

# Migrati

JAARVERSLAG 2010

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN  
EN VOOR RACISMEBESTRIJDING





# Migratie

**JAARVERSLAG 2010**

**CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN  
EN VOOR RACISMEBESTRIJDING**



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	6
<b>Inleiding: Migratiebeleid uit de loopgrachten halen</b>	10
Kaderstuk: Methodologisch kaderstuk	14
Kaderstuk: 50 jaar Congolese migratie naar België – een stand van zaken	16
<b>Hoofdstuk 1: Toegang tot het grondgebied</b>	21
<b>A. Cijfers en demografie</b>	22
1. Legale migratie blijft toenemen	23
2. Geografische herkomst van migranten	23
3. Wettelijke migratiemotieven	25
4. Naar een vervrouwelijking van de immigratie	27
5. Een vergelijking tussen België en de landen van de EU 27	28
<b>B. Analyse en uitdagingen</b>	32
1. Een gemeenschappelijk visumbeleid binnen een ruimte zonder interne grenscontroles	33
2. De toepassing van de visumcode in België	34
3. Visumliberalisering voor verschillende landen van de westelijke Balkan	36
4. Recht op toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers	37
<b>C. Beleidsaanbevelingen</b>	40
<b>Hoofdstuk 2: Internationale bescherming</b>	43
<b>A. Cijfers en demografie</b>	44
1. Internationale asielcontext	45
2. Evolutie van het asiel in België	45
3. Herkomst en demografische kenmerken van asielzoekers	48
4. Erkenning van het vluchtelingenstatuut	50
5. Opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen	53
<b>B. Analyse en uitdagingen</b>	56
1. Toegang tot de asielprocedure	57
Externe bijdrage: Behandeling van meervoudige asielaanvragen in België, Ruben Wissing, Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV)	58
2. De asiel- en opvangcrisis	59
Externe bijdrage: Hoe erg is de crisissituatie? Dirk Van den Bulck, Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen	63
Externe bijdrage: Van een correcte analyse naar een gepaste remedie. Fanny François, Directeur-generaal a.i., Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil)	64
3. Europees kader inzake asiel	65
Externe bijdrage: Het Belgisch voorzitterschap van de EU: op weg naar een CEAS in 2012 of een illusie armer? Kris Pollet, European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	66
4. Verzoek tot internationale bescherming om medische redenen	69
<b>C. Beleidsaanbevelingen</b>	74

<b>Hoofdstuk 3: Verblijf</b>	77
<b>A. Cijfers en demografie</b>	78
1. Het onderscheid tussen vreemde populatie en de vreemde populatie bij geboorte is moeilijk te maken	79
2. Onvoorspelbare evolutie van de vreemde populatie die hier wettig verblijft	80
3. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig is	81
4. Een vreemde populatie bij geboorte die in mindere mate uit de EU afkomstig is	82
5. Humanitaire en medische regularisaties	83
<b>Kaderstuk:</b> Humanitaire en medische regularisaties in de wet van 15 december 1980	83
<b>B. Analyse en uitdagingen</b>	90
1. Soorten kwantitatieve gegevens over vreemdelingen en mensen van vreemde herkomst	91
2. Humanitaire regularisaties in toepassing van de instructie van 19 juli 2009	93
<b>Externe bijdrage:</b> Patrick Janssens, Burgemeester van Antwerpen en Monica De Coninck, Schepen van Sociaal Beleid, Diversiteit en Loketten Antwerpen en Voorzitter van het OCMW van Antwerpen	97
<b>Externe bijdrage:</b> Silvija Bašić, Antwerps Minderhedencentrum DE8	98
3. Knelpunten bij de verlengingen van tijdelijke verblijfsmachtigingen – stand van zaken	101
4. Toegang tot diensten en vrijetijdsbesteding	103
5. Hoe kunnen mensen zonder verblijfsrecht klacht indienen bij de politie?	106
6. Focus op Tibetanen	108
<b>C. Beleidsaanbevelingen</b>	114
<b>Hoofdstuk 4: Recht op gezinsleven</b>	117
<b>A. Cijfers en demografie</b>	118
<b>B. Analyse en uitdagingen</b>	122
1. Een vergelijking van het recht inzake gezinshereniging naargelang de nationaliteit van de aanvrager	123
2. Belgen, EU-burgers en het recht op gezinsleven: Eigen onderdanen, tweederangsburgers van de Unie?	126
3. Materiële voorwaarden voor gezinshereniging	129
4. Gezinshereniging als belangrijkste migratiekanaal	132
<b>Externe bijdrage:</b> Gezinshereniging in België: de Koning Boudewijnstichting geeft het woord aan de actoren op het terrein. Koning Boudewijnstichting	132
<b>C. Beleidsaanbevelingen</b>	134
<b>Hoofdstuk 5: Migratie en vrij verkeer van economisch actieven</b>	137
<b>A. Cijfers en demografie</b>	138
1. Zelfstandige arbeid	139
2. Loonarbeid	139
<b>B. Analyse en uitdagingen</b>	144
1. Moeilijkheden voor EU-burgers bij inschrijving op de gemeente	145
2. Arbeidsmigratie: wetgevende evoluties op Europees niveau	146
3. Roma en EU-burger: welk recht op verblijf?	147
<b>Externe bijdrage:</b> Christiaan De Blander, Integratiedienst, Departement Bevolking en Welzijn, Stad Gent	150
4. Aandacht voor economische uitbuiting	151
<b>C. Beleidsaanbevelingen</b>	152

<b>Hoofdstuk 6: Terugkeer, detentie en verwijdering</b>	155
<b>A. Cijfers en demografie</b>	156
1. Inleiding	157
2. Verwijdering en het vrijwillig vertrek	157
3. Intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf	159
<b>B. Analyse en uitdagingen</b>	162
1. Enkele uitdagingen bij de omzetting van de terugkeerrichtlijn	163
2. Klachtencommissie	166
3. Gerechtelijke controle op voorlopige hechtenis en op administratieve detentie	168
<b>Kaderstuk:</b> Regime voor administratieve detentie: twee arresten van de Raad van State	171
4. Alternatieven voor de detentie van gezinnen met kinderen in gesloten centra	173
<b>Externe bijdrage:</b> Woonunits als alternatief voor detentie van families met kinderen. Geert Verbauwhede, Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)	175
5. Prioriteit geven aan vrijwillige terugkeer boven gedwongen verwijdering: een veelzijdige kijk	176
<b>Externe bijdrage:</b> Vrijwillige terugkeer. Peter Neelen, Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil)	176
<b>Externe bijdrage:</b> Naar een humaan en effectief terugkeerbeleid. Pieter Stockmans, Vluchtelingenwerk Vlaanderen	176
6. Aanvechten van een verwijderingsmaatregel bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Op zoek naar een effectief beroep	178
<b>Kaderstuk:</b> Het gebrek aan een effectief rechtsmiddel: M.S.S. tegen België en Griekenland	181
<b>C. Beleidsaanbevelingen</b>	184
<b>Hoofdstuk 7: Nationaliteit</b>	187
<b>A. Cijfers en demografie</b>	188
1. Verwerven en toekennen van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen	189
2. Naturalisatie en naturalisatieaanvragen in 2010	191
3. Vroegere nationaliteit van nieuwe Belgen	192
<b>B. Analyse en uitdagingen</b>	194
1. Situatieschets	195
2. Een wetboek gebaseerd op subjectieve rechten	196
3. De migratieneutraliteit	196
4. De definitie van het wettelijk verblijf binnen de procedure tot verkrijging van de Belgische nationaliteit	199
5. De rol van een zeker niveau van taalkennis in de procedures tot verkrijging van de Belgische nationaliteit	201
6. Een nationaliteitswetgeving die op passende wijze vorm geeft aan de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit	203
<b>Externe bijdrage:</b> Verlies van nationaliteit in EU-lidstaten op grond van disloyaliteit, crimineel gedrag en fraude. Dr. Maarten P. Vink en Prof. Dr. Gerard-René de Groot, Universiteit Maastricht	204
<b>C. Beleidsaanbevelingen</b>	206
<b>Besluit: Vier ijkpunten voor een duurzaam migratiebeleid</b>	211
<b>Bijlagen:</b>	217
<b>Bijlage 1: Tabel Aanbevelingen</b>	218
<b>Bijlage 2: Publicaties Migratie</b>	230



# VOORWOORD





Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (verder: het Centrum) steunt op twee pijlers. Er is de migratie-pijler waarvoor het Centrum de wettelijke opdracht heeft gekregen “*om te waken over het respect van de grondrechten van vreemdelingen, om de overheid te informeren over de aard en de grootte van migratiestromen en om de bestrijding van mensenhandel te stimuleren*”. Daarnaast is er de discriminatie/gelijke kansen-pijler die twee aparte, maar niet van elkaar los te denken aspecten van eenzelfde opdracht omvat: enerzijds het bestrijden van elke vorm van ongerechtvaardigd onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur (in overeenstemming met de criteria die in de antidiscriminatiewet zijn vastgelegd) en anderzijds het bevorderen van gelijke kansen (zie Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit).

Binnen de eerste pijler neemt de strijd tegen mensenhandel en -smokkel een bijzondere plaats in. Elk jaar wordt er een specifiek jaarverslag aan gewijd. In het Jaarverslag Migratie 2010 dat u in handen heeft, komen de activiteiten voor de beide andere bevoegdheidsgebieden aan bod: de grondrechten van vreemdelingen en de aard en grootte van migratiestromen.

Het Centrum staat echter ook voor drie verschillende maar complementaire taken die binnen elk van de twee pijlers worden vervuld. We lichten hier elk van deze drie functies voor de migratie-pijler toe.

De eerste taak bestaat erin om **meldingen** in ontvangst te nemen over schendingen van grondrechten van vreemdelingen, om er vervolgens – vanuit het oogpunt van de melder en de gehele samenleving - de best mogelijke oplossing voor aan te reiken. Binnen het Centrum behandelt de Eerstelijnsdienst alle individuele meldingen over grondrechten van vreemdelingen. De Eerste Lijn verstrekt in individuele dossiers informatie, verwijst mensen door en geeft uitleg over de rechten die vreemdelingen hebben. De Tweede Lijn behandelt in individuele dossiers vragen om tussenbeide te komen, verstrekt op verzoek strategisch advies en beantwoordt dringende, complexe of structurele vragen. In 2010 ontving het Centrum 890 meldingen en 250 dossiers in verband met grondrechten van vreemdelingen.

De tweede taak is het verrichten van preventief werk in de vorm van **informatie, bewustmaking en opleiding** om te komen tot oplossingen die de gelijkheid van kansen en het respect van grondrechten bevorderen.

Voor haar informatie-, bewustmakings- en opleidingsacties gedurende het jaar put het departement Migratie uit de kennis die het Centrum heeft opgebouwd over uitdagingen die verband houden met het respect voor de grondrechten van vreemdelingen en de aard en grootte van migratiestromen.

Zo organiseerde het Centrum in 2010 een seminarie over geestelijke gezondheid en de asielpcedure (28 mei). Verder zette het Centrum een colloquium op touw over Congolese migratie in België naar aanleiding van 50 jaar onafhankelijkheid (1 juni) en een colloquium over de uitdagingen met betrekking tot de omzetting van de terugkeerrichtlijn (26 november). Daarnaast heeft het Centrum in samenwerking met het Institut d'Analyse du Changement dans l'Histoire et les Sociétés contemporaines (IACCHOS) van de Université catholique de Louvain een demografisch en statistisch verslag over de aanwezigheid van vreemdelingen in België gepubliceerd.

Het Centrum werkt ook nauw samen met partners uit het middenveld. Het werkte onder andere mee aan een werk- en discussiegroep over het recht op gezinshereniging georganiseerd door de Koning Boudewijnstichting, aan een vorming over de administratieve detentie van vreemdelingen georganiseerd door de Association pour le Droit des Etrangers en aan een vorming over recente ontwikkelingen op het vlak van migratie voor de afdeling verpleegkunde van de Hogeschool-Universiteit Brussel. In kader van het nationaal contactpunt van het European Migration Network waarvan het Centrum ook lid is, werkte het mee aan de organisatie van een conferentie over de longitudinale opvolging van de trajecten die migranten afleggen. Onder de noemer ‘nationale instelling voor de mensenrechten in België’ werd het Centrum door de Verenigde Naties ondervraagd over de problematiek van de grondrechten van migranten die als huispersoneel werken.

In 2010 heeft het Centrum zijn vormingen voor nieuwkomers voortgezet in het kader van de cursus maatschappelijke oriëntatie van de vzw BON ([www.bon.be](http://www.bon.be)), het Brussels Onthaalbureau voor mensen van vreemde herkomst.

De derde en laatste taak van het Centrum, is het formuleren van **adviezen en aanbevelingen** aan de overheid om de regelgeving te verbeteren. Dit gebeurt ieder jaar in het Jaarverslag Migratie. Ook het voorbije jaar heeft het Centrum – via samenwerking en overleg met

het middenveld en beleidsmensen – de eerder geformuleerde adviezen en aanbevelingen opgevolgd en gepromoot. Die adviezen gingen over toegang tot juridische bijstand in gesloten centra, het recht op gezinsleven, de regularisatie van het verblijf, of de evaluatie van het Belgische pilootproject om Iraakse en Palestijnse vluchtelingen te hervestigen.

Het Centrum heeft in de loop van 2010 ook nieuwe standpunten uitgewerkt. Zo heeft het samen met de Kinderrechtencommissaris een advies aan de Vlaamse regering uitgebracht over de aansluiting bij een sportclub van minderjarigen in een onzekere verblijfssituatie. Ook werd op vraag van de Commissie Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers een advies uitgebracht over de hervorming van het wetboek van de Belgische nationaliteit.

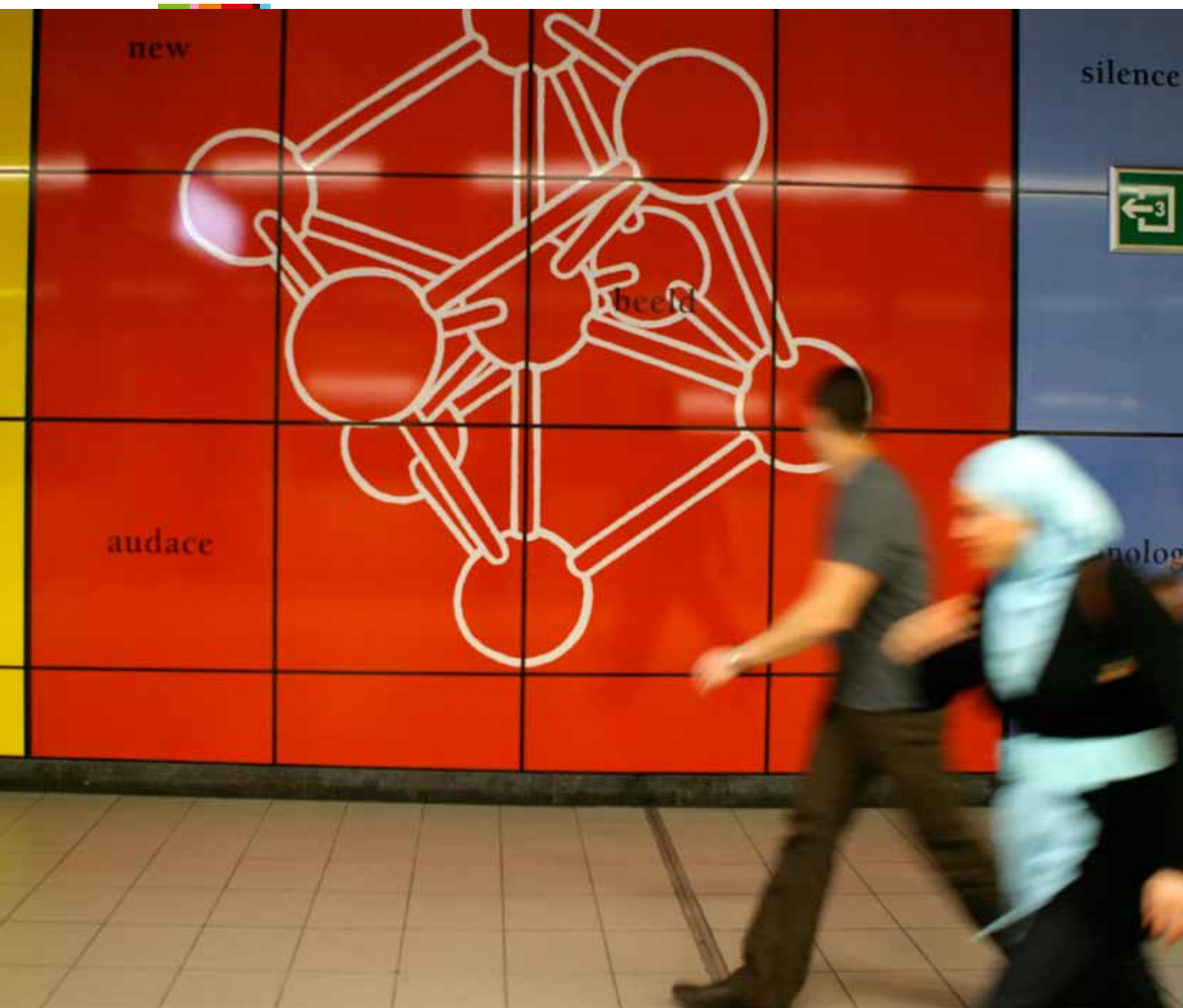
Op de volgende pagina's krijgt u een overzicht van de verzamelde informatie en van de analyses die het Centrum heeft gemaakt over kernthema's uit het vreemdelingenrecht: toegang tot het grondgebied, internationale bescherming, verblijfsrecht; recht op een gezinsleven; vrij verkeer en mobiliteit van economisch actieven; terugkeer, detentie en verwijdering; en nationaliteit. Elk van deze thema's wordt in een apart hoofdstuk benaderd. De hoofdstukken zelf zijn opgedeeld in drie onderdelen. In een eerste deel worden de beschikbare gegevens voorgesteld om het migratiefenomeen beter te beschrijven en te doorgronden. In het tweede deel gaan we in op de uitdagingen die hieraan verbonden zijn op het vlak van het respect voor de grondrechten van vreemdelingen. In het derde deel formuleert het Centrum aanbevelingen over de thema's die in het verslag aan bod zijn gekomen. Tot slot, heeft het Centrum, net zoals in het verleden, andere actoren op het terrein verzocht om een externe bijdrage te leveren, om zo de analyse van bepaalde thema's aan te vullen of de discussie te stimuleren.

Met dit Jaarverslag Migratie 2010 willen de medewerkers van het Centrum u een overzicht geven van hun activiteiten tijdens het voorbije jaar. Tegelijk is het verslag een bron van informatie en wil het aanzetten tot nadenken. Bovendien kan het u ook van nut zijn bij uw werk. In de hoop dat we deze doelstellingen op zijn minst voor een stuk kunnen realiseren, wensen we u veel leesplezier.

Edouard Delruelle, *Adjunct-Directeur*  
Jozef De Witte, *Directeur*



# INLEIDING: MIGRATIEBELEID UIT DE LOOP- GRACHTEN HALEN



Bij het begin van dit Jaarverslag Migratie 2010 past het om de werkzaamheden van het departement binnen hun bredere context te plaatsen en terug te blikken op enkele aspecten die het jaar 2010 brachten op het vlak van migratie.

Door de val van de regering en de aanslepende onderhandelingen voor de vorming van een federale regering was 2010 een ongewoon jaar. De huidige regeringsploeg was voor het grootste deel van het jaar immers enkel belast met de ‘lopende zaken’. Dit gegeven hinderde België niet om met succes het Voorzitterschap van de Europese Unie waar te nemen, ook al zijn de tastbare resultaten op het vlak van asiel en migratie uiteindelijk minder dan oorspronkelijk verhoopt.

Op Belgisch niveau werden een aantal goede initiatieven genomen (bijvoorbeeld doordat asielzoekers opnieuw toegang tot de arbeidsmarkt kregen) en ook werd beslist tot het nemen van een reeks dringende en/of noodmaatregelen. Toch blonk het jaar vooral uit doordat het grondig misliep in het opvangsysteem voor asielzoekers, en doordat - mede door de periode van lopende zaken - een aantal belangrijke keuzes *niet* werden gemaakt (op het vlak van nationaliteitswetgeving, gezinshereniging, regularisatie, omzetting terugkeerrichtlijn, ...). Voor het overige probeerden de beleidsverantwoordelijken en alle betrokkenen te roeien met de riemen die ze hadden en de zaken naar best vermogen te beheren. Veel mensen op het terrein (overheid, ngo's en vrijwilligers) sprongen ook (ad hoc) zo veel mogelijk in de bres voor de tekortkomingen die zich stelden.

De voorbije jaren – en 2010 was daarop geen uitzondering – was er een heftig politiek en maatschappelijk debat over asiel en migratie. We kunnen daarbij alleen vaststellen dat de migratiethematiek even complex als geladen is. Het lijkt wel of het voeren van een evenwichtig en doorgedreven beleid hierdoor steeds moeilijker wordt.

## Asiel- en opvangcrisis

Het jaar begon en eindigde met een ernstige opvangcrisis, die trouwens al aansleept sinds 2008. Aan meer dan 6.000 mensen kon de overheid vorig jaar geen opvang bieden en er werden aanhoudend meer dan 1.000 mensen in goedkope hotels gelogeed (met povere omkadering). De globale verontwaardiging over het feit dat mannen, vrouwen en kinderen in de

vrieskoude op straat moesten slapen, stond in schril contrast met het lokale protest dat rees in de steden en dorpen waar nieuwe opvangplaatsen werden geopend. Het NIMBY-syndroom ('not in my backyard' of 'niet in mijn achtertuin') bleek dan de kop op te steken.

Er werd in 2010 voor het derde jaar op rij een stijging van het aantal asielverzoeken opgetekend.<sup>1</sup> Een belangrijke kanttekening is wel dat we met bijna 20.000 aanvragen nog ruim onder de cijfers van rond de eeuwwisseling blijven (meer dan 42.000 in 2000 bijvoorbeeld)<sup>2</sup>. Om de stijgende instroom de baas te kunnen, werd niet alleen extra personeel bij de asielinstanties ingezet, maar er werd ook op niveau van de procedure ingegrepen. Zo sleutelde men recent aan de procedure bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en dit ten koste van de rechten van de asielaanvrager.<sup>3</sup>

## Regularisatiebeleid<sup>4</sup>

Nadat de Raad van State in december 2009 de instructie met regularisatiecriteria vernietigde, verklaarde de bevoegde staatssecretaris dat hij - binnen zijn discretionaire bevoegdheid - de criteria zou blijven toepassen.<sup>5</sup> Er werd daarbij een tandje bijgestoken waardoor de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) in 2010 een pak meer beslissingen over regularisatiedossiers nam. De bezwaren die door de Raad van State werden geuit vonden evenwel geen weerslag in een wettekst. Daardoor kon ook de oorspronkelijke doelstelling van transparante criteria voor regularisatie niet worden veilig gesteld.

1 De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen onderscheidt twee grote groepen binnen de huidige asielverzoekers: "Eenzijds is een groot aantal asielzoekers afkomstig uit landen zoals Irak en Afghanistan, waar de veiligheids situatie zeer problematisch blijft, en anderzijds is een groot aantal asielzoekers afkomstig uit landen zoals Armenië of de Balkan waar de verslechtering van de economische situatie bijdraagt tot de toename van de asielzoekers die uit die landen afkomstig zijn", CGVS, Bijna 20.000 asielaanvragen ingediend in België in 2010, 4 januari 2011. Beschikbaar via: <http://www.cgvs.be/>.

2 Zie: *Cijfers en demografie*, Hoofdstuk 2.

3 Een positieve noot is dat asielzoekers sinds begin 2010 (eindelijk) opnieuw recht kregen om te werken wanneer ze zes maanden na het indienen van hun asielverzoek nog geen antwoord ontvingen van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS).

4 Zie: *Humanitaire en medische regularisaties*, Hoofdstuk 3.

5 De bevoegde staatssecretaris organiseert op regelmatige basis overleg met de DVZ, de sector en het Centrum over toepassingsproblemen die zich stellen.

## Toegang tot de Belgische nationaliteit, de strijd tegen schijnhuwelijken en de voorwaarden voor gezinshereniging

Het voorbije jaar begon en eindigde ook met gespannen zenuwen en verwachtingen over een arsenaal aan aangekondigde hervormingen op het vlak van de toegang tot de Belgische nationaliteit, de aanpak van schijnhuwelijken en een herziening van de voorwaarden voor gezinshereniging. In het begin van het jaar was het wachten op wetsontwerpen die een politiek akkoord van oktober 2009 moesten vertalen.<sup>6</sup> Het werd uiteindelijk wachten op Godot aangezien de regering voortijdig ten val kwam.

Op het einde van het jaar woedde het debat over de genoemde onderwerpen opnieuw volop in het parlement.<sup>7</sup> Alle politieke partijen gooiden zich in de strijd en legden voorstellen neer, maar op het moment van schrijven van dit jaarverslag waren de gesprekken hierover nog niet afgerond.<sup>8</sup> Wel werd in de Commissie Naturalisaties in januari 2011 nipt een akkoord bereikt over de criteria voor het beoordelen van naturalisatieverzoeken (gunstprocedure). Opgemerkt moet worden dat dit akkoord niet de wet wijzigt, maar wel de praktijk van de Commissie. De andere procedures om de Belgische nationaliteit te verkrijgen, bleven voorlopig ongewoed.

Aangezien in de discussies over gezinshereniging steeds meer stemmen opgaan om de regels inzake gezinshereniging voor de Belgen te verstrengen en deze dus stringenter te maken dan de regels die van toepassing zijn op de EU-burgers, werd ook gekeken in de richting van het Europese Hof van Justitie. De uitspraak van het Hof (hetgeen net voor het afronden van dit jaarverslag viel) is belangwekkend, maar niet eenvoudig te interpreteren.<sup>9</sup>

6 Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, p.8.

7 Het Centrum werd door de leden van de Commissie Justitie gevraagd om een advies aangaande de hervorming van het wetboek Belgische nationaliteit. Zie: Hoofdstuk 7.

8 Over gezinshereniging kwamen er in de loop van 2010 nog twee herstel-KB's van de regering omdat de Raad van State een aantal uitvoeringsbepalingen (over de beoordeling van de duurzame en stabiele relatie enerzijds en de huisvestingsvoorwaarde anderzijds) vernietigde. Zie: *Materiële voorwaarden inzake gezinshereniging*, Hoofdstuk 4.

9 Zie: *Belgen, EU-burgers en het recht op gezinsleven: eigen onderdanen, tweedekrangsburgers van de Unie?*, Hoofdstuk 4.

## Detentie en terugkeer

België had tijd tot 24 december 2010 om de Europese terugkeerrichtlijn<sup>10</sup> in haar wetgeving om te zetten, maar tot hiertoe gebeurde dit niet. Deze omzetting kan worden aangegrepen om een beter omkaderd, een humaner en ook een effectiever terugkeerbeleid te ontwikkelen. Niet alleen in woorden maar ook in daden kan de prioriteit dan komen te liggen op de vrijwillige terugkeer.

Inzake administratieve detentie van kinderen werd België in 2010 opnieuw veroordeeld voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).<sup>11</sup> Toch is de evolutie op dit domein positief. Voortbouwend op eerdere stappen gezet voor (gezinnen met) kinderen, werd in april 2010 het koninklijk besluit over de woonunits uitgebreid tot de gezinnen aan de grens.<sup>12</sup>

## Belgisch EU-Voorzitterschap

Tijdens haar Voorzitterschap van de Europese Unie (tweede helft van 2010)<sup>13</sup> heeft België zich ingezet om vooruitgang te boeken op het vlak van de wetgevende voorstellen over legale migratie<sup>14</sup> en inzake de uitbouw van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel.<sup>15</sup> De hoge ambities moesten worden bijgesteld, maar er werd wel een doorbraak gerealiseerd in de vorm van een politiek akkoord tussen Raad en Parlement om het toepassingsgebied van de richtlijn over langdurig ingezetenen uit te breiden naar personen die internationale bescherming genieten.

In de onderhandelingen over de herschikking van de Dublinverordening (met regels om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen voor de behandeling van een

10 Op 26 november 2010 organiseerde het Centrum een colloquium over de omzetting van de terugkeerrichtlijn. Het Centrum stelde ook een advies op dat aan alle betrokken beleidsverantwoordelijken werd overgemaakt. Zie: *Enkele uitdagingen bij de omzetting van de terugkeerrichtlijn*, Hoofdstuk 6.

11 *Jaarverslag Migratie 2009*, p.151.

12 Zie: *Alternatieven voor detentie van gezinnen met kinderen in gesloten centra*, Hoofdstuk 6.

13 Het Belgisch nationaal contactpunt van het Europees Migratienetwerk (waar het Centrum deel van uit maakt) organiseerde op 29 september een conferentie in het kader van het Voorzitterschap, waar men zich boog over (inter)nationale praktijken voor het opvolgen van de wettelijke, sociale en economische positie van migranten doorheen de tijd.

14 Zie: *Arbeidsmigratie: wetgevende evoluties op Europees niveau*, Hoofdstuk 5.

15 Zie: *Externe bijdrage van Kris Pollet, Het Belgisch Voorzitterschap van de EU: op weg naar een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel in 2012 of een illusie armer*, Hoofdstuk 2.

asielverzoek) is de discussie binnen de Raad onder-tussen ingehaald door de rechtspraak. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg sprak zich immers in januari 2011 uit in een zaak tegen België en Griekenland, waarvan de gevolgen op Europees niveau verstrekkend kunnen zijn.<sup>16</sup>

Vermeldenswaardig is toch ook dat bij het begin van het Voorzitterschap de gemoederen (vooral tussen Frankrijk en de Commissie) hoog opliepen over de Franse uitwijzingspolitiek waarbij mensen van Roma-origine werden gevisieerd. Het bleek voornamelijk om Roma uit Bulgarije en Roemenië te gaan. Ter achtergrond van deze discussie willen we in dit Jaarverslag de toepasselijke regelgeving over vrij verkeer even opfrissen.<sup>17</sup>

## Verjaardag

In december mocht het VN-arbeidsmigrantenverdrag<sup>18</sup> twintig kaarsjes uitblazen. Dit verdrag uit 1990 moet een richtinggevend internationaal instrument worden ter bescherming van de rechten van arbeidsmigranten en hun gezinsleden, maar verjaardagsfestiviteiten bleven achterwege aangezien nog geen enkele EU-lidstaat dit verdrag ratificeerde.

De ‘wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ werd in dezelfde maand dertig jaar oud. De voorbije decennia werd - op de golven van maatschappelijke evoluties en veranderende regeringen - continu gesleuteld aan dit instrument.<sup>19</sup> Soms gebeurden grote wijzigingen na hoorzittingen en een uitgebreid (parlementair) debat, zoals in 2006 en 2007 n.a.v. de omzetting van verschillende Europese richtlijnen. Veel vaker werd er één aspect uit de wet ‘gelicht’ om een bepaald misbruik aan te pakken, een acuut probleem op te lossen of tegemoet te komen aan een gerechtelijke uitspraak. Niet zelden gebeurden wijzigingen via wetten houdende ‘diverse

bepalingen’ of werd de reglementering bijgespijkerd via tal van koninklijke besluiten, omzendbrieven en al dan niet publieke richtlijnen of instructies. Tot slot moeten we toch ook de (vaak gebrekkige) wisselwerking vaststellen met gerelateerde normen (over nationaliteit, opvang, tewerkstelling, ...), waar de wetgever evenmin heeft stil gezeten.

## Tot slot ...

Om kort te gaan: de reglementering op het vlak van migratie is een uitermate complex en ontoegankelijk geheel geworden dat tot nog toe nooit globaal tegen het licht werd gehouden. Een dergelijke evaluatie van (de logica en coherentie binnen) het instrumentarium dringt zich dan ook op. Daarnaast zou het ook nuttig zijn om na te gaan of met dit instrumentarium de beoogde doeleinden worden bereikt.

Als Centrum beseffen we goed dat een dergelijke evaluatie geen klein bier is, rekening houdend met de geladen politieke en maatschappelijke context waar eerder naar verwezen werd. En toch lijkt het ons dat we ambitieus moeten zijn. We weten immers al langer dat migratie een thema is dat de 21ste eeuw in toeneemende mate zal bepalen. Om deze uitdaging aan te gaan, lijkt een sereen en constructief debat nodig, en dit zowel op Belgisch niveau als binnen de Europese Unie. Emotionaliteit mag daarbij niet de leidraad zijn, feiten des te meer.

Het is een illusie te denken dat het hele domein van vandaag op morgen kan worden omgetoverd om nadien in elkaar te passen en op wieltjes te lopen. Migratie is nu eenmaal geen droge en voorspelbare materie, maar wel één die ons confronteert met menselijke crisissituaties en mensenrechten, met onze ‘eigen’ identiteit (we kunnen ons bijna afvragen wie van ons géén migrant is) en met kwesties als de houdbaarheid van de sociale welvaartsstaat en de demografische evolutie op het Europese continent.

Precies bovengenoemde complexiteit en het besef dat de uitdaging moeilijk kan worden overschat, benadrukt de noodzaak van een globale, ambitieuze aanpak. Het zal daarbij blijvend vallen en opstaan zijn, voortdurend meten en bijsturen, en onverwachte situaties zullen de zaken altijd komen bemoeilijken. Hetgeen we ons evenwel niet kunnen permitteren, is dat we de keuzes blijven uitstellen, dat we te weinig samenwerken, dat de nodige cijfers en opvolging ontbreken, ...

16 Zie: *Dublinverordening onder vuur n.a.v. de Griekse asielcrisis*, Hoofdstuk 2. Voor de gevolgen van het arrest M.S.S. voor België, zie ook: *Het gebrek aan een effectief rechtsmiddel: M.S.S. tegen België en Griekenland*, Hoofdstuk 6.

17 Zie: *Roma en EU-burger: welk recht op verblijf?*, Hoofdstuk 5.

18 Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden.

19 Ter illustratie: Hoewel vorig jaar grotendeels getekend werd door een regering in lopende zaken, verschenen op 31 december 2009, 10 mei 2010 en 31 december 2010 aanpassingen aan deze wet in het Belgisch Staatsblad, telkens via een wet houdende diverse bepalingen.

Onder het motto “*het is niet nodig te hopen om te ondernemen, noch te slagen om te volharden*”, moeten we ondernemen en volharden. Legitieme bezorgdheden over malafide praktijken en – veel fundamenteeler – over de ingrijpende evolutie van onze samenleving, moeten in de ogen worden gekeken. Tegelijk mogen

we ons niet laten verleiden tot overdreven spierballengerol. Het respect voor grondrechten moet ten allen tijden hoog worden gehouden. Het is tijd om uit de loopgrachten te komen en de uitdaging ten volle aan te gaan.

## Methodologisch kaderstuk

Voor we de belangrijkste demografische gegevens onderzoeken, kaarten we nog even de grote methodologische principes aan die de basis vormen voor de samenstelling van deze gegevens. In België is het rijksregister de belangrijkste informatiebron om een beeld te krijgen van de migratiestromen en de demografische kenmerken of ‘stocks’ van de populatie van vreemdelingen (hierna ‘vreemde populatie’) op een bepaald ogenblik. Deze informatie wordt door allerhande instanties op verschillende manieren verwerkt om elk vanuit hun specifieke optiek statistieken samen te stellen. Ongeacht de instantie is het niet uitgesloten dat er bij het samenstellen van de gegevens fouten worden gemaakt die gevolgen hebben voor de nauwkeurigheid van de resultaten.

De Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) staat in voor de publicatie van de officiële cijfers over de populatie en over bewegingen die invloed hebben op deze stock. Ze heeft cijfers over de migratiestromen in 2008 en 2009 voor de volledige vreemde populatie gepubliceerd. Bijgevolg is de stock van de vreemde populatie tot 1 januari 2010 beschikbaar. Momenteel heeft de ADSEI deze informatie nog niet volgens de nationaliteit van de vreemdelingen gepubliceerd. Om deze lacune op te vullen, heeft het Centrum dus andere statistische informatie gebruikt.

Sinds de invoering van verordening (EG) 862/2007 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming, moeten ook andere overheidsinstanties gegevens publiceren. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) moet de door hen geproduceerde gegevens over

de eerste verblijfstitels per nationaliteit (verdeeld per motief voor de afgifte ervan), of over de asiolverzoeken aan Eurostat<sup>1</sup> bezorgen. Het Centrum gebruikt de statistische informatie die door de DVZ en de ADSEI wordt geproduceerd, om de instroom en stocks van de populatie uit derde landen volgens nationaliteit te onderzoeken en de analyse van de migratierealiteit te verfijnen.

### *Methode die de ADSEI gebruikt om migratiestatistieken op te stellen*

Iedereen die meer dan drie maanden in België verblijft, moet zich inschrijven in het register van de gemeente waar hij of zij verblijft. Wie het land langer dan drie maanden verlaat, moet zijn of haar vertrek eveneens melden. Zo kunnen legale migratiestromen in kaart worden gebracht. Er zijn echter personen die dit niet doen. De statistieken over de migraties van kort verblijf dienen dus met voorzichtigheid behandeld te worden. Bij migranten die hier langer verblijven is de kans op registratie groter, omdat hierdoor enkele praktische zaken vlotter verlopen (een bankrekening openen, sociale zekerheid enz.). Deze principes liggen dus aan de basis van de registratie van individuen in het rijksregister en dienen als uitgangspunt bij het uitwerken van methodes om migratiestatistieken op te stellen.

Waar statistieken over de inschrijving van migranten die hier langer verblijven, betrouwbaar lijken, staan statistieken over emigratie (of terugkeer) wel ter discussie. De formaliteit om zijn of

1 Eurostat is het statistisch bureau van de Europese Unie.



haar vertrek te melden, neemt veel tijd in beslag. Bovendien vergeten sommigen hun vertrek bewust te melden zodat ze de voordelen die met de inschrijving samenhangen (sociale bijstand, verblijfsrecht enz.) blijven ontvangen, of omdat ze vrezen om bepaalde voordelen te verliezen. Als de overheid vaststelt dat bepaalde personen zijn vertrokken, of dat hun verblijfstitel is verlopen, moeten ze uit de registers worden geschrapt. We kunnen ons echter de vraag stellen of dit altijd even nauwkeurig gebeurt. De praktijk leert dat niet iedereen die de gemeente verlaat daadwerkelijk wordt geschrapt, en dat niet alle geschrapte mensen de gemeente ook daadwerkelijk verlaten. Let wel: de migrant is verantwoordelijk voor het melden van zijn vertrek uit de gemeente.

Naast de schrappingen is er ook nog de categorie herinschrijvingen van personen die ambtshalve werden geschrapt. Over deze categorie wordt een methodologisch debat gevoerd dat niet onbelangrijk is voor de berekening van het aantal mensen dat het land binnenkomt of verlaat. Tussen 1988 en 2006 beschouwde de ADSEI deze herinschrijvingen niet als internationale immigraties, maar als ongegronde schrappingen die zij van het aantal emigraties aftrok. Sinds 2007 hanteert de ADSEI een nieuwe methode en worden herinschrijvingen als internationale immigraties beschouwd. Ze telt herinschrijvingen van mensen die ambtshalve zijn geschrapt sindsdien bij de immigraties, waardoor zowel het aantal mensen dat het land binnenkomt als het aantal vertrekkers, stijgt.<sup>2</sup> Een deel van deze schrappingen en herinschrijvingen heeft echter niets met internationale migraties te maken. Een vreemdeling kan immers zijn verblijfsrecht verliezen en uit het rijksregister worden geschrapt en vervolgens worden geregulariseerd, waarna hij opnieuw wordt ingeschreven. In dat geval zijn schrappingen en herinschrijvingen louter een illustratie van het administratieve traject dat de migrant aflegt. De methodologische keuze om schrappingen en herinschrijvingen als internationale migraties te beschouwen, berust op tests die de ADSEI heeft uitgevoerd.

Naast deze problemen met meldingen, wijzen we er ook op dat asielzoekers sinds 1 februari 1995 in een speciaal 'wachtregister' worden ingeschreven. Hierdoor maken asielzoekers niet langer deel uit van de populatie van een gemeente. Asielzoekers worden wel opgenomen in de populatie (stocks) zodra ze als vluchteling zijn erkend, of als hen op een andere basis een verblijfstitel wordt toegekend.

Deze asielzoekers worden in de migratiestromen niet tot de internationale immigraties gerekend, maar worden onder de rubriek 'registerwijzigingen' in de statistieken opgenomen. Om de asielzoekers in de immigratiestatistieken niet helemaal onder de mat te vegen, kunnen deze registerwijzigingen bij de immigraties worden gevoegd. Natuurlijk geeft dit een vertekend beeld van de migratierealiteit, maar op deze manier verdwijnen de asielzoekers niet volledig uit de migratiestromen. Hier hebben wij ervoor gekozen om deze registerwijzigingen als immigraties te beschouwen.

De volgende formules zijn toegepast om het aantal emigraties en immigraties te berekenen:

Internationale emigratie = AE + AS

Internationale immigratie = AI + HAS + RW

**waarbij**

AI = aangegeven immigraties

AE = aangegeven emigraties

AS = schrappingen van ambtswege

HAS = herinschrijvingen na schrappingen van ambtswege

RW = registerwijzigingen

Let wel, voor schrappingen, herinschrijvingen na ambtshalve schrappingen en registerwijzigingen zijn geen cijfers per nationaliteit beschikbaar. De statistieken over internationale migraties ingedeeld naar nationaliteit die de ADSEI tot 2007 publiceerde, houden dus enkel rekening met de internationale bewegingen die migranten melden. Daarbij, moet men toevoegen dat de inschrijvingen van diplomaten, hun familieleden en hun personeel niet voorkomen in de statistieken over de stromen, terwijl deze populatie wel meegeteld wordt in de stocks van de vreemde populatie.

2 De ADSEI paste deze methode met terugwerkende kracht toe op de gegevens over migratiestromen.

### *Methode die de DVZ gebruikt om statistieken over verblijfstitels op te stellen volgens de definities van Eurostat*

Zoals eerder al vermeld, moeten vreemdelingen die meer dan drie maanden in België verblijven zich laten inschrijven in de gemeente waar zij verblijven. De eerste verblijfsvergunningen die aan onderdanen van derde landen worden toegekend en die minstens drie maanden geldig zijn, worden bijgevolg als eerste verblijfstitels geregistreerd. Let wel dat tussen het verstrijken van een oude verblijfstitel en het toekennen van een nieuwe om dezelfde reden, minstens zes maanden moet zitten om de nieuw toegekende verblijfstitel als een eerste verblijfstitel te beschouwen. Deze definitie voor de toekenning van eerste verblijfstitels kunnen we gebruiken om het concept van immigratie per nationaliteit nader te onderzoeken.

De cijfers over eerste verblijfstitels van de DVZ die Eurostat publiceert, vragen op een aantal punten om verduidelijking. Ten eerste, vreemdelingen die asiel aanvragen (en die dus in het wachtregister zijn ingeschreven), rekent de DVZ in zijn statistieken mee als ze een eerste verblijfstitel krijgen die meer dan drie maanden geldig is.<sup>3</sup> Ten tweede, de DVZ neemt in zijn cijfers ook verblijfsvergunningen op die zijn toegekend aan diplomaten, hun familieleden en hun personeel, en dit zowel in de stocks als in de stromen. Deze preciseringen over het toekennen van eerste verblijfstitels hebben ook gevolgen op de stocks van vreemdelingen die op een gegeven ogenblik over een geldige verblijfstitel beschikken.

3 In de cijfers die de ADSEI publiceert, worden registerwijzigingen (erkende asielzoekers) meegerekend als immigraties voor de totale populatie van vreemdelingen, maar ze worden niet uitgesplitst volgens nationaliteit. De ADSEI onderschat zo de stromen uit landen met een grote asielmigratie.

## **50 jaar Congolese migratie naar België – een stand van zaken**

In 2010 hebben we niet alleen de vijftigste verjaardag van de Congolese onafhankelijkheid gevierd, maar tegelijk ook de vijftigste verjaardag van het echte begin van de Congolese migratie in België. Het Centrum wijdde op 1 juni 2010 een studiedag aan deze gebeurtenis (in het kader van de tentoonstelling 'Be.Welcome: België en Immigratie'). Op deze studiedag waaraan experts, mensen vanop het terrein en gewone burgers deelnamen, probeerden we een stand van zaken op te maken van de Congolese migratie naar België. We halen er hier enkele punten uit. De studie maakt deel uit van een drieluik dat het Centrum opmaakt over de drie grootste niet-EU migrantengemeenschappen in België: de Congolese, de Marokkaanse en de Turkse.

### *Enkele statistische indicatoren*

Oorspronkelijk was de Congolese migratie naar België er één van studenten, diplomaten, toeristen

en handelaars.<sup>1</sup> In 1960 waren er 2.585 Congolezen<sup>2</sup> in België. Vanaf de jaren 1980 blijft het studentenaandeel hoog, maar krijgt de Congolese migratie een economischer tintje. Ook gezinshereniging speelt een almaar grotere rol. In de jaren 1990 en 2000 zien we een grote toename van het aantal asielzoekers uit Congo. Het is opvallend dat bijna 92 % van de bijna 2.000 Congolese asielaanvragen uit 1991 werden ingediend door Congolezen die al in België verbleven.<sup>3</sup> Nadien kwamen de meeste asielzoekers rechtstreeks uit Congo.

1 S. Demart, "De la distinction au stigmat. Matonge: Un quartier congolais à Bruxelles", Les Cahiers de la Fonderie, 38, p.58, 2008, in Centrum/GEDAP, *Studie over de Congolese migratie en de impact ervan op de Congolese aanwezigheid in België: Analyse van de voornaamste demografische gegevens*. Brussel en Louvain-la-Neuve. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Studiegroep Toegepaste Demografie (UCL), juni 2010, p.24. Beschikbaar op: [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).

2 Tenzij anders vermeld, komen alle statistieken uit Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Studiegroep Toegepaste Demografie (UCL), *op.cit.*.

3 Regionaal Integratiecentrum Foyer Brussel (Foyer), *De Congolese jongeren aan het woord*. Foyer: Brussel, 2010, p.34.

Het aantal Congolese migranten in België is de voorbije jaren voortdurend toegenomen van 17.451 op 1 januari 1991 tot 45.800 op 1 januari 2008. Dit komt overeen met ongeveer 2,6 % van de toenmalige in het buitenland geboren populatie. 49 % van deze populatie verblijft in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 34 % in Wallonië en 17 % in Vlaanderen. Algemeen wordt aangenomen dat deze cijfers het aantal mensen van Congolese herkomst onderschatten. De officiële statistieken houden immers geen rekening met de generaties die als Belg zijn geboren. Hoe dan ook verbleven er op 1 januari 2008<sup>4</sup> in België 16.132 mensen met de Congolese nationaliteit.

Hoewel België en Congo een lange gemeenschappelijke geschiedenis hebben, blijft het aantal Congolezen dat naar België emigreert, relatief laag. Dit is heel duidelijk als we de cijfers over de aanwezigheid op 1 januari 2008<sup>5</sup> van mensen die bij de geboorte de Congolese nationaliteit hadden, leggen naast die van mensen met de Marokkaanse nationaliteit (264.413 of 15,1 % van de populatie die in het buitenland is geboren) of de Turkse nationaliteit (147.183 of 8,4 %), voor wie de emigratie naar België ook in de jaren 1960 op gang kwam. Een mogelijke verklaring voor dit verschil kunnen de bilaterale akkoorden voor het aantrekken van arbeidskrachten zijn. België ondertekende in 1964 een dergelijk akkoord met Marokko en later ook met Turkije, maar deed dit nooit met Congo: *“In tegenstelling tot migraties van andere groepen zoals de Italianen, Spanjaarden, Turken of Marokkanen had de Congolese aanwezigheid weinig te maken met de rekrutering van arbeidskrachten”*<sup>6</sup>. De belangrijkste redenen die Congolezen voor hun migratie aanhalen, zijn: het voortzetten van studies, de onzekere situatie in Congo, gezinshereniging en dan pas werk.<sup>7</sup>

### *De situatie op de arbeidsmarkt en de (niet-) erkenning van diploma's*

Een opvallend aspect van de Congolese immigratie is het grote aantal mensen - vooral mannen - met een diploma van hogere studies.<sup>8</sup> Desondanks zat 34,9 % van de Congolese populatie in 2007 zonder werk, tegenover 18,3 % voor buitenlanders over het algemeen en 9,4 % voor alle nationaliteiten samen.<sup>9</sup>

Volgens gegevens over de tewerkstelling in Brussel in 2003<sup>10</sup> zijn dit *“de beroepen waarin de meeste Congolezen werden ingeschakeld”*: medische sector, niet-gediplomeerd verplegend personeel of verplegers (25 %); schoonmakers, werksters, kamermeiden en -dienaars (20 %); magazijnbediendes of laaggeschoolde arbeiders (14 %); koks, zaalkelners (8 %); bureelbedienden (4 %); diversen: chauffeurs, verkopers, boekhouders, informatici, secretaresses, maatschappelijk werkers, kaderleden, journalisten enz. Er is weinig reden om aan te nemen dat er onlangs verandering in die situatie is gekomen, of dat de situatie er in de rest van het land anders uitziet.<sup>11</sup>

We gaan vervolgens nader in op de erkenning in België van de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's. De gemeenschappen zijn voor deze materie bevoegd. Uit *Tabel 1* blijkt dat het percentage negatieve beslissingen over erkenningsaanvragen van buitenlandse diploma's sterk verschilt

8 Zie Centrum/ Studiegroep Toegepaste Demografie (UCL), *op.cit.*, p.72.

9 Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO). *De immigratie in België: Aantallen, stromen en arbeidsmarkt - Rapport 2009*. Brussel: FOD WASO, 2010, p.41.

10 Brussels Observatorium van de Arbeidsmarkt en de Kwalificaties. *De Brusselse arbeidsmarkt en etnische discriminatie: Klemtoon op de Sub-Saharaanse Afrikaanse bevolkingsgroepen (of van origine)*. Brussel: Brussels Observatorium van de Arbeidsmarkt en de Kwalificaties, 2003, p.10. Beschikbaar op: <http://www.actiris.be/>.

11 Voor gedetailleerde statistieken over de tewerkstelling van buitenlanders in: Vlaanderen: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), *Kansengroepen in Kaart - Allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt*. Brussel, VDAB, 2009.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Martens, Ouali et al. *Etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Syntheserapport*. Brussel en Leuven: Université Libre de Bruxelles/ Katholieke Universiteit Leuven, 2005.

Wallonië: Centre d'Education Populaire André Genot (CEPAG) *Etude statistique sur les inégalités à l'emploi en Wallonie: Etat des lieux général des discriminations systémiques sur le marché de l'emploi wallon* [online] Beez: CEPAG, 2009, p. 23-45. Beschikbaar op: [www.cepag.be](http://www.cepag.be).

4 ADSEI, *Bevolking op 1/1/2008 naar nationaliteit*. Beschikbaar op: [http://statbel.fgov.be/nl/binaries/31114\\_nl\\_tcm325-82310.xls](http://statbel.fgov.be/nl/binaries/31114_nl_tcm325-82310.xls) [geraadpleegd op 19/01/2011].

5 Centrum/IACCHOS, *De demografische impact van de Turkse migratie in België*. Brussel en Louvain-la-Neuve: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding - Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines (UCL), moet nog verschijnen.

6 Centrum/ Studiegroep Toegepaste Demografie (UCL), *op.cit.*, p.83.

7 B. Schoumaker, *Enquêtes biographiques sur les migrations congolaises: Présentation du projet MAFE. Paper voorgesteld op de studiedag België - DR Congo: 50 jaar migratie*. Brussel, 1 juni 2010. Beschikbaar op: <http://www.diversiteit.be>.

naargelang het land waar de diploma's zijn behaald en naargelang de gemeenschap waar de aanvraag tot gelijkgeschakeling wordt ingediend.<sup>12</sup> Hoewel we niet beschikken over specifieke gegevens voor Vlaanderen wat betreft het percentage negatieve beslissingen over erkenningsaanvragen voor Congolese diploma's, is het zo goed als zeker dat dit percentage daar hoger ligt dan in de Franse Gemeenschap. Behalve voor diploma's behaald in één van de lidstaten van de EU 15 ligt het percentage negatieve beslissingen doorgaans hoger in Vlaanderen.

### *Groot gevaar voor bestaansonzekerheid*

Deze gegevens suggereren dat leden van de Congolese gemeenschap in België meer gevaar lopen om in de bestaansonzekerheid te belanden, een vaststelling die lijkt gestaafd te worden door het grote aantal (kwetsbare) eenoudergezinnen en alleenstaanden. Die bestaansonzekerheid dwingt deze mensen soms om slecht betaald werk te aanvaarden waarvoor ze overgekwalificeerd zijn. Deze tendens, waarbij mensen van buitenlandse herkomst of met een buitenlandse nationaliteit een baan uitoefenen waarvoor ze overgekwalificeerd zijn, tekent zich duidelijk af. De burgers van de EU 15<sup>13</sup> vormen

hierop de enige uitzondering. Bovendien ligt het gemiddelde inkomen van onderdanen van derde landen (€ 12.240), of van Belgen die buiten de EU zijn geboren (€ 14.340), lager dan dat van de populatie over het algemeen (€ 18.270). De armoederisicograad ligt ook hoger<sup>14</sup>: die bedraagt 35 % voor Belgen geboren buiten de EU en 48 % voor onderdanen van derde landen. De gemiddelde nationale armoederisicograad bedraagt 14 %.

Tot slot stellen we vast dat heel wat uitstekend onderzoek wordt verricht naar de sociaaleconomische situatie van buitenlanders in België. Het grote risico op bestaansonzekerheid dat we bij de Congolese populatie hebben vastgesteld, verdient echter nader onderzoek. Diepgaander demografisch en sociologisch onderzoek over de Congolese migratie is wenselijk, waarbij informatie uit relevante databanken van federale instanties (zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, ADSEI, het Rijksregister, Eurostat enz.) gekoppeld wordt aan meer kwalitatieve studies over de ervaringen van Congolese migranten. Hierdoor krijgen we niet alleen een betere kijk op de uitdagingen van deze migratie voor België, maar kunnen we ook een einde maken aan de situatie op het terrein die mensen van Congolese herkomst lijkt te benadelen.

12 M. Martiniello et al. *Nieuwe migraties en nieuwe migranten in België* [online]. Gent: Academia Press, 2010, p.74-9. Beschikbaar op: <http://www.belspo.be>.

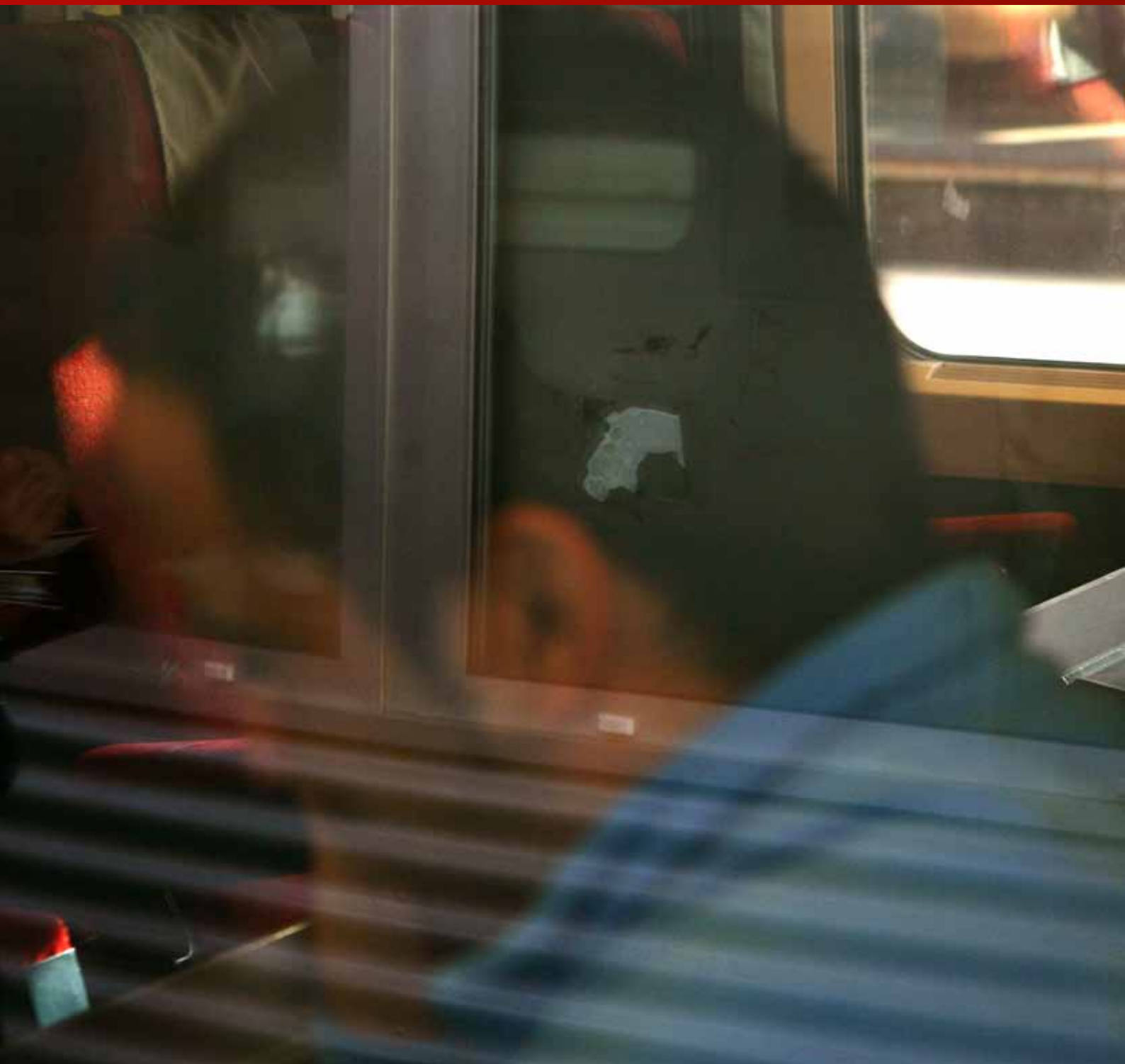
13 J. Geets et al., 'Overkwalificatie als indicator voor arbeidsmarktintegratie van hooggeschoolde migranten', *Over.Werk: Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 2010, 4, pp.71-84.

14 V. Corluy & G. Verbist, 'Inkomens- en arbeidsmarktpositie van migranten in België', *Over.Werk: Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 2010, 4, p.86. Armoederisicopercentage is "het percentage personen met een equivalent netto beschikbaar inkomen lager dan 60 % van het mediaan netto nationaal equivalent inkomen", Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Feiten en cijfers. Beschikbaar op: [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be).

*Tabel 1: Percentage negatieve beslissingen met betrekking tot erkenningsaanvragen voor diploma's die in het buitenland werden behaald, 2001-2006 (Bron: Martiniello en al, op. cit. NB: n = aantal ingediende aanvragen; EU 12 = 12 nieuwe EU-lidstaten)*

% negatieve beslissingen	Alle landen	EU 15 (zonder België)	EU 12	Congo	Marokko/Turkije
Franse Gemeenschap	30,2% (n = 2.492)	20,4% (n = 680)	26,1% (n = 207)	29,9% (n = 204)	35,8% (n = 559)
Vlaamse Gemeenschap	40,9% (n = 6.628)	16,5% (n = 2.149)	39,5% (n = 544)	N/A	40,2% (n = 605)





**HOOFDSTUK I:  
TOEGANG TOT  
HET GRONDGEBIED**



# A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE

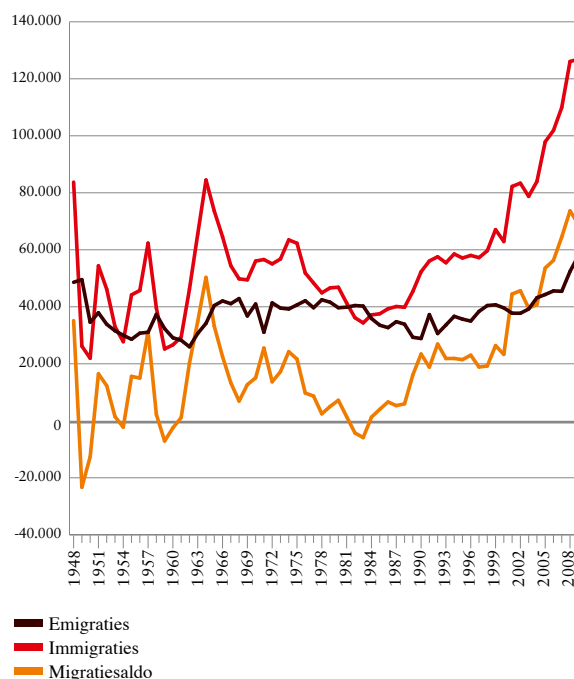




## 1. Legale migratie blijft toenemen

In 2008 en 2009 heeft de toename van immigratie van vreemdelingen uit het buitenland zich onverminderd doorgezet. In 2008 bedroeg de instroom 123.270 personen en in 2009 125.990 personen (Figuur 1). Deze ononderbroken toename van de immigratie sinds het midden van de jaren 1980 is opvallend, temeer daar de Belgische staat in 1974 besliste om arbeidsmigratie een halt toe te roepen. Die beslissing zorgde tussen 1974 en 1983 voor een daling van het aantal immigraties. De opflakking die we sinds het midden van de jaren 1980 vaststellen, verschilt van de naoorlogse immigratie en van de immigratie in de jaren 1960. Toen ging het om een gewenste instroom die de staat had geregeld via bilaterale overeenkomsten om arbeidskrachten aan te trekken. Het einde van de jaren 2000 wordt gekenmerkt door een positieve toename van het aantal migraties. We stellen voor 2009 een vertraging vast in de toename van de instroom van vreemdelingen, maar voor een interpretatie is het nog te vroeg. Het kan gaan om het begin van een fase waarin de migratiestromen vertragen, of om een ontwikkeling die op de conjunctuur berust en die beperkt is in de tijd.

Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2009<sup>20</sup> (Bronnen: RR-ADSEI (Rijksregister – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie))



20 De waargenomen immigraties en emigraties van vreemdelingen in 2008 en 2009 berusten op ramingen. De migratiestromen voor de hele bevolking (Belgen en vreemdelingen) werden door de ADSEI gepubliceerd. De migratie van vreemdelingen kan dus geschat worden op basis van de verhouding tussen de migratie van Belgen en van vreemdelingen van de afgelopen jaren.

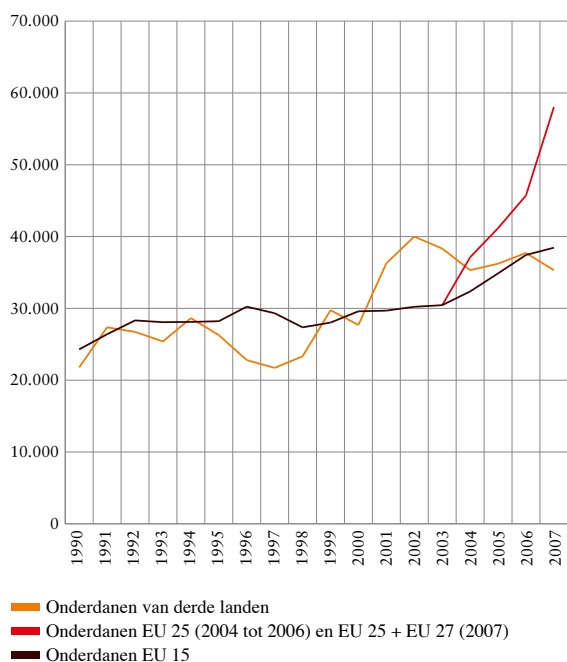
## 2. Geografische herkomst van migranten

De recentste gegevens over de migratiestromen in 2008 en 2009 die de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) heeft gepubliceerd, zijn nog niet volgens nationaliteit opgesplitst. De laatste beschikbare statistieken over immigratie per nationaliteit hebben betrekking op 2007 (Figuur 2). Tussen 2004 en 2007 stijgt de immigratie van burgers uit de EU 15 gestaag. De migratiedynamiek van EU-burgers neemt verder toe na de uitbreiding van de EU in 2004

en in 2007. Terwijl onderdanen van de 12 nieuwe EU-lidstaten in 2003 7% van de immigratie van vreemdelingen uitmaken, stijgt dat aandeel tot 22% in 2007. Sinds het midden van de jaren 2000 neemt de instroom van EU-burgers gestaag toe en wordt door de uitbreiding alleen maar groter. Jammer genoeg kunnen we door de laattijdige publicatie van de immigratiecijfers per nationaliteit de recente ontwikkelingen van deze immigraties niet inschatten. We weten dus niet

of de toename van het aantal immigraties van vreemdelingen in 2008 en 2009 toe te schrijven is aan de grotere instroom van EU-burgers.

.....  
**Figuur 2: Ontwikkeling van het aantal geregistreerde immigraties voor EU-burgers en onderdanen van derde landen, 1990-2007 (asielzoekers en vluchtelingen niet meegerekend sinds 1995) (Bronnen: RR-ADSEI)**



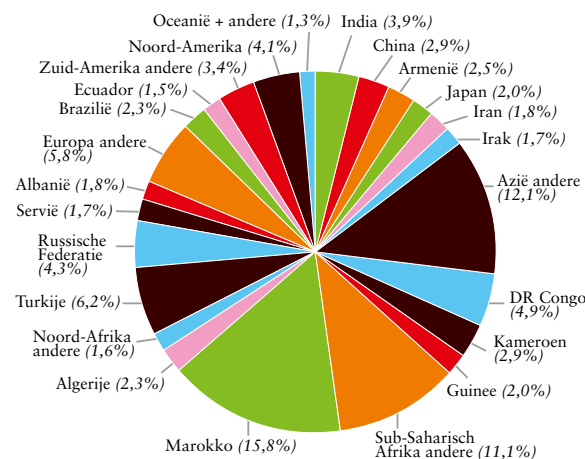
Met de invoering van de verordening van het Europese Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming zijn de EU-lidstaten verplicht om statistieken te publiceren

**“De EU-lidstaten zijn verplicht om statistieken te publiceren over het afleveren van verblijfstitels.”**

over het afleveren van verblijfstitels. Die statistieken vormen een nieuwe bron met gegevens over migratie. We vermelden hier dat de eerste verblijfstitels verblijfsvergunningen zijn die minstens drie maanden geldig zijn. Om gelijkaardige redenen moet er tussen het verstrijken van een oude verblijfsvergunning en het verlenen van een nieuwe op grond van dezelfde basis, minstens zes maanden verlopen zijn, opdat de nieuwe vergunning als een eerste verblijfstitel kan beschouwd worden. Deze definitie voor de aflevering van eerste verblijfstitels is bruikbaar om het immigratiefenomeen te benaderen. Het eerste methodologische verschil is

dat vreemdelingen die een asielverzoek hebben ingediend (en ingeschreven worden in het wachtregister) in de statistieken van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) worden meegerekend zodra ze een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden ontvangen.<sup>21</sup> Het tweede verschil is dat de ADSEI de diplomaten, hun familieleden en hun personeel nog niet heeft toegevoegd aan de statistieken over de migratiestromen. Het derde verschil ten slotte is het feit dat de gegevens van de DVZ over de verblijfstitels zich beperken tot de derdelanders, terwijl de gegevens van de ADSEI de migratiestromen van de Belgen en van alle vreemdelingen hernemen.

.....  
**Figuur 3: Indeling per nationaliteit van afgeleverde eerste verblijfstitels, 2009 (Bronnen: DVZ - Eurostat)**



In 2009 is zowat 40% van de migranten uit derde landen afkomstig van het Afrikaanse continent (Figuur 3). Sub-Sahara Afrika is goed voor de ene helft van de instroom, Noord-Afrika voor de andere helft. Vier op vijf Noord-Afrikaanse migranten komen uit Marokko. Hiermee blijft Marokko ook in 2009 het eerste land van herkomst voor immigraties uit derde landen naar België (Figuur 3). Voor Sub-Saharisch Afrika blijft de Democratische Republiek Congo het belangrijkste herkomstland, gevolgd door Kameroen en Guinee. De toename van de immigratie uit Guinee is dankzij de gegevens over de verblijfstitels nu duidelijk te zien omdat deze cijfers rekening houden met erkende vlucht-

.....  
 21 In de cijfers die de ADSEI publiceert worden wijzigingen van het register (bij de erkenning als vluchteling) opgenomen in de totale immigratiecijfers van vreemdelingen, maar worden ze niet opgesplitst per nationaliteit. Dat leidt tot een onderschatting van de instromen van nationaliteiten uit landen waaruit vaak asielzoekers afkomstig zijn. Zie ook: *Methodologisch kaderstuk*, Inleiding.

telingen of asielzoekers die hun verblijf geregulariseerd zagen. Immigratie uit Azië is in 2009 goed voor 27% van de instroom uit derde landen (Figuur 3). Koplopers zijn hier India en China met respectievelijk 2.317 en 1.726 immigraties.

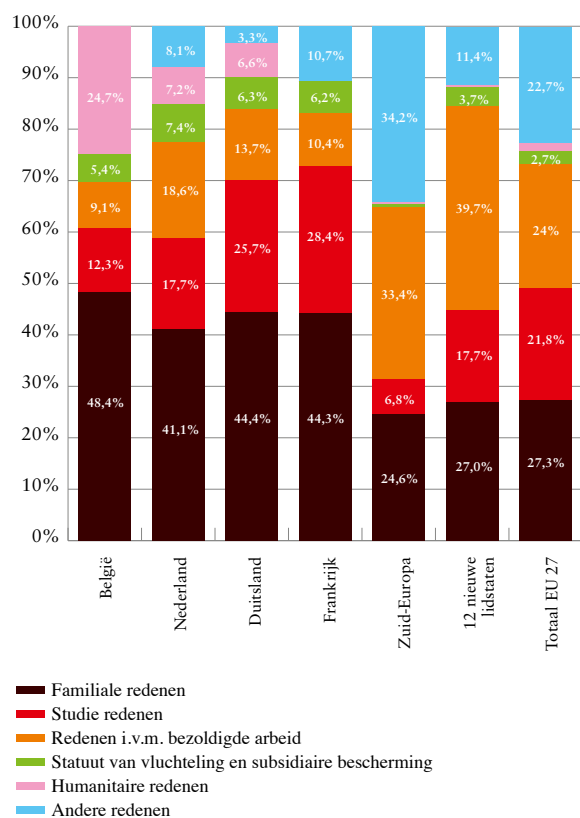
Dankzij de informatie over verblijfstitels kunnen we drie immigratiestromen uit Azië in kaart brengen. Het gaat om Armenië, Iran en Irak, drie landen die bovenaan prijken op het lijstje met asielaanvragen in België. Turkse onderdanen nemen nog altijd een groot deel van de immigratie uit derde landen voor hun rekening, maar ze worden langzaam maar zeker ingehaald door de instroom van Russen in België. Bij immigratie uit

Zuid-Amerika gaat het vooral om Brazilianen en Ecuadorianen. Noord-Amerika is tenslotte goed voor 4% van de instroom uit derde landen. Dit percentage ligt twee keer lager dan de berekening die in 2007 op basis van gegevens van de ADSEI werd uitgevoerd. Let wel: de gegevens over eerste verblijfstitels die Eurostat levert, onderschatten het belang van immigratie uit landen van waaruit migratie om asielredenen nauwelijks voorkomt, zoals Noord-Afrika en Noord-Amerika.<sup>22</sup>

22 Het feit dat de wijzigingen van register door de ADSEI niet per nationaliteit worden weergegeven, heeft als gevolg dat de omvang van de immigraties van personen die afkomstig zijn uit landen waaruit doorgaans asielzoekers afkomstig zijn in de cijfers van ADSEI wordt onderschat.

### 3. Wettelijke migratiemotieven

Figuur 4: Indeling van de afgeleverde verblijfstitels volgens uitreikingsmotief, buurlanden van België, 2009<sup>23</sup> (Bron: Eurostat)



De gegevens die worden overgemaakt aan Eurostat door de lidstaten over het afleveren van eerste verblijfstitels is belangrijk omdat elkeen onder hen hierover elk jaar gegevens moet overmaken. Omdat deze statistieken echter op heel uiteenlopende manieren worden opgesteld en de lidstaten de voorgeschreven definities van Eurostat op verschillende wijze interpreteren, moet de gebruiker omzichtig te werk gaan als hij deze gegevens vergelijkt. Ze laten ons wel toe om de migratiemotieven in België te vergelijken met die van onze Europese bureaus zoals blijkt uit Figuur 4. Als we de omvang van de categorie ‘andere redenen’ als referentiepunt nemen om de kwaliteit van de gegevens te beoordelen die de verschillende lidstaten aanleveren, stellen we grote onderlinge verschillen vast. Verschillen in nationale wetgeving die het verblijf van vreemdelingen regelt of andere manieren om immigrantenpopulaties administratief te registreren, kunnen mogelijke verklaringen voor deze verschillen zijn.

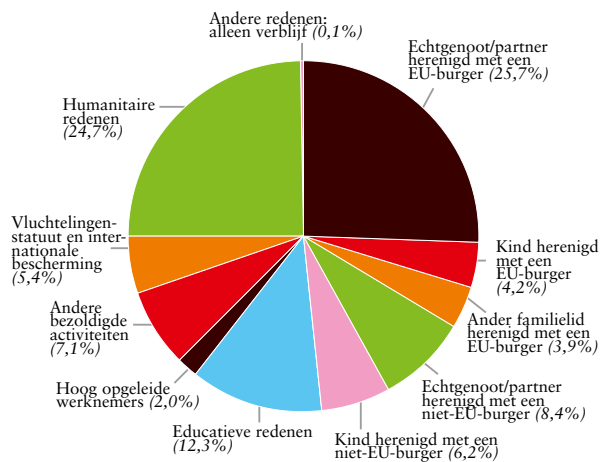
**“Op Europees vlak is gezinshereniging de belangrijkste reden om een verblijfstitel aan derdelanders af te leveren.”**

Op Europees vlak stellen we zowel in België als in de

23 Alleen Luxemburg en Cyprus hebben geen gegevens over afgeleverde eerste verblijfstitels gepubliceerd.

buurlanden vast dat gezinshereniging de belangrijkste reden is om een verblijfstitel aan derdelanders af te leveren. In de verschillende lidstaten werden in 2009 tussen 41,1% en 48,4% van de verblijfstitels om familiale redenen uitgereikt. België is hier koploper. Familiale migratie heeft in België en in zijn buurlanden duidelijk de overhand, zeker in vergelijking met het gemiddelde van 27,3% voor de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU 27). Bij immigratie om onderwijsmotieven stellen we grote verschillen tussen België en zijn buurlanden vast. Frankrijk en Duitsland reiken iets meer dan een kwart van hun verblijfstitels uit aan derdelanders die een opleiding komen volgen. In Nederland gaat het om 17,7% en in België om 12,3%, wat beduidend minder is dan het gemiddelde van 21,8% voor de EU 27. In Zuid-Europese landen (33,4%) en nog meer in de twaalf nieuwe lidstaten van de Europese Unie (39,7%) is werk het belangrijkste immigratiemotief. Deze beide groepen van landen reiken ongeveer een kwart van hun verblijfstitels om familiale redenen uit. We stellen ook vast dat humanitaire redenen in de Europese lidstaten vrij weinig voorkomen als verblijfsmotief, behalve in België. Het is plausibel dat andere lidstaten de categorie ‘humanitaire redenen’ onderbrengen onder de noemer van ‘andere redenen’.

Figuur 5: Indeling van de afgeleverde eerste verblijfstitels volgens motief, 2009 (Bronnen: DVZ - Eurostat)

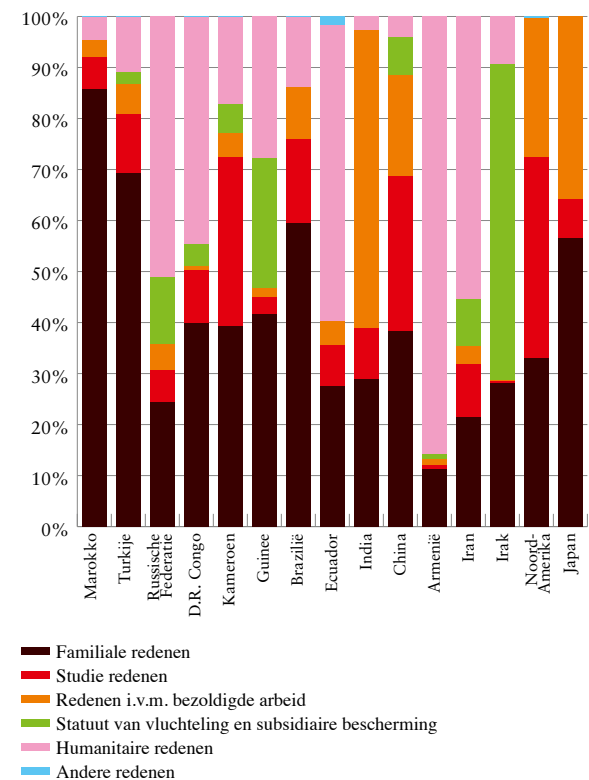


Nauwelijks twee jaar geleden was het bij het onderzoek naar de migratiestromen in België raden naar de migratiemotieven, maar sinds 2008 biedt Eurostat op zijn website betrouwbare en volledige gegevens over wettelijke verblijfsmotieven aan. Die leren ons (Figuur 5) dat in 2009 48% van de 58.939 eerste verblijfstitels om fami-

liale redenen werden afgeleverd en dat bij ongeveer 70% van de gezinsherenigingen de hereniger een EU-burger is.<sup>24</sup> In 70% van deze herenigingen gaat het om een echtgenoot of een partner. Van de eerste verblijfstitels wordt 25% om humanitaire redenen uitgereikt.

Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken behoren regularisaties op basis van artikelen 9bis, 9ter en 9,3<sup>25</sup> ook tot deze categorie. Met 12% van de instroom uit derde landen zijn ‘studies’ het derde legale migratiemotief, gevolgd door arbeid, in 2009 goed voor 9% van de afgeleverde verblijfstitels. Voor 5% van de onderdanen uit derde landen geldt tot slot de erkenning van het vluchtelingenstatuut als migratiemotief.

Figuur 6: Indeling van afgeleverde eerste verblijfstitels volgens motief en nationaliteit, 2009 (Bronnen: DVZ en Eurostat)



24 Voor een meer gedetailleerde analyse van de gegevens over familiale migratie, zie: *Cijfers en demografie*, Hoofdstuk 4.

25 Hoewel een humanitaire reden geen rechtstreeks migratiemotief is, gaat het om een administratieve beslissing die het verblijf wettigt van vreemdelingen die wellicht al een tijdje in België verblijven. De aflevering van een verblijfstitel komt niet noodzakelijk overeen met de datum waarop iemand in België aankomt. Dit geldt ook voor vluchtelingen die asiel hebben aangevraagd alvorens hun migratie definitief als wettelijk wordt beschouwd, met andere woorden de datum van de verblijfstitel valt samen met het ogenblik dat hen het vluchtelingenstatuut wordt toegekend.

Uit *figuur 6* blijkt dat er een verband bestaat tussen de migratiemotieven en de geografische herkomst van migranten. Voor Marokkaanse, Turkse en Braziliaanse onderdanen is migratie om familiale redenen veruit het belangrijkste migratiemotief. Migratie om familiale redenen komt bij alle nationaliteitsgroepen voor, bij de ene al wat meer dan bij de andere. Met respectievelijk 58% en 36% van de wettelijke instroom op grond van arbeid, zijn Indiërs en Japanners de twee grootste groepen voor wie een bezoldigde activiteit het belangrijkste migratiemotief is. Uit Noord-Amerika en China immigreren heel wat studenten en in mindere mate werknemers. Ook uit Kameroen immigreren opval-

lend veel studenten. Er is nog een groep met daarin Irakezen, Armeniërs, Iraniërs, Russen, Guineërs en Congolezen die de afgelopen jaren vrij vaak asiël in België hebben aangevraagd. Bij deze groep schommelt het erkenningspercentage van het vluchtelingenstatuut tussen 1% voor Armeniërs en 61% voor Irakezen. Diezelfde groepen (uitgezonderd de Irakezen) hebben om humanitaire redenen ook vrij vaak een eerste verblijfstitel gekregen. Tot slot, merken we nog de bijzondere situatie van de Ecuadorianen op die traditioneel weinig om internationale bescherming vragen, en waarvan meer dan de helft zijn eerste verblijfstitel ontvangt op basis van humanitaire redenen.

## 4. Naar een vrouwelijking van de immigratie

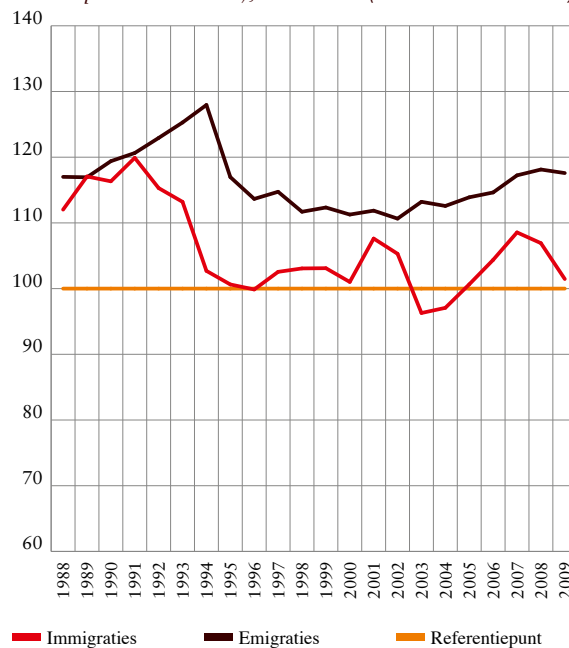
De verhouding tussen het aantal mannelijke en vrouwelijke immigranten levert een index op die de genderratio meet. Deze indicator meet elk jaar hoeveel mannelijke immigranten er per 100 vrouwelijke immigranten zijn. Tussen 1988 en 1993 telden we elk jaar 112 tot 120 mannelijke immigranten per 100 vrouwelijke immigranten. Tussen 1994 en 1999 vrouwelijkt de immigratie en is die voor de beide seksen ongeveer even groot (in die periode zijn er tussen 100 en 103 mannelijke immigranten per 100 vrouwen). Tussen 2001 en 2002 neemt de mannelijke instroom opnieuw toe. Dit is wellicht een gevolg van de regularisatiecampagne van 1999.<sup>26</sup>

In 2003 en 2004 neemt de vrouwelijke instroom duidelijk toe. Sinds 2005 zien we een nieuwe stijging van de mannelijke instroom, die wellicht te maken heeft met de groeiende instroom uit de nieuwe EU-lidstaten.

Sinds eind jaren 1980 gaat het bij de emigratiestromen<sup>27</sup> vooral om mannen. Tussen 1988 en 1994 stellen we een groeiende vermannelijking bij emigraties vast: hun aantal stijgt van 117 naar 128 per 100 vrouwen. Sinds 1995 schommelen de emigratiecijfers

tussen 110 en 117 mannen per 100 vrouwen.<sup>28</sup>

*Figuur 7: Genderratio van de migratiestromen in België (aantal mannen per 100 vrouwen), 1988-2009 (Bronnen: RR-ADSEI)*

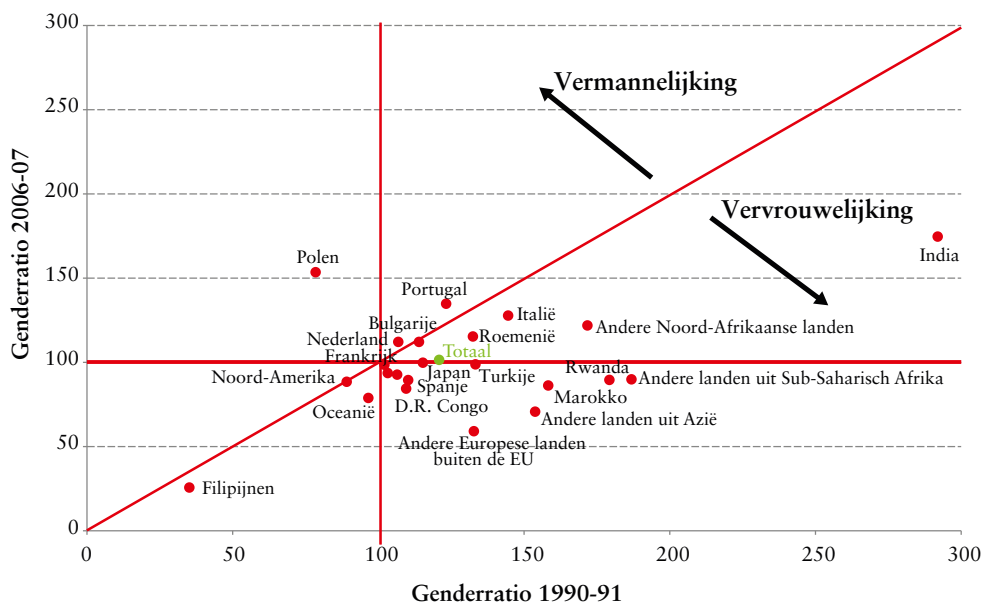


<sup>26</sup> De studie *Before and After* gaat uit van een zo representatief mogelijke steekproef van de geregulariseerde populatie naar aanleiding van de campagne in 1999. De sekseratio voor die steekproef bedraagt 205 mannen per 100 vrouwen. Deze vaststelling bevestigt de hypothese dat vooral mannen voordeel hebben getrokken van de regularisatiecampagne in 1999.

<sup>27</sup> De emigraties omvatten het vertrek gemeld door vreemdelingen en de administratieve schrapping van vreemdelingen nadat hun legale verblijf is afgelopen.

<sup>28</sup> De daling van de sekseratio in 1995 valt samen met de invoering van het wachtregister en de schrapping van asiëlzoekers uit de cijfers over legale immigratie.

Figuur 8: Vergelijking van de genderratio's van de immigratiestromen tussen 1990-91 en 2006-07 (Bronnen: RR-ADSEI)



Figuur 8 illustreert de vervrouwelijking van de migratiestromen. We stellen dit in alle immigratielanden vast, behalve in Nederland, Portugal en Polen, waar de migratiestromen tussen het begin van de jaren 1990 en de tweede helft van de jaren 2000 mannelijker getint werden. De vermannelijking is vooral heel opvallend voor de Polen. Tussen deze beide periodes loopt de genderratio op van 78 naar 153 immigrerende mannen per 100 vrouwen. Begin jaren 1990 immigreren hoofdzakelijk vrouwen uit de

**“Vervrouwelijking van de migratiestromen, in alle immigratielanden behalve in Nederland, Portugal en Polen.”**

Filippijnen, Noord-Amerika en Oceanië en die trend versterkt nog in 2006-07. In het begin van de jaren 1990 is de immigratie uit een aantal landen mannelijk getint, maar zestien jaar later zijn het vooral vrouwen die immigreren. Het gaat om de Democratische Republiek Congo, Marokko, Rwanda, Turkije en Spanje.

Een laatste groep nationaliteiten levert in 2006-07 hoofdzakelijk mannelijke immigranten op, hoewel er sinds het begin van de jaren 1990 een duidelijke vervrouwelijking aan de gang is. Het gaat om immigranten uit Italië, Bulgarije, Roemenië en India.

## 5. Een vergelijking tussen België en de landen van de EU 27

Op basis van enkele indicatoren van Eurostat vergelijken we de migratie in België met die in de landen van de EU 27 op vier punten: geregistreerde immigraties, geregistreerde emigraties, migratiesaldo<sup>29</sup> en de verhouding tussen buitenlandse vrouwen en

mannen. De vergelijkende gegevens zijn momenteel enkel beschikbaar tot 2008. Het Centrum herinnert eraan dat de toepassing van de definities van Eurostat kunnen verschillen volgens de lidstaten, en dat de hier gemaakte vergelijkingen puur indicatief zijn.

In absolute cijfers was België in 2008 één van de landen van de EU 27 met de hoogste migratieactiviteit van eigen burgers, EU-burgers en onderdanen van derde landen (Figuur 9). Rekening houdende met alle

<sup>29</sup> De Eurostat-cijfers houden geen rekening met mensen in het wachtregister. Voor meer informatie over de beperkingen van de beschikbare statistieken, zie: *Kaderstuk methodologie*, Inleiding. Eerder dit hoofdstuk vindt u meer uitleg over de methodologie die Eurostat gebruikt.

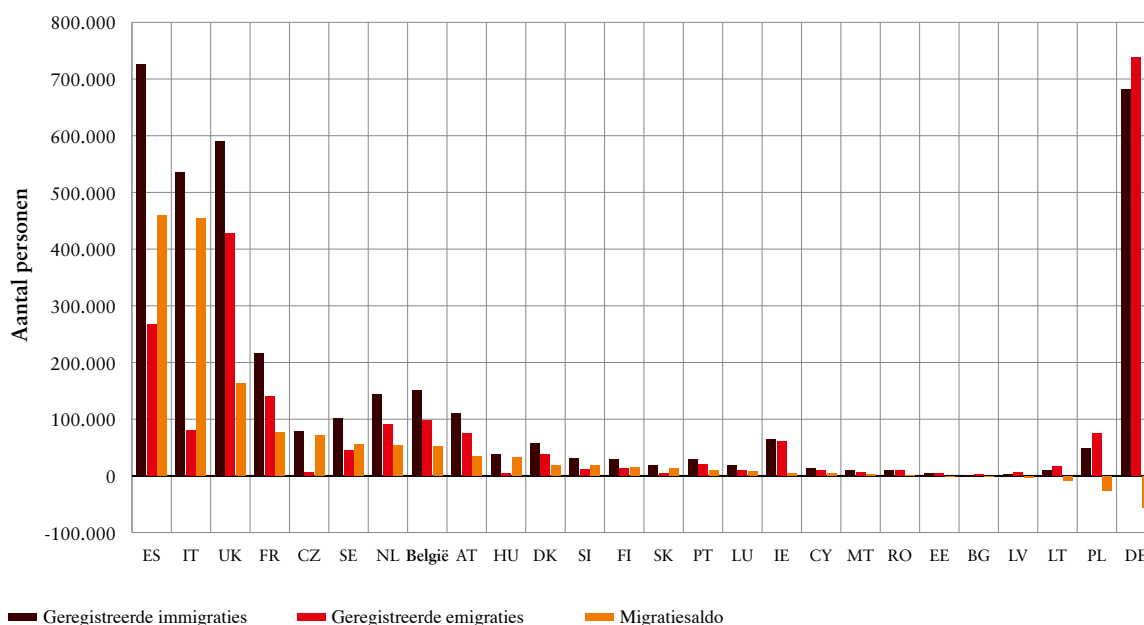
nationaliteiten, stond België in 2008 op plaats zes wat immigraties betreft, op plaats vijf wat emigraties betreft en op plaats acht wat het migratiesaldo betreft. In verhouding tot de totale bevolking van het land, stond België op de zevende plaats in termen van immigratie, bleef het staan op plaats vijf wat emigratie betreft en op plaats acht voor het migratiesaldo in 2008. (Figuur 10).

Als we het migratiesaldo even buiten beschouwing laten, is de evolutie van het aantal immigranten en emigranten in België vergelijkbaar met wat tussen 1998 en 2008 in alle landen van de EU 27 gebeurt (Figuur 11 en Figuur 12). Tijdens deze periode stijgen het aantal immigraties, emigraties en het migratiesaldo voortdurend, een lichte daling van het migratiesaldo tussen 2007 en 2008 niet te na gesproken (Figuur 11). Deze daling is het gevolg van een grotere stijging van het aantal emigraties in vergelijking met de voor-

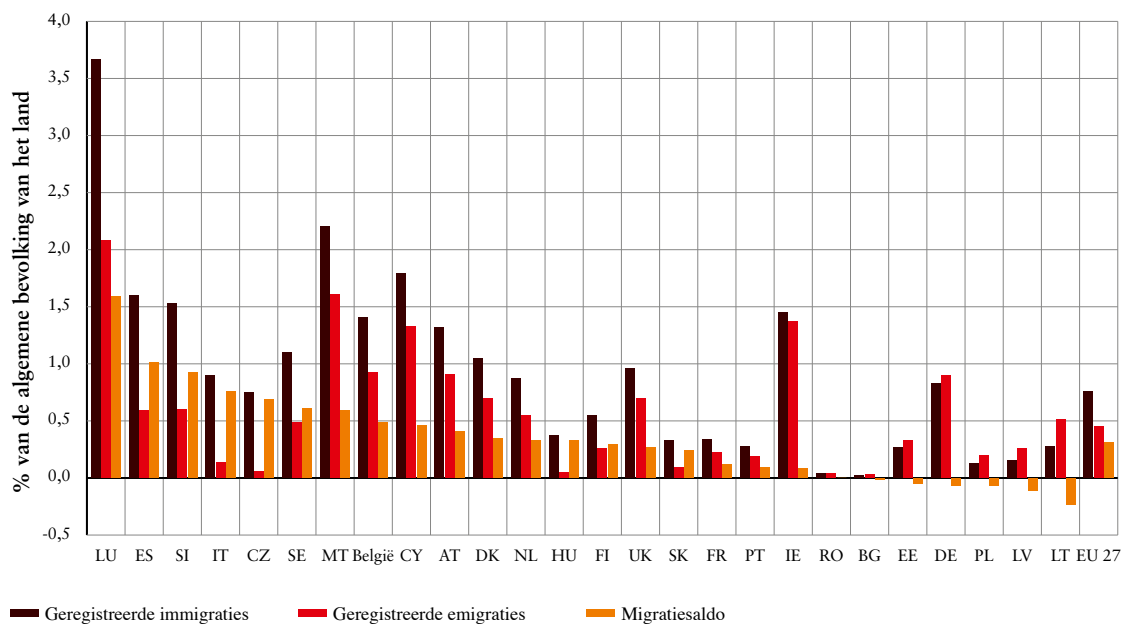
gaande jaren. Voor de EU 27 stijgt het migratiesaldo fors in 2007, waarna in 2008 een sterke daling volgt (Figuur 12). De stijging in 2007 is het gevolg van een forse toename van het aantal immigraties; de daling in 2008 is dan weer te wijten aan een sterke toename van het aantal emigraties en een gevoelige daling van het aantal immigraties.

De percentages buitenlandse vrouwen en mannen in België en in de landen van de EU 27, evolueerden op een vergelijkbare manier tussen 1998 en 2008, om dan uit te monden in een grotere pariteit. Zoals blijkt uit *figuur 13* wordt de verhouding tussen het aandeel buitenlandse vrouwen en mannen in de hele EU 27 almaar kleiner (ze evolueert van 54,3% mannen tegenover 45,7% vrouwen in 1998 naar 51,5% mannen tegenover 48,5% vrouwen in 2008). We zien eenzelfde tendens in België waar het aandeel mannen tussen 1998 en 2008 daalt van 52,4% naar 50,9%.

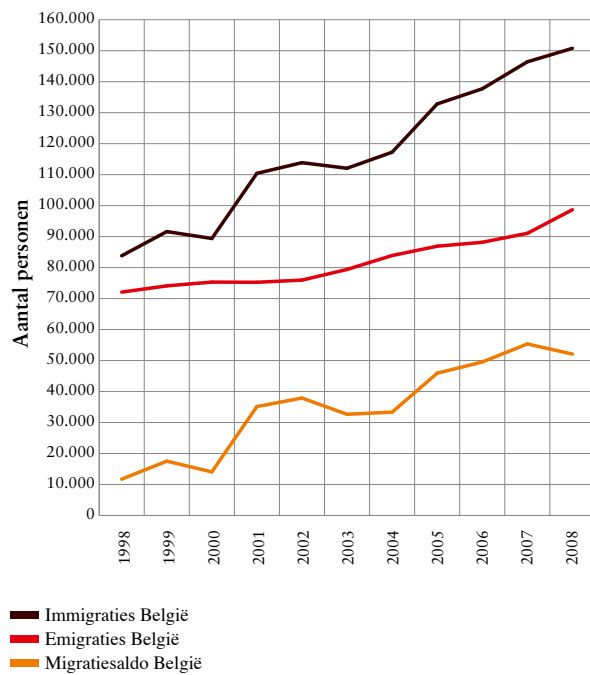
Figuur 9: Geregisteerde immigraties, geregisteerde emigraties en migratiesaldo in de EU 27 in 2008 in absolute cijfers, opgelijst in dalende volgorde van het migratiesaldo (Bron: Eurostat) N.B.: gegevens over Griekenland zijn niet beschikbaar; gegevens over Roemenië dateren van 2007



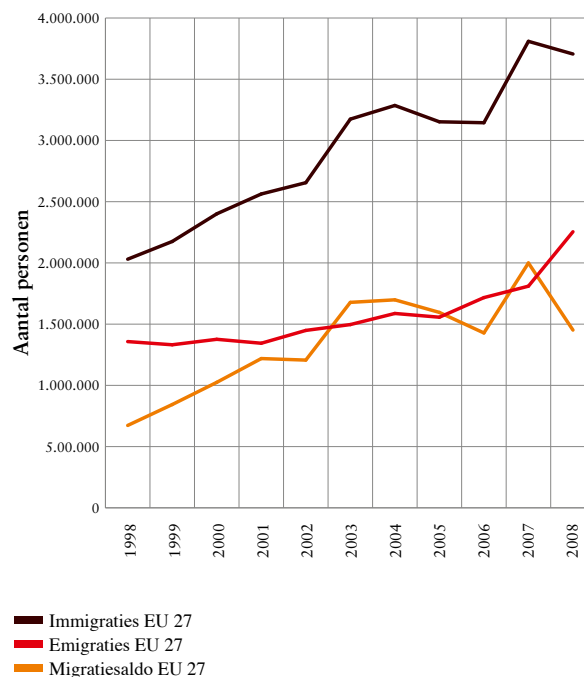
Figuur 10: Geregisteerde immigraties, geregisteerde emigraties en migratiesaldo in de EU 27 in verhouding tot de bevolking van het land, in 2008, opgelijst in dalende volgorde van het migratiesaldo (Bron: Eurostat) N.B.: gegevens over Griekenland zijn niet beschikbaar; gegevens over Roemenië dateren van 2007



Figuur 11: Geregisteerde immigraties, geregisteerde emigraties en migratiesaldo in België, 1998-2008 (Bron: Eurostat)

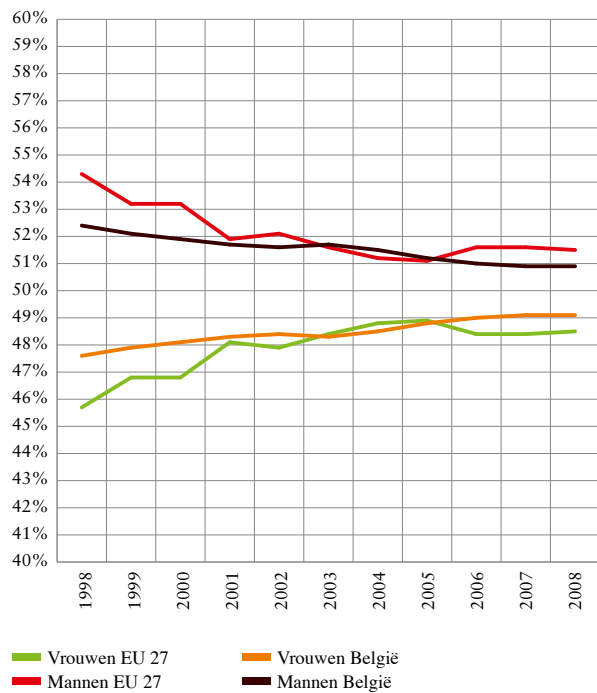


Figuur 12: Geregisteerde immigraties, geregisteerde emigraties en migratiesaldo in de landen van de EU 27, 1998-2008 (Bron: Eurostat) N.B.: gegevens over Griekenland zijn niet beschikbaar; gegevens over Roemenië dateren van 2007





.....  
**Figuur 13: Percentage buitenlandse vrouwen en mannen in België en in de landen van de EU 27, 1998-2008 (Bron: Eurostat) N.B.: gegevens over Griekenland zijn niet beschikbaar; gegevens over Roemenië dateren van 2007**



# **B. ANALYSE EN UITDAGINGEN**



## I. Een gemeenschappelijk visumbeleid binnen een ruimte zonder interne grenscontroles

Vanuit de opdracht om een ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’ te creëren, stelt de Europese Unie (EU) zich onder meer volgende doelstellingen: “*a) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen; b) te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen; c) geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen opzetten*”.<sup>30</sup>

Daarmee bouwt de EU verder op het zogenaamde Schengenacquis, dat met het Verdrag van Amsterdam in 1997 in het kader van de Unie werd geïntegreerd. Het Schengenacquis verwijst naar intergouvernementele overeenkomsten over de afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen van de betrokken lidstaten.<sup>31</sup> Deze afspraak ging gepaard met allerlei flankerende maatregelen, zoals samenwerking op het vlak van veiligheid<sup>32</sup>, visumbeleid, data-uitwisseling<sup>33</sup>, controles aan de gemeenschappelijke buitengrenzen en bijvoorbeeld ook regels over de verantwoordelijkheden voor de behandeling van asielaanvragen.<sup>34</sup>

Hoewel het Schengenacquis nu integraal deel uitmaakt van de EU, is het nog steeds merkbaar dat dit raamwerk buiten de Unie is gegroeid. Alle EU-lidstaten nemen wel in meer of mindere mate deel aan de Schengensamenwerking, maar ze maken niet allemaal deel uit van deze ruimte zonder interne grenscontroles. Groot-Brittannië en Ierland kozen ervoor de interne grenscontroles niet af te schaffen en Cyprus, Bulgarije en Roemenië voldoen nog niet aan de voorwaarden om

deze te mogen afschaffen. Bovendien zijn er ook niet-EU-lidstaten die deel uitmaken van deze ruimte, met name Noorwegen, IJsland en Zwitserland.<sup>35</sup> Samenlevat: momenteel kan men zich zonder grenscontroles verplaatsen binnen een zone van 25 landen, waarvan 22 EU-lidstaten en drie geassocieerde niet-EU landen.

Landen die willen toetreden tot de EU moeten het Schengenacquis volledig aanvaarden, maar daarmee maken ze nog niet onmiddellijk deel uit van de Schengenruimte. Gedurende een evaluatieperiode moet onder meer blijken of deze landen in staat zijn hun externe land-, zee-, en luchtgrenzen te bewaken en of de samenwerking met de politiediensten op punt staat.

Een wezenlijk onderdeel van het versterken van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de EU is het voeren van een gemeenschappelijk visumbeleid. Een visum voor kort verblijf<sup>36</sup> dat door één van de Schengenlidstaten wordt uitgevaardigd, is in principe immers geldig in de hele Schengenruimte.

**“Een wezenlijk onderdeel van het versterken van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de EU is het voeren van een gemeenschappelijk visumbeleid.”**

In 2010 werd een belangrijke stap gezet in dit streven naar een gemeenschappelijk visumbeleid: sinds 5 april 2010 is de Europese visumcode<sup>37</sup> van kracht. De visumcode tracht alle bestaande wettelijke bepalingen over het visum voor kort verblijf te groeperen en stelt de gemeenschappelijke regels vast met betrekking tot de voorwaarden en procedures voor de afgifte en de annulatie of intrekking ervan. Europees Commissaris voor Binnenlandse Zaken Cecilia Malmström meent dat met de ingang van de visumcode de voorwaarden voor de afgifte van visa voor de Schengenruimte aan derdelanders nauwkeuriger, transparanter en billijker zullen worden.

30 Art. 77 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie.

31 De Schengenovereenkomst werd in 1985 ondertekend in het Luxemburgse Schengen door België, Nederland, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk. Geleidelijk sloten meer landen zich aan.

32 In dit verband werd het Schengeninformatiesysteem (SIS) opgezet. Dit is een databank waarmee de politiediensten en justitiële autoriteiten van de Schengenlidstaten gegevens kunnen uitwisselen. Momenteel werkt men aan een opvolger van dit systeem (SIS II) gezien de technologische nood, het veranderde EU-kader en de uitbreiding van de Schengenruimte.

33 Inzake data-uitwisseling werkt men aan een Visuminformatiesysteem (VIS) dat de uitwisseling van visuminformatie (persoons- en biometrische gegevens) tussen de Schengenlidstaten moet mogelijk maken.

34 Deze afspraken werden gemaakt in de Dublinconventie en later in de Europese Dublinverordening. De Dublinverordening is gekoppeld aan de Eurodac-verordening die een databank creëerde voor vingerafdrukken van asielzoekers en mensen die irregulier het grondgebied van de lidstaten betreden. Zie: *Naar een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel*, Hoofdstuk 2.

35 Voor meer details, zie protocol 19 e.v. zoals toegevoegd aan het Verdrag van Lissabon.

36 Een visum kort verblijf is een visum voor maximaal drie maanden binnen een periode van zes maanden. Visa of verblijfsvergunningen voor een langere termijn blijven een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf, maar hiermee kan men normaal wel reizen binnen de Schengenzone (als equivalent van een visum korte termijn).

37 Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.

Hieronder wordt de toepassing van de visumcode voor België toegelicht. Nadien bekijken we (de gevolgen van) de beslissing om een aantal landen uit de Westelijke Balkan vrij te stellen van een visum om het Schengen-gebied te betreden. Tot slot staan we stil bij een cate-

gorie onderdanen van derde landen die expliciet worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de visumcode (en een gunstiger regime kennen), met name de gezinsleden van EU-burgers.

## 2. De toepassing van de visumcode in België

De toepassing van de visumcode stuit in België nog op een aantal inconsistenties met de wet van 15 december 1980. Er heerst meer bepaald een spanningsveld tussen artikel 3 van de Belgische wet en artikel 34 van de visumcode.

### *Een visum verleent geen automatisch recht op toegang*

Zowel de wet<sup>38</sup> als de visumcode<sup>39</sup> verleent geen automatisch recht op binnenkomst aan de persoon die een geldig visum bezit. De betrokkene kan bij grenscontrole alsnog de toegang tot het grondgebied worden geweigerd. De grenswachter kan de vereiste documenten en de motieven van de visumhouder opnieuw evalueren en de toegang tot het grondgebied weigeren, ook al kende de bevoegde ambassade (of consulaat) het visum toe. Als de grenswachter van oordeel is dat de vreemdeling niet voldoet aan de toegangsvoorwaarden, wordt beslist hem

terug te drijven.<sup>40</sup> Dergelijke beslissingen zijn deels gebaseerd op de subjectieve beoordeling van de reismotieven en voor te leggen bewijsstukken. Voor de visumhouder is het moeilijk

te begrijpen dat hem de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd, ondanks het verkregen visum.

**“De toepassing van de visumcode stuit in België nog op een aantal inconsistenties met de wet van 15 december 1980.”**

### *Annulatie en intrekking*

In België wordt daarenboven bij de beslissing tot terugdrijving het visum automatisch geannuleerd.<sup>41</sup> Deze annulatie is niet conform de visumcode. In tegenstelling tot de Belgische bepaling (die stelt dat bij een weigering tot het grondgebied het visum wordt geannuleerd) onderscheidt artikel 34 van de visumcode de intrekking en de annulatie van het visum. Daarenboven schrijft de visumcode voor dat het niet kunnen voorleggen van één of meerdere bewijsstukken aan de grens (zoals documenten waaruit het reisdoel blijkt, of het bestaan van voldoende bestaansmiddelen) niet automatisch kan leiden tot de annulatie of intrekking van het visum.<sup>42</sup> De Europese Commissie verduidelijkt in haar handboek voor de praktische implementatie van de visumcode<sup>43</sup> dat, indien de visumhouder niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, hem de toegang tot het grondgebied mag worden ontzegd, maar dat het visum niet automatisch mag worden geannuleerd.<sup>44</sup>

De Belgische grenswachters annuleren het visum niet enkel wanneer het frauduleus verkregen wordt, maar ook wanneer men de vereiste documenten niet kan voorleggen, daar het visum wordt geannuleerd van eenieder die de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd. De wet van 15 december 1980 kent enkel een bepaling voor automatische annulatie. Dit is strijdig met artikel 34.1 van de visumcode dat stelt dat een

38 Op grond van artikel 3 van de wet van 15 december 1980 kan een vreemdeling die houder is van een geldig visum alsnog worden teruggedreven aan de grens, bijvoorbeeld wanneer de persoon niet in het bezit is van de vereiste documenten (zoals opgesomd in artikel 2 van de wet van 15 december 1980), wanneer hij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt (art. 3, 4°), geen documenten ter staving van zijn reisdoel kan voorleggen (art. 3, 3°), of op grond van een van de andere gevallen opgenomen in artikel 3 (1°-8°).

39 Art. 30 van de visumcode: “Aan het bezit van een éénvormig visum of een visum met territoriaal beperkte geldigheid kan als zodanig geen automatisch recht op binnenkomst worden ontleend.”

40 In België wordt deze beslissing genomen door de ambtenaren van de DVZ die bij de grensinspectiedienst werken.

41 Art.3, in fine van de wet van 15 december 1980.

42 Dit principe werd voordien ook al opgenomen in bijlage 5 van de Schengen-grenscore, Verordening (EG) nr.562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

43 Commission Decision of 19.3.2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modifications of issued visas. C (2010) 1620 final.

44 C (2010) 1620 final, *op.cit.*, pp.107-108.

visum wordt geannuleerd “indien blijkt dat op het moment van de afgifte niet aan de afgiftevoorwaarden voldaan was”. De code viseert hiermee de frauduleuze verkrijging van een visum. Artikel 34.2 van de visumcode voorziet daarnaast dat “een visum wordt ingetrokken indien blijkt dat niet langer aan de afgiftevoorwaarden voldaan wordt”. Het niet kunnen voorleggen van een of meerdere van de vereiste documenten kan dus enkel de intrekking van het visum tot gevolg hebben. Om in overeenstemming te zijn met de visumcode dient de mogelijkheid tot intrekking van een visum in de wet ingeschreven te worden.

Op het ogenblik dat het Visuminformatiesysteem<sup>45</sup> (VIS) operationeel zal zijn, kunnen de bevoegde visumautoriteiten de databank bij de behandeling van visumaanvragen raadplegen en kennis nemen van eerdere beslissingen (zoals de weigering, annulatie en intrekking van een visum). De annulatie van het visum aan de grens zal dus worden opgenomen in dit systeem en kan voor de visumhouder bij toekomstige aanvragen negatieve gevolgen hebben. Het is voor het individu bijgevolg belangrijk dat de Belgische wet in overeenstemming is met de visumcode, waarbij enkel een intrekking van het visum mogelijk is indien niet langer aan de afgiftevoorwaarden wordt voldaan. De annulatie dient, zoals de visumcode en de Europese Commissie in haar handboek aangeeft, te worden beperkt tot de gevallen waarbij het visum frauduleus werd verkregen.<sup>46</sup>

### Motivering

In de praktijk wordt de vreemdeling die teruggedreven wordt aan de grens enkel in kennis gesteld van de beslissing tot terugdrijving. De beslissing wordt geformuleerd en betekend in de vorm van een bijlage 11<sup>47</sup>, altijd vergezeld met een beslissing tot vasthouding in een welbepaalde plaats. De bijlage vermeldt echter niet dat het bevel tot terugdrijving leidt tot een annulatie van het visum. De visumhouder wordt op geen enkele wijze op de hoogte gebracht van de annulatie van zijn

visum en zal vaak pas op het moment van de terugdrijving, wanneer hij zijn paspoort opnieuw ontvangt, vaststellen dat het visum werd geannuleerd. Volledigheidshalve dienen we – ook al past België de intrekking niet toe - te vermelden dat de beslissing om een visum in te trekken onderworpen is aan de motivatieplicht.

Sinds 5 april 2011 moeten de lidstaten voorzien in een verplichte motivering van de beslissing tot annulatie of intrekking van het visum en de gronden waarop deze is gebaseerd via een standaardformulier.<sup>48</sup> Maar de Belgische wetgeving legt nu al een motivatieplicht op in artikel 62 van de wet van 15 december 1980. Het Centrum stelt zich bijgevolg de vraag of de overheid de Belgische motivatieplicht negeert door, noch de annulatie van het visum kenbaar te maken, noch de motiveringsgronden ervan mee te delen.<sup>49</sup> Ze ontzegt de vreemdeling hierdoor zijn recht te begrijpen waarom de getroffen maatregel werd genomen.

Het Centrum beveelt de Belgische autoriteiten aan om de motiveringsplicht opgelegd in artikel 34.6 van de visumcode na te leven en de beslissing tot annulatie of intrekking van het visum aan de visumhouder bekend te maken en hem de motiveringsgronden mee te delen.

45 Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening).

46 C (2010) 1620 final, *op.cit.*, pp.107-108.

47 Het gaat om een meerkeuze formulier waarop het aangewezen vakje (dat verwijst naar de gevallen omschreven in artikel 3 van de wet van 15 december 1980) wordt aangevinkt. De ambtenaar die de controle heeft uitgevoerd, motiveert zijn beslissing onder de rubriek ‘opmerkingen’.

48 Art. 34, lid 6 iuncto art. 58, in fine van de visumcode.

49 Krachtens de uitdrukkelijke motiveringswet is vereist dat de overheid eveneens de feitelijke gegevens vermeldt op grond waarvan zij meent de weigeringsgronden te kunnen invoeren. De motiveringsplicht is hierdoor verstrengd (Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen).

### 3. Visumliberalisering voor verschillende landen van de Westelijke Balkan

De Europese visumcode is van toepassing op derdelanders die bij het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum. Een aparte Europese verordening<sup>51</sup> uit 2001 bepaalt hiervoor het kader en voorziet in een positieve en negatieve lijst: de landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van een visum (bijlage II) en de landen waarvan de onderdanen visumplichtig zijn (bijlage I).

De meeste landen van de Westelijke Balkan zijn sinds kort in bijlage II te vinden. Sinds 19 december 2009 hebben onderdanen van Montenegro, Servië en Macedonië geen visum meer nodig om de Schengenruimte in te reizen voor maximaal drie maanden. Sinds 15 december 2010 geldt dit ook voor onderdanen van Albanië en Bosnië-Herzegovina. Voorwaarde is wel dat de betrokkenen in het bezit zijn van een biometrisch paspoort (met een chip waarop biometrische gegevens zoals een pasfoto en vingerafdrukken digitaal kunnen worden opgeslagen).

Sinds 2008 zijn de genoemde landen betrokken in een dialoog van visumliberalisering. Het initiatief daarvoor ligt bij de Europese Commissie, die ook een stappenplan vastgelegd heeft en evalueert of de afgesproken criteria worden bereikt. Nadien nemen het Europees Parlement<sup>52</sup> en de Raad van de EU een beslissing. In het geval van de genoemde landen oordeelde men dat er voldoende vooruitgang was geboekt bij hervormingen op het vlak van rechtspraak; de aanpak van georganiseerde misdaad, corruptie en irreguliere migratie; en het verbeteren van de administratieve capaciteit bij grensbeheer.

Na de eerste van deze twee visumliberaliseringenvoor de Westelijke Balkan stelde de Europese Commissie wel vast dat een aantal lidstaten een verhoogde instroom van asielzoekers uit deze landen optekenden, alsook mensen die langer dan drie maanden op het grondgebied van de lidstaten verbleven. Zo werd in België een (tijdelijke) stijging opgetekend van het aantal asielaanvragen uit Servië en Macedonië, vooral in de maand februari en in mindere mate verder tijdens het jaar.<sup>53</sup> Er werden daarom informatiecampagnes gevoerd in de betrokken landen (waarbij onder andere de Eerste minister en de bevoegde staatssecretaris de landen bezochten), het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen besliste de aanvragen met voorrang te behandelen en er werd een bijzonder programma voor vrijwillige terugkeer op poten gezet.

Bij de visumliberalisering van eind 2010 werd op Europees niveau voorzien in preventieve informatiecampagnes in de betrokken landen en werd ook de mogelijkheid behouden de visumvrijstelling op te schorten bij een grote toestroom.

50 We focussen in dit onderdeel op de landen van de Westelijke Balkan omdat de visumliberalisering een element van verklaring is voor de verhoogde asielcijfers van onderdanen van deze landen in België. De Westelijke Balkan houdt volgende landen in: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Montenegro, Servië en Kosovo. Na deze liberalisering hebben alleen de onderdanen van Kosovo nog een Schengenvisum nodig.

51 Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld.

52 De beslissing voor de eerste groep landen werd via verordening 1244/2009 genomen in november 2009 door de Raad, na consultatie van het Parlement. De beslissing voor de tweede groep (verordening 1091/2010) kwam er na een beslissing van zowel de Raad als het Europees Parlement. Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wijzigde immers de besluitvormingsprocedure.

53 Volgens cijfers van het CGVS werden 1.802 asielaanvragen geregistreerd uit Macedonië in 2010 (t.a.v. 201 in 2009), waarvan 401 aanvragen in de maand februari. In 2010 werden 1.233 asielaanvragen geregistreerd uit Servië (t.a.v. 514 in 2009), waarvan 330 in de maand februari. In 2010 werd voor 74 dossiers van Serviërs en voor 13 dossiers van Macedoniërs de vluchtelingenstatus toegekend.

## 4. Recht op toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers

### *Europese regelgeving*

In tegenstelling tot andere derdelanders, hebben familieleden van een EU-burger op basis van de EU-burgerrichtlijn<sup>54</sup> het recht om het grondgebied van de lidstaten te betreden. Indien de familieleden visumplichtig zijn, mogen de lidstaten een inreisvisum<sup>55</sup> opleggen (art. 5 van deze richtlijn) dat desgevallend zo spoedig mogelijk en via een versnelde procedure moet worden verleend. Een wachtermijn van meer dan vier weken is in dit verband onredelijk, aldus de Commissie.<sup>56</sup> Bovendien stelt ze dat een lidstaat de familieleden moet informeren over het soort visum dat nodig is. Ze kunnen daarbij niet verplicht worden tot de aanvraag van een visum voor gezinshereniging of een visum met het oog op lang verblijf.

Na aankomst van de familieleden van een EU-burger, verplicht artikel 10 van deze richtlijn de lidstaten om hun verblijfsrecht vast te stellen door binnen de zes maanden een verblijfskaart af te geven. Het bewijs van de aanvraag van de verblijfskaart wordt onmiddellijk afgeleverd.

### *Belgische regelgeving: hoe het recht op vrij verkeer als familielid van een EU-burger uitoefenen?*

De familieleden kunnen – indien zij vrijgesteld zijn van de visumplicht – met een geldige reispas en het bewijs dat zij een familielid zijn van een EU-burger naar België komen en hun verzoek tot inschrijving indienen bij de gemeente van hun verblijfplaats. De Belgische regelgeving<sup>57</sup> voorziet dat deze familieleden na hun verzoek om inschrijving binnen een termijn van maximaal vijf maanden een antwoord krijgen.

Indien zij niet zijn vrijgesteld van de visumplicht, dienen zij - bij hun afreis naar België – naast een geldig paspoort en het bewijs van familieband ook in het bezit te zijn van een visum. Op de websites van de diplomatieke posten staat doorgaans enkel de informatie dat deze familieleden een visum moeten aanvragen met het oog op gezinshereniging met een EU-burger of Belg. In tegenstelling tot de procedure die geldt voor familieleden van derdelanders, is bij deze procedure geen termijn voorzien.<sup>58</sup>

De verplichting van de EU-burgerrichtlijn om een eventueel inreisvisum zo spoedig mogelijk af te leveren, werd niet als dusdanig omgezet in België. Een visum voor kort verblijf zal in de praktijk zelfs vaak geweigerd worden, waarbij het voorkomt dat de DVZ zich baseert op de bepalingen van de visumcode<sup>59</sup> of oordeelt dat een visum voor gezinshereniging moet worden aangevraagd. Nochtans is de visumcode niet van toepassing op EU-burgers en hun familieleden.<sup>60</sup> De betrokkene kan tegen deze beslissingen een beroep indienen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV), met referentie naar de bepalingen van de EU-burgerrichtlijn en de visumcode.<sup>61</sup>

**“Het Centrum krijgt ook meldingen van EU-burgers of Belgen wiens familieleden soms een à twee jaar moeten wachten op hun visum voor gezinshereniging.”**

54 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

55 Met een inreisvisum bedoelt men een visum met een beperkte duur van maximaal drie maanden. Voor meer informatie hierover, zie de communicatie van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2 juli 2009 waar zij de lidstaten richtlijnen bieden voor een betere omzetting van de burgerrichtlijn door de lidstaten: COM (2009) 313 final, pp.6 e.v. Ook het arrest van het Hof van Justitie (31 januari 2006). C-503/03 *Commissie v Spanje*, §§ 41-42, gaat dieper in op deze materie, waarbij zij ook de wisselwerking tussen het recht op toegang en een seining in het Schengeninformatiesysteem uitwerkt.

56 Dit stelde de Commissie naar analogie met artikel 23 van de visumcode. Zie COM (2009) 313 final, p.6.

57 Artikels 51§1, 2de lid; 51§3 en 52§4,2de lid van het KB 8 oktober 1981.

58 Zie: *Een vergelijking van het recht op gezinshereniging naargelang de nationaliteit van de aanvrager*, Hoofdstuk 4.

59 Voor een praktijkvoorbeeld, zie RvV, 20 september 2010, nr. 48.259. Voor meer uitleg over de visumcode, zie: *De toepassing van de visumcode in België*, eerder in dit hoofdstuk.

60 Art.1.2.a. van Verordening 810/2009/EG (de zgn. visumcode) dat stelt dat deze verordening slechts van toepassing is “onverminderd de rechten van vrij verkeer die worden genoten door onderdanen van derde landen die gezinsleden van burgers van de Unie zijn”.

61 In een recent arrest (nr. 48.259 van 20 september 2010), waar de familieband met de EU-burger bij het visumverzoek werd aangetoond via voorlegging van een huwelijksakte, merkt de Raad op dat de beslissing tot weigering inzake het verzoek tot afgifte van een visum voor kort verblijf om toeristische redenen, gebaseerd op de reglementaire bepalingen van de visumcode “een miskenning is van art.1.2.a van de visumcode”. Daarenboven stelt de Raad: “het feit dat de verzoekster, indien zij tot een binnenkomst en een kort verblijf in het Rijk wordt toegelaten, gebruik zou maken van een recht om tot een verblijf van meer dan drie maanden te worden toegelaten, laat in casu evenmin toe het inreisrecht van verzoekster te beknotten”.

### *Meldingen op het Centrum*

Bij de uitvoering van zijn missie tot het verlenen van advies en informatie aan iedereen die hierom verzoekt, krijgt het Centrum ook meldingen van EU-burgers of Belgen wiens familieleden een visum op basis van gezinshereniging hebben aangevraagd. In sommige gevallen kan de wachttijd om een dergelijk visum te bekomen, oplopen tot één of twee jaar<sup>62</sup>. Volgens de website van de DVZ luidt de gemiddelde behandelingstermijn van een visum voor gezinshereniging normaal een viertal maanden vanaf de ontvangst van de aanvraag door de DVZ. De overdracht van de diplomatieke post naar de DVZ verhoogt de uiteindelijke, gemiddelde behandelingstermijn met nog enkele weken extra.

Wat is de reden achter dit verschil in wachttijd? Wat de meldingen bij het Centrum betreft, heeft deze lange behandelingsduur meestal betrekking op verzoeken tot afgifte van een visum voor gezinshereniging aan de partner van een Belg of EU-burger nadat het huwelijk in het buitenland werd afgesloten.

Volgens de DVZ kan het gebeuren dat het familielid van een burger zijn recht op vrij verkeer en dus ook zijn recht op toegang tot het grondgebied pas kan invoeren, van zodra deze familieband bewezen is. De buitenlandse huwelijksakte levert in deze gevallen het bewijs van familieband. Alvorens een uitspraak te doen over de toekenning van het gezinsherenigingvisum, kan de DVZ stellen dat zij eerst de buitenlandse akte moet erkennen, wat pas kan gebeuren na een grondig onderzoek. Vervolgens kan de DVZ de beslissing over de afgifte van het visum uitstellen en eerst het advies van het parket vragen om na te gaan of er mogelijk sprake is van een schijnhuwelijk. En net hier loopt het spaak. Het parket is immers niet gebonden aan wettelijke termijnen alvorens zij hun advies overmaken aan de DVZ. Aangezien de DVZ al een eerste beslissing tot uitstel genomen heeft, oordeelt zij dat de behandelingstermijn voor het gezinsherenigingsvisum niet onredelijk is.

Indien we kijken naar de communicatie van de Europese Commissie lijkt de praktijk van de DVZ wél buitensporig te zijn. In haar communicatie<sup>63</sup> van juli

2009 geeft zij immers mee dat de EU-burgerrichtlijn de lidstaten inderdaad de mogelijkheid biedt om de strijd tegen fraude en misbruiken aan te gaan. Zo biedt zij de lidstaten een arsenaal aan mogelijkheden om schijnhuwelijken kordaat aan te pakken. Tegelijkertijd zegt zij echter ook dat de lidstaten moeten oppassen dat de maatregelen die zij nemen geen inperking van het recht op vrij verkeer of de legitieme rechten van de EU-burgers en hun familieleden mag inhouden. Tot slot besluit zij dat derdelanders niet van hun rechten kunnen worden ontzegd als er een onderzoek naar een schijnhuwelijk loopt. Zo mag men bijvoorbeeld de afgifte van de verblijfskaart zes maanden na de aanvraag niet langer uitstellen, ongeacht of het lopend onderzoek al afgesloten is. De Commissie besluit dat de rechten van deze derdelanders – in casu het verblijfsrecht – op elk moment kan ingetrokken worden, indien het onderzoek hiertoe zou besluiten.

### *Arrest Grondwettelijk Hof*

Tot slot sprak ook het Grondwettelijk Hof<sup>64</sup> (GwH) zich zowel op 4 november 2010 als op 27 januari 2011 uit over het gebrek aan behandelingstermijn voor de verzoeken vanuit het buitenland van familieleden van EU-burgers en Belgen om zich bij hun in België verblijvend familielid te voegen. Het Hof<sup>65</sup> oordeelde dat de bepalingen van de wet van 15 december 1980<sup>66</sup> die het recht op verblijf voor EU-burgers en hun familieleden regelt, niet conform het non-discriminatie en gelijkheidsbeginsel van onze Grondwet zijn.<sup>67</sup> De wetgever heeft immers nagelaten om een termijn in te stellen bij visumaanvragen voor gezinshereniging vanuit het buitenland. Ook werd nagelaten een gevolg te voorzien indien de administratie zich niet houdt aan een termijn. Tot slot haalt het Hof aan dat de regeling van de gezinshereniging voor derdelanders met hun Europese familieleden, gehouden is aan het EU-recht en in het bijzonder aan de hierboven beschreven artikels 5 en 10 van de EU-burgerrichtlijn.

64 GwH, 4 november 2010, nr. 128/2010 en GwH, 27 januari 2011, nr. 12/2011.

65 GwH, 4 november 2010, nr. 128/2010 en GwH, 27 januari 2011, nr. 12/2011. B.9. Interessant zijn ook punten B.7.1. en B.7.2. waar men aanhaalt dat er geen redelijke verantwoording bestaat voor het verschil in behandeling tussen een derdelander gehuwd met een Europeaan of Belg en een derdelander gehuwd met een niet-Europeaan. "Elke betrokken vreemdeling heeft immers hetzelfde belang bij een tijdige beslissing en de rechtszekerheid gebiedt dat hij eveneens het gevolg kent van het uitblijven van die beslissing."

66 Art. 40-47 van de wet van 15 december 1980.

67 Art. 10 en 11 van de Grondwet.

62 Zie Jaarverslag Migratie 2009, pp.112-113.

63 Zie COM(2009) 313 final, pp.15-17.



Het Centrum raadt de bevoegde minister aan om deze discriminatie en lacune in de wet weg te werken, conform het arrest van het Hof, opdat deze bepalingen in overeenstemming zijn met de EU-burgerrichtlijn.

Daarnaast raadt het Centrum de bevoegde ministers aan om artikel 5 van de EU-burgerrichtlijn wél om te zetten, opdat familieleden van een EU-burger desgevallend zo spoedig mogelijk en via een versnelde procedure gratis een inreisvisum kunnen aanvragen en verkrijgen.

Tot slot beveelt het Centrum de bevoegde administraties aan de bepalingen van de visumcode niet toe te passen op de verzoeken tot afgifte van een inreisvisum door familieleden van EU-burgers, conform artikel 1.2.a van deze code.

# **C. BELEIDS- AANBEVELINGEN**



Op dit ogenblik gaat de beslissing tot weigering van de toegang tot het grondgebied systematisch en automatisch gepaard met de annulatie van het visum. Het Centrum beveelt aan dat België z'n wetgeving aanpast en in overeenstemming brengt met de gemeenschappelijke visumcode, meer bepaald het artikel 34, dat voorschrijft dat annulatie van het visum alleen kan in geval van fraude en dat intrekking enkel mogelijk is indien men niet langer voldoet aan de afgiftevoorwaarden. Tevens dient de houder van het visum ingelicht te worden van de beslissing tot annulatie of intrekking van het visum en van de motivering hiervoor.

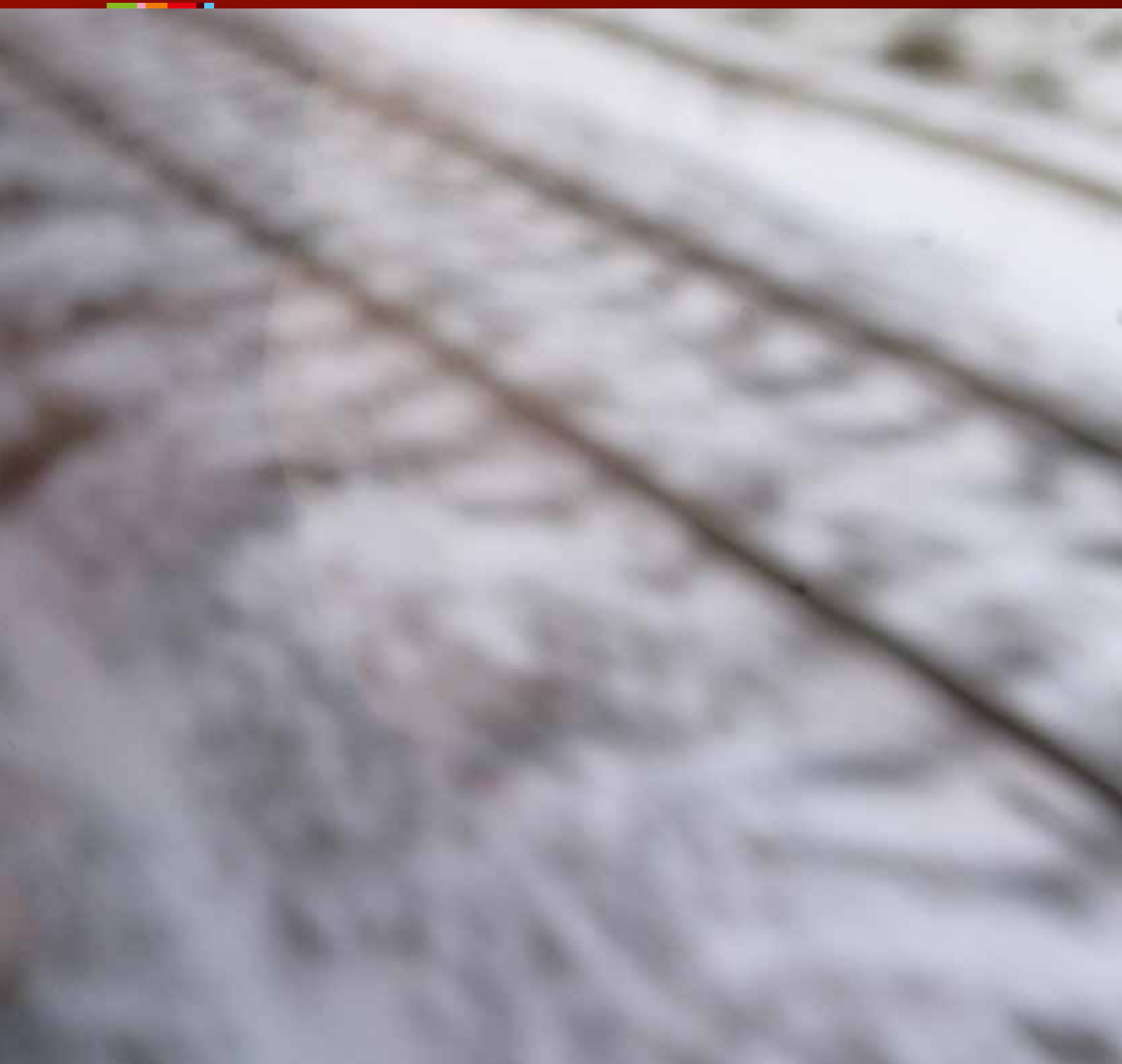
Volgens het artikel 5.2 van de richtlijn 2004/38/EG, mogen familieleden van een EU-burger slechts onderworpen worden aan een *inreisvisum* voor het Schengen grondgebied op voorwaarde dat ze van een derde land afkomstig zijn waarvoor een visumplicht geldt. Deze bepaling werd nog niet omgezet naar Belgisch recht: alle visumplichtige familieleden van een EU-burger moeten altijd een *visum gezinshereniging* aanvragen. Het Centrum beveelt aan dat de wetgever zorgt voor overeenstemming met de richtlijn 2004/38/EG op dat punt. Daartoe moet men bij wet de kosteloosheid en de versnelde procedure vastleggen voor de afgifte van het inreisvisum voor visumplichtige familieleden van EU-burgers.

Het artikel 10 van de richtlijn 2004/38/EG schrijft voor dat het verblijfsrecht van derdelanders die familielid zijn van een EU-burger, vastgesteld moet worden door binnen de zes maanden na de aanvraag een verblijfskaart af te leveren die het statuut van 'familielid' bewijst. Tot vandaag voorziet de Belgische regelgeving in geen enkele behandelingstermijn voor het visumverzoek gezinshereniging dat ingediend wordt door familieleden van een EU-burger (voor familieleden van derdelanders voorziet de regelgeving wel een behandelingstermijn). Het Centrum beveelt aan dat – conform het arrest nr. 128/2010 van het Grondwettelijk Hof dat deze behandeling discriminerend achtte – wettelijke bepalingen worden aangenomen betreffende de behandelingstermijn voor visumverzoeken gezinshereniging ingediend door familieleden van EU-burgers.



**HOOFDSTUK 2:**

# **INTERNATIONALE BESCHERMING**



# A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE

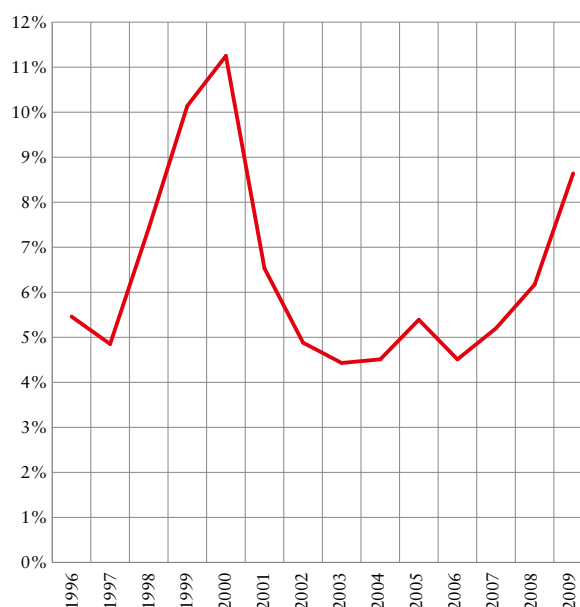


## 1. Internationale asielcontext

In zijn Jaarverslag Migratie 2009 opperde het Centrum dat de meeste migranten die internationale bescherming zoeken, in buurlanden of in een andere regio in hun eigen land worden opgevangen. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN bevestigt dit: 86% van de populatie die internationale bescherming geniet, verblijft in zijn geboorteland of -streek.

Binnen de EU stellen we vast dat België in 1999 en 2000 een heel grote aandeel heeft in de asielzoekersstromen. In die beide jaren gebeuren 10 tot 11% van alle in de EU ingediende asielaanvragen in België. Dit is een hoog percentage als we rekening houden met het feit dat de Belgische populatie slechts 2,7% bedraagt van de populatie van de EU. Vanaf 2001 neemt het aantal in België ingediende asielaanvragen af. Tussen 2002 en 2007 schommelt het tussen 4,4 en 5,3%. Sinds 2008 zien we een nieuwe stijging in het proportionele aantal ingediende asielaanvragen. In 2009 gebeurden 8,6% van alle in de EU ingediende asielaanvragen in België. België lijkt zich dus opnieuw in een fase te bevinden waarin het aantal asielaanvragen stijgt, maar die stijging is minder uitgesproken dan in het begin van de jaren 2000.

.....  
 Figuur 14: Aandeel asielaanvragen ingediend in België vergeleken met de asielaanvragen ingediend in EU-landen, 1996-2009<sup>68</sup> (Bronnen: DVZ - Eurostat)



.....  
 68 Voor 2004 was het uitgangspunt de aanvragen ingediend in de EU 15. Tussen 2004 en 2006 hebben wij de tien nieuwe lidstaten toegevoegd. Vanaf 2007 houdt onze indicator rekening met de aanvragen die in de EU 27 zijn ingediend.

## 2. Evolutie van het asiel in België

Om het aantal asielzoekers in België te achterhalen, moeten we met enkele methodologische aspecten rekening houden. Vaak worden cijfers gepubliceerd en geïnterpreteerd, zonder de populatie te omschrijven waarnaar ze verwijzen.

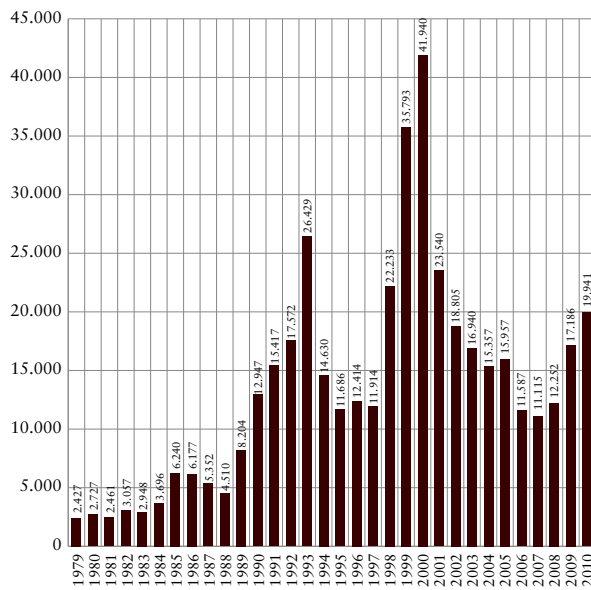
Het bureau van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) dat zich bezighoudt met de registratie van de asielverzoeken - het 'Bureau R' - publiceert elke maand het aantal verzoeken dat in België werd geregistreerd zonder de begeleidende personen die in aparte statistieken worden geteld. Voordeel van deze indicator is dat hij toelaat om de evolutie van het aantal verzoeken op lange termijn te beoordelen (Figuur 15). Zo stellen

we vast dat België de afgelopen twintig jaar drie periodes heeft gekend met een grote toestroom van asielzoekers. De eerste periode loopt van 1989 tot 1993 en komt overeen met de geleidelijke val van de communistische regimes in Centraal- en Oost-Europa en met het uiteenvallen van Joegoslavië. Tijdens diezelfde periode blijft ook het aantal asielzoekers uit het Zaïre van Mobutu vrij hoog.<sup>69</sup> De tweede periode loopt van 1998 tot 2001 en valt samen met het conflict in

.....  
 69 Centrum/Studiegroep Toegepaste Demografie (UCL), *Statistisch en demografisch verslag 2009: Migraties en migrantenpopulaties in België*, Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2010.

Kosovo, met het begin van de tweede oorlog in Tsjetsjenië en met het opnieuw uitbreken van grote onlusten in de Democratische Republiek Congo.

.....  
*Figuur 15: Evolutie van het aantal asielerzoekers in België, 1979-2010 (Bronnen: VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR tot 1987; DVZ van 1988 tot 2010)*



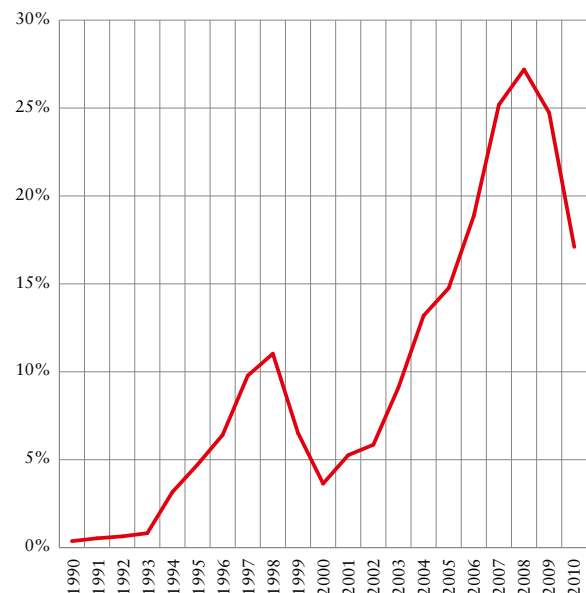
.....  
 Hoewel het aantal ingediende asielaanvragen na 2001 sterk is gedaald, merken we dat er sinds 2008 een nieuwe toevloed van asielloekers naar België op gang is gekomen. Bij de analyse van de herkomst van de asielaanvragen gaan we dieper in op de factoren die deze opflakking sinds 2008 kunnen verklaren. In 2010 werden 19.941 asielaanvragen ingediend. Dit zijn er 16% meer dan in 2009. Merken we wel op dat deze toename tempert, na stijgingen met 10% tussen 2007 en 2008 en met 40% tussen 2008 en 2009. België maakt met andere woorden nog steeds een fase door waarin het aantal asielaanvragen toeneemt, maar deze toename is minder uitgesproken dan in de beide voorgaande piekperiodes.

**“België maakt nog steeds een fase door waarin het aantal asielaanvragen toeneemt, maar deze toename is minder uitgesproken dan in de voorgaande piekperiodes.”**

.....  
 Hoewel het aantal ingediende asielaanvragen na 2001 sterk is gedaald, merken we dat er sinds 2008 een nieuwe toevloed van asielloekers naar België op gang is gekomen. Bij de analyse van de herkomst van de asielaanvragen gaan we dieper in op

de factoren die deze opflakking sinds 2008 kunnen verklaren. In 2010 werden 19.941 asielaanvragen ingediend. Dit zijn er 16% meer dan in 2009. Merken we wel op dat deze toename tempert, na stijgingen met 10% tussen 2007 en 2008 en met 40% tussen 2008 en 2009. België maakt met andere woorden nog steeds een fase door waarin het aantal asielaanvragen toeneemt, maar deze toename is minder uitgesproken dan in de beide voorgaande piekperiodes.

.....  
*Figuur 16: Percentage meervoudige aanvragen, 1990-2010 (Bron: Jaarverslag 2003 en 2009 van het CGVS en asielerstatistieken van het CGVS voor 2010)*



.....  
 We hebben hiervoor al vermeld dat er nog andere statistische indicatoren zijn om het asielfenomeen in België in kaart te brengen. Zo kan één persoon verschillende keren asieler aanvragen. De opeenvolgende aanvragen vloeien bijgevolg heel vaak voort uit de initiële aanvraag. In zijn jaarverslagen publiceert het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) ook cijfers over meervoudige asielaanvragen (Figuur 16).<sup>70</sup> In het begin van de jaren 1990 telden we weinig meervoudige aanvragen. Vanaf het midden van de jaren 1990 - toen het aantal asielaanvragen vrij beperkt bleef - neemt het aantal meervoudige aanvragen toe om vervolgens weer te dalen tijdens de tweede asielpiekperiode tussen 1998 en

.....  
<sup>70</sup> De cijfers over eerste asielaanvragen komen uit het Jaarverslag 2003 en 2009 van het CGVS.



2001. Sinds deze tweede piekperiode wordt het verschil tussen meervoudige en eerste aanvragen almaar groter. Het aandeel meervoudige aanvragen stijgt van 6% in 2002 naar ongeveer 25% tussen 2007 en 2009. In 2010 loopt het aandeel meervoudige aanvragen sterk terug tot 17%. Het grote aantal meervoudige asielaanvragen dat we de afgelopen jaren zien, laat toe om de toegenomen migratiestromen die te maken hebben met een aanvraag van internationale bescherming, te relativeren.

We moeten ons vooral de vraag stellen waarom het aantal meervoudige aanvragen toeneemt. Zijn die het gevolg van een gewijzigde context in de herkomstlanden? Is er een verband met de hervormde asielprocedure waarbij de subsidiaire bescherming werd ingevoerd, samen met de mogelijkheid sinds 2007 om vreemdelingen die een meervoudige asielaanvraag indienen, administratief aan te houden? Of laat de programmawet van 30 december 2009 die de wet over de opvang van asielzoekers hervormt, zich hier al gevoelen (deze wet sluit opvang voor een deel van deze categorie asielzoekers uit)? Moeilijk te zeggen. Wat echter wel vast staat, is dat de toename van het totaal aantal asielaanvragen steeds minder aan meervoudige aanvragen is te wijten.<sup>71</sup> We stellen ook vast dat hoewel het totale aantal meervoudige asielaanvragen in 2010 sterk is gedaald (3409 aanvragen tegenover 4.261 in 2009), het aandeel tweede aanvragen toeneemt en het aandeel derde, vierde of verdere aanvragen afneemt.<sup>72</sup>

Om geen asielindicator over het hoofd te zien, moeten we erop wijzen dat één dossier op verschillende mensen<sup>73</sup> betrekking kan hebben. De nieuwe Europese regels voor statistieken over migratie en internationale bescherming leggen de verplichting op om statistieken te publiceren over het aantal asielzoekers (merken we op dat de DVZ eveneens de gegevens van het aantal nieuwe asielzoekers overmaakt). De indicator over eerste aanvragers lijkt hoe dan ook de meest aangewezen manier om de migratiestromen in kaart te brengen die zijn ingegeven door een zoektocht naar internationale bescherming. In 2008 en 2009 waren

er respectievelijk 11.395 en 17.200 eerste asielzoekers, wat overeenkomt met een gemiddelde van 1,28 mensen per dossier voor een eerste asielaanvraag in 2008 en van 1,34 voor 2009 (Tabel 2).

Tabel 2: Aantal asielaanvragen naargelang de gekozen indicator<sup>74</sup> (Bronnen: DVZ en Eurostat)

	2008	2009	2010
Asielaanvragen	12.252	17.186	19.941
Nieuwe aanvragen	8.921	12.836	16.532
Asielzoekers	15.940	22.955	
Nieuwe asielzoekers	11.395	17.215	
Gemiddeld aantal personen per aanvraag	1,3	1,34	
Gemiddeld aantal personen per nieuwe aanvraag	1,28	1,34	

Hoewel deze verschillende indicatoren een stijgende tendens in het verloop van het asiel in België aantonen, verschilt het absolute aantal naargelang de gekozen maatstaf. Welke indicator is nu de beste maatstaf voor het fenomeen? Dat hangt af van wat men met deze maatstaf beoogt. Als men de administratieve last wil meten die met de asielprocedure gepaard gaat, gaat men best uit van het totale aantal te behandelen dossiers. Als men wil nagaan welke nood er is aan opvangstructuren, gaat men best uit van de indicator die rekening houdt met het totale aantal asielzoekers. Als men zich tot slot een beeld wil vormen van de instroom ingegeven door asiel, moet men teruggrijpen naar de indicator om het aantal nieuwe aanvragers te meten.

**“De toename van het totaal aantal asielaanvragen is steeds minder aan meervoudige aanvragen te wijten.”**

71 Mededeling van R. Geysen, Directie Asiel, DVZ, contactvergaderingen BCHV, november 2010, p.1. Beschikbaar op: <http://www.cbar-bchv.be/Contactvergaderingen/2010/PVnovember2010.pdf>.

72 Mededeling van R. Geysen, Directie Asiel, DVZ, contactvergadering BCHV, januari 2011, p.1. Beschikbaar op: <http://www.cbar-bchv.be/Contactvergaderingen/2011/PVjanuari2011.pdf>.

73 De hoofdasielzoeker kan vergezeld zijn van een partner en/of kinderen.

74 Gemiddeld aantal personen per aanvraag = asielzoekers/asielaanvragen; Gemiddeld aantal personen per nieuwe aanvragen = nieuwe asielzoekers/nieuwe asielaanvragen.

### 3. Herkomst en demografische kenmerken van asielzoekers

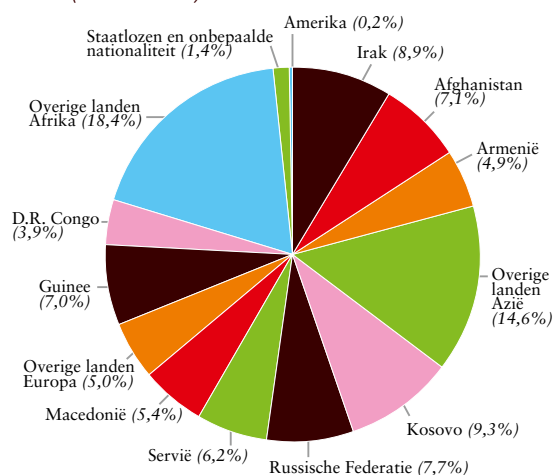
Sinds 2008 is Azië (35,47%) het belangrijkste herkomstcontinent voor asielzoekers<sup>75</sup>. Op basis van de eerdere Jaarverslagen Migratie van het Centrum kunnen we opperen dat dit te wijten is aan de toename van het aantal asielaanvragen door Afghanen en Irakezen. Inderdaad tussen 2007 en 2010, schommelde het aandeel van ingediende aanvragen door Afghanen en Irakezen tussen 16 en 18%. Voor de overige Aziatische landen stellen we sinds 2009 een toename van het aantal aanvragen uit Armenië vast, maar opvallend is vooral de almaar grotere verscheidenheid aan nationaliteitsgroepen uit Azië (Pakistan, Syrië, China, Iran enz.).

Sinds 2008 is Europa (33,5%) het tweede belangrijkste herkomstcontinent voor asioldossiers die in België worden ingediend. In 2010 blijft het aantal aanvragen uit Rusland groot (1.526), maar stabiliseert het wel in vergelijking met de voorgaande jaren. We wijzen er hier ook op dat er sinds 2008 in de statistieken een onderscheid wordt gemaakt tussen Servië en Kosovo. In 2009 is het aantal aanvragen uit deze landen toegenomen, vooral onder invloed van de Kosovaren die dan drie keer meer asielaanvragen hebben ingediend dan in 2008. Tussen 2009 en 2010 noteerden we een minder uitgesproken stijging voor de Kosovaren (+20%) en een duidelijk groter aantal aanvragen door Serviërs (+140%). Niettemin komt ook in 2010 het grootste aantal asielaanvragen uit Kosovo (9,2% van alle aanvragen). Opvallend is ook de verviervoudiging ten opzichte van 2009 van het aantal aanvragen ingediend door mensen uit Macedonië.<sup>76</sup> De opheffing van de visumplicht voor Macedoniërs en Serviërs is zonder twiifel een van de elementen die het grotere aantal asielaanvragen uit deze landen verklaart.

Ook het aantal aanvragen uit Afrika (29,39%) gaat sinds 2007 in stijgende lijn. Er waren in 2009 en 2010 vooral meer aanvragen uit Guinee. Het aantal aanvragen uit de Democratische Republiek Congo bleef vrijwel stabiel, waardoor zij relatief gezien aan belang hebben ingeboet (van 8,6% in 2007 naar 4% in 2010). Net als bij de aanvragen uit Azië stellen

we ook een grotere diversifiëring vast bij Afrikaanse aanvragen. Heel wat Afrikaanse landen - zoals Togo, Senegal, Nigeria, Eritrea of Tanzania - zagen hun aandeel in het aantal asielaanvragen stijgen, maar in vergelijking met de belangrijkste herkomstlanden voor asielaanvragen blijft dit vrij beperkt.

Figuur 17: Opsplitsing van de asielaanvragen per nationaliteit in 2010 (Bron: CGVS)



Zoals eerder vermeld groeit de instroom van asielzoekers in België sinds 2008 opnieuw aan. Onderzoek naar de geografische herkomst van de asielaanvragen laat toe om deze opflakking beter te begrijpen. We stellen ten eerste een stabilisering vast van het grote aantal aanvragen uit Rusland en uit de Democratische Republiek Congo, twee landen met conflictgebieden.<sup>77</sup> Daarnaast zijn de conflicten in Afghanistan en Irak, de politieke instabiliteit in Guinee en de etnische spanningen in Kosovo evenveel verklaringen voor het grotere aantal asielaanvragen uit die landen. We stellen ook een diversifiëring vast bij aanvragen uit Aziatische en Afrikaanse landen, waar de levensomstandigheden van bepaalde bevolkingsgroepen of minderheden zorgwekkend blijven (Pakistan, China, Iran, Togo, Senegal enz.). We zien tot slot dat de toename die er in 2010 was, voor een deel te wijten is aan het grote aantal asielaanvragen door Serviërs en Macedoniërs.

75 Centrum/Studiegroep Toegepaste Demografie (UCL), *op.cit.*

76 Zie: *De visumliberalisering voor verschillende landen van de Westelijke Balkan*, Hoofdstuk 1.

77 Het Tsjetsjeense conflict in Rusland en het conflict in het oosten van de DR Congo.

Tabel 3: Eerste aanvragen, meervoudige aanvragen en % meervoudige aanvragen voor de belangrijkste nationaliteitsgroepen die in 2010 meervoudige aanvragen hebben ingediend (Bron: CGVS)

	Alle aanvragen	Eerste aanvragen	% eerste aanvragen	Meervoudige aanvragen	% meervoudige aanvragen
Kosovo	1.848	1.587	85,9	261	14,1
Irak	1.769	1.460	82,5	309	17,5
Rusland	1.526	1.141	74,8	385	25,2
Afghanistan	1.411	899	63,7	512	36,3
Guinee	1.389	1.263	90,9	135	9,7
Servië	1.233	1.082	87,8	151	12,2
Macedonië	1.082	980	90,6	102	9,4
Armenië	986	944	95,7	42	4,3
D.R. Congo	786	737	93,8	49	6,2
Syrië	388	302	77,8	86	22,2
Iran	386	219	56,7	167	43,3
China	235	158	67,2	77	32,8
Totaal	19.941	16.532	82,9	3.409	17,1

De statistieken over de asielaanvragen gepubliceerd door het CGVS (Tabel 3) laten toe een analyse te maken over het type van ingediende asielverzoeken en laten toe om binnen deze asielverzoeken de landen te onderscheiden waaruit de meeste nieuwe asielverzoeken en meervoudige asielverzoeken vandaan komen. Binnen de tien belangrijkste nationaliteitengroepen die de meeste asielverzoeken in 2010 hebben ingediend, ontbreken enkel de Armeniërs en Congolezen in het klassement van de tien belangrijkste nationaliteitengroepen met de meeste meervoudige asielverzoeken. In hun plaats zien we de Chinezen en de Iraniërs verschijnen. Zoals Tabel 3 aantoont, zijn 43,3% van de Iraanse, 36,3% van de Afghaanse, 32,8% van de Chinese en 25,2% van de Russische verzoeken, meervoudige asielaanvragen. Het hoge aandeel meervoudige verzoeken ingediend door de Chinezen is dermate opmerkelijk omdat China, met 235 ingediende asielverzoeken, maar op de 22<sup>ste</sup> plaats in het klassement van het totale aantal ingediende verzoeken in 2010 voorkomt. Wat de verhouding van eerste aanvragen betreft, zien we dat de Armeniërs (95,7%), de Congolezen (93,8%), de Guineërs (90,9%), de Macedoniërs (90,6%), de Serviërs (87,8%) en de Kosovaren (85,9%) een groot aandeel hebben in 2010. Deze vaststellingen tonen goed aan dat de interpretatie van statistische gegevens varieert in functie van de gekozen indicator.

Asielaanvragen gebeuren in België hoofdzakelijk door mannen. In het statistisch verslag 2010 van het CGVS<sup>78</sup> zien we dat sinds 2007 67 tot 69% van de aanvragen door mannen wordt ingediend. Als we rekening houden met de personen die asiel aanvragen, ligt het aandeel mannen wat lager: dat bedroeg in 2009 ongeveer 64%. Die vaststelling lijkt te wijzen op een evenwichtiger sekseratio bij de personen die de asielzoeker vergezellen. Dit klopt als we de cijfers bekijken voor kinderen jonger dan veertien jaar (Figuur 18).

Wat de leeftijd van de nieuwe asielzoekers in 2009 betreft, stellen we vast dat zowat de helft tussen 18 en 34 jaar oud was, dat 22% van de kinderen jonger dan 14 jaar waren en dat 20% tussen 35 en 64 jaar oud was. In 2009 was 8% van de personen die een eerste asielaanvraag indiende, tussen 14 en 17 jaar oud. Nader onderzoek van deze groep leert ons dat 53% van de mannen en 34% van de vrouwen tussen 14 en 17 jaar oud niet-begeleide minderjarige vreemdelingen waren. Ook deze migratie van minder-

**“De interpretatie van statistische gegevens varieert sterk in functie van de gekozen indicator.”**

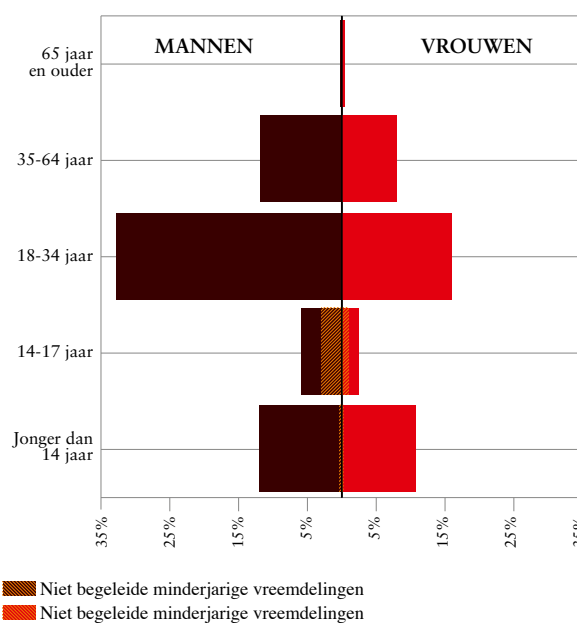
78 Zie asielstatistieken: CGVS, *Balans 2010*, beschikbaar op: <http://www.cgvs.be>.

jarigen is vooral mannelijk, wat meteen ook het grotere percentage mannen binnen deze leeftijdsgroep verklaart.

Eurostat publiceert ook cijfers over asielzoekers uitgesplitst per nationaliteitsgroep en per leeftijdscategorie. Nader onderzoek dat u kunt nalezen in het statistische en demografische verslag 2009 van het Centrum<sup>79</sup>, toont aan dat de meeste asielzoekers die jonger zijn dan 14 jaar, uit Rusland (42%), Kosovo (35%) en Servië (31,5%) komen. Datzelfde onderzoek toont ook aan dat deze drie nationaliteitsgroepen ook door meer mensen vergezeld zijn (tussen 1,58 en 1,86 mensen per aanvraag). We stellen ook een oververtegenwoordiging van 14 tot 17 jarige asielzoekers vast bij de Afghanen (26% van de aanvragers) en bij de Guineeërs (15%). Dit zijn volgens het CGVS de twee belangrijkste herkomstlanden voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

79 Centrum/Studiegroep Toegepaste Demografie, *op.cit.*

Figuur 18: Opsplitsing per leeftijd en geslacht van de nieuwe kandidaat-vluchtelingen in 2009 (Bronnen: DVZ - Eurostat)



## 4. Erkenning van het vluchtelingenstatuut<sup>80</sup>

Om een idee te krijgen van de evolutie van de erkenning van het statuut van vluchteling, volstaat het om een erkenningspercentage te berekenen. Het blijkt echter een hele opgave om een indicator te vinden die als degelijke maatstaf voor deze erkenning kan fungeren. Een eerste mogelijkheid die vaak door de asielinstanties wordt berekend, is het 'conjunctureel percentage' dat de verhouding weergeeft tussen het aantal positieve beslissingen in de loop van een jaar en het totale aantal beslissingen dat in de loop van datzelfde jaar is genomen. Als we met deze methode rekening houden, moeten we voor ogen houden dat het onderzoek van een asielaanvraag in verschillende fases verloopt. In elk van die fases kan door verschillende partijen beroep worden aangetekend, waardoor procedures heel sterk in duur kunnen verschillen en soms langer dan een jaar kunnen aanslepen. Dit betekent dat beslissingen die in

een bepaald jaar worden genomen, betrekking hebben op aanvragen die in uiteenlopende voorgaande jaren zijn ingediend. Een andere mogelijkheid bestaat erin om het 'erkeningspercentage per cohorte' te berekenen. Dit principe volgt de asielzoekers die in eenzelfde jaar een aanvraag hebben ingediend en gaat dan na hoeveel van hen na zes maanden, een jaar, twee jaar enz. als vluchteling worden erkend. Vervolgens kunnen we die percentages vergelijken per jaar waarin een aanvraag is ingediend. Dit laatste percentage heeft als nadeel dat we in theorie moeten wachten met onze berekeningen tot alle aanvragen die in de loop van een bepaald jaar zijn ingediend, zijn afgesloten. We kunnen ons wel een idee vormen van de erkenningstrend voor het statuut van vluchteling als we uitgaan van het onderzoek naar de positieve beslissingen die we na een, twee of drie jaar hebben genoteerd.

De methodes die we gebruiken om deze twee percentages te berekenen, brengen ons bij de volgende vaststelling: er is een negatief verband tussen het 'erkeningspercentage per cohorte' en de evolutie van

80 Een gedetailleerde analyse van de erkenning volgens de herkomst van de aanvragers zal plaatsvinden bij een volgende update van het statistisch en demografisch verslag van het Centrum.

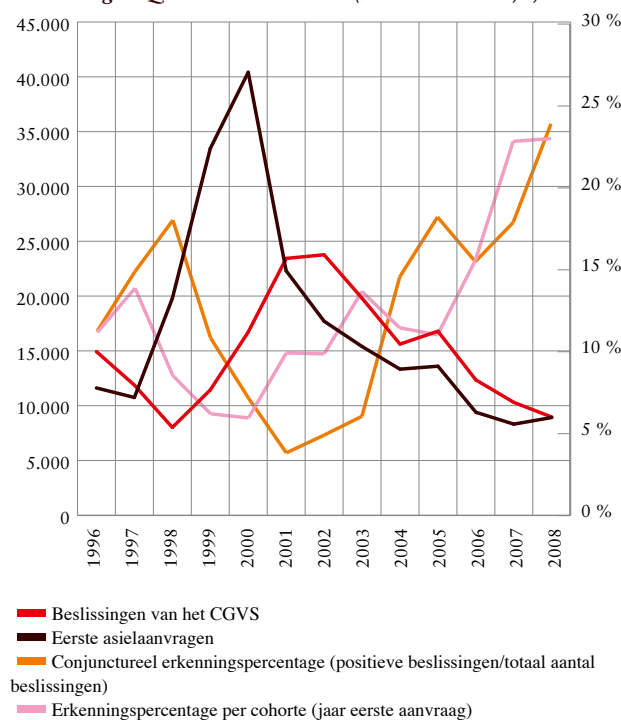
het aantal eerste aanvragen. Daarnaast bestaat er een negatief verband tussen het 'conjuncturele percentage' en de evolutie van het aantal beslissingen dat in één jaar wordt genomen (dit heeft ook te maken met de grotere of kleinere toename van het aantal asielzoekers). Dit wil zeggen dat als het aantal aanvragen of beslissingen van asielinstanties toeneemt, het percentage erkenningen afneemt. Concreet zagen we bijvoorbeeld een toename van het aantal asielaanvragen vanaf 1998. Dit hield in dat het CGVS vanaf 1999 meer dossiers moest behandelen. Het conjuncturele percentage begint dus ook pas in dat jaar te dalen (Figuur 19). Het percentage berekend op basis van de cohorten asielzoekers is vanaf 1998 beginnen dalen. Mensen die in 1998 een asielaanvraag indienden, hadden dus minder kans om als vluchteling te worden erkend dan asielzoekers die hun aanvraag de twee voorgaande jaren deden. Het conjuncturele percentage wijst dan weer op een omgekeerd effect: aanvragen die het CGVS in 1998 behandelde, hadden meer kans op een goed gevolg.

De indicator per cohorte lijkt dus meer geschikt om de evolutie van de erkenning van het statuut van vluchteling te bestuderen. Deze zet duidelijk het negatieve verband in de verf tussen de evolutie van het aantal aanvragen en de evolutie van het erkenningspercentage. Dit verband zien we ook bij het conjuncturele percentage, maar wel met een tijdsverschil, want beslissingen die in een bepaald jaar worden genomen, hebben vaak betrekking op aanvragen die eerder zijn ingediend. Los daarvan schommelt het conjuncturele percentage meer. Dit heeft ermee te maken dat positieve beslissingen vaak meer tijd vergen.

Zoals reeds opgemerkt, bestaat er een negatief verband tussen het 'erkenningspercentage per cohorte' en de evolutie van het aantal asielaanvragen. In de periode van 1998 tot 2000 nam het aantal asielaanvragen toe en daalde het percentage met meer dan de helft voor mensen die tijdens deze jaren hun aanvraag hadden ingediend. We zien voor deze cohorten ook dat een positieve beslissing meer tijd vergt. De helft van de aanvragers van de cohorte 2000 werd pas na iets meer dan drie en een half jaar als vluchteling erkend, terwijl de helft van de aanvragers van de cohorte 1997 al na iets meer dan anderhalf jaar als vluchteling werd erkend. Die vaststelling druist niet in tegen de eerder aangehaalde verklaring dat wanneer zich meer asielzoekers aandienen, de beslissingen in eerste instantie vaak negatief zullen uitvallen. Hierbij moet men de vaststelling toevoegen dat het CGVS vanaf 2001 prio-

riteit zal geven aan de recentste aanvragen (LIFO – last in, first out). Dit bracht een uitstel met zich mee van bepaalde positieve dossiers ten aanzien van de verzoeken die ingediend werden tijdens de instroom van 1998 – 2001. Vanaf 2001 daalt het aantal aanvragen en stijgt het erkenningspercentage opnieuw. Bij de cohorten asielzoekers tussen 2001 en 2005 schommelt het erkenningspercentage tussen 10% en 13%, na toch wel een tamelijk lange wachttijd.

Figuur 19: Vergelijking tussen het conjuncturele erkenningspercentage en het erkenningspercentage per cohorte, 1996-2008<sup>81</sup> (Bronnen: CGVS en DVZ (wachregister) – Berekeningen: Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL)<sup>82</sup>)



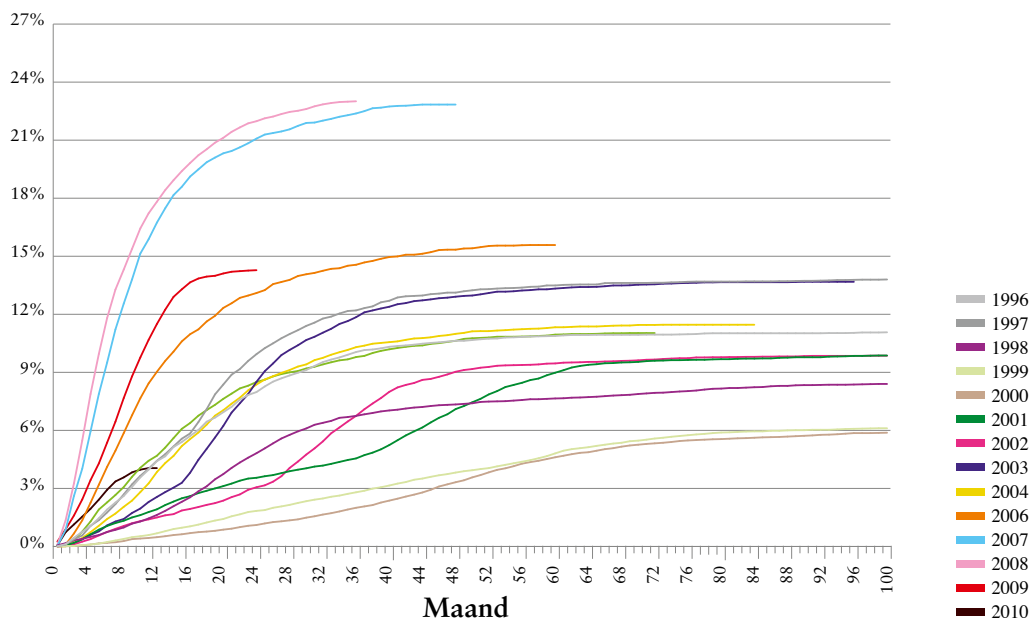
Nog een verschil tussen deze beide percentages is de grotere stijging van het conjuncturele percentage. In de periode tussen 1998 en 2001 waarin het aantal aanvragen steeg, daalde het erkenningspercentage per cohorte van 13,9% naar 6%.

**“De indicator per cohorte lijkt meer geschikt om de evolutie van de erkenning van het statuut van vluchtelingen te bestuderen.”**

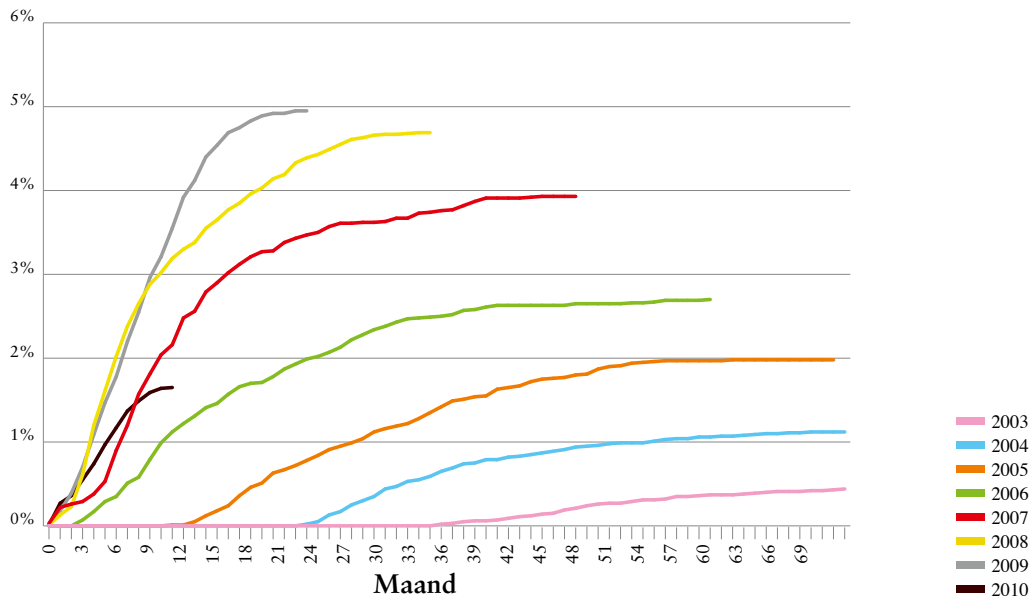
81 Het conjuncturele erkenningspercentage wordt enkel berekend op basis van beslissingen van het CGVS. Het gaat dus om een conjuncturele indicator van het CGVS.

82 Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines – Université catholique de Louvain.

.....  
 Figuur 20: Gecumuleerd erkenningspercentage voor het statuut van vluchteling (in%) volgens het jaar waarin de aanvraag werd ingediend en de duur van de procedure (uitgedrukt in maanden vanaf het indienen van de eerste aanvraag), 1996-2010 (Bron: DVZ (wachregister) – Berekeningen: Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))



.....  
 Figuur 21: Gecumuleerd erkenningspercentage voor het statuut van subsidiaire bescherming (in%) volgens het jaar waarin de aanvraag werd ingediend en de duur van de procedure (uitgedrukt in maanden vanaf het indienen van de eerste aanvraag), 2003-2010 (Bron: DVZ (Wachregister) – Berekeningen: Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))



Het percentage berekend op basis van het aantal beslissingen op jaarbasis, daalde in diezelfde periode van 18% naar 3% (de daling van het conjunctureel percentage is een jaar later begonnen, maar beide percentages kenden wel elk een daling gedurende drie jaar). Een mogelijke verklaring voor dit fenomeen is dat nieuw ingediende aanvragen op termijn tot meer beslissingen leiden, en die kunnen in eerste instantie vaker negatief uitvallen. Het omgekeerde is ook mogelijk: als het aantal aanvragen daalt, kunnen beslissingen betrekking hebben op eerder ingediende aanvragen waaraan vaker een positief gevolg wordt gegeven.<sup>83</sup>

Deze indicatoren per cohorte wijzen ten slotte vanaf de cohorte 2006 ook op een versnelling van de erkenning van het statuut van vluchteling in de eerste maanden die volgen op het indienen van de aanvraag. Bovendien ligt het erkenningspercentage bij diezelfde cohorten ook hoger. In 2004 en 2005 loopt iets meer dan 11% van de aanvragen positief af. Voor de cohorte 2006 bedraagt dat percentage inmiddels al 15,5%, voor de cohorte 2007 22,8% en voor de cohorte 2008 ongeveer 23%.<sup>84</sup> Deze hogere erkenningsgraad kan te maken hebben met het kleinere aantal aanvragen, maar dit is niet de enige verklaring. De daling in het aantal aanvragen heeft zich immers al voor 2006 ingezet en toen lagen de erkenningspercentages niet

zo hoog. Deze hogere erkenningsgraad en de snellere behandeling van de aanvragen kan onder meer worden verklaard door de herziening van de asielprocedure die in 2006 plaatsvond en door een herorganisatie van de gebruikte middelen om de aanvragen te behandelen. Los daarvan blijft er een negatief verband bestaan tussen de erkenningsgraad per cohorte en het aantal aanvragen. Terwijl het aantal aanvragen in 2009 en 2010 toeneemt, lijkt de erkenningsgraad tijdens de eerste maanden die op de aanvraag volgen, minder hoog uit te vallen (*Figuur 20*).

De herziening van de asielprocedure in 2006 heeft ook geleid tot de invoering van het statuut van de subsidiaire bescherming. We stellen vast dat deze invoering niet geleid heeft tot een lager aantal erkenningen van het statuut van vluchteling. Opvallend is ook dat dit subsidiair beschermingspercentage per cohorte jaar toeneemt. Zo ontving 2% van de aanvragers die hun asiolverzoek in 2005 indienden dit statuut. Voor de verzoekers van 2007 was dat aantal al opgelopen tot bijna 4% en voor de verzoekers van 2009 kreeg 5% het subsidiair beschermingsstatuut (dit werd ook binnen een kortere termijn toegekend). De toekenning van het subsidiair beschermingsstatuut aan de verzoekers van 2010 tijdens de eerste twaalf maanden, ligt wel lager dan de toekenning van dit statuut tijdens de eerste twaalf maanden voor de cohorten van 2008 en 2009 (*Figuur 21*). Tot slot, als we het erkenningspercentage van het bekomen van internationale bescherming willen kennen, moeten we het erkenningspercentage van het statuut van de erkenning als vluchteling optellen bij die van het statuut van de subsidiaire bescherming.

83 Meer uitleg hierover vindt u in: van R. der Erf, L. Heering en E. Spaan, 2006, *Statistics on Asylum Applications*, in M. Poulain, N. Perrin and A. Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, pp.249-260.

84 Deze erkenningspercentages kunnen voor de recentste cohorten nog hoger uitvallen omdat nog niet alle aanvragen al definitief zijn behandeld. De gecumuleerde erkenningspercentages neigen vrij snel naar een asymptoot die niet ver afwijkt van het erkenningspercentage van de cohorte.

## 5. Opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen

Op basis van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen (hierna: de opvangwet) hebben asielzoekers recht op opvang en begeleiding tijdens de duur van de asielprocedure. Ze worden hiervoor toegewezen aan een open opvangstructuur. De wet voorziet daarnaast voor een aantal situaties in een verlengde materiële opvang. Daarnaast worden ook

niet-begeleide minderjarige vreemdelingen opgevangen. De eerste opvang van deze jongeren gebeurt in een observatie- en oriëntatiecentrum (OOC). Tot slot zijn ook minderjarigen van wie de ouders onwettig op het grondgebied verblijven en van wie het OCMW heeft vastgesteld dat deze kinderen hulpbehoevend zijn, opvanggerechtigd. In het najaar van 2010 nam deze laatste groep nog slechts 1,4% in van het aantal

opgevangen personen in het reguliere netwerk.<sup>85</sup> Op dat ogenblik waren ongeveer 75% van de opgevangen personen asielzoekers met een dossier in behandeling.<sup>86</sup>

Het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgische opvangnetwerk dat zowel uit collectieve als individuele opvangvoorzieningen bestaat.<sup>87</sup> De eigenlijke organisatie van de opvang gebeurt door Fedasil samen met een aantal partnerorganisaties: Fedasil, het Belgische Rode Kruis en de socialistische mutualiteiten staan in voor de (collectieve) opvangcentra; de opvang in individuele logementen wordt georganiseerd door de OCMW's (via lokale opvanginitiatieven) en de ngo-partners Vluchtelingenwerk Vlaanderen en Ciré.

In 2010 vroegen 26.936 personen om een opvangplaats bij Fedasil, hetgeen een stijging is van 6.759 aanvragers of 16% ten opzichte van 2009.<sup>88</sup> Het

netwerk was echter overbezet<sup>89</sup> waardoor heel wat vreemdelingen in 2010 niet de opvang kregen waar ze wettelijk gesproken recht op hebben. Sommigen kregen zelfs helemaal geen opvangplaats. Om deze situatie het hoofd te bieden, werden heel wat federale middelen vrijgemaakt om bijkomende structurele opvangplaatsen te openen (zie verder). Gedwongen door de omstandigheden werd ook overgegaan tot de organisatie van noodopvang en het onderbrengen van opvanggerechtigden in goedkope hotels. Zeker voor de mensen in de hotels (waar zelfs niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in werden opgevangen) ontbrak lange tijd elke vorm van omkadering.

Dit kon niet verhinderen dat voor 6.284 opvanggerechtigden in 2010 geen opvangplaats werd gevonden. Zij kregen een beslissing tot niet-toewijzing waardoor ze in principe konden aankloppen bij een OCMW, maar in de praktijk meestal op straat stonden. Fedasil werd – op straffe van een dwangsom - meermaals veroordeeld tot het bieden van opvang.<sup>90</sup> Vanaf december 2010 kon Fedasil opnieuw aan iedereen een plaats geven. Op dat ogenblik waren heel wat bijkomende noodopvangplaatsen operationeel geworden.

**“6.284 opvanggerechtigden vonden in 2010 geen opvangplaats.”**

85 Deze groep minderjarigen kreeg sinds mei 2009 omwille van capaciteitsredenen meestal geen opvangplaats meer toegewezen. Fedasil werd hiervoor meermaals veroordeeld. Zie verder.

86 Dossier in behandeling bij de DVZ, het CGVS of de RvV. Fedasil, *Procedurestand van de opgevangen personen in het gehele opvangnetwerk*, 31 oktober 2010. Beschikbaar via [www.fedasil.be](http://www.fedasil.be).

87 Om een lang verblijf in collectieve opvangstructuur te vermijden, voorziet de opvangwet immers dat asielzoekers na vier maanden kunnen doorstromen naar een individuele opvangstructuur (een particuliere woning). Door de hoge bezettingsgraad van het opvangnetwerk is dit momenteel echter moeilijk uit te voeren.

88 Wat de stijgende instroom betreft moet uiteraard gekeken worden naar het stijgend aantal asielaanvragen van de voorbije drie jaar. Daarbij moet men er rekening mee houden dat één asieldossier meerdere (opvanggerechtigde) personen kan omvatten.

89 We beschikken niet over gegevens betreffende de gemiddelde opvangtermijn per persoon.

90 Voor de periode van november 2009 tot november 2010 heeft Fedasil 339.500 euro uitbetaald aan dwangsommen voor opvanggerechtigde asielzoekers en minderjarigen die samen met hun ouders onwettig op het grondgebied verblijven. Het ging om 84 personen. Op dat ogenblik waren er nog heel wat dossiers lopende. Commissie voor de Volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke vernieuwing, *Antwoord van staatssecretaris Courard op een mondelinge vraag*, 1 december 2010, CRIV 53 COM 054.

Tabel 4: Capaciteit van het (nood)opvangnetwerk, verdeeld over de opvangcentra, de individuele logementen en de noodopvang op 31 december 2010 (Bron: Fedasil)

Opvangcentra		Individuele logementen		Noodopvang en hotels		TOTAAL
	Plaatsen		Plaatsen		Plaatsen	
Fedasil (19 centra)	4.550 (OOC inbegrepen)	OCMW (lokale opvang initiatieven)	8.133	Noodopvang	1.105 (reeds operationeel)	
Croix-Rouge francophone (14 centra)	2.700	NGO (Vluchtelingenwerk Vlaanderen en Ciré)	1.988	Hotelopvang	1.203 (opgevangen personen)	
Rode Kruis Vlaanderen (14 centra)	1.606					
<b>TOTAAL</b>	<b>9.063</b>		<b>10.121</b>		<b>2.308</b>	<b>21.492</b>



Daarnaast werden in 2010 nog 2.646 asielzoekers als ‘no show’ geregistreerd. Dit betreft personen die zelf kiezen om geen opvang te vragen, maar ook personen die, tengevolge van een wetswijziging van eind 2009<sup>91</sup>, bij een derde asielaanvraag (of meer) geen opvang meer kregen.<sup>92</sup>

Tabel 4 geeft een momentopname van de volledige (nood)opvangcapaciteit op 31 december 2010. Op die datum telde de totale opvangcapaciteit 21.492 plaatsen, inclusief 1.105 noodopvangplaatsen en 1.203 plaatsen in hotels. De opvangcapaciteit bestond voor 42% uit opvang in collectieve opvangcentra, voor 47% uit opvang in individuele logementen en voor 11% uit nood- en hotelopvang. Eind 2010 was het de bedoeling de (tijdelijke) noodopvangcapaciteit nog verder uit te breiden en de hotelopvang af te bouwen.

.....  
Tabel 5: Evolutie van de capaciteit en bezetting van het gewone opvangnetwerk (zonder noodopvangplaatsen, hotels en plaatsen in observatie en oriëntatiecentra (OOC's), 2005-2010 (Bron: Fedasil)

	Opvang-capaciteit	Opgevangen personen	Bezettings-graad
2005	15.659	14.769	94,3%
2006	15.896	12.816	80,6%
2007	15.609	13.847	88,7%
2008	15.862	15.775	99,5%
2009	17.168	16.655	97,0%
2010	18.990	18.364	96,7%

Tabel 5 geeft de evolutie van de voorbije jaren weer van de bezettingsgraad van het structurele opvangnetwerk, met andere woorden zonder nood- en hotelopvang en ook zonder de twee federale Observatie- en Oriëntatiecentra (OOC). De bezettingsgraad geeft een beeld van het aantal opgevangen personen ten aanzien van de totale opvangcapaciteit, waarbij dus telkens alleen rekening wordt gehouden met het structurele netwerk. Fedasil geeft aan dat het netwerk *de facto* verzadigd is vanaf het ogenblik dat de bezettings-

graad 94% bedraagt. Niet elke beschikbare plaats kan immers in de feiten worden benut.<sup>93</sup>

Het opvangnetwerk is reeds overbezet sinds de zomer van 2008. Eind 2006 – voor de stemming van de opvangwet – waren er 15.896 structurele plaatsen en bedroeg de bezettingsgraad 80,6%. De opvangwet trad in 2007 in werking, samen met een hervormde asielprocedure (met de bedoeling dat deze korter zou worden). Vóór deze wetswijziging kregen asielzoekers enkel materiële hulp tijdens de ontvankelijkheidsfase van hun asielaanvraag. Tijdens de gegrondheidsfase kregen ze financiële hulp bij het OCMW. Na juni 2007 werd dit onderscheid afgeschaft en krijgen asielzoekers in principe tijdens de hele procedure materiële opvang.

Tot 2009 was er geen uitbreiding van het aantal structurele plaatsen, maar de bezettingsgraad steeg wel tot 88,7% eind 2007 en 99,5% einde 2008. In 2009 en 2010 werden wel heel wat plaatsen gecreëerd, maar de bezettingsgraad bleef rond de 97%. In 2009 kwam er netto 1.306 structurele plaatsen bij, het voorbije jaar nog eens 1.722. Eind 2010 waren er 18.990 plaatsen (zonder de hotelopvang en de noodopvangplaatsen die werden geopend, en hier ook zonder de OOC's).

**“Tot 2009 was er geen uitbreiding van het aantal structurele plaatsen. In 2009 en 2010 werden wel heel wat plaatsen gecreëerd, maar de bezettingsgraad bleef rond de 97%.”**

Algemeen genomen is de reden voor deze hoge bezettingsgraad van de voorbije drie jaar te wijten aan het feit dat het aantal personen dat in de opvang maandelijks instroomt groter is dan het aantal personen dat maandelijks uit de opvangcentra vertrekt. Dit Jaarverslag Migratie van het Centrum is niet de plaats voor een diepgaande analyse van de redenen en oorzaken van deze situatie. Verder in dit hoofdstuk geven we hierover wel kort twee bevoorrechte actoren het woord.<sup>94</sup>

91 Wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen.

92 BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 11 mei 2010, p.12. Beschikbaar op: <http://www.cbar-bchv.be/Contactvergaderingen/2010/PVmei2010.pdf>; In april 2010 was dit het geval voor 110 asielzoekers. Het Centrum beschikt niet over gegevens voor het hele jaar.

93 Bijvoorbeeld een kamer met zes bedden wordt bezet door een familie van vijf personen, of bepaalde kamers die tijdelijk niet gebruikt worden om onderhoudsredenen.

94 Met name de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en de directeur a.i. van Fedasil, zie: *Een veelzijdige kijk op de opvang- en asielcrisis*, verder in dit hoofdstuk.

# **B. ANALYSE EN UITDAGINGEN**



## 1. Toegang tot de asielprocedure

### 1.1. FRA studie over het perspectief van de asielzoeker

Lidstaten van de Europese Unie (EU) zijn verplicht aan asielzoekers voldoende informatie over hun procedure te verstrekken en hun toegang te verlenen tot rechtsbescherming.<sup>95</sup> Komen de lidstaten deze verplichtingen ook na? Waar liggen de verschillen in het beleid en vooral in de praktijk? Het Europese Agentschap voor de Grondrechten (FRA) lanceerde hierover een studie in de 27 EU-lidstaten. In het kader van de structurele samenwerking met FRA voerde het Centrum in 2010 dit onderzoek in België uit.

In de studie van het FRA staat de perceptie van de betrokkenen zelf, de asielzoekers, centraal. Daarom organiseerde het Centrum (met de steun van wetenschappers van de Université Libre de Bruxelles en de Vrije Universiteit Brussel, het Brussels Onthaalbureau BON, het Rode Kruis/La Croix Rouge en Fedasil) groepsdiscussies (*focus groups*) en semi-gestructureerde interviews. Bij de indeling van de groepen werd rekening gehouden met het geslacht, de herkomst(taal) en de verblijfsduur van de deelnemers. Onder leiding van een ervaren moderator, deelden 55 asielzoekers afkomstig uit Irak, de Russische Federatie (voornamelijk etnische Tsjetsjenen), Guinee en DR Congo hun ervaringen.

We belichten kort de voornaamste conclusies die het Centrum uit deze groepsdiscussies voor België trekt. Slechts een kleine minderheid van de deelnemers (die bijna uitsluitend in de eerste maanden van 2010 naar België kwam) heeft naar eigen zeggen informatiebrochures over het verloop van zijn procedure ontvangen. De kwaliteit van de gegeven informatie blijkt voornamelijk afhankelijk te zijn van het persoonlijk engagement van de sociaal assistenten in de verschillende opvangcentra.

Asielzoekers die gedurende hun procedure privé woonden, wat vooral bij mensen uit Guinee en DR Congo het geval was, bleken nog slechter geïnformeerd

te zijn dan asielzoekers in opvangstructuren. Het informatievacu m bij de meerderheid van de gespreksdeelnemers werd gevuld door informatie van landgenoten, familieleden of vrienden, wiens geloofwaardigheid in het algemeen – vaak onterecht – hoog werd ingeschat. Door de gebrekkige officiële informatie in combinatie met foute of gebrekkige informatie uit andere bronnen, hebben asielzoekers vaak geen duidelijk beeld over het verloop van hun procedure. De meerderheid van de ondervraagde asielzoekers die langer dan een jaar in het land verbleef, gaf aan dat ze pas na het einde van de asielprocedure, cruciale informatie over de asielprocedure kreeg.

Daarentegen lijkt de toegang tot rechtsbescherming in het algemeen vlot en zonder problemen te verlopen. Vooral in opvangcentra komen asielzoekers in een vroeg stadium van hun procedure in contact met advocaten, maar de kennis over de rol van een advocaat in de procedure is beperkt. Ook de beroepsprocedure tegen een negatieve beslissing lijkt meestal zonder problemen te verlopen. Wel beschouwden de betrokken asielzoekers de hoorzitting bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als een louter technische procedure tussen hun advocaat en de rechters. Ze bekritiseerden dat ze nauwelijks de mogelijkheid hadden om zelf het woord te nemen en ze voelden zich niet betrokken bij een beslissing die van existentieel belang was.

Deze vaststellingen van het Centrum zijn aan de FRA doorgegeven, net zoals de resultaten van gelijkwaardig onderzoek van 26 andere lidstaten van de EU. Op basis daarvan stelde de FRA twee vergelijkende rapporten op voor de hele EU, die eind 2010 werden gepubliceerd.

Voor meer informatie: FRA, *Access to effective remedies: the asylum-seeker perspective*, Conference edition (EN), Wenen, 2010; FRA, *The duty to inform applicants about the asylum procedure: the asylum-seeker perspective*, Conference edition (EN), Wenen, 2010. Beschikbaar via: [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)

**“De meerderheid van de ondervraagde asielzoekers die langer dan een jaar in het land verbleef, gaf aan dat ze pas na het einde van de asielprocedure, cruciale informatie over de asielprocedure kreeg.”**

95 Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (kort: asielprocedurerichtlijn), art. 9.1-2, art. 10.1.a, art. 15, en art. 39.

## 1.2. Behandeling van meervoudige asielaanvragen in België

### EXTERNE BIJDRAGE:

#### BEHANDELING VAN MEERVOUDIGE ASIELAANVRAGEN IN BELGIË, RUBEN WISSING, BELGISCH COMITÉ VOOR HULP AAN VLUCHTELINGEN (BCHV)

Na de wijziging van de wet van 15 december 1980 in 2006, behield de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) een louter administratieve rol op het vlak van asiel. Daarop werd (naast de zgn. Dublinfase<sup>96</sup>) één uitzondering behouden: de DVZ moet conform artikel 51/8 van de wet (ingevoegd in 1993) oordelen of een nieuwe asielaanvraag van een uitgeprocedeerde asielzoeker nieuwe gegevens bevat, en deze vervolgens overmaken aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) of een beslissing tot niet inoverwegingneming nemen (bijlage 13quater). De criteria hiervoor lijken een toetsing ten gronde van de asielaanvraag te veronderstellen, terwijl de DVZ net die beoordelingsbevoegdheid ten gronde ontnomen werd. Bovendien is de interpretatie van die criteria in de praktijk allesbehalve eenduidig.

Artikel 51/8 van de wet bepaalt o.m. dat om in aanmerking te komen voor een nieuw onderzoek door het CGVS de nieuw aangedragen elementen een 'ernstige aanwijzing' voor de gegronde vervolgingsvrees moeten uitmaken. Ze moeten bovendien betrekking hebben op feiten die zich hebben voorgedaan na de laatste fase in de eerste asielprocedure waarin de vreemdeling ze had kunnen aanbrengen. De criteria die de Europese asielprocedurerichtlijn<sup>97</sup> voorziet (om in geval van een meervoudige asielaanvraag over te gaan tot een nieuw onderzoek ten gronde) zijn inhoudelijk en formeel minder streng: de nieuwe 'elementen of bevindingen' moeten enkel de kans aanzienlijk groter maken om voor erkenning in aanmerking te komen; deze moeten buiten toedoen van de asielzoeker niet vroeger voorgelegd zijn, ongeacht of ze betrekking hebben op een oud of een nieuw feit. De Belgische wetgever heeft nagelaten die criteria over te nemen en daardoor de onduidelijkheid enkel

96 De DVZ onderzoekt in de zogenaamde 'Dublinfase' of België of eventueel een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Zie: *Dublimsysteem onder vuur n.a.v. het Griekse asielbeleid*, verder in dit hoofdstuk.

97 Art. 32 van richtlijn (2005/85/EG) van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (asielprocedurerichtlijn).

vergroot. Bovendien is het de enige EU-lidstaat waar een andere instantie bevoegd is om te oordelen of er nieuwe gegevens zijn dan de gespecialiseerde asielinstantie die de aanvragen ten gronde beoordeelt.

De tegenstrijdige tendensen in zowel de praktijk van de DVZ als de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) bij het beoordelen van wat 'nieuwe gegevens' zijn, lijken opvallend genoeg grotendeels samen te vallen met de proceduretaal. In het Nederlands kan de DVZ de inhoud, de bewijskracht, de authenticiteit of de geloofwaardigheid van de stukken nagaan en of het oordeel van het CGVS in de eerste asielprocedure erdoor weerlegd kan worden. Aan Franstalige kant wordt dat als een beoordeling ten gronde aanzien en dus een bevoegdheidsoverschrijding door de DVZ, die reeds een voorafgaande inoverwegingneming van de aanvraag impliceert. Het Grondwettelijk Hof (toenmalig Arbitragehof) heeft al in 1994 geoordeeld dat het de DVZ niet toekomt te bepalen of de nieuwe gegevens de gegronde vrees kunnen aantonen, en zij zich dus moet beperken tot het beoordelen van de nieuwigheid van het voorgelegde element (arresten 61/94 en 81/08), waarna het aan het CGVS toekomt zich over de gegronde vrees uit te spreken. Nieuwe aanvragen in het Nederlands worden ook geweigerd bij de vaststelling dat een nieuw element betrekking heeft op een ouder feit dat reeds voorgelegd had kunnen worden. Bij beoordelingen in het Frans is daarbij doorslaggevend of dit de asielzoeker toegeschreven kan worden.

VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR heeft de asielinstanties al opgeroepen de notie nieuwe gegevens meer beschermingsgericht te interpreteren. Het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen dringt aan op een wetswijziging die de criteria van de asielprocedurerichtlijn (die inmiddels rechtstreeks toepasbaar is) correct omzet en die de bevoegdheid om te beslissen of er 'nieuwe gegevens' zijn overdraagt aan het CGVS. In afwachting hiervan zou de DVZ meervoudige asielaanvragen richtlijnconform moeten interpreteren: elk nieuw element dat niet manifest irrelevant is en dat met de kern van de vervolgingsvrees te maken kan hebben moet ze aan het CGVS overmaken voor een nieuwe beoordeling ten gronde. Ook de RvV en de Raad van State zouden zich duidelijker kunnen uitspreken over de conformiteit van (de interpretatie van) artikel 51/8 van de wet van 15 december 1980 met artikel 32 van de asielprocedurerichtlijn, of ze zouden hierover een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie kunnen richten.

Voor meer informatie en voorbeelden: BCHV-CBAR, *Accès à la procédure d'asile en Belgique, "Deel 2: meervoudige*

*asielaanvragen: nieuwe elementen?*”, 2010, p. 39 e.v. Beschikbaar via: [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be); UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice – Key Findings and Recommendations*, “Section 14 – Subsequent applications”, 2010. Beschikbaar via: <http://www.unhcr.org/refworld/>

*mendations, “Section 14 – Subsequent applications”, 2010. Beschikbaar via: <http://www.unhcr.org/refworld/>*

## 2. De asiel- en opvangcrisis

### 2.1. Opvangcrisis en recht op opvang voor asielzoekers

De wetten van 12 januari 2007 en van 21 april 2007<sup>98</sup> leggen vandaag de parameters vast voor de opvang van asielzoekers in België (en van bepaalde andere categorieën vreemdelingen). Deze opvang wordt gekarakteriseerd door de keuze voor materiële steun in de plaats van financiële bijstand (die in principe enkel bij uitzondering soelaas kan bieden). Zoals uit bovenstaande cijfers blijkt, is er sinds de zomer van 2008 in de opvangcentra evenwel voortdurend een tekort aan opvangplaatsen.<sup>99</sup> Sindsdien zijn heel wat noodmaatregelen genomen om op deze situatie te reageren, in het bijzonder via een uitbreiding van het opvangnetwerk<sup>100</sup>. Een structurele analyse van deze crisis brengt verschillende overwegingen naar boven, maar dit is niet de opzet van deze tekst. De bedoeling is wel een situatieschets te geven vanuit de invalshoek van de bescherming van grondrechten.

*Het recht op opvang is een economisch en sociaal recht*

Zoals bij de meeste economische en sociale rechten het geval is, omvat de concrete realisatie van het recht op opvang een materieel en een financieel luik. Dit verklaart onder meer de opname van volgende clause over een geleidelijke realisatie hiervan in het internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten: *“Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen (...), met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde (...) steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen”* (artikel 2 § 1). Deze tekst werd vaak fout geïnterpreteerd: omwille van het feit dat de verwezenlijking van economische en sociale rechten afhankelijk is van het bestaan van voldoende middelen, zou dit geen onmiddellijke verplichting voor de staat inhouden. Moet België volgens deze redering het recht op opvang voor asielzoekers slechts geleidelijk garanderen en enkel voor zover hiervoor middelen ter beschikking staan?

Het antwoord hierop is neen. De bijzondere modaliteiten over de uitvoering van het opvangrecht ontslaan de Belgische staat in geen geval van zijn verplichtingen om dit recht te respecteren (*“afzien van maatregelen die mensen dit recht ontzeggen voor zover het verwezenlijkt is”*<sup>101</sup>), het te beschermen (*“erop toezien dat anderen het niet kunnen schenden”*<sup>102</sup>) en het te verwezenlijken, of er gevolg aan te geven (*“de uitoefening van dit recht door iedereen vergemakkelijken, of het recht verlenen aan personen of populaties die dit recht*

98 Wet tot wijziging van het gerechtelijk wetboek met betrekking tot de geschillen inzake de toewijzing, de herziening en de weigering van materiële hulp.

99 Zie cijfers: *De opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen*, eerder dit hoofdstuk.

100 Instructies van 29 augustus 2008, van 24 oktober 2008 betreffende de termijn waarbinnen de bewoners die het vluchtelingenstatuut of de subsidiaire beschermingsstatus hebben verkregen, het opvangcentrum moeten verlaten en betreffende de rol van het opvangcentrum in het kader van de overgang naar de financiële steun (in toepassing van art. 54 van de wet van 12 januari 2007). Instructies van 21 november 2008 betreffende de opheffing van de verplichte plaats van inschrijving voor sommige categorieën bewoners. Beslissing van de kern van 19 januari 2009 om nieuwe opvangplaatsen te creëren. Instructies van 19 mei 2009 betreffende de herinvoering van het spreidingsplan (ten gevolge van een beslissing van de Minister voor sociale zaken om de verplichte plaats van inschrijving voor bepaalde begunstigden van de opvang op te heffen). Instructies van 28 mei 2009 betreffende families die EU-burgers zijn die niet langer worden opgevangen (uitgezonderd Roemenen en Bulgaren). Beslissing van de Ministerraad op 18 september 2009 om het budget van Fedasil te verhogen. Instructies van 16 oktober 2009 betreffende de vrijwillige opheffing van code 207 (unieke maatregel). Zie ook de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 en de instructies van 6 april 2010 die hiermee verband houden. Instructies van 9 november 2010 betreffende verzoeken tot medische regularisatie (9ter) die ontvankelijk worden verklaard.

101 O. De Schutter, *Het facultatief protocol bij het internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten*, IVESCR Working Paper 2005/3.

102 *Ibid.*

*zelf niet kunnen uitoefenen”*<sup>103</sup>). Die laatste verplichting “(...) wordt vanzelfsprekend alleen subsidiair uitgeoefend als de middelen die de staat aanwendt om iedereen de mogelijkheid te geven om dit recht zelf uit te oefenen, niet volstaan om het beoogde resultaat te garanderen”<sup>104</sup>.

Hieruit volgt dat de Belgische staat, met in achtneming van zijn internationale verplichtingen, de concrete toekenning van het opvangrecht niet kan beperken tot de beschikbare plaatsen in het opvangnetwerk, zoals dat maandenlang het geval was.

#### *Recht op opvang en recht op menselijke waardigheid*

Het recht op opvang voor asielzoekers gedurende de hele duur van de asielprocedure vloeit voort uit de verplichting voor de lidstaten om internationale bescherming te bieden in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het beginsel van non-refoulement. Het is vastgelegd in het gemeenschappelijk recht in richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.<sup>105</sup>

**“Het recht op opvang voor asielzoekers is een manier om het recht op een menswaardig bestaan uit te voeren.”**

In België is het de wet van 12 januari 2007 (hierna: de opvangwet) waarin expliciet is opgenomen dat iedere asielzoeker recht heeft op opvang. Opvang wordt daarin omschreven als de materiële bijstand die het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) in overeenstemming met deze wet verleent, of als de sociale bijstand die de OCMW's verlenen om een menswaardig bestaan te leiden (overeenkomstig de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn). De opvang omvat “huisvesting, voedsel, kleding, medische, maatschappelijk en psychologische begeleiding en de toekenning van een dagvergoeding. Zij omvat eveneens de toegang tot juridische bijstand, de toegang tot diensten als tolkdiensten en opleidingen, evenals de toegang tot een programma voor vrijwillige terugkeer” (art. 2, 6° van de opvangwet).

103 *Ibid.*

104 *Ibid.*

105 Richtlijn nr. 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

Het recht op opvang voor asielzoekers zoals dit voorzien is in de Belgische wetgeving, is een manier om het recht op een menswaardig bestaan uit te voeren. Algemeen genomen is dit recht op een menswaardig bestaan de grondslag voor het Belgische sociale zekerheidssysteem. Het recht zelf vloeit voort uit artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarin wrede, onmenselijke en vernederende behandeling en foltering absoluut worden verboden. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wijdt er het eerste artikel van zijn eerste hoofdstuk aan dat helemaal in het teken van menselijke waardigheid staat: “De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.” Het genoemde recht is ook vastgelegd in artikel 23 van de Belgische grondwet. Alle Belgen hebben dit recht, evenals alle vreemdelingen die op het Belgische grondgebied verblijven, zoals vastgelegd in artikel 191 van diezelfde grondwet (behalve de uitzonderingen die bij wet zijn vastgelegd).<sup>106</sup>

#### *Recht op opvang en sociale bijstand voor asielzoekers in België*

Volgens het sociale bijstandsstelsel heeft “het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is”<sup>107</sup>. De uitoefening van deze taak zit verankerd in het beginsel van de territoriale bevoegdheid van de OCMW's<sup>108</sup> en uit deze beide noties vloeit voort dat iedereen die hieraan nood heeft, zich tot het OCMW van zijn woonplaats kan wenden voor sociale of financiële bijstand.

In afwijking van dit systeem, voorziet de wet een uitzondering, en kan een asielzoeker in principe alleen maar bijstand krijgen in een toegewezen opvangstructuur, waar hij gedurende de hele duur van de asielpro-

106 Vanaf het ogenblik dat een vreemdeling onwettig op het grondgebied verblijft, kan hij geen aanspraak meer maken op sociale bijstand, behalve op dringende medische hulp zoals bepaald in artikel 57 § 2 van de wet van 18 juli 1976 (verder uitgewerkt in het KB van 12 december 1996). Deze bepaling werd voorgesteld aan het (voormalige) Arbitragehof, dat oordeelde dat deze strookte met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en dat ze in verhouding staan met het nagestreefde legitieme doel van de staat om de vreemdelingen in onwettig verblijf aan te sporen het grondgebied te verlaten.

107 Art. 57 § 1 van de wet van 18 juli 1976 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (verder: OCMW-wet).

108 Wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van steun verlend dor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, B.S., 6 mei 1965.

cedure<sup>109</sup> (inclusief beroep)<sup>110</sup> materiële hulp krijgt. In het wachtregister wordt een opvangstructuur<sup>111</sup> geregistreerd als verplichte plaats van inschrijving (code 207 opvangstructuur).<sup>112</sup> Asielzoekers die kiezen om niet in de toegewezen opvangstructuur te verblijven (de zogenaamde ‘*no shows*’), hebben enkel nog recht op medische begeleiding. Asielzoekers hebben dus normaal gesproken geen recht op financiële bijstand ten laste van het OCMW.<sup>113</sup>

De opvangwet bevat een aantal bepalingen om uitzonderlijk af te wijken van het principe van materiële opvang in een toegewezen opvangplaats, met name:

- » Toewijzing van de code 207 OCMW. De asielzoeker wordt vanaf het begin van de procedure toegewezen aan een OCMW voor financiële steun. De verdeling over de OCMW's moet dan gebeuren op basis van een ‘gelijkmatige verdeling op het grondgebied’ (d.i. een spreidingsplan).
- › Artikel 11 §4, ingevoegd door de wet van 31 december 2009: in bijzondere omstandigheden die verband houden met een tekort aan opvangplaatsen, kan gedurende een welbepaalde periode aan nieuwe asielzoekers geen code 207 worden toegekend. Hiervoor is een beslissing van de ministerraad nodig. Dit gebeurt slechts ‘in laatste instantie’ (bij voorrang wijziging van de code 207 op basis van dit artikel, zie verder).
- › Artikel 11 §2: vreemdelingen die het statuut van tijdelijke bescherming genieten<sup>114</sup>, worden onmiddellijk aan een OCMW toegewezen.
- » Wijziging van de code 207 opvangstructuur naar de

code 207 OCMW. De asielzoeker die eerder aan een opvangstructuur was toegewezen, verliest het recht op materiële opvang ten voordele van financiële steun bij een toegewezen OCMW (op basis van een spreidingsplan). Geen van volgende twee bepalingen werd al gebruikt.

- › Artikel 11 §1, lid 2: als uit een evaluatie van de asielprocedure blijkt dat de voorziene termijnen voor de behandeling van asielverzoeken niet gehaald worden, kan een (in ministerraad overlegd) koninklijk besluit een maximale opvangtermijn opleggen waarna de code 207 van de asielzoekers wordt gewijzigd.
- › Artikel 11 §4, ingevoegd door de wet van 31 december 2009: in bijzondere omstandigheden die verband houden met een tekort aan opvangplaatsen, kan tijdelijk voor bepaalde categorieën vreemdelingen de code 207 worden opgeheven. Hiervoor is een beslissing van de ministerraad nodig.
- › Opheffing van de code 207. In bijzondere omstandigheden kan Fedasil beslissingen om de toewijzing op te heffen van een asielzoeker die al in een opvangstructuur verblijft (artikel 13). Asielzoekers worden dan ook niet toegewezen aan een OCMW. Op basis van de gewone OCMW-regels kunnen ze bij het OCMW (van woonplaats) aankloppen.
- › Geen code 207. In bijzondere omstandigheden kan Fedasil ook beslissen aan nieuw toegekomen asielzoekers geen opvangstructuur toe te wijzen (art 11 §3 laatste lid). Asielzoekers worden dan ook niet toegewezen aan een OCMW en de gewone OCMW-regels zijn van toepassing (het OCMW van inschrijving in het wachtregister)

### *Verzadiging van het opvangnetwerk: de gevolgen*

Door de verzadiging van het opvangnetwerk de afgelopen periode werden de laatste twee bepalingen ook effectief gebruikt. Wanneer er sprake was van een opheffing van de code 207 kregen asielzoekers steun bij een OCMW en was er dus een vorm van opvang. In andere gevallen werd er evenwel geen code 207 toegewezen. Tot slot werden er ook asielzoekers maandenlang in hotels opgevangen zonder de nodige begeleiding en omkadering.

109 Art. 11 § 1 van de opvangwet. In dit verband gaan we niet in op de uitzonderingen op deze regel waarbij asielzoekers (gedurende een bepaalde fase) geen recht op opvang genieten, noch op de overige categorieën opvanggerechtigden of de verlengde materiële opvang.

110 Tijdens de beroepsprocedure verblijft de asielzoeker onwettig op het grondgebied, maar dit neemt niet weg dat hij zijn recht op sociale bijstand behoudt. Het Arbitragehof maakte dit duidelijk in zijn arrest nr. 43/98 van 22 april 1998 (punt B.37).

111 Dit kan een collectieve of individuele voorziening zijn. Meer informatie bij de cijfergegevens over de opvang eerder dit hoofdstuk. Zie: *Opvang van asielzoekers en bepaalde categorieën van vreemdelingen*.

112 De code 207 staat dus voor de verplichte plaats van inschrijving. De artikelen 9 tot en met 13 van de opvangwet betreffen de toewijzing aan een verplichte plaats van inschrijving.

113 Het gewijzigde artikel 57ter van de OCMW-wet. De OCMW's hoeven dus geen bijstand te verlenen aan mensen die in de opvangcentra verblijven.

114 Deze categorie wordt hier vermeld voor de volledigheid, maar is in feite te onderscheiden van de asielzoekers.

In 2008 en 2009 probeerde Fedasil plaatsen uit het opvangnetwerk vrij te maken door de code 207 op te heffen van asielzoekers die al gedurende een lange tijd in de opvang verbleven. Dit gebeurde op basis van het vernoemde artikel 13 (zonder spreidingsplan) of voor de asielzoekers die nog onder de oude wetgeving vielen op basis van het vroegere spreidingsplan uit 1999<sup>115</sup>. Fedasil ging overigens op een bepaald ogenblik ook over tot de vrijwillige opheffing van de code 207 voor bepaalde asielzoekers die minstens vier maanden in het netwerkwijk werden opgevangen die zelf een andere huisvesting hadden gevonden.<sup>116</sup>

Daarnaast kregen op basis van artikel 11 § 3, laatste lid van de opvangwet het voorbije jaar 6.284 nieuwe opvanggerechtigde personen een ‘beslissing tot niet-toewijzing’ (geen code 207). In principe kunnen de betrokkenen bijstand vragen van het OCMW, maar het is bekend dat dit in de praktijk meestal niet het geval was. De meeste OCMW’s verklaarden zich onbevoegd en verwezen door naar de stad Brussel. Bij gebrek aan toewijzing aan een opvangstructuur of eigen huisvesting, bleven de asielzoekers immers administratief ingeschreven op het adres van de Dienst Vreemdelingenzaken te 1000 Brussel (waar ze hun asielaanvraag indienden). De stad Brussel kon de grote stroom hulpvragen niet aan en wees op het feit dat de asielzoekers niet effectief gedomicilieerd zijn op het genoemde adres. De programmawet van 20 december 2010 heeft de bevoegdheidsregels van de OCMW’s aangepast om aan dit probleem voor een deel tegemoet te komen.<sup>117</sup>

Deze situatie leidde tot beroepsprocedures bij de arbeidsrechtbanken en -hoven op basis van artikel 580 van het gerechtelijk wetboek. Die rechtbanken en arbeidshoven veroordelen Fedasil systematisch omdat de rechters oordelen dat de overbezetting van het opvangnetwerk geen bijzondere omstandigheid is die de overheid maand na maand kan blijven invoeren om in gebreke te blijven bij het garanderen van het recht op opvang: *“Het Agentschap Fedasil, dat rechtstreeks afhangt van de federale overheid, kan zich, op het eerste zicht, niet beroepen op een situatie van overmacht om te beslissen niet over te gaan tot het orga-*

*niseren van opvang voor verzoekers. De problemen waren immers reeds lang te voorzien”*<sup>118</sup>.

De juridische notie van menselijke waardigheid heeft tegenstanders (te vaag, per definitie onjuridisch, gebukt onder subjectieve morele noties<sup>119</sup> enz.) en voorstanders (functioneel en progressief principe, dat net nuttig is omdat er geen precieze omschrijving bestaat<sup>120</sup> enz.) hoewel het al tientallen jaren in normatieve teksten voorkomt.<sup>121</sup> Hoe het ook zij, de menselijke waardigheid blijft de maatstaf om sociale bijstand te beoordelen. Net deze maatstaf hanteren arbeidshoven bij geschillen over de opvang van asielzoekers.

Recente rechtspraak van arbeidshoven zegt zowel over de opvang van asielzoekers in hotels<sup>122</sup> als over asielzoekers die op straat achter blijven<sup>123</sup>, dat deze situaties een fundamentele schending zijn van het recht op menselijke waardigheid.

Over de levensomstandigheden van een asielzoeker die in een hotel werd opgevangen – een noodmaatregel die sinds mei 2009 in voege is – zegt de voorzitter van de rechtbank: *“(…) hij heeft wel degelijk huisvesting en voedsel (...), maar heeft geen effectieve toegang tot psychologische en sociale begeleiding, juridische bijstand, opleiding en hulp die aan zijn specifieke noden tegemoet komt – die noden zijn immers niet concreet onderzocht”*. Hij benadrukt hiermee dat de materiële hulp die bij wet is vastgelegd, niet beperkt blijft tot huisvesting alleen. Hij oordeelt verder dat de levensomstandigheden in het hotel indruisen tegen de menselijke waardigheid en tegen de rechten van kinderen (het ging in deze zaak om een niet-begeleide minderjarige vreemdeling).

115 Voor meer uitleg en de wettelijke basis: zie de instructie van 19 mei 2009, *op.cit.*

116 Instructie van 16 oktober 2009, *op.cit.*

117 Voortaan is het OCMW van de gemeente op wiens grondgebied de asielzoeker verblijft, bevoegd voor de asielzoeker die in het wachtregister op het adres van de DVZ of het CGVS is ingeschreven.

118 Arbeidshof Brussel, kortgeding, 14 mei 2009, ongepubliceerd.

119 J.P. Théron, “Dignité et liberté – propos sur une jurisprudence contestable”. In: *Pouvoirs et liberté – Etudes offertes à Jacques Mougeon*, Brussel, Bruylant, 1998, p.296, geciteerd door J. Fierens “La dignité humaine comme concept juridique”, *J.T.* 2002, nr. 6064, p.581. Zie ook F. Kurz, die het heeft over ‘l’indéfinissable dignité humaine’, “L’application du principe du respect de la dignité humaine : un défi pour les juridictions du travail”, *J.T.T.* 2002, p. 274 geciteerd door P. Lecocq en M.A. Beernaert in “La loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil,” *Revue de droit pénal et de criminologie*, april 2006, p.372.

120 J. Fierens, “La dignité humaine comme concept juridique”, *J.T.* 2002, nr.6064, p.582. Zie ook M. Palumbo, *Chron. Dr. Social* 2003, nr.1, p.14.

121 J. Fierens, *op.cit.*, p.578. De eerste verwijzing naar dit concept zou in de Duitse grondwet van 11 augustus 1919 zijn gebeurd. Het komt ook voor in de Universele verklaring van de rechten van de mens van 10 december 1948 (art. 23 § 3).

122 Arbeidshof Brussel (kortgeding) van 24 augustus 2010, *Newsletter juridique van CIRE* 2011, 9. Deze beslissing is genomen in een zaak over een niet-begeleide minderjarige vreemdeling, maar deze redenering kan ook opgaan voor meerderjarigen, of voor gezinnen die in een hotel verblijven.

123 Arbeidshof Brussel, (kortgeding) 24 november 2009, ongepubliceerd.



Over de situatie van asielzoekers die op straat achterblijven, zegt de rechtbank: *“Het druist in tegen de menselijke waardigheid en tegen artikel 3 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens om mensen op straat aan hun lot over te laten.”* Over het specifieke geval van asielzoekers die niet op bijstand van het OCMW van de stad Brussel kunnen rekenen, zegt het Brusselse arbeidshof: *“Deze feiten (het weigeren van sociale bijstand) druisen in tegen het recht op materiële bijstand van de eisende partijen en tegen hun recht op een menswaardig bestaan. (...) Asielzoekers verplichten (...) om op straat te leven zonder hen een goed alternatief te bieden, heeft veel weg van een onmenselijke en vernederende behandeling die indruist tegen artikel 3 van het Europees Verdrag voor de vrijwaring van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden. (...) Het is dus aangewezen om het Agentschap FEDASIL onmiddellijk te bevelen de eisende partijen voorlopig onderdak te bieden in een opvangstructuur die voldoet aan de minimumvereisten om een wenswaardig bestaan te kunnen leiden”<sup>124</sup>.*

De overbezetting van het netwerk heeft ook gevolgen voor de aangeboden opvang in de opvangstructuren. Het rapport van het College van de federale ombudsmannen van april 2009 wees er al op dat verschillende basisbeginselen van de opvangwet niet of niet helemaal worden gerealiseerd. Dit is onder meer het geval voor het bieden van een menswaardige opvang. Vooral de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven heeft hieronder te leiden omdat de tweede fase van de opvang – de overbrenging naar aangepaste huisvesting na evaluatie van de bijzondere situatie van de asielzoeker – in de praktijk niet uitvoerbaar is. Hierdoor moeten asielzoekers met kinderen lange tijd in gemeenschappelijke structuren verblijven.

### **Besluit**

Tijdens deze maandenlange crisis was er niet alleen een tekort aan opvangplaatsen, maar het volledige opvangnet voor asielzoekers schoot tekort. Er werden heel wat bijkomende opvangplaatsen geopend, maar de vele wetswijzigingen en instructies holden ook de toepassingsfeer van de opvangwet uit. Een heel aantal asielzoekers en andere opvanggerechtigden kreeg geen enkele bijstand. Daarnaast leden ook de asielzoekers die wel werden opgevangen onder de crisis.

Het Centrum raadt aan om het debat over het respect voor de grondrechten van personen die recht hebben op opvang positief te steunen en een nieuwe richting uit te sturen via een betere kijk op de ‘ins’ en ‘outs’ van de huidige crisis en op de aard en de omvang van de asielzoekerstromen. Het Centrum houdt zich ter beschikking van iedereen die betrokken is bij de opvang van asielzoekers in België om mee na te denken over de nodige parameters voor een onderzoeksproject over dit thema.

**“Heel wat bijkomende opvangplaatsen werden geopend, maar de vele wetswijzigingen en instructies holden ook de toepassingsfeer van de opvangwet uit.”**

## **2.2. Een veelzijdige kijk op de asiel- en opvangcrisis**

### **EXTERNE BIJDRAGE:**

#### **HOE ERG IS DE CRISISSITUATIE? DIRK VAN DEN BULCK, COMMISSARIS-GENERAAL VOOR DE VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN**

In 2007 werd de basis gelegd voor een goed en efficiënt asielsysteem. De procedure kan als een goede, evenwichtige procedure worden beschouwd, waarbij voor elke asielaanvraag het risico bij terugkeer grondig onderzocht wordt, elke asielzoeker kan rekenen op een effectief rechtsmiddel en een asielzoeker die bescherming nodig heeft, ook effectief bescherming kan bekomen (door toekenning van ofwel een status van vluchteling ofwel een status van subsidiaire bescherming). Het was dan ook niet zonder reden dat Hoog Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) Antonio Guterres, bij een bezoek begin 2010, de asielpprocedure in België omschreef als een ‘solid system’, dat als een voorbeeld kan dienen voor andere landen.

Door een sterke stijging van het aantal asielaanvragen is het systeem voor zowel de opvang van asielzoekers als de behandeling van de asielaanvragen zwaar onder druk komen te staan. Dit heeft geleid tot een crisissituatie, met asielzoekers zonder opvang en een toename van de achterstand bij de asielinstanties tot gevolg. De stijging van het aantal asielaanvragen is niet beperkt tot België: er is ook een toename vastgesteld in andere landen van de Europese Unie. Maar het aantal is in België relatief gezien (rekening houdend met de bevolking van elke lidstaat) beduidend hoger dan het aantal in de meeste andere lidstaten. Dit is zeer verontrustend, zeker en vast indien dit aantal zo hoog zou blijven.

De sterke stijging van het aantal asielaanvragen is te wijten aan tal van factoren. De verklaring is niet te herleiden tot een of twee factoren. Er moet dan worden rekening gehouden met factoren die zowel in de landen van herkomst als in België te situeren zijn. Voor personen afkomstig uit bv. Afghanistan is de verslechtering van de situatie in de regio van herkomst (Afghanistan en zijn buurlanden) onmiskenbaar een belangrijke factor. Daarnaast is een belangrijke factor de aanwezigheid in België van een gemeenschap van landgenoten uit het land van herkomst. Zo is het te verklaren dat in Nederland de instroom van asielzoekers uit Somalië vrij hoog is, terwijl die in België vrij laag blijft.

Een andere belangrijke factor is het beeld dat er in andere landen ontstaat over eventuele mogelijkheden tot het bekomen van asiel, het migratiebeleid (inclusief regularisatie en terugkeer), werk (legaal of illegaal), huisvesting of opvang, enz. Dit beeld ontstaat door tal van elementen. Het is vaak een kwestie van perceptie, niet noodzakelijk gefundeerd op de reële situatie. Het kan verschillen van groep tot groep. Zo is de perceptie van personen in de Balkan landen totaal verschillend van die voor personen afkomstig uit Guinee.

Het is uiterst belangrijk die realiteit te onderkennen en op basis van een analyse van alle factoren een beleid uit te werken. Voor de betrokken asielinstanties is het hierbij van cruciaal belang dat zij kunnen beschikken over voldoende middelen. Een tekort aan – tijdige – investeringen wordt snel afgestraft (met extra kosten tot gevolg). Het is van even groot belang dat het asielbeleid ingebed is in een evenwichtig migratiebeleid, inbegrepen een consequent en geïntegreerd beleid van ontrading en terugkeer.

Zo is het mogelijk opnieuw te komen tot een normale situatie, waarbij elke asielzoeker kan rekenen op een beslissing binnen een korte tijd en een opvangplaats voor de periode van de behandeling van de asielaanvraag. Dit is nodig, niet alleen om de asielzoeker te bezorgen waarop hij recht heeft, maar tevens om te voorkomen dat het draagvlak voor een evenwichtig asiel- en migratiebeleid verkleint.

## **EXTERNE BIJDRAGE:**

**VAN EEN CORRECTE ANALYSE NAAR EEN GEPASTE REMEDIE. FANNY FRANÇOIS, DIRECTEUR-GENERAAL A.I., FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE OPVANG VAN ASIELZOEKERS (FEDASIL)**

---

Al meer dan twee jaar kampt België met een nooit geziene opvangcrisis. In 2010 kon aan 6.284 nieuwkomers geen

plaats worden toegewezen, ondanks hun recht op opvang en ondanks de vele nieuwe plaatsen die werden geopend. Bovendien werden meer dan 1.000 personen zonder de nodige begeleiding in goedkope hotels ondergebracht en werd de Belgische staat meermaals veroordeeld tot het betalen van dwangsommen.

Deze opvangcrisis werd te lang beschouwd als een probleem van onvoldoende capaciteit. Het is echter veel meer dan een louter capaciteitsprobleem. Het asiel- en migratiebeleid en de werking van de asielinstanties hebben een rechtstreekse impact op het aantal op te vangen asielzoekers. Anderzijds heeft de manier waarop de opvang wordt georganiseerd, een effect op het aantal personen dat een aanvraag indient voor een verblijfsprocedure.


De toekomst ziet er niet veelbelovend uit. Zowel in België als in onze buurlanden blijft het aantal asielaanvragen hoog. Het aantal personen dat in de toekomst het opvangnetwerk zal verlaten, wordt sterk bepaald door de duur van de behandeling van de asielaanvraag.

Om de behandelingstermijn drastisch te verminderen en de bezetting van het opvangnetwerk van Fedasil opnieuw op een aanvaardbaar niveau te brengen, moeten de betrokken instanties over voldoende middelen beschikken. Alleen door een coherente en structurele aanpak van de problemen waarin de verschillende maatregelen op elkaar worden afgestemd, kunnen we een gelijkaardige asiel- en opvangcrisis in de toekomst voorkomen.

Het aantal personen van wie het dossier nog wordt onderzocht door één van de asielinstanties is gedurende de afgelopen twee jaar met 90% toegenomen. In absolute cijfers komt dit neer op 6.000 bijkomende bewoners! Tijdelijke noodopvangplaatsen moeten er nu voor zorgen dat alle rechthebbenden worden opgevangen.

De voornaamste oplossing voor de opvangcrisis ligt niet in het eindeloos uitbreiden van de opvangcapaciteit, wel in het wegwerken van de achterstand bij de asielinstanties.

Tot slot dienen de specifieke eigenschappen van vrijwillige en gedwongen terugkeer te worden erkend vanuit de gedeelde intentie om beide instrumenten zodanig op elkaar af te stemmen dat in het terugkeerbeleid de belangen van het gastland, de migrant en het herkomstland worden geïntegreerd.



### 3. Europees kader inzake asiel

#### 3.1. Naar een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (CEAS)

Vlak na het Europees Verdrag van Amsterdam formuleerden de Europese staats- en regeringleiders in 1999 helder de doelstelling om een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (CEAS) te creëren.

In een eerste fase, afgerond in 2005, werden minimumnormen vastgelegd voor het wetgevend kader van de lidstaten. Er werden normen afgesproken voor de asielprocedure (asielprocedurerichtlijn)<sup>125</sup>, voor de opvang van asielzoekers (opvangrichtlijn)<sup>126</sup>, en voor wie in aanmerking komt voor een beschermingsstatus (kwalificatierichtlijn)<sup>127</sup>. Daarnaast werden ook instrumenten aangenomen om – met de hulp van een gemeenschappelijke databank (EURODAC-verordening)<sup>128</sup> - de interne verantwoordelijkheden aangaande asielverzoeken binnen de Unie te regelen (Dublinverordening)<sup>129</sup>.

De ambitie is om in een tweede fase te komen tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een eenvormige status voor personen die internationale bescherming nodig hebben. Op basis van een groenboek, had er eerst een brede consultatie plaats over de richting die het CEAS moest uitgaan. De Europese Commissie maakte daarop een beleidsplan<sup>130</sup> bekend om tegen 2012 de tweede fase van het CEAS te verwezenlijken. De strategie steunt op drie pijlers: (1) de verdere harmonisatie van het wetgevend kader, (2) het versterken van de praktische samenwerking tussen de asielinstanties van de lidstaten, en (3) het verhogen van de solidariteit,

zowel intern tussen de lidstaten onderling, als extern tussen de lidstaten en landen van herkomst/transit.

Wat de wetgevende pijler betreft, legde de Commissie voorstellen neer om de oorspronkelijke instrumenten, waarin minimumnormen werden vastgelegd, grondig te gaan amenderen. Momenteel liggen alle teksten van het wetgevende pakket op tafel in de Raad en het Parlement. Wanneer België op 1 juli 2010 voor zes maanden het Voorzitterschap van de Europese Unie overnam, stelde het zich tot doel wezenlijke vooruitgang te boeken in de totstandbrenging van het CEAS en daarbij te focussen op de onderhandelingen over de genoemde instrumenten.<sup>131</sup> In de externe bijdrage hieronder geeft Kris Pollet, jurist bij de Europese koepelorganisatie 'European Council on Refugees and Exile' (ECRE), tekst en uitleg bij de evoluties op dit vlak.

Wat de pijlers van praktische samenwerking en solidariteit betreft, organiseerde het Belgisch Voorzitterschap een ministeriële asielconferentie op 13 en 14 september 2010 aangaande kwaliteit en efficiëntie in de asielprocedure. Hier bleek duidelijk dat op het vlak van praktische samenwerking de lidstaten hun hoop zetten op het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, dat in mei 2010 werd opgericht.<sup>132</sup> Dit bureau, dat in Malta gevestigd wordt, moet het CEAS helpen implementeren en lidstaten praktisch bijstaan bij het nemen van asielbeslissingen.

Erg actueel op het vlak van de interne solidariteit is het actieplan om Griekenland assistentie te verlenen op het vlak van asiel en migratie. Een voorbeeld van een project op het vlak van de externe solidariteit is het streven naar een gemeenschappelijk Europees hervestigingsprogramma.

125 Richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

126 Richtlijn nr. 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

127 Richtlijn nr. 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

128 Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van 'Eurodac' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Dublinverordening.

129 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

130 Europese Commissie, *Policy plan on asylum: an integrated approach tot protection across the EU*, Brussels, 17.06.2008, COM (2008) 360 final.

131 De richtlijn langdurig ingezetenen hoort strikt genomen niet tot het asielpakket, maar werd hieraan toegevoegd omwille van de doelstelling het toepassingsgebied van deze richtlijn uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten. Voor meer uitleg over de oorspronkelijke richtlijn, zie *Jaarverslag Migratie 2009*, p.174.

132 Verordening (EU) Nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

## ■ EXTERNE BIJDRAGE:

### HET BELGISCH VOORZITTERSCHAP VAN DE EU: OP WEG NAAR EEN CEAS IN 2012 OF EEN ILLUSIE ARMER? KRIS POLLET, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXCILES (ECRE)

---

België had het lang vooraf aangekondigd: de tweede fase van harmonisatie van de asielwetgeving in de EU-lidstaten zou één van de prioriteiten worden van zijn EU-Voorzitterschap tijdens de tweede helft van 2010. Waar aanvankelijk niets minder dan tastbare vooruitgang in de onderhandelingen over alle asielinstrumenten werd vooropgesteld, werden deze steile ambities gevoelig bijgesteld naarmate juli naderde. Uiteindelijk stelde het Belgische voorzitterschap tijdens de informele Justitie en Binnenlandse Zaken Raad in juli een strategie voor waarbij prioriteit zou worden gegeven aan de onderhandelingen over de herschikkingsvoorstellen van de Commissie inzake de Dublin- en EURODAC-verordeningen, de kwalificatierichtlijn en het voorstel van de Commissie om het toepassingsgebied van de **richtlijn inzake de status van langdurig ingezetenen** onderdanen van derde landen uit te breiden tot vluchtelingen en personen met subsidiaire beschermingsstatus.

Laatstgenoemd voorstel dateerde nog van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en kon nooit worden aangenomen in de Raad, aangezien de vereiste unanimititeit ontbrak. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd ook de gewone wetgevingsprocedure van toepassing op dit dossier. Aangezien er reeds een compromisvoorstel was onderhandeld in de Raad waarvoor ook een gekwalificeerde meerderheid bestond, zag het Belgische Voorzitterschap de kans schoon om de onderhandelingen met het Europees Parlement meteen te starten. Toen ook het Europees Parlement niet bepaald dwars ging liggen en bereid was te onderhandelen op basis van het bereikte compromis in de Raad en niet op basis van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was de zaak relatief snel beklonken. Het belangrijkste punt van discussie was in hoeverre de duur van de asielprocedure mag worden meegeteld voor de berekening van de periode van vijf jaar legaal verblijf dat recht geeft op de status van langdurig ingezetenen en de daaraan verbonden rechten op vrij verkeer binnen de EU. Uiteindelijk werd overeengekomen de volledige duur van de asielprocedure enkel te laten meetellen indien die procedure langer dan achttien maanden duurde. Indien de procedure korter duurde dan achttien maanden kan *ten minste* de helft van die termijn meegeteld worden voor de berekening van de periode van vijf jaar legaal verblijf. Bovendien werden geen uitzonde-

ringen voorzien op de voorwaarden in de richtlijn inzake het niveau van inkomsten voor vluchtelingen en personen met subsidiaire bescherming om zich als langdurig ingezetene te kunnen vestigen in een andere lidstaat. Wel werden op vraag van het Europees Parlement extra garanties opgenomen inzake *non-refoulement*.

Beide instellingen kunnen allicht een bescheiden succes claimen maar het is duidelijk dat het zwaartepunt van de discussie rond het Europese asielbeleid elders ligt. Het moet gezegd dat het Belgische Voorzitterschap zich heel wat inspanningen heeft getroost om reële vooruitgang te boeken in de drie andere dossiers waaraan prioriteit werd gegeven maar helaas met beduidend minder succes. Wat de **kwalificatierichtlijn** betreft, blijft de voorgestelde quasi-gelijksschakeling van de rechten verbonden aan de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus voor een aantal lidstaten een belangrijke struikelblok, terwijl ook de voorgestelde uitbreiding van de definitie van 'familieid' op een *njet* blijft stuiten.

In de onderhandelingen over de herschikking van de **Dublin-verordening** blijkt het voorstel voor een tijdelijk opschortingsmechanisme in het geval een lidstaat geconfronteerd wordt met een disproportionele druk op zijn asielsysteem te controversieel voor een meerderheid van lidstaten. Ook de garanties in het Commissievoorstel met betrekking tot een opschortend beroep tegen een Dublinbeslissing en inzake detentie (in essentie een verbod op detentie vooraleer de transferbeslissing is genomen, en enkel indien geen alternatieven voor detentie kunnen worden toegepast en mits rechterlijke toetsing) gaan voor de meeste lidstaten veel te ver. Binnen de Raad bleek enkel een positie waarin de door de Commissie voorgestelde garanties aanzienlijk worden uitgehold en het voorstel inzake het tijdelijk beschermingsmechanisme gewoonweg wordt geschrapt, min of meer aanvaardbaar voor een meerderheid van lidstaten. Aangezien het Europees Parlement eind november 2010 de positie inzake het Commissievoorstel aangenomen onder de vorige legislatuur heeft bevestigd waarin het voorstel van de Commissie grotendeels werd gesteund en vooral het tijdelijk opschortingsmechanisme enthousiast werd onthaald, dreigt het dossier in een impasse te belanden.

Ondertussen werd ook tijdens het Belgische Voorzitterschap duidelijk dat de voorstellen tot herschikking van de **asielprodurichtlijn** en de opvangrichtlijn in hun huidige vorm dood en begraven zijn. Beide voorstellen werden van bij het begin door de lidstaten verketterd als zouden zij te aanzienlijke financiële implicaties hebben voor de meeste lidstaten en te veel garanties bevatten voor asielzoekers waardoor

zij asielmisbruik te veel in de hand zouden werken. Het is duidelijk dat voor een aantal lidstaten de limieten van wetgevende harmonisatie zijn bereikt en dat wat hen betreft de huidige minimumnormen ruimschoots volstaan. Een betere implementatie van het bestaande *acquis* en de praktische samenwerking via het Europese asielondersteuningsbureau zijn voor hen de sleutelwoorden om te komen tot een gemeenschappelijk Europees asielsysteem tegen 2012.

Dat werd zonder veel omwegen duidelijk gemaakt in een gemeenschappelijke verklaring van Frankrijk en Duitsland ter gelegenheid van de ministeriële asielconferentie die door het voorzitterschap werd georganiseerd in september (voorzitting door een expertenseminarie in samenwerking met de VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR en ECRE). In een ultieme poging om de geleverde inspanningen niet teloor te laten gaan heeft staatssecretaris Wathet de vier toekomstige voorzitters van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken plechtig doen beloven dat zij het werk zullen voortzetten met als ultieme doel het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem op poten te zetten tegen uiterlijk eind 2012. Gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen lijkt de deadline stilaan utopisch en misschien wordt het tijd om dat onder ogen te zien. Tijdsdruk zou wel eens ertoe kunnen leiden dat Raad en Europees Parlement zich tevreden zullen moeten stellen met zeer minimale aanpassingen van het huidige *acquis*. Daarmee zou men wellicht ook voor jaren de deur sluiten voor nieuwe wetgevende initiatieven, terwijl met name inzake asielprocedures en opvangvoorwaarden nog heel wat werk aan de winkel is.

### 3.2. Dublinsysteem onder vuur n.a.v. het Griekse asielbeleid

Het Griekse asielbeleid bleef ook in 2010 zorgen baren.<sup>133</sup> Al enkele jaren trekken gerespecteerde organisaties en ngo's aan de alarmbel omwille van de gebrekkige (toegang tot de) asielprocedure in het land, de detentieomstandigheden, het dramatische tekort aan opvangplaatsen en het risico op refoulement. Door de toepassing van de Europese spelregels uit de Dublinverordening<sup>134</sup>, zijn alle EU-lidstaten betrokken

partij bij de Griekse situatie. In een arrest van januari 2011 tegen Griekenland en België, nam het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de fundamenten van dit EU-instrument onder vuur.

#### *Dublinsysteem: alle EU-lidstaten veilige landen voor asielzoekers?*

De Dublinverordening legt de lidstaten op om via hiërarchisch geordende criteria te onderzoeken welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Omwille van het criterium 'land van binnenkomst' en de ligging van Griekenland, wordt het land niet zelden als verantwoordelijke lidstaat aangeduid.<sup>135</sup> De doelstelling van de Dublinverordening is tweeledig: (1) garanderen dat elke asielaanvraag in de Unie onderzocht wordt; en (2) 'shopping' van asielzoekers in verschillende landen tegengaan door één verantwoordelijke lidstaat aan te duiden.

Het systeem is gebaseerd op een concept van 'protection elsewhere' (letterlijk: bescherming elders) en veronderstelt dat alle lidstaten veilige landen zijn voor asielzoekers. De redenering is dat elk land gebonden is door internationale en Europese standaarden, niet in het minst de eerbiediging van het non-refoulement beginsel. Gezien de grote beschermingsverschillen tussen de lidstaten, wordt de Dublinverordening (onder meer) op dit punt al jaren bekritiseerd. De Griekse situatie, waar de kans om als vluchteling erkend te worden bijna onbestaande is (0,3% in 2009), stelt de zaken op scherp: de ketting van het Europees asielbeleid is maar zo sterk als de zwakste schakel.

#### *België stopt Dublinoverdrachten naar Griekenland: de soevereiniteitsclausule*

De VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR formuleerde herhaaldelijk de aanbeveling om – zolang het Griekse beleid niet is bijgestuurd – alle Dublinoverdrachten naar Griekenland op te schorten op basis van de zogenaamde soevereiniteitsclausule (art. 3,2 van de Dublinverordening). Deze bepaling voorziet dat lidstaten discretionair kunnen beslissen een asielver-

133 Zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p.61 en het *Jaarverslag Migratie 2009*, pp.153 – 154.

134 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

135 Het grensagentschap FRONTEX stelde in oktober 2010 dat op dat ogenblik ongeveer 90% van de irreguliere binnenkomsten via Griekenland werden geregistreerd. Reden waarom in het najaar van 2010 voor het eerst op Europees niveau een 'Rapid Border Intervention Team' (RABIT) op pad werd gestuurd. RABIT is een gespecialiseerde Europese grensgarde die hier werd ingezet om de Grieks-Turkse grens mee te helpen bewaken.

zoek zelf te onderzoeken, hoewel een andere lidstaat hiervoor verantwoordelijk is.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (in Luxemburg) kreeg in het najaar van 2010<sup>136</sup> in dit verband meerdere prejudiciële vragen. Het Hof van Justitie sprak zich nog niet uit, maar de vragen betreffen de toepassing van de beschermingsverplichtingen van de lidstaten, de Dublinverordening, en de reikwijdte van de soevereiniteitsclausule. Eén, moet een lidstaat bij een Dublintransfer toezien op de fundamentele rechten van de betrokkene zoals gegarandeerd door EU-asielrichtlijnen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? En twee, is een land verplicht de soevereiniteitsclausule toe te passen (en de aanvraag zelf te behandelen) wanneer een asielzoeker zou worden overgebracht naar een land waar zijn fundamentele rechten niet gegarandeerd zijn?

De Belgische overheid ging lange tijd niet over tot een systematische stopzetting van alle Dublinoverdrachten naar Griekenland. Wel werden bij transfers uitdrukkelijke garanties gevraagd aan de Griekse autoriteiten en gaf de DVZ aan een brede toepassing van de soevereiniteitsclausule te maken voor kwetsbare groepen<sup>137</sup>. In navolging van het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Noorwegen zette België uiteindelijk toch de stap.<sup>138</sup> Eind oktober 2010 besliste de bevoegde Belgische staatssecretaris om voorlopig alle Dublintransfers naar Griekenland stop te zetten en de aanvragen zelf te behandelen. In de periode nadien zetten nog meer landen de transfers naar Griekenland stop.

### *Arrest M.S.S. tegen België en Griekenland*<sup>139</sup>

De Belgische beslissing kwam er naar aanleiding van een brief van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg met de boodschap dat het Hof alle Dublintransfers naar Griekenland zou opschorten in afwachting van een beslissing ten gronde over deze

136 Het Court of Appeal van Engeland en Wales in de zaak *R (NS) tegen SSHD and others* (CA/2010/0943). Ook het Ierse *High Court* stelde prejudiciële vragen over de soevereiniteitsclausule.

137 De DVZ besliste geval per geval of de soevereiniteitsclausule zou worden toegepast en of België de aanvraag zelf zou behandelen. In het voorjaar van 2010 werd wel beslist om geen niet-begeleide minderjarigen meer over te dragen aan Griekenland en in de loop van het jaar werden ook alle overdrachten van Afghanen naar Griekenland stopgezet. Dit betekende niet automatisch dat België de aanvragen ook zelf behandelde.

138 Nederland schort Dublinoverdrachten naar Griekenland op voor diegenen die de beslissing aanvechten.

139 EHRM, *Case of M.S.S. v. Belgium and Greece*, 21 januari 2011, nr. 30696/09.

kwestie. In 2009 en 2010 had het Hof in Straatsburg op die manier bijna duizend overdrachten uit verschillende lidstaten tegengehouden bij wijze van voorlopige maatregelen. Iedereen hield dus zijn adem in voor een uitspraak in de leidende zaak M.S.S tegen België en Griekenland.

Eind januari 2011 viel het arrest. Griekenland en België werden veroordeeld voor schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en meer bepaald voor de onmenselijke behandeling en de gebrekkige rechtsbescherming van de betrokken asielzoeker. In de zaak gaat het om een Afghaanse onderdaan (M.S.S.) die in 2008 voet op Europese bodem zette in Griekenland en van daaruit doorreisde naar België, waar hij asiel aanvraag. In toepassing van de Dublinverordening werd hij in juni 2009 naar Griekenland overgebracht, ondanks een beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen tegen deze transfer. In Griekenland toegekomen werd hij meerdere dagen opgesloten in barre omstandigheden om nadien op straat te belanden. Zijn asielverzoek werd tot hiertoe niet behandeld.<sup>140</sup>

Het Hof besluit tot veroordeling van Griekenland<sup>141</sup> voor een schending van artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke en vernederende behandelingen) omwille van de detentie- en leefomstandigheden van de betrokkene in Griekenland, en tot een schending van artikel 13 (recht op een effectief rechtsmiddel) in combinatie met artikel 3 EVRM omwille van de tekortkomingen in de Griekse asielprocedure.

Het Hof veroordeelt ook België<sup>142</sup> tot schending van artikel 3 EVRM omdat het de betrokkene, door hem in het kader van de Dublinverordening naar Griekenland terug te sturen, heeft blootgesteld aan bovengenoemde schendingen door Griekenland. Het Hof oordeelt dat België zich daardoor schuldig maakte aan indirect *refoulement* omwille van mogelijke gevolgen van de gebrekkige asielprocedure in Griekenland, en aan direct *refoulement* omwille van de detentie- en leefomstandigheden in het land. België wordt even-

140 Het Hof trof op 2 juli 2009 wel voorlopige maatregelen (in toepassing van art. 39 van haar procedurereglement) tegen Griekenland opdat betrokkene niet naar Afghanistan zou kunnen worden teruggestuurd zolang zijn asielaanvraag niet grondig onderzocht werd.

141 EHRM, *Case of M.S.S. v. Belgium and Greece*, 21 januari 2011, nr. 30696/09, pt. 205-320.

142 EHRM, *Ibid.*, pt. 323 -397.

eens veroordeeld voor een schending van artikel 13 in combinatie met artikel 3 omdat de betrokkene geen effectief rechtsmiddel had tegen het bevel om het grondgebied te verlaten. Voor een verdere analyse van dit laatste punt verwijzen we naar hoofdstuk zes.

Het Hof is van mening dat de Belgische autoriteiten - door de vele rapporten over de Griekse asielsituatie - wisten of hadden moeten weten dat er geen garantie was dat de asielaanvraag van M.S.S. grondig zou worden onderzocht, alsook dat zij op de hoogte hadden moeten zijn van de detentieomstandigheden in Griekenland. De autoriteiten hadden ook de plicht na te gaan of Griekenland de wetgeving ook in de praktijk toepast.

#### *Europese onderhandelingen over een herschikking van de Dublinverordening*

Dit arrest haalt zoals gezegd de beginselen van het Dublinsysteem onderuit waarin iedere lidstaat wordt beschouwd als een veilig land voor asielzoekers. De uitspraak is dan ook niet zonder belang voor de lopende Europese besprekingen over de herschikking van de Dublinverordening, in het bijzonder wat betreft

het debat over het voorstel van de Commissie om in bepaalde gevallen Dublintransfers naar een lidstaat tijdelijk te kunnen opschorten.<sup>143</sup> De invoering van een opschortingsmechanisme stootte echter op grote weerstand binnen de Raad. Onder het Belgisch Europees Voorzitterschap zag het er niet naar uit dat de bepaling erdoor zou komen.<sup>144</sup> Europees Commissaris Malmström greep het arrest M.S.S. aan om te wijzen op de dringende nood aan een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem en drukte opnieuw de hoop uit dat in een geamendeerde Dublinverordening een opschortingsmechanisme het leven zou zien.<sup>145</sup>

Gezien de grote verschillen in bescherming binnen de EU en in afwachting van een Europese regeling, raadt het Centrum de Belgische overheid aan om waakzaam te zijn bij alle Dublintransfers, en de soevereiniteitsclausule breed te interpreteren.

143 Zie externe bijdrage van Kris Pollet, hierboven.

144 *Ibid.*

145 European Commission, *Statement of Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, following the judgement of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation*, 21 januari 2011, MEMO/11/35.

## 4. Verzoek tot internationale bescherming om medische redenen

### 4.1. Wetswijziging (wet houdende diverse bepalingen van 29 december 2010)

Op de laatste dag van 2010 wijzigde de wetgever de bepalingen over het verzoek tot subsidiaire bescherming om medische redenen (artikel 9ter van de wet van 15 december 1980).

Aanleiding voor deze wetswijziging was een arrest van het Grondwettelijk Hof van eind 2009 dat reeds in het vorige Jaarverslag Migratie werd besproken.<sup>146</sup> In het geding was het verschil in behandeling op het vlak van de ontvankelijkheidsvoorwaarden tussen een verzoek tot subsidiaire bescherming om medische redenen (art. 9ter) versus een dergelijk verzoek om niet-medische

redenen (art. 48/4 van de wet van 15 december 1980). Zo bepaalde de procedure in het kader van artikel 9ter tot voor kort dat de verzoeker zijn identiteit moest aantonen via het voorleggen van een identiteitsdocument of, indien men zich in de onmogelijkheid bevond om een dergelijk document in België te verkrijgen, het bewijs te leveren van deze onmogelijkheid.<sup>147</sup>

Het Hof veroordeelde dit verschil in behandeling als volgt: “Ook al kan het objectieve criterium van de grond van de aanvraag tot bescherming rechtvaar-

146 Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2009*, p.47.

147 Voor de volledigheid, is het aantonen van de identiteit via het voorleggen van een identiteitsdocument evenmin verplicht voor de asielzoeker wiens asielpcedure nog niet definitief werd afgewezen of die tegen deze beslissing een overeenkomstig artikel 20 van de wetten op de Raad van State toelaatbaar cassatieberoep heeft ingediend en dit tot op het ogenblik waarop een verwerpings-arrest inzake het toelaatbaar beroep is uitgesproken.

*digen dat verschillende instanties worden belast met het onderzoek ervan, toch is dat criterium niet pertinent voor de verplichting om te beschikken over een identiteitsdocument of om de onmogelijkheid zulk een document in België te verwerven aan te tonen. Het verschil in behandeling wat de ontvankelijkheidsvoorwaarde van de aanvraag tot subsidiaire bescherming betreft, naar gelang van de reden van de aanvraag, is bijgevolg niet redelijk verantwoord”<sup>148</sup>.*

Hieronder geven we een overzicht van de recente wetswijzigingen en een analyse in het licht van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

### *Identiteit*

Het gewijzigde artikel 9ter voorziet in opmerkelijke aanpassingen om de identiteit afdoende aan te tonen. De verzoekers moeten hun identiteit aantonen

**“Is een verschil in behandeling tussen het onderzoek van een verzoek op basis van medische of niet-medische redenen op louter procedurele gronden objectief en redelijk te verantwoorden?”**

aan de hand van een identiteitsdocument. Als men geen identiteitsdocument kan voorleggen, dan dient men via de combinatie van meerdere bewijselementen die voldoen aan een aantal voorwaarden zijn identiteit te bewijzen.<sup>149</sup> Enkel de asielzoeker wiens asielprocedure nog niet definitief werd

afgewezen<sup>150</sup>, is vrijgesteld van de verplichting om zijn identiteit aan te tonen. Men moet deze vrijstelling wel bewijzen.

Men schafte dus de bepaling af waarbij men vrijgesteld is zijn identiteit aan te tonen via bewijsstukken, als men in de onmogelijkheid is deze in België te bekomen. Het Centrum is uitermate bezorgd door deze ontwikkeling. Inderdaad, om een correct oordeel te kunnen vellen over de adequaatheid van de medische behandeling in het herkomstland, is het noodzakelijk dat de nationaliteit of het land van gewoonlijk verblijf van de verzoeker gekend is door de administratie die deze aanvragen beoordeeld. Het uitsluitend beoordelen van

de nationaliteit van de verzoekers op basis van officiële, schriftelijke bewijsstukken kan echter tot gevolg hebben dat personen die daadwerkelijk nood hebben aan deze vorm van bescherming, worden uitgesloten van de toegang tot deze procedure.

Wat te denken van bijvoorbeeld de situatie van een Somalische onderdaan die al sinds 1991 geen beroep meer kan doen op een officieel, internationaal erkende vertegenwoordiger voor het verkrijgen van een identiteitsdocument of –bewijs?

In de memorie van toelichting geeft de wetgever als reden voor het verschil in behandeling aan dat men heeft gekozen voor een verschillende procedure volgens de ingeroepen gronden voor het verzoek. Een verzoek tot subsidiaire bescherming om niet-medische redenen wordt behandeld door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) in het kader van een onderzoek van de asielaanvraag, waarbij deze toelaat de identiteit vast te stellen via een gehoor voor het CGVS. Het verzoek tot internationale bescherming om medische redenen behandeld door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), betreft een schriftelijke procedure die noodzakelijkerwijs gebaseerd is op de voorgelegde documenten.

Is een dergelijk verschil in behandeling op louter procedurele gronden objectief en redelijk te verantwoorden?

### *Objectieve gegevens*

Bij dezelfde wetswijziging maakte men van de gelegenheid gebruik om een aantal andere zaken te wijzigen betreffende de ontvankelijkheid. Uitgezonderd de hierboven besproken identiteitsvereiste kan men niet echt spreken over een uitbreiding van de ontvankelijkheidsvoorwaarden, maar wel over verduidelijkingen van de procedure om een verzoek 9ter in te dienen.<sup>151</sup>

Zo is een verzoek op grond van het gewijzigde artikel 9ter ontvankelijk, indien dit aangetekend wordt inge-

148 GwH, 26 november 2009, nr. 193/2009, B.6.

149 Één van deze voorwaarden betreft het feit dat de bewijselementen uitgereikt moeten zijn door een officiële, internationaal erkende, bevoegde overheid. Voor meer informatie, zie art. art. 9ter §2, 1ste alinea, 1°-4° en art.9ter §2, 2de alinea van de wet van 15 december 1980.

150 Zie art. 9ter §2, 3de alinea van de wet van 15 december 1980.

151 De andere wijzigingen betreffen in grote mate technische zaken. Het oorspronkelijk artikel 9ter voorzag beperkte ontvankelijkheidsvoorwaarden. Deze werden aangevuld door ontvankelijkheidsvoorwaarden toe te voegen in artikel 7 van het Koninklijk Besluit tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verrijding van vreemdelingen, 17 mei 2007, publicatie BS op 31 mei 2007. Met de huidige wijziging werden de ontvankelijkheidsvoorwaarden van dat artikel 7 toegevoegd aan het artikel 9ter van de wet van 15 december 1980.



diend bij de minister of zijn gemachtigde, en het adres van de effectieve verblijfplaats<sup>152</sup> in België bevat. Daarenboven moet de verzoeker zijn identiteit en medische aandoening volgens de wettelijke bepalingen aantonen.<sup>153</sup> Ook blijven de eerdere ontvankelijkheidsbepalingen<sup>154</sup> van kracht.

Enkel een standaard medisch getuigschrift kan voortaan de medische aandoening wettelijk staven. Dit attest zal de ziekte, haar graad van ernst en de noodzakelijk geachte behandeling bevatten.<sup>155</sup> Deze bepaling zal er hopelijk voor zorgen dat de ontvankelijkheidsbeslissing, al dan niet positief, snel genomen kan worden. Dit zal minstens de beschermingsgraad van de personen die er nood aan hebben, gevoelig verhogen.

Het Centrum betreurt dat men van deze wetswijziging geen gebruik maakte om een behandelingstermijn wettelijk te verankeren. Onder meer in het Jaarverslag Migratie 2009 kaartte het Centrum deze kwestie uitgebreid aan en schreef het de aanbeveling een richttermijn op te nemen voor de behandeling van de verzoeken op basis van artikel 9ter, zowel in ontvankelijkheid als in gegrondheid.<sup>156</sup>

Dit verplicht medisch attest houdt echter ook in dat de ambtenaar van de DVZ rechtstreeks toegang heeft tot de medische gegevens van de verzoeker waar dit voorheen, wegens het medisch geheim, enkel toegankelijk mocht zijn voor de ambtenaar-geneesheer en zijn secretariaat. Op advies van de Raad van State heeft men in het artikel 9ter eindelijk toegevoegd dat de ambtenaren van de DVZ gehouden zijn aan het beroepsgeheim wat betreft de medische gegevens waarvan zij in de uitoefening van hun ambt kennis krijgen.<sup>157</sup>

## 4.2. Internationale bescherming om medische redenen. Ook voor personen aan de grens?

Personen die zich aan de grens aanbieden en een verzoek tot bescherming om medische redenen wensen

152 Art. 9ter §3, 1° van de wet van 15 december 1980.

153 Art. 9ter §3, 2° en 3° van de wet van 15 december 1980.

154 Art. 9ter §3, 4° van de wet van 15 december 1980.

155 Art. 9ter §1, 4de lid van de wet van 15 december 1980.

156 *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 48-49, 57.

157 Art. 9ter §6 van de wet van 15 december 1980. Voor meer informatie inzake de wisselwerking tussen het medisch beroepsgeheim en de verzoeken tot machtiging tot verblijf op medische gronden, zie [www.medimmigrant.be](http://www.medimmigrant.be).

in te dienen, stuiten momenteel op diverse administratieve obstakels.

Aangezien de wet voorziet dat een dergelijk verzoek schriftelijk bij de DVZ wordt ingediend, moet de betrokkene beroep doen op een advocaat voor het indienen van het verzoek. Dit heeft vooreerst als gevolg dat de betrokkene, indien hij door de grenspolitie wordt tegengehouden, zijn verzoek hier niet onmiddellijk mondeling kan formuleren.<sup>158</sup> Indien de DVZ de betrokkene de toegang tot het grondgebied ontzegt, krijgt hij — zoals ieder ander in deze situatie — een bevel tot teruggedrijving en tot vasthouding in een welbepaalde plaats. Vervolgens kan de betrokkene zijn verzoek pas indienen na aankomst in het INAD-centrum, en na raadpleging van een advocaat.

De praktijk leert dat de DVZ een dergelijk verzoek nooit in overweging neemt. Wanneer de advocaat van de betrokkene een aangetekend schrijven richt tot de DVZ waarin hij het verzoek om machtiging tot verblijf op basis van medische redenen voor zijn cliënt uiteenzet, krijgt hij van de DVZ het antwoord dat zij dit verzoek niet in overweging kunnen nemen. De DVZ beroept zich op het principe dat een dergelijk verzoek enkel kan beoordeeld worden voor personen die al feitelijk op het Belgisch grondgebied verblijven. Aangezien de aan de grens geweigerde personen geen toelating krijgen om het grondgebied te betreden, kunnen ze volgens de DVZ geen beroep doen op deze verzoeken. De DVZ geeft wel aan dat de ingeroepen medische redenen onderzocht zullen worden door een arts alvorens over te gaan tot de effectieve teruggedrijving, conform de verplichting om geen personen te onderwerpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling.<sup>159</sup> Wat het resultaat van een dergelijk onderzoek zou zijn indien de medische redenen een teruggedrijving zouden verhinderen, blijft echter onbekend.

Een hoopvol vooruitzicht stelt een recent arrest<sup>160</sup> van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) waarin een dergelijke beslissing van de DVZ werd geannuleerd. De Raad herinnerde aan het feit dat de transitzone in de luchthaven effectief deel uitmaakt van het Belgisch grondgebied, wat de Raad van State

158 Dit in tegenstelling tot de mogelijkheid om een asielverzoek te formuleren.

159 Art. 3 van het EVRM.

160 RvV, 28 oktober 2010, nr. 50.390.

ook al verduidelijkte in 2002.<sup>161</sup> De RvV vervolgt: *“Deze zone vormt louter een juridische fictie waarbinnen de betrokkene dezelfde rechten geniet als diegenen die ‘op’ het Belgische grondgebied verblijven en zich in onwettig verblijf bevinden ... De Belgische autoriteiten behouden er evenwel hun volledige bevoegdheid”*[eigen vertaling]. De DVZ ging echter in Cassatieberoep bij de Raad van State, die dit beroep onontvankelijk verklaarde op 3 maart 2011.<sup>162</sup>

Het arrest van de RvV werd hierdoor definitief, waardoor de DVZ de hier besproken verzoeken niet langer niet in overweging kan nemen. Ook zou het onderzoek naar bescherming omwille van medische redenen nu voluit, volgens vastgestelde procedures en niet langer ad hoc, moeten kunnen gebeuren. De rechtszekerheid van de betrokken personen zou zonder twijfel verstevigd worden.

Evenmin mag men hier de standpunten van het Grond-

**“De transitzone in de luchthaven maakt effectief deel uit van het Belgisch grondgebied, waar de verzoeker aan de grens dezelfde rechten geniet als diegenen die ‘op’ het Belgisch grondgebied verblijven en zich in onwettig verblijf bevinden.”**

wettelijk Hof uit het oog verliezen. Vooreerst bevestigde het Hof in 2008 dat een objectief criterium de behandeling van de verzoeken tot subsidiaire bescherming op basis van medische en niet-medische gronden door verschillende instanties verantwoordde. Vervolgens stelde het Hof (rekening houdend met haar eerste stelling): *“Wanneer de procedure*

*op grond van artikel 9ter van de Vreemdelingenwet het niet mogelijk zou maken om na te gaan of de vreemdeling in het land van herkomst of in het land waar hij verblijft, effectief toegang heeft tot de medische behandeling, hij (...) een beroep moet kunnen doen op de procedure van subsidiaire bescherming om dit alsnog te laten onderzoeken, ter eerbiediging van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de*

*Mens”*<sup>163</sup>. Tot slot bepaalde het Hof in 2009 (zie punt 4.1.) dat een redelijke verantwoording noodzakelijk is, indien men een verschil in behandeling tussen beide verzoeken wil doorvoeren wat betreft de ontvankelijkheid van de aanvraag. Het Centrum stelt zich de vraag of deze redelijke verantwoording aanwezig is bij de huidige onmogelijkheid om een verzoek tot subsidiaire bescherming op basis van medische redenen aan de grens in te dienen?

Het Centrum pleit voor een onmiddellijke aanpassing van de wettelijke bepalingen inzake het verzoek op basis van artikel 9ter, opdat ook bij aankomst aan de Belgische grens een dergelijk verzoek kan ingediend worden, conform de bepalingen voor de andere verzoeken tot internationale bescherming.

161 RvS, 21 januari 2002, nr. 102.722. *“... de transitzone maakt deel uit van het Belgisch grondgebied, en bevat enkel die bijzonderheid dat de vreemdelingen erin worden toegelaten, ook al voldoen zij niet aan de voorwaarden om het grondgebied te betreden, en dit met het oog op het vergemakkelijken van het luchtverkeer; maar ook dat de Belgische politieoverheden er hun volle bevoegdheid behouden om de regelmatigheid van de documenten van de passagiers in transit na te kijken, net zoals zij mogen doen ten aanzien van elke persoon overal op het grondgebied...”* [eigen vertaling].

162 RvS, 3 maart 2011, nr. 211.781, niet gepubliceerd.

163 GwH, 26 juni 2008, nr. 92/2008, B.62.



# **C. BELEIDS- AANBEVELINGEN**



Het Centrum beveelt de overheden aan om bij de voorstelling van migratiestatistieken systematisch gebruik te maken van de cohortebenadering, met andere woorden gebruik te maken van een analyse waarbij de relatie wordt weergegeven tussen negatieve en positieve beslissingen en het jaar waarin de onderhavige verzoeken werden ingediend (niet met het jaar waarin de beslissing werd genomen).

Het Centrum merkt op dat een betere kennis van de aard en de omvang van de instroom van asielaanvragers een nuttige bijdrage zou kunnen leveren aan het debat over de opvangcrisis. Het Centrum stelt zich ter beschikking van alle betrokken actoren om deel te nemen aan de uitwerking van de parameters voor een dergelijk onderzoeksproject.

België werd veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wegens inbreuk van het verbod op foltering en recht op een effectief rechtsmiddel in een zaak waarbij een Afghaanse asielzoeker werd overgedragen aan Griekenland (*M.S.S. tegen België en Griekenland*, 21 januari 2011).

Rekening houdend met de belangrijke verschillen in het beschermingsniveau die er in de Europese Unie bestaan en in afwachting van Europese wetgeving in deze materie, raadt het Centrum de Belgische autoriteiten aan om waakzaam te zijn bij alle Dublintransfers en om een brede interpretatie van de soevereiniteitsclausule te hanteren.

In tegenstelling tot asielverzoeken die aan de grens worden ingediend, worden verzoeken tot machtiging tot verblijf om medische redenen van personen die nog geen toegang hadden tot het grondgebied, niet in overweging genomen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat een verschil in de ontvankelijkheidsvoorwaarden van asielverzoeken en verzoeken op grond van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 zonder redelijke verantwoording, discriminerend is (*GvH Arrest nr. 193/2009 van 26 november 2009*, B6). De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen oordeelde in 2010 dat de transitzone deel uit maakt van het Belgisch grondgebied (*RvV, 28 oktober 2010*, nr 50.390). Het Centrum beveelt bijgevolg aan dat de wettelijke ontvankelijkheidsvoorwaarden van de verzoeken 9ter worden aangepast opdat zij bij indiening aan de grens in overweging kunnen worden genomen.

Het Centrum pleit voor een richttermijn voor de behandeling van de verzoeken op grond van artikel

9ter, zowel op het vlak van de ontvankelijkheid als op het vlak van de gegrondheid.



**HOOFDSTUK 3:**  
**VERBLIJF**



# A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE





## I. Het onderscheid tussen vreemde populatie en de vreemde populatie bij geboorte is moeilijk te maken

De vraag hoe de populatie van vreemde herkomst moet worden gedefinieerd, houdt onderzoekers en samenlevingen die met internationale migratie te maken hebben, al lang bezig. In het Jaarverslag Migratie 2009 (p. 66) werden de voor- en nadelen van verschillende indicatoren weergegeven. Hier focussen we op de begrippen ‘vreemde populatie’ en ‘de vreemde populatie bij geboorte’, die goed moeten worden onderscheiden. Daarom starten we hier met een precieze definitie en geven we aan waarom het belangrijk is om tussen beide populaties een onderscheid te maken.

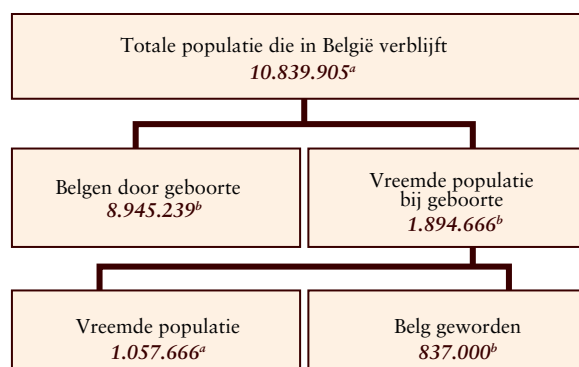
De *vreemde populatie* is de populatie met niet-Belgische nationaliteit (criterium: nationaliteit). Deze groep omvat dus alle personen die vanuit juridisch oogpunt vreemdeling zijn. Voor hen gelden bijzondere rechten voor verblijf, werk, burgerlijke rechten, nationaliteit enz. Deze rechten verschillen naargelang de nationaliteit van de vreemdeling (afhankelijk van het feit of de persoon EU-burger is, uit een land komt waarmee België internationale verdragen over deze rechten heeft gesloten, of onderdaan is van een land waarmee België geen internationaal verdrag heeft gesloten).

De *vreemde populatie bij geboorte* is de populatie die bij de geboorte een niet-Belgische nationaliteit had (criterium: nationaliteit bij geboorte). Deze groep bestaat zowel uit vreemdelingen als uit Belgen die bij geboorte een vreemde nationaliteit hadden. Deze groep wordt vaak gebruikt in het integratiebeleid en in de strijd tegen discriminatie op basis van herkomst, hoewel een deel van de migranten van de tweede en derde generatie hierin niet vervat zitten (zie verder).<sup>164</sup>

Onderzoekers hebben statistische hulpmiddelen ontwikkeld om de vreemde populatie bij geboorte in beeld te brengen.<sup>165</sup> Voor migranten die vanaf 1991 in België zijn aangeland, kunnen we terugvallen op de eerste nationaliteit die in het bevolkingsregister is geregistreerd. Voor migranten die vóór 1991 naar België kwamen, wordt rekening gehouden met de nationa-

liteit bij de geboorte zoals die bij de volkstelling van 1991 werd opgegeven. *Figuur 22* geeft deze typologie weer die een onderscheid maakt tussen de vreemde populatie (1.057.666 mensen) en de populatie die als vreemdeling is geboren en Belg is geworden (ongeveer 837.000 mensen<sup>166</sup>). Deze twee groepen vormen de vreemde populatie bij geboorte en vertegenwoordigen op 1 januari 2010 samen ongeveer 1.894.666 mensen.

*Figuur 22: Typologie van de vreemde populatie bij geboorte, volgens nationaliteit bij de geboorte en de laatste geregistreeerde nationaliteit, 1 januari 2010 (Bronnen: RR-ADSEI Rijksregister – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie).<sup>a</sup> gepubliceerde cijfers door ADSEI; <sup>b</sup> Ramingen op basis van de gegevens van RR-ADSEI (berekeningen: Quentin Schoonvaere, IACCHOS - UCL)*



De variabele ‘nationaliteit bij de geboorte’ laat toe om rekening te houden met nationaliteitswijzigingen. Momenteel is dit de beste variabele waarover wij beschikken om een beeld te schetsen van de populatie van vreemde herkomst. Om drie redenen houdt deze variabele echter geen rekening met een deel van de migranten van de tweede en derde generatie. Eén:

<sup>166</sup> Op 1 januari 2006 bedroeg de populatie die in het buitenland was geboren en Belg was geworden 724.889 mensen. Sinds 1 januari 2007 wordt het cijfer van deze populatie geschat aan de hand van het aantal nationaliteitswijzigingen, waarvan eventuele sterfgevallen en emigraties moeten worden afgetrokken. Het aantal vreemdelingen dat Belg is geworden, is een bekend gegeven (tussen 2006 en 2009 zijn 138.400 vreemdelingen Belg geworden). Aan de hand van de trends die voor 2007 zijn vastgesteld, kan het aantal sterfgevallen en emigraties worden voorspeld voor deze populatie die in het buitenland is geboren en Belg is geworden. Tussen 2006 en 2007 waren er naar schatting 26.100 emigraties en sterfgevallen. De vreemde populatie die Belg is geworden, is tussen 1 januari 2006 en 1 januari 2010 bij benadering met 112.300 mensen aangegroeid. Wij kunnen dus stellen dat deze populatie die in het buitenland is geboren en Belg is geworden op 1 januari 2010 ongeveer 837.000 in aantal is.

<sup>164</sup> N. Perrin, L. Dal en M. Poulain, *Appréhender ‘objectivement’ les origines en Belgique: alternatives méthodologiques et implications statistiques, notulen van het colloquium: Statistiques sociales et diversité ethnique: doit-on compter, comment et à quelles fins?*, Montreal, 2007.

<sup>165</sup> *Ibid.*

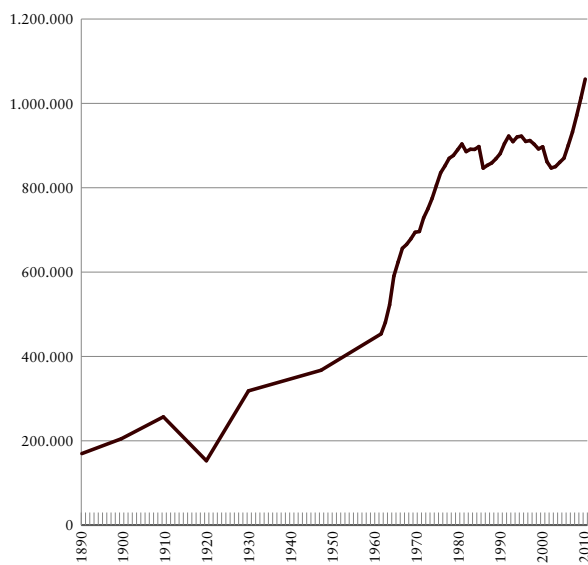
kinderen van een gemengd koppel van wie één van de ouders Belg is, hebben bij hun geboorte de Belgische nationaliteit. Twee: kinderen van ouders die Belg zijn geworden, worden van bij hun geboorte als Belgen beschouwd. Drie: bepaalde kinderen van buitenlandse ouders kunnen geboren worden met de Belgische nationaliteit, als hun ouders in België zijn geboren (art. 11 van het wetboek van de Belgische nationaliteit) of als hun ouders, die in het buitenland zijn geboren, minstens tien jaar in België hebben verbleven (art. 11bis van het wetboek van de Belgische nationaliteit). Als we een

duidelijker beeld willen krijgen van de herkomst van mensen, moeten wij rekening houden met de herkomst van de bloedverwanten in opgaande lijn. De wettelijke regels inzake het rijksregister<sup>167</sup> limiteren de toegang tot de gegevens over de verwantschapsbanden tussen de leden van de bevolking zoals opgenomen in het rijksregister, waardoor we geen duidelijk beeld van deze verwantschapsbanden kunnen weergeven.

167 Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister voor natuurlijke personen.

## 2. Onvoorspelbare evolutie van de vreemde populatie die hier wettig verblijft

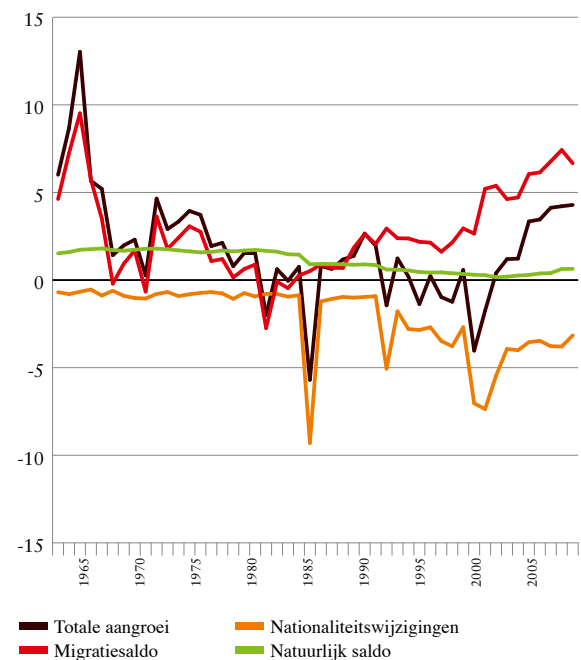
Figuur 23: De vreemde populatie op 1 januari, 1890-2010 (Bronnen: RR-ADSEI)



De vreemde populatie in België is tussen 1891 en 1948 zowat verdubbeld van 171.000 naar 368.000 vreemdelingen. De vrij constante toename van het aantal vreemdelingen werd afgeremd door de beide wereldoorlogen (Figuur 23). Sinds de jaren 1950 versnelt de aangroei van de vreemde populatie om te pieken in de jaren 1960 en 1970. De toename tijdens deze drie decennia heeft te maken met het arbeidsmigratiebeleid van de Belgische overheid tijdens die periode. Vanaf de jaren 1980 verloopt de evolutie van het aantal vreem-

delingen grilliger. Periodes van status-quo wisselen af met plotse dalingen. Sinds 2002 zien we opnieuw een toename bij de vreemde populatie die hier regelmatig verblijft. In de loop van 2008 stijgt hun aantal tot boven het miljoen om op 1 januari 2010 1.057.666 personen te bereiken.

Figuur 24: Factoren die de evolutie van de vreemde populatie beïnvloeden, 1962-2009 (Bronnen: RR-ADSEI)



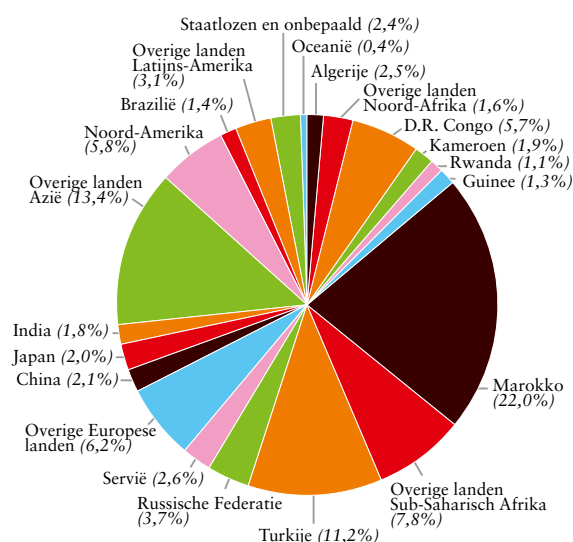
Een aantal bewegingen bepaalt de jaarlijkse positieve of negatieve evolutie van de vreemde populatie: immigraties en emigraties, geboorten en sterfgevallen, en het verwerven of verliezen van de Belgische nationaliteit. *Figuur 24* toont de invloed van elk van deze bewegingen op de totale toename van de vreemde populatie en wil die factoren in kaart brengen die de evolutie van de vreemde populatie de afgelopen jaren hebben beïnvloed.

Vóór 1985 was het migratiesaldo de belangrijkste motor achter de ontwikkeling van de vreemde populatie. Het natuurlijke saldo compenseerde ruimschoots de nationaliteitswijzigingen en zorgde voor een aangroei van de vreemde populatie. De afname van de migratiestromen bij het begin van de jaren 1980 had dus een niet te verwaarlozen impact op de vertraging in de toename van de vreemde populatie.

Hoewel de vreemde populatie sinds begin jaren 1980 en tot midden de jaren 2000 status-quo is gebleven of is gedaald, blijft het migratiesaldo sinds het begin van de jaren 1980 continu stijgen. De belangrijkste reden voor het afnemen of het status-quo blijven van de vreemde populatie in 1985 en sinds het begin van de jaren 1990, is de forse toename van vreemdelingen die de Belgische nationaliteit verwerven of toegekend krijgen. Hoewel het nationaliteitsrecht aanvankelijk vrij restrictief is, zorgen de wijzigingen van het wetboek van de Belgische nationaliteit voor een inhaalbeweging met een plotse toename van het aantal nationaliteitswijzigingen. De voortdurende toename van het aantal vreemdelingen sinds 2002 is vooral toe te schrijven aan een gestage groei van het migratiesaldo in combinatie met een positieve natuurlijke aangroei en een stabilisering van het aantal nationaliteitswijzigingen.

### 3. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig is

*Figuur 25: Opdeling per nationaliteit van de afgeleverde verblijfstitels aan derdelanders, geldig op 1 januari 2010 (Bronnen: DVZ - Eurostat)*



De laatste beschikbare gegevens over de stocks van de vreemde populatie per nationaliteit die de ADSEI heeft gepubliceerd, lopen tot 1 januari 2008. 61% van de vreemde populatie was toen afkomstig uit de EU 15 en 6,6% uit de twaalf nieuwe lidstaten. Dit betekent

dat slechts 32% van de vreemde populatie derdelanders zijn. De nieuwe lidstaten hebben ervoor gezorgd dat het aandeel van EU-burgers in de vreemde populatie nog groter is geworden. Aangezien er voor de periode vanaf 1 januari 2008 geen statistieken uitgesplitst per nationaliteit (zowel voor EU-burgers als voor derdelanders) beschikbaar zijn, kan men geen correct beeld schetsen van de evolutie van het aandeel vreemdelingen in België. Tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 heeft het aandeel derdelanders zich vrijwel gestabiliseerd tussen de 31 en 32%.

**“Zo zou op 1 januari 2010 de vreemde populatie met de nationaliteit van een derde land 364.939 mensen tellen.”**

Toch is het mogelijk om de gegevens van de DVZ die door Eurostat worden gepubliceerd, over de geldige verblijfstitels – op een specifieke datum – te gebruiken om de vreemde populatie uit derde landen te meten.<sup>168</sup>

<sup>168</sup> De methodologische verschillen bij het opstellen van de gegevens maken het onmogelijk om deze gegevens met die van de ADSEI te vergelijken. Enerzijds hernemen de statistieken over de stocks die DVZ produceert voor Eurostat alle vreemdelingen met een geldige verblijfstitel voor drie maanden of langer, terwijl dit niet noodzakelijkerwijs het geval is voor de statistieken die door ADSEI worden geproduceerd (bepaalde asielzoekers in procedure met een geldige verblijfstitel voor meer dan drie maanden worden bijvoorbeeld niet hernomen).

Zo zou op 1 januari 2010 de vreemde populatie met de nationaliteit van een derde land 364.939 mensen tellen. Ongeveer 44% van de vreemde populatie uit derde landen is afkomstig uit Afrika (Figuur 25). Meer in detail, komt 26% van alle derdelanders uit Noord-Afrika. Binnen deze groep vormt de Marokkaanse populatie een absolute meerderheid. Ze vormt ook veruit de grootste groep derdelanders die in België verblijven (22% van alle derdelanders). Congolezen vormen de grootste groep vreemdelingen uit Sub-Saharisch Afrika en staan op de derde plaats van alle derdelanders (5,7%). Zij worden op de voet gevolgd door de Kameroeners, Guineeërs en Rwandezen. Er is ook heel wat diversiteit in de herkomst, want 7,8% van de derdelanders komt uit iets meer dan 40 landen in Sub-Saharisch Afrika.

Europese landen die geen deel uitmaken van de EU zijn

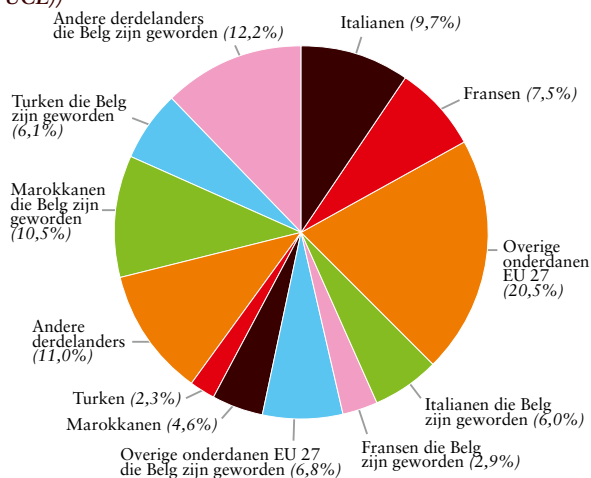
goed voor bijna 24% van alle derdelanders. 11% van de derdelanders is Turks, 3,7% Russisch en 2,6% Servisch. De Turkse populatie is hiermee de tweede grootste groep vreemdelingen uit een derde land in België.

Met bijna 20% van alle derdelanders is Azië het derde herkomstcontinent. Chinezen, Japanners en Indiërs vormen hier de drie grootste nationaliteitsgroepen. Net als bij de Afrikanen valt ook bij de Aziaten de grote verscheidenheid qua herkomstlanden op.

Eén op tien derdelanders komt ten slotte van het Amerikaanse continent. Ongeveer de helft – of bijna 5% van alle derdelanders – komt uit de Verenigde Staten. Brazilianen vormen de grootste groep uit Zuid-Amerika, met in hun kielzog de Ecuadorianen (0,6% van de derdelanders).

## 4. Een vreemde populatie bij geboorte die in mindere mate uit de EU afkomstig is

Figuur 26: Indeling van de 'vreemde populatie bij geboorte' volgens hun nationaliteit op 1 januari 2008 (Bronnen: RR-ADSEI; Ramingen: Quentin Schoonvaere (IACCHOS - UCL))



Zoals uit het voorgaande bleek, bestaat de vreemde populatie voornamelijk uit EU-burgers. Daarnaast stellen we aan de hand van cijfers van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) vast dat 80% van de personen die tussen 1991 en 2007

de Belgische nationaliteit hebben verworven, derdelanders zijn. Het gebruik van de variabele nationaliteit als indicator om de herkomst van de immigratiepopulatie te achterhalen, onderschat bijgevolg het belang van de derdelanders binnen diezelfde populatie.

Ramingen laten echter toe om de populatie geboren met een buitenlandse nationaliteit ('vreemde populatie bij geboorte') die op 1 januari 2008<sup>169</sup> in België verbleef, in te schatten op 1.751.500 mensen. 53% daarvan waren EU-burgers en de overige 47% derdelanders. 30% van deze EU-burgers verwierven de Belgische nationaliteit, tegenover 61% van de derdelanders. Het aandeel mensen dat de Belgische nationaliteit verwerft, verschilt sterk naargelang hun oorspronkelijke nationaliteit: bijvoorbeeld, 73% voor de Turken, 70% voor de Marokkanen, 38% voor de Italianen en 28% voor de Fransen (Figuur 26). We stellen dus vast dat een groot deel van de populatie afkomstig uit derde landen Belg is geworden. Als we een inte-

169 De ramingen per nationaliteit van de populatie die als vreemdeling is geboren en Belg is geworden stoppen op 1 januari 2008. Ze gaan immers uit van het aantal nationaliteitswijzigingen en die informatie is per nationaliteit voor het laatst in 2007 beschikbaar.

gratiebeleid voor derdelanders willen uitwerken, moet hierbij zeker aandacht worden besteed aan de integratie van Belgen van vreemde herkomst. Het feit dat kinderen van ouders van vreemde herkomst vandaag

niet in beeld komen in de statistieken over vreemdelingen omdat ze met de Belgische nationaliteit worden geboren, versterkt deze praktische vaststelling nog.

## 5. Humanitaire en medische regularisaties

### 5.1. Methodologische verduidelijkingen

In dit onderdeel worden de cijfergegevens weergegeven m.b.t. humanitaire en medische regularisaties in 2010

en de voorgaande jaren. Onderstaande gegevens betreffen de regularisatieverzoeken en beslissingen op basis van het oude artikel 9,3 en de nieuwe artikelen 9bis en 9ter van de wet van 15 december 1980 (zie

### Humanitaire en medische regularisaties in de wet van 15 december 1980

**Artikel 9bis.** Hoewel machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland dienen te worden aangevraagd, voorziet artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 de mogelijkheid om 'in buitengewone omstandigheden' een dergelijk verzoek in te dienen van op het Belgisch grondgebied. Dit artikel is de basis voor het afleveren van verblijfsmachtigingen om humanitaire redenen.

**Artikel 9ter.** Daarnaast voorziet artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 de mogelijkheid om een machtiging tot verblijf aan te vragen op basis van medische motieven. De wetgever heeft hierbij objectieve criteria vastgelegd: onder meer de aanwezigheid en de ernst van een ziekte, de (on)mogelijkheid tot verkrijgen van een adequate medische behandeling in het herkomstland en de toegankelijkheid ervan.

**Oud artikel 9,3.** Artikel 9bis en 9ter werden in de wet van 15 december 1980 ingevoegd met de wet van 15 september 2006 en traden in werking op 1 juni 2007. Deze twee artikelen vervingen het vroegere artikel 9,3 dat voor 1 juni 2007 de basis vormde om verblijfsmachtigingen af te leveren in buitengewone omstandigheden, en dit voor zowel humanitaire als medische redenen.

**Procedure.** Bovenstaande aanvragen worden alle-

maal behandeld door de DVZ. De plaats waar de aanvraag moet worden ingediend, verschilt naar gelang de wettelijke basis. Medische aanvragen artikel 9ter moeten rechtstreeks bij de DVZ worden aangevraagd. De verzoeken op basis van het vroegere artikel 9,3 en het huidige artikel 9bis worden ingediend bij de gemeente van de verblijfplaats van de vreemdeling. De gemeente stuurt de aanvraag na een woonstcontrole door naar de DVZ. Tussen het ogenblik van indiening bij de gemeente en de aankomst bij DVZ kan dus enige tijd verstrijken. Belangrijk om weten bij onderstaande cijfers is dat het jaar van aankomst van een verzoek bij de DVZ wordt geregistreerd en niet het ogenblik van indiening van het verzoek bij de gemeente. Dit verklaart ook waarom er ook in de tweede helft van 2007 en in 2008 nog aanvragen op basis van het vroegere artikel 9,3 geregistreerd werden.

**Beroep.** Een negatieve beslissing moet de redenen van de weigering bevatten. Hiertegen kan men een beroep instellen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). De RvV heeft, zowel in de procedure 9bis als in de procedure 9ter, geen volle rechtsmacht.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie Jaarverslag Migratie 2007, p.113.

kader). Bij de analyse moet men rekening houden met de regularisatiecriteria in de instructies van 26 maart 2009 en van 19 juli 2009.<sup>170</sup> Hoewel de instructie van 19 juli 2009 werd vernietigd, bleef men de criteria van beide instructies toepassen en blijven we dus ook naar deze criteria verwijzen. De instructie bevatte zowel tijdelijke als permanente criteria. De tijdelijke criteria waren enkel geldig voor personen die een aanvraag hebben ingediend tussen 15 september en 15 december 2009. Het aantal verzoeken dat werd ingediend op basis van de instructie kan niet worden onderscheiden van de ‘gewone’ verzoeken. Bovendien moet worden opgemerkt dat mensen niet sowieso een nieuwe aanvraag moesten indienen om zich te beroepen op de instructie. Ze konden ook een vroegere aanvraag actualiseren.

In onderstaande analyse houden we enkel rekening met de activiteiten van de Dienst Humanitaire Regularisaties van de DVZ. Na de instructie van 19 juli 2009 nemen echter ook andere diensten binnen de DVZ regularisatiebeslissingen (Dienst Gezinshereniging en Dienst Lang Verblijf)<sup>171</sup>, maar de gegevens van deze diensten werden niet tijdig aan het Centrum overgemaakt om in deze analyse te kunnen opnemen.

Sinds enkele jaren probeert het Centrum op basis van de cijfers die de DVZ ter beschikking stelt een analyse te maken van het aantal aanvragen, het aantal behandelde dossiers en van de genomen beslissingen.<sup>172</sup> In dat verband en naar analogie met het – goed gekende – erkenningspercentage voor asielzoekers, doet het Centrum al enkele jaren een poging om een humanitair regularisatiepercentage en een medisch beschermingspercentage weer te geven. Bedoeling is om voor beide procedures in één cijfer een beeld te kunnen geven van de verhouding positieve beslissingen ten aanzien van het totaal aantal beslissingen op jaarbasis.

Het Centrum is zich goed bewust van de gebreken van deze analyse. Zo is het ene beeld het andere niet en loopt de vergelijking van een humanitair regularisatiepercentage met het erkenningspercentage van asielzoek-

kers duidelijk mank. Daar waar de erkenningscriteria voor asielzoekers voortvloeien uit internationale, Europese en Belgische regelgeving, zijn de humanitaire regularisatiecriteria niet in de wet verankerd. Regularisatiecriteria wijzigen met politieke akkoorden en met het komen en gaan van de beleidsverantwoordelijken.<sup>173</sup> Gevolg is dat de cijfers niet alleen op elk moment een veelheid van feitelijke situaties verzamelen, maar bovendien kunnen deze situaties zeer sterk wijzigen doorheen de tijd.

Daarnaast zijn er ook andere technische hindernissen op te werpen. We noemen er twee. Ten eerste worden bij de analyse van de regularisaties drie wettelijke beslissingsgronden onder de loep genomen die niet volledig uit elkaar kunnen worden getrokken (zie kader). Ten tweede, en hierop verder bouwend, worden bijvoorbeeld soms aanvragen ingediend op medische gronden geregulariseerd op basis van humanitaire gronden.

Met betrekking tot de beslissingen genomen op grond van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 zetten we onze reflectie verder die vorig jaar startte. De cijfers betreffen de activiteit van de medische cel binnen de Dienst Humanitaire Regularisaties van de DVZ. We kunnen daarbij evenwel geen informatie geven over de nationale herkomst of de medische problematiek van de beschermde personen.

Tot slot herhalen we dat het Centrum ook hier, zoals bij de cijfers over asiel, pleit voor een cohorte-benadering eerder dan voor een conjuncturele benadering.<sup>174</sup>

## 5.2. Humanitaire en medische regularisaties

Het vervolg van de analyse kunnen we enkel maken op basis van het aantal regularisatiedossiers, maar bij aanvang moet erop worden gewezen dat achter ieder dossier meerdere personen kunnen schuilgaan. In 2010 werd zo een positieve beslissing genomen in 15.426 dossiers, hetgeen overeenkomt met 24.199 personen van wie het verblijf geregulariseerd werd (hierna: geregulariseerde personen), een gemiddelde van 1,57 personen per dossier (*Tabel 6*).

170 Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp.76-87; en zie verder in dit hoofdstuk.

171 Op basis van de regularisatie instructie van 19 juli 2009 konden personen met een tijdelijke inschrijving in het vreemdelingenregister eveneens een verzoek tot regularisatie indienen op voorliggende criteria om een definitief verblijf te bekomen.

172 Deze cijfers zijn beschikbaar via de website van de DVZ, op <https://dofi.ibz.be/fr/statistieken/SRH10.pdf>.

173 Zie: *De aard van het juridisch instrument*, verder dit hoofdstuk.

174 Zie: *Cijfers en demografie*, Hoofdstuk 2.

Tabel 6: Aantal dossiers en geregulariseerde personen door de Dienst Humanitaire Regularisaties, 2005-2010 (Bron: DVZ – Bewerking: Quentin Schoonvaere (IACCHOS - UCL))

	Aantal geregulariseerde dossiers	Aantal geregulariseerde personen	Gemiddeld aantal personen geregulariseerd per dossier
2005	5.422	11.630	2,14
2006	5.392	10.207	1,89
2007	6.256	11.335	1,81
2008	4.995	8.369	1,68
2009	7.194	14.830	2,06
2010	15.426	24.199	1,57
<b>Totaal</b>	<b>44.685</b>	<b>80.570</b>	<b>1,8</b>

Tabel 7: Evolutie van het aantal regularisatieverzoeken volgens procedure, 2005-2010 (Bron: DVZ)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aanvragen artikel 9bis			535	12.959	17.657	30.289
Aanvragen artikel 9ter			1.338	5.426	8.575	6.559
Aanvragen oud artikel 9,3	15.927	12.667	12.010	986	0	0
Aanvragen – totaal	15.927	12.667	13.883	19.371	26.232	36.848

We gaan even terug in de tijd om een meer globaal zicht te krijgen op het aantal geregulariseerde personen over de voorbije jaren. Sinds de oprichting van de Dienst Humanitaire Regularisaties bij de DVZ<sup>175</sup>, heeft deze dienst 80.570 personen geregulariseerd of 44.685 dossiers. Voordien, tussen 1995 en 2004 (1999 buiten beschouwing gelaten), heeft de DVZ 11.781 personen<sup>176</sup> geregulariseerd.<sup>177</sup>

Op dit punt moet ook melding worden gemaakt van de regularisaties door de Commissie voor Regularisaties, die werd opgericht in uitvoering van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen (met andere woorden op een andere wettelijke basis). Op basis van deze wet werden tussen 2000 en 2005 naar schatting 40.000 à 45.000 personen geregulariseerd.<sup>178</sup>

**“In 2010 werd een positieve beslissing genomen in 15.426 dossiers, hetgeen overeenkomt met 24.199 geregulariseerde personen.”**

Het aantal verzoeken 9bis is in 2010 met 70% toegenomen ten aanzien van 2009. De gegevens per maand voor het jaar 2010 tonen aan dat de aanvragen voornamelijk tijdens de eerste maanden van het jaar bij de DVZ toekwamen. In de eerste drie maanden van het jaar werd zo de helft van het totaal aantal aanvragen voor 2010 geregistreerd.<sup>179</sup> Belangrijke verklaring is de uitvoering van de instructie van 19 juli 2009, waardoor de grote meerderheid van de aanvragen op basis van deze instructie begin 2010 geregistreerd werden bij de DVZ.<sup>180</sup> We moeten immers rekening houden met het grote aantal aanvragen (die bij de gemeenten grotendeels tussen 15 september en 15 december 2009 werden ingediend); met het feit dat de DVZ omwille van het grote aantal aanvragen deze niet onmiddellijk kon registreren; en met de tijd die nodig is voor de gemeente om de aanvraag aan de DVZ over te maken. Nadien is het aantal aanvragen langzaam verminderd. Merken we wel op dat er in augustus en september opnieuw een stijging viel waar te nemen, die kan worden verklaard door het feit dat een aantal gemeenten de dossiers slechts later overmaakten.<sup>181</sup>

Het algemeen regularisatiepercentage (Tabel 8) geeft de verhouding weer tussen het aantal positieve beslissingen die in één jaar werden genomen ten aanzien van het totaal aantal beslissingen voor dat jaar, uitge-

175 In februari 2003 werd een centrale dienst opgericht voor de behandeling van regularisatieaanvragen ingediend op basis van het vroegere artikel 9,3 van de wet van 15 december 1980. De toevloed van aanvragen ingediend tussen 2003 en 2005 heeft de DVZ aangezet om deze gecentraliseerde dienst te hervormen. In 2005 werd dit de Dienst Humanitaire Regularisaties.

176 Zie DVZ, *Activiteitenverslag 2009*, p.49.

177 Voor 2003 werden regularisatieaanvragen door de DVZ op een gedecentraliseerde manier behandeld, met name telkens door de dienst die het parcours van de betrokken vreemdelingen voordien had gevolgd.

178 Zie DVZ, *Activiteitenverslag 2009*, p.49.

179 Deze cijfers zijn beschikbaar via de website van de DVZ, op <https://dofi.ibz.be/fr/statistieken/SRH10.pdf>.

180 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2009*, p.71.

181 Deze problematiek wordt ook aangehaald in de externe bijdrage van Silvija Bašić, verder in dit hoofdstuk.

zonder de beslissingen ‘zonder voorwerp’<sup>182</sup>. Gezien deze beslissingen zonder voorwerp niet verwijzen naar een echte beslissing die genomen wordt door de bevoegde dienst maar enkel naar het (zonder resultaat) afsluiten van een dossier, verkiezen we deze niet mee te rekenen in het totaal aantal beslissingen. Merken we daarbij wel op dat het aantal beslissingen zonder voorwerp in 2010 opnieuw steeg, hoewel dit na de piek van 2007 gedaald was.<sup>183</sup> Een hypothese voor deze toename van het aantal beslissingen zonder voorwerp is dat bepaalde personen gebruik maken van meerdere procedures voor het indienen van hun verzoek, waardoor de beslissingen zonder voorwerp stijgen in de ene procedure omdat het verblijf van de personen gereguleerd wordt op basis van een andere procedure.

We merken op dat de daling van het algemeen regularisatiepercentage in 2006, 2007 en 2008 gepaard ging met een stijging van het totale aantal genomen beslissingen, en in het bijzonder van deze die negatief werden beslist. In 2009 daalde het aantal negatieve beslissingen en steeg het aantal

positieve beslissingen, wat als effect had dat het algemeen regularisatiepercentage boven de 50% uitsteeg. In 2010 nam zowel het aantal genomen beslissingen als het algemeen regularisatiepercentage toe. Niet minder dan 66,1% van het totale aantal

beslissingen (zonder de beslissingen zonder voorwerp) waren positief. Hier moet vooreerst opnieuw worden gewezen op de effecten van de instructie, die de regularisatiecriteria heeft uitgebreid. Daarnaast formuleren we een hypothese die te maken heeft met eerder praktische redenen in de interne organisatie van de DVZ. Om tal van redenen (actualisaties van hangende dossiers kwamen nog binnen, de adviesbevoegdheid van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen, ...) konden de dossiers waarin niet meteen een positieve beslissing kon worden genomen, niet onmiddellijk worden behandeld. Als deze hypothese klopt, valt te verwachten dat het algemeen regularisatieper-

centage de komende periode zal dalen. Deze hypothese zal geverifieerd worden tijdens de analyse van het algemeen regularisatiepercentage in 2011.

Tot hiertoe bespraken we het algemeen regularisatiepercentage, maar we kunnen een onderscheid maken tussen het regularisatiepercentage van verzoeken die ingediend werden op basis van humanitaire of op basis van medische redenen.

#### *Regularisaties van verzoeken ingediend op basis van humanitaire redenen*

Het humanitaire regularisatiepercentage daalde gestaag tussen 2006 en 2008. In 2009 en 2010 is dit regularisatiepercentage gestegen tot 50,3%, en zelfs tot 61,3% in 2010.

In 2005 (Tabel 9) werd 88,8% van de positieve beslissingen op basis van humanitaire redenen genomen op grond van het doorlopen van een lange asielprocedure. Tijdens de volgende jaren daalde dit aandeel progressief om in 2008 uit te komen op 43%. Volgens de DVZ betrof een groot aantal regularisatieaanvragers na 2001 personen die een asielverzoek hadden ingediend tijdens de asielinstroom van 1999 – 2002. Vanaf 2001 hanteerde het CGVS het LIFO-principe (*‘Last In First Out’*)<sup>184</sup>, waarbij de recentste asielverzoeken als eerste werden behandeld en zeer veel oude aanvragen bleven liggen. Zeer veel personen in die oude asielaanvragen, kwamen dan ook in aanmerking om een regularisatieverzoek op grond van het doorlopen van een lange asielprocedure in te dienen en positief beantwoord te zien. De daling van het aantal regularisatiebeslissingen op dit motief kan worden verklaard doordat steeds minder personen zonder verblijfstitel een dergelijk lange asielprocedure hebben doorlopen. In 2009 en 2010 werd het criterium voor het doorlopen van een lange asielprocedure uitgebreid met een nieuw criterium waar ook een lange beroepsprocedure bij de Raad van State of behandelingstermijn bij het oude artikel 9.3 in rekening werd gebracht. Deze twee categorieën vormen 40,7% van het totale aantal humanitaire regularisaties in 2009 en 18,9% in 2010.

**“Het aantal positieve beslissingen op basis van het criterium ‘duurzame lokale verankering’ zorgde in 2010 voor 55,5% van het totale aantal humanitaire regularisaties.”**

182 Dossiers die leiden tot een beslissing zonder voorwerp betreffen personen waarvan het verzoek tot regularisatie van het verblijf is uitgedoofd. Dit omwille van diverse redenen, ofwel is de verzoeker overleden, ofwel heeft hij al een verblijf bekomen via een andere procedure, ofwel heeft hij het Schengen grondgebied langer dan drie maanden verlaten en beschouwt men hem als iemand die België niet langer als het centrum van zijn belangen heeft.

183 In 2010 waren de beslissingen zonder voorwerp het talrijkst in de procedure 9ter.

184 Dienst Vreemdelingenzaken, *Activiteitenverslag 2008, 2009*. Beschikbaar via: [www.dofi.fgov.be](http://www.dofi.fgov.be).



Tabel 8: Het aantal regularisaties en het regularisatiepercentage, 2005-2010<sup>185</sup> (Bron: DVZ – bewerking Quentin Schoonvaere (IACCHOS - UCL) N.B.: Med. = Medisch; Hum. = Humanitair)

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
<b>BESLISSINGEN</b>	10.971		13.399		18.957		22.531		15.152		28.216	
<b>POSITIEVE BESLISSINGEN</b>	5.422		5.392		6.256		4.995		7.194		15.426	
	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.
	236	5.186	392	5.000	2.100	4.156	1.576	3.419	466	6.278	1.123	14.302
Regularisatiepercentage	2,2%	47,3%	3,4%	43,8%	13,7%	27%	8%	17,4%	3,5%	50,3%	4,8%	61,3%
Algemeen regularisatiepercentage zonder 'aanvragen zonder voorwerp'	49,4%		47,2%		40,7%		25,5%		53,7%		66,1%	
<b>NEGATIEVE BESLISSINGEN</b>	5.549		6.024		9.109		14.610		6.195		7.866	
<b>AANVRAGEN ZONDER VOORWERP</b>	N/A		1.983		3.592		2.926		1.763		4.893	
Conjunctureel percentage aanvragen zonder voorwerp	N/A		14,8%		18,9%		13%		11,6%		17,3%	

Tabel 9: Verdeling van de humanitaire regularisaties op basis van het weerhouden criterium, 2005-2010<sup>186</sup> (Bron: DVZ – bewerking Quentin Schoonvaere (IACCHOS - UCL))

Reden van regularisatie	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Ouder van een Belgisch kind	227	4,4%	430	8,6%	353	8,5%	636	18,6%	766	11,4%	747	9,5%
Lange asielprocedure	4.604	88,8%	3.613	72,3%	2.849	68,6%	1.469	43%	1.336	19,9%	1.348	9,4%
Lange asielprocedure inclusief procedure RvS en/of behandelingstermijn 9.3									1.401	20,8%	1.359	9,5%
'Gezinsmaatregelen' maart 2009									955	14,2%	547	3,8%
Lokale duurzame verankering									1.617	24%	7.939	55,5%
Regularisatie op basis van werk									18	0,3%	826	5,8%
Andere humanitair	255	6,8%	957	19,1%	954	23%	1.314	38,4%	635	9,4%	1.536	10,7%
<b>Totaal</b>	<b>5.186</b>		<b>5.000</b>		<b>4.156</b>		<b>3.419</b>		<b>6.728</b>		<b>14.302</b>	

185 In 2005 werden er nog geen aparte statistieken voor de beslissingen 'verzoeken zonder voorwerp' opgesteld.

186 De categorie 'andere humanitaire regularisaties' bevat de restcategorie die volgens de DVZ de gevallen die niet onder één van de vastgelegde criteria kunnen ondergebracht worden herneemt. Wij hebben in deze categorie eveneens de geregulariseerde dossiers tussen 2005 en 2008 op basis van de 'omzendbrief voor de Afghanen' ondergebracht. Vanaf 2009 hebben we ook de positieve beslissingen op basis van de punten 2.2 tot en met 2.6 van de instructie van 19 juli 2009 toegevoegd (in 2009 zijn dit 4 dossiers; in 2010 52).

Als we de criteria van de instructie van 19 juli 2009 erbij nemen, stellen we vast dat in 2009 de meeste positieve beslissingen genomen werden op basis van het criterium duurzame lokale verankering enerzijds en de twee criteria lange asielprocedure anderzijds. De top vier sluit af met de zogenaamde gezinsmaatregelen van maart 2009.<sup>187</sup> Het aantal beslissingen op basis van het criterium duurzame lokale verankering verdubbelde in 2010 en zorgde voor 55,5% van het totale aantal humanitaire regularisaties. Daarnaast merken we op dat slechts 5,8% van het totale aantal humanitaire regularisaties gebeurde op basis van werk.

### *Regularisaties van verzoeken ingediend op basis van medische redenen*

Slechts een beperkt percentage van het totale aantal beslissingen van de Dienst Humanitaire Regularisaties (*Tabel 8*) leidt tot een positieve beslissing op basis van medische redenen. In 2010 bedroeg dit 4,8%, enkel in 2007 steeg dit boven de 10% (13,7%).

Het artikel 9ter biedt een gespecialiseerde behandeling van de verblijfsverzoeken op basis van medische redenen. De DVZ lichtte ons (in 2009) in dat niet-medische elementen in aanmerking genomen kunnen worden bij het nemen van de beslissingen over de verzoeken op basis van artikel 9ter. *Tabel 7* toont aan dat het aantal ingediende verzoeken bleef stijgen tussen 2007 en 2009, om uit te komen op 8.575 verzoeken in 2009. In 2010 echter, daalde dit aantal op niet te verwaarlozen wijze (-2.016). Een hypothese voor deze daling kan zijn dat de criteria van de instructie voor de betrokkenen interessanter waren om zo een 9bis verzoek (waar een korf van elementen kan worden ingebracht) in de plaats van een 9ter verzoek in te dienen. Het aantal beslissingen op basis van artikel 9ter steeg echter continu en dit vooral in 2010 (*Tabel 10*). Deze stijging ging wel gepaard met een stijgend aantal beslissingen 'verzoeken zonder voorwerp' (33,6% in 2010). Mede dankzij dit hoge aantal, is het aantal afgesloten dossiers 9ter in 2010 lichtjes hoger dan het aantal nieuw ingediende verzoeken. De achterstand in de behandeling van de verzoeken 9ter is dus niet verder toegenomen.

Het medisch beschermingspercentage 9ter toont aan dat in 2007 bijvoorbeeld, 12,2% van de 9ter beslissingen een positieve beslissing op basis van medi-

sche redenen was (Rij A, *Tabel 11*)<sup>188</sup>. Dit percentage daalde in 2008 tot 6,3%, gedeeltelijk, omdat de negatieve beslissingen op basis van artikel 9ter meer dan verviervoudigd waren. Sinds 2009 echter, gebeurt het dat een regularisatie op basis van humanitaire redenen wordt toegekend aan een verzoek 9ter. Desondanks is het medisch beschermingspercentage 9ter lichtjes gestegen in 2009 (7,4%) en nog meer bestendig in 2010 (23,7%). Om het totale beschermingspercentage 9ter te kennen voor het jaar 2009 en 2010, moeten we voor deze twee jaren eerst het percentage berekenen van de verzoeken 9ter die een positieve beslissing op humanitaire gronden ontvingen, om zo het humanitaire en medische beschermingspercentage bij elkaar op te tellen. Dit humanitaire percentage was in 2009 28,7% en in 2010 26,9% (Rij B)<sup>189</sup>. In 2009 en 2010 werden de positieve beslissingen genomen op een verzoek 9ter dus eerder toegekend op humanitaire dan op medische gronden, en dit vooral in 2009.<sup>190</sup> *Tabel 11* geeft het totale beschermingspercentage 9ter (medische en humanitaire beslissingen tezamen) voor 2009 en 2010, respectievelijk 36,1% en 50,6% (Rij C).

De medische positieve beslissingen worden ook genomen op basis van oude 9.3 verzoeken die medische gronden inriepen. Deze oude medische 9.3 verzoeken vormen geen luik van de subsidiaire bescherming. Om een optimale vergelijking te kunnen maken met de 9ter verzoeken, voeren we wel dezelfde berekening uit op deze oude verzoeken. Deze medische beslissingen betreffen 2.043 dossiers in 2007 en 1.453 in 2008. Het totale aantal beslissingen voor deze twee jaren betreffende deze oude medische verzoeken is ons niet gekend. We kunnen voor deze jaren dan ook geen medisch beschermingspercentage naar analogie van de 9ter verzoeken berekenen. Voor de jaren 2009 en 2010 kunnen we dit wel: zo zien we dat 20,6% (2009) en 5,4% (2010) van de positieve beslissingen gebaseerd

188 Het medisch beschermingspercentage 9ter houdt geen rekening met de beslissingen 'verzoeken zonder voorwerp' omdat deze beslissingen enkel verwijzen naar het 'zonder resultaat' afsluiten van een dossier en dus ook geen directe beslissingen zijn van de Dienst Humanitaire Regularisaties.

189 Interessant detail voor deze verzoeken 9ter die een positieve beslissing op humanitaire gronden ontvingen: in de gegevens van de DVZ (zie <https://dofi.ibz.be/nl/statistieken/DHR10.pdf>) zien we dat 70% gebaseerd is op het criterium duurzame lokale verankering en 10% op basis van de twee criteria van een lange asielprocedure.

190 Let op, deze gegevens willen nog niet zeggen dat personen die op basis van humanitaire redenen een positieve beslissing krijgen, geen gegronde medische redenen in hun verzoek hebben aangehaald. De beschikbare gegevens geven immers geen informatie over het al dan niet gegronde karakter van de medische redenen in het verzoek 9ter.

waren op medische redenen (Rij D)<sup>191</sup>. Om net als bij de 9ter verzoeken hierboven het totale beschermingspercentage voor de oude medische 9.3 verzoeken te berekenen, moeten we ook hier de positieve beslissingen op humanitaire gronden mee rekenen. Het humanitaire beschermingspercentage komt zo uit op 77,3% in 2009 en 93,9% in 2010 (Rij E)<sup>192</sup>. Meer nog dan bij de 9ter verzoeken, kunnen we hier besluiten dat de positieve

beslissingen genomen op een oud 9.3 verzoek dat ingediend was op medische redenen, gemotiveerd werden op basis van humanitaire redenen. Als we hier het totale beschermingspercentage bekijken, komen we uit op 97,9% voor 2009 en 99,3% voor 2010 (Rij F).

Tot slot, indien we de positieve beslissingen op basis van medische redenen voor de beide verzoeken 9ter en 9.3 samen nemen, zien we een medisch beschermingspercentage van 13% in 2009 en 19,2% in 2010 (Rij G). Daarnaast mag men de voorgaande conclusie niet uit het oog verliezen, namelijk dat een niet te verwaarlozen aantal van deze medische verzoeken een positieve beslissing op grond van humanitaire redenen heeft ontvangen.

191 De beslissingen 'verzoeken zonder voorwerp' werden evenmin meegeteld in de berekening van het medische beschermingspercentage voor aanvragen op basis van medische redenen van het oude artikel 9.3.

192 Interessant detail voor deze oude medische 9.3 verzoeken die een positieve beslissing op humanitaire gronden ontvingen: in de gegevens van de DVZ (zie <https://dofi.ibz.be/nl/statistieken/DHR10.pdf>.) zien we dat 43% gebaseerd is op een 'restcategorie humanitair', 28% op het criterium duurzame lokale verankering en 14% op basis van de twee criteria van een lange asielprocedure.

Tabel 10: Verzoeken 9ter en oud artikel 9.3 (ingediend op medische gronden), 2007-2010 (Bron: DVZ)

	2007	2008	2009	2010
<b>Nieuwe verzoeken 9ter</b>	<b>1.338</b>	<b>5.426</b>	<b>8.575</b>	<b>6.559</b>
Positieve beslissingen (medisch + humanitair)	2.100	1.576	2.230	3.681
9ter	57	123	754	2.227
			Med	Hum
			155	599
			1.044	1.183
Medisch 9,3	2.043	1.453	1.476	1.454
			Med	Hum
			311	1.165
			79	1.375
<b>Verzoeken zonder voorwerp 9ter</b>	<b>34</b>	<b>334</b>	<b>594</b>	<b>2.226</b>
<b>Verzoeken zonder voorwerp 9,3</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>395</b>	<b>361</b>
<b>Totaal aantal beslissingen 9ter (positief, negatief, zonder voorwerp en uitsluitingen)</b>	<b>503</b>	<b>2.286</b>	<b>2.678</b>	<b>6.624</b>
<b>Totaal aantal beslissingen 9,3 (positief, negatief, zonder voorwerp en uitsluitingen)</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>1.902</b>	<b>1.825</b>

Tabel 11: Het beschermingspercentages voor de op medische grond ingediende verzoeken, 2007-2010. (Bron: DVZ – Bewerking: Quentin Schoonvaere (IACCHOS - UCL))

	2007	2008	2009	2010
Medisch beschermingspercentage (nieuw) art 9ter (A)	12,2%	6,3%	7,4%	23,7%
Humanitair beschermingspercentage (nieuw) 9ter (B)			28,7%	26,9%
Beschermingspercentage 9ter (C)			36,1%	50,6%
Medisch beschermingspercentage voor verzoeken o.b.v. medische redenen (oud art 9.3) (D)			20,6%	5,4%
Humanitair beschermingspercentage voor verzoeken o.b.v. medische redenen (oud art 9.3) (E)			77,3%	93,9%
Beschermingspercentage voor verzoeken o.b.v. medische redenen (oud art 9.3) (F)			97,9%	99,3%
Medisch beschermingspercentage voor het nieuwe art. 9ter en oude art. 9.3 (G)			13%	19,2%
Conjunctureel percentage verzoeken zonder voorwerp 9ter	6,8%	14,6%	22,9%	33,6%

# **B. ANALYSE EN UITDAGINGEN**



## 1. Soorten kwantitatieve gegevens over vreemdelingen en mensen van vreemde herkomst

### 1.1. Registers, volkstellingen en enquêtes

In België onderscheiden we twee types van bronnen van cijfergegevens over de vreemde populatie: administratieve registers (die ook de volkstellingen hebben vervangen, waarvan de laatste in 2001 werd uitgevoerd) en enquêtes of onderzoeken. Vinden we in die bronnen nu daadwerkelijk gegevens over ‘migranten’? Meestal wordt de migrantenpopulatie die zich in België vestigt, gereconstrueerd aan de hand van variabelen die in werkelijkheid maar onrechtstreeks in verband staan met de migratie-achtergrond, namelijk de variabelen nationaliteit en geboorteland.

In administratieve registers zoals het Rijksregister of de verschillende registers die voor de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ) worden gebruikt, komt systematisch een variabele ‘nationaliteit’ voor die toelaat om met zekerheid de populatie met een vreemde nationaliteit in kaart te brengen. De methodes om binnen deze registers de Belgische populatie van vreemde *herkomst* in kaart te brengen, zijn minder zeker: bepaalde registers bevatten een variabele ‘nationaliteit bij de geboorte’ of ‘geboorteland’ die het mogelijk maken om mensen te identificeren die zich in België hebben gevestigd, of die Belg zijn geworden. Deze variabelen zijn echter niet of nauwelijks geschikt om ‘immigranten van de tweede of derde generatie’ te herkennen. Om die subpopulatie af te bakenen, moet men uitgaan van de nationaliteit of het geboorteland van de *ouders*, wat zorgt voor methodologische (wat met kinderen van gemengde koppels, bijvoorbeeld?) en juridische (informatie over afstamming is strikt beschermd) problemen.

Net als bij de administratieve gegevens blijft in onderzoek de aandacht voor de migrantenpopulatie vaak beperkt tot een vraag over de nationaliteit en/of het geboorteland van de ondervraagde mensen. Bovendien is het verzamelen van gegevens over de (etnische) herkomst aan zeer strikte regels onderworpen. Een bijkomend probleem is de omvang van de steekproef. Het aantal ondervraagde personen bij enquêtes moet betrouwbare resultaten opleveren over de *volledige* Belgische en vreemde populatie. Binnen deze steekproeven is het aantal ondervraagde vreemdelingen of mensen die in het buitenland zijn geboren,

doorgaans te laag om representatieve resultaten op te leveren die te veralgemenen zijn voor deze hele subpopulatie. Sommige onderzoeken houden hiermee rekening en richten zich specifiek op etnische of religieuze minderheden (zoals de EU-MIDIS-enquête van het Bureau voor de grondrechten (FRA) van de Europese Unie)<sup>193</sup>, of breiden de steekproef vreemdelingen of mensen geboren in het buitenland uit tot die voldoende representatief is (zoals de ‘migratie’-module die in 2008 werd toegevoegd aan de Enquête naar de arbeidskrachten)<sup>194</sup>.

### 1.2.. Transversale of longitudinale gegevens?

Als we evoluties in de tijd willen beschrijven aan de hand van kwantitatieve gegevens, kan men een onderscheid maken tussen twee grote categorieën van statistieken. Er zijn transversale gegevens die handelen over een specifieke populatie op een gegeven ogenblik of binnen een gegeven periode (de individuen die deel uitmaken van de populatie of van de steekproef, zijn verschillend naargelang de momentopname) en longitudinale gegevens die handelen over eenzelfde groep individuen op verschillende ogenblikken in de tijd.

Als men de transversale gegevens samenvoegt die op verschillende momenten zijn verzameld, kan men de evolutie van een populatie op *geaggregeerd* niveau beschrijven. Dit betekent dat men de evolutie van de gegevens (bijvoorbeeld het inkomen) voor de hele onderzochte groep kan beschrijven, maar niet voor elk individu afzonderlijk. Met longitudinale gegevens daarentegen kan men de evolutie van een populatie zowel op *geaggregeerd* als op *individueel* niveau schetsen. Wat betekent dit voor het onderzoek? Als men verschillen of evoluties in de resultaten vaststelt, kan dit het gevolg zijn van wijzigingen in de samenstelling van de onderzochte groep (een grotere instroom van hoog opgeleide migranten kan bijvoorbeeld een verklaring zijn voor de stijging van het gemiddelde inkomen van de vreemde populatie), of van andere contextuele factoren. Met longitudinale gegevens

193 [http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm)

194 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>

kan men deze effecten gemakkelijker controleren en gemakkelijker nagaan hoe veranderingen op individueel niveau een impact hebben op de geaggregeerde resultaten.

### **1.3. Hoe kunnen we migratietrajecten op lange termijn volgen?**

In België kunnen zowel enquêtes als administratieve registers gebruikt worden om de evolutie van de sociaal-

**“Longitudinale databanken bieden de beste oplossing, omdat ze detailonderzoek mogelijk maken en een schat aan informatie bevatten.”**

economische, demografische of administratieve situatie van de immigrantenpopulatie te schetsen. Beide oplossingen hebben hun voor- en nadelen. Longitudinale databanken bieden de beste oplossing, omdat ze detailonderzoek mogelijk maken

en een schat aan informatie bevatten. Nieuwe longitudinale enquêtes uitvoeren (over de integratie van migranten bijvoorbeeld) is ongetwijfeld de duurste oplossing, maar ook de meest doeltreffende manier om na te gaan of een bepaald beleid een impact op een populatie heeft. Een tweede, heel wat minder dure optie, is terugvallen op de bestaande administratieve databanken om de trajecten van bepaalde populaties op lange termijn in kaart te brengen. Dit is de keuze die het onderzoeksproject ROUTE heeft gemaakt (zie kaderstuk).

Administratieve gegevens hebben wel hun beperkingen: de verzamelde informatie is feitelijk, ze is bestemd voor administratieve doeleinden (heffen van belastingen op inkomsten, uitreiken van een verblijfstitel enz.) en het is soms moeilijk om ze te interpreteren.

Een van de grootste uitdagingen voor het ROUTE-project was de gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid te kunnen laten toetsen aan de verblijfsactualiteit van dezelfde populatie volgens het Rijksregister (dat informatie bevat over de nationaliteit, de datum waarop iemand in België is geregistreerd enz.). De combinatie (of ‘koppeling’) van gegevens was voor dit project noodzakelijk omdat de Kruispuntbank niet genoeg informatie bevat over het eventuele migratietraject of de vreemde herkomst van de geregistreerde individuen. Maar misschien kan dit soort informatie op termijn wel direct opgenomen worden door de Kruispuntbank.

ROUTE is een onderzoeksproject ontworpen door het Centrum, mogelijk gemaakt door de Dienst Vreemdelingenzaken en gefinancierd door het Federaal Wetenschapsbeleid. Vier universitaire onderzoekscentra (Centre d’Etudes de l’Ethnicité et des Migrations – CEDEM; Centrum voor Migratie en Inter-culturele Studies – CEMIS; Groupe d’études sur le Racisme, les Migrations et l’Exclusion – GERME; Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving – HIVA) hebben dit project gerealiseerd. Het opzet van ROUTE is de koppeling mogelijk te maken van een volledige cohorte nieuwkomers of recente migranten met de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Op die manier kan men zich een beeld vormen van hoe een bepaalde categorie vreemdelingen, die in de loop van één zelfde jaar het voorwerp uitmaakten van een verblijfsbeslissing, zich positioneert op de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid en voorzieningen. Voor dit project werd gewerkt met de populatie van de personen die om humanitaire redenen een verblijfsvergunning hebben gekregen in 2005 en 2006.

Hoewel de voorkeur uitgaat naar longitudinale gegevens, zijn deze geen wondermiddel. De bestaande databanken verbeteren, blijft een prioriteit. Zo kunnen transversale gegevens uit grote Europese enquêtes zoals LFS en EU-SILC<sup>195</sup> een onschatbare bron aan informatie vormen over vreemde populaties of vreemde populaties bij geboorte, als de geldigheid van de resultaten voor deze specifieke subpopulaties voor alle deelnemende landen kan worden gewaarborgd (door bijvoorbeeld in bepaalde landen de omvang en de structuur van de steekproeven aan te passen). Het aantal vragen over de eventuele ervaring met migratie van de respondenten zou ook jaar na jaar kunnen worden uitgebreid of gegarandeerd.

Nationale statistieken op basis van administratieve registers en volkstellingen worden dan weer te weinig ingezet voor onderzoeks- of kennisdoeleinden. Door te garanderen dat in alle officiële statistieken minstens

195 LFS (= Labour Force Survey): enquête naar de arbeidskrachten. EU-SILC (= Statistics on Income and Living Conditions): enquête naar de inkomens en levensomstandigheden.

de drie sleutelvariabelen opgenomen zijn – nationaliteit, nationaliteit bij de geboorte en geboorteland – kunnen onderzoekers die zich toeleggen op internationale migratie, beschikken over sociaaleconomische of demografische basisgegevens over de populatie die zij bestuderen.

Een tweede uitdaging, die geldt voor heel Europa,

bestaat er in om toegang te krijgen tot de geschiedenis van de ouders van de bestudeerde individuen (nationaliteit van de ouders, geboorteland van de ouders en nationaliteit van de ouders bij hun geboorte). Tot slot, kunnen ook andere variabelen zoals het migratiemotief of de verblijfsduur ook in officiële statistieken worden veralgemeend, zodat onderzoekers misschien meer inzicht krijgen in de situatie van bepaalde groepen.

## 2. Humanitaire regularisaties in toepassing van de instructie van 19 juli 2009

### 2.1. Inleiding

In de zomer van 2009 bereikte de regering een langverwacht akkoord over de criteria voor regularisatie. Via een instructie<sup>196</sup> werd voorzien in een aantal blijvende criteria alsook in een tijdelijke maatregel voor personen die ‘duurzaam lokaal verankerd’ zijn in België. Deze laatste groep kon tussen 15 september en 15 december 2009 een verzoek indienen. Op 9 december 2009 – dus nog voor deze periode van drie maanden afliep – werd de instructie door de Raad van State vernietigd. De bevoegde staatssecretaris verklaarde na het arrest dat hij de rechtszekerheid voor de verzoekers zou garanderen door – binnen zijn discretionaire bevoegdheid – de criteria van de instructie te blijven toepassen.

Een tussentijdse evaluatie van het gevoerde beleid is op zijn plaats. Voor een analyse van het aantal regularisatieverzoeken en -beslissingen per jaar verwijzen we naar het eerste deel van dit hoofdstuk. Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze gegevens alle regularisatieaanvragen op basis van de wet van 15 december 1980 betreffen en er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen verzoeken of beslissingen op basis van de instructie en andere verzoeken of beslissingen.

In dit onderdeel staan we eerst stil bij de aard van het juridische instrument om het regularisatiebeleid uit te voeren. Nadien concentreren we ons op het tijdelijke regularisatiecriterium op basis van arbeid (punt 2.8.B

van de instructie). Vervolgens wordt de uitvoering van de instructie op stedelijk niveau bekeken, met name in Antwerpen. Tot slot plaatsen we de maatregel in een Europese context.

### 2.2. De aard van het juridisch instrument

Verblijfsmachtigingen om humanitaire redenen (niet medische regularisaties) worden afgeleverd op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980. Hoewel machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland dienen te worden aangevraagd, voorziet artikel 9bis in de mogelijkheid om ‘in buitengewone omstandigheden’ een dergelijk verzoek in te dienen vanuit België. De wet verduidelijkt evenwel niet hoe deze buitengewone omstandigheden moeten worden begrepen (tenzij door bepaalde omstandigheden uit te sluiten). De minister heeft een ruime beoordelingsbevoegdheid om op discretionaire basis beslissingen te nemen.

De inzet van de discussies over het te voeren regularisatiebeleid betrof de laatste jaren niet enkel de inhoud van de regularisatiecriteria, maar ook de aard van het juridisch instrument om dit beleid in de praktijk te brengen. Als we in dit verband de instructies van 2009 bekijken, is het Centrum van oordeel dat deze de verdienste hebben dat er criteria openbaar werden gemaakt (en er keuzes werden gemaakt). Tegelijk drukte het Centrum – voor en na de instructies – zijn twijfel uit om dit te doen aan de hand van omzendbrieven of instructies. Volgens het Centrum bieden dergelijke instrumenten immers weinig rechtszekerheid. Het Centrum raadde aan om te kiezen voor een norm die de meeste garanties biedt qua transparantie,

<sup>196</sup> Instructie m.b.t. de toepassing van artikel 9bis en het vroegere artikel 9,3 van de wet van 15 december 1980. Voor een uitgebreidere analyse: zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp.77 e.v.

toegankelijkheid en duurzaamheid, namelijk een wettelijke norm.<sup>197</sup>

Door de vernietiging van de instructie door de Raad van State<sup>198</sup> stelt dit probleem van rechtsonzekerheid zich des te scherper.<sup>199</sup> Vanuit juridisch oogpunt hebben de criteria die werden uitgevaardigd nooit bestaan, alle verklaringen van de bevoegde staatssecretaris ten spijt. Ook in de praktijk bindt het engagement van de staatssecretaris allermint de komende beleidsverantwoordelijken. Bovendien heeft het arrest van de Raad van State, zoals in het Jaarverslag 2009 werd beargumenteerd, het hele regularisatiebeleid van de voorbije jaren op losse schroeven gezet.<sup>200</sup> Waar in België al sinds 2004 personen worden geregulariseerd bij een aanslepende asielpcedure, stelt het arrest duidelijk dat dit een omstandigheid is die te maken heeft met de gegrondheid van de aanvraag en niet met de buitengewone omstandigheden die moeten worden gerechtvaardigd. Het arrest besluit tot vernietiging met de argumentatie dat “*de bestreden instructie het mogelijk maakt dat vreemdelingen die zich in de omschreven voorwaarden bevinden ervan ontslagen worden aan te tonen dat er in hun geval buitengewone omstandigheden zijn, terwijl enkel de wetgever dit vermag te doen*”<sup>201</sup>.

**“Door de vernietiging van de instructie van 19 juli 2009 door de Raad van State stelt het probleem van rechtsonzekerheid zich des te scherper.”**

Het Centrum concludeerde daarom in het Jaarverslag Migratie 2009 dat artikel 9bis van 15 december 1980 in zijn huidige vorm niet toelaat om een transparant, verantwoord regularisatiebeleid te voeren dat rechtzekerheid biedt aan de verzoekers. Probleem is o.i. dat dezelfde wettelijke basis (onveranderd) gebruikt wordt voor twee verschillende doeleinden, die elk aan verschillende noden beantwoorden. De eerste nood is om op discretionaire basis en in specifieke individuele omstandigheden (casuïstisch) personen te kunnen

machtigen tot verblijf. Het is immers eigen aan humanitaire situaties dat ze niet allemaal in regels te vangen zijn. Het huidige artikel 9bis leent zich tot het voeren van een casuïstisch regularisatiebeleid, maar het gebruik van het artikel beperkt zich al lang niet meer tot deze geval-per-geval aanpak.

Bij gebrek aan een alternatief wordt deze bepaling ook al jaren gebruikt om een antwoord te bieden aan een tweede nood, namelijk om in een oplossing te voorzien voor categorieën van humanitaire omstandigheden. Hoewel ook deze aanpak essentieel is, blijkt de huidige wetsbepaling hiervoor helemaal niet geschikt.

Het Centrum herhaalt dan ook de aanbeveling om de wet aan te passen aan de huidige beleidspraktijk die tegelijk casuïstisch (benadering geval per geval) en op basis van categorieën is. Naast de bestaande wettelijke mogelijkheid om in ‘buitengewone omstandigheden’ een verzoek tot verblijfsmachtiging in België in te dienen, is het Centrum van oordeel dat deze mogelijkheid ook moet worden voorzien voor vreemdelingen die zich in ‘specifieke humanitaire situaties’ bevinden. De wetgever zou de minister dan ook de bevoegdheid moeten geven om, na overleg in de ministerraad, deze humanitaire situaties in een koninklijk besluit vast te leggen. Op die manier wordt een kader geschapen voor een wettig en transparant optreden ten aanzien van bijzondere categorieën zonder de mogelijkheid te schrappen om in buitengewone omstandigheden geval per geval een beslissing te nemen.

### 2.3. Regularisatie op basis van werk

#### Criteria

De instructie van 19 juli 2009 voorzag, mits het vervullen van meerdere voorwaarden, een regularisatie op grond van arbeid.<sup>202</sup> Deze voorwaarden zijn de volgende:

- » De aanvraag indienen tussen 15 september en 15 december 2009;
- » Voldoen aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de regularisatieaanvraag (onder meer het voorleggen van een identiteitsbewijs<sup>203</sup>);

197 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 77 en *Jaarverslag Migratie 2009*, p. 77.

198 RvS, 9 december 2009, nr. 198.769.

199 Er dient opgemerkt te worden dat de DVZ de criteria uit de vernietigde instructie nog gebruikte in zijn argumentatie om regularisatieverzoeken onontvankelijk te verklaren. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen oordeelde daarover (16 december 2010, nr. 53.240) dat de staatssecretaris daarmee het vernietigingsarrest van de Raad van State miskent. Ondanks zijn ruime discretionaire bevoegdheid, mag hij deze niet misbruiken om voorwaarden aan de wet toe te voegen. Ten gronde mag hij de voorwaarden uit de instructie blijven toepassen.

200 Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, p. 81.

201 RvS, 9 december 2009, nr. 198.769, pp. 16-17.

202 Het criterium 2.8.B van de instructie.

203 Zie art. 9bis van de wet van 15 december 1980.



- » Sinds 31 maart 2007 een onderbroken verblijf in België hebben;
- » Het voorleggen van een arbeidscontract bij een werkgever van minstens één jaar dat minstens het wettelijk minimumloon oplevert;
- » Aantonen van een duurzame lokale verankering.

De vreemdelingen die deze voorwaarden vervullen en een arbeidskaart van het type B verwerven, kunnen bijgevolg geregulariseerd worden. De technische omkadering betreffende de relatie tussen de verscheidene regularisatiecriteria en de arbeidswetgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, werd niet geregeld door de instructie. Een KB van 7 oktober 2009<sup>204</sup> vult deze leemte op. De procedure die is ingesteld, verloopt als volgt.

In een eerste fase, gaat de DVZ na of de verblijfsaanvraag beantwoordt aan de voorwaarden uit de instructie. Indien dit het geval is, dan informeert ze de aanvrager – per aangetekend schrijven – dat hij toegelaten is tot verblijf onder de voorwaarde dat hij binnen de drie maanden na ontvangst van de briefwisseling, een arbeidskaart type B krijgt.

Voorzien van de briefwisseling die de vreemdeling hem verschaft, formuleert de werkgever van de vreemdeling bij de bevoegde regionale autoriteit een machtigingsaanvraag voor tewerkstelling en een arbeidsvergunning.<sup>205</sup> Deze bevoegde dienst voert een onderzoek uit naar de arbeidsmarkt, met als voornamelijk doel de echtheid van het arbeidscontract na te gaan en de betrouwbaarheid van de werkgever die de vreemdeling aanneemt te verifiëren. In geval van twijfel kunnen de regionale diensten overgaan tot een inspectie-onderzoek.<sup>206</sup> Indien de bevoegde regionale dienst, na onderzoek van de aanvraag en een eventuele inspectie, de nodige machtigingen toestaat (een vergunning tot tewerkstelling voor de werkgever en arbeidskaart B voor de werknemer) stelt ze de DVZ hiervan op de hoogte. Vanaf dit ogenblik pas is de vreemdeling toege-

laten om effectief aan het werk te gaan.<sup>207</sup>

Vervolgens stuurt de DVZ instructies naar de gemeente van de verblijfplaats van de vreemdeling met het oog op zijn inschrijving in het vreemdelingenregister en de toekenning van een tijdelijke verblijfsmachtiging voor één jaar.

### Meldingen

Het Centrum heeft meerdere meldingen ontvangen van personen die een verblijfsmachtiging, op grond van het arbeidscriterium, hebben ingediend.

De praktijk toont ons aan dat er veel tijd verstrikt tussen het indienen van de verblijfsaanvraag en de behandeling hiervan.<sup>208</sup> Tijdens deze periode, en in afwezigheid van de vereiste machtigingen, kan de werkgever de vreemdeling, niet aan het werk stellen. Veel personen hebben ons gemeld dat hun werkgever heeft afgezien van hun aanwerving en een andere persoon, die onmiddellijk in dienst kan treden, hebben aangeworven. Het lijkt dus dat de ingestelde procedure niet inspeelt op de economische realiteit.

In deze situatie, beschikt de vreemdeling over drie maanden vanaf het ogenblik van ontvangst van het aangetekend schrijven van de DVZ, om een andere werkgever te vinden en een arbeidskaart te bemachtigen.<sup>209</sup>

Een andere denkbeeldige situatie betreft de personen wiens aanvraag voor een arbeidskaart werd geweigerd. Het beroep dat zij tegen deze weigering kunnen instellen zal niet afgerond kunnen worden binnen de drie maanden die volgen op het aangetekend schrijven van de DVZ en zij zullen dus een weigeringsbeslissing op hun regularisatieverzoek ontvangen. Indien dit beroep tegen de weigering tot het afleveren van een arbeidskaart een positieve uitkomst zou hebben,

**“De praktijk toont ons aan dat er veel tijd verstrikt tussen het indienen van de verblijfsaanvraag en de behandeling hiervan. Tijdens deze periode kan de werkgever de vreemdeling niet aan het werk stellen.”**

204 KB van 7 oktober 2009 houdende bijzondere bepalingen met betrekking tot de tewerkstelling van sommige categorieën van buitenlandse werknemers.

205 Arbeitsamt voor de Duitstalige Gemeenschap, Actiris voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Forem voor het Waals Gewest zonder de Duitstalige Gemeenschap en de VDAB voor het Vlaams Gewest.

206 Kruispunt Migratie en Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, 14 februari 2011, nr. 3/2011. Beschikbaar op: <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/detail.aspx?id=13692>.

207 CIRE, *Régularisations par le travail. Précisions*. Beschikbaar op: <http://www.cire.be/appuis/regul/accueil-regul-travail.html>.

208 Er waren eind 2010 40.241 aanvragen te onderzoeken. Bron DVZ: <https://dofi.ibz.be/fr/statistiques/SRH10.pdf>.

209 Kruispunt Migratie en Integratie, *op.cit.*

dan zullen zij een nieuw regularisatieverzoek moeten indienen om dan eventueel gemachtigd te worden tot verblijf.<sup>210</sup>

De vraag naar vernieuwing van de arbeidskaart (en bijgevolg ook de vernieuwing van de verblijfsmachtiging die nog onderworpen is aan de voorwaarde om over een arbeidskaart B te beschikken) is eveneens problematisch. Indien de werknemer nog steeds in dienst is bij dezelfde werkgever, dan zal de arbeidskaart verlengd worden. Wanneer hij daarentegen zijn arbeidsbetrekking verloren heeft, zal zijn arbeidskaart enkel verlengd worden wanneer hij een andere werkgever vindt maar voor hetzelfde beroep.<sup>211</sup>

De cijfers aangaande regularisatie, die elders worden besproken<sup>212</sup>, tonen aan dat de DVZ in 2010, 826 positieve beslissingen heeft genomen op basis van dit regularisatiecriterium. Dit cijfer dekt de beslissingen genomen door de DVZ waarbij de vreemdeling een tijdelijke verblijfskaart toegekend krijgt na voorlegging van een arbeidskaart B. We weten echter niet hoeveel personen door de DVZ op de hoogte werden gebracht dat ze gemachtigd zijn tot verblijf mits voorlegging van een arbeidskaart B.

Het verschil dat er heerst tussen het aantal voorwaardelijke beslissingen en het aantal beslissingen waarbij een verblijfstitel wordt toegekend, is nochtans een sleutelement om de efficiëntie van de maatregel te meten. In feite, toont dit verschil aan hoeveel personen die een arbeidscontract konden voorleggen tussen 15 september en 15 december 2009, uiteindelijk geen werk hebben gevonden op het ogenblik dat ze de mogelijkheid hadden om een arbeidskaart te verkrijgen. Bijkomende studies zullen bijgevolg de redenen moeten aanduiden (faillissement van de onderneming, een te lange tijd tussen het verkrijgen van het contract en de effectieve indiensttreding, fictief contract,...).

## 2.4. Uitvoering van de instructie van 19 juli 2009 in Antwerpen: Een veelzijdige kijk

Om dit onderdeel over regularisatie te beëindigen zoomen we nog in op de uitvoering van de instructie van 19 juli 2009 op lokaal niveau, met name in Antwerpen.

Het regularisatiebeleid is immers niet alleen een taak van de federale overheid. Ook voor de lokale overheden is een belangrijke rol weggelegd. Zij zijn diegenen die de aanvragen in ontvangst nemen, een woonstcontrole doen en de aanvraag vervolgens aan de DVZ doorsturen. Wanneer de aanvraag werd ingediend op basis van het tijdelijke criterium 'duurzame lokale verankering', hadden de lokale overheden ook de mogelijkheid om een advies op te maken. Het is ook de rol van de steden en gemeenten om – na een beslissing van de DVZ – deze beslissing aan de betrokkenen over te maken en eventueel een verblijfsdocument af te leveren.

Vanuit het Antwerpse stadsbestuur werd heel wat kritiek geuit op de federale regularisatiemaatregelen. Datzelfde stadsbestuur en zijn diensten kwamen ook onder vuur over de verwerking van de regularisatieaanvragen en -beslissingen.<sup>213</sup> Om een evenwichtige voorstelling van de Antwerpse situatie te bieden, belichten we deze vanuit twee oogpunten en dit aan de hand van externe bijdragen. Van de kant van het stadbestuur spreken Patrick Janssens en Monica De Coninck, voor het Antwerpse Minderhedencentrum deAcht neemt Silvija Bašić het woord. We legden hen dezelfde vragen voor<sup>214</sup>. Patrick Janssens en Monica De Coninck bezorgden ons een globaal antwoord. De bijdrage van Silvija Bašić werd vraag per vraag gestructureerd.

210 Kruispunt Migratie en Integratie, *op. cit.*

211 Art. 31 van het KB van 9 juni 1999 betreffende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlanders. Voor meer informatie zie: Kruispunt Migratie en Integratie, *op. cit.*; Kruispunt Migratie en Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, 23 december 2010, nr. 20/2010, <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/detail.aspx?id=13294>.

212 Zie: *Humanitaire en medische regularisaties*, eerder in dit hoofdstuk.

213 We verwijzen onder meer naar een artikel in de krant De Morgen van 23 juni 2010, met de titel *Antwerpen moet nog 6.000 regularisatiedossiers verwerken*.

214 Drie vragen werden voorgelegd: (a) Welke initiatieven nam de stad Antwerpen om de regularisatiedossiers zo goed en zo efficiënt mogelijk te verwerken? Hebt u (het resultaat van) deze initiatieven als positief of als negatief ervaren?; (b) Welke problemen hebt u vastgesteld bij de verwerking van de regularisatieaanvragen, en werden hiervoor oplossingen gezocht of gevonden?; (c) Welke problemen hebt u vastgesteld bij de verwerking van de regularisatiebeslissingen en werden hiervoor oplossingen gezocht of gevonden?

## EXTERNE BIJDRAGE:

### PATRICK JANSSENS, BURGEMEESTER VAN ANTWERPEN EN MONICA DE CONINCK, SCHEPEN VAN SOCIAAL BELEID, DIVERSITEIT EN LOKETTEN ANTWERPEN EN VOORZITTER VAN HET OCMW VAN ANTWERPEN

De eenmalige regularisatieperiode van 15 september tot 15 december 2009 ging niet gepaard met ondersteuning van de lokale overheden. Ze zette onze stedelijke dienstverlening onder zware druk, en het is nog afwachten wat de gevolgen op langere termijn zijn.

Om de stroom aan regularisatieaanvragen correct en efficiënt te verwerken, richtte de stad een tijdelijk loket op. Alle aanvragers kregen hulp bij het indienen van hun dossier en werden op een zo kwaliteitsvol en klantvriendelijk mogelijke manier geholpen. Dat vroeg inzake personeel en infrastructuur

tuur onvoorziene extra inspanningen van onze diensten.

Na de indiening in het tijdelijk loket moesten alle 7.000 dossiers nauwkeurig verwerkt worden vooraleer ze klaar waren om door te sturen naar de DVZ. Dit is een tijdrovende operatie, waardoor de betrokken vreemdelingen lange tijd in het ongewisse bleven over de status van hun dossier. Bovendien bracht het ook de reguliere werking van de stadsdiensten in het gedrang.

Nochtans was die verwerking noodzakelijk. Momenteel komt de meerderheid van de migranten naar België om economische motieven. Dit is begrijpelijk als je weet dat ons sociaal zekerheids- en bijstandssysteem, dat het product is van solidariteit en bijdragen, inkomens oplevert die migratie zinvol maken. Vanuit het oogpunt van de samenleving is dit echter onhoudbaar. Het vormt een bedreiging voor dit systeem dat een andere finaliteit heeft.

Tabel 12: OCMW-klanten in Antwerpen per maand naar de verblijfsprocedure of het -statuut van de klant, 2008-2010<sup>215</sup> (Bron: OCMW Antwerpen)

Unieke klanten/maand	dec-08	mrt/09	jun-09	sep-09	dec-09	feb-10	mei-10	aug-10
Leefloon	4.268	4.601	4.648	4.542	4.672	4.706	4.766	4.529
Equivalent leefloon	1.446	1.566	1.737	1.846	1.996	2.169	2.373	2.421
Aanvullende bijstand	850	918	947	818	753	776	751	724
Totaal financiële steun	6.564	7.085	7.332	7.206	7.421	7.651	7.890	7.674

Klanten/maand	dec-08	mrt/09	jun-09	sep-09	dec-09	feb-10	mei-10	aug-10
Definitief geregulariseerden	825	760	793	790	959	899	891	839
Tijdelijk geregulariseerden	486	503	557	609	525	448	384	275
Hangende regularisatie	59	61	72	102	126	94	67	50
Maatregel 2009 definitief	0	0	0	1	129	307	477	671
Maatregel 2009 tijdelijk	0	0	0	0	48	94	95	108
Medisch art. 9ter	135	193	290	373	342	297	367	448
Subsidiaire bescherming	174	143	166	182	225	251	286	373
Slachtoffer mensenhandel				44	51	48	56	62
Erkende vluchtelingen	765	791	868	927	1.009	1.018	1.098	1.162
Hangende procedure vluchteling	0	0	0	26	62	149	188	177
Gezinshereniging	595	620	678	699	741	705	724	691
<b>Totaal</b>	<b>3.039</b>	<b>3.071</b>	<b>3.424</b>	<b>3.753</b>	<b>4.217</b>	<b>4.310</b>	<b>4.633</b>	<b>4.856</b>
<b>% totaal</b>	<b>46%</b>	<b>43%</b>	<b>47%</b>	<b>52%</b>	<b>57%</b>	<b>56%</b>	<b>59%</b>	<b>63%</b>

215 Unieke klanten betekent hier unieke dossiers, waarbij één dossier meerdere personen kan omvatten (indien het om een gezinsdossier gaat).

Bij de verwerking van de dossiers werd geleidelijk aan duidelijk dat velen zich beriepen op het criterium 'duurzame lokale verankering' terwijl de bewijsstukken daarvoor ontbraken. Daarom besliste het stadsbestuur om voor deze dossiers alsnog een 'advies van de lokale overheid' op te maken, een mogelijkheid die in de regeringsinstructie expliciet werd voorzien. Ook dit vroeg extra personeelsinzet en tijd, onder meer voor de nodige politiecontroles. De reguliere dienstverlening kwam daarmee nog verder onder druk te staan.

Op dit moment kunnen we nog maar weinig conclusies trekken over het resultaat van die inspanningen. Alle 7.000 dossiers werden eind augustus doorgestuurd naar de DVZ. Ondanks de druk vanuit Brussel om zo snel mogelijk alle dossiers door te sturen, zien we de daadwerkelijke beslissingen slechts met mondjesmaat terugkomen. We weten dus niet in hoeverre men rekening zal houden met het advies van de lokale overheid.

Eén conclusie die we wel al kunnen trekken is dat het afwentelen van de gevolgen van dit soort maatregelen op lokale overheden – zonder overleg en zonder extra middelen – een enorme impact heeft op de dienstverlening van de steden en gemeenten. En vooral: op termijn zal het ook belangrijke repercussies hebben op het vlak van kinderopvang, onderwijs, arbeid en het OCMW. Het aandeel van de steundossiers van het OCMW dat rechtstreeks gelinkt is aan asiel en migratie is op twee jaar tijd gestegen van 46% naar 63% (zie Tabel 12). Dit soort maatregelen laat niet alleen de steden in de kou staan maar ook en vooral de mensen die er (komen) wonen.

Een maatschappelijk draagvlak creëren voor nieuwkomers, vraagt draagkracht van steden en gemeenten. Dat is enkel mogelijk als ze over de benodigde capaciteit kunnen beschikken om het integratieproces te realiseren: te voorzien in passende huisvesting, kwaliteitsvolle kinderopvang, hoogstaand onderwijs, integratietrajecten in taal en naar opleiding en werk. En dit alles zonder ons sociaal beleid te ondergraven. Alleen dan kunnen we nieuwkomers op een menswaardige manier in de stad laten wonen, leven en werken.

## EXTERNE BIJDRAGE:

### SILVIJA BAŠIĆ, ANTWERPS MINDERHEDENCENTRUM DE8

---

*Welke initiatieven nam de stad Antwerpen om de regularisatiedossiers zo goed en zo efficiënt mogelijk te verwerken? Hebt u (het resultaat van) deze initiatieven als positief of negatief ervaren?*

De stad besliste om tussen 15 september en 15 december 2009 ambtenaren vanuit andere stadsdiensten over te plaatsen voor de verwerking van de aanvragen. De dienstverlening was zonder meer correct. Er was ook regelmatig overleg met het middenveld en advocatuur.

De eerste twee maanden was er te weinig werk voor de ambtenaren. De grote meerderheid van de verzoekers deed hun aanvraag slechts de laatste dagen. Voor de periode na 15 december 2009 was er evenwel geen bijkomend personeel voorzien en de machinerie stopt(e) dan ook bij de verwerking van de aanvragen.

Het inschakelen van de stadsdienst Xtra ter ondersteuning van de wijkagenten bij de woonstcontroles was een goede zaak, net als de meervoudige controles bij afwezigheid.

*Welke problemen hebt u vastgesteld bij het verwerken van de regularisatieaanvragen, en werden hiervoor oplossingen gezocht en gevonden?*

Er was te weinig mankracht voor de verwerking van de aanvragen na 15 december 2009. Het verantwoordelijke loket, de Cel Asiel en Regularisatie, kreeg ook te maken met de opvangcrisis. Pas na verloop van tijd werden vrijwilligers vanuit sociale organisaties, de zogenaamde *artikel zestigers* en jobstudenten ingezet. De stad koos bovendien voor een maximalistische interpretatie van hun eigen rol (controleren op volledigheid, inputten in een databank, kopiëren, gebruik maken van haar adviesbevoegdheid), ondanks de nijpende personeelskrapte. Bovendien besloot men op een bepaald ogenblik om eerst *alle* dossiers te verwerken vooraleer op te sturen naar de DVZ. Hoe langer hoe meer werden de betrokken diensten belast door vragen van bezorgde aanvragers, hun advocaten en hulpverleners. Op die manier ging veel kostbare tijd verloren.

Een bijkomend probleem was de grote rechtsonzekerheid bij interceptie door de DVZ. Met het oog op mogelijke repartriëring moest men weten of er een aanvraag tot regula-

risatie hangende was. De stad kon daar erg vaak niet op antwoorden, met alle problemen van dien.

In sommige wijken waren ook de wijkagenten sterk overbelast. Alles bij elkaar duurde het tot eind september 2010 vooraleer alle aanvragen aan de DVZ in Brussel waren overgemaakt.

*Welke problemen hebt u vastgesteld bij de verwerking van de regularisatiebeslissingen en werden hiervoor oplossingen gezocht en gevonden?*

Problematisch is het feit dat het, na een beslissing door de DVZ, nog meerdere maanden duurt vooraleer de mensen de beslissing zelf ontvangen (en eventueel hun verblijfskaart in handen hebben). De DVZ stuurt een brief naar de advocaat of de betrokkene met de mededeling dat er een beslissing werd genomen (zonder dat de inhoud van de beslissing wordt meegedeeld). Bijna gelijktijdig vertrekt een brief met instructie naar de stad, maar blijkbaar weet de DVZ niet altijd wie de juiste bestemming is: de burgemeester, de cel regularisatie, het districtshuis? Door de gedecentraliseerde administratie leggen deze brieven een tijdrovend parcours af, van cel regularisatie naar districtshuis, naar wijkagent en naar betrokkene zelf. Als mensen ondertussen ook nog eens verhuizen naar een ander district, duurt het hele traject nog langer. Ook op dit ogenblik worden de diensten belast, want de betrokkenen proberen uiteraard via allerlei wegen de inhoud van de beslissing te weten te komen.

Een ander probleem vloeit voort uit het feit dat de begroting van de stad en die van het OCMW met elkaar verweven zijn. Een stijging van het aantal geregulariseerden brengt immers ook het OCMW in financiële problemen. De reden is dat OCMW-steun voor vele nieuw geregulariseerden tijdelijk noodzakelijk is: ze doen er een beroep op tijdens een overgangperiode tussen een leven in de illegaliteit en een volwaardige integratie en participatie als economisch actieve burgers (die zelf bijdragen aan ons systeem van sociale bescherming). Er stelt zich hier een principiële probleem van belangenvermenging doordat de bevoegde Schepen voor Loketten ook voorzitter is van het OCMW in Antwerpen. Het OCMW heeft alle belang bij een trage afhandeling van de regularisatiedossiers. Hoe langer het duurt vooraleer mensen steun kunnen krijgen, hoe beter voor het budget van het OCMW. Hoewel dit met klem ontkend wordt, heeft men de schijn tegen.

## 2.5. Typologie van regularisatiemaatregelen in Europese context

Om dit onderdeel over de toepassing van de instructie van 19 juli 2009 te beëindigen, plaatsen we de Belgische beleidskeuzes in een breder Europees perspectief. In opdracht van de Europese Commissie voerde het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) een vergelijkende studie uit over regularisatiepraktijken in de 27 lidstaten van de EU.

Hoewel regularisaties algemeen als uitzonderingsmaatregelen worden beschouwd, stelt men in de studie vast dat deze *de facto* een belangrijk kanaal zijn geworden om een legaal verblijf in de EU te verkrijgen. Er wordt een sterke variatie waargenomen tussen regularisatiepraktijken in verschillende landen onderling. Ook de mate waarin deze gebruikt worden als beleidsinstrument verschilt sterk. Uit het onderzoek blijkt verder dat er een grote diversiteit is aan oorzaken voor irregulier verblijf. In dit stuk zoemen we kort in op het onderscheid dat de ICMPD-studie maakt tussen twee types regularisatiemaatregelen: de zogenaamde regularisatiemechanismen en -programma's.

**Regularisatieprogramma's** worden er omschreven als specifieke maatregelen die buiten het gebruikelijke migratiekader vallen, die tijdelijk van aard zijn en zich typisch richten op specifieke groepen van irreguliere migranten. Het onderzoek geeft aan dat deze regularisatieprogramma's doorgaans gericht zijn op grote aantallen personen. Opvallend is nog dat bij deze programma's meestal relatief transparante en duidelijke criteria gehanteerd worden.

**Regularisatiemechanismen** daarentegen zijn maatregelen met een permanent karakter die een plaats hebben in het gebruikelijke beleidskader inzake migratie. De maatregelen hebben (op korte termijn) meestal betrekking op een relatief beperkte groep irreguliere migranten. De criteria en procedures bij regularisatiemechanismen zijn algemeen genomen veel minder helder gedefinieerd en laten behoorlijk veel administratieve interpretatieruimte.

We kunnen bovengenoemde types maatregelen illustreren aan de hand van de Belgische situatie tijdens de periode van onderzoek. De regularisatiepraktijk op basis van het vroegere artikel 9,3 van de wet van 15 december 1980 kan worden omschreven als een permanent regularisatiemechanisme. Daartegen-

over wordt de praktijk n.a.v. de wet van 22 december 1999 (betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen) geplaatst onder de noemer van een tijdelijk, punctueel regularisatieprogramma. Als we de typologie willen toepassen op de periode na het onderzoek van ICMPD, kunnen we grofweg stellen dat artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 (in werking sinds 2007) een verderzetting is van het regularisatiemechanisme via artikel 9,3. Opmerkelijk daarbij is wel dat beleidsmakers er in 2009 voor kozen hetzelfde artikel 9bis ook te gebruiken als wettelijke basis voor wat we een regularisatieprogramma kunnen noemen. Via de hefboom van een instructie (juli 2009) golden gedurende drie maanden tijdelijk specifieke, ruimere criteria voor regularisatieaanvragen (art. 9bis).

Uit diezelfde ICMPD-studie blijkt dat de beschikbare cijfergegevens voor de verschillende EU-lidstaten gebrekkig en erg onvolledig zijn. Voor vele landen zijn de meest elementaire data niet voorhanden en dat

**“Tussen 1996 en 2007 zijn niet minder dan 43 regularisatieprogramma’s (inclusief de facto programma’s) uitgevoerd in zeventien EU-lidstaten.”**

geldt in het bijzonder voor de statistieken over regularisatiemechanismen. Een element van verklaring hiervoor is dat, aangezien deze mechanismen in het gebruikelijke migratiekader vervat zitten, verblijfstitels die worden afgeleverd op deze basis niet steeds te onderscheiden zijn van andere. In de studie is er sprake van 305.000 geregistreerde regularisaties op basis van mechanismen in elf landen en dit voor de periode tussen 2001 en 2008 (goed wetende dat dit waarschijnlijk maar een fractie van het totaal weergeeft). In Duitsland werden de meeste geregulariseerden op basis van mechanismen geteld en ook Frankrijk scoorde hoog. Daarna volgde België en bepaalde andere landen waar ook een aanzienlijk aantal mensen op die manier geregulariseerd werden.

Inzake regularisatieprogramma’s zijn tussen 1996 en 2007 niet minder dan 43 programma’s (inclusief *de facto* programma’s) uitgevoerd in zeventien EU-lidstaten. Volgens de studie waren 4,7 miljoen aanvragers betrokken (waarvan 84% in Italië, Spanje en Griekenland) en verwierven uiteindelijk 3,2 miljoen mensen een verblijfstitel. Het ICMPD-onderzoek geeft aan dat de programma’s in de Zuid-Europese lidstaten voornamelijk gericht waren op irreguliere arbeidsmigranten. Regularisatieprogramma’s in Noord-Euro-

pese landen waren typisch gericht op humanitaire gevallen, inclusief afgewezen asielzoekers, vreemdelingen die onverwijderbaar zijn en familieleden.

De optelling van de Belgische cijfers<sup>216</sup> leert ons dat tussen 2001 en 2008 47.185 personen<sup>217</sup> werden geregulariseerd op basis van het regularisatiemechanisme voorzien in het vroegere artikel 9,3 en het huidige artikel 9bis van de wet van 15 december 1980. Bij het regularisatieprogramma in uitvoering van de eerder genoemde wet van 22 december 1999 werden 25.817 gunstige beslissingen genomen aangaande 40.000 à 45.000 personen. Voor verdere recente Belgische statistieken verwijzen we naar het onderdeel cijfers in dit hoofdstuk.

Meer informatie: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Regime-Regularisations in Europe. Study on the practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in de Member States of the EU*, 2009. Beschikbaar op: <http://research.icmpd.org/1184.html>

216 DVZ, *Activiteitenrapport 2009*, Brussel, 2010, p.49. Beschikbaar via [www.dofi.fgov.be](http://www.dofi.fgov.be).

217 378 in 2001; 763 in 2002; 2.101 in 2003; 2.402 in 2004; 11.630 in 2005; 10.207 in 2006; 11.335 in 2007 en 8.369 in 2008.

### 3. Knelpunten bij de verlengingen van tijdelijke verblijfsmachtigingen – stand van zaken

Vreemdelingen die een machtiging tot verblijf krijgen, ontvangen dit in de regel voor een beperkte termijn<sup>218</sup>, waarbij dit verblijf aan bepaalde voorwaarden verbonden is. Vooraleer de verblijfstitel vervalt<sup>219</sup>, moeten zij de verlenging van hun verblijfsmachtiging bij de gemeente van hun verblijfplaats aanvragen<sup>220</sup> en aantonen dat zij voldoen aan de voorwaarden die aan hun tijdelijk verblijf verbonden zijn. Indien zij dit niet doen, kunnen zij hun verblijfsrecht verliezen.<sup>221</sup>

De vreemdelingenregelgeving voorziet meerdere situaties<sup>222</sup> waarbij de betrokkene eerst een tijdelijke verblijfsmachtiging ontvangt die pas na verloop van tijd omgezet kan worden in een definitieve machtiging. Het Centrum ondervindt al jaren dat de verlenging van deze tijdelijke machtigingen niet altijd efficiënt verloopt, met sociaaleconomische gevolgen voor de betrokkenen: verlies van inkomen omwille van een schorsing van het arbeidscontract, problemen inzake huisvesting enz.

Deze tekst behandelt enkel de situatie van verzoekers die een verlenging van hun verblijfsmachtiging aanvroegen in 2010, nadat zij geregulariseerd werden op basis van criteria van vóór de vernietigde instructie van 19 juli 2009.

De federale Ombudsman volgt de behandeling door de DVZ van verzoeken tot verlenging van tijdelijke verblijfsmachtigingen al sinds geruime tijd op. In hun Jaarverslag 2009 meldt men nog dat er af en toe nog vertragingen worden vastgesteld maar dat deze meestal te wijten zijn aan specifieke omstandigheden.<sup>223</sup>

In 2010 zien we echter de directe gevolgen van zowel de ‘gezinsmaatregelen’<sup>224</sup> van maart 2009 als de vernietigde instructie van 19 juli 2009, op de werklust van de Dienst Lang Verblijf van de Dienst Vreemdelingen-zaken (DVZ). Deze Dienst is onder meer bevoegd voor de opvolging van de verblijfsituatie van personen met een tijdelijke verblijfsmachtiging.

De eerste maatregel leidde in 2009 tot de machtiging tot verblijf voor één jaar in 955 dossiers<sup>225</sup>, een machtiging die in 2010 diende herbekeken te worden. De vernietigde instructie van 19 juli 2009 bood de mogelijkheid om een onbeperkt verblijfsrecht te verkrijgen, indien het verzoek tot regularisatie positief werd ingewilligd. Dit betekende dat elke persoon, zowel in onwettig als in tijdelijk wettig verblijf, een verzoek kon indienen om een definitieve verblijfsmachtiging te krijgen.

Indien een dergelijke verzoeker al een tijdelijke verblijfsmachtiging op basis van een eerdere regularisatie had, diende de DVZ zowel een oordeel te vormen over de verlenging van het tijdelijk verblijf als over de toekenning van de definitieve machtiging. Veel van deze beslissingen werden in 2010 genomen, meestal gelijktijdig, maar niet altijd.

#### Meldingen op het Centrum

Bij de uitvoering van zijn opdracht tot het verlenen van advies en informatie aan ieder die hierom verzoekt, krijgt het Centrum ook over deze materie regelmatig meldingen. Indien de verlenging van de tijdelijke verblijfsmachtiging niet tijdig gebeurt, komt de einddatum van de verblijfstitel in zicht, zonder enig nieuws noch beslissing van de DVZ.

**“Het Centrum ondervindt al jaren dat de verlenging van deze tijdelijke machtigingen niet altijd efficiënt verloopt, met sociaaleconomische gevolgen voor de betrokkenen: verlies van inkomen omwille van een schorsing van het arbeidscontract, problemen inzake huisvesting enz.”**

218 Art.13, §1, 1ste lid van de wet van 15 december 1980.

219 Tussen de 45 en 30 dagen voor de vervaldatum van de verblijfsvergunning, zie art. 33, 1ste al. van het KB 8 oktober 1981.

220 Betrokkene dient zijn aanvraag in bij de gemeente, die deze overmaakt aan de DVZ, zie art. 13, §2 van de wet van 15 december 1980.

221 Art.13, §3, 1° en 2° van de wet van 15 december 1980. Mogelijke voorwaarden tot verlenging zijn bijvoorbeeld: het voorleggen van loonfiches, een arbeidskaart, een attest van het OCMW dat men niet ten laste is, een sociaal verslag van samenwoont met een Belgisch kind of het betalen van alimentatiegeld. Ook een bewijs van identiteit wordt gevraagd onder de vorm van een nationale identiteitskaart of paspoort.

222 Gezinshereniging, studenten, op basis van werk (gekoppeld aan arbeidskaart B), humanitaire regularisatie, medische machtiging tot verblijf, enz.

223 Federale Ombudsman. *Jaarverslag 2009. Opvolging van de aanbevelingen 2006 – 2009*. p.152.

224 Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp.78 – 79.

225 Zie: *Humanitaire en medische regularisaties*, eerder in dit hoofdstuk.

Het Centrum werd hierover in 2010 niet alleen gecontacteerd door de betrokkenen zelf, maar ook door hun werkgevers.

Soms heeft de betrokkene de aanvraag tot verlenging maar net voor het verval van de verblijfstitel ingediend, waarop het Centrum de persoon vooral sensibiliseert om de aanvraag in de toekomst op tijd in te dienen. In andere situaties vraagt men de verlenging van de verblijfsmachtiging ruim op voorhand (soms zelfs meer dan drie maanden) aan, maar ontvangt men toch geen tijdige beslissing. Tot slot gebeurt het ook dat de betrokkene zijn aanvraag weliswaar op tijd indient bij de gemeente, maar dat deze nalaat de aanvraag op te sturen naar de DVZ of de aanvraag met grote vertraging overmaakt aan de DVZ.

In de meeste zaken probeert het Centrum na te gaan, via contact met het bevoegde bureau van de DVZ, of de verlenging van de verblijfsmachtiging zo snel mogelijk kan afgeleverd worden, zodat de betrokkenen hun

**“Als men de verlenging van de verblijfsmachtiging ruim op voorhand aanvraagt, ontvangt men toch geen tijdige beslissing.”**

werk niet verliezen. Deze contacten verlopen zeer vlot, waarbij het personeel zeker de hoogdringendheid van de situatie inziet en zo snel mogelijk voor een oplossing wil zorgen. Soms echter is het probleem van structurele

aard en stellen we vast dat in bepaalde periodes het bevoegde bureau een tekort aan mankracht heeft om de aanvragen tijdig te behandelen. De vakantieperiodes zijn hier bijvoorbeeld zeer gevoelig aan.

In de zoektocht naar mogelijke oplossingen voor dit probleem, leggen ook een aantal gemeenten creativiteit aan de dag. De vreemdelingenregelgeving voorziet immers in de afgifte van een ‘voorlopige verblijfstitel’ (de zogenaamde bijlage 15) voor bepaalde categorieën personen, en dit in afwachting van een beslissing over hun verblijfsituatie, van de afgifte van de verblijfstitel zelf, of als op zich staande verblijfstitel.<sup>226</sup> Voor een

beperkt aantal gevallen levert deze titel het bewijs van wettig verblijf: bij de personen in afwachting van hun beslissing tot vestiging of duurzaam verblijf en in afwachting van de afgifte van hun duurzame verblijfs- of vestigingstitel of de afgifte van hun elektronische kaart.

Een aantal gemeenten leverden aan de betrokkenen wiens verblijfsmachtiging niet langer geldig was, deze bijlage 15 af in afwachting van de beslissing van de DVZ over de verlenging van hun tijdelijke verblijfsmachtiging. Deze aanpak biedt echter nog geen oplossing voor het wettig verblijf van deze personen, noch voor het knelpunt rond arbeid. In deze categorie (in afwachting van een beslissing van de DVZ omtrent de verblijfsmachtiging), dekt de bijlage 15 het wettig verblijf niet, heeft men geen recht om te werken, of geen recht op inschrijving bij het ziekenfonds als gerechtigde.<sup>227</sup>

### *Gevolgen voor de betrokken personen*

De periode waarin men wacht op een antwoord, is voor alle betrokken personen zenuwslopend. Ze zijn angstig om hun werk te verliezen indien de beslissing van de DVZ om hun verblijfstitel te verlengen niet op tijd toekomt op de gemeente. De werkgever van zijn kant, wil geen risico lopen op boetes van de sociale inspectie omwille van zwartwerk.

De invloed op de arbeidsmarktpositie van de betrokkenen laat zich voelen. Tijdelijke opschorting of verlies van het arbeidscontract komt veelvuldig voor, betrokkenen moeten op zoek naar een nieuwe baan zonder zekerheid over de verlenging van hun verblijfsmachtiging. Werkgevers staan huiverachtig tegenover het aanwerven van werknemers van wie de tijdelijke verblijfsmachtiging in de nabije toekomst zal aflopen of nog niet verlengd werd.

Ook bij de procedures om de Belgische nationaliteit te verkrijgen, zorgt deze situatie voor problemen.<sup>228</sup> Een van de voorwaarden om de Belgische nationaliteit te bekomen, vormt immers het wettelijk ononderbroken verblijf gedurende de periode voorafgaand aan de aanvraag. Indien de verlenging van de tijde-

226 Meerdere artikelen van het KB 8 oktober 1981 voorzien in de afgifte van deze bijlage 15: art. 30 in afwachting van een beslissing over de vestigingsaanvraag; artikel 40 in afwachting van de beslissing inzake het recht op terugkeer; artikel 56 in afwachting van de beslissing inzake het recht op duurzaam verblijf van een familielid van een EU-burger; artikel 109 dekt het verblijf in België voor de duur van de tewerkstelling voor een grensarbeider; artikel 119 voorziet de afgifte van de bijlage 15 telkens indien de gemeente in de onmogelijkheid is om onmiddellijk over te gaan tot de inschrijving van de vreemdeling bij zijn aanmelding of tot de afgifte van een verblijfs- of vestigingstitel of een ander verblijfsdocument.

227 Dit in tegenstelling tot de personen die een bijlage 15 ontvangen in afwachting van de afgifte van hun elektronische kaart: zij hebben wél een wettig verblijf van meer dan drie maanden en hebben dus wel recht op een arbeidskaart.

228 Zie: *De definitie van het wettelijk verblijf*, Hoofdstuk 7.



lijke verblijfsmachtiging niet tijdig wordt toegekend, kan de gemeente evenmin tijdig een nieuwe elektronische vreemdelingenkaart aanvragen, noch een bijlage 15 afleveren, waardoor het verblijf van de betrokkene niet als wettelijk geregistreerd staat in het rijksregister.

### Oplossingen?

Het Centrum roept op om ten gronde over deze situatie te reflecteren. Hoewel betrokkenen de verlenging van hun verblijfsmachtiging tijdig moeten aanvragen, vermeldt de regelgeving niet wat er gebeurt indien de DVZ niet tijdig beslist.

Om de rechtszekerheid van alle betrokkenen te verhogen, verdient het vooreerst aanbeveling om het

bevoegde bureau van de DVZ over voldoende personeel en middelen te laten beschikken om de verlengingen van de tijdelijke verblijfsmachtigingen op een correcte, efficiënte en vlotte manier te behandelen.

Daarnaast kan het inschrijven van een behandelingstermijn in de wet, waardoor de DVZ gehouden is aan een termijn om te antwoorden op de aanvragen tot verlenging van de verblijfsmachtiging, een oplossing bieden. Zo zou de gemeente – indien de aanvraag tot verlenging volgens de wettelijke bepalingen wordt ingediend én de DVZ nog geen beslissing heeft genomen op het ogenblik dat de verblijfsmachtiging vervalt – automatisch kunnen overgaan tot de afgifte van ofwel een nieuwe elektronische kaart, ofwel een bijlage 15, die wél het wettig verblijf dekt.

## 4. Toegang tot diensten en vrijetijdsbesteding

### 4.1. Naar een inschrijfrecht in sportclubs voor buitenlandse minderjarige kinderen die hier onwettig verblijven?<sup>229</sup>

Tijdens de herfst en winter van 2009 stelden zich een aantal problemen voor minderjarige buitenlandse kinderen in een onzekere of onwettige verblijfssituatie die zich bij de Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB) wilden inschrijven. De problemen ontstonden omdat de bevoegdheid om buitenlandse kinderen in te schrijven van het nationale niveau (KBVB) naar het internationale niveau (FIFA) werd overgedragen. De aansluitingsregels zelf veranderden niet.

De FIFA legt de volgende voorwaarden op om buitenlandse minderjarige kinderen in te schrijven:

- » meer dan vijf jaar in het land verblijven, of
- » verhuisd zijn met de ouders om redenen die niets met voetbal te maken hebben, of
- » zestien jaar of ouder zijn en zich binnen de EU-grenzen verplaatsen, of
- » speler en club bevinden zich op minder dan 50 km van een grens.

Naast deze voorwaarden eist de KBVB dat deze jongeren in een register zijn ingeschreven (bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister). Met deze regel wil de KBVB mensenhandel en misbruiken door bepaalde managers van spelers voorkomen.

De KBVB stelt zich vrij soepel op als het gaat om documenten die moeten worden voorgelegd. De FIFA daarentegen legt zeer strikte regels op die niet aangepast zijn aan de Belgische wetgeving over verblijf en tewerkstelling van vreemdelingen. Zo moeten de ouders bijvoorbeeld door het voorleggen van een arbeidsovereenkomst of een verblijfsvergunning aantonen dat zij verhuisd zijn om redenen die niets met het voetbal te maken hebben. In de Belgische wetgeving zijn echter verschillende vormen van migratie omschreven waarvoor geen arbeidsovereenkomst nodig is.<sup>230</sup> Er bestaan ook heel wat omstandigheden waarvoor een vrijstelling van de verplichte arbeidskaart geldt.<sup>231</sup>

De KBVB verkreeg een vrijstelling van deze overdracht van de bevoegdheid aan de FIFA. De vrijstelling is absoluut voor kinderen jonger dan twaalf jaar

<sup>229</sup> Deze bijdrage is een samenvatting van een advies aangevraagd bij het Centrum door de heer P. Muylers, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke ordening en Sport. Het volledige advies vindt u op: [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).

<sup>230</sup> Zoals vreemdelingen met het statuut van internationale bescherming, mensen die overkomen in het kader van gezinshereniging, buitenlandse studenten, EU-burgers die geen economische activiteit uitoefenen enz.

<sup>231</sup> KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

en is voor oudere kinderen beperkt tot het liefhebbersvoetbal. Sinds juni 2010 is dit probleem dus – op zijn minst voorlopig – van de baan.

De problemen met inschrijvingen doen zich echter niet alleen bij de KBVB voor. De voorbije jaren heeft het Centrum verschillende meldingen ontvangen over jongeren die problemen hebben om zich in een club of een sportfederatie in te schrijven. De problemen hebben te maken met de nationaliteits- of verblijfsvoorwaarden die in reglementen zijn opgenomen en/of met documenten die worden gevraagd om aan te tonen dat de jongeren aan deze voorwaarden voldoen. Het leek ons daarom nuttig om deze situaties in dit verslag te onderzoeken.

### Analyse

Deze situaties staan niet los van het recht. Omdat het om minderjarigen gaat, zijn naast het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling<sup>232</sup> en de decreten van de gemeenschappen over gelijke kansen en de bestrijding van discriminatie, de bepalingen van het Internationale verdrag inzake de rechten van het kind (verder: Kinderrechtenverdrag) van toepassing.<sup>233</sup>

Die bepalingen leggen België een aantal verplichtingen op zoals de plicht om kinderen te beschermen tegen discriminatie op grond van de juridische situatie en de activiteiten van hun ouders. Het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) heeft dit beginsel toegepast in zijn arrest *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga vs. België*<sup>234</sup>, waarin het verklaarde dat zelfs frauduleus of nalatig gedrag van de ouders geen voorwendsel is om beperkingen op te leggen die gevolgen hebben voor het privéleven van hun minderjarige kinderen.

Het Grondwettelijk Hof (toen nog het Arbitragehof) heeft ditzelfde beginsel ook in een van zijn arresten toegepast: *“De zorg om te beletten dat de maatschappelijke dienstverlening van haar doel wordt afgewend, zou evenwel niet kunnen verantwoord worden dat ze volledig en in alle gevallen wordt geweigerd aan een*

*kind, terwijl zou blijken dat die weigering het ertoe verplicht te leven in omstandigheden die schadelijk zijn voor zijn gezondheid en zijn ontwikkeling*<sup>235</sup>. Het Grondwettelijk Hof heeft in een ander arrest ook het verschil in behandeling tussen kinderen op grond van de familieband die hun ouders verbindt, veroordeeld.<sup>236</sup>

Een ander belangrijk beginsel is het recht op onderwijs dat ook in het Kinderrechtenverdrag is opgenomen. In België komt dit neer op leerplicht, een bevoegdheid van de gemeenschappen. Het recht op onderwijs beperkt zich echter niet tot het aanbieden van toegankelijk onderwijs. Het Hof van Beroep in Bergen interpreteert dit recht in een van zijn uitspraken in kort geding ruim: *“sport beoefenen spruit voort uit het recht van elk kind op vrije tijd, zeker als het om een ploegsport gaat. Het is een essentieel onderdeel van zijn ontwikkeling, zijn ontplooiing en als dusdanig ook van zijn opvoeding*<sup>237</sup>.

Volgens het Kinderrechtenverdrag is het niet alleen de taak van de overheid om alle minderjarigen de mogelijkheid te bieden om een sport te beoefenen, maar ook om hen aan te zetten om dit te doen. Ze moeten actief gebruik maken van het recht op onderwijs om de ontwikkeling en de ontplooiing van de talenten en van de mentale en fysieke mogelijkheden van kinderen te bevorderen.

Het Centrum vindt dat het recht op vrije tijd en recreatie evenveel aandacht verdient als het recht op onderwijs en op medische zorgen. In België kunnen niet-begeleide minderjarige kinderen zich bij een ziekenfonds aansluiten als ze naar school gaan.<sup>238</sup> Ze moeten hiervoor een document van het RIZIV voorleggen, zoals vastgelegd in artikel 32, eerste lid, 22° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen: met

232 Art. 10, 11 en 191 van de grondwet.

233 Zie vooral artikels 2, 28, 29 en 31 over non-discriminatie, het recht op onderwijs (met inbegrip van het recht op ontplooiing en ontwikkeling) en het recht op vrije tijd, spelen en recreatie.

234 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga v. België*, 12 oktober 2006, 13178/03.

235 GwH, 22 juli 2003, nr. 106/2003, pt. B.7.5.

236 GwH, 26 juni 2008, nr. 95/2008, pt. B.20.4 – B.24.

237 Bergen, 21e kamer, 16 december 2009 (vrije vertaling uit het Frans).

238 Art. 32, 22° van de gecoördineerde wet op de ziekteverzekering. Mensen jonger dan 18 jaar – naar wie wordt verwezen in artikel 5 van Titel XIII - Hoofdstuk VI van de programmawet (I) van 24 december 2002 betreffende voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen – die al minstens drie opeenvolgende maanden naar school gaan in het basis- of het secundair onderwijs in een onderwijsinstelling die door een Belgische overheid is erkend, die vrijgesteld zijn van schoolplicht door de ‘Commissie van advies voor het Buitengewoon Onderwijs’, de ‘Commission consultative de l’enseignement spécial’ of de ‘Sonderschul-ausschuss’, of die aangemeld zijn bij een door de Belgische overheid erkende instelling voor preventieve gezinsondersteuning, voor zover deze laatste niet aan de schoolplicht zijn onderworpen.

name een “*Attest van regelmatig schoolbezoek in het kader van de inschrijving in de hoedanigheid van niet-begeleide minderjarige*”. Dit document moet worden ingevuld en ondertekend door de instelling waar de minderjarige school loopt.

### **Besluit**

Door de inschrijvingsvoorwaarden die sportfederaties opleggen, bestaat de kans dat minderjarigen die niet de Belgische nationaliteit hebben en die niet aan bepaalde verblijfsvoorwaarden voldoen, geen lid van een sportclub kunnen worden. We kunnen hier spreken van indirecte discriminatie op basis van nationaliteit.

Zelfs als deze regels gerechtvaardigd kunnen worden – bijvoorbeeld vanuit het oogpunt om jongeren te beschermen tegen kwaadwillige spelersmakelaars of tegen mensenhandel – kunnen de gevolgen soms disproportioneel zijn. Rekening houdende met het feit dat het Kinderrechtenverdrag het recht van alle minderjarigen erkent om deel te nemen aan recreatieve activiteiten, staat het niet in verhouding tot het beoogde doel om alle kinderen met een onzeker of onregelmatig verblijfsstatuut uit te sluiten.

### **Aanbevelingen**

Er moeten oplossingen worden gezocht zodat jongeren met een onzeker of onwettig verblijfsstatuut lid van een sportfederatie kunnen worden. Deze oplossingen moeten rekening houden met de strijd tegen mensenhandel. Daarom is het zinvol om speciaal aandacht te besteden aan onbezoldigde sportbeoefening en de nodige middelen in te zetten om de strijd aan te binden tegen uitbuiting van de zwakke positie van de minderjarigen.

Voor buitenlandse minderjarigen met een geldige verblijfstitel is de oplossing eenvoudig: zij moeten zich gewoon in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister laten inschrijven.

De oplossingen liggen minder voor de hand voor minderjarige buitenlandse jongeren met een onzeker of onregelmatig verblijfsstatuut. Het eerder aangehaalde arrest van het Hof van Beroep van Bergen velde een belangrijk – maar voorlopig – oordeel over de onvoorwaardelijke uitsluiting van minderjarigen op basis van hun onregelmatige verblijfsituatie. We willen hier geen overhaaste uitspraken doen over de gevolgen van

dit arrest en wachten een definitieve uitspraak af alvorens het in detail te onderzoeken.

Oplossingen zijn ook mogelijk als we het recht op onderwijs, gezondheid en sport beschouwen als rechten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en samen moeten worden waargemaakt. Dit geldt voor alle minderjarigen van wie de verblijfsituatie of die van hun ouders mogelijk een hinderpaal vormt voor de zo volledig mogelijke ontwikkeling van hun persoonlijkheid, hun talent en hun mentale en fysieke mogelijkheden. Het Kinderrechtenverdrag eist van landen die het verdrag ondertekenen, dat zij een aangepast aanbod van culturele, artistieke, recreatieve en vrijetijdsactiviteiten actief promoten met respect voor gelijke kansen.

Het Centrum raadt aan om oplossingen uit te werken waardoor kinderen met een onzekere of onregelmatige verblijfsituatie die in België naar school gaan, de mogelijkheid krijgen om zich bij een sportfederatie aan te sluiten en om deel te nemen aan de competities die deze federaties organiseren. Deze oplossingen kunnen voortborduren op de voorzieningen die werden getroffen om niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in te schrijven bij een ziekenfonds.

Het is niet eenvoudig om een evenwicht te vinden tussen de rechtmatige doelstelling die met sportieve reglementen wordt nagestreefd (bescherming van minderjarigen en bestrijding van mensenhandel) en de middelen die worden ingezet om deze doelstelling te realiseren. Dit mag echter niet leiden tot de uitsluiting van alle kinderen met een onzekere of onregelmatige verblijfsituatie. Om zulke oplossingen te vinden, moeten alle betrokkenen worden geraadpleegd (bevoegde overheden, sportfederaties, verdedigers van kinderrechten enz.).

## **4.2. Toegang tot basisbankdiensten**

Is de basisbankdienst een grondrecht voor iedereen? Kan een vreemdeling die in een onzekere verblijfsituatie verkeert of die hier onregelmatig verblijft, een zichtrekening of een geblokkeerde huurwaarborgrekening openen of toegang krijgen tot basisbankdiensten zoals vastgelegd in de wet van 24 maart 2003?

Het gaat hier niet om een onbeduidende kwestie, want door het openen van een rekening krijgt iemand

**“Kan een vreemdeling die hier onregelmatig verblijft, toegang krijgen tot basisbankdiensten?”**

vlotter toegang tot andere grondrechten, zoals het recht op huisvesting (storten van de wettelijke huurwaarborg) en het recht op veiligheid

(men hoeft niet meer altijd cash geld op zak te hebben, wat het risico om bestolen of overvallen te worden, verkleint).

Toch weigeren bankinstellingen om een rekening te openen en sluiten ze geopende rekeningen weer af. Ze doen dit niet om personen in onwettig verblijf aan te pakken, maar om witwaspraktijken tegen te gaan. Een rekeninghouder moet zich immers kunnen legitimeren. Banken volgen hiervoor doorgaans de regels van de

Commissie voor het bank-, financie- en assurantie-  
wezen (CBFA) die in een koninklijk besluit zijn vastge-  
legd en aanvaardt als identiteitsbewijs alleen geldige  
verblijfsdocumenten.

Zijn deze op zich rechtmatige regels echter voldoende grond om iemand de toegang te weigeren tot basisbankdiensten en alle andere grondrechten die daarmee samenhangen? Het Centrum heeft zo zijn twijfels en heeft daarom een vordering tot staking ingesteld om deze praktijk en de bestaande regels als discriminerend te laten erkennen. De zaak is momenteel nog hangende voor het Hof van Beroep te Brussel en wordt in de loop van 2011 behandeld.

## **5. Hoe kunnen mensen zonder verblijfsrecht klacht indienen bij de politie?**

Het Centrum besteedt aandacht aan de moeilijkheden die mensen zonder verblijfsrecht kunnen onder-  
vinden wanneer ze een klacht willen indienen tegen  
een misdrijf tegen hun goederen of tegen hun persoon.  
Om een klacht te kunnen laten onderzoeken<sup>239</sup>, zijn ze  
immers verplicht om langs te gaan bij de politie en bij  
eventuele interne en externe controle instanties.

Het is evident dat mensen zonder verblijfsrecht terug-  
houdend zijn om zich te wenden tot de politiediensten  
aangezien ze het risico lopen administratief aange-  
houden te worden. Dit obstakel is soms onoverko-  
melijk. Hier spelen immers verschillende belangen en  
spanningsvelden.

### *Belangrijkste spanningsvelden*

*1. Mensen zonder verblijfsdocumenten hebben recht op bescherming van hun goederen en van hun persoon.* Iedere vreemdeling geniet de bescherming verleend aan personen en goederen<sup>240</sup>, ongeacht zijn administratieve status en dus ook zijn eventuele onregelmatige verblijfsstatus. Volgens het gelijkheidsbeginsel en

non-discriminatieprincipe (EHRM, artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet) mag hierop geen enkele uitzondering worden gemaakt, tenzij die is vastgelegd in een wet, een rechtmatig doel nastreeft en voldoet aan de evenredigheidsvereiste.

Om te kunnen spreken van doeltreffende bescherming, moeten mensen zonder verblijfsrecht zich tot bepaalde overheidsdiensten kunnen wenden (zoals politiediensten, maar ook OCMW's, gemeentebesturen of openbare ziekenhuizen). Hun administratieve situatie mag hierbij geen hinderpaal vormen. Bovendien mag hun demarche ook niet leiden tot administratieve detentie of verwijdering.

Interne of externe controle instanties moeten klachten over politiediensten al dan niet gerechtelijk onderzoeken. Om hun taak goed te kunnen uitoefenen, moet iedereen die het slachtoffer is van het onrechtmatig optreden door een politieman, zich tot deze instanties kunnen wenden.

De uitdaging bestaat er ook in om mensen zonder verblijfsdocumenten concreet de bescherming te verlenen die in artikel 191 van de grondwet is ingeschreven.

239 Wij gaan hier niet in op andere controle- of vervolgingsinstanties die hierbij betrokken kunnen zijn (zoals bijvoorbeeld de sociale inspectie).

240 Art. 191 van de grondwet.

2. *Iedere ambtenaar moet vastgestelde misdrijven of strafbare feiten aan het openbaar ministerie melden.* Dit staat uitdrukkelijk in artikel 29 van het wetboek van strafvordering.

Deze bepaling wil een doeltreffende bestraffing van strafrechtelijke inbreuken garanderen door het openbaar ministerie op de hoogte te brengen van inbreuken, door het te laten oordelen of vervolging aangewezen is en door de daders eventueel te laten berechten.

Artikel 75 van de wet van 15 december 1980 bepaalt dat onwettig verblijf strafbaar is. De strafmaat bedraagt 8 dagen tot drie maanden gevangenisstraf en/of een boete van 26 tot 200 euro.

3. *De politiediensten moeten toezien op de naleving van de bepalingen in verband met de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.* De wet van 5 augustus 1992<sup>241</sup> op het politieambt verplicht de politiediensten om in het kader van hun bevoegdheden als administratieve politie toe te zien op het naleven van de bepalingen in verband met de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zij moeten vreemdelingen aanhouden die hier onregelmatig verblijven, de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) hiervan op de hoogte brengen en de maatregelen uitvoeren die de DVZ oplegt (vrijlating, afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten, organisatie van de verwijdering, of overbrenging naar een gesloten centrum). De relevante bepalingen van de wet op het politieambt worden aangevuld met andere bepalingen uit de wet van 15 december 1980.<sup>242</sup>

Deze wettelijke bepalingen staan in een omzendbrief<sup>243</sup>, die de procedure voorschrijft die moet worden gevolgd om vreemdelingen zonder verblijfsrecht te melden bij de DVZ. De omzendbrief schrijft hiervoor een model 'administratief controleverslag van vreemdelingen' voor.

Deze omzendbrief vormt de basis voor de samenwerking tussen de DVZ en de politiediensten. De DVZ kan zo de situatie van de vreemdeling onderzoeken. Als

die hier onregelmatig verblijft, kan de DVZ beslissen om de vreemdeling administratief op te sluiten in een gesloten centrum met het oog op zijn verwijdering. De omzendbrief maakt het met andere woorden mogelijk dat de DVZ zijn wettelijke opdracht – toezicht op en verwijdering van vreemdelingen – naar behoren kan uitvoeren.

Dit administratieve verslag biedt niet de mogelijkheid om de precieze context van de controle en/of de aanhouding te beschrijven. Er moet ook niet in worden vermeld of de persoon vrijwillig naar het politiekantoor is gegaan om er klacht neer te leggen, of dat hij/zij een oproep heeft gekregen naar aanleiding van een ingediende klacht.

De DVZ wordt dus niet systematisch op de hoogte gebracht van de precieze omstandigheden waarin de persoon met de politiediensten in contact is gekomen.

4. *Officieuze verbintenis van de DVZ.* De DVZ is officieus de verbintenis aangegaan om geen bevel tot detentie uit te vaardigen tegen een persoon die door de politie is aangehouden nadat die zich vrijwillig bij de politie heeft aangeboden om klacht neer te leggen. De DVZ heeft zulke interne richtlijnen. Omdat het administratieve controleverslag van vreemdelingen echter leemten vertoont, is de DVZ niet altijd op de hoogte van de omstandigheden van de controle en kan die alsnog een bevel tot detentie uitvaardigen.

Als de DVZ achteraf van de omstandigheden van de controle op de hoogte wordt gebracht, laat zij de aangehouden personen in principe onmiddellijk weer vrij.

Met deze informele verbintenis zoekt de DVZ een evenwicht tussen twee uitdagingen: de rechten van mensen zonder verblijfsrecht waarborgen en de DVZ de kans bieden om zijn wettelijke taken te vervullen met betrekking tot het controleren en verwijderen van vreemdelingen in irregulier verblijf.

**Het Centrum raadt aan om het administratieve verslag aan te passen dat politiemensen moeten invullen.**

Deze wijziging bestaat uit de toevoeging van een veld

**“Het is evident dat mensen zonder verblijfsrecht terughoudend zijn om zich te wenden tot de politiediensten, aangezien ze het risico lopen administratief aangehouden te worden.”**

241 Art. 21 en art. 33 lid 2 van de wet van 5 augustus 1992 over het politieambt.

242 Art. 74/7 van de wet van 15 december 1980.

243 Omzendbrief van 27 januari 1998 houdende het administratieve controleverslag van vreemdelingen opgesteld door de ambtenaren van bestuurlijke en gerechtelijke politie en bijlagen (zie de website van de DVZ: [www.dofi.ibz.be](http://www.dofi.ibz.be)).

in het verslag voor de DVZ, waarin de politie kan melden of iemand zich vrijwillig heeft aangeboden om klacht neer te leggen. Het veld telt twee vakjes die kunnen worden aangevinkt en de volgende tekst:

*“Heeft deze persoon zich vrijwillig aangeboden om klacht neer te leggen, of werd hij/zij opgeroepen in verband met een klacht die hij/zij heeft neergelegd, of naar aanleiding van zijn/haar burgerlijke partijstelling? X Ja X Neen.”*

Er moet ook een duidelijke richtlijn komen aan de politiediensten die hen verplicht om deze rubriek in te vullen en de omstandigheden van de controle uitdrukkelijk te vermelden. Er moet ook een duidelijke richtlijn aan de DVZ komen om personen die zich vrijwillig aanbieden, niet aan te houden.

Als iemand zich niet vrijwillig heeft aangeboden om een klacht neer te leggen, behandelt de DVZ deze persoon net als alle andere personen die in een administratief controleverslag van vreemdelingen staan vermeld. Als de persoon in contact komt met de politie om een klacht neer te leggen, of nadat hij/zij een klacht heeft ingediend, reikt de DVZ een bevel uit om het grondgebied te verlaten, maar vraagt hij niet om de

persoon aan te houden. Als het vakje niet is aangevinkt, neemt de DVZ contact op met de politie voor meer uitleg en gaat zij te werk zoals hiervoor vermeld.

Dit voorstel handhaaft de verplichting voor elke politieman om personen die hier onregelmatig verblijven, aan de DVZ te melden. De politie moet de DVZ alle nodige informatie bezorgen zodat die kan oordelen of detentie aangewezen is en hij al zijn wettelijke taken kan uitvoeren met betrekking tot het controleren en verwijderen van vreemdelingen. De DVZ vraagt geen aanhouding van mensen zonder verblijfsrecht die worden gecontroleerd als ze klacht komen neerleggen, uit hoofde van hun recht op bescherming van hun goederen en van hun persoon. De persoon in onregelmatig verblijf zou slechts beschermd zijn tegen detentie en verwijdering vanaf het moment dat de persoon klacht heeft ingediend of in de procedures die volgen op deze klacht, maar het is geen mechanisme die het verkrijgen van een verblijfstitel toestaat. Het is dus weinig waarschijnlijk dat deze bescherming zal afwijken van zijn doel, met name het grondwettelijk recht voor personen zonder verblijfsrecht waarborgen om beschermd te worden tegen een misdrijf tegen zijn persoon en zijn goederen.

## 6. Focus op Tibetanen

### *Inleiding*

Sinds verscheidene jaren staat de situatie van de Tibetaanse populatie op de agenda van diverse mensenrechtenorganisaties. Tevens betreft het een volk, waar een groot deel van de populatie in ballingschap leeft in navolging van de uittocht van de Dalai Lama uit Tibet in 1959.

In 1962 stichtten de Tibetaanse ballingen een overheidsadministratie, the ‘Central Tibetan Administration’<sup>244</sup>, die echter niet internationaal erkend wordt. Deze overheid in ballingschap staat de Tibetaanse populatie in India bij wat betreft hun identificatie als Tibetanen en

het bekomen van verblijfs- en reisdocumenten bij de Indische overheid. Ook leveren zij geboorteakten<sup>245</sup> en andere attesten van burgerlijke staat af. In een aantal landen richtten zij ook lokale afdelingen (‘Tibetan Office’ genaamd) op, waar de ‘Special Representative of the Dalai Lama’ de Tibetaanse populatie in dat land bijstaat. In België is zo’n afdeling gevestigd te Brussel (hierna het Tibetaans bureau).

De eigenheid van de Tibetanen zorgt voor specifieke vragen en problemen, waar Tibetanen in het Westen

244 Zie voor meer informatie: <http://www.tibet.net/en/index.php>, geraadpleegd op 11 februari 2011.

245 Deze geboorteakten worden door de Indische overheid erkend voor het afleveren van verblijfsdocumenten aan Tibetanen, indien zij geboren zijn in India voor 30 oktober 2002. Na deze datum gelden enkel Indische geboorteakten. In: *Circular of 30 October 2002*, Ministry of Home Affairs, Foreigners Division, India, F.No.25022/43/01-F.VIII(F.IV) Vol IV + *Guidelines of 27 June 2005*, Ministry of Home Affairs, Foreigners Division, India, F.No.25022/79/2003-F.IV.

mee te maken krijgen. Enerzijds wordt een groot deel van de Tibetaanse populatie in Westerse landen als vluchtelingen erkend. Zij kunnen zo beroep doen op het beschermingsstatuut van de Verenigde Naties en wenden zich voor documenten (reisdocumenten, of om hun burgerlijke staat te bewijzen) tot de asielinstanties van het land waar ze verblijven. Anderzijds krijgt een aantal Tibetanen in het Westen het vluchtelingenstatuut niet toegekend. Deze personen verkrijgen soms wel een humanitaire machtiging tot verblijf. Voor het verkrijgen van reis- of andere documenten kunnen zij geen beroep doen op de Verenigde Naties of asielinstanties, zoals het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatslozen (CGVS) in België. Zij moeten zich wenden tot hun nationale overheid en net hier wringt het schoentje.

Ook het Centrum krijgt zo regelmatig meldingen van Tibetanen die om informatie of advies verzoeken. Het Centrum wenst hier geen exhaustieve weergave te doen van alle vragen die het ontving het afgelopen jaar, maar wil toch enkele aandachtspunten meegeven. Zo hoopt het, met de Tibetaanse populatie als vertrekpunt, aan te tonen dat er dringend nood is aan aandacht voor de problemen waar 'documentloze' personen<sup>246</sup> mee geconfronteerd worden inclusief het hieraan gekoppeld probleem van staatloosheid of mogelijke onverwijderbaarheid.

### *Meldingen op het Centrum*

#### **Kenmerken van de Tibetaanse populatie**

Ook in 2010 vond de Tibetaanse populatie zijn weg naar het Centrum. In hun meldingen kunnen we verschillende types van vragen onderscheiden. Doorheen elk van hun vragen loopt een rode draad, met name het gebrek aan officiële, internationaal erkende documenten.

Wat geografische herkomst betreft, vinden we twee groepen Tibetaanse cliënten terug. Allen zijn geboren uit Tibetaanse ouders, maar de herkomstregio alvorens naar België af te reizen verschilt: één deel woonde in Tibet en reisde kort voor het vertrek naar het Westen naar India of Nepal, terwijl een ander deel al langer geleden (alleen of samen met hun ouders) naar India of Nepal vluchtte. Deze laatste groep verbleef vervolgens

wettig of onwettig in Nepal of India alvorens naar het Westen te komen.

De Tibetanen die naar het Centrum komen, zijn al dan niet erkend als vluchteling in België. Ondanks het gegeven dat de Tibetaanse populatie redelijk hoog scoort bij de erkenningscijfers van het CGVS<sup>247</sup>, blijft er nog een groep achter zonder verblijfsstatuut. De reden is simpel: hoewel er (meestal) niet getwijfeld wordt aan hun Tibetaanse identiteit, hechten de asielinstanties wel twijfel aan de regio van verblijf alvorens men naar het Westen is vertrokken. Slecht geïnformeerd door malafide smokkelaars zijn/waren de Tibetanen ervan overtuigd dat zij hun voormalig verblijf in India of Nepal niet mochten vermelden bij aankomst in België, omdat dit hun kansen op erkenning tot vluchteling zou hypothekeren. Nochtans heeft een dergelijk voormalig verblijf niet altijd een negatieve invloed op een mogelijke erkenning als vluchteling door de asielinstanties.

#### **Aard van de meldingen**

De erkende Tibetanen hebben meestal vragen rond gezinsvorming en -hereniging. Hun toekomstige familieleden leven ofwel al in België, in een onwettig of precair verblijfsstatuut, ofwel verblijven zij nog in Tibet, India of Nepal. De vragen van Tibetanen zonder vluchtelingenstatuut worden gekenmerkt door een situatie van documentloosheid en de moeilijkheid om officiële documenten te verkrijgen. We overlopen hier summier enkele situaties die zich voordoen.

De Tibetanen zonder wettig of met een precair of tijdelijk wettig verblijf stelden veel vragen over het **regulariseren** van hun verblijf.

Tijdens de regularisatieactie van 2009 kwamen er veel Tibetanen naar voor met hun voormalig verblijf in

**“Het Centrum hoopt, met de Tibetaanse populatie als vertrekpunt, aan te tonen dat er dringend nood is aan aandacht voor de problemen waar ‘documentloze’ personen mee geconfronteerd worden inclusief het hieraan gekoppelde probleem van staatloosheid of mogelijke onverwijderbaarheid.”**

246 En dit in de echte zin van het woord omdat er geen enkele internationaal erkende overheid is, die hen documenten kan afleveren.

247 In 2010 staat China in de top 4 van de landen met het hoogst aantal erkenningen door het CGVS. Bron: *Contactvergadering BCHV*, Januari 2011. <http://www.cbar-bchv.be/Contactvergaderingen/2011/PVjanuari2011.pdf> (ge raadpleegd 14 februari 2011).

India of Nepal. Sommigen onder hen konden documenten<sup>248</sup> die hun voormalig wettig verblijf in India bewezen voorleggen. Tibetanen uit Nepal hebben het zeer moeilijk om enige vorm van bewijs van hun voormalig verblijf in Nepal voor te leggen.<sup>249</sup> Elke persoon argumenteerde afzonderlijk waarom hij voorheen dit verblijf niet had vermeld. Ook het Tibetaans bureau levert attesten aan de Tibetaanse populatie uit India af ter ondersteuning van hun regularisatiedossier, waarin zij attesteert dat Tibetanen met voormalig wettig verblijf in India geen automatisch terugkeerrecht naar India hebben.

Ondertussen zagen we al enkele positieve beslissingen met machtigingen tot definitief verblijf, doch velen wachten nog op een beslissing. Veel Tibetanen zijn echter angstig voor een negatieve beslissing aangezien zij hun voormalig verblijf in India of Nepal nooit vermeld hebben. Ondanks dit voormalig verblijf in deze landen kunnen ze er niet naar terug, en weten dan ook niet naar waar ze wel kunnen of moeten gaan indien hun verzoek een negatief antwoord kent. Einde 2010 kwamen de eerste personen met een negatieve beslissing het Centrum om advies vragen. In deze negatieve beslissingen vinden we volgende argumenten van de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: DVZ) terug: (1) men toont onvoldoende de onmogelijkheid tot terugkeer naar India aan, (2) de Belgische overheid dwingt hen niet naar India terug te keren, (3) de Belgische overheid vraagt hen enkel het Schengen grondgebied te verlaten. De Tibetanen stellen zich dan de vraag waar ze wel naartoe moeten: soms hopen ze in een ander Europees land internationale bescherming te kunnen vragen. Dit is echter niet mogelijk wegens de Dublin reglementering.

.....

248 De wettelijke verblijfsvergunning voor Tibetanen is het 'Registration Certificate' of RC. Deze vergunning moet zesmaandelijks of jaarlijks verlengd worden en moet bij vertrek uit India ingeleverd worden bij de Indische vreemdelingenpolitie. Anderzijds kunnen ze soms ook de volgende documenten voorleggen: geboorteakten (afgeleverd door de Tibetaanse of Indische overheid), diverse andere documenten van de Tibetaanse overheid: schoolattesten van de Tibetaanse scholen in India, attesten van woonst in de Tibetaanse settlements, het Groene Boekje (dit boekje bevat volgende gegevens: de identiteitsgegevens, de jaarlijkse financiële bijdragen, enz. Tibetanen in het bezit van dit boekje zijn kiesgerechtigd wanneer er verkiezingen door de Tibetaanse overheid in ballingschap worden georganiseerd), enz. Anderzijds kunnen zij soms ook 'Affidavits' voorleggen, dit zijn Indische attesten afgeleverd door de Indische rechtbank of notaris en kunnen vergeleken worden met de akten van bekendheid die in België verkregen kunnen worden via een gerechtelijke procedure.

249 Dit probleem hangt samen met de specifieke situatie van Tibetanen in Nepal. Zie voor meer informatie onder meer: Australian Government, Migration review Tribunal. *Country Information Nepal*, NPL36609, 14 mei 2010, In: <http://www.mrt-rrt.gov.au/Country-Advice/Nepal/Nepal/default.aspx> (geraadpleegd op 11 februari 2011).

De overmacht om het grondgebied te verlaten<sup>250</sup>, werd nochtans al in een individueel geval voor een Tibetaan vastgesteld door het Arbeidshof te Gent, afdeling Brugge<sup>251</sup>: volgens de voorliggende stukken was het volgens het Hof bewezen dat hij van Tibetaanse origine was en Tibetaans sprak. Ook bleek uit de voorgelegde stukken van de DVZ dat hij noch naar de Volksrepubliek China noch naar enig ander land (India of Nepal) zou kunnen worden gerepatriëerd. Betrokkene was aldus het Hof onverwijderbaar. Deze vaststelling was voldoende om hem financiële steun in de vorm van het leefloon als alleenstaande toe te kennen.

Andere meldingen gaan vooral over **gezinsvorming en -hereniging**.

Enerzijds zijn er de Tibetaanse koppels met één van de partners als erkend vluchteling en de andere zonder wettig verblijf. Meestal hebben zij samen één of meerdere kinderen. Zij wensen of te huwen of een wettelijke samenwoning aan te gaan. Daar zij nooit een officieel attest van nationaliteit kunnen voorleggen, is het afsluiten van een huwelijk in België meestal uitgesloten. Daarom proberen zij meestal de nodige documenten om een wettelijke samenwoning af te sluiten te verzamelen, in het bijzonder de geboorteakte en het celibaatsattest. Ook dit kan voor obstakels zorgen. Bij een voormalig verblijf in India kunnen zij meestal enkel documenten van de Tibetaanse overheid in ballingschap voorleggen, die niet internationaal erkend worden. De Indische documenten die ze zouden kunnen voorleggen, zijn meestal 'affidavits'<sup>252</sup>. Indien de Tibetaanse personen rechtstreeks uit China zijn gekomen en al een geboorteakte bij zich zouden hebben, is het praktisch gezien bijna onmogelijk om een legalisatie te bekomen. Veel Tibetanen dienen dan ook beroep te doen op de bepalingen in het burgerlijk wetboek om vervangende attesten van burgerlijke stand te verkrijgen.<sup>253</sup>

.....

250 Het principe van de onmogelijkheid tot terugkeer en het in gebreke blijven van de Belgische Staat om de betrokkene te repatriëren waardoor de betrokkene wegens overmacht recht heeft op een volwaardige maatschappelijke dienstverlening werd als uitzonderingscategorie vastgelegd door het Hof van Cassatie in het arrest van 18 december 2000, Nr S.98.0010.F. Zie ook: Steven Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen*, 2007, pp.691-693.

251 Arbeidshof te Gent, 9 januari 2009, nr. 08/057, in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 2009, nr. 4.

252 Dit zijn Indische documenten, afgeleverd door de rechtbank of notaris, op basis van verklaringen onder ede van de betrokkene en/of getuigen. De gevolgde procedures zijn te vergelijken met de in België gekende procedure op basis van artikel 70 ('akte van bekendheid') of artikel 46 van het burgerlijk wetboek.

253 Zie voor meer informatie: Héléne Englert, "Het ontbreken van akten van burgerlijke stand in internationale familie zaken", in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 2010, nr. 4.



Anderzijds ontving het Centrum ook meldingen van Tibetanen met een verblijfsrecht in België (als erkend vluchteling of geregulariseerde) die gezinshereniging wensen aan te vragen voor hun familieleden die ofwel in India verblijven, ofwel recentelijk de oversteek vanuit Tibet naar India hebben gemaakt om zo hun familieleden in Europa te kunnen vervoegen. Ook hier speelt het gebrek aan officiële documenten die de familieband kunnen aantonen. Zo wordt er stevast overgegaan tot DNA-analyse om de band met de kinderen vast te stellen. De komst naar België gebeurt met een speciale door de Belgische ambassade afgeleverde laissez-passer voorzien van een visum. Eens aangekomen in België komt het voor dat de familieleden niet kunnen werken aangezien zij niet via officiële gezinshereniging naar België zijn gekomen, maar enkel via afgifte van een humanitair visum waardoor ze geen recht hebben op een arbeidskaart.

Tot slot stelt elke persoon die een definitieve verblijfsmachtiging ontvangt de vraag naar de **mogelijkheid om te reizen**.

De algemene regel stelt dat een geregulariseerde persoon zich moet wenden tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn herkomstland om een internationaal paspoort aan te vragen. Tibetanen krijgen echter geen toegang tot of informatie van de Chinese ambassade, noch kunnen zij een Indisch paspoort verkrijgen. Ze zijn immers geen Indische onderdanen. Het Belgische reisdocument voor vreemdelingen is een uitzondering op deze algemene regel en wordt afgeleverd door de FOD Buitenlandse Zaken. Recent nam deze de beslissing tot afgifte van deze reisdocumenten aan Tibetanen die geboren zijn in India<sup>254</sup>. Voor de Tibetanen, die niet geboren zijn in India, maar er wel woonden, of in Nepal verbleven, of afkomstig zijn uit Tibet bestaat er nog geen oplossing.

254 Als argumentatie stelde men: "België heeft in 1971 diplomatieke betrekkingen aangeknoopt met de Volksrepubliek China en dit zonder enig territoriaal voorbehoud. Dit betekent dat het autonoom gebied Tibet als een integraal deel van de Volksrepubliek China wordt beschouwd en niet als een door China bezet gebied. België erkent dus niet de Tibetaanse staat of Tibetaanse nationaliteit, maar erkent wel het Tibetaanse volk. Officieel hebben etnisch Tibetanen de Chinese nationaliteit. Dit neemt niet weg dat Tibetanen, geboren in (Noord-)India uit Tibetaanse vluchtelingen, die voor de Indiase overheid de Tibetaanse nationaliteit hebben, hun Chinese nationaliteit moeilijk zullen kunnen bewijzen, want hun Indiase geboorteakte creëert geen banden met de Chinese overheid en de Chinese nationaliteit. De Indiase overheid geeft aan deze Tibetanen Indiase identiteits- en reisdocumenten voor Tibetanen of Tibetaanse vluchtelingen."

### *Onverwijderbaarheid*<sup>255</sup>

In het Jaarverslag Migratie 2008 beschreef het Centrum uitgebreid de situatie van onverwijderbare personen. Toen verwezen we al voor het eerst naar de specifieke situatie van de Tibetanen<sup>256</sup>, die een hybride groep vormen. Hun onverwijderbaarheid hangt zowel samen met een mogelijke schending van artikel 3<sup>257</sup> van het EVRM wanneer ze door omstandigheden hun asielverzoek negatief beantwoord zagen, als met materiële redenen (bijvoorbeeld door identificatieproblemen wanneer de overheden van het herkomstland betrokkenen niet kunnen of willen identificeren als hun onderdanen).

Indien men niet voor het internationaal beschermingsstatuut in aanmerking komt, belandt men in een juridisch vacuüm. Een Tibetaan die naar China moet terugkeren, roept de schending van artikel 3 van het EVRM in. Tibetanen met voormalig verblijf in India beschikken niet (of niet meer) over een wettig verblijf.<sup>258</sup> Tibetanen die voor hun vertrek uit India een speciaal voor Tibetanen afgeleverd Indisch reisdocument hebben verkregen, zouden eventueel kunnen terugkeren indien dit reisdocument nog geldig is én India hen een terugkeervisum aflevert<sup>259</sup>. Tibetanen die voor hun vertrek in Nepal verbleven, hadden daar meer dan waarschijnlijk geen enkel verblijfsstatuut. Hun situatie is en blijft er dan ook erg precair. Indien een Tibetaan onwettig in India of Nepal verblijft, loopt hij risico op gedwongen uitwij-

255 De situatie van de onverwijderbare personen wordt ook aangehaald in de terugkeerrichtlijn, waarbij artikel 9 van deze richtlijn stelt dat elke persoon van wie de verwijdering door de betrokken lidstaat wordt uitgesteld in het bezit gesteld dient te worden van een attest dat deze (tijdelijke) onmogelijkheid tot verwijdering attesteert. Zie voor meer informatie over deze richtlijn: *Enkele uitdagingen bij omzetting van de terugkeerrichtlijn*, Hoofdstuk 6.

256 Zie infra. Voor meer informatie over onverwijderbaarheid, zie ook: *Jaarverslag Migratie 2008*, p.56.

257 Blootstelling aan wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen.

258 De Indiase wetgeving voorziet dat personen, die terugkeren naar India terwijl hun verblijfsdocument (RC) is vervallen of die dit niet indienden bij de autoriteiten vóór hun vertrek, risico lopen op een boete of een gevangenisstraf van maximaal 5 jaar.

259 Dit reisdocument is vooral gekend onder de naam 'Yellow Book'. Het wordt enkel op voorspraak van de Tibetaanse overheid in ballingschap afgeleverd door het Indiase Ministerie van Buitenlandse Zaken aan Tibetanen die al in het bezit zijn van een RC. Met dit reisdocument kan een Tibetaan een visum aanvragen om te reizen naar andere landen. Het reisdocument moet voorzien zijn van een 'NORI' (= No objection to return to India), maar biedt geen automatisch terugkeer recht naar India. Indien men wil terugreizen naar India, moet men eerst een terugkeervisum aanvragen bij de Indiase ambassade in het land van verblijf. Noch het 'Yellow Book', noch het terugkeervisum worden veel afgeleverd door de Indiase overheid.

zing naar China.<sup>260</sup>

Tussen 2009 en januari 2011 vond één gedwongen verwijdering van een Tibetaanse onderdaan naar India plaats.<sup>261</sup> Daarnaast worden er regelmatig Tibetanen opgesloten in een gesloten centrum met het oog op repatriëring<sup>262</sup> (naar waar is onduidelijk), maar weer vrijgelaten na verloop van tijd. Soms krijgen ze bezoek van een Chinese tolk, soms contacteert de DVZ het Tibetaans bureau te Brussel om te weten of betrokkene naar China kan terugkeren (*quod non*). Volgens de Cel Identificatie van de DVZ in februari 2010 blijkt dat er al een hele tijd geen Tibetanen meer gerepatriëerd worden naar China omdat de Chinese autoriteiten niet meewerken.<sup>263</sup>

### Besluit

Tibetanen maken over het algemeen een moeilijker traject door, omdat zij bij elke stap die zij zetten geconfronteerd worden door een nieuw administratief obstakel. Deze obstakels komen steeds voort uit een gebrek aan officieel erkende documenten die hun iden-

titeit of burgerlijke staat bewijzen. Dit blijft dus een pijnpunt waar veel aandacht aan besteed zal moeten worden. Het Centrum blijft deze situatie dan ook verder opvolgen.

Daarnaast lijkt voor het Centrum de moeilijke situatie van de Tibetanen die voortkomt uit hun onverwijderbaarheid perfect te passen in het gegeven van de prangende humanitaire situatie. Hierbij is het Centrum voorstander van het in overweging nemen van de korf van elementen die de situatie van de betrokken persoon samenvat. Het Centrum adviseerde zo al dat de situatie van de vreemdeling die zich in een dermate prangende situatie bevindt zodat de enige uitweg een verblijfsmachtiging is zeker ten gronde onderzocht zou moeten kunnen worden in een regularisatieverzoek.

Tot slot luidt in vele gevallen het advies dat Tibetanen eigenlijk een procedure tot staatloosheid zouden moeten opstarten. Echter, deze procedure duurt lang en kan niet altijd een oplossing bieden voor het verblijfsprobleem waarmee een aantal van hen blijft geconfronteerd. Een door de rechter vastgestelde staatloosheid leidt immers niet automatisch tot een verblijfsrecht. Nochtans stelde het Grondwettelijk Hof in 2009<sup>264</sup>: *“Wanneer is vastgesteld dat de staatloze deze hoedanigheid heeft verkregen omdat hij buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en dat hij aantoonde dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan verkrijgen in een andere Staat waarmee hij banden zou hebben, kan de situatie waarin hij zich bevindt op discriminerende wijze afbreuk doen aan zijn grondrechten. Hieruit vloeit voort dat, wat het verblijfsrecht betreft, het verschil in behandeling tussen de staatloze die zich in een dergelijke situatie op het Belgisch grondgebied bevindt en de erkende vluchteling, niet redelijk verantwoord is.”* Het lijkt ons dat Tibetanen wiens staatloosheid door de rechter zou vastgesteld worden en die individueel kunnen aantonen dat ze hun voormalig verblijfsrecht in India (of Nepal) hebben verloren of er nooit één hebben kunnen krijgen, perfect in deze categorie thuishoren. Het Centrum herhaalt hier de aanbeveling die het al eerder formuleerde: De bevoegde minister zou er bij het uitoefenen van z'n discretionaire bevoegdheid toe moeten gebonden zijn om personen te machtigen tot verblijf indien er officiële erkenning bestaat door een Belgische instantie van hun staatloosheid.

260 Zie voor meer informatie: Australian Government, Migration review Tribunal. *Country Information Nepal*, NPL36609, 14 mei 2010, In: <http://www.mrrt.gov.au/Country-Advice/Nepal/Nepal/default.aspx> + *Country Information India*, IND35712, Tibetans in India, 12 november 2009, In: <http://www.mrrt.gov.au/Country-Advice/India/India/default.aspx?retain=true&pg=3>, geraadpleegd 11 februari 2011.

261 Zie de *Nieuwsbrief Terugkeer* van Vluchtelingenwerk Vlaanderen december 2010. Volgens de informatie waarover het Centrum beschikt, was betrokkene nog maar enkele maanden in België alvorens gerepatriëerd te worden naar India. Hoewel betrokkene in het bezit was van het speciale reisdocument en vanuit het gesloten centrum diverse gesprekken met de Indische ambassade te België had, was het voor betrokkene niet duidelijk of de Indische ambassade een terugkeervisum zou afleveren. Betrokkene kreeg zijn reisdocument pas terug bij aankomst in India, waar hij zag dat er geen extra terugkeervisum in het reisdocument was aangebracht. Daarenboven, was het verblijfsdocument (het RC) van betrokkene – wegens zijn vertrek naar België – ongeldig. Hierdoor kreeg betrokkene bij aankomst in India redelijk wat problemen met de Indische politie, werd hij tijdelijk opgesloten en kwam enkel vrij na het betalen van een borgsom. Het verdere verblijf in India was noodgedwongen onwettig.

262 Daar de DVZ geen aparte registratie van Tibetaanse personen bijhoudt, is het zeer moeilijk om te weten hoeveel personen er bij een interceptie door de politie (1) in detentie worden geplaatst, (2) een bevel om het grondgebied te verlaten krijgen, of (3) onmiddellijk worden gerepatriëerd. Uit de statistieken betreffende de Chinese onderdanen zien we voor 2010 dat (1) 59 personen werden opgesloten, (2) 92 een BGV ontvingen en (3) 9 onmiddellijk werden gerepatriëerd.

263 *Nieuwsbrief terugkeer*, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, december 2010. In augustus 2010 gaf de vorige uitgave van deze nieuwsbrief deze informatie: *“China neemt enkel Tibetanen terug wanneer die rechtstreeks uit China naar België zijn gekomen en dit kunnen bewijzen aan de hand van reisdocumenten. In dit geval levert de ambassade LP af bij vrijwillige terugkeer of medewerking aan gedwongen terugkeer (nooit wanneer iemand zich verzet tegen gedwongen terugkeer). Deze laatste zijn dus de facto onverwijderbaar, en worden vrijgelaten met BGV, in de hoop dat ze alsnog beslissen om zelfstandig terug te keren. Tibetanen die niet rechtstreeks uit China naar België zijn gekomen, maar bijvoorbeeld een tijd in Indië of Nepal woonden, worden doorgaans door China niet teruggenomen en krijgen geen identiteitsdocumenten. Als ze niet officieel geregistreerd waren in India of Nepal, nemen deze landen ook niet terug, waardoor zij meestal de facto onverwijderbaar zijn. In dat geval raadt DVZ de procedure staatloosheid aan.”*

264 GwH, 17 december 2009, nr. 198/2009, B.7.



# **C. BELEIDS- AANBEVELINGEN**



Het Centrum beveelt aan om de gegevens te bewaren van de personen die een beroep doen op het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980, opdat een longitudinale opvolging van deze personen verzekerd kan worden. Dan kan zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve wijze het sociale en professionele parcours, dat zij na hun regularisatie afleggen, geanalyseerd worden. Dit type van opvolging moet ook toegepast kunnen worden op andere categorieën vreemdelingen (studenten, gezinsherenigers, ...).

Het Centrum beveelt aan dat het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 wordt aangepast, enerzijds om bij wet vast te leggen dat een verzoek tot machtiging tot verblijf in België kan worden ingediend door een vreemdeling die zich in een bepaalde humanitaire situatie bevindt, en anderzijds om de minister de bevoegdheid te geven om deze humanitaire situaties in een in ministerraad overlegd koninklijk besluit vast te leggen. Dat is een onmisbaar instrument naast de geval per geval beoordelingswijze in het kader van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid.

Het Centrum beveelt aan om de Minister te binden, bij de uitoefening van z'n discretionaire bevoegdheid (in toepassing van het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980) om personen te machtigen tot verblijf, ten aanzien van personen van wie door een Belgische rechtbank is vastgesteld dat ze staatloos zijn.

De wetgeving inzake de hernieuwing en de verlenging van verblijfstitels legt voorwaarden op aan de titularis (datum voor de indiening van de aanvraag, materiële voorwaarden, voor te leggen documenten) maar niet aan de overheid. Het Centrum beveelt aan dat de wet de Dienst Vreemdelingenzaken een termijn voorschrijft waarbinnen de DVZ een aanvraag tot hernieuwing moet behandelen en dat bepaald wordt wat er gebeurt als deze termijn niet wordt nageleefd. Het Centrum beveelt ook aan dat de DVZ over de nodige materiële middelen en het nodige personeel beschikt om aan deze termijn tegemoet te komen. In de huidige stand van de wetgeving, beveelt het Centrum aan dat de gemeenten een bijlage 15 afleveren, die het wettelijk verblijf van de vreemdeling dekt, telkens de instructie tot verlenging of hernieuwing van de verblijfstitel de gemeente bij het verstrijken van de verblijfsvergunning niet heeft bereikt.

In het kader van z'n werkzaamheden over de problematiek van onverwijderbare personen, ontwikkelde

het Centrum de aanbeveling aan de Belgische overheid om aan de persoon wiens verwijdering niet kan worden uitgevoerd, schriftelijk te bevestigen dat diens terugkeerbesluit tijdelijk niet zal worden uitgevoerd (conform de facultatieve bepaling van het artikel 9.2 van de richtlijn 2008/115/EG).

Het Centrum beveelt aan om praktische oplossingen uit te werken om te waarborgen dat kinderen die in België school lopen en wiens verblijfssituatie onwettig of precair is, zich kunnen aansluiten bij sportverenigingen en kunnen deelnemen aan competities die door de sportfederaties worden georganiseerd.

Het Centrum beveelt aan om een specifiek veld toe te voegen aan het administratieve controleverslag van vreemdelingen dat de politie opstelt ten behoeve van de DVZ, waarmee de politie kan meedelen dat de vreemdeling zich vrijwillig aanbood met het oog op het neerleggen van een klacht.



**HOOFDSTUK 4:**  
**RECHT OP**  
**GEZINSLEVEN**



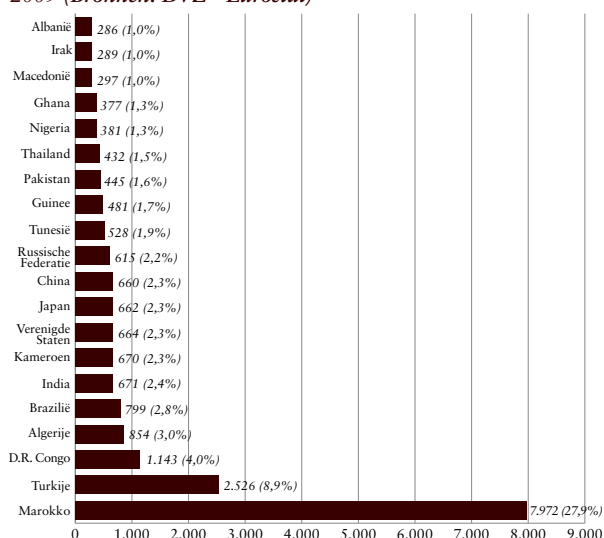
# A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE





In de vorige Jaarverslagen Migratie van het Centrum werd de problematiek van gezinshereniging vooral aan de hand van gegevens over afgeleverde visa onderzocht. Dit jaar behandelen we dit thema door gegevens over de afgifte van de eerste verblijfstitels te onderzoeken. Deze bron heeft als voordeel een veel bredere kijk te bieden op de problematiek van het verblijf om familiale redenen. Het afleveren van visa gebeurt via een diplomatieke post in het buitenland, maar sommige verblijfsaanvragen om familiale redenen kunnen ook in België gebeuren en wel die op grond van artikel 40 van de wet van 15 december 1980. Bepaalde landen zijn bovendien niet aan de visumplicht onderworpen, terwijl alle derdelanders wel in de gegevensbank over de verblijfstitels zitten.

.....  
**Figuur 27: Belangrijkste nationaliteiten van personen die een eerste verblijfstitel om familiale redenen kregen, 2009 (Bronnen: DVZ - Eurostat)**



.....  
 De twee grootste nationaliteitsgroepen die in 2009 om familiale redenen een eerste verblijfstitel kregen, waren Marokkanen – 7.972 vergunningen of 28% van alle nieuw afgeleverde verblijfsvergunningen om familiale redenen – en Turken – 2.526 afgeleverde verblijfstitels (of 9%). Zij worden gevolgd door nationaliteitsgroepen die niet in de visumgegevens voorkomen: in het lijstje van landen die om familiale redenen de meeste machtigingen tot verblijf kregen, staat Brazilië op plaats vier, de Verenigde Staten op plaats zeven en Japan op plaats acht. Onderdanen van de Democratische Republiek Congo, Algerije, India en Kameroen behoorden in 2008 al bij de top van de landen met het meeste aantal visa voor gezinshereniging. In 2009

staan ze nog altijd in de top tien van de belangrijkste nationaliteitsgroepen die een verblijfsvergunning om familiale redenen kregen (Figuur 27).

De gegevens over de afgifte van de eerste verblijfstitels om familiale redenen zijn beschikbaar volgens de familieband van de persoon die overkomt (echtgeno(o)t(e), bloedverwanten in opgaande of neergaande lijn) en volgens de nationaliteit van de persoon die al in België verblijft (EU-burger of derdelander). Figuur 28 geeft een heel gedetailleerd overzicht van de vier vormen van gezinshereniging die in België het vaakst voorkomen. We maken deze analyse zowel voor de twintig landen met het grootste aantal migraties voor familiale redenen (zie figuur 27), als voor bepaalde landen met atypische kenmerken. Zoals figuur 27 aantoon, bestaan er grote verschillen per land in het aantal personen dat beroep doet op de migratie voor familiale redenen. De eerste vorm van gezinshereniging (*kwadrant 1*) omvat de nationaliteitsgroepen die het vaakst met een echtgenoot of een partner uit een derde land worden herenigd. De nationaliteitsgroepen in het *tweede kwadrant* worden het vaakst met een echtgenoot of partner die EU-burger is, herenigd. In het *derde kwadrant* zitten de nationaliteitsgroepen die vooral een bloedverwant in op- of neergaande lijn die EU-burger is, vervoegen. In het *vierde kwadrant* vinden we tot slot de nationaliteitsgroepen die vooral met een bloedverwant in op- of neergaande lijn uit een derde land worden herenigd.

De meeste migranten die in het kader van een gezinshereniging naar België komen, voegen zich bij een echtgenoot of een partner die EU-burger is (*kwadrant 2*). Gemiddeld 70% van de personen bij wie men zich vervoegt, zijn EU-burgers en 70% van de mensen die naar België komen, zijn echtgenoten of partners (de rode lijnen in figuur 28 geven deze gemiddelden weer). Enkele nationaliteiten zitten boven dit gemiddelde. Het gaat om Turken, Algerijnen, Marokkanen, Brazilianen, Tunesiërs, Senegalezen, Filippijnen en Thai. Voor deze nationaliteitsgroepen schommelt het percentage EU-burgers waarmee ze worden herenigd tussen 72% voor Turken en 95% voor Thai. Bij de echtgenoten en partners die overkomen, schommelt het percentage tussen 72% voor Brazilianen en 86% voor Tunesiërs. Het *tweede kwadrant* leert ons ook dat 55% van de Afghanen, 59% van de Chinezen en 68% van de Pakistanen zich bij een EU-burger voegen. Nog in het *tweede kwadrant* zitten de Ghanezen, de Macedoniërs en de Kameroeners onder het algemene gemiddelde.

Voor deze nationaliteitsgroepen gaat het in 59% tot 67% van de gezinsherenigingen om een echtgenote of een partner die naar België komt. Bovendien worden 65 tot 69% van de onderdanen uit deze landen met een EU-burger herenigd.

**“De meeste migranten die in het kader van een gezinshereniging naar België komen, voegen zich bij een echtgenoot of een partner die EU-burger is.”**

In het *eerste kwadrant* van dit schema zien we een tweede grote groep met onderdanen uit Palestina, Irak, Guinee, Djibouti, Nepal, Zuid-Korea, Japan, de Verenigde Staten, Niger en India. Opvallend is dat personen uit deze groep

zich vooral bij derdelanders voegen. Het percentage schommelt tussen 11% voor de Japanners en 47% voor de Nigerezen. In deze groep komen ook industrielanden voor zoals de Verenigde Staten, Japan en Zuid-Korea. Hun onderdanen vragen zo goed als nooit de Belgische nationaliteit aan.<sup>265</sup> We treffen ook Irakezen,

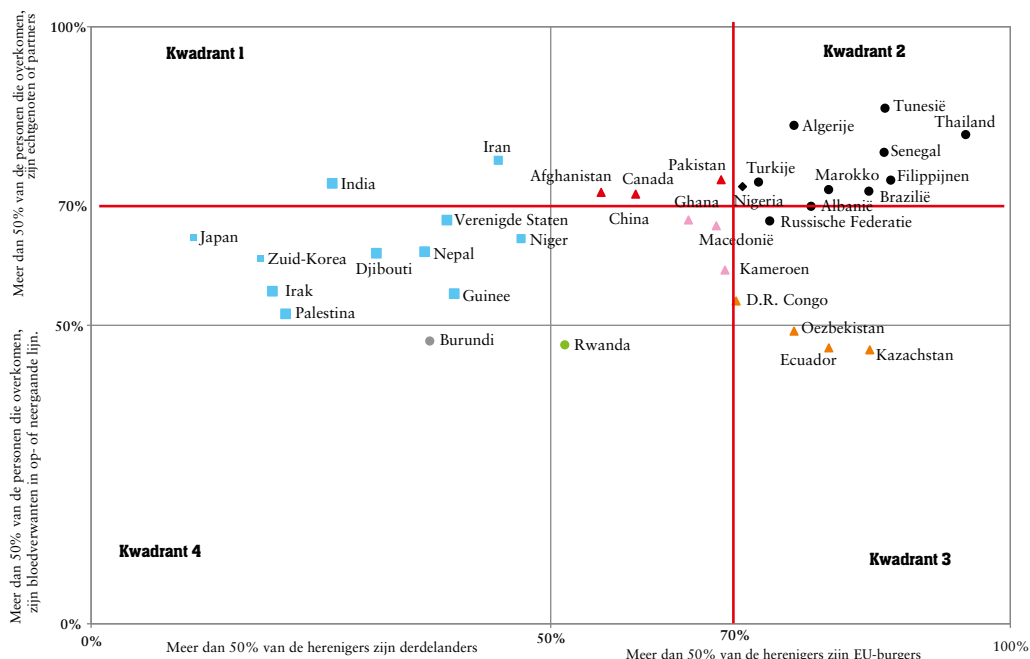
Guineeërs, Palestijnen en Nepalezen aan waarvan een vrij groot aantal de afgelopen jaren internationale bescherming hebben aangevraagd.

Heel atypisch is het geval van Burundi dat als enige land in het *vierde kwadrant* zit. Bij iets meer dan 50% van de gezinsherenigingen gaat het om kinderen die zich bij een derdelander komen voegen.

In het *derde kwadrant* treffen we Ecuadoranen, Oezbeken en Kazachen aan. In meer dan 70% van de gevallen gaat het om gezinshereniging met een EU-burger en in meer dan 50% gaat het om kinderen of bloedverwanten in opgaande lijn die van de herenigingsmaatregel genieten. Opvallend bij deze drie nationaliteitsgroepen is het grotere aandeel bloedverwanten in opgaande lijn dan bij de andere nationaliteiten (20 tot 25% van de verblijfstitels op basis van gezinshereniging). Nog in het *derde kwadrant* worden Rwandezen vooral herenigd met bloedverwanten in op- of neergaande lijn en is de hereniger in 51% van de gevallen een EU-burger.

265 Zie ADSEI, Vreemdelingen die Belg werden per gewest en voornaamste nationaliteiten, 2003-2007 ([http://statbel.fgov.be/nl/binaries/31162\\_nl\\_tcm326-56081.xls](http://statbel.fgov.be/nl/binaries/31162_nl_tcm326-56081.xls)), 2009

*Figuur 28: Classificatie per nationaliteit van de personen die via gezinshereniging naar België komen op basis van de nationaliteit van de persoon bij wie ze zich vervoegen (al dan niet EU-burger) en van de vorm van hereniging (echtgen(o)t(e)/partner of ander familielid), 2009 (Bronnen: DVZ - Eurostat - Berekeningen; Schoonvaere Quentin (IACCHOS - UCL))*





# **B. ANALYSE EN UITDAGINGEN**



## I. Een vergelijking van het recht inzake gezinshereniging naargelang de nationaliteit van de aanvrager

Het recht op gezinshereniging vloeit voort uit artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens over het recht op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven. Omdat het niet om een absoluut recht gaat, kan de overheid bepalen onder welke omstandigheden en voorwaarden iemand dit recht verwerft. Het recht op gezinshereniging is het recht van de persoon die legaal in België verblijft om zijn familieleden te laten overkomen en het recht van de familieleden van een persoon die legaal in België verblijft om met die persoon samen te leven.

Het recht op gezinshereniging hangt af van het verblijfsstatuut of van de nationaliteit van de persoon die legaal in België verblijft en die zijn recht op gezinshereniging wil uitoefenen. In deze tekst komen in grote lijnen de verschillende stelsels aan bod die in de Belgische wetgeving zijn vastgelegd, zonder in details te treden en zonder in te gaan op de uitzonderingen op de algemene regels<sup>266</sup>.

De nationaliteit van de persoon die in België verblijft, bepaalt welk stelsel van toepassing is. Twee Europese richtlijnen regelen deze kwestie gedeeltelijk. Het recht op gezinshereniging van derdelanders<sup>267</sup> die legaal in België verblijven, wordt geregeld door de richtlijn aangaande het recht op gezinshereniging.<sup>268</sup> Het recht op gezinshereniging van familieleden van een EU-burger<sup>269</sup>, ongeacht hun nationaliteit, wordt geregeld door de EU-burgerrichtlijn.<sup>270</sup> Het recht van de Europese Unie zegt evenwel niets over het recht op gezinshereniging van EU-burgers die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer, te

weten de Belgen die in België wonen.<sup>271</sup> Dit moet in nationale wetgeving worden geregeld. In België kan een Belgische onderdaan – op enkele uitzonderingen na – aanspraak maken op hetzelfde stelsel als Europese onderdanen.<sup>272</sup>

**“De nationaliteit van de persoon die in België verblijft, bepaalt welke regels van toepassing zijn.”**

In totaal zijn er dus drie verschillende stelsels voor gezinshereniging. Twee ervan worden geregeld door Europese richtlijnen die België heeft omgezet. Tussen de verschillende stelsels zijn er grote verschillen. Die hebben betrekking op de familieleden die zich kunnen voegen bij de persoon die legaal in België verblijft, op de voorwaarden die moeten vervuld zijn, en op de procedure die moet worden gevolgd.

### Familieleden

*Derdelanders* met een beperkte of onbeperkte verblijfstitel kunnen hun echtgenoot of hun partner die ouder is dan 21 jaar en hun kinderen jonger dan 18 jaar naar België laten overkomen. Zij kunnen ook hun gehandicapte kinderen ouder dan 18 jaar laten overkomen.

*EU-burgers en Belgen* kunnen hun echtgenoot of partner, hun kinderen jonger dan 21 jaar, hun kinderen ouder dan 21 jaar te hunnen laste en hun bloedverwanten in opgaande lijn te hunnen laste laten overkomen.

### Materiële voorwaarden

*Derdelanders* met een beperkte verblijfstitel op basis van het studentenstatuut moeten over stabiele, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen en over voldoende huisvesting beschikken en hun familieleden moeten een ziekte- en invaliditeitsverzekering hebben.<sup>273</sup>

266 Deze uitzonderingen hebben onder meer te maken met de situatie van buitenlandse studenten, niet-begeleide minderjarigen en erkende vluchtelingen, maar ook met de hereniging van mensen die de nationaliteit hebben van een land waarmee België een bilaterale overeenkomst heeft gesloten, zoals Marokko, Tunesië, Algerije, Turkije, de landen van het voormalige Joegoslavië enz.

267 Derdelanders zijn alle mensen die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben.

268 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (kort: richtlijn gezinshereniging). Deze richtlijn werd omgezet in artikel 10 en volgende van de wet van 15 december 1980.

269 EU-burger is iedereen die de nationaliteit van een EU-lidstaat heeft.

270 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Deze richtlijn werd omgezet in artikel 40 en volgende van de wet van 15 december 1980.

271 Zie: *Belgen, EU-burgers en het recht op gezinsleven: eigen onderdanen, tweedegradsburgers van de Unie?*, verder in dit hoofdstuk.

272 Deze gelijkstelling vloeit voort uit artikel 40ter van de wet van 15 december 1980.

273 Voor een analyse van de materiële voorwaarden voor de gezinshereniging van derdelanders, zie *Jaarverslag Migratie 2007*, pp.130-133; *Jaarverslag Migratie 2008*, pp.109-111, *Jaarverslag Migratie 2009*, p.115.

*Derdelanders met een beperkt (uitgezonderd de studenten) of onbeperkt verblijf* hoeven alleen over stabiele bestaansmiddelen<sup>274</sup> te beschikken als ze een meerderjarig gehandicapt kind willen laten overkomen. De andere voorwaarden (te weten voldoende huisvesting en een ziekte- en invaliditeitsverzekering voor de familieleden) blijven van kracht.

Een *EU-burger* die zijn recht op vrij verkeer uitoefent en zich in België wil vestigen, moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Als hij niet economisch actief is, maar toch over voldoende bestaansmiddelen beschikt, moet hij het bestaan hiervan bij zijn komst naar België aantonen. Familieleden die hij wil laten overkomen, moeten het bewijs van een ziekteverzekering kunnen voorleggen. Als hij in België wel economisch actief is<sup>275</sup>, hoeft hij niet aan te tonen dat hij over stabiele en voldoende bestaansmiddelen beschikt en dat hij een ziekteverzekering voor zijn familieleden heeft afgesloten.

*Belgische onderdanen* moeten altijd aantonen dat zij over stabiele en voldoende bestaansmiddelen beschikken als zij hun bloedverwanten in opgaande lijn willen laten overkomen. Hun familieleden moeten ook een ziekteverzekering hebben.

### **Procedure**

Familieleden van een *derdelander* moeten hun aanvraag bij de Belgische ambassade in hun land van verblijf indienen. Als zij legaal in België verblijven, kunnen zij dit ook doen bij de gemeente waar zij verblijven. De Dienst Vreemdelingenzaken moet de aanvraag binnen een termijn van negen maanden beantwoorden. Deze termijn kan eventueel tot maximaal vijftien maanden worden verlengd. Als de familieleden van een *derdelander* die legaal in België verblijft, al in België zijn, maar hier niet regelmatig verblijven, kunnen zij hun aanvraag tot gezinshereniging alleen in België indienen als zij buitengewone omstandigheden<sup>276</sup> invoeren. In alle andere gevallen moeten zij naar hun land van herkomst terugkeren om daar hun aanvraag tot gezinshereniging bij een Belgische consulaire post in te dienen.

Familieleden van *Belgen* of van *EU-burgers* mogen hun aanvraag bij de Belgische ambassade in hun land van verblijf indienen. Zij kunnen dit ook in België doen ongeacht of zij er legaal verblijven. Indien hun verblijf echter onwettig is, kan hen wel een boete van 200 euro worden opgelegd. In de Belgische wetgeving is geen termijn vastgelegd waarbinnen de overheid een visumaanvraag moet behandelen.<sup>277</sup> Als de aanvraag in België wordt ingediend, moet de bevoegde administratie die wel binnen vijf maanden behandelen.

### **Verblijf van familieleden**

Familieleden van een *derdelander* met een beperkte verblijfstitel genieten even lang van een verblijfsrecht als de persoon die hen laat overkomen. Als een *derdelander* gemachtigd tot onbeperkt verblijf, een EU-burger of een Belg hen laat overkomen, zijn de eerste drie jaar van hun verblijf voorwaardelijk. Pas daarna kunnen ze van een onbeperkt verblijf genieten, op voorwaarde dat de basisvoorwaarden voor de gezinshereniging nog vervuld zijn.

### **Besluit**

Deze vereenvoudigde voorstelling mag niet verhullen dat de verschillende stelsels voor gezinshereniging almaar ingewikkelder worden. Op deze algemene regels bestaan heel wat uitzonderingen<sup>278</sup>. De ontwikkelingen binnen het Europese recht – dat al een impact heeft op gezinshereniging in België – zullen bepalend zijn voor de toekomst van gezinshereniging. Zo bevat richtlijn 2009/50/EG – die de voorwaarden vastlegt voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op een hooggekwalificeerde baan ('Blue card'-richtlijn) – een aantal gunstigere bepalingen die afwijken van de voorwaarden voor gezinshereniging die krachtens richtlijn 2003/86/EG op derdelanders van toepassing zijn. Deze benadering kan tot nog meer verschillen in de stelsels voor gezinshereniging leiden, als de Unie diezelfde weg blijft bewandelen.

Binnen deze complexe context pleit het Centrum ervoor om na te gaan of de vastgelegde verschillen in behan-

274 Zie het arrest *Chakroun: (Materiële) voorwaarden voor gezinshereniging*, verder in dit hoofdstuk.

275 Als zelfstandige of loontrekker.

276 Art. 12bis, § 1, 3<sup>e</sup> van de wet van 15 december 1980.

277 Zie: *Recht op toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers*, Hoofdstuk 1.

278 Deze uitzonderingen hebben onder meer te maken met de situatie van buitenlandse studenten, niet-begeleide minderjarigen en erkende vluchtelingen, maar ook met de hereniging van mensen die de nationaliteit hebben van een land waarmee België een bilaterale overeenkomst heeft gesloten, zoals Marokko, Tunesië, Algerije, Turkije, de landen van het voormalige Joegoslavië enz.

deling tussen de verschillende categorieën stroken met de beoogde doelstelling. Bovendien moeten bij elke hervorming van de regels voor gezinshereniging de

principes van gelijke behandeling en non-discriminatie strikt in acht worden genomen.

Tabel 13: Overzichtstabel<sup>279</sup>

		Derdelanders		Belgen en EU-burgers	
		Met beperkte verblijfstitel	Met onbeperkte verblijfstitel	Belgen	EU-burgers
Familieleden	Minderjarige kinderen	Ja, tot 18 jaar	Ja, tot 18 jaar	Ja, tot 21 jaar	
	Meerderjarige kinderen	Neen ( <i>behalve voor een gehandicapt kind</i> )	Neen ( <i>behalve voor een gehandicapt kind</i> )	Ja, als zij ten laste zijn	
	Echtgenoot of partner	Ja, vanaf 21 jaar (18 jaar als de band al voor de migratie bestond)	Ja, vanaf 21 jaar (18 jaar als de band al voor de migratie bestond)	Ja ( <i>vanaf 21 jaar voor de partner, teruggebracht tot 18 jaar als zij in het buitenland al minstens één jaar hebben samengewoond voor de EU-burger naar België kwam</i> )	
	Bloedverwanten in opgaande lijn	Neen	Neen	Ja, als zij ten laste zijn	
Materiële voorwaarden	Bestaansmiddelen	Neen ( <i>behalve voor een gehandicapt kind</i> )	Neen ( <i>behalve voor een gehandicapt kind</i> )	Neen ( <i>behalve voor bloedverwanten in opgaande lijn ten laste</i> )	Neen ( <i>behalve voor de EU-burger die niet economisch actief is</i> )
	Voldoende huisvesting	Ja	Ja	Nee	Nee
	Ziekteverzekering	Ja	Ja	Neen ( <i>behalve voor bloedverwanten in opgaande lijn ten laste</i> )	Neen ( <i>behalve voor de EU-burger die niet economisch actief is</i> )
Procedure	Vanuit het buitenland	Visumaanvraag		Visumaanvraag	
		Max. behandelingstermijn 15 maanden		Geen maximale behandelingstermijn in de Belgische wetgeving	
	Regelmatig verblijf	Aanvraag bij het gemeentebestuur		Aanvraag bij het gemeentebestuur	
		Max. behandelingstermijn 15 maanden		Max. behandelingstermijn 5 maanden	
	Onregelmatig verblijf	Aanvraag bij het gemeentebestuur		Aanvraag bij het gemeentebestuur	
		Ontvankelijkheidsvoorwaarden: buitengewone omstandigheden		Geen ontvankelijkheidsvoorwaarde	
		Geen max. behandelingstermijn voor het ontvankelijkheidsonderzoek			
Max. behandelingstermijn van 15 maanden zodra en als de aanvraag ontvankelijk is		Max. behandelingstermijn 5 maanden			
Geen administratieve boete		Administratieve boete 200 €			
Verblijfstitel	Beperkt, zelfde looptijd als de persoon die hen laat overkomen	Voorwaardelijk tijdens de eerste drie jaren	Voorwaardelijk tijdens de eerste drie jaren		
		Onvoorwaardelijk na het derde jaar	Onvoorwaardelijk na het derde jaar		

<sup>279</sup> Net als de voorgaande tekst geeft deze tabel alleen de grote basisprincipes weer, zonder stil te staan bij de uitzonderingen met betrekking tot gezinshereniging die voor bepaalde categorieën vreemdelingen gelden (buitenlandse studenten, erkende vluchtelingen, vreemdelingen die vallen onder bilaterale overeenkomsten gesloten met Marokko, Algerije, Tunesië, Turkije en de landen van het voormalige Joegoslavië).

## 2. Belgen, EU-burgers en het recht op gezinsleven: Eigen onderdanen, tweederangsburgers van de Unie?

Uit het voorgaande overzicht van de verschillende stelsels voor gezinshereniging werd duidelijk dat de regels voor burgers van de Unie voortvloeien uit de EU-burgerrichtlijn<sup>280</sup>, en dat deze relatief gezien erg gunstig zijn. De achterliggende bedoeling hiervan is niet zozeer om gezinshereniging aan te moedigen, maar wel om de mobiliteit van EU-onderdanen te bevorderen en afgeleid hiervan ook de mobiliteit van hun familieleden. Een essentieel onderdeel van het burgerschap van de Unie is immers *“het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven”*<sup>281</sup>.

**“Er gaan meer en meer stemmen op om de regels voor Belgen te verstrengen.”**

De Belgische wetgever<sup>282</sup> bevestigde in 2007 zijn eerdere keuze om de voorwaarden gezinshereniging voor Belgen grotendeels te alligneren op de voorwaarden die gelden voor EU-burgers. Ondertussen gaan er evenwel meer en meer stemmen op om de regels voor Belgen toch te verstrengen. Volgens het Centrum is het daarbij van belang rekening te houden met een debat dat momenteel op Europees niveau woedt, en dat raakt aan de bevoegdheden van de Unie, het Unieburgerschap en de gelijke behandeling.

*‘Omgekeerde’ discriminatie*<sup>283</sup>

Een burger van de Unie wordt door de EU-burgerrichtlijn gedefinieerd als *“eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit”*.<sup>284</sup> Toch kunnen niet alle EU-burgers zich op de EU-burgerrichtlijn beroepen, bijvoorbeeld voor wat betreft hun recht op gezinshereniging met derdelands gezinsleden. De draagwijdte van dit instrument beperkt zich immers tot die burgers

van de Unie die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer: *“Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden (...), die hem begeleiden of zich bij hem voegen”*.<sup>285</sup> Het Europees Hof van Justitie (hierna: het Hof) bevestigde meermaals dat er een grensoverschrijdend element in het geding moet zijn om zich op deze EU-regels te kunnen beroepen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een Belg die in Duitsland woont onder toepassing van de EU-burgerrichtlijn valt, maar een Belg die in België woont niet.

Gevolg is dat de lidstaten voor hun eigen onderdanen niet gebonden zijn aan het EU-recht en hen voorwaarden kunnen opleggen die ze niet kunnen opleggen aan andere EU-burgers. In de rechtsleer spreekt men van zogenaamde ‘omgekeerde’ discriminatie wanneer lidstaten hun eigen onderdanen (via het nationaal recht) minder gunstig gaan behandelen dan onderdanen van andere lidstaten die in het land verblijven (waarvoor EU-recht van toepassing is). Deze ‘omgekeerde’ discriminatie blijkt te bestaan in verschillende lidstaten: onder meer in Nederland, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk<sup>286</sup>.

*Europees Hof van Justitie en de zaak Zambrano tegen de Belgische RVA*<sup>287</sup>

Op het punt van de ‘omgekeerde’ discriminatie, zorgt de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten voor controverse. Niet alle burgers van de Unie kunnen zich immers op dezelfde rechten beroepen. Tot hiertoe herhaalde het Hof dat het zich niet kan uitspreken over interne situaties die geen enkel aanknopingspunt hebben met het EU-recht en het verwees voor een oplossing naar de interne rechtsorde

280 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

281 Art. 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).

282 Wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (B.S. 10 mei 2007).

283 ‘Omgekeerde’ discriminatie is de term die in de rechtspraak gebruikt wordt en die we om die reden overnemen. Het Centrum is wel van mening dat de term ongelukkig is gekozen. Het gaat immers kortweg om discriminatie.

284 Art. 2 van richtlijn 2004/38/EG (alsook in art. 20 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie).

285 Art. 3,1 van richtlijn 2004/38/EG.

286 Regioplan Beleidsonderzoek, *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie. Het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen*, Amsterdam, 2009, p.55.

287 Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling.



van de lidstaten.<sup>288</sup> Uitzonderingen zijn enkel mogelijk als de ‘omgekeerde’ discriminatie de doelstellingen van het EU-recht (zoals het recht op vrij verkeer) in het gedrang brengt.

Vanuit het concept van burgerschap van de Unie blijft het de vraag of deze positie van het Hof houdbaar is, in het bijzonder in kwesties waar er grondrechten van EU-onderdanen (zoals het recht op gezinsleven) in het geding zijn. De vraag stelt zich des te meer omdat het Hof – doorheen haar rechtspraak – grensoverschrijdende situaties steeds breder is gaan invullen en daarmee het toepassingsgebied van het EU-recht is gaan rekken. De grens tussen interne en grensoverschrijdende situaties wordt daardoor steeds dunner en is niet altijd even helder.

In dit verband was het uitkijken naar een arrest in de zaak Ruiz Zambrano, waarin de Brusselse arbeidsrechtbank enkele prejudiciële vragen aan het Hof richtte. Eind september 2010 bracht advocaat-generaal Eleanor Sharpston<sup>289</sup> in deze zaak een spraakmakend advies uit. Vooraleer we dit toelichten, schetsen we eerst de feiten. Ruiz Zambrano is een Colombiaan die in 1999 met zijn gezin in België asiel aanvraagt en er sindsdien woont. De asielaanvraag wordt geweigerd, maar – gezien de burgeroorlog in Colombia – is de beslissing voorzien van een niet-terugleidingsclausule. De familie doet nadien enkele verblijfsaanvragen, maar deze worden telkens afgewezen. Tijdens hun verblijf in België krijgt het koppel twee kinderen, die beiden wel – krachtens de toenmalige nationaliteitswetgeving – de Belgische nationaliteit verwierven. Sinds april 2001 is de heer Zambrano tewerkgesteld bij een Belgische firma en er worden op zijn loon socialezekerheids-bijdragen afgehouden. Wanneer hij na onderzoek van de sociale inspectie in oktober 2006 zijn werk verliest, wordt hem een werkloosheidsuitkering geweigerd waartegen hij in beroep gaat. De weigering stoelt op het feit dat hij werkte zonder dat er hiervoor een arbeidsvergunning was (gezien zijn onwettig/precair verblijf).

288 Wel is het Hof van oordeel dat de uitlegging van het EU-recht nuttig kan zijn voor de nationale rechter. Zie: HvJ, *Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon*, C-212/06, pt. 40.

289 HvJ, *Conclusie van advocaat-generaal E. Sharpston in de zaak Gerardo Ruiz Zambrano tegen Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling*, 30 september 2010, C-34/09.

Omdat de heer Zambrano de ouder is van twee kinderen die (door geboorte) de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben, doet de kwestie denken aan het arrest Chen. Onder meer omwille van dit arrest (dat in voetnoot wordt toegelicht)<sup>290</sup>, richt de Brusselse arbeidsrechtbank zich tot het Hof over de toepassing van enkele bepalingen van het EU-recht. Het gaat in het bijzonder over het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (art. 21 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - VwEU)<sup>291</sup>, het verbod op discriminatie (art. 18 VwEU)<sup>292</sup> en de doorwerking van grondrechten. Drie vragen worden aan het Hof voorgelegd, waarvan we er hier twee kort weergeven. Ten eerste, heeft een burger van de Unie een recht te verblijven op het grondgebied van zijn eigen lidstaat? En ten tweede, verleent het verblijfsrecht van een minderjarige EU-burger die in zijn eigen lidstaat blijft ook een afgeleid verblijfsrecht aan de ouder van wie hij ten laste is (en die over voldoende bestaansmiddelen en een ziekteverzekering beschikt)?

In september 2010 bracht advocaat-generaal Sharpston een advies uit in de zaak. Zij is hierin van mening dat het niet wenselijk is dat het Hof de klassieke benadering verder zet waarin het zich afzijdig houdt in interne aangelegenheden. Ze stelt dat het gemaakte onderscheid tussen interne en grensoverschrijdende situaties heel wat vragen oproept. Aan de hand van voorbije rechtspraak argumenteert ze dat deze houding leidt tot ‘verbazend willekeurige resultaten’, en dus tot rechtsonzekerheid.

In het advies reikte ze het Hof twee uitwegen aan. Haar eerste optie was dat EU-burgers, onafhankelijk van

290 HvJ, *Zhu en Chen tegen de Secretary of state for the Home Department*, 19 oktober 2004, C-200/02. Deze zaak gaat over een Chinese moeder, die op reis in Noord-Ierland (Verenigd Koninkrijk) bevalt van een dochter. De dochter krijgt door de toenmalige wetgeving de Ierse nationaliteit (en niet de Britse of Chinese) omdat ze geboren is op het Ierse eiland, waarna de familie verhuist naar Wales (eveneens Verenigd Koninkrijk). Het gezin beschikt over voldoende middelen van bestaan en een ziekteverzekering, en in die omstandigheden stelt het Hof dat de dochter, die burger van de Unie is, het recht heeft op het grondgebied van de andere lidstaat te verblijven. De moeder kan zich evenwel niet beroepen op de regelgeving die stelt dat bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste zijn van een burger van de Unie het recht hebben zich met hem te vestigen. De baby is immers ten laste van de ouders, en niet omgekeerd. Toch oordeelt het Hof dat de moeder hier een afgeleid verblijfsrecht heeft: haar dit verblijfsrecht weigeren zou immers ook het nuttig effect (‘effet utile’) ontnemen van het verblijfsrecht van het kind.

291 Art. 21 VwEU: “1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. [...]”.

292 Art. 18 VwEU: “Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. [...]”.

het feit of ze zich verplaatsen tussen lidstaten, rechten moeten kunnen ontlenuen aan het Europees burgerschap. Een lidstaat kan dan nog weigeren een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen als deze weigering in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. In tweede instantie zocht de advocaat-generaal een uitweg via het verbod op discriminatie (art. 18 VwEU) dat – volgens haar – ook in bepaalde zaken van ‘omgekeerde’ discriminatie van toepassing moet zijn, en meer bepaald wanneer aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: (1) de situatie moet vergelijkbaar zijn met deze van andere burgers van de Unie in dezelfde lidstaat die rechten ontlenuen aan het EU-recht (art. 21 VwEU); (2) er moet een schending van een grondrecht in het geding zijn dat beschermd wordt door het EU-recht; en (3) het nationale recht biedt geen afdoende rechtsbescherming. Ze kwam tot het besluit dat *“Artikel 18 VwEU moet aldus worden uitgelegd dat omgekeerde discriminatie, ontstaan door de wisselwerking tussen artikel 21 VwEU en nationaal recht, die gepaard gaat met een schending van een grondrecht dat onder de bescherming van het Unierecht valt, verboden is wanneer het nationale recht niet ten minste een gelijkwaardige bescherming biedt”*.<sup>293</sup>

Op 8 maart 2011 – net voor het ter perse gaan van dit jaarverslag – viel het arrest in deze zaak. Hoewel het Hof benadrukt dat de EU-burgerrichtlijn niet van toepassing is, concludeert het dat het EU-recht zich verzet tegen nationale maatregelen die *“tot gevolg kunnen hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten”*. Het Hof oordeelt bijgevolg dat de heer Zambrano, als vader van Belgische kinderen die van hem afhankelijk zijn, recht heeft op verblijf en tot toegang tot de arbeidsmarkt. Zonder

ouders zouden deze kinderen immers niet op het grondgebied van de lidstaten kunnen blijven en niet langer hun burgerschapsrechten kunnen uitoefenen.

Voor het eerst spreekt het Hof zich uit over Europese burgerschapsrechten in een puur interne situatie. Deze conclusie is belangwekkend

**“Het gemaakte onderscheid tussen interne en grensoverschrijdende situaties leidt tot ‘verbazend willekeurige resultaten’.”**

293 HvJ, *Conclusie van advocaat-Generaal E. Sharpston in de zaak Gerardo Ruiz Zambrano tegen Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling*, 30 september 2010, C-34/09, pt. 144.

en vraagt om verder analyse. Doordat het Hof zich focust op het feit dat de kinderen afhankelijk zijn van hun ouders, lijkt het de meer algemene kwestie van ‘omgekeerde’ discriminatie voor zich uit te schuiven. Op dat punt is de draagwijdte van het arrest moeilijk te interpreteren. Het leidt dan ook geen twijfel dat het Hof zich hierover snel opnieuw zal moeten buigen.

### *EU-route en België-route*

‘Omgekeerde’ discriminatie leidt ook tot neveneffecten die door de lidstaten als ongewenst worden beschouwd. De zogenaamde EU-route<sup>294</sup> staat voor een fenomeen waarbij mensen de strengere nationale regels voor gezinshereniging proberen te omzeilen door tijdelijk gebruik te maken van hun recht op vrij verkeer. Op die manier activeren ze hun Unierechten en ook bij terugkeer in de eigen lidstaat kan men zich blijven beroepen op het EU-recht (grensoverschrijdend element)<sup>295</sup>.

Een illustratie van de EU-route is de België-route: bepaalde Nederlanders die niet aan de nationale criteria voor gezinshereniging voldoen, verhuizen tijdelijk naar België om binnen het toepassingsgebied van de EU-burgerrichtlijn te vallen. Nederland hanteert immers relatief stringente regels voor eigen onderdanen die aan gezinshereniging wensen te doen (leeftijds-, inkomens- en inburgeringseis). De betrokkenen informeren zich vaak over deze mogelijkheid via internet, waar op verschillende fora een ‘handboek’ voor de België- of EU-route beschikbaar is.

### *Besluit*

Twee Europese richtlijnen regelen respectievelijk het recht op gezinshereniging voor derdelanders (gezinsherenigingrichtlijn) en voor EU-burgers (EU-burgerrichtlijn), maar de Belgen vielen als het ware tussen twee stoelen. Gevolg daarvan is het ontstaan van twee categorieën van EU-burgers en zelfs twee categorieën

294 In een mededeling spreekt de Europese Commissie in dit verband van een misbruik als EU-burgers verhuizen *“met als enige doel zich bij hun terugkeer in de lidstaat van herkomst te kunnen onttrekken aan de nationale wetgeving die hun familiehereniging heeft belemmerd.”* Om een onderscheid te maken met het zogenaamd gewone gebruik, voorziet de Commissie in een reeks indicatieve criteria om te beoordelen of het verblijf in de EU-lidstaat waarnaar ze verhuisden ‘reëel en daadwerkelijk’ was. Europese Commissie, *“Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden”*, COM (2009) 313 definitief, Brussel, 2 juli 2009, pp.18 -19.

295 HvJ, *The Queen tegen Immigration Appeal Tribunal en Surinder Singh*, 7 juli 1992, C-370/90.

Belgen: zij die binnen de grenzen van hun lidstaat blijven en zij die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer. De eerste groep riskeert benadeeld te zijn ten aanzien van de tweede.

Bij een eventuele hervorming van de regelgeving over gezinshereniging, zouden ook Belgen mogelijk strenger behandeld worden dan andere EU-onderdanen. Daarbij moeten we ons toch de vraag stellen of het niet onlogisch – en zelfs contraproductief – zou

zijn dat een Belg die in België woont minder rechten heeft dan zijn Nederlandse buurman, of dan de Belgische buurman die gebruik maakt van een Nederlandse route (of andere EU-route)?

Inzake een grondrecht als gezinshereniging, herhaalt het Centrum dan ook de aanbeveling om de gelijke behandeling (dus ook tussen EU-burgers) als uitgangspunt te nemen. Afwijkingen van dit principe moeten weloverwogen zijn en goed worden beargumenteerd.

### 3. Materiële voorwaarden voor gezinshereniging

Dit onderdeel gaat dieper in op enkele evoluties van de voorwaarden voor gezinshereniging. Eerst besteden we aandacht aan de wijzigingen van de huisvestingsvoorwaarde en de invulling van het duurzame en stabiele karakter van de relatie na twee vernietigingsarresten van de Raad van State. Vervolgens belichten we een arrest van het Europees Hof van Justitie, waarin het Hof zich boog over een prejudiciële vraag uit Nederland over de inkomensvoorwaarde.

#### 3.1. Vernietiging en herstel van de voorwaarden huisvesting en duurzame relatie

##### *Voldoende huisvesting*

De wet bepaalt dat een vreemdeling die zich wil laten vervoegen moet beschikken over ‘voldoende huisvesting’ voor zichzelf en zijn familieleden.<sup>296</sup> Deze voorwaarde wordt verder uitgewerkt bij KB van 8 oktober 1981. Vóór het vernietigingsarrest van de Raad van State bepaalde het koninklijk besluit dat aan deze voorwaarde voldaan is wanneer de vreemdeling een attest<sup>297</sup> van de gemeente voorlegt waaruit blijkt dat de woning waarin hij verblijft, voor hem en voor zijn gezinsleden voldoet aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten die in het betrokken gewest gelden. Met andere woorden, de

regionale wooncodes zijn van toepassing.<sup>298</sup>

In een arrest van 26 februari 2010<sup>299</sup> heeft de Raad van State het desbetreffende artikel<sup>300</sup> van het KB van 8 oktober 1981 vernietigd. De Raad van State oordeelt dat de bepaling veel verder gaat dan wat de wetgever voor ogen had toen deze voorwaarde in de wet werd ingeschreven.<sup>301</sup> Bovendien geeft het koninklijk besluit een verkeerde draagwijdte aan de regionale wooncodes. Vooreerst stelt de Raad van State dat de vereiste in het kader van gezinshereniging een verplichting oplegt aan de bewoners van de woning. Dit in tegenstelling tot de regionale wooncodes die verplichtingen opleggen aan de personen die hun woning ter beschikking stellen aan derden, bijvoorbeeld door verhuring. Bovendien stelt de Raad van State dat geen enkele wooncode sancties voorziet voor woningen die niet conform de regels zijn. Bijgevolg stelt de Raad van

**“De Raad van State stelt dat het systeem waarbij gezinshereniging wordt verboden vanaf het ogenblik dat niet wordt voldaan aan eender welke norm uit de regionale wooncode het proportioneelheidsbeginsel schendt.”**

<sup>296</sup> Art. 10 en 10bis van de wet van 15 december 1980. Deze vereiste is niet van toepassing voor gezinshereniging met een Belg of EU-burger. Zie: *Een vergelijking van het recht inzake gezinshereniging naargelang de nationaliteit van de aanvrager*, eerder dit hoofdstuk.

<sup>297</sup> Een bijlage 6 of 7.

<sup>298</sup> Het Grondwettelijk Hof heeft zich over deze constructie eerder al uitgesproken in zijn arrest nr. 95/2008 van 26 juni 2008. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2008*, pp.108-109.

<sup>299</sup> RvS, 26 februari 2010, nr. 201375.

<sup>300</sup> Oud art. 26/3 van het KB 8 oktober 1981.

<sup>301</sup> De wetgever beoogt hiermee veel meer de woonomstandigheden. Met deze vereiste wil men een einde maken aan bepaalde onaanvaardbare toestanden in verband met de huisvesting van vreemdelingen, zoals onhygiënische of zelfs gevaarlijke woonomstandigheden en huisjesmelkerij. *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2478/001, pp.23-24.

State dat het systeem waarbij gezinshereniging wordt verboden vanaf het ogenblik dat niet wordt voldaan aan eender welke norm uit de regionale wooncode – zonder een onderscheid te maken naargelang de ernst van de tekortkoming<sup>302</sup> – veel strenger is dan wat de wooncodes tot doel hebben. Dit schendt dan ook het proportionaliteitsbeginsel.

Door het arrest moest er volgens de DVZ tijdelijk geen bewijs van voldoende huisvesting worden voorgelegd. Door een herstel-KB van 26 augustus 2010<sup>303</sup> (in werking sinds 8 oktober 2010) kan de DVZ de voorwaarde nu opnieuw controleren. Volgens de nieuwe regeling is er sprake van voldoende huisvesting als de woning voldoet aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid zoals bepaald door het burgerlijk wetboek over de huishuur.<sup>304</sup> Concreet kan de vereiste aangetoond worden door een geregistreerd huurcontract, of door een notariële eigendomstitel voor te leggen van de hoofdverblijfplaats van de vreemdeling.<sup>305</sup>

### *Het stabiele en duurzame karakter van de relatie*

Een vreemdeling die een wettelijke samenwoning aangaat met een verblijfsrechtigde vreemdeling, kan via gezinshereniging naar België komen mits aan een aantal voorwaarden voldaan zijn.<sup>306</sup> Een van deze voorwaarden is dat hij een naar behoren geattesteerde relatie onderhoudt van minstens een jaar.<sup>307</sup> De bewijslast wordt per koninklijk besluit bepaald<sup>308</sup>, waarbij (tot voor kort) een van de criteria was dat de partners moesten aantonen dat zij elkaar al twee jaar kennen en geregeld contacten hadden per telefoon, e-mail of brief, en in die twee jaar minstens drie ontmoetingen hebben gehad die in totaal minstens 45 dagen hebben geduurd.<sup>309</sup> Deze vereiste werd op 26 februari 2010<sup>310</sup>

vernietigd door de Raad van State, omdat de wet zelf maar een relatie van een jaar oplegt.<sup>311</sup>

Naar aanleiding van het vernietigingsarrest werden bij KB van 5 juli 2010 de criteria voor het vaststellen voor het stabiele karakter van de relatie aangepast. Hoewel het arrest enkel betrekking had op de situatie van de derdelander, werden de criteria tegelijk ook aangepast voor gezinshereniging met een Belg of EU-burger. Hierdoor werd het hele koninklijk besluit in overeenstemming gebracht. De nieuwe regeling is sinds 30 juli 2010 van toepassing.

Het stabiele karakter van de relatie kan op drie manieren worden aangetoond. Ten eerste wanneer de partners bewijzen dat ze gedurende minstens één jaar onafgebroken op wettelijke wijze in België of een ander land hebben samengewoond. Ten tweede wanneer de partners bewijzen dat zij elkaar sinds minstens één jaar kennen en kunnen bewijzen dat ze regelmatig contact hebben gehad (via telefoon, briefwisseling of e-mail) en dat zij vóór het indienen van de aanvraag elkaar minstens drie maal hebben ontmoet voor een totaal van 45 dagen of meer.<sup>312</sup> En ten derde kan het stabiel karakter van de relatie ook aangetoond worden wanneer de partners samen een kind hebben.<sup>313</sup> Deze criteria zijn ook van toepassing om het recht op gezinshereniging te doen ontstaan in geval van een wettelijke samenwoning met een Belg of EU-burger, met dat verschil dat de samenwoning niet op wettelijke wijze hoeft te gebeuren.<sup>314</sup>

302 En zonder een procedure te voorzien die nagaat of de gebreken van die aard zijn dat een bewoning onaanvaardbaar is.

303 KB van 26 augustus 2010 tot wijziging van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

304 Art. 2 van de wet van 20 februari 1991 houdende wijziging van de bepalingen van het burgerlijk wetboek inzake huishuur.

305 Art. 26/3 KB 8 oktober 1981 zoals gewijzigd bij KB van 26 augustus 2010.

306 Zie: *Een vergelijking van het recht inzake gezinshereniging naargelang de nationaliteit van de aanvrager*, eerder dit hoofdstuk.

307 Art. 10, §1, 5° wet van 15 december 1980.

308 KB van 17 mei 2007 voor gezinshereniging met derdelanders; KB van 7 mei 2008 voor gezinshereniging met EU-burgers en Belgen.

309 Oud art. 11 KB 17 mei 2007. Vernietigd door de RvS.

310 RvS, 26 februari 2010, nr. 201.374.

311 Het arrest van de Raad van State van 26 februari 2010 vernietigt ook het criterium van de verbintenis tot tenlasteneming (hetgeen zowel vereist werd bij het criterium van twee jaar relatie als bij het criterium van een jaar samenwoning) in het KB van 17 mei 2007 wegens strijdigheid met de wet van 15 december 1980. De Koning kan geen materiële voorwaarden toevoegen wanneer het de criteria moet uitwerken voor een duurzame en stabiele relatie.

312 Art. 11 KB van 17 mei 2007, zoals gewijzigd bij KB van 5 juli 2010.

313 Art. 11 KB van 17 mei 2007, zoals gewijzigd bij KB van 5 juli 2010.

314 Na het arrest van de Raad van State kon het bewijs van het stabiele karakter van de relatie niet meer worden gecontroleerd. Voor de aanvragen waarover de DVZ nog geen beslissing had geveld vóór 30 juli 2010, worden dus iets minder strikte criteria toegepast. In deze gevallen zal de DVZ enkel controleren of er tussen de partners een relatie van een jaar bestaat. Indien de partners samen een kind hebben, wordt het duurzame karakter hierdoor bewezen (Art. 11 KB van 17 mei 2007, zoals gewijzigd bij KB van 5 juli 2010). Deze overgangsregeling is echter niet van toepassing voor een gezinshereniging met een Belg of EU-burger (Art. 40bis van wet van 15 december 1980). Omdat het vernietigingsarrest enkel betrekking heeft op gezinshereniging met derdelanders, blijven voor de aanvragen en beslissingen van gezinshereniging met Belgen of EU-burgers, die dateren van vóór 30 juli 2010, de vereiste van elkaar minstens twee jaar te kennen en drie ontmoetingen te hebben gehad in de twee jaar voorafgaand aan de aanvraag van toepassing, en dit voor een minimumduur van 45 dagen. Voor beslissingen na 30 juli 2010 is eveneens de nieuwe regeling van toepassing.

### 3.2. Het arrest-Chakroun over de inkomensvoorwaarde

In het licht van de wetsvoorstellen die op tafel liggen inzake gezinshereniging en de daarmee verband houdende bijkomende inkomensvoorwaarden, is het belangrijk even stil te staan bij een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).

Het arrest-Chakroun<sup>315</sup> betreft een Marokkaanse man die sinds 1970 in Nederland woont en beschikt over een gewone verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. De echtgenote van de heer Chakroun (met wie hij ten tijde van de feiten al 34 jaar was gehuwd) vraagt in 2006 bij de Nederlandse ambassade in Rabat een machtiging tot voorlopig verblijf om bij haar echtgenoot te kunnen wonen. Deze aanvraag wordt afgewezen omdat de heer Chakroun over onvoldoende inkomsten beschikt. Het Nederlandse vreemdelingenbesluit vereist immers dat de gezinshereniger beschikt over middelen die gelijk zijn aan 120% van het minimumloon.<sup>316</sup> De werkloosheidsuitkering, die de heer Chakroun sinds 2005 ontving, bedroeg immers minder dan de toepasselijke inkomensnorm voor gezinshereniging.

De Nederlandse Raad van State wierp een prejudiciële vraag op over de verenigbaarheid van de 120%-norm met de richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging voor derdelanders, op grond waarvan lidstaten bewijs mogen vragen van “*inkomsten die volstaan om in het onderhoud te voorzien zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat*”.<sup>317</sup>

Het Hof stelt dat er een duidelijk omschreven individueel recht op gezinshereniging ontstaat wanneer aan

de voorwaarden hiertoe wordt voldaan.<sup>318</sup> Beperkingen op dit recht, moeten restrictief geïnterpreteerd worden. Het Hof interpreteert ‘sociale bijstand’ in de zin van de richtlijn als bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige inkomsten en niet als bijstand om bijzondere en onvoorziene kosten te dekken.<sup>319</sup> Bijgevolg mag het recht op gezinshereniging niet geweigerd worden aan iemand die wel stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten kan aantonen om in zijn algemeen noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, maar daarnaast ook een beroep doet op bijstand om bijzondere en onvoorziene kosten te dekken.<sup>320</sup> Het Hof acht zichzelf niet bevoegd om te beoordelen hoe hoog de inkomsten moeten zijn, maar het benadrukt wel dat de omvang van de behoeften sterk kunnen verschillen van persoon tot persoon. De lidstaten mogen wel een referentiebedrag vaststellen, maar ze mogen geen minimuminkomen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan zonder dat er een concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvraag heeft plaatsgevonden.<sup>321</sup>

Er moet bijgevolg een individueel onderzoek plaatsvinden.

#### Impact

Het Hof heeft met zijn uitspraak de speelruimte die de richtlijn aan de lidstaten liet op aanzienlijke wijze ingeperkt. Vooreerst herinnert het Hof eraan dat de richtlijn positieve verplichtingen oplegt, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden. De lidstaten hebben immers geen beoordelingsmarge om gezinshereniging al dan niet toe staan wanneer de betrokkene voldoet aan de voorwaarden vastgelegd in de richtlijn.<sup>322</sup> Maar bovendien mag deze marge sowieso niet gebruikt worden in strijd met het nuttige effect van de richtlijn noch met haar doelstelling i.e. gezinshereniging te bevorderen.<sup>323</sup> Bijgevolg dient de bevoegdheid van de lidstaten om dit recht te beperken strikt geïnterpreteerd te worden. Dit staat in

**“Beperkingen op het recht op gezinshereniging, moeten restrictief geïnterpreteerd worden.”**

315 HvJ, R. *Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08.

316 Art. 3.22 iuncto en art. 3.74 van het besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet van 2000.

317 Daarnaast rijst de vraag naar de toelaatbaarheid van het onderscheid dat Nederland maakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming, door in het laatste geval een substantieel hoger bedrag te hanteren. In zijn arrest stelt het Hof dat de Europese wetgever uitdrukkelijk tot doel had geen onderscheid te maken naargelang het tijdstip waarop een gezin wordt gevormd. De richtlijn laat dus niet toe een onderscheid te maken naargelang de gezinsband tot stand is gekomen voor of na de komst van diegene die in de lidstaat verblijft. Het Hof legt tevens uit dat de lidstaten niet beschikken over een beoordelingsmarge om dit onderscheid in te voeren. Het Hof meent immers dat de richtlijn niet restrictief mag worden uitgelegd en haar nuttig effect niet mag verliezen (§ 59, § 64 arrest Chakroun).

318 HvJ, R. *Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08, pt. 41.

319 *Ibid.*, pt. 49.

320 *Ibid.*, pt. 52.

321 *Ibid.*, pt. 48.

322 HvJ, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese unie*, 27 juni 2006, C-540/03, pt. 60.

323 HvJ, *op.cit.*, pt. 43.

schril contrast met de sterker wordende tendens in de Europese lidstaten om gezinshereniging steeds strikter te reglementeren.

De praktische implicaties van het arrest-Chakroun zijn groot. Concreet wordt aan het handhaven van inkomenseisen de voorwaarde verbonden, rekening te houden met de omstandigheden van het individuele geval. Dit betekent dat lidstaten in elk individueel geval moeten motiveren waarom handhaving

van het middelenvereiste nodig is om te voorkomen dat betrokkenen een beroep doen op het bijstandstelsel. Deze verplichting zal een bijkomende werklast opleggen aan de administratie. De DVZ zal duidelijke aanvraagformulieren moeten opstellen en binnen de vereiste termijn het onderzoek ten gronde moeten uitvoeren.<sup>324</sup>

324 P. De Bruycker en Y. Pascouau, *Gezinshereniging op de kruising tussen het Europese en het Belgische recht*, Koning Boudewijnstichting, januari 2011, pp.26-27.

## 4. Gezinshereniging als belangrijkste migratiekanaal

### EXTERNE BIJDRAGE:

#### GEZINSHERENIGING IN BELGIË: DE KONING BOUDEWIJNSTICHTING GEEFT HET WOORD AAN DE ACTOREN OP HET TERREIN. KONING BOUDEWIJNSTICHTING

Net als in de meeste andere lidstaten van de Europese Unie is gezinshereniging in België uitgegroeid tot de belangrijkste legale toegangspoort voor migranten. Volgens recente statistieken hebben meer dan de helft van de aangevraagde verblijfsvergunningen te maken met gezinshereniging.

Hoewel het belang van deze migratieweg de voorbije jaren alleen maar duidelijker is geworden, heeft gezinshereniging een relatief beperkte rol in de debatten over migratie. En als de media het er al over hebben, verraden de standpunten vaak een gebrek aan kennis over dit complexe onderwerp en zijn die nagenoeg nooit op objectieve informatie gebaseerd. Tot nu toe heeft men nauwelijks onderzocht welke problemen de reglementering oplevert en welke impact de procedures op het werk van actoren op het terrein hebben. We hebben bijgevolg geen duidelijk en volledig beeld van gezinshereniging.

Die vaststelling heeft de Koning Boudewijnstichting ertoe aangezet om in 2010 een dialoog over dit onderwerp op gang te brengen om op een interactieve en multidisciplinaire manier de verschillende meningen van experts op het terrein te verzamelen en uit te wisselen.

De Stichting wil zo haar steentje bijdragen om de kennis over gezinshereniging in België te verruimen, om een stand

van zaken te maken van de uitdagingen op juridisch, administratief en sociaal vlak en om samen met de betrokken actoren concrete actieplannen uit te werken om deze uitdagingen aan te pakken.

Bij gezinshereniging zijn heel wat partijen betrokken: juristen, gemeenteambtenaren, maatschappelijke werkers die actief zijn in het verenigingsleven of in gezinsplanning, onderwijsmensen en gezondheidswerkers. Door hun dagelijkse omgang en ervaringen met migranten bouwen deze actoren heel wat kennis en deskundigheid op, maar vaak alleen over hun eigen specifieke werkterrein. Zij krijgen vrijwel nooit met andere praktijken en andere standpunten te maken.

In 2010 heeft de Stichting meer dan 150 mensen uitgenodigd om aan twee overlegmomenten deel te nemen. Sommige hadden rechtstreeks met gezinshereniging te maken, andere met de sociale gevolgen ervan.

Tussen april en juni 2010 werden in Vlaanderen en in de Franse gemeenschap per sector *focus groups* opgericht. Elk van deze groepen telde een twaalfstal deelnemers die van gedachten wisselden over de hefbomen waarover zij beschikken, over de problemen waarmee ze te maken krijgen en over de oplossingen die ze voor hun sector voorstellen.

Vervolgens werden de deelnemers van alle groepen bij elkaar gebracht om een uitwisseling tussen de verschillende sectoren op gang te brengen en om samen concrete actieplannen uit te werken. Dit tweede overlegmoment vond op 15 oktober 2010 plaats.

Om de vaststellingen zo objectief mogelijk te maken en de formulering van realistische aanbevelingen in de hand te werken, werd naast de gesprekken met de actoren<sup>325</sup> onderzoek verricht naar de juridische en politieke context. Er werd ook cijfermateriaal verzameld over de omvang van het fenomeen en er werd een demografisch en sociaaleconomisch profiel van de gezinsherenigers en de -herenigden geschetst.

De resultaten van dit proces worden in het voorjaar van 2011 aan de beleidsmakers en aan de mensen op het terrein bezorgd. De Stichting hoopt zo bij te dragen tot een gegronde en evenwichtige debat over gezinshereniging binnen de ruimere context van het migratiebeleid.



# **C. BELEIDS- AANBEVELINGEN**





De Belgische wetgeving vermenigvuldigt de procedures, de toegangsvoorwaarden en de statuten die horen bij de uitoefening van het recht op gezinshereniging. Het Centrum beveelt aan dat elke nieuwe norm op dat vlak nauw wordt onderzocht: naar het doel dat wordt nagestreefd, het middel dat daartoe wordt aangewend en naar de mogelijke aantasting van grondrechten die erdoor wordt teweeggebracht.

Het Centrum beveelt aan om bij de criteria voor de beoordeling van de duurzaamheid van een partnerschap ruimte te laten voor andere relevante aspecten die goede indicatoren zijn voor de intenties van een koppel om een duurzame relatie te onderhouden.

Een evenwichtig dispositief in de strijd tegen de schijnhuwelijken moet als uitdrukkelijk opzet hebben het gezinsleven en de eerbare intenties daartoe van kandidaat-huwelijkspartners maximaal te vrijwaren en een doortastende strijd te voeren tegen misbruiken en mensenhandel.

Het Centrum raadt België aan om, conform de interpretatie van het Europees Hof van Justitie in de zaak Chakroun, bij het onderzoek van de inkomensvoorwaarde uitdrukkelijk op te nemen dat elke gezinshereniging onderworpen wordt aan een onderzoek 'geval per geval' en dat een eventuele negatieve beslissing over het niet vervullen van de materiële voorwaarden individueel moet worden gemotiveerd.



**HOOFDSTUK 5:**  
**MIGRATIE EN**  
**VRIJ VERKEER**  
**VAN ECONOMISCH**  
**ACTIEVEN**

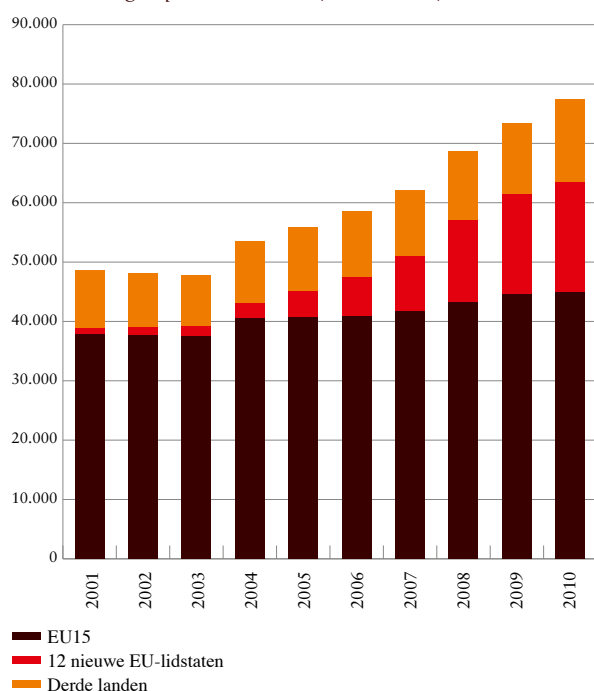


# A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



## 1. Zelfstandige arbeid

Figuur 29: Evolutie van het aantal zelfstandigen ingeschreven op 1 januari in de verplichte verzekering per grote nationaliteitsgroepen, 2001-2010 (Bron: RSVZ)



Gegevens over zelfstandige arbeid in België vinden we terug bij het Rijksinstituut voor de sociale verzekering der zelfstandigen (RSVZ). Dat meet elk jaar

## 2. Loonarbeid

Vreemdelingen die in België in loondienst een beroep willen uitoefenen, moeten in principe een arbeidskaart hebben, tenzij zij van deze verplichting zijn vrijgesteld. Artikel 2 van het KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers bepaalt dat onderdanen van de Europese Economische Ruimte<sup>326</sup> vrijgesteld zijn van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart. Toch gelden of golden voor onderdanen van nieuwe EU-lidstaten (met

op 1 januari hoeveel vreemdelingen een zelfstandige economische activiteit uitoefenen. Hoewel deze gegevens de instroom van zelfstandigen niet meten, geven zij wel weer hoeveel vreemdelingen hier als zelfstandige actief zijn. Sinds 2003 neemt het aantal buitenlandse zelfstandigen voortdurend toe. Die stijging heeft te maken met onderdanen uit de twaalf nieuwe EU-lidstaten die zich

**“Sinds 2003 neemt het aantal buitenlandse zelfstandigen voortdurend toe en dit vooral onder impuls van nieuwe EU-burgers uit de EU 27.”**

inschrijven (op 1 mei 2004 was er de uitbreiding met tien landen en op 1 januari 2007 traden Bulgarije en Roemenië toe). Begin 2000 waren deze landen goed voor 2,2% van de buitenlandse inschrijvingen bij het RSVZ. Op 1 januari 2010 bedroeg hun aandeel al 24% (Figuur 29). Het zijn vooral Polen, Roemenen en in mindere mate Bulgaren die verantwoordelijk zijn voor deze forse toename van het aantal buitenlandse zelfstandigen. Opvallend in 2009 is de stijging van het aantal inschrijvingen van derdelanders (+16%), die de jaren daarvoor veel minder uitgesproken was (+ 2,9% tussen 2004 en 2008). Ook het aantal zelfstandigen uit de EU 15 is fors toegenomen, vooral in 2003 (+ 35%) en in 2007 en 2008 (+ 12% per jaar). We kunnen besluiten dat de zelfstandige activiteit van buitenlanders sinds 2003 duidelijk is toegenomen en dit vooral onder impuls van nieuwe EU-burgers uit de EU 27.

uitzondering van Cyprioten en Maltezen) tijdelijke beperkingen. Sinds 1 mei 2009 zijn deze beperkingen niet langer van toepassing voor onderdanen uit landen die op 1 mei 2004<sup>327</sup> tot de EU zijn toegetreden. Voor Roemenen en Bulgaren blijven de beperkingen wel nog tot minstens 1 januari 2012 van kracht. Onderdanen van deze landen kunnen of konden overigens voor bepaalde knelpuntberoepen gebruik maken van

326 EU 27, en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen.

327 Esland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Cyprus, Malta.

versnelde procedures om een arbeidskaart B<sup>328</sup> aan te vragen. In principe moet de werknemer een arbeidsvergunning hebben voor hij of zij naar België<sup>329</sup> komt. Het recht op arbeid leidt met andere woorden tot het recht op verblijf en immigratie.

De beschikbare gegevens over eerste arbeidskaarten B kunnen dienen om een inschatting te maken van de immigratie in het kader van bezoldigde arbeid.<sup>330</sup> Toch moeten we deze resultaten voorzichtig interpreteren. De wijzigingen aan het bijzondere statuut van nieuwe EU-burgers verklaren grotendeels de evolutie in de instroom van werknemers vanaf het midden van de jaren 2000. Als de beperkingen voor Roemenen en Bulgaren op 1 januari 2011 wegvallen, zullen EU-burgers niet meer voorkomen in de statistieken over arbeidskaarten.

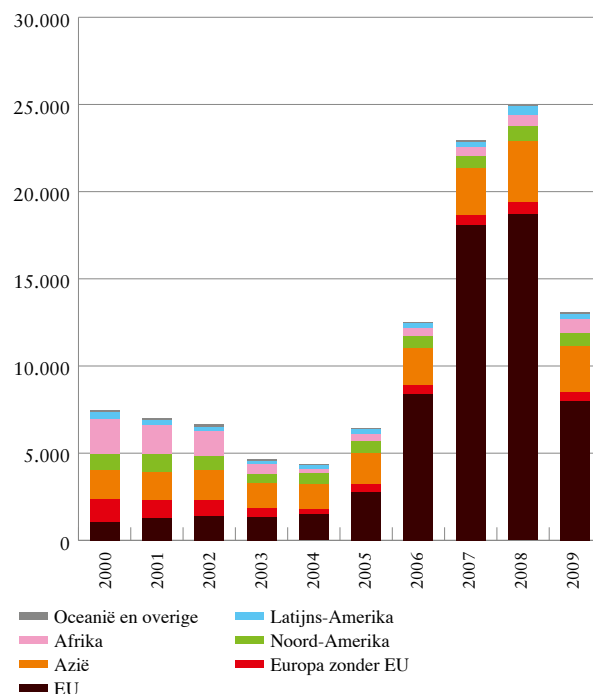
**“Tussen 2005 en 2008 nam het aantal uitgereikte eerste arbeidskaarten B fors toe door de uitreiking ervan aan nieuwe EU-burgers. Tussen 2008 en 2009 daalde dit aantal met bijna 48%.”**

De beschikbare statistieken over eerste arbeidskaarten B kunnen ons helpen bij het maken van een inschatting van de arbeidsmigratie en hoe die zich sinds het begin van de jaren 2000 heeft ontwikkeld. Het aantal uitgereikte arbeidskaarten B is tussen 2000 en 2004 van 7.467 naar 4.373 gedaald (Figuur 30).

De sterke daling in 2003 valt samen met de invoering van arbeidskaart C, waarvan vooral Afrikaanse onderdanen genieten. Toch valt in 2003 het aandeel arbeidskaarten dat aan Afrikanen wordt uitgereikt, lager uit. In 2002 gaat 21,5% van de eerste arbeidskaarten A of B naar Afrikanen, maar hun aandeel daalt tot 12% in 2003 en tot 6% in 2004. Tussen 2005 en 2008 neemt

het aantal uitgereikte eerste arbeidskaarten B fors toe van 6.428 naar 24.980. Die stijging is toe te schrijven aan het grotere aantal arbeidskaarten dat aan nieuwe EU-burgers wordt uitgereikt, vooral aan Polen. Zij maken gebruik van de vereenvoudigde procedures voor knelpuntberoepen.

Figuur 30: Toegekende eerste arbeidskaarten B per grote nationaliteitsgroepen, 2000-2009 (Bron: FOD Werkgelegenheid)



Tussen 2008 en 2009 daalt het aantal uitgereikte eerste arbeidskaarten B met bijna 48%. Deze daling heeft betrekking op alle werknemers van landen die in 2004<sup>331</sup> tot de EU zijn toetreden en wordt vooral verklaard door een forse vermindering tussen 2008 en 2009 van het aantal arbeidskaarten dat aan Polen werd toegekend (van 12.320 naar 1.943). Bij landen die nog wel aan het stelsel van de arbeidskaarten zijn onderworpen, stellen we een toename vast van het aantal eerste arbeidskaarten B dat aan Roemenen wordt toegekend, terwijl in diezelfde periode het aantal toegekende arbeidskaarten B aan Bulgaren stabiel blijft. Opvallend is ook de daling van het aantal arbeidskaarten B dat in 2009 aan Aziaten is toege-

328 België kent drie soorten arbeidskaarten: Arbeidskaart A geldt voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen en voor onbepaalde tijd. Ze wordt toegekend aan de vreemdeling die bewijst dat hij “over een maximale periode van tien jaar wettig en ononderbroken verblijf onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag, vier jaar arbeid met een arbeidskaart B heeft verricht.” (<http://www.werk.belgie.be>, geraadpleegd op 16/12/2010).

Arbeidskaart B is beperkt tot de tewerkstelling bij één werkgever en geldt voor maximum twaalf maanden.

Arbeidskaart C is in 2003 ingevoerd en wordt toegekend aan vreemdelingen die over een beperkt of onzeker verblijfsrecht beschikken (studenten, asielzoekers enz.). Deze arbeidskaart garandeert niet dat de houder daadwerkelijk een beroep uitoefent.

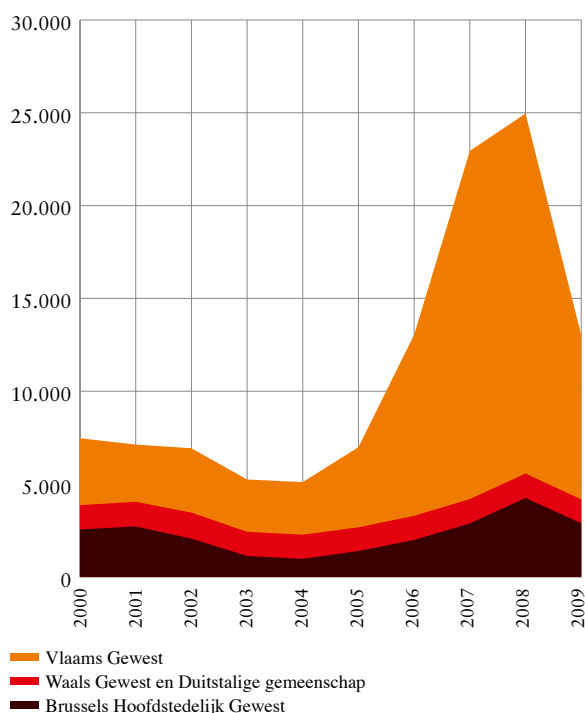
329 Zie art. 4, § 2 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

330 Aangezien wij de instroom van werknemers in loondienst in België in kaart willen brengen, houden wij voor ons onderzoek geen rekening met toegekende arbeidskaarten A en C en met hernieuwingen van arbeidskaarten B. Die arbeidskaarten zijn immers bestemd voor vreemdelingen die al in België verblijven.

331 Behalve voor onderdanen uit Cyprus en Malta voor wie geen tijdelijke beperkingen van toepassing waren.

kend, terwijl dat aantal sinds 2004 voortdurend steeg, vooral door het grote aantal arbeidskaarten dat aan Indiërs werd toegekend.

Figuur 31: Toegekende eerste arbeidskaarten B per gewest, 2000-2009 (Bron: FOD Werkgelegenheid)

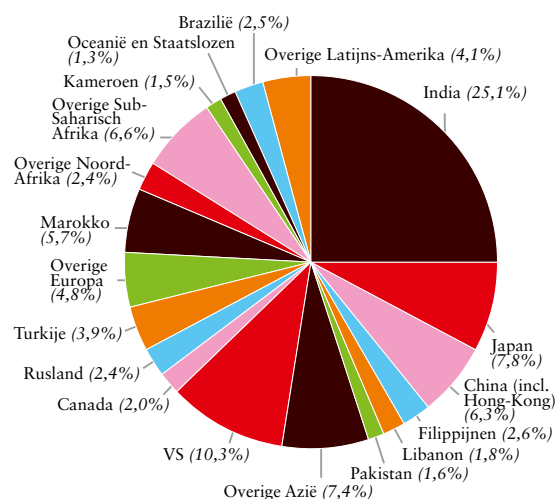


De forse stijging van het aantal arbeidskaarten tussen 2005 en 2008 is vooral een gevolg van het grotere aantal arbeidskaarten toegekend door het Vlaams Gewest (Figuur 31). Vlaanderen kent in die periode bijna zes keer meer arbeidskaarten toe (van 2.834 eerste arbeidskaarten in 2004 naar 19.295 in 2008). In diezelfde periode stijgt ook het aantal arbeidskaarten dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toekent van 969 in 2004 naar 4.251 in 2008. In het Waalse Gewest en in de Duitstalige Gemeenschap is het aantal toegekende eerste arbeidskaarten sinds het begin van de jaren 2000 vrij stabiel gebleven (tussen 1.285 en 1.400 per jaar). In 2009 is het aantal eerste arbeidskaarten B in Vlaanderen fors gedaald (-184%). Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kende een daling (-32%), terwijl de aantallen vrijwel ongewijzigd bleven in het Waalse Gewest en in de Duitstalige Gemeenschap.

De statistieken over toegekende eerste verblijfstitels geven ons ook een beter beeld van arbeidsmigratie door derdelanders die hier in loondienst of als zelf-

standige aan de slag gaan. In 2009 zijn 5.291 eerste verblijfstitels uitgereikt aan onderdanen van derde landen om hier in loondienst te komen werken. Het gaat om 7% van alle eerste verblijfstitels uitgereikt aan derdelanders. In 2009 zijn 5.058 eerste arbeidskaarten B aan deze onderdanen toegekend. De combinatie van deze gegevens levert heel vergelijkbare resultaten op, zowel qua aantal nieuwe werknemers uit derde landen dat naar België komt als qua indeling per nationaliteit (Figuur 32).

Figuur 32: Indeling per nationaliteit van uitgereikte eerste verblijfstitels om een economische activiteit uit te oefenen, 2009 (Bronnen: DVZ - Eurostat)



Als we kijken naar de herkomstlanden van migranten uit derde landen, stellen we vast dat iets meer dan de helft afkomstig is uit Azië (52%). Eén op vier van deze Aziaten komt uit India, veruit het nummer één-land voor dit soort migratie. Noord-Amerika (vooral de Verenigde Staten van Amerika) is met 12% de tweede herkomstregio voor arbeidsmigranten uit derde landen. De statistieken over eerste verblijfstitels leren ons meer over het opleidingsniveau van deze werknemers. Van de 5.291 werknemers uit derde landen die in 2009 naar België zijn gekomen, had 22% een hogere opleiding genoten. Dit aandeel verschilt fors naargelang het herkomstland: 47% voor Indiërs, 16% voor Japanners en Amerikanen, 11% voor Brazilianen en 7,5% voor Marokkanen.

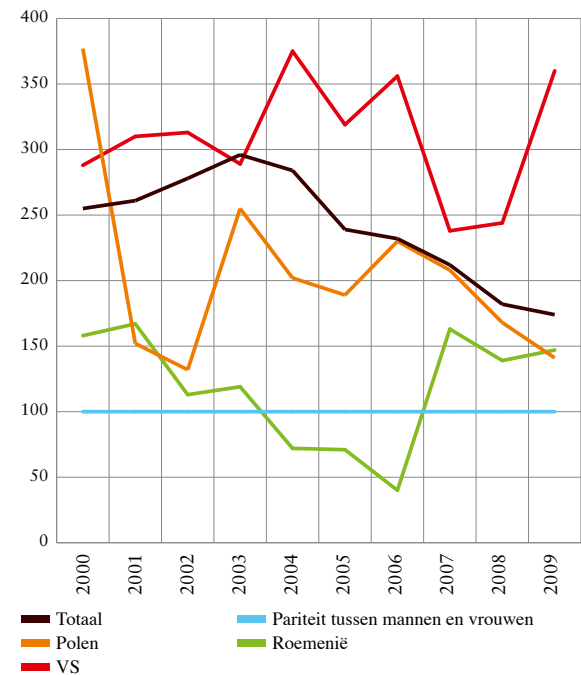
We kunnen de herkomst achterhalen van arbeidsmigranten die aan het systeem van arbeidskaarten zijn onderworpen, maar kunnen we ook de demografische kenmerken van de arbeidsmigratie in kaart

brenge? De gegevens over de eerste arbeidskaarten B vermelden het geslacht van de begunstigde. Onderzoek naar de sekse-ratio bij arbeidsmigratie toont aan dat het in hoofdzaak om mannen gaat. Voor 2005 tellen we meer dan 250 mannelijke migranten per 100 vrouwelijke migranten. Sindsdien is die verhouding gedaald. In 2009 tellen we nog 174 mannelijke migranten per 100 vrouwelijke migranten.

**“Onderzoek naar de sekse-ratio bij arbeidsmigratie toont aan dat het in hoofdzaak om mannen gaat.”**

We passen dit op de Poolse arbeidsmigratie toe. In 2006 zien we een forse toename van de instroom van Poolse arbeidsmigranten. Het gaat vooral om mannen. Die trend zet zich door, maar vanaf 2007 stellen we toch een vervrouwelijking van de instroom vast. In 2009 zijn er nog 141 mannelijke Poolse immigranten per 100 vrouwen. Die vervrouwelijking stellen we ook bij Roemenen vast, vooral tussen 2004 en 2006. In die periode zijn meer dan de helft van de migranten vrouwen. Sinds de toetreding van Roemenië tot de EU in 2007 staat de sekse-ratioteller opnieuw op 150 mannen per 100 vrouwelijke migranten. Eenzelfde tendens tekent zich ook bij de Bulgaren af (Figuur 33). Bij derde landen, zoals India en Japan, is het aandeel mannelijke arbeidsmigranten nog veel groter. Uit India komen er elk jaar vijf tot twaalf keer meer mannelijke arbeidsmigranten naar België. Bij Japanners gaat het jaarlijks om acht tot dertien keer meer mannen dan vrouwen.

Figuur 33: Sekse-ratio voor toegekende eerste arbeidskaarten B tussen 2000 en 2009 (Bron: FOD Werkgelegenheid)







# **B. ANALYSE EN UITDAGINGEN**



## I. Moeilijkheden voor EU-burgers bij inschrijving op de gemeente

In het Jaarverslag Migratie 2008 (p.112) ging het Centrum kort in op de uitgebreide bevoegdheden van de gemeenten naar aanleiding van de omzetting van de EU-burgerrichtlijn.<sup>332</sup> In dit verslag stelden we al dat in België het doel van de Europese Unie (EU) om een eenvoudige, transparante en efficiënte procedure te creëren niet echt bereikt werd: zowel voor de betrokkenen als de gemeenten bleek de procedure te ingewikkeld en niet altijd even duidelijk.

Twee jaar later zien we dat de situatie van de EU-burgers bij hun inschrijving in België niet veel verbeterd is. De afgelopen tijd werd het Centrum regelmatig gecontacteerd door EU-burgers of hun familieleden.

Er werden zowel vragen gesteld over de procedure om zich in te schrijven in België als over de termijnen die hiermee gepaard gaan. Betreffende de procedure ondervindt men soms problemen met de documenten die aan de DVZ overgemaakt moeten worden om het recht op inschrijving te staven. In dat verband stellen we ook vast dat de informatie die door de gemeenten wordt overgemaakt niet altijd correct is. Tot slot, zorgt ook het tijdstip waarop de gemeente de documenten overmaakt aan de DVZ voor moeilijkheden.

De behandelingstermijn voor de verzoeken tot inschrijving zorgt ook regelmatig voor ellende. Zowel de grote steden (bijv. Antwerpen, diverse Brusselse gemeenten, Gent, enz.) als kleine steden kampen met dit probleem. Zo kunnen in bepaalde steden de betrokkenen de eigenlijke aanvraag tot inschrijving pas na het bekomen van een afspraak indienen. En net deze afspraak laat meestal enkele maanden op zich wachten.

Voor de betrokkenen zelf zorgt deze vertraging voor diverse andere moeilijkheden. Zonder inschrijving (en het bijhorende nationaal nummer) kan men geen inschrijving bij de mutualiteit bekomen, kan men moei-

lijk een bankrekening openen, enz. Voor bijvoorbeeld de werkzoekende EU-burgers zorgt deze wachtermijn voor extra last aangezien hun administratieve situatie minder gekend is: ook al hebben zij het recht om zich in te schrijven bij de VDAB, FOREM of ACTIRIS en ook al hebben zij al het recht om te werken ook al is hun inschrijvingsprocedure nog niet afgerond, toch doet deze onzekere administratieve situatie vragen rijzen bij werkgevers en anderen. Daarnaast melden een aantal gemeenten ook de administratieve obstakels die hen belemmeren om de inschrijving van EU-onderdanen op zo efficiënt mogelijke wijze uit te voeren.<sup>333</sup>

Al deze obstakels zorgen er voor dat de Belgische situatie niet strookt met de Europese regelgeving die de lidstaten oplegt om onmiddellijk over te gaan tot de inschrijving van de EU-onderdanen en hun familieleden die zich aanmelden in kader van hun recht op vrij verkeer.<sup>334</sup> De Europese Commissie stelde het afgelopen jaar dat *“In principe elke EU-burger het recht heeft in een andere lidstaat te wonen en te werken zonder op grond van zijn nationaliteit te worden gediscrimineerd. Ondanks de geboekte vooruitgang worden de burgers bij de uitoefening van dit recht nog steeds met wettelijke, administratieve en praktische obstakels geconfronteerd.”*<sup>335</sup>

Het Centrum is zich bewust van de gecompliceerde regelgeving in deze materie, de administratieve

**“Gemeenten melden ook de administratieve obstakels die hen belemmeren om de inschrijving van EU-burgers op een zo efficiënt mogelijke wijze uit te voeren.”**

332 Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. De Europeanen en hun familieleden moeten zich wenden tot de gemeente van verblijfplaats voor het opstarten van de procedure. De specifieke situatie van bepaalde categorieën van Europeanen leidt ertoe dat gemeenten veel administratieve handelingen op eigen verantwoordelijkheid moeten uitvoeren. Daarnaast hebben zij zelf beslissingsbevoegdheid over de inschrijving van bepaalde categorieën Europeanen. De beslissing tot inschrijving van een aantal andere categorieën (zoals de werkzoekenden bijvoorbeeld) blijft nog steeds de bevoegdheid van de DVZ.

333 Uit een eerste voorlopige analyse van de meldingen merkt het Centrum bijvoorbeeld een spanningsveld op tussen de bepalingen van de vreemdelingenwetgeving (Wet van 15 december 1980 en KB 8 oktober 1981) en de bepalingen die voorzien zijn in de wetgeving op het inschrijven in en het bijhouden van de bevolkingsregisters, o.a. Instructies van 7 oktober 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, en de Onderrichtingen voor het bijhouden van de informatiegegevens, coord. Op 1 december 2010, beschikbaar op [www.ibz.rrn.fgov.be](http://www.ibz.rrn.fgov.be).

334 Artikel 10 van de EU-burgerrichtlijn verplicht de lidstaten om het verblijfsrecht van de EU-burger vast te stellen door binnen de zes maanden een verblijfskaart af te leveren én het bewijs van de aanvraag van de verblijfskaart dient onmiddellijk afgeleverd te worden. Zie voor meer informatie: *Recht op toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers*, Hoofdstuk 1.

335 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Het vrij verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijkste ontwikkelingen, COM(2010)373 definitief, Brussel, 13 juli 2010.

problemen voor de lokale overheden en hun bereidheid om naar oplossingen te zoeken. Daar administratieve obstakels het recht op vrij verkeer voor EU-onderdanen en hun familieleden niet kan en mag

belemmeren wenst het Centrum actief bij te dragen aan de reflecties om de inschrijving van EU-burgers op een vlotte, efficiënte en transparante wijze te laten verlopen.

## 2. Arbeidsmigratie: wetgevende evoluties op Europees niveau

Ondanks de grote ambities geuit tijdens de top van Tampere in 1999, waren het aanvankelijk maar magere jaren op het vlak van arbeidsmigratie. Intussen groeit vanuit demografische overwegingen en met het oog op de concurrentiekracht, de nood aan een gemeenschappelijk beleid van de Europese Unie (EU). In het programma van Den Haag (2004) en in het Stockholmprogramma (2009) bevestigde de Unie haar wil om te voorzien in flexibele toegangsprocedures die afgestemd zijn op de behoeften en wensen van de verschillende nationale arbeidsmarkten. Met het Verdrag van Lissabon zijn ook de institutionele spelregels gewijzigd. De medebeslissingsprocedure<sup>336</sup> werd onder andere uitgebreid naar legale migratie, waardoor het Europees Parlement nu een even belangrijke wetgever is als de Raad en zijn invloed voelbaar zal zijn in de huidige voorstellen.

Eind 2006 stelde de Europese Commissie een beleidsplan legale migratie<sup>337</sup> voor waarin ze gewag maakt van vijf richtlijnen m.b.t. economische migratie van derdelanders: **naast een algemene kaderrichtlijn, ging het ook om vier richtlijnen voor specifieke doelgroepen.** Deze specifieke richtlijnen moeten de voorwaarden op het vlak van toegang en verblijf regelen voor hooggeschoolde arbeidskrachten, seizoenarbeiders, binnen een onderneming overgeplaatste werknemers (gedetacheerden) en bezoldigde stagiairs.

Het voorstel van **kaderrichtlijn**<sup>338</sup> is sinds 2007 in

bespreking en beoogt onderdanen van derde landen via één aanvraag een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning te verschaffen (de “*Single permit richtlijn*”). Bedoeling is dat deze horizontale richtlijn zal gelden voor alle migranten die legaal naar de EU komen werken en hen voorziet in bepaalde socio-economische basisrechten.

De eerste van de vier **doelgroepspecifieke richtlijnen** werd reeds aangenomen op 25 mei 2009 en moet worden omgezet tegen 19 juni 2011. De **richtlijn voor hooggeschoolde arbeidskrachten**, beter bekend als de “*Blue Card*”-richtlijn<sup>339</sup> is uitsluitend van toepassing op derdelanders die in de EU een hooggekwalificeerde baan komen uitoefenen. Meer informatie hierover kan u terugvinden in het Jaarverslag Migratie 2009 (pp. 173 – 174).

In juli 2010 lanceerde de Europese Commissie de voorstellen voor seizoenarbeiders en voor personen die binnen een onderneming worden overgeplaatst. De ontwerprichtlijn voor **seizoenarbeiders**<sup>340</sup> biedt een derdelander de mogelijkheid om, gedurende een periode van een aantal jaren, een aantal maanden per jaar in een EU-lidstaat arbeid te verrichten. Bedoeling is een win-win situatie te creëren: het instrument moet toelaten dat de lidstaten gemakkelijk beroep kunnen doen op deze arbeidskrachten en tegelijk wil men deze kwetsbare groep de nodige bescherming bieden.<sup>341</sup>

336 De medebeslissingsprocedure of de codecisieprocedure is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de gewone wetgevingsprocedure.

337 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie, Beleidsplan Legale Migratie*. 21 december 2006. COM (2005) 669 def.

338 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven*. 23.10.2007, COM (2007) 638 def.

339 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

340 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van de Raad en het Europees Parlement betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid*. 13.07.2010, COM (2010) 379 def.

341 In 2008 werd in Vlaanderen 61% van de werkkaarten voor knelpuntberoepen toegekend aan (seizoensgebonden) knelpuntberoepen in de tuinbouwsector. N. Mussche, V. Corluy, I. Marx, Centrum voor Sociaal beleid Herman Deleeck, *Satisfying Labour Demand through Migration in Belgium*, Study of the Belgian Contact Point of the European Migration Network, Augustus 2010, p.60.

Het voorstel van **richtlijn voor personen die tijdelijk binnen een onderneming worden overgeplaatst** (of kort: richtlijn gedetacheerden)<sup>342</sup> speelt in op een nood die bestaat bij multinationale ondernemingen. Zij hebben vaak mensen nodig met gespecialiseerde kennis of bepaalde vaardigheden die op de lokale arbeidsmarkt niet beschikbaar zijn. Gemeenschappelijke regels moeten een vlotte overplaatsing mogelijk maken van werknemers van buiten de EU naar afdelingen en filialen binnen de Unie. Ook wil men aantrekkelijkere verblijfsvoorwaarden creëren voor de tijdelijk overgeplaatste werknemers en hun gezinsleden.<sup>343</sup>

Voor de laatste categorie – **de bezoldigde stagiairs**<sup>344</sup> – worden momenteel nog geen teksten besproken. Gemeenschappelijke regels voor deze groep kadert in de overtuiging dat het bieden van opleidingsmogelijkheden aan derdelanders in Europa zal bijdragen tot de mobiliteit van hoogopgeleiden.

342 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van de Raad en het Europees Parlement betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf voor tijdelijk binnen een onderneming overgeplaatste werknemers uit derde landen*, 13.07.2010, COM (2010), 378 def.

343 Zie Centrum, *Jaarverslag Mensenhandel- smokkel 2009, In een schijn van wetelijkheid*, oktober 2010. Beschikbaar op [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).

344 Europese Commissie van 21.12.2006, *Mededeling van de Commissie. Beleidsplan Legale Migratie*, COM (2005) 669 def, p.8.

De Europese initiatieven zijn een belangrijke eerste stap. Het aanbieden van een legaal kanaal voor economische migratie kan men ook zien als een instrument in de strijd tegen irreguliere migratie. In dit kader is het interessant melding te maken van de Europese richtlijn die minimumnormen vastlegt inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers die personen zonder verblijfsrecht in dienst nemen.<sup>345</sup> Door enerzijds de illegale tewerkstelling te sanctioneren en anderzijds de weg naar legale migratie te verbreden, tracht men een evenwicht na te streven in het migratiebeleid.

**“Door enerzijds de illegale tewerkstelling te sanctioneren en anderzijds de weg naar legale migratie te verbreden, tracht men een evenwicht na te streven in het migratiebeleid.”**

Behoudens het voorstel voor seizoensarbeiders, zijn alle instrumenten in eerste instantie gericht op hoogopgeleiden. Het Centrum roept de Europese en nationale overheden op na te denken over een legaal migratiebeleid dat eveneens rekening houdt met de mogelijkheden voor laag- en ongeschoolde migranten.

345 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van onderdanen van derde landen in irregulier verblijf.

### 3. Roma en EU-burger: welk recht op verblijf?

#### *Verblijfsrecht*

De situatie van de Roma in West-Europa stond in 2010 in de schijnwerpers. Die aandacht is echter weinig verhelderend geweest voor het debat. Er was – door elkaar – sprake van woonwagenbewoners, Roma afkomstig uit Oost-Europa die al dan niet EU-burgers zijn, problemen met beschikbare terreinen, met bedelarij, met criminaliteit enz.

Daarom besliste het Centrum om deze thematiek nader te belichten. Verder in dit jaarrapport hebben we een externe bijdrage van de stad Gent over hun dagelijkse ervaringen hierover. Uit die tekst blijkt dat de meeste leden van de Roma-gemeenschap die in Gent wonen nieuwe EU-burgers zijn.

Het leek ons dan ook nuttig in dit Jaarverslag Migratie 2010 een beknopt overzicht te geven van de mogelijkheden die EU-burgers hebben om een verblijfsrecht te ontlenen aan hun recht op vrij verkeer. Het spreekt voor zich dat deze regels zonder onderscheid gelden voor alle EU-burgers, ongeacht of ze al dan niet deel uitmaken van de Roma-gemeenschap.<sup>346</sup> Daarnaast is het vermeldenswaardig dat België de enige lidstaat is die asielaanvragen van EU-burgers (via een versnelde procedure) onderzoekt.

Overige kwesties die betrekking hebben op de levens-

346 Voor de specifieke regels inzake gezinshereniging die voortvloeien uit het vrij verkeer, zie: Hoofdstuk 4.

omstandigheden van de Roma-gemeenschap komen in andere publicaties van het Centrum aan bod (zoals het Jaarverslag Discriminatie en het Strategisch Driejarenplan).

De keuze om het verblijfsrecht van leden van de Roma-gemeenschap te benaderen vanuit het recht van vrij verkeer voor EU-burgers, houdt enkele beperkingen in waarmee de lezer rekening moet houden. Een eerste beperking is dat deze benadering per definitie alleen betrekking heeft op EU-burgers en dus niet op leden van de Roma-gemeenschap die afkomstig zijn uit andere landen die geen lid van de EU zijn. Een tweede beperking heeft te maken met het statistische hulpmiddel: dat laat niet toe om na te gaan welke EU-burgers al dan niet tot de Roma-gemeenschap behoren.

Deze voorstelling bestaat uit twee delen. In een eerste deel beschrijven we de positieve voorwaarden waaraan een EU-burger moet voldoen: beschikken over een inkomen uit arbeid of over voldoende bestaansmiddelen. In het tweede deel gaan we in op de negatieve voorwaarde waaraan de EU-burger moet voldoen: hij mag geen buitensporige belasting voor de openbare overheid vormen.

#### *Beschikken over een inkomen of over voldoende bestaansmiddelen*

Het recht op vrij verkeer voor werknemers is een fundamentele vrijheid die de eengemaakte markt een structuur geeft en het is een grondrecht van EU-burgers.

**“Het recht van vrij verkeer voor werknemers is een fundamentele vrijheid die de eengemaakte markt een structuur geeft.”**

Het biedt hen onder bepaalde voorwaarden (ze moeten economisch actief zijn of beschikken over voldoende bestaansmiddelen en mogen geen overmatige belasting voor de overheid vormen) de mogelijkheid om zich in een andere EU-lidstaat te vestigen. In dit verband hebben EU-burgers in elke EU-lidstaat recht op toegang tot de arbeidsmarkt – als zelfstandige of in loondienst – zonder dat ze hiervoor op voorhand een vergunning moeten aanvragen.

Bij de toetreding van nieuwe landen tot de EU hadden de lidstaten de mogelijkheid om gedurende een overgangperiode bepaalde beperkingen te handhaven aangaande de toegang tot de arbeidsmarkt van werknemers uit de nieuwe lidstaten. Een typisch voorbeeld

van een dergelijk beperking is de verplichting om een vergunning aan te vragen (een arbeidskaart) vóór men als werknemer in loondienst aan de slag kan. Tijdens deze overgangperiode gelden dus naargelang de nationaliteit van de EU-burger andere regels om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen.

Deze beperkingen gelden niet voor mensen die als zelfstandige aan de slag gaan, of die over voldoende bestaansmiddelen beschikken en geen overmatige belasting voor de overheid vormen.

Voor burgers van de EU 15 plus Malta en Cyprus is de toegang tot de arbeidsmarkt niet aan beperkingen onderworpen. Hun rechten zijn vastgelegd in de richtlijn over de rechten van de burgers van de Unie.

Voor werknemers afkomstig uit de tien landen die in 2004 tot de Unie zijn toegetreden (met uitzondering van Cyprus en Malta), kunnen lidstaten uiterlijk tot 30 april 2011 beperkingen opleggen. België heeft beslist om vanaf 1 mei 2009<sup>347</sup> alle beperkingen voor deze burgers op te heffen. In Europa handhaven alleen het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk nog bepaalde beperkingen.

Voor burgers uit Roemenië en Bulgarije (landen die in 2007 tot de Unie zijn toegetreden) kunnen lidstaten tot 31 december 2011 beperkingen handhaven. Die kunnen eventueel tot 31 december 2013 worden verlengd, op voorwaarde dat de Europese Commissie hiervan op de hoogte wordt gebracht en er sprake is van ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt die deze verlenging rechtvaardigen.<sup>348</sup>

België heeft beslist om de beperkingen te handhaven. Burgers uit Roemenië en Bulgarije kunnen alleen – via een versnelde procedure – een arbeidskaart krijgen als zij een contract voor een knelpuntberoep kunnen voor-

347 KB van 6 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, art. 38ter en art. 38sexies.

348 Toen de kwestie aan bod kwam over de verlenging van de overgangsmaatregelen voor burgers uit landen die in 2004 tot de Unie zijn toegetreden, heeft het Centrum geadviseerd om de overgangperiode niet te verlengen. Deze maatregel doet deze mensen immers recht komen in kwetsbare statuten van (schijn)zelfstandigheid, of in het systeem van detachering of van vrij verkeer van diensten, die tot een deregulering van de arbeidsmarkt kunnen leiden. Zie *Jaarverslag Migratie 2007*, pp.138-141. Zie ook: *Aandacht voor economische uitbuiting*, verder in dit hoofdstuk.

leggen.<sup>349</sup> De gewesten (en de Duitstalige gemeenschap) stellen de lijst met zogenaamde knelpuntberoepen op en zijn ook bevoegd om arbeidskaarten toe te kennen.<sup>350</sup> Al vijftien lidstaten<sup>351</sup> beslisten om de beperkingen voor Roemeense en Bulgaarse burgers op te heffen.

### *Verblijfsrecht en beroep op sociale bijstand*

Vrij verkeer is zoals we hiervoor hebben toegelicht, een recht van Europese burgers die economisch actief zijn, of over de nodige bestaansmiddelen beschikken. Zijn die voorwaarden te rijmen met het sociale bijstandsstelsel?

Het Europees Hof van Justitie heeft over dit veelomvattende onderwerp al heel wat uitspraken gedaan. Het volgende dient beschouwd te worden als een beknopt overzicht van de Europese regelgeving in deze materie.

Personen die een economische activiteit uitoefenen, in loondienst werken, of een zelfstandig beroep uitoefenen, kunnen niet van het grondgebied van de gastlidstaat worden verwijderd omdat ze er een beroep doen op de sociale bijstand.<sup>352</sup>

Werkzoekenden hebben het recht om minstens zes maanden in de gastlidstaat te verblijven. Als deze periode is verstreken en de werkzoekenden aantonen dat ze werk blijven zoeken en daadwerkelijk uitzicht op werk hebben, verleent de EU-burgerrichtlijn hen het recht om in de gastlidstaat te blijven, zolang zij geen onredelijke belasting voor het sociale bijstandsstelsel van deze lidstaat vormen.<sup>353</sup> Hetzelfde geldt voor de EU-burger die over voldoende middelen beschikt en een beroep op het sociale bijstandsstelsel doet. Om discriminatie<sup>354</sup> uit te sluiten, hebben zij allemaal recht op een sociale uitkering, inclusief de bijstand verleend door het OCMW.

Het feit dat iemand een beroep doet op het sociale bijstandsstelsel leidt dus niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.<sup>355</sup> Er moet ook sprake zijn van een onredelijke belasting. Om hierover te oordelen, moeten de lidstaten met verschillende elementen rekening houden: hoe lang de bijstand werd verleend, de verblijfsduur van de EU-burger in de gastlidstaat, de persoonlijke situatie van de EU-burger en het bedrag van de steun die hem werd toegekend.<sup>356</sup> De lidstaat moet aantonen dat de EU-burger een onredelijke belasting vormt.<sup>357</sup>

EU-burgers in loondienst kunnen zelfs na het verstrijken van hun arbeidsovereenkomst als werknemers worden beschouwd, als:

- » ze tijdelijk arbeidsongeschikt zijn door een ongeval of een ziekte;
- » ze onvrijwillig werkloos zijn geworden nadat ze meer dan een jaar hebben gewerkt en ze zich als werkzoekende hebben ingeschreven;
- » ze onvrijwillig werkloos zijn geworden nadat ze minder dan een jaar hebben gewerkt en ze zich als werkzoekende hebben ingeschreven, behouden ze hun statuut voor minstens zes maanden;
- » ze een beroepsopleiding gaan volgen die verband houdt met het werk dat ze daarvoor hebben uitgeoefend.

In deze gevallen kunnen de EU-burgers (die nog altijd als werknemer worden beschouwd), zonder gevolgen voor hun verblijfsstatuut, beroep doen op de sociale bijstandsstelsels. Dit heeft geen verwijderingsmaatregel als gevolg.

We kunnen besluiten dat alle EU-burgers, ongeacht of zij Roma zijn of niet, zich in België mogen vestigen op

**“Burgers uit Roemenië en Bulgarije kunnen een arbeidskaart krijgen als zij een arbeidscontract voor een knelpuntberoep kunnen voorleggen.”**

**“Het feit dat iemand een beroep doet op het sociale bijstandsstelsel leidt niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.”**

349 KB van 6 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, artikel 38ter en 38sexies.

350 Lijsten van knelpuntberoepen: Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, beschikbaar via [www.bruxelles.irisnet.be](http://www.bruxelles.irisnet.be); Voor het Vlaams gewest: beschikbaar via [www.werk.be](http://www.werk.be); Voor het Waalse gewest, beschikbaar via: <http://emploi.wal-lonie.be/>; Voor de Duitstalige gemeenschap, beschikbaar via [www.dglive.be](http://www.dglive.be).

351 Cyprus, Denemarken, Spanje, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Zweden.

352 Europese Commissie, DG Justitie, *Vrij verkeer en verblijf in Europa; Uw rechten als EU-burger: een leidraad*, p.24.

353 COM(2010)373, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Het vrije verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijke ontwikkelingen*, p.16.; HvJ, *Antonissen*, 26 februari 1991; Richtlijn 2004/38, overweging 9.

354 P. Dollat, *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, 2008, p.411.

355 Art. 14.3 van de Richtlijn 2004/38/EG. Voor meer informatie zie: HvJ, *Martinez Sala*, 12 mei 1998; HvJ, *Grzelczyk*, 20 september 2001; HvJ, *Collins*, 23 maart 2004; HvJ, *Trojani*, 7 september 2004.

356 COM(2009)313, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

357 P. Dollat, *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, 2008, p.268.

358 Art. 7.3 van de richtlijn 2004/38/EG.

voorwaarde dat zij een zelfstandige activiteit uitoefenen, of over voldoende bestaansmiddelen beschikken. De overige EU-burgers, met uitzondering van Bulgaren of Roemenen (Roma of niet), mogen zich ook zonder beperking in België vestigen als zij in loondienst werken. Burgers uit Bulgarije of Roemenië moeten tijdens een overgangperiode een knelpuntberoep uitoefenen dat voorkomt op de lijst die de gewesten hebben opgesteld en zij moeten beschikken over een arbeidskaart om zich in België te kunnen vestigen.

De EU-burger die ten laste valt van de openbare overheden kan niet automatisch worden verwijderd. Hij dient hiervoor eerst een onredelijke last te vormen en het is aan de lidstaat om dit aan te tonen.

## **EXTERNE BIJDRAGE:**

### **CHRISTIAAN DE BLANDER, INTEGRATIEDIENST, DEPARTEMENT BEVOLKING EN WELZIJN, STAD GENT**

---

Sinds de uitbreiding van de Europese Unie is er binnen de Unie een nieuwe migratiestroom op gang gekomen, kaderend in het vrij verkeer van personen. In de stad Gent stellen we vast dat een grote groep van deze nieuwe EU-migranten (nog) niet of niet meer economisch actief is. Specifiek voor Gent is dat er zich onder de nieuwe EU-burgers een aanzienlijke groep personen van Roma-origine bevindt. De Roma-problematiek is voor de stad Gent dan ook gekoppeld aan de bredere thematiek van de intra-Europese migratie.

Het exacte aantal nieuwe EU-burgers en Roma in Gent is niet gekend. Twee redenen spelen daarbij een grote rol. Ten eerste is er een groep die geen wettig of regelmatig verblijfsstatuut heeft waardoor ze niet in de officiële statistieken terecht komt. Ten tweede kan etnische afkomst niet afgeleid worden uit de statistieken, aangezien enkel de nationaliteit geregistreerd wordt. Het aantal Roma in Gent kan dus niet met zekerheid vastgesteld worden. We maakten dus een schatting van het aandeel Roma op basis van praktijkervaring.

Uit de registers blijkt dat er in Gent voornamelijk Slowaakse en Bulgaarse mensen wonen. Op basis van praktijkervaring gaat men ervan uit dat het grootste deel van de Slowaakse nieuwe EU-burgers van Roma-origine is (90%). Voor de Bulgaren schat men hun aandeel op 50%.

Verschillende *push*factoren hebben een rol gespeeld in de migratie van nieuwe EU-burgers naar Gent. De belangrijkste

zijn de preciaire socio-economische leefomstandigheden in de landen van herkomst. Wat de Roma betreffen, speelt ook de discriminatie op basis van etnische herkomst. We staan thematisch stil bij enkele pijnpunten die in Gent worden vastgesteld.

*Werk.* Bij de nieuwe EU-burgers die onder de overgangsmaatregelen vallen (momenteel nog Bulgarije en Roemenië), wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het statuut van zelfstandige. Daarbij gaat het in de feiten regelmatig om schijnzelfstandigen.

*Inkomstenverwerving andere dan regulier werken.* Om te overleven moet een deel van de nieuwe EU-burgers beroep doen op informele economie: ruilhandel (bv. klussen in ruil voor huur), irregulier werk (prostitutie, drughandel ...), enz. Daarnaast zijn velen genoodzaakt gebruik te maken van de voedselpakketten en de steun vanuit de vrijwilligerswerk-ingen om te voorzien in de basisbehoeften.

*Wonen.* De knelpunten op het vlak van wonen zijn de volgende: een tekort aan opvangmogelijkheden, aan sociale woningen, aan (sociale) woningen voor heel grote gezinnen, en aan betaalbare huurwoningen, alsook de terughoudendheid bij huiseigenaars om te verhuren aan mensen in een precair verblijfsstatuut en een probleem van discriminatie op basis van afkomst door verhuurders. Het feit dat kraken of huren bij een huisjesmelker dikwijls de enige optie is voor een deel van de nieuwe EU-burgers, zorgt daarbij voor samenlevingsproblemen in de wijken.

*School.* De problemen die in Gent gesignaleerd worden op het vlak van onderwijs voor de kinderen gaan over onregelmatig schoolbezoek, een andere of soms geen schoolcultuur en een taal- en leerachterstand en dit in het bijzonder wat Roma-kinderen betreft. We stellen ook vast dat er in Gent een overbevraging is van enkele scholen. De GOK-uren (gelijke onderwijskansen) zijn immers ontoereikend gezien de zorgbehoefte van Roma-kinderen.

*Opleiding (volwassenen).* Het volgen van taal- en beroepsopleidingen bij de VDAB is enkel mogelijk voor zij die ingeschreven kunnen worden bij de VDAB (dus niet voor zij die enkel in de knelpuntberoepen kunnen werken). Andere knelpunten betreffen het hoge inschrijvingsgeld van veel opleidingen en het feit dat opleidingen vaak lang duren. Verder wordt er gesignaleerd dat er in sommige gevallen een gebrek aan een regelmatige inzet is bij een deel van de nieuwe EU-burgers.

*Gezondheid en gezondheidszorg.* De meest voorkomende



problemen die de nieuwe EU-burgers kennen op het vlak van gezondheid zijn ziektes aan de luchtwegen en longen of huidziektes die vaak te maken hebben met de slechte huisvesting. Daarnaast komen vooral kwalen voor ten gevolge van ongezonde voeding. Ten slotte is het aantal psychische klachten (depressies) ook zeer groot.

*Financiële problemen: schulden.* Een groot probleem is de schuldenlast waarmee vele nieuwe EU-burgers kampen. De schuldeisers blijken meestal energieleveranciers, medische zorgverstrekkers en (in mindere mate) huisbazen te zijn. Vele

van deze schulden worden geïnd door gerechtsdeurwaarders.

*Imago.* Ten slotte willen we wijzen op het imagoprobleem waar vooral Roma mee te kampen krijgen. Naar hun eigen zeggen, valt de situatie in Gent mee in vergelijking met de situatie in hun land van herkomst. Toch mogen we niet blind zijn voor mogelijke vooroordelen die leven bij werkgevers, huisbazen, leerkrachten, hulpverleners, enz.

## 4. Aandacht voor economische uitbuiting

In het Jaarverslag Mensenhandel 2009 (gepubliceerd in oktober 2010) legde het Centrum de focus op economische uitbuiting (via tewerkstelling). Bijzondere aandacht ging uit naar de legale, semilegale en illegale juridische constructies die voortspuiten uit het vrij verkeer van personen en diensten, en die aanleiding kunnen geven tot feiten en praktijken van mensenhandel. Uit ettelijke dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde en uit gesprekken met allerhande partners op het terrein, blijkt dat in het bijzonder gewerkt wordt via detachering van werknemers of via schijnzelfstandigheid. Doordat de opgezette constructies vaak een schijn van wettelijkheid hebben, is het moeilijk om slachtoffers van economische uitbuiting op te sporen.

De afgelopen jaren krijgen inspectiediensten bij controles almaar vaker te maken met (buitenlandse) (schijn-) zelfstandigen, vooral in sectoren als de bouw en in nachtwinkels. Schijnzelfstandigheid kan verschillende vormen aannemen. Het is daarbij steeds de bedoeling de toegangsbeperkingen tot de Europese arbeidsmarkt te omzeilen, maar ook om zich aan de sociale minimumnormen en verplichtingen in het gastland te onttrekken. Er kan ook sprake zijn van schijnzelfstandigheid wanneer één of meer personen met de Belgische nationaliteit samen met buitenlanders een Belgische vennootschap overnemen of oprichten. De buitenlandse personen investeren soms een bepaald bedrag en krijgen in ruil enkele aandelen. In werkelijkheid moeten ze echter als ondergeschikte betaalde arbeidskracht werken en zijn ze afhankelijk van de persoon met de Belgische nationaliteit (of voor een

andere zaakvoerder). Vaak zijn deze mensen zelfs niet op de hoogte van hun sociaal statuut en beseffen ze niet wat ze precies hebben getekend. Als hun werksituatie verslechtert of als er al van bij het begin sprake is van mensenwaardige omstandigheden, is de wetgeving op de mensenhandel in principe van toepassing.

Aan de andere kant gaat de uitbreiding van Europa gepaard met een grotere mobiliteit van werknemers, hetgeen zich ook reflecteert in een toename van het aantal gedetacheerde werknemers. Als de detachering binnen een dienstencontext plaatsvindt, kan het vrije verkeer van werknemers specifieke problemen met zich meebrengen. Een van de belangrijkste uitdagingen bestaat erin om oneerlijke concurrentie en sociale dumping tegen te gaan. Deze gevaren zijn evenwel groter als werknemers uit lage loonlanden gedetacheerd worden naar landen met een hogere loonkost. In de praktijk is detachering (vooral via complexe constructies zoals lange onderaannemingsketens, onderaanneming via uitzendkantoren of schijnzelfstandigheid) gevoelig voor misbruik en fraude, vooral in de bouwsector. In sommige gevallen zijn de loonvoorwaarden, het werkmilieu en de woonomstandigheden mensenwaardig en zijn dit bestanddelen van mensenhandel.

Voor meer informatie: Centrum, *Jaarverslag Mensenhandel 2009, In een schijn van wettelijkheid*, oktober 2010, beschikbaar op: <http://www.diversiteit.be>.

**“Doordat de opgezette constructies vaak een schijn van wettelijkheid hebben, is het moeilijk om slachtoffers van economische uitbuiting op te sporen.”**

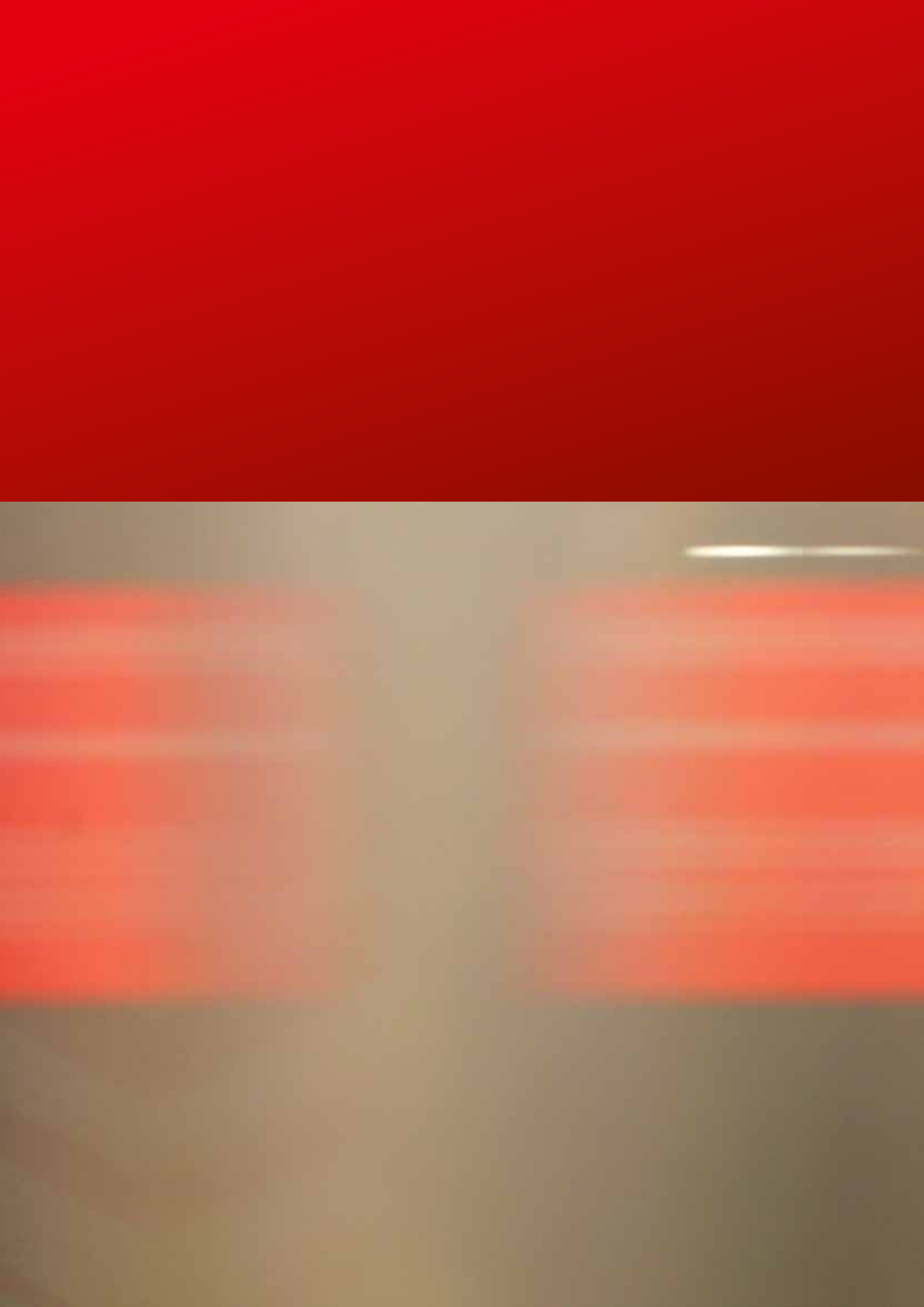
# **C. BELEIDS- AANBEVELINGEN**



Het Centrum raadt de overheden aan om in nauw overleg met de sociale partners de mogelijkheid te onderzoeken om effectieve en transparante migratiekanalen open te stellen voor laaggeschoolde migranten.

Het Centrum beveelt aan om duidelijke en heldere informatie over legale vormen van migratie via consulaten en ambassades ter beschikking te stellen aan kandidaatmigranten en dit ongeacht hun opleidingsniveau.

Het Centrum is zich bewust van de complexe regelgeving inzake de inschrijving van EU-burgers bij de gemeenten, de administratieve problemen voor lokale overheden en hun bereidheid om naar oplossingen te zoeken. Omdat administratieve obstakels het recht op vrij verkeer voor EU-onderdanen en hun familieleden niet mogen belemmeren wenst het Centrum actief bij te dragen aan de reflecties om de inschrijving van EU-burgers op een vlotte, efficiënte en transparante wijze te laten verlopen.



**HOOFDSTUK 6:**

**TERUGKEER,  
DETENTIE EN  
VERWIJDERING**



# A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



## 1. Inleiding

Gewoonlijk worden verschillende statistieken gebruikt om een beeld te schetsen van de irreguliere immigratie en het irregulier verblijf:

- » het aantal verwijderingen en vrijwillige vertrekken van vreemdelingen in irregulier verblijf in België;
- » het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf.

Deze gegevens zijn het resultaat van het optreden van administraties en politiediensten die volgens bepaalde regels en praktijken werken en die gaandeweg kunnen wijzigen. Enige voorzichtigheid is dus geboden bij het gebruik en de interpretatie van deze statistieken. Deze gegevens geven immers niet zozeer een beeld van de irreguliere immigratie weer, maar wel eerder van de gehanteerde praktijken om deze immigratie te voorkomen en te beheersen.

## 2. Verwijdering en het vrijwillig vertrek

Er bestaan verschillende methodes om personen te verwijderen of om personen vrijwillig te laten vertrekken. In de statistieken en de praktijk van de DVZ komen de volgende categorieën voor<sup>359</sup>:

- » De *terugdrijvingen* aan de grens. Deze betreffen de vreemdelingen en de afgewezen asielzoekers die geen toegang tot het grondgebied hebben gekregen. Het aantal terugdrijvingen van vreemdelingen die België wensen binnen te komen, is a priori één van de voornaamste indicators die gebruikt worden om de druk van irreguliere migratie aan te duiden.<sup>360</sup> Dit cijfer kan evenwel niet als absolute indicator gebruikt worden om de irreguliere immigratie aan te duiden. De terugdrijvingen zijn immers uitsluitend verbonden met de activiteiten van de grenscontrolediensten (zowel politieel als administratief).
- » De *repatriëringen* van vreemdelingen in irregulier verblijf. De DVZ maakt een onderscheid tussen twee soorten repatriëringen. Vooreerst de directe repatriëringen die het rechtstreekse gevolg zijn van de interceptie van een vreemdeling in irregu-

lier verblijf.<sup>361</sup> Daarnaast de andere repatriëringen waarbij bepaalde elementen uit het dossier moeten worden onderzocht, of waarbij bepaalde stukken die noodzakelijk zijn om de verwijdering te kunnen uitvoeren (bijv. identificatiedocumenten, aflevering van laissez-passer-documenten) nog verwacht worden. Deze repatriëringen worden ofwel vanuit de gesloten centra ofwel vanuit de gevangnissen georganiseerd. In de repatriëringen kan men nog twee andere verwijderingmethodes onderscheiden. Deze hangen samen met een specifieke administratieve situatie. Vooreerst zijn er de terugleidingen naar de grens in overeenstemming met de ‘Dublinverordening’<sup>362</sup>. In dit geval worden vreemdelingen (terug)geleid naar de grens van het land dat verantwoordelijk is voor hun asielpcedure. Vervolgens zijn er de terugleidingen over land die plaatsvinden in het kader van bilaterale akkoorden tussen de Europese lidstaten.

- » De *begeleide vrijwillige terugkeer* van vreemdelingen in irregulier verblijf, die beslissen om het land te verlaten en hiervoor een beroep doen op een programma voor bijstand bij een vrijwillige terugkeer.

359 FOD Binnenlandse Zaken, DVZ, 2010, *Activiteitsverslag 2009*, www.dofi.fgov.be.

360 Het overschrijden van de grens op irreguliere wijze betekent niet noodzakelijk dat men niet in het bezit is van de nodige reisdocumenten (internationaal paspoort en indien nodig een visum). Een terugdrijving kan immers ook gebeuren, indien men weliswaar in het bezit is van de juiste reisdocumenten, maar geen voldoende uitleg kan geven over zijn reismotief, of geen voldoende bestaansmiddelen voor de duur van zijn verblijf kan aantonen.

361 Buiten de normale werkuren, worden de administratieve beslissingen na een interceptie genomen door de permanentiedienst van de DVZ.

362 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag die door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

Tabel 14 : Evolutie van het aantal verwijderingen en de vrijwillige terugkeer, 2000 tot 201 (Bron: DVZ)

	Overname en terugname Dublin (A)	Terugleiding naar de grens in kader van bilaterale akkoorden (B)	Andere repatriëringen (C)	Totaal aantal repatriëringen (A+B+C)	Vrijwillige terugkeer (IOM + DVZ)	Terugdrijving	Totaal aantal verwijderingen en vrijwillige terugkeer
2000				3.301	3.183	5.781	12.265
2001				5.994	3.633	5.350	14.977
2002				7.677	3.225	4.084	14.986
2003				7.951	2.820	3.339	14.110
2004				6.616	3.275	1.894	11.785
2005				7.136	3.741	1.403	12.280
2006				7.381	2.812	1.535	11.728
2007	1.037	110	3.771	4.918	2.595	1.232	8.745
2008	907	112	3.072	4.091	2.669	1.333	8.093
2009	982	153	2.656	3.791	2.668	1.557	8.016
2010	1.092	75	2.419	3.586	3.094	2.111	8.791
<b>Totaal</b>	<b>4.018</b>	<b>450</b>	<b>11.918</b>	<b>62.442</b>	<b>33.715</b>	<b>29.619</b>	<b>125.776</b>

Sinds de piek van 5.781 terugdrijvingen in 2000, stelt men tot in 2007 een sterke daling in de activiteiten om de irreguliere immigratie te voorkomen vast. Voor 2007 komt men uit op 1.232 terugdrijvingen. Sinds 2008 ziet men een zekere stijging in het jaarlijkse aantal terugdrijvingen. In 2010 registreerde men zo 2.111 terugdrijvingen, een niveau dat sinds 2003 niet meer was bereikt (Tabel 14). Eén van de verklaringen voor de daling van het aantal terugdrijvingen na 2003, betreft het feit dat na 2003 de controle om het Schengengrondgebied te betreden via de Eurostar niet meer in Brussel (door de Belgische grenswachters) wordt uitgevoerd, maar in London (door de Franse grenswachters).<sup>363</sup> Een andere mogelijke verklaring voor de daling van het aantal terugdrijvingen in de jaren 2000 zou kunnen liggen in een gewijzigde praktijk in de strijd tegen de irreguliere immigratie, in het bijzonder het opstarten van een striktere controle van de reizigers in de herkomstlanden alsook bepaalde preventieacties die werden opgezet. Ook het feit dat verschillende landen ondertussen toetraden tot de EU speelt hier een belangrijke rol (zie ook verder).

De statistieken (van de DVZ) over de terugleiding naar de grens van asielzoekers die al een asielverzoek hebben ingediend in een ander land dat de Dublin conventie heeft ondertekend (Kolom A), zijn beschikbaar sinds 2007. Het aantal overnames en terugnames 'Dublin' is minimaal geëvolueerd tussen 2007 en 2010, schommelend tussen 907 en 1.092. Het is opmerkelijk dat deze verwijderingsmethode zo stabiel is gebleven, rekening houdend met het feit dat sinds 2008 het aantal asielzoekers in België steeg. Daarnaast ziet men ook zeer weinig terugleidingen naar de grens in toepassing van bilaterale akkoorden (Kolom B).

Zoals we kunnen zien in tabel 14, kwamen er tussen 2000 en 2010 grote schommelingen voor in het aantal vrijwillige vertrekken georganiseerd door IOM en DVZ. Terwijl we 3.183 vertrekken vaststellen in 2000, zien we er 2.820 in 2003. In 2004 en 2005 zien we dan weer een stijging, die uitloopt tot 3.741 in 2005. Tussen 2006 en 2009 kent deze vertrekmethode een nieuwe daling, die uitkomt op 2.668 gevallen in 2009. In 2010 zien we echter opnieuw een lichte stijging in het aantal vrijwillige vertrekken.

Samengevat, zien we in 2001 en 2002 het totale aantal verwijderingen en vrijwillige vertrekken de 15.000 naderen. Dit aantal is vanaf 2004 op significante wijze beginnen dalen, met 2006 als uitschieter. Deze daling is een gevolg van de daling in terugdrijvingen sinds 2003, en in repatriëringen sinds 2006 (Tabel 14). We mogen

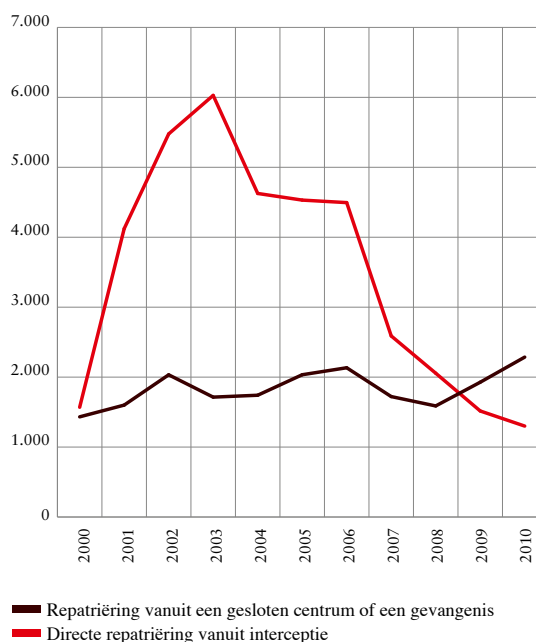
363 België kent immers één Schengenbuitengrens over land – Brussel-Zuid – voor de vertrekken en aankomsten met de Eurostar. Het aantal terugdrijvingen aan deze grenspost tussen 2000 en 2004 heeft betrekking op de aankomsten met de Eurostar vanuit Groot-Brittannië. Vanaf 2004 controleert deze grenspost enkel nog de vertrekken naar Groot-Brittannië. De cijfers betreffende deze controles worden echter niet opgenomen in het cijfer betreffende de terugdrijvingen.



echter niet nalaten de lichte stijging in het aantal terugdrijvingen aan de grens en het aantal vrijwillige vertrekken in 2010 te vermelden.

Zoals we al aanduiden, kan men – in het totale aantal verwijderingen – een onderscheid maken tussen de zogenaamde directe verwijderingen (als de betrokkenen over documenten beschikken) en de verwijderingen waar dit niet het geval is. We stellen vast dat de evolutie van het totale aantal repatriëringen zeer sterk beïnvloed wordt door het aantal directe repatriëringen na interceptie door de politiediensten. Deze directe repatriëringen verklaren zowel het hoge totale aantal repatriëringen tussen 2000 en 2003, als de geconstateerde daling tussen 2006 en 2007 (*Figuur 34*). Sindsdien, is het totale aantal repatriëringen blijven dalen ten gevolge van een blijvende daling van de onmiddellijke repatriëringen en dit ondanks een stijging – sinds 2009 – van het aantal repatriëringen uitgevoerd vanuit een gesloten centrum.

*Figuur 34: Evolutie van het totale aantal directe repatriëringen na een interceptie en het aantal repatriëringen vanuit een gesloten centrum of een gevangenis, 2000 – 2010 (Bron: DVZ)*



### 3. Intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf

Het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf kan gebruikt worden om een raming te maken van het aantal vreemdelingen in irregulier verblijf in België. Net als bij de terugdrijvingen moeten we ook hier rekening houden met een niet te verwaarlozen systematische fout aangezien het aantal intercepties afhankelijk is van de inzet die de politiediensten aan de dag leggen. Ook het feit dat eenzelfde persoon meerdere keren kan worden aangehouden en dus dubbel geteld kan worden in de statistieken, speelt een rol.

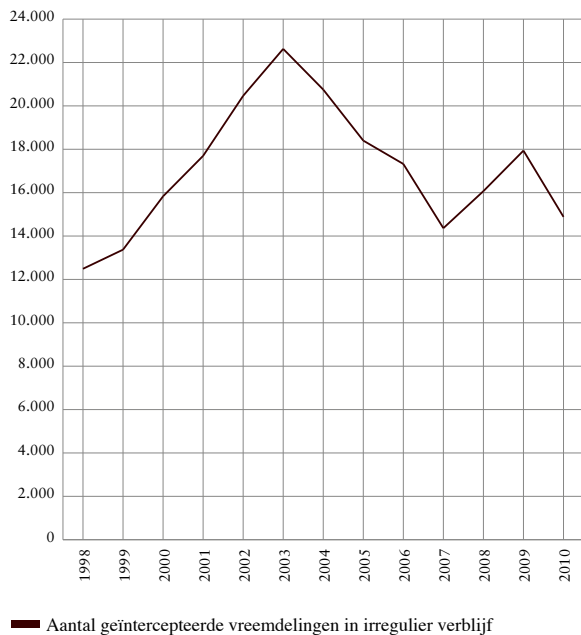
Het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf schommelde sterk tussen 1998 en 2010. We kunnen drie fases in de evolutie van dit aantal (*Figuur 35*) onderscheiden. De eerste loopt van 1998 tot 2003 en toont een sterke stijging in het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf, respectievelijk van 12.490 tot 22.627. De tweede fase (2004-2007) ziet dan weer een daling in het aantal intercepties, en wel van 20.752 gevallen in 2004 tot 14.363 in 2007. De derde fase (2008-2009) kende dan weer een stijging in het aantal intercepties, die zijn opgelopen tot

17.938 gevallen in 2009. In 2010 zagen we echter weer een daling, met 14.880 geïntercepteerde personen.

De intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf kennen drie mogelijke gevolgen (*Tabel 15*): de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), de directe repatriëring of de opsluiting in een gesloten centrum in afwachting van de verwijdering (het is echter niet mogelijk vast te stellen hoeveel van die opgesloten personen uiteindelijk worden verwijderd).<sup>364</sup> In 2010 kreeg 76% van het aantal geïntercepteerde vreemdelingen in irregulier verblijf enkel een BGV; 9% werd onmiddellijk gerepatriëerd; en 15% werd opgesloten in een gesloten centrum. Van deze laatste categorie kennen we het aandeel dat uiteindelijk werd verwijderd niet.

<sup>364</sup> Dit hoofdstuk behandelt enkel de intercepties van personen in irregulier verblijf. Er bestaat daarbuiten nog een vierde mogelijkheid, maar die geldt uitsluitend voor vreemdelingen die hier wettig verblijven of die een opschortende procedure tegen een beslissing hebben ingesteld. Deze personen verblijven hier dus niet irregulier en mogen beschikken. Daarom, harnemen we deze categorie niet in deze tabel.

Figuur 35: Het aantal geïntercepteerde vreemdelingen in irregulier verblijf, 1998 – 2010 (Bron: DVZ)



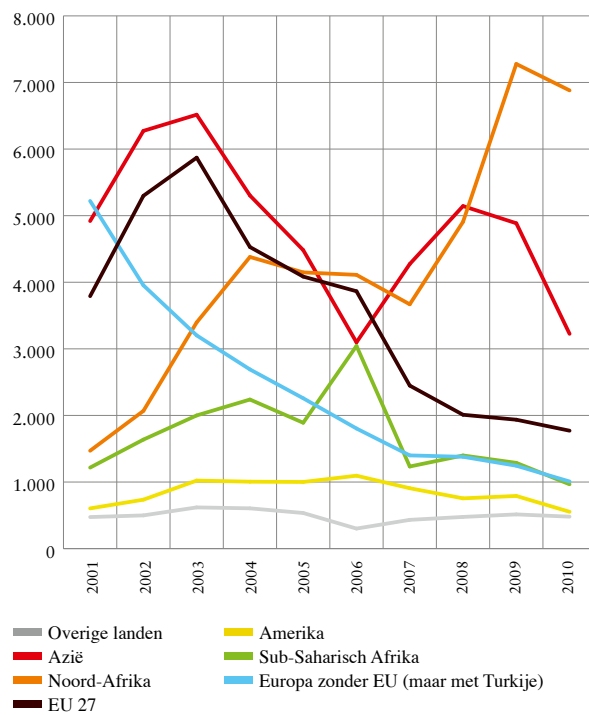
■ Aantal geïntercepteerde vreemdelingen in irregulier verblijf

Tabel 15: Evolutie van het onmiddellijke gevolg van intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf tussen 1998 en 2010 (Bron: DVZ)

	Bevel om het grondgebied te verlaten (BGV)	Opsluiting (zonder documenten)	Directe repatriëring (met documenten)	Totaal
1998	9.315	1.148	2.027	12.490
1999	11.443	824	1.105	13.372
2000	13.563	699	1.569	15.831
2001	11.599	1.975	4.122	17.696
2002	12.589	2.398	5.477	20.464
2003	14.429	2.170	6.028	22.627
2004	14.370	1.756	4.626	20.752
2005	12.110	1.759	4.531	18.400
2006	11.026	1.802	4.495	17.323
2007	9.617	2.157	2.589	14.363
2008	11.716	2.298	2.056	16.070
2009	14.008	2.414	1.516	17.938
2010	11.359	2.225	1.300	14.884
<b>Totaal</b>	<b>157.144</b>	<b>23.625</b>	<b>41.441</b>	<b>222.210</b>

Zoals we al in het laatste statistisch en demografisch verslag van het Centrum<sup>365</sup> hebben vermeld, bestaat er een verband tussen de evolutie van het aantal intercepties, het gevolg dat eraan wordt gegeven en de herkomst van de personen die worden geïntercepteerd. Zo nam het aantal intercepties van Noord-Afrikanen (vooral Algerijnen en Marokkanen) voortdurend toe tussen 2001 en 2004, gevolgd door een lichte daling tussen 2005 en 2007, om uiteindelijk terug te stijgen vanaf 2008 (Figuur 36). In mindere mate steeg ook het aantal intercepties van onderdanen uit Sub-Saharisch Afrika tot iets meer dan 3.000 intercepties in 2006. Sindsdien is het aantal intercepties van deze nationaliteitsgroep gedaald tot een lager niveau, en heeft die daling zich de laatste jaren doorgezet. Na een piek van iets meer dan 6.500 gevallen in 2003, is het aantal intercepties van Aziaten de drie volgende jaren met de helft afgenomen. Tussen 2007 en 2008 stijgt het aantal intercepties van Aziaten in irregulier verblijf opnieuw. In 2009 tot slot, daalde het aantal intercepties van Aziaten lichtjes, met een meer uitgesproken daling in 2010 (Figuur 36).

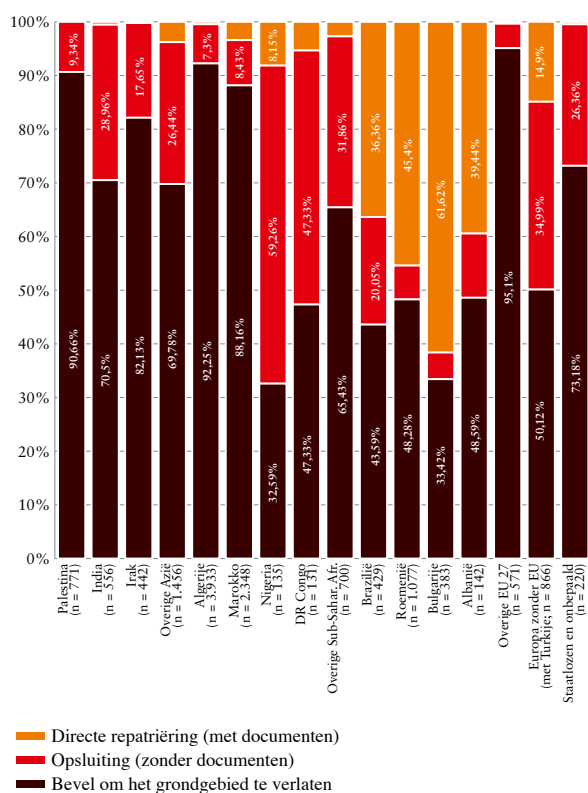
Figuur 36: Evolutie van de intercepties van vreemdelingen per grote nationaliteitsgroepen, 2001-2010 (Bron: DVZ)



365 Centrum/Gédap, *Statistisch en demografisch verslag 2009: Migraties en migrantenpopulaties in België*, Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2010.

De intercepties van vreemdelingen uit de twaalf nieuwe lidstaten (EU 12) zag een eerste sterke daling tussen 2003 en 2004, en een tweede tussen 2006 en 2007. De jaren waarin deze landen tot de EU toetreden (2004 en 2007) vallen samen met een belangrijke daling van het totale aantal intercepties en een daling van het aantal directe repatriëringen. Sinds 2007 daalt het aantal intercepties van deze nieuwe EU-burgers gestaag. Ook het aantal intercepties van onderdanen uit Europese landen die niet tot de EU behoren, blijft dalen van ongeveer 5.200 in 2001 tot 1.008 in 2010.

Figuur 37: Gevolgen gegeven aan intercepties in 2010 volgens geïntercepteerde nationaliteitsgroep (Bron: DVZ)



Een kruising van de variabele 'nationaliteit' met de variabele van het gevolg dat aan intercepties wordt gegeven, kan onze analyse verfijnen. In 2010 stellen we bij bepaalde nationaliteiten vast dat 40 tot 60% van de intercepties aanleiding geven tot een directe repatriëring (Figuur 37). Het gaat om Roemenen, Bulgaren, Albanen en Brazilianen (deze vier nationaliteiten zijn goed voor 71% van de repatriëringen). Opvallend is dat het aantal repatriëringen van Polen in 2010 tot quasi nul is herleid (er is slechts één geval bekend), terwijl tussen 2006 en 2008 minstens de

helft van de geïntercepteerde Polen onmiddellijk werd gerepatriëerd. De opheffing in mei 2009 van de overgangmaatregelen om de toegang tot de arbeidsmarkt te beperken, zou deze evolutie kunnen verklaren. De vraag is nu of we eenzelfde evolutie zullen zien bij de Roemenen en de Bulgaren. Verder wordt 15% van de derdelanders (Albanen niet meegerekend) na een interceptie gerepatriëerd. Deze vaststelling vindt zijn verklaring in het grote aantal repatriëringen van Turken (23%) en Oekraïners (22,5%).

Naast deze groepen die een grotere kans op directe repatriëring hebben, stellen we bij andere nationaliteiten vast dat minstens 90% van de intercepties aanleiding geven tot de afgifte van een BGV of tot opsluiting. Het aandeel personen dat na een interceptie in een gesloten centrum belandt, verschilt sterk naargelang de herkomst. Zo worden 60% van de Nigerianen, 47% van de Congolezen en 32% van de andere onderdanen uit Sub-Saharisch Afrika na een interceptie in een gesloten centrum opgesloten. Bij Indiërs is dat aandeel kleiner (29%), net als dat het geval is voor staatlozen en personen met een onbepaalde nationaliteit (26%), of voor Irakezen (18%). Bij Pakistani, Algerijnen, Marokkanen en EU-burgers (met uitzondering van Bulgaren en Roemenen) gaat het slechts om 10%. Vaak krijgen onderdanen uit deze landen een BGV, maar worden ze niet opgesloten.

Deze cijfers tonen aan dat de kans op repatriëring erg verschilt naargelang de nationaliteit. Ze lijken er ook op te wijzen dat het geringe aantal directe repatriëringen de voorbije jaren verklaard kan worden door de gewijzigde administratieve situatie van de nieuwe EU-burgers en door het feit dat verwijderingen soms gepaard gaan met hinderpalen. Bij de praktische organisatie van een repatriëring moeten vooreerst heel wat voorwaarden vervuld zijn. Daarnaast vergemakkelijkt het bestaan van samenwerkings- en terugnameovereenkomsten de voorbereiding van een verwijdering, terwijl het ontbreken ervan (of de afwezigheid van de medewerking van de overheid van het bestemmingsland) de mogelijkheden van een repatriëring sterk kunnen doen dalen. Tot slot, bepaalt de medewerking van de geïntercepteerde vreemdeling voor een stuk de mogelijkheid van een onmiddellijke repatriëring, de noodzaak om de persoon op te sluiten en of een verwijderingsbesluit daadwerkelijk kan worden uitgevoerd (iemand uit een naburig land of uit een land waarvoor geen visumplicht geldt, zal gemakkelijker met het vertrek instemmen omdat hij weet dat hij zonder al te veel problemen kan terugkomen).

# **B. ANALYSE EN UITDAGINGEN**



## I. Enkele uitdagingen bij de omzetting van de terugkeerrichtlijn

Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die irregulier op hun grondgebied verblijven (of de terugkeerrichtlijn) moest tegen 24 december 2010 omgezet zijn. Als we dit schrijven is er nog geen ontwerp of een voorstel van omzettingswet in het parlement ingediend.

Deze richtlijn wil regels invoeren voor terugkeerbesluiten, procedurele waarborgen, waarborgen in afwachting van de terugkeer, wettelijke en materiële voorwaarden voor bewaring in afwachting van de verwijdering, de plichten van de lidstaten en de rechten van vreemdelingen die irregulier op het grondgebied verblijven. De omzetting van deze richtlijn kan een grote impact hebben op het Belgische verwijderingsbeleid.

Daarom organiseerde het Centrum op 26 november 2010 een colloquium over bepaalde aspecten met betrekking tot deze omzetting. Bij hun werkzaamheden hebben de deelnemers gefocust op de volgende centrale thema's: risico op onderduiken, de situatie van onverwijderbare personen, voorkeur voor vrijwillig in plaats van gedwongen vertrek, het inreisverbod en de controle op verwijderingen. Dankzij dit colloquium heeft het Centrum - en we hopen ook de deelnemers - grondig kunnen nadenken over de uitdagingen die met de omzetting van deze richtlijn gepaard gaan.

### *Vrijwillige terugkeer*

De richtlijn biedt België de kans om zijn verwijderingsbeleid radicaal te herdenken. De richtlijn geeft immers de voorkeur aan vrijwillige boven gedwongen terugkeer. Dit is op zich niets nieuws, maar de richtlijn biedt nu ook de instrumenten aan om in de wet van 15 december 1980 een kader te scheppen voor de uitwerking van een ambitieuzer vrijwillig terugkeerbeleid dan tot nog toe het geval is.

Sommige bepalingen van de richtlijn bieden de mogelijkheid om een vreemdeling die een bevel krijgt om het grondgebied te verlaten, tot 30 dagen de tijd te gunnen om hieraan gevolg te geven.<sup>366</sup> Die termijn kan

de vreemdeling benutten om de nodige inlichtingen in te winnen en zich op te geven voor vrijwillige terugkeer. Gedurende die tijd moet hij tegen gedwongen verwijdering beschermd zijn. De termijn van 30 dagen kan eventueel worden verlengd<sup>367</sup> als het vrijwillige terugkeerproject meer voorbereiding vergt.

Deze werkwijze kan voor een beter kader voor vrijwillige terugkeer zorgen dan vandaag het geval is. Dit is echter alleen maar zinvol als er een daadkrachtiger vrijwillig terugkeerbeleid komt. Het Centrum is voorstander van een dergelijk beleid, maar ontwikkelde hierover nog geen bijzondere expertise. We raden aan om de omzetting van de terugkeerrichtlijn aan te grijpen om binnen de wet van 15 december 1980 het kader uit te werken voor een daadkrachtig vrijwillig terugkeerbeleid.

### *Inreisverbod*

De omzetting van de terugkeerrichtlijn mag dan al de kans bieden om de voorrang te geven aan vrijwillige terugkeer, ze houdt ook een aantal gevaren in. Het grootste gevaar zit hem in het inreisverbod.

Het inreisverbod is een administratieve beslissing waarbij de vreemdeling in kwestie de toegang tot de Schengenzone voor een bepaalde termijn wordt ontzegd. België hanteert dit middel nu alleen voor mensen die strafrechtelijk zijn veroordeeld. Het Centrum acht het niet wenselijk om voor alle vreemdelingen die irregulier in België verblijven, als nieuwe norm te hanteren dat elk terugkeerbesluit met een inreisverbod gepaard gaat. Dit instrument is in de richtlijn opgenomen voor mensen die niet binnen de gestelde termijn gevolg geven aan

**“De richtlijn biedt België de kans om zijn verwijderingsbeleid radicaal te herdenken. Zij geeft immers de voorkeur aan vrijwillige boven gedwongen terugkeer.”**

**“Het inreisverbod is een administratieve beslissing waarbij de vreemdeling de toegang tot de Schengenzone voor een bepaalde termijn wordt ontzegd. Het Centrum raadt aan om deze maatregel enkel in uitzonderlijke gevallen toe te passen.”**

366 Art. 7.1 van richtlijn 2008/115/EG.

367 Art. 7.2 van richtlijn 2008/115/EG.

het bevel om het grondgebied te verlaten en voor mensen die geen vertrektermijn hebben gekregen om het grondgebied te verlaten.

Het Centrum raadt aan om de bepalingen in verband met het inreisverbod zo om te zetten dat deze maatregel enkel in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast.

### *Risico op onderduiken*

**“Het Centrum raadt aan om te gaan voor een beperkte omschrijving in de wet van de notie ‘risico op onderduiken’.”**

We stellen vast dat er een verband bestaat tussen de termijn om vrijwillig te vertrekken, het in acht nemen van deze termijn en een eventueel inreisverbod. Daarom

komen we nog even terug op de voorwaarden om de termijn voor vrijwillig vertrek te weigeren.

In de richtlijn is ingeschreven dat lidstaten in de volgende gevallen kunnen weigeren om een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen<sup>368</sup>:

- » een verblijfsaanvraag wordt afgewezen omdat die kennelijk ongegrond of bedrieglijk is;
- » de persoon vormt een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid, of de staatsveiligheid;
- » de kans is groot dat de persoon onderduikt.

We gaan vooral op dit laatste element in. Hoewel het risico op onderduiken binnen de richtlijn een centrale plaats inneemt, heeft de Europese wetgever nagelaten om er een sluitende definitie van te geven. De richtlijn omschrijft het risico op onderduiken als *“het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht”*<sup>369</sup>.

De nationale wetgever – in ons geval de Belgische wetgevende macht – moet het belangrijkste element van deze notie (de objectieve criteria) zelf invullen. De keuze voor een ruime of strikte invulling kan ons

verwijderingsbeleid ingrijpend veranderen en bepaalt hoeveel vreemdelingen de kans zullen krijgen om zich op te geven voor een vrijwillig terugkeerprogramma en hoeveel vreemdelingen een inreisverbod zullen krijgen.

Het Centrum raadt aan om te gaan voor een strikte omschrijving in de wet van de notie ‘risico op onderduiken’. Dit risico kan maar worden ingeroepen na een individueel onderzoek van de situatie van de persoon en na een beoordeling hoe reëel, hoe ernstig en hoe acuut het risico is.

### *De situatie van onverwijderbare personen*

De richtlijn wil vermijden dat er een grijze zone ontstaat voor personen in irregulier verblijf die niet kunnen worden verwijderd en *de facto* op het grondgebied van de lidstaat worden getolereerd.

De omzetting van de terugkeerrichtlijn kan ook een oplossing bieden voor de situatie van deze zogenaamd onverwijderbare personen. In de tekst staat dat lidstaten de verwijdering kunnen uitstellen als die om technische redenen onmogelijk blijkt.<sup>370</sup> In dat geval moet de lidstaat dit uitstel aan de vreemdeling in kwestie bevestigen<sup>371</sup> en moet ze hem bepaalde rechten<sup>372</sup> verlenen zolang de verwijderingsmaatregel niet kan worden uitgevoerd.<sup>373</sup> Dit is slechts een tijdelijke oplossing.

De richtlijn reikt de lidstaten instrumenten aan om een definitieve oplossing voor de situatie van onverwijderbare personen uit te werken. Lidstaten kunnen vreemdelingen die zonder verblijfsrecht op hun grondgebied verblijven,<sup>374</sup> een verblijfstitel geven. Ze kunnen hen met andere woorden regulariseren. Deze bepaling biedt niet alleen een definitieve oplossing voor de situatie van onverwijderbare vreemdelingen, ze kan ook toegepast worden voor alle vreemdelingen die hier onregelmatig verblijven.

368 Art. 7.4 van richtlijn 2008/115/EG.

369 Art. 3.7 van richtlijn 2008/115/EG.

370 Art. 9.2.b van richtlijn 2008/115/EG.

371 Art. 14.2 van richtlijn 2008/115/EG.

372 Art. 14.1 van richtlijn 2008/115/EG.

373 Meer informatie over deze kwestie vindt u in het *Jaarverslag Migratie 2009*, p.43.

374 Art. 6.4. van richtlijn 2008/115/EG.

### *Controle op detentiebesluiten met het oog op de verwijdering*

De omzetting van de terugkeerrichtlijn moet ook leiden tot een aanpassing van de rechterlijke toezicht-procedure op detentiebeslissingen.<sup>375</sup> Nu gaat de Raadkamer bij het uitoefenen van toezicht op detentiebeslissingen met het oog op verwijdering alleen na of de beslissing wettig is.<sup>376</sup>

Het Hof van Cassatie heeft zich al meermaals uitgesproken over de beperkingen die de Belgische wet aan het rechterlijk toezicht oplegt. Volgens het Hof kan “geen onwettigheid worden afgeleid uit het feit alleen dat de administratieve overheid de vreemdeling een hechtenismaatregel oplegt die bij wet is bepaald, ook al konden er andere minder dwingende maatregelen worden genomen”<sup>377</sup>. In een ander arrest besluit het hof dat “door de rechter te verbieden uitspraak te doen over de opportuniteit, heeft de wet hem alleen de bevoegdheid toegekend om de werkelijke toedracht en de juistheid van de door de administratieve overheid aangevoerde feiten na te gaan”<sup>378</sup>.

Momenteel is het Belgische recht dus in tegenspraak met de richtlijn die zegt dat bewaring enkel kan als andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.<sup>379</sup> Deze bepaling voegt de notie van het evenredigheidsbeginsel aan bewaringsbesluiten toe. Dit werd eerder al vooropgesteld in overweging 16 van de richtlijn: “Inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen. Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren en indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn.”

Het Centrum raadt aan om de bepalingen met betrekking tot de detentie van vreemdelingen aan te passen zodat de Raadkamer ook kan toezien op de evenredigheid van de maatregel.

375 Over dit zelfde onderwerp, behalve de omzettingplicht die uit de richtlijn voortvloeit, zie: *Gerechtelijke controle op voorlopige hechtenis en op administratieve detentie*, Hoofdstuk 6.

376 Wet van 15 december 1980, art. 71 en volgende.

377 Cass, 14 januari 2009, AR P.08.1787.F.

378 Cass, 4 november 2009, AR P.09.1457.F.

379 Art. 15.1 van richtlijn 2008/115/EG.

### *Controle op gedwongen terugkeer*

De richtlijn verplicht de lidstaten om een doeltreffend controlesysteem voor de gedwongen terugkeer in te voeren. Dit controlesysteem moet betrekking hebben op de verwijderingsoperaties en moet een functionele en structurele onafhankelijkheid kunnen waarborgen.

De onafhankelijkheid van de instantie helpt alle bij de verwijderingsoperaties betrokken partijen. Zij helpt vooreerst om de rechten van de migranten te beschermen, maar zij zal eveneens de agenten die de verwijderingen uitvoeren beschermen tegen valse beschuldigingen. In het algemeen zal zij ook toelaten de transparantie van de terugkeerprocedures te verbeteren.<sup>380</sup> De experten die het Centrum raadpleegde, zeiden ons dat deze eis tot onafhankelijkheid waarschijnlijk niet gehaald zou worden via het creëren van een intern controlesysteem bij de politie.

**“De richtlijn verplicht een controlesysteem op de verwijderingsoperaties dat functionele en structurele onafhankelijkheid biedt.”**

Het Centrum beveelt aan dat de Belgische staat een extern controlesysteem voor de verwijderingsoperaties creëert.

380 Fundamental Rights Agency, *Workshop on monitoring of forced returns, Independent return monitoring in the Return Directive*.

## 2. Klachtencommissie<sup>381</sup>

### *Inleiding*

**“Er zijn in de periode 2004-2010 amper een 270-tal klachten ingediend, waarvan slechts acht klachten geheel of gedeeltelijk gegrond werden bevonden. In diezelfde periode werden meer dan 50.000 mensen in gesloten centra vastgehouden.”**

Het koninklijk besluit (KB) van 2 augustus 2002<sup>382</sup>, dat de werking regelt van de gesloten centra voor vreemdelingen, voorziet in de oprichting van een Commissie en een permanent secretariaat die instaan voor de behandeling van individuele klachten van de bewoners van de gesloten centra.

In januari 2004 trad het klachtensysteem in werking. Sinds 2009 is de klachtencommissie ook bevoegd voor de behandeling van klachten ingediend door bewoners van de INAD-centra<sup>383</sup> of van de ‘woonunits’<sup>384</sup> voor gezinnen met kinderen.

Het bovengenoemde koninklijk besluit kent het Centrum het recht toe om de gesloten centra te bezoeken.<sup>385</sup> Dit recht wordt regelmatig uitgeoefend. Het koninklijk besluit dat het klachtensysteem installeert, voorziet bovendien in het systematisch verschaffen van informatie over de klachten ingediend door bewoners van de gesloten centra, de INAD-centra en de ‘woonunits’ aan het Centrum.

### *Informatieverstreking*

Het permanent secretariaat heeft dus de verplich-

ting om het Centrum op de hoogte te brengen van de klachten waaraan ze gevolg geeft, alsook over de beslissing die de Commissie over deze klacht neemt.<sup>386</sup>

Om dit toezicht ter harte te kunnen nemen, is het noodzakelijk dat het Centrum over zoveel mogelijk informatie beschikt.<sup>387</sup> Het secretariaat interpreteert de informatieverplichting echter erg restrictief. Het secretariaat licht het Centrum wel in over het al dan niet ontvankelijk of gegrond zijn van een klacht, maar de motivatie van de genomen beslissingen, ongeacht of ze positief of negatief zijn, wordt niet meegeedeeld. Concreet betekent dit dat het Centrum voornamelijk beschikt over gegevens van statistische aard.

### *Analyse van de gegevens*

Uit de gegevens die we voorhanden hebben, kunnen we niet echt afleiden of de klachtencommissie een groot succes kent. Hoewel men de administratief gedetineerde vreemdelingen toegang wil geven tot een soepel middel om hun grieven aan te kaarten, zijn er in de periode 2004-2010 slechts een 270-tal klachten ingediend. Hiervan werden slechts acht klachten geheel of gedeeltelijk gegrond bevonden. In diezelfde periode werden meer dan 50.000 mensen in gesloten centra vastgehouden.

In 2010 werden er een dertigtal klachten ingediend. Ongeveer de helft was ontvankelijk, maar slechts één daarvan werd ook gegrond verklaard. Negen van de klachten werden als onontvankelijk beschouwd, vijftien als ongegrond en vier werden ingetrokken na bemiddeling<sup>388</sup>.

381 Voor uitgebreide informatie over de klachtencommissie, zie ook: Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*, januari 2008, beschikbaar op [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).

382 Koninklijk besluit houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgische grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, in overeenstemming met de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 2 augustus 2002. Dit koninklijk besluit werd gewijzigd door het K.B. van 8 juni 2009. De artikelen 130-134 van het koninklijk besluit van 2002 zijn gewijzigd aan de oprichting door de minister van een Commissie met een permanent secretariaat dat uitsluitend belast wordt met de behandeling van de individuele klachten van de bewoners van de gesloten centra. Het Ministerieel Besluit dat op 23 januari 2009 werd aangenomen, bepaalt de procedure- en werkingsregels van de Commissie en het permanent secretariaat.

383 Art. 130, 3de lid KB van 2 augustus 2002.

384 Art. 130, 2de lid KB van 2 augustus 2002.

385 Art. 44, 4de lid KB van 2 augustus 2002.

386 Art. 131, 2de lid KB van 2 augustus 2002.

387 Voor het uitoefenen van zijn wettelijke opdracht om te waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen, en in het kader van zijn recht om gesloten centra te bezoeken is het noodzakelijk dat het Centrum toegang krijgt tot persoonlijke gegevens. De Privacycommissie bevestigde dit op 15 juni 2000 met een positief advies: het Centrum mag in het kader van zijn wettelijke opdracht de fiches met persoonlijke gegevens van de bewoners in gesloten centra raadplegen. Ondanks dit positief advies wordt nog steeds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingeroepen om een uitgebreidere informatie over de ingediende klachten aan het Centrum te weigeren.

388 Het permanent secretariaat kan voorstellen om een minnelijke schikking te treffen. In dat geval zal het secretariaat samen met de betrokkene en de directie van het centrum een oplossing trachten te vinden. Het Centrum wordt echter niet ingelicht over de concrete invulling van die oplossing.



Meer dan de helft van de klachten zijn – voor het afgelopen jaar – afkomstig uit het gesloten centrum van Merksplas. In het jaar 2009 waren de klachten meer gespreid over de gesloten centra van Brugge, 127bis en Merksplas. Hoewel de klachtenprocedure sinds 2009 ook van toepassing is voor de INAD-centra en de woonunits, is er tot nu toe nog geen enkele klacht in deze structuren ingediend. De ongelijke spreiding van de klachten over de verschillende gesloten centra, kan deels verklaard worden door een verschillend informatiebeleid tussen de gesloten centra. Net zoals de vorige jaren het geval was, stellen we ook voor 2010 vast dat het overgrote deel van de klachten betrekking heeft op het personeel, gevolgd door klachten over de medische dienst.

Indien een klacht gegrond wordt verklaard kan de Commissie een aanbeveling richten aan de directeur-generaal van de DVZ.<sup>389</sup> Het KB van 2 augustus 2002 voorziet niet in het inroepen van een aangevochten beslissing. De aard van de aanbevelingen die aan de directie van de gesloten centra en aan het Directoraat-generaal van de DVZ werden gedaan, werd door het secretariaat niet meegedeeld aan het Centrum.

Wanneer door een minnelijke schikking een oplossing kan worden gevonden voor de klacht, dan voorziet het ministerieel besluit dat de betrokkene zijn klacht intrekt.<sup>390</sup> Bovendien blijkt uit de analyse van de Federale Ombudsman dat er geen opvolging is van de minnelijke schikking en uitvoering die de directie daaraan geeft. Het gebrek aan uitvoering van de gevonden oplossing kan er soms toe leiden dat de betrokkene opnieuw een klacht zal indienen. De ‘nieuwe’ klacht is onderworpen aan alle ontvankelijkheidsvoorwaarden qua vorm als inhoud.<sup>391</sup>

### *Gebrekkige communicatie en rigide procedures*

In vergelijking met het verleden<sup>392</sup>, verloopt de informatiedoorstroom vlotter. Via de ‘informatiebrochure’

wordt de gedetineerde bij aankomst in een gesloten centrum geïnformeerd over de klachtenprocedure en de modaliteiten daarvan. Sinds 2008 ontvangen de bewoners een fiche, waarin het bestaan van de klachtencommissie wordt toegelicht. Bovendien wordt de fiche over de klachtenprocedure geafficheerd in bepaalde gesloten centra.<sup>393</sup>

Over de effectieve draagwijdte van de procedure bestaat echter nog heel wat onduidelijkheid. Sommige centra kennen echter ook de goede praktijk om naast een schriftelijke toelichting, ook een mondelinge uitleg te geven bij de procedure.

**“Voor 2010 stelt het Centrum vast dat het overgrote deel van de klachten betrekking heeft op het personeel, gevolgd door klachten over de medische dienst. Het merendeel van de klachten werd binnen de maand behandeld.”**

De bewoners die de klachtencommissie kennen, reageren hierover vaak sceptisch omdat ze vrezen dat hun klacht zal gepaard gaan met represailles. De bewoners ervaren het systeem niet als onafhankelijk. Rekening houdend met het feit dat het permanent secretariaat nooit permanenties houdt in de gesloten centra, kan de bewoner zijn klacht enkel indienen via de directeur (of zijn plaatsvervanger).<sup>394</sup> Ook al kan de klacht ingediend worden in een gesloten omslag, toch heerst er heel wat terughoudendheid bij de bewoners om hun klacht aan de directeur over te maken. De psychologische drempel om de klacht in te dienen bij diegene die het gesloten centrum leidt, is mogelijk één van de verklaringen waarom er zo weinig klachten worden ingediend.

We stellen ook problemen vast met de behandeling van de klachten. Omdat de klachtencommissie niet gebonden is door een termijn, liep de behandelingstermijn in het verleden vaak uit. Voor het afgelopen jaar 2010 kunnen we echter wel vaststellen dat het merendeel van de klachten binnen de maand werd behandeld.

389 Art. 132, §3 van het KB van 2 augustus 2002.

390 Art. 9 van het MB van 23 januari 2009.

391 “Onderzoeksrapport van de Federale Ombudsman naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken”, juni 2009, p.191, beschikbaar op [www.federaalombudsman.be](http://www.federaalombudsman.be).

392 Voor uitgebreide informatie over de klachtencommissie, zie ook “De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoreikende maatregel”, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, januari 2008, beschikbaar op [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).

393 Art. 17 van het KB van 2 augustus 2002 verplicht de gesloten centra de tekst van het koninklijk besluit en van het huishoudelijk reglement ter beschikking te stellen van de bewoners en zij moeten die teksten kunnen raadplegen. Bovendien dient elke bewoner in het bezit gesteld te worden van een onthaalbrochure “met de rechten en plichten betreffende zijn verblijf in het centrum en de mogelijkheden op het vlak van medische, psychosociale, morele, filosofische of religieuze bijstand” en anderzijds van een informatiebrochure “die hem inlicht over de beroepsmogelijkheden tegen de opsluiting, de terbeschikkingstelling van de regering of de vasthouding, de mogelijkheden om een klacht te formuleren aangaande de omstandigheden van de opsluiting, de terbeschikkingstelling van de regering of de vasthouding, om bijstand van een niet-gouvernementele organisatie te verkrijgen en om een beroep te doen op juridische bijstand”.

394 Art. 131 van het KB van 2 augustus 2002 voorziet de mogelijkheid voor het permanent secretariaat om permanenties te organiseren in de gesloten centra.

De klachtencommissie verwerpt ook de klachten van de bewoners die intussen het gesloten centrum hebben verlaten. Op 13 augustus 2010 heeft de Commissie een klacht die op 12 mei 2010 werd ingediend verworpen, omdat de ex-bewoner geen actueel rechtmatig belang meer zou hebben. Een ander probleem dat zich reeds heeft voorgedaan is de ‘onvertaalbaarheid’ van de klacht. Volgens het ministerieel besluit mogen de bewoners hun klacht indienen ofwel in één van de landstalen, ofwel in hun moedertaal.<sup>395</sup> In 2009 vernam het Centrum van het permanent secretariaat dat een ingediende klacht onontvankelijk werd verklaard omdat ze onvertaalbaar bleek te zijn, terwijl dit geen grond voor onontvankelijkheid vormt. De terughoudendheid aan de zijde van de bewoners is dus alles behalve verwonderlijk.

395 Art. 1 van het MB van 23 januari 2009.

### *Aanbevelingen*

Het Centrum pleit voor een grotere toegankelijkheid van de klachtenprocedure. Het verzoekt hierbij het KB van 2 augustus 2002 toe te passen dat het permanent secretariaat de mogelijkheid biedt permanenties in de gesloten centra te houden. Dit werkt niet enkel drempelverlagend voor de bewoner, maar bevordert ook de onafhankelijkheid van de procedure.

Het Centrum herhaalt zijn vraag om op de meest volledige manier in kennis te worden gesteld van het gevolg dat wordt gegeven aan klachten van vreemdelingen in de gesloten centra, namelijk via de ontvangst van een kopie van de klacht, van de beslissing die erop volgt of van het PV van de bemiddeling. Het verstrekken van volledige informatie, zal het Centrum toelaten zijn wettelijke opdrachten uit te voeren en bij te dragen tot een grondigere evaluatie van de klachtenprocedure.

## **3. Gerechtelijke controle op voorlopige hechtenis en op administratieve detentie**

Mensen worden opgesloten in een gesloten centrum naar aanleiding van een beslissing tot verwijdering en een administratieve detentiemaatregel.<sup>396</sup> Tegen de beslissing tot verwijdering kan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep tot nietigverklaring<sup>397</sup> worden ingediend. De administratieve detentie kan aan de controle van de Raadkamer worden onderworpen. Die moet nagaan of deze – en de bijbehorende verwijderingsmaatregel – gewettigd is. Het beginsel is dat iedereen die van zijn vrijheid wordt beroofd, door een rechtbank moet kunnen laten onderzoeken of de maatregel rechtmatig genomen is.<sup>398</sup>

396 Deze beslissingen worden in één document of in twee aparte documenten vastgelegd.

397 Eventueel vergezeld van een verzoek tot schorsing van de aangevochten beslissing. De beslissing kan eveneens het voorwerp uitmaken van een beroep tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid, dat ingediend moet worden binnen de vijf dagen.

398 Met name, conform art. 9, § 4 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, art. 5, § 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en art. 12 en art. 144 van de Grondwet.

De voorwaarden voor de rechterlijke controle op de administratieve detentie zijn vastgelegd in artikel 71 en volgende van de wet van 15 december 1980. Deze voorwaarden vonden hun inspiratie in de wijze waarop de rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis is georganiseerd: de wet die het statuut van de vreemdelingen regelt, verwijst naar de ‘wettelijke bepalingen over de voorlopige hechtenis’, behalve de vermelde uitzonderingen.<sup>399</sup>

De verschillen tussen het stelsel van de rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis en het stelsel van de rechterlijke controle op de administratieve detentie zijn echter groot. Een opgesloten vreemdeling geniet duidelijk minder procedurele waarborgen dan een beschuldigde die onder aanhoudingsbevel is geplaatst.

399 Zie art. 72 van de wet van 15 december 1980.

### *Individueel beroep versus systematische rechterlijke controle*

In tegenstelling tot de controle die de Raadkamer in strafzaken op de voorlopige hechtenis uitoefent, gebeurt de controle op de beslissing tot vrijheidsberoving die met een verwijderingbeslissing gepaard gaat, niet automatisch: de vastgehouden vreemdeling moet eerst een beroep indienen. Hierop bestaat één uitzondering: bij de tweede verlenging van de vasthouding moet de minister zich wenden tot de Raadkamer.

### *Controle op de wettigheid van de detentie versus controle op de wettigheid en de noodzaak van de detentie*

Als een in een gesloten centrum vastgehouden vreemdeling een verzoek tot invrijheidstelling indient, kan de Raadkamer alleen onderzoeken *“of de maatregelen van vrijheidsberoving of tot verwijdering van het grondgebied in overeenstemming zijn met de wet zonder zich te mogen uitspreken over hun gepastheid.”*<sup>400</sup> In strafzaken daarentegen, moet de Raadkamer zich er niet alleen van vergewissen of het bevel tot aanhouding strookt met de bepalingen van de wet op de voorlopige hechtenis, maar moet ze ook over de noodzakelijkheid van de handhaving van de hechtenis oordelen. Dit betekent dat de Raadkamer moet oordelen of het criterium *“slechts in geval van volstrekte noodzakelijkheid voor de openbare veiligheid”*<sup>401</sup> van kracht is.

### *Handhaving van de detentie na een beslissing tot invrijheidstelling door de Kamer van inbeschuldigingstelling en mogelijk cassatieberoep door het openbaar ministerie, de minister of de DVZ versus onmiddellijke invrijheidstelling en uitsluiting van een cassatieberoep door het openbaar ministerie als de Kamer van inbeschuldigingstelling een beslissing tot invrijheidsstelling heeft genomen*

Als de Kamer van inbeschuldigingstelling in strafzaken beslist om iemand in vrijheid te stellen of die beslissing bevestigt, kan het parket geen cassatieberoep aantekenen. De beschuldigde wordt onmiddellijk vrijgelaten. De enige die cassatieberoep tegen beslissingen van onderzoeksrechters kan indienen, is de beschuldigde zelf. Hij kan een beslissing van de Kamer

van inbeschuldigingstelling om een hechtenis te handhaven<sup>402</sup> aanvechten. Daarentegen kunnen het openbaar ministerie, de minister of de DVZ<sup>403</sup> cassatieberoep aantekenen tegen een gunstige beslissing van de Kamer van inbeschuldigingstelling op het verzoek tot invrijheidsstelling van een vreemdeling.

Het openbaar ministerie, de minister of de DVZ kunnen cassatieberoep aantekenen, zelfs als ze geen beroep hebben aangetekend tegen een beslissing tot invrijheidsstelling door de Raadkamer. De minister en de DVZ kunnen cassatieberoep indienen ook als ze zich niet voor het onderzoeksrecht<sup>404</sup> hebben laten vertegenwoordigen.

Ze hebben vijftien dagen de tijd om dit cassatieberoep in te dienen. De vreemdeling blijft al die tijd aangehouden.<sup>405</sup> Zolang deze termijn niet is verstreken, gaat de beslissing tot invrijheidstelling die de Kamer van inbeschuldigingstelling heeft uitgesproken, niet ‘in kracht van gewijsde’<sup>406</sup>.

Het Hof van Cassatie is niet gebonden door een termijn<sup>407</sup> om een cassatieberoep tegen een beslissing van de Kamer van inbeschuldigingstelling in verband met administratieve detentie in behandeling te nemen.

De detentie in een gesloten centrum kan zo, ondanks verschillende opeenvolgende beslissingen tot invrijheidsstelling van de vreemdeling, gehandhaafd blijven

**“De verschillen tussen het stelsel van de rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis en het stelsel van de rechterlijke controle op de administratieve detentie zijn echter groot. Een opgesloten vreemdeling geniet duidelijk minder procedurele waarborgen dan een beschuldigde die onder aanhoudingsbevel is geplaatst.”**

402 Art. 31 van de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis.

403 Het is de wet van 15 september 2006 die op 1 december 2006 in voege is getreden, die aan de minister of aan zijn gemachtigde (met andere woorden de DVZ) de hoedanigheid van partij in de zaak verleent voor de Raadkamer en de Kamer van inbeschuldigingstelling als de vreemdeling een verzoek tot invrijheidsstelling heeft ingediend. Dezelfde wet kent hen ook het recht toe om beroep aan te tekenen tegen een beslissing van de Raadkamer, dat los staat van dat van het openbaar ministerie.

404 Cass., 27 mei 2009, P.09.0737.E.

405 Cass., 21 maart 2001, P.01.0163.E.

406 Art. 73 van de wet van 15 december 1980 bepaalt dat de vreemdeling opnieuw in vrijheid wordt gesteld ‘zodra de beslissing (om de aanhouding niet te handhaven) in kracht van gewijsde is gegaan.’

407 Bij voorlopige hechtenis moet het Hof van Cassatie een beroep (dat binnen 24 uur moet worden ingediend) tegen een beslissing om de aanhouding te handhaven – het enige geval waarvoor cassatieberoep kan worden aangetekend – binnen 15 dagen behandelen en uitspraak doen, anders wordt de beschuldigde in vrijheid gesteld.

400 Art. 72, § 2 van de wet van 15 december 1980.

401 Art. 21 van de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis.

indien het openbaar ministerie, de minister of de DVZ deze aanvechten. De vreemdeling die ‘in vrijheid werd gesteld’ door de Raadkamer en vervolgens door de Kamer van inbeschuldigingstelling, blijft opgesloten zolang de termijn voor het indienen van het cassatieberoep niet is verstreken. Als beroep wordt aangetekend, blijft de vreemdeling opgesloten zolang het Hof van Cassatie - dat niet gebonden is door een termijn om het beroep te behandelen - geen uitspraak heeft gedaan.

Het Hof van Cassatie heeft al meermaals geoordeeld dat de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis - die de procedurele waarborgen van de beschuldigde die onder aanhoudingsbevel wordt geplaatst sterk heeft uitgebreid - niet van toepassing zijn op een vreemdeling in een gesloten centrum.<sup>408</sup> Vreemd

**“De vreemdeling in een gesloten centrum moet minstens dezelfde procedurele waarborgen genieten als een beschuldigde in het kader van de rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis.”**

genoeg beroept het Hof zich op de bepalingen van een opgeheven wet uit 1874 om te oordelen dat het openbaar ministerie en de DVZ cassatieberoep tegen een beslissing van de Kamer van inbeschuldigingstelling kunnen aantekenen. Hetgeen voor effect kan hebben dat de controle op de wettelijkheid van de detentie ondoeltreffend wordt. Dit blijkt des te meer uit het feit dat het indienen van een verzoek tot invrijheidstelling in principe geen invloed heeft op de verwijderingsbeslissing, omdat die beslissing losstaat van de detentiebeslissing. De wet verbiedt de minister helemaal niet om over te gaan tot de gedwongen verwijdering van de vreemdeling vanuit een gesloten centrum terwijl het onderzoek naar de rechtmatigheid van de detentie nog hangende is voor

een of andere rechtbank.<sup>409</sup> Als het Hof van Cassatie trouwens een cassatieberoep ontvangt over de detentie van een vreemdeling die ondertussen werd verwijderd, verklaart het hof deze aanvraag zonder voorwerp.<sup>410</sup>

De omzetting van de terugkeerrichtlijn<sup>411</sup> moet België ertoe brengen om zich te buigen over de wettelijke bepalingen die de administratieve detentie van vreemdelingen regelen. Het gaat er niet alleen om het beginsel concreet in te vullen dat zegt dat *“inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel moet worden onderworpen”*<sup>412</sup> en dat detentie alleen mag worden overwogen als andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen niet kunnen worden toegepast.<sup>413</sup> De plicht om dit alles te controleren moet ook bij de rechter worden gelegd zodat *“de betrokken onderdaan van een derde land onmiddellijk wordt vrijgelaten als zijn bewaring niet rechtmatig is”*<sup>414</sup>.

De vreemdeling in een gesloten centrum moet minstens dezelfde procedurele waarborgen genieten als een beschuldigde in het kader van de rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis.

Het Centrum roept de wetgever op:

- » om systematisch rechterlijke controle op administratieve detentie uit te oefenen;
- » om de wettelijkheid van administratieve detentie ondergeschikt te maken aan het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel; en
- » om de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis met betrekking tot rechterlijke controle op de detentie, ook uitdrukkelijk toe te passen op vreemdelingen in een gesloten centrum.

408 Hier wordt de volgende redenering toegepast: in art. 71 en volgende van de wet van 15 december 1980 komt het cassatieberoep niet specifiek aan bod. Art. 72 verwijst naar het gemeen recht van de rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis. Toen de wet over de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen werd goedgekeurd, werd de voorlopige hechtenis geregeld door een wet van 20 april 1874. De wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis zegt niets over de rechterlijke controle op administratieve detentie en heeft art. 71 en volgende van de wet van 15 december 1980 niet gewijzigd. De voorwaarden voor de rechterlijke controle van administratieve detentie bouwen dus voort op die van de rechterlijke controle op de voorlopige hechtenis die in 1980 van kracht waren. In de wet van 20 april 1874 is geen bijzondere bepaling over cassatieberoep opgenomen. Bijgevolg wordt verwezen naar de bepalingen van het gemeen recht van het wetboek van strafvordering. Zie onder meer: Cass, 9 december 1992, RG361, nr.782, Cass. 14 maart 2001, P.00.10179.F, Cass. 21 maart 2001, P.O1.0163, Cass. 31 juli 2001, P.O1.1011.F, Cass. 29 april 2008, P.08.0583.N., Cass. 27 mei 2009, P.09.0737.F.

409 In de praktijk wordt normaal niet overgegaan tot de uitvoering van de verwijderingsbeslissing van een vreemdeling van wie de Raadkamer in afwachting van een beslissing van de Kamer van inbeschuldigingstelling de vrijlating heeft bevolen, als de DVZ of het parket beroep tegen het vrijlatingsbesluit hebben aangekend. Dit is een gevolg van het zogenaamde ‘Tabitha’-arrest van het EHRM dat België veroordeelde voor schending van artikel 5, § 4 van het EVRM voor de verwijdering van de kleine Tabitha daags nadat de Raadkamer had beslist om haar vrij te laten. Het beroep had geen enkele zin. Zie *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga vs. België*, 12 oktober 2006, 13178/03, §113.

410 Zie onder meer: Cass, 1 oktober 2008, P.08.1355.F.

411 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die onwettig op hun grondgebied verblijven.

412 Overweging 16 van richtlijn 2008/115/EG.

413 Art. 15, 1 van richtlijn 2008/115/EG, *op.cit.*

414 Art. 15, 2, al. 4 van richtlijn 2008/115/EG, *op.cit.*

## Regime voor administratieve detentie: twee arresten van de Raad van State

Eind 2010 heeft de Raad van State zich uitgesproken over bezwaarschriften die verschillende verenigingen (Ligue des droits de l'homme, CIRE, Jesuit Refugee Belgium, Liga voor Mensenrechten, Vluchtelingenwerk Vlaanderen) hadden ingediend tegen het koninklijk besluit (KB) van 2 augustus 2002 over het administratieve detentieregime in gesloten centra, en tegen het KB van 8 juni 2009 over het detentieregime in INAD-centra. Hierna een korte toelichting.

### Arrest nr. 208.281 van 20 oktober 2010 over het KB van 2 augustus 2002 (gesloten centra)

De Raad van State (RvS) vindt alle middelen ongegrond die zijn afgeleid uit de vergelijking tussen het regime van toepassing op vreemdelingen die administratief worden opgesloten (KB van 2 augustus 2002) en gevangenen van gemeen recht (wet van 12 januari 2005). Dit geldt zowel voor bezoeken en de regels die hierop van toepassing zijn, als voor ordemaatregelen en hun toepassing, toegang tot publicaties van pornografische en erotische aard, of voor rechtsmiddelen die voor de gedetineerden toegankelijk zijn. Volgens de RvS is het de bedoeling van de wet van 12 januari 2005 *“om vermijdbare detentieschade te voorkomen, vooral wat de familiebanden van de gedetineerde betreft, zodat zijn maatschappelijke en familiale herintegratie na zijn vrijlating zo vlot mogelijk verlopen.”* Over de detentie van vreemdelingen in gesloten centra zegt de RvS echter dat *“die uitsluitend is bedoeld om te verzekeren dat de vreemdeling zo snel mogelijk naar zijn land van herkomst kan worden teruggeleid”* en dat *“dit fundamentele onderscheid een objectief criterium vormt”* voor het verschil in behandeling dat deze twee teksten tussen de beide categorieën gedetineerden maken.

Deze analyse breekt met een eerder gemaakte analyse in arrest nr. 188.705 van 10 december 2008 die het Centrum in vorige jaarverslagen heeft

bestudeerd en becommentarieerd.<sup>1</sup> We willen hier twee kanttekeningen bij plaatsen. De eerste gaat over de exacte draagwijdte van dit arrest: gaat het enkel over de bepalingen uit het KB van 2002 en de wet van 2005 waartussen een vergelijking werd gemaakt zoals die in het bezwaarschrift zijn vermeld, of is het van toepassing op de hele vergelijking tussen deze beide teksten? De tweede is dat deze analyse nauwelijks rekening houdt met een element dat kenmerkend is voor administratieve detenties in België, namelijk het aantal vrijlatingen.<sup>2</sup>

Om zijn afwijzing van het middel – dat de maatregel om bezoeken te beperken (art. 12 KB 2 augustus 2002) buitensporig vindt – kracht bij te zetten, verwijst de RvS naar titel VI van het KB van 2002 (*“Individuele klachten van bewoners en het jaarverslag”*) om te benadrukken dat het *“volstaat om de nodige garanties te bieden”*, hoewel *“er geen recht bestaat voor de gedetineerde om de beslissing van de directeur aan te vechten”*. Het Centrum voert echter al jaren kritisch onderzoek naar de mogelijkheden om in gesloten centra klachten in te dienen.<sup>3</sup>

De RvS wijst ook elke vergelijking af tussen vreemdelingen die in gesloten centra of in een INAD-centrum worden vastgehouden met het oog op de toepassing van het gelijkheidsbeginsel. De RvS doet dit omwille van de beperkingen die voortvloeien uit de specifieke infrastructuur van deze centra en omwille van het kleine aantal gedetineerden. Dit laatste punt moet echter worden gerespecteerd omdat het aantal gedetineerden in de regionale INAD-centra en in het INAD-centrum

1 Zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p.134 en *Jaarverslag Migratie 2009*, p.144: *“In dat arrest herinnerde de Raad van State eraan dat niets kon verantwoord worden waarom vreemdelingen die in een gesloten centrum werden vastgehouden – omwille van redenen vreemd aan veroordelingen of beschuldigingen – aan een strenger regime werden onderworpen dan personen die in een gevangenis zaten”*.

2 Zie *Cijfers en demografie*, eerder dit hoofdstuk.

3 Zie: *Klachtencommissie*, eerder dit hoofdstuk.

van Zaventem voortdurend stijgt.<sup>4</sup>

De RvS vernietigt enkel artikel 111/1 alinea 1 dat meer mogelijkheden inlast om een fouillering om veiligheidsredenen uit te voeren dan in de drie gevallen die in de wettelijke basis voor het koninklijk besluit zijn vastgelegd, te weten artikel 74/8 §1 van de wet van 15 december 1980, een bepaling die dus wordt geschonden.

**Arrest nr. 207.819 van 1 oktober 2010 over het KB van 8 juni 2009 (INAD-centra)**

De RvS vindt ook hier elke voorgestelde vergelijking ongegrond tussen het regime van toepassing op gedetineerden in gesloten centra en in INAD-centra. Volgens de RvS berust het verschil in behandeling op objectieve en redelijk verantwoorde elementen, te weten de moeilijkheden die te maken hebben met de infrastructuur en het geringe aantal gedetineerden in deze centra. De RvS vermeldt meermaals dat enkel het feit dat in de reglementen niets is vastgelegd over grondig medisch toezicht of een dagelijkse wandeling in de open lucht, als dusdanig niet beschouwd wordt als een geval van onmenselijke en vernederende behandeling in de

zin van artikel 3 van het EVRM. De RvS bevestigt hiermee nogmaals dat hij uitsluitend bevoegd is om de wettelijkheid van bepalingen na te gaan.

De RvS verklaart echter ook hier het middel gegrond in verband met de nieuwe bepaling over de uitbreiding van de fouilleringsmogelijkheden, die verder gaat dan wat is vastgelegd in artikel 74/8 §5 van de wet van 15 december 1980 en gaat over tot de vernietiging van artikel 69 van het KB van 8 juni 2009.

De RvS vernietigde – in de twee KB's die de administratieve detentieregimes van de gesloten centra en INAD's regelen – dus geen enkele bepaling op basis van een vergelijking met het regime van toepassing op gevangenen van gemeen recht of het juridisch statuut van de gedetineerden. Hieruit besluiten dat een vergelijking tussen deze twee detentieregimes nooit relevant is, zou verkeerd zijn.

In ieder geval blijft het Centrum de evolutie in de administratieve praktijken, zoals de normen van toepassing op de administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen, aandachtig opvolgen. De gesloten centra houden immers – zoals alle detentieplaatsen – risico's in vanuit het grondrechtenperspectief.

4 Zie: *Cijfers en demografie*, eerder dit hoofdstuk.

## 4. Alternatieven voor de detentie van gezinnen met kinderen in gesloten centra

In de herfst van 2008 worden de eerste ‘woonunits’ voor gezinnen in gebruik genomen. Ze zijn een antwoord op de vele stemmen die kritiek uiten tegen de opsluiting van kinderen in gesloten centra en die een echt alternatief eisen. In afwachting van de uitvoering van een verwijderingsmaatregel worden gezinnen met kinderen voortaan in individuele woningen ondergebracht. Daar kunnen zij genieten van een zekere vrijheid en krijgen zij begeleiding.

In 2009 krijgt wat tot dan een pilootproject is, vaste vorm in een koninklijk besluit<sup>415</sup>: de woonunits krijgen net als de gesloten centra<sup>416</sup> en de INAD-centra<sup>417</sup> een juridisch statuut, een regime en werkingsmaatregelen. Deze specifieke infrastructuur komt er *“in het belang van de families met kinderen om beter te voldoen aan de privacy-behoefte dan in een gesloten centrum en om de families betere leefomstandigheden aan te bieden inzonderheid voor de begeleiding van kleine kinderen in hun opleiding”* en *“moet het mogelijk maken om de fundamentele rechten van de families te garanderen”*.<sup>418</sup>

Er zijn ‘woonunits’ ingericht in Zulte, Tubeke en Sint-Gillis-Waas.<sup>419</sup>

In 2010<sup>420</sup> volgt een aanpassing van de wetgeving die de praktijk om ook de grensgezinnen in deze woonunits te kunnen onderbrengen, beter juridisch onderbouwt. De woningen in kwestie worden voortaan gelijkgesteld met ‘plaatsen gesitueerd in het grensgebied’<sup>421</sup>. Personen die het voorwerp uitmaken van een beslissing tot terugdrijving, of die aan de grens asielen hebben aangevraagd, kunnen er worden opgevangen, maar worden niet beschouwd als personen die toegang tot het grondgebied hebben gekregen. Hiermee is een nieuwe belangrijke stap gezet om kinderen voorgoed te behoeden voor opsluiting in een gesloten centrum.

Bovendien benadrukt de herziening van het koninklijk besluit dat het verblijf van een gezin in deze woonunits niet noodzakelijk leidt tot een verwijdering. Het gezin kan toegang tot het grondgebied of een machtiging tot verblijf krijgen, het kan door toepassing van de Dublinverordening (opnieuw) in een andere lidstaat worden opgevangen, het kan worden teruggedreven, of het kan al dan niet vrijwillig terugkeren naar zijn land van herkomst of een ander opvangland.<sup>422</sup> De taak van de ondersteunende ambtenaar die de gezinnen in de woonunits begeleidt, kan dan ook niet langer beperkt blijven tot die van de ambtenaar die de terugkeer voorbereidt.

**“Het FRA en het CPT hebben zich positief uitgelaten over de ingebruikname van deze woonunits als alternatief voor de detentie. De rechtsgrond voor dit soort opvang blijft echter problematisch.”**

Het Europees Agentschap voor fundamentele rechten (FRA) heeft zich positief uitgelaten over de inge-

415 KB van 14 mei 2009 tot vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

416 Geregeld bij KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering, of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

417 Het gaat om de gesloten centra van de luchthavens die een Schengen-grenspost vormen. Mensen die niet toegelaten worden tot het grondgebied, worden vastgehouden in afwachting van hun terugdrijving of van de beslissing tot toegang. Zij vallen onder het KB van 8 juni 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied, voorzien in artikel 74/5, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

418 KB van 14 mei 2009, inleiding en verslag aan de Koning.

419 KB van 19 mei 2009 en MB van 25 oktober 2010 tot aanduiding van de woonunits, als bedoeld in het artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, die respectievelijk dergelijke woonunits aanduiden in Tubeke, Zulte en in Sint-Gillis-Waas.

420 KB van 22 april 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsregels, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

421 Dit was een wens die het Centrum in zijn jaarverslag 2009 formuleerde, p.151.

422 Artikel 1, 4°, definieert de ondersteunende ambtenaar voortaan als een *“medewerker die door de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken wordt aangeduid en de contacten beheert tussen de vreemdelingen en de verschillende bevoegde instanties, tot aan de organisatie van hun toegang tot het grondgebied, hun machtiging tot het verblijf, hun terugdrijving, hun terugname conform Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en de instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, hun vrijwillige terugkeer of hun verwijdering.”*

bruikname van deze woonunits als alternatief voor de detentie. Het spreekt van een goede praktijk die een inspiratiebron voor andere lidstaten kan zijn.<sup>423</sup> Het Europees Comité ter Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) toont ook heel wat belangstelling voor dit initiatief en verwelkomt “*deze beslissing om gezinnen met kinderen in principe niet langer in gesloten detentiecentra onder te brengen*”<sup>424</sup>.

De rechtsgrond voor dit soort opvang blijft echter problematisch. Het gaat immers maar om een van de mogelijke vormen om een vreemdeling vast te houden, op te sluiten of ter beschikking te stellen van de regering. De wet vermeldt deze vormen van vrijheidsbenemende maatregelen zonder ze te definiëren. Het bestaan van gesloten centra en van woonunits berust op dezelfde wettelijke bepalingen<sup>425</sup>, en wel diegene die toelaten om maatregelen te nemen om te voorkomen dat een vreemdeling zonder toestemming de plaats verlaat waar hij van zijn vrijheid wordt benomen. Het beginsel om kinderen niet langer op te sluiten in gesloten centra<sup>426</sup>, of om gezinnen alleen nog bij hoge uitzondering en alleen als andere alternatieve maatregelen zijn mislukt, op te sluiten, zijn niet in een wet vastgelegd. Juridisch gezien staat niets de minister of de Dienst Vreemdelingenzaken in de weg om de opsluiting van een gezin met kinderen in een gesloten centrum te bevelen in plaats van het in een woonunit onder te brengen. De belangrijke vooruitgang die op het vlak van het respecteren van de kinderrechten is geboekt, kan met andere woorden onmiddellijk worden teruggeschreefd.

Het Centrum adviseert om als beginsel in de wet op te nemen dat kinderen onder geen enkel beding in gesloten centra mogen worden opgesloten, gecombineerd met de specifieke maatregel van woonunits voor gezinnen als alternatief voor hun detentie.

Momenteel worden gezinnen die zich bij de grens aanbieden en die geen toegang tot het grondgebied krijgen, in afwachting van hun teruggrijping in

een INAD-centrum opgesloten als die teruggrijping binnen 48 uur kan worden uitgevoerd. Ook als ze asiel aanvragen, kunnen ze maximum 48 uur in een INAD-centrum worden opgesloten voor ze naar een woonunit worden overgebracht.

De vraag is of de INAD-centra in de luchthavens van Zaventem, Gosselies en Bierset de vereiste infrastructuur en begeleiding bieden om gezinnen zelfs gedurende een korte periode waardig te kunnen huisvesten. Het Centrum zal ook de komende maanden op dit thema blijven werken.

## EXTERNE BIJDRAGE:

### WOONUNITS ALS ALTERNATIEF VOOR DETENTIE VAN FAMILIES MET KINDEREN. GEERT VERBAUWHEDE, DIENST VREEMDELINGENZAKEN (DVZ)

Om tegemoet te komen aan de verschillende rapporten inzake detentie van families met kinderen, heeft de regering beslist woningen ter beschikking te stellen aan families in onregelmatig verblijf of aan families die aan de grens niet toegelaten worden België binnen te komen. Voor deze families dient een humane terugkeer voorbereid te worden. In totaal zijn al elf woonunits in gebruik genomen.

*Welk alternatief?* De DVZ kreeg een aantal woningen ter beschikking, die volledig uitgerust zijn om een familie met kinderen op een waardige manier op te vangen. De families worden bij beslissing van de DVZ aan het adres van de woning toegewezen, maar mogen de woning verlaten om bijvoorbeeld hun inkopen te doen, hun advocaat te raadplegen, naar de dokter te gaan, de kinderen naar school te brengen. Er wordt gevraagd dat steeds één meerderjarig familielid in de woning aanwezig is.

*Welke families komen in aanmerking?* In principe komt ieder onwettig in het land verblijvend gezin met kinderen in aanmerking voor een verblijf in deze woningen. Ook families die zich aan de grens aanbieden en geen toelating krijgen om België binnen te komen, worden naar deze woonunits overgebracht. In sommige gevallen betreft het hier families die aan de grens een asielaanvraag hebben ingediend. De families mogen in deze woningen verblijven totdat hun terugkeer naar het herkomstland is georganiseerd of totdat een beslissing over hun asielaanvraag is genomen.

*Omkadering: de coach.* Met het oog op de voorbereiding van de terugkeer, worden de families continu opgevolgd

423 FRA, *La rétention des ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour*, infosheet, november 2010, [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/infosheet-detention\\_FR.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/infosheet-detention_FR.pdf). Raadpleging 16/12/2010.

424 Verslag aan de Regering van België over het bezoek aan België van het Europees Comité ter Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) van 28 september tot 7 oktober 2009, CPT/Inf (2010), Straatsburg, 23 juli 2010, §47.

425 Art. 74/8 van de wet van 15 december 1980 en het KB van 14 mei 2009.

426 Terwijl, zoals de FRA onderstreept, landen als Hongarije, Italië en Ierland bijvoorbeeld, expliciet het verbod op detentie van kinderen voor de uitvoering van een verwijderingsmaatregel in hun wetgeving hebben opgenomen.



en begeleid door een coach. De coaches volgen samen de dossiers van de in de woningen verblijvende families op. Zij voeren zo frequent mogelijk een gesprek met de families om hen te overtuigen mee te werken aan hun identificatie (identiteit + nationaliteit) en terugkeer, en om hen op de hoogte te houden van de stand van zaken in hun administratief dossier. Zij helpen ook bij de toewijzing van een pro deo advocaat.

De families krijgen – in het geval van een negatieve beslissing en voor zover zij niet aan de grens werden geweigerd – ook steeds de mogelijkheid om een beroep te doen op geassisteerde vrijwillige terugkeer en de daarbij voorziene

re-integratieprogramma's en programma's voor kwetsbare groepen. De coaches werken daarvoor nauw samen met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Opdat alle nodige stappen met betrekking tot asielprocedure, identificatie en terugkeer kunnen worden ondernomen, is er samenwerking met de bevoegde uitvoeringsdiensten bij de DVZ en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Om de families adequaat en volledig te kunnen omkaderen, zijn de coaches ook bevoegd om afspraken te maken met de lokale winkeliers, scholen, dokters, enz.

## 5. Prioriteit geven aan vrijwillige terugkeer boven gedwongen verwijdering: een veelzijdige kijk

### EXTERNE BIJDRAGE:

#### VRIJWILLIGE TERUGKEER. PETER NEELEN, FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE OPVANG VAN ASIELZOEKERS (FEDASIL)

Niemand betwist het uitgangspunt dat in elk terugkeerbeleid vrijwillige terugkeer absoluut voorrang moet krijgen. Dit principe is juridisch verankerd in de zgn. terugkeerrichtlijn.

Dit principe is echter niet vrijblijvend. Het impliceert veel meer dan het voorzien van minimum zeven dagen waarin een vrijwillig vertrek kan worden overwogen. Voorrang geven aan vrijwillige terugkeer betekent in de eerste plaats helpen om de problemen die een terugkeer kunnen verhinderen uit de weg te ruimen.

Vrijwillige terugkeer is niet voor iedereen zomaar haalbaar. Allerhande administratieve, logistieke of economische problemen kunnen een vertrek heel complex maken. Mensen weten bijvoorbeeld niet steeds waar naartoe als ze in het land van terugkeer van het vliegtuig stappen. Eenvoudige zaken als een dak boven het hoofd voor de avond na aankomst is niet altijd vanzelfsprekend. Medische zorgen zijn in veel landen pas mogelijk nadat men 'administratief' terug in orde is, hetgeen na een lange afwezigheid meestal geen sinecure is. De genoemde zaken zijn dan nog de louter praktische problemen. Veel mensen kunnen of willen niet met

lege handen terug naar hun familie. Werk vinden of op z'n minst zelf iets kunnen beginnen is een absolute voorwaarde om een terugkeer nog maar te overwegen. Indien het beleid inzake vrijwillige terugkeer niet minstens tot op zekere hoogte probeert oplossingen te vinden voor deze problemen, blijft de bepaling 'minimum zeven dagen bedenktijd' een louter theoretische vertaling van 'voorrang geven aan'.

Vanuit deze overweging heeft Fedasil het programma voor vrijwillige terugkeer uitgebouwd met een aanbod van ondersteuning en begeleiding na aankomst. Via de netwerken van IOM en Caritas zijn er contactpersonen, hier en in het land van herkomst. Ze trekken zich de problemen van een migrant aan en krijgen de middelen om er oplossingen voor te vinden. Sinds kort is er binnen dit programma ook ruimte om de opstart van micro-ondernemingen te financieren. Naarmate de ondersteuning bij terugkeer verder werd uitgebouwd, is dit kunnen uitgroeien tot een volwaardige component in de begeleiding van asielzoekers. Indien een verblijfsprocedure negatief blijkt uit te draaien, wordt een vrijwillig vertrek als waardig en haalbaar alternatief benadrukt. In alle opvangcentra en voor de lokale opvanginitiatieven zijn hiervoor terugkeerconsulenten actief. Er wordt geïnvesteerd in expertise, communicatie en professionele dossieropvolging. Buiten de opvang kan Fedasil rekenen op het engagement van ngo's en migrantenorganisaties die het alternatief van een vrijwillig vertrek bij hun publiek ter sprake willen brengen.

Het resultaat van deze benadering blijkt uit de cijfers. In 2010 keerden er ongeveer 3.000 migranten vrijwillig terug. Van de 1.200 (uitgeprocedeerde) asielzoekers onder hen vertrokken er 750 tijdens hun verblijf in het opvangnetwerk.

Conclusie? Het programma voor vrijwillige terugkeer moet in de eerste plaats een programma van sociale ondersteuning zijn met als doelstelling migranten die tot de conclusie komen dat hun toekomst niet in Europa ligt te allen tijde in vrijwillig vertrek een haalbaar alternatief te bieden.

Net als de rest van Europa zal ook België evolueren naar een geïntegreerd terugkeerbeleid waarbij vrijwillige en gedwongen terugkeer, kanten van dezelfde medaille, steeds meer op elkaar worden afgestemd. Dit kan een positieve evolutie zijn, op voorwaarde dat de eigenheid van vrijwillige terugkeer als een instrument van sociale ondersteuning wordt gerespecteerd. Enkel op die voorwaarde zal vrijwillige terugkeer een geloofwaardig instrument blijven waarmee opvangmedewerkers en ngo's aan de slag kunnen gaan, en zal een geïntegreerd terugkeerbeleid niet alleen in juridische bepalingen maar ook in de feiten effectief voorrang geven aan vrijwillige terugkeer.

## EXTERNE BIJDRAGE:

### NAAR EEN HUMAAN EN EFFECTIEF TERUGKEERBELEID. PIETER STOCKMANS, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN

Het Belgische terugkeerbeleid laat weinig ruimte voor begeleiding rond terugkeer, vooral na een negatieve beslissing in de asielprocedure. Afgewezen asielzoekers krijgen een bevel om het grondgebied te verlaten, hun opvang wordt stopgezet en ze worden verondersteld om binnen vijf dagen gevolg te geven aan het bevel. Velen verdwijnen en trachten te overleven in de illegaliteit in de grootsteden. Afgewezen asielzoekers een bevel in de hand stoppen en veronderstellen dat zij vrijwillig terugkeren zonder hen te begeleiden naar een toekomstperspectief, is noch humaan noch effectief.

Snelle gedwongen verwijderingen uit de opvangcentra of een concentratie van afgewezen asielzoekers in collectieve terugkeercentra zijn evenmin goede oplossingen. Het eerste vereist dat de politie de afgewezen asielzoekers komt halen in de opvangcentra. In het tweede geval moeten mensen zich gaan melden voor een overplaatsing. In het verleden bleek al dat dit schokgolven zendt doorheen heel het opvangcentrum en dat mensen uit angst onderduiken. Gedwongen verwijderingen zijn bovendien bijzonder duur,

inhumaan en, omdat er niet gewerkt wordt aan een duurzame terugkeer, minder effectief.

We moeten naar een radicaal vernieuwende visie op terugkeer. Voluit de kaart trekken van de vrijwillige terugkeer via intensieve begeleiding is de enige duurzame aanpak. Concreet betekent dit dat elke asielzoeker in de opvang ondersteuning krijgt van een trajectbegeleider, die van in het begin een begeleiding op maat via twee sporen aanbiedt: verblijf en terugkeer. Dit traject komt tot stand na een grondige analyse van de medische en psychosociale noden van de asielzoeker. Op die manier voorkomt men dat deze problemen pas bij een terugkeer aan de oppervlakte komen.

Veel asielzoekers zijn kwetsbaar als zij in België toekomen. De asielprocedure en een verblijf in opvangstructuren versterken hun kwetsbaarheid, afhankelijkheid en onzekerheid en hebben een nefaste invloed op hun welzijn. Bij ontvangst van een negatieve beslissing ontberen zij dan de kracht om de moeilijke stap te zetten van een terugkeer naar hun herkomstland. Daar moeten ze hun leven immers heropbouwen.

Het is dan ook cruciaal dat asielzoekers reeds vroeg in de procedure ondersteund en gesterkt worden. In elke fase van hun traject moeten ze beslissingen kunnen nemen op basis van duidelijke en volledige informatie over de voor- en nadelen van de verschillende opties die ze hebben. Hoewel terugkeer tijdens de procedure een weinig concrete of aantrekkelijke optie is, stimuleert de trajectbegeleider asielzoekers om vanaf het begin na te denken over terugkeer en de gevolgen van een mogelijk negatieve asielbeslissing.

De trajectbegeleider wordt erkend in zijn rol door alle asielinstanties. Dat laat toe dat hij de rol van navigator op zich neemt en dus een eenduidige boodschap aan de asielzoekers kan geven doorheen de hele procedure. Asielzoekers weten daardoor beter waar ze aan toe zijn. De begeleider neemt ook hun verzuchtingen en noden op en kan deze aan de asielinstanties overmaken. Hierdoor voelen asielzoekers dat ze zelf impact kunnen hebben op de procedures, waardoor hun vertrouwen in die procedures en bijgevolg ook in de uitkomst ervan, vergroot.

De praktijk van het betekenen van een bevel wordt ook bijgestuurd. Na een negatieve beslissing wordt best een flexibele periode ingelast om het land te verlaten. Op dat moment is er immers nood aan stabiliteit, ondersteuning en vertrouwen. De betrokken asielinstanties, de trajectbegeleider, de advocaat en de afgewezen asielzoeker organiseren een overlegmoment om verdere stappen af te spreken.

Er wordt intensiever aan vrijwillige terugkeer gewerkt, maar de begeleiding blijft ook andere mogelijke toekomstpistes analyseren en overwegen.

Het traject is dus flexibel, maar ook sluitend: begeleider en betrokkene werken verder naar een uitkomst toe. Zolang er perspectieven zijn, is de afgewezen asielzoeker beschermd tegen een verwijdering uit de opvang. Een dergelijk traject heeft als groot voordeel dat minder afgewezen asielzoekers uit het traject glippen en er dus voor meer mensen een duurzame oplossing komt.

Investeren in trajectbegeleiding op maat loont de moeite.

Dat bewijzen de resultaten van een aantal dergelijke begeleidingsprogramma's voor kwetsbare asielzoekers in Australië. Zij worden er ook na een afwijzing van hun asielaanvraag begeleid. Slechts 6% duikt onder. Maar liefst 67% keert vrijwillig terug. Het kader voor dit beleid ligt ook in België al klaar. Het huidige samenwerkingsakkoord tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil van 17 september 2010 organiseert voor de eerste keer een verblijfs- en terugkeertraject voor gezinnen zonder wettig verblijf in de opvangstructuren. Het traject respecteert ieders rol en deontologie en schept ruimte voor begeleiding van vrijwillige terugkeer in de opvangstructuren.

## 6. Aanvechten van een verwijderingsmaatregel bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Op zoek naar een effectief beroep

Een vreemdeling die zich aanbiedt bij een buitengrens, kan worden teruggedreven als de autoriteiten van oordeel zijn dat hij niet voldoet aan de voorwaarden om toegang te krijgen tot het Belgische grondgebied of tot de Schengen-zone.

Hij krijgt een beslissing tot teruggrijping en wordt doorgaans in afwachting van de uitvoering van deze beslissing of van zijn toelating tot het grondgebied, in een INAD-centrum vastgehouden.

Het Centrum heeft eerder al gewezen op de materiële en juridische moeilijkheden waarmee de vreemdeling te maken krijgt als hij de gegrondheid van de beslissing tot teruggrijping wil aanvechten.<sup>427</sup>

De wet van 15 december 1980 biedt de vreemdeling die het voorwerp is van een verwijderings- of teruggrijpingsmaatregel waarvan de tenuitvoerlegging nakend is, de mogelijkheid om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van die maatregel voor de Raad

voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)<sup>428</sup> te vorderen. Dit is het enige doeltreffende rechtsmiddel waarover hij beschikt.<sup>429</sup> De vreemdeling heeft vijf dagen tijd om de vordering in te dienen.<sup>430</sup> Binnen deze termijn mag de maatregel niet tegen zijn wil worden uitgevoerd en zodra hij de vordering heeft ingediend, kan de maatregel niet worden uitgevoerd zolang de Raad hierover geen uitspraak heeft gedaan.

**Voor de overgrote meerderheid van de vreemdelingen die erin slaagt om een vordering in te stellen, is de uitkomst die dit rechtsmiddel biedt, echter ontgoochelend.**

428 Voor de hervorming van de wet van 15 december 1980 door de wet van 15 september 2006, was deze bevoegdheid toegekend aan de Raad van State. Betreffende deze materie, zie dan ook de arresten nr. 73.923 van 27 mei 1998, nr. 75.736 van 14 september 1998, nr. 77.878 van 28 december 1998, nr. 109.914 van 29 augustus 2002, nr. 127.192 van 19 januari 2004. Op 2 maart 2005 wees de Raad van State in algemene vergadering drie arresten nr. 141.150, nr. 141.511 en nr. 141.152 waarbij de eenheid van rechtspraak door de Nederlandstalige en Franstalige kamers werd vastgelegd. Zij vormen de grondprincipes van de actuele rechtspraak door de RvV, waarvan zij bepaalde bakens uiteenzette. Voor meer informatie over deze drie belangrijke arresten, zie ook C. Verbrouck, *La nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'extrême urgence est arrivée. Mode d'emploi, R.D.E., 2005, n°132, p. 22* en J. Roggen, "De uiterst dringende noodzakelijkheid in vreemdelingenzaken", *TVR*, 2005, nr.2, p.126.

429 Hij kan voor de Raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg ook beroep aantekenen tegen de detentiemaatregel die een gevolg is van de beslissing tot teruggrijping. Dit beroep schort de beslissing tot teruggrijping als dusdanig echter niet op. Indien de teruggrijping een schending van een subjectief recht zou inhouden, kan een beroep in kort geding aangespannen worden bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

430 En dus niet langer 24 uur. Art. 39/82 van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd door de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen betreffende asiel en migratie.

Het Centrum heeft meer dan 200 uitspraken van de RvV onderzocht over vorderingen die vreemdelingen bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen een beslissing tot teruggrijping hebben ingesteld.<sup>431</sup> In vier gevallen heeft de RvV de gevraagde schorsing toegekend.

De RvV wijst er nogmaals op dat schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid alleen kan worden toegekend als de vordering aan drie cumulatieve voorwaarden voldoet. Er moet sprake zijn van een uiterst dringende noodzakelijkheid die rechtvaardigt dat men zijn toevlucht neemt tot deze procedure in plaats van de gewone opschortende procedure; er moet

**“Het Centrum heeft meer dan 200 uitspraken van de RvV onderzocht over vorderingen die vreemdelingen bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen een beslissing tot teruggrijping hebben ingesteld. In vier gevallen heeft de RvV de gevraagde schorsing toegekend.”**

sprake zijn van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat wordt berokkend als de aangevochten beslissing onmiddellijk wordt uitgevoerd; en er moeten ernstige middelen bestaan die mogelijk een latere vernietiging van de aangevochten beslissing rechtvaardigen.

Wat de uiterst dringende noodzakelijkheid betreft, is de RvV van oordeel dat men

slechts in uitzonderlijke gevallen naar de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid mag teruggrijpen. De RvV heeft immers minder mogelijkheden om de zaak te onderzoeken en de uitoefening van rechten door de tegenpartij - de Belgische staat - worden beknod. De bewijslast om deze ‘dringende noodzakelijkheid’ aan te tonen, valt volledig op de verzoeker. Sinds de aanpassing van de wet aan de eisen van het Grondwettelijk Hof, dat oordeelde dat *“een termijn van vierentwintig uur de vreemdeling niet genoeg tijd bood om dit rechtsmiddel op een zinvolle manier in te zetten”*, is het feit dat men binnen een termijn van vijf dagen een vordering heeft ingediend en dat men in afwachting van de uitvoering van de beslissing tot uitdrijving wordt vastgehouden, doorgaans<sup>432</sup> voldoende. Dit is

echter niet altijd<sup>433</sup> het geval en bovendien moet het uitdrukkelijk in het verzoek worden vermeld<sup>434</sup>. Als het verzoekschrift hiervoor goede redenen aanhaalt, is een overschrijding van de termijn van vijf dagen niet noodzakelijk in strijd met het bestaan van een dreigend gevaar en de vereiste van spoed.<sup>435</sup>

De eisen die de RvV stelt om te oordelen dat er wel degelijk sprake is van het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, vormen nog een zware hinderpaal. Het is het belangrijkste motief om vorderingen bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen een beslissing tot teruggrijping af te wijzen. De bewijslast om het bestaan van dit nadeel aan te tonen, ligt volledig bij de verzoeker die de verschillende elementen moet aantonen. Indien nodig met overtuigende bewijsstukken.

Ziehier, een aantal voorbeelden die ingeroepen werden en als onvoldoende beschouwd werden:

- » Financiële nadelen worden doorgaans afgewezen omdat ze gemakkelijk kunnen worden hersteld.<sup>436</sup>
- » De vrees om later het hoofd te moeten bieden aan moeilijkheden bij het verkrijgen van een nieuw Schengen-visum of toegang tot de Schengen-zone.<sup>437</sup>
- » De aantasting van de eerbaarheid die een teruggrijping betekent.<sup>438</sup>
- » De mogelijk onwettelijke aantasting van de persoonlijke vrijheid als gevolg van de detentiemaatregel die voortvloeit uit de beslissing tot teruggrijping, omdat de detentie al een feit is en ten einde komt zodra de beslissing is uitgevoerd.<sup>439</sup>

433 Zo is er de verrassende beslissing waarin de RvV niet alleen de vordering verwerpt die slechts drie dagen na het nemen van de beslissing tot teruggrijping werd ingediend, maar ook laat doorschemeren dat ze ongerechtvaardigd is omdat de verzoeker niet met de nodige zorgvuldigheid te werk is gegaan aangezien de vordering net voor een geplande repatriëring werd ingediend: RvV, 21 juni 2010, nr. 45.125. Een gelijkaardige beslissing zien wij bij RvV, 12 augustus 2010, nr. 47.216: in dit geval werd het verzoek vier dagen na de beslissing ingediend, na een eerste mislukte repatriëring en aan de vooravond van een tweede geplande poging.

434 RvV, 11 juni 2010, nr. 44.750.

435 Het overschrijden van de termijn van vijf dagen wordt soms toegelaten. Zie een zaak waar de combinatie van een laattijdige toewijzing van een advocaat en de noodzaak op een tolk werd aangevoerd, RvV, 24 juni 2010, nr. 45.304.

436 Zie in het bijzonder: RvV, 23 mei 2008, nr. 11.633; RvV, 24 oktober 2008, nr. 17.604; RvV, 7 mei 2010, nr. 43.127; RvV, 13 juli 2010, nr. 46.265 (niet gepubliceerd).

437 Zie in het bijzonder: RvV, 23 mei 2008, nr. 11.633; RvV, 7 november 2008, nr. 18.592; RvV, 25 november 2008, nr. 1.922; RvV, 4 december 2008, nr. 19.931.

438 Zie in het bijzonder: RvV, 23 mei 2008, nr. 11.633; RvV, 7 november 2008, nr. 18.592; RvV, 13 juli 2010, nr. 46.265.

439 Zie in het bijzonder: RvV, 11 april 2008, nr. 9.852; RvV, 16 oktober 2008, nr. 17.051; RvV, 4 december 2008, nr. 19.931.

431 De onderzochte beslissingen handelen niet over de situatie van asielzoekers aan de grens. Technisch gezien krijgen zij ook te maken met een beslissing tot teruggrijping waarvan de uitvoering wordt opgeschort in afwachting van een definitieve beslissing over hun asielaanvraag.

432 Zie bijvoorbeeld RvV, 27 april 2010, nr. 42.388; RvV, 13 juli 2010, nr. 46.265; RvV, 2 augustus 2010, nr. 49.027; RvV, 21 oktober 2010, nr. 49.960.

- » De annulatie van een visum voor meervoudige binnenkomsten als gevolg van de uitvoering van de beslissing tot terugdrijving.<sup>440</sup>
- » Het risico om een volledig academiejaar te missen, werd ingeroepen door de houder van een studievisum voor België.<sup>441</sup>
- » De onmogelijkheid om op de voorziene datum in het huwelijk te treden.<sup>442</sup>
- » Het feit dat men na lange tijd zijn kinderen niet kon terugzien.<sup>443</sup>
- » Het risico om vakanties en verlof te missen.<sup>444</sup>
- » De nadelen die derde partijen konden ondervinden door de beslissing uit te voeren.<sup>445</sup>

Het ingeroepen moeilijk te herstellen ernstige nadeel wordt ten slotte vaak afgewezen omdat het nadeel meestal te wijten is aan een nalatigheid of aan een vergissing van de verzoeker en niet zozeer aan de beslissing tot terugdrijving die diezelfde verzoeker aanvecht.<sup>446</sup>

Wat het bestaan van **ernstige middelen** betreft die kunnen leiden tot de latere vernietiging van de aangevochten beslissing, moeten de verzoekers vaak afrekenen met de aard van de RvV. Als administratieve rechtbank stelt die zich in de plaats van de ambtenaar die de beslissing heeft genomen om over de rechtsgeldigheid ervan te oordelen. Zij houdt bij haar beoordeling geen rekening met de elementen die de vreemdeling in kwestie later<sup>447</sup> aanhaalt en die de autoriteiten die instaan voor de grenscontrole misschien anders had kunnen laten oordelen indien zij hiervan op de hoogte waren geweest voor zij hun beslissing tot terugdrijving namen.

**De vier beslissingen waarbij schorsing werd verleend, zijn dus uitzonderingen.**

440 RvV, 19 november 2009, nr. 34.408.

441 Zie in het bijzonder: RvV, 8 oktober 2007, nr. 2.375; RvV, 16 november 2010, nr. 51.154 (niet gepubliceerd).

442 RvV, 5 juni 2008, nr. 12.296 (niet gepubliceerd).

443 De RvV oordeelde dat het hier om een puur persoonlijk nadeel ging waarvan ze het ernstig karakter niet inzag, RvV, 21 januari 2009, nr. 21.680.

444 Zie in het bijzonder: RvV, 18 februari 2009, nr. 23.175; RvV, 11 juni 2010, nr. 44.750.

445 Zie in het bijzonder: RvV, 9 december 2008, nr. 20.177; RvV, 12 december 2009, nr. 20.373.

446 Zie in het bijzonder: RvV, 13 januari 2009, nr. 21.358; RvV, 16 november 2010, nr. 51.154 (niet gepubliceerd).

447 Zie in het bijzonder: RvV, 8 oktober 2007, nr. 2.375; RvV, 5 juni 2008, nr. 12.296 (niet gepubliceerd); RvV, 12 december 2008, nr. 20.373; RvV, 28 mei 2010, nr. 4.415.

De eerste twee betreffen een en dezelfde persoon. Het ging om een Chinese onderdaan met een geldig Schengen-visum voor kort verblijf afgeleverd door de Franse ambassade in China. De aangevochten beslissing tot terugdrijving verweet hem niet over de nodige documenten te beschikken om het doel en de omstandigheden van zijn verblijf te rechtvaardigen. Nadat de verzoeker de schorsing van een eerste beslissing tot terugdrijving<sup>448</sup> had verkregen, werd hem - terwijl hij nog steeds in detentie verbleef - een tweede beslissing tot terugdrijving om een andere reden betekend. Via zijn advocaat diende hij bij de RvV opnieuw een verzoek tot schorsing tegen de nieuwe beslissing in<sup>449</sup> om uiteindelijk tot het grondgebied toegelaten te worden.

De RvV oordeelde dat de beslissing in kwestie niet leek te voldoen aan de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Het doel van de reis was duidelijk aangegeven in de uitnodiging die de verzoeker bij de controle had voorgelegd en in de verklaringen die hij had afgelegd. Over de omstandigheden van het geplande verblijf wees de RvV erop dat volgens het administratief verslag het verhoor van de verzoeker door de grenswachters heel moeilijk was verlopen. Dit ten gevolge de gebrekkige vertaling door een landgenoot. Als de verzoeker meer uitleg had kunnen geven, had hij de twijfel over zijn verblijf en over zijn reisweg kunnen wegnemen.

De RvV hield rekening met het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de verzoeker had ingeroepen: hij had namelijk een lange reis afgelegd om een conferentie bij te wonen over Chinese arbeiders tijdens de Eerste Wereldoorlog, waartoe zijn grootvader zelf had behoord. De uitvoering van de beslissing zou hem hebben verhinderd om deze conferentie - die slechts een paar dagen duurde - bij te wonen.

Nadat de verzoeker opnieuw was ondervraagd, vaardigde de DVZ een tweede beslissing tot terugdrijving uit. Hierin werd de bezoeker verweten dat hij een visum bij de ambassade van Frankrijk had aangevraagd, hoewel zijn hoofdbestemming België was en dat hij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte voor de duur van zijn verblijf en om naar zijn land terug te keren. De RvV oordeelde dat ook deze tweede beslissing niet voldeed

448 RvV, 28 mei 2010, nr. 44.115.

449 RvV, 29 mei 2010, nr. 44.260.

aan de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Zij vermeldde nergens waar men zich op baseerde om te stellen dat de hoofdbestemming van de verzoeker België was en niet Frankrijk. Evenmin werd ergens het argument vermeld om te stellen dat alle verblijfskosten voor zijn rekening waren en niet voor de rekening van de organisator. De RvV wees nog eens op de bedenkelijke kwaliteit van de communicatie tussen de verzoeker en de grenswachter. Die had bij het tweede verhoor vooral van gebaren gebruik gemaakt. De RvV stelde zich de vraag hoe de DVZ uit een verhoor dat in zulke omstandigheden plaatsvond, had kunnen besluiten dat de man in kwestie niet over voldoende middelen beschikte. Het ingeroepen en weerhouden moeilijk te herstellen ernstige nadeel was hetzelfde als datgene waarvan de RvV bij haar eerste beslissing al had verklaard dat het was aangetoond.

Het derde arrest<sup>450</sup> waarmee de RvV een beslissing tot terugdrijving schorste, betrof een man die zowel de Spaanse als de Marokkaanse nationaliteit had, en een Nederlandse echtgenote had. Zij waren gezamenlijk gevestigd in België en allebei houder van de E-kaart die aan EU-burgers wordt uitgereikt. De man bood zich samen met zijn echtgenote bij de grens aan met zijn Marokkaanse paspoort en zijn E-kaart. Omdat er twijfel bestond over de geldigheid van zijn E-kaart - hij had enkele maanden eerder zelf een verklaring van verlies van zijn kaart afgelegd - werd zijn kaart ingetrokken. Daarop werd hem de toegang tot het grondgebied geweigerd omdat hij niet over de nodige documenten beschikte. De grenswachters berichtten vervolgens geen onderzoek naar zijn hoedanigheid van familielid van een EU-burger die hij inriep.

De RvV benadrukte dat de man ongeacht de intrekking van zijn E-kaart, wel degelijk over een geldig reisdocument beschikte. Bovendien was hij in gezelschap van zijn echtgenote, van wie geen twijfel bestond dat zij EU-burger was. De beslissing tot terugdrijving was dus noch in overeenstemming met de wet<sup>451</sup>, noch met de EU-burgerrichtlijn<sup>452</sup>.

De RvV oordeelde dat het aangehaalde, moeilijk te herstellen ernstig nadeel voldoende onderbouwd en aannemelijk was. De man werd zijn vrijheid ontnomen

om te gaan en te staan waar hij wilde hoewel hij familielid van een EU-burger was; hij werd gescheiden van zijn familie; en hij kreeg niet de kans om beroep aan te tekenen zoals vastgelegd in de richtlijn.

Het vierde arrest waarmee de RvV een beslissing tot terugdrijving opschortte<sup>453</sup>, betreft een Libanese die zich bij de grens had aangeboden met een geldig Schengenvisum voor kort verblijf, afgeleverd door de Belgische ambassade in Libanon. De toegang tot het grondgebied werd haar geweigerd omdat ze volgens de DVZ niet kon aantonen dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikte. De DVZ baseerde zich op de door een familielid ondertekende verbintenis tot tenlasteneming waarop de ambassade zowel de vermelding 'geweigerd' als 'goedgekeurd' had aangebracht.

De RvV oordeelde dat de beslissing niet voldeed aan het beginsel van behoorlijk bestuur en aan de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. De twee tegenstrijdige vermeldingen op de verbintenis tot tenlasteneming waren duidelijk toe te schrijven aan een materiële vergissing. De aflevering van het visum op basis van de verbintenis woog duidelijk zwaarder dan de tegenstrijdigheid. Bovendien rechtvaardigde niets het oordeel dat de verzoekster niet over de nodige bestaansmiddelen beschikte zoals vastgelegd in de wet.

Als moeilijk te herstellen ernstig nadeel hield de RvV rekening met de moeilijkheden die de verzoekster zou ondervinden om de eindejaarsfeesten met haar familie in België door te brengen als de beslissing tot terugdrijving werd uitgevoerd.

In haar drie en een halfjarige bestaan is de RvV slechts op vier verzoeken tot schorsing van een beslissing tot terugdrijving ingegaan. In diezelfde periode werden meer dan 6.000 personen<sup>454</sup> teruggedreven.

De belangrijkste hinderpaal voor een schorsing zijn de eisen die de RvV stelt op het vlak van het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. De RvV ziet de beoordeling van het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel volledig los van het bestaan

450 RvV, 2 oktober 2010, nr. 49.027 (niet gepubliceerd).

451 Art. 41 van de wet van 15 december 1980.

452 Art. 5.4 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europese Parlement en van de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

453 RvV, 17 november 2010, nr. 51.225.

454 1.232 in 2007 (wij mogen ervan uitgaan dat minstens de helft (556) hiervan op gezag van de RvV is gebeurd die haar werkzaamheden op 1 juni 2007 aanvatte), 1.333 in 2008, 1.557 in 2009 en 2.111 in 2010. Zie: *Cijfers en demografie*, eerder in dit hoofdstuk.

van ernstige middelen<sup>455</sup>. Daardoor buigt zij zich vaak niet over de wettelijkheid zelf van de beslissing tot terugdrijving wat de ingeroepen middelen betreft, als zij eerder al heeft beslist dat het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet door de vreemdeling is aangetoond.

Wat dan met het beroep tot nietigverklaring? De RvV oordeelt dat dit zonder voorwerp is als zij wordt gevraagd om een oordeel te vellen nadat de beslissing tot terugdrijving is uitgevoerd. De teruggedreven vreemdeling heeft volgens deze rechtsopvatting geen belang meer bij het aanvechten van een beslissing die al haar volledige uitwerking heeft gehad.<sup>456</sup>

Vaak wordt de wettelijkheid van beslissingen waarvan de gegrondheid wordt aangevochten, hierdoor in feite niet onderzocht. Zij wordt niet noodzakelijk gecontroleerd als het verzoek tot schorsing wordt ingediend en dit gebeurt ook niet achteraf, nadat de betwiste beslissing toch werd uitgevoerd.

Vaak gaat het echter om zwaarwegende beslissingen. Het Grondwettelijke Hof benadrukte dat men best rekening houdt met *“de verregaande gevolgen die*

*een verwijderings- of teruggedrijvingsmaatregel voor de betrokkene zou kunnen hebben”*<sup>457</sup>. Het Hof bevestigde ook dat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel een algemeen rechtsbeginsel is.<sup>458</sup>

Na inzage van de onderzochte rechtspraak is de vraag of de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot vernietiging die kunnen worden ingediend door vreemdelingen die een beslissing tot terugdrijving ontvingen, voldoen aan de eisen vervat in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dat Handvest versterkt het recht op een doeltreffend rechtsmiddel en koppelt het aan het recht op een eerlijk proces.

Mogen rechtzoekenden in een rechtsstaat niet verwachten van de rechtbanken waarop zij een beroep kunnen doen, dat die daadwerkelijk nagaan of de handelingen die zij moeten controleren, wettelijk zijn, en dat zij onwettelijke handelingen bestraffen?

455 Zie in het bijzonder: RvV, 27 oktober 2008, nr. 17.735.

456 Zie in het bijzonder: RvV, 7 augustus 2007, nr. 1.129; RvV, 21 december 2009, nr. 36.331.

457 GwH, 27 mei 2008, nr. 81/2008, B.68.1.

458 *Ibid.*, B.40.2.

## Het gebrek aan een effectief rechtsmiddel: M.S.S. tegen België en Griekenland<sup>1</sup>

Op 21 januari 2011 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) een uitspraak gedaan in de spraakmakende zaak M.S.S. tegen België en Griekenland. Een uiteenzetting van de feiten wordt weergegeven in de tekst *“Dublin-systeem onder vuur n.a.v. het Griekse asielbeleid”*.<sup>2</sup> Het Hof veroordeelt België op twee punten. Ten eerste acht het Hof de Dublintransfer naar Grie-

kenland strijdig met artikel 3 EVRM. Daarnaast oordeelt het Hof dat de vreemdeling die bij uiterst dringende noodzakelijkheid opkwam tegen een Dublin-beslissing geen daadwerkelijk beroep in de zin van artikel 13 EVRM<sup>3</sup> tegen een inbreuk op artikel 3 EVRM, wordt gegarandeerd.

Het Hof evalueert of het Belgische rechtskader een

1 EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland*, 21 januari 2011, nr. 30696/09, over het effectief rechtsmiddel: §§369-396.

2 Zie: *Dublinverordening onder vuur n.a.v. de Griekse asielcrisis*, Hoofdstuk 2.

3 Art. 13 EVRM: *“Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”*

effectief rechtsmiddel aanbiedt in de zin van artikel 13 EVRM tegen het bevel om het grondgebied te verlaten n.a.v. Dublintransfer, met een mogelijke schending van artikel 3 EVRM tot gevolg. Vooreerst wijst het Hof er op dat het annulatieberoep bij de RvV geen schorsende werking heeft. De Belgische overheid haalt echter aan dat de opschorting van de beslissing wel kan worden bekomen onder de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid. Vervolgens wordt deze procedure door het Hof onder de loep genomen. Opdat er sprake zou zijn van een effectief rechtsmiddel, dient de bevoegde instantie de bevoegdheid te hebben om de grond van de klacht te onderzoeken en een passende remedie in te stellen.<sup>4</sup> Het Hof benadrukt dat elke klacht over een uitwijzing die het individu blootstelt aan een behandeling strijdig met artikel 3 EVRM, een nauwgezet en rigoureuus onderzoek vereist.

Hier wringt nu net het schoentje. De Belgische overheid geeft zelf al aan dat de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid<sup>5</sup> een procedure is waarbij de rechten van de verdediging worden verminderd en het onderzoek van de grond van de zaak, in casu een mogelijke schending van artikel 3 EVRM, tot een minimum beperkt wordt. De rechtspraak van de RvV toont eveneens aan dat klachten op basis van artikel 3 EVRM niet aan een nauwgezet onderzoek worden onderworpen. Het onderzoek beperkt zich immers tot het aantonen van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zou kunnen voortvloeien uit een potentiële schending van artikel 3 EVRM.<sup>6</sup> Door de bewijslast dermate hoog te leggen wordt het risico op een schending van artikel 3 EVRM niet inhoudelijk onderzocht.

4 EHRM, *M.S.S tegen België en Griekenland*, 21 januari 2011, §387.

5 Voor meer informatie over de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, zie: *Aanvechten van een verwijderingsmaatregel bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Op zoek naar een effectief beroep*, Hoofdstuk 6.

6 Het Hof herhaalt eveneens dat de doeltreffendheid van een rechtsmiddel niet wordt bepaald door de zekerheid op een positieve uitkomst voor de betrokkene, maar stelt wel dat het gebrek aan elk vooruitzicht om een passende remedie te bekomen problematisch is. EHRM, *M.S.S tegen België en Griekenland*, 21 januari 2011, §394; EHRM, *Kudla tegen Polen*, 26 oktober 2000, nr. 30210/96, §157.

Het Hof oordeelt bijgevolg dat ook de procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid geen effectief rechtsmiddel vormt in de zin van artikel 13 EVRM in combinatie met artikel 3 EVRM.<sup>7</sup>

Op het moment van de publicatie is nog niet duidelijk welke concrete maatregelen zullen worden genomen in navolging van het arrest. Maar de RvV heeft wel, naar aanleiding van de veroordeling, zeven arresten<sup>8</sup> gewezen, door middel van de procedure in algemene vergadering, om haar rechtspraak opnieuw één en conform de jurisprudentie van het Hof te maken.<sup>9</sup> Hoe dan ook zullen de procedures voor de RvV in overeenstemming moeten worden gebracht met de rechtspraak van het Hof. De problemen met de vordering tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid beperken zich niet enkel tot artikel 3 van het EVRM maar breiden zich uit tot andere fundamentele rechten uit het verdrag die mogelijks in het gedrang komen bij een bevel om het grondgebied te verlaten, zoals het recht op gezinsleven<sup>10</sup>.

Het Centrum zal de werkzaamheden hieromtrent met veel belangstelling opvolgen.

7 Het Hof spreekt zich eveneens uit over de praktische obstakels waarmee de eiser werd geconfronteerd. Door de behandeling van de zaak één uur na het indienen op de agenda te plaatsen, bevond de advocaat zich in de praktische onmogelijkheid daar binnen het uur te raken (hij moest immers 130km afleggen). Er worden ook geen juridische permanenties georganiseerd. Hierdoor werd de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen. Het Hof oordeelt dat de onmogelijkheid van de advocaat om tijdig op de zetel van de RvV te raken, geenszins aan de eiser kan worden verweten.

8 Arresten nr. 56.201-56.208.

9 RvV, Mededeling van 18 februari 2011: *“De Raad komt in zijn rechtspraak tegemoet aan de eis tot daadwerkelijk beroep”*. De procedure in algemene vergadering is een vrij uitzonderlijke procedure waarbij men de eenheid van de rechtspraak in de schoot van de Raad wil bewaren en/of herstellen. Ze haalt ondermeer aan dat indien *“de Raad bij onderzoek op het eerste gezicht vaststelt dat er redenen voorhanden zijn om aan te nemen dat de aangevoerde grief ernstig is of dat er minstens twijfels zijn over het ernstig karakter ervan, bij in deze stand van het geding het aangevoerde middel als ernstig beschouwt. De schade die de Raad toebrengt door in de fase van het kort geding een middel niet ernstig te bevinden dat achteraf, in de definitieve fase van het proces toch gegrond blijkt te zijn, is groter dan de schade die bij berokkent in het tegenovergestelde geval. In het eerste geval kan het moeilijk te herstellen nadeel zich voltrokken hebben, in het tweede geval zal ten hoogste voor een beperkte periode de bestreden beslissing zonder reden geschorst zijn”*.

10 Art. 8 EVRM.





# **C. BELEIDS- AANBEVELINGEN**



Het Centrum herhaalt de wens op de meest volledige manier geïnformeerd te worden over het gevolg dat wordt gegeven aan klachten van vreemdelingen in de gesloten centra, namelijk via de ontvangst van een kopie van de klacht, van de beslissing die erop volgt of van het PV van de bemiddeling.

Het Centrum pleit voor een betere toegankelijkheid van de klachtenprocedure en stelt voor om het KB van 2 augustus 2002 toe te passen daar waar het de mogelijkheid biedt aan het permanent secretariaat om in de gesloten centra permanenties te houden. Dit werkt niet enkel drempelverlagend voor de bewoner, maar bevordert ook de onafhankelijkheid van de procedure.

Het Centrum beveelt aan om de alternatieve maatregelen waardoor gezinnen met kinderen niet in een gesloten centrum worden opgesloten te bestendigen en juridisch beter te onderbouwen.

Het Centrum beveelt aan om het principe van het verbod op de administratieve detentie van kinderen in de wet te verankeren.

De omzetting van de richtlijn 2008/115/EG biedt België een niet te missen gelegenheid om in de wet de voorrang van de vrijwillige terugkeer op de gedwongen terugkeer te verankeren. Gedwongen terugkeer wordt dan pas overwogen nadat een project van begeleiding van de vrijwillige terugkeer mislukte en het wordt ook mogelijk om de uitvoeringstermijn van een bevel om het grondgebied te verlaten op dertig dagen te brengen. Het Centrum beveelt aan dat België deze gelegenheid om woorden van de overheid om te zetten in daden niet aan zich voorbij laat gaan.

Het inreisverbod is een administratieve beslissing die aan de vreemdeling aan wie ze wordt opgelegd elke nieuwe binnenkomst in de Schengenzone verbiedt voor de toekomst. In België bestaat zo'n verbod vandaag slechts voor bepaalde strafrechtelijk veroordeelden. De richtlijn 2008/115/EG voorziet in dit instrument voor personen die de hun opgelegde termijn om het grondgebied te verlaten niet naleefden en voor hen aan wie geen termijn werd toegestaan. Het Centrum beveelt aan deze bepaling zo om te zetten dat ze een uitzonderingsbepaling blijft.

De terugkeerrichtlijn voorziet de mogelijkheid voor lidstaten om af te zien van de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek als er sprake is van

een risico op onderduiken. Als men er voor kiest om dit begrip in te voeren in de wet van 15 december 1980, beveelt het Centrum aan om dit begrip strikt te omschrijven (individueel onderzoek van de situatie van de persoon en evaluatie van het reëel, ernstig en acuut karakter van het risico).

De richtlijn 2008/115/EG voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om een verblijfstitel te verlenen aan vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben op hun grondgebied (art. 6.4). Deze bepaling laat toe om een afdoende oplossing te bieden aan onverwijderbare personen. Het Centrum beveelt derhalve aan om een verblijfsstatus voor deze personen in te richten en hen afgeleide rechten toe te kennen.

Het Centrum roept de wetgever op om de gerechtelijke controle op de administratieve detentie systematisch te laten plaats vinden en niet alleen op verzoek van de persoon die vastgehouden wordt zoals nu het geval is in toepassing van het artikel 72 van de wet van 15 december 1980.

Het Centrum roept de wetgever op om de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 betreffende het rechterlijk toezicht op de hechtenis ook toepasselijk te maken in geval van administratieve detentie.

Vandaag beperkt de rechterlijke controle over de administratieve detentie zich tot de elementen van de wettigheid van de beslissing. De richtlijn 2008/115/EG voorziet uitdrukkelijk in de uitgebreidere controle, van de proportionaliteit van de beslissing. Het Centrum beveelt dan ook aan om de bepalingen op het vlak van de rechterlijke controle die door de Raadkamer wordt uitgeoefend in geval van administratieve vrijheidsberoving in die zin aan te passen.

De richtlijn 2008/115/EG legt de lidstaten op om een efficiënt controlesysteem voor de gedwongen terugkeer te organiseren, met het oog op de verwijderingsoperaties en voorzien van de nodige waarborgen voor functionele en structurele onafhankelijkheid. Zo'n dispositief bestaat op dit ogenblik niet in België. Het Centrum beveelt aan dat de Belgische overheid een extern controlesysteem voor de verwijderingsoperaties creëert.



# HOOFDSTUK 7: **NATIONALITEIT**

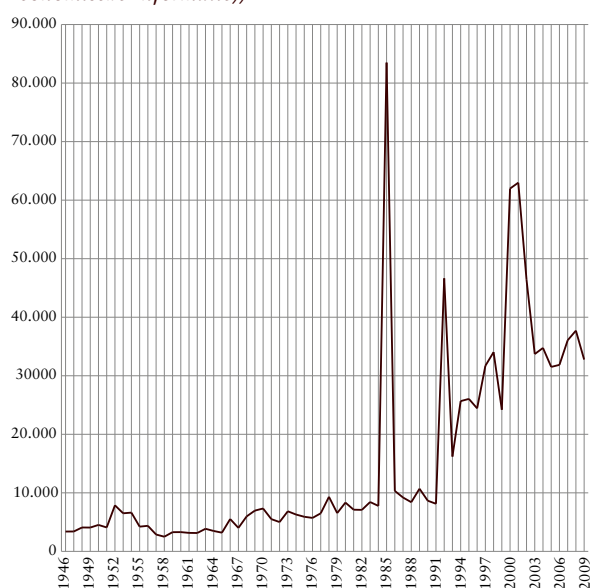


# A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



## I. Verwerven en toekennen van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen

*Figuur 38: Evolutie van het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit heeft verworven, 1948-2009<sup>459</sup> (Bronnen: RR-ADSEI (Rijksregister – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie))*



Het aantal vreemdelingen dat Belg wordt, neemt sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog voortdurend toe. Vanaf 1984 hebben een aantal gebeurtenissen een nooit eerder geziene invloed op het aantal verwervingen en toekenningen van de Belgische nationaliteit. Duidelijke uitschieters in het aantal verwervingen van de nationaliteit zien we in 1985, 1992 en in 2000-01 (Figuur 38). De invoering van een wetboek van de Belgische nationaliteit in 1984 en de hervormingen die het heeft ondergaan, verklaren het schommelende aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit verwerft. Zo komt de piek in 1985 overeen met de wijziging in het toekennen bij de geboorte van de Belgische nationaliteit aan kinderen met een Belgische moeder. Dat jaar alleen al zijn meer dan 80.000 vreemdelingen Belg geworden, of 10% van de toenmalige vreemdelingenpopulatie. De piek in 1992 valt samen met de hervorming van het wetboek van de Belgische nationaliteit in 1991, waardoor de Belgische

nationaliteit kon worden toegekend aan kinderen die in België waren geboren uit ouders die zelf in België waren geboren. 61,6% van de vreemdelingen die dat jaar Belg zijn geworden, kwamen voort uit die derde generatie migranten. De hervorming van het nationaliteitsrecht in 1991 heeft ook op langere termijn geleid tot de toename van het aantal vreemdelingen dat Belg is geworden. Het verwerven van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring is na de invoering in 1991 uitgegroeid tot de belangrijkste reden om de Belgische nationaliteit te verwerven. De hervorming van dit stelsel in 2000 verklaart grotendeels de stijging die we tussen 2000 en 2002 vaststellen. De toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging, wat het geval is voor minderjarige kinderen van wie één van de ouders Belg is geworden, is de tweede vaakst voorkomende procedure, op korte afstand gevolgd door naturalisatie.

Sinds 2003 schommelt het aantal 'nieuwe Belgen' minder. Het gaat om 31.500 tot 37.700 verwervingen en toekenningen van de Belgische nationaliteit per jaar. De opflakking in 2007 (Tabel 16) heeft te maken met het grotere aantal naturalisaties (37% meer dan in 2006) en met de toekenning van de Belgische nationaliteit als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (+ 23%). De stijging in 2008 is het gevolg van een opvering van verwervingen door nationaliteitsverklaring en verwervingen door echtgenoten van vreemdelingen. De daling in 2009 is het gevolg van de afname van het aantal naturalisaties (43% minder dan in 2008) en in mindere mate van de daling in het toekennen van de Belgische nationaliteit als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (- 13%).

Grondiger statistisch onderzoek toont aan dat naturalisatie, verwerving door nationaliteitsverklaring en het toekennen als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging, de drie procedures zijn die aan de basis liggen van de schommelingen in het aantal verwervingen en toekenningen van de Belgische nationaliteit sinds 2003.<sup>460</sup> Aangezien naturalisatie aan de basis ligt

<sup>459</sup> Het aantal vreemdelingen dat in 2009 de Belgische nationaliteit heeft verworven, werd geschat aan de hand van gegevens van het Rijksregister gepubliceerd in de vragen en antwoorden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

<sup>460</sup> Naturalisatie is – om precies te zijn – goed voor 35% van de schommelingen, verwerving door nationaliteitsverklaring voor 24% en toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging voor 20% van de evoluties die wij sinds 2003 vaststellen.

van meer dan een derde van de schommelingen sinds 2003, is het interessant om deze procedure onder de loep te nemen en te achterhalen wat het aantal naturalisaties precies beïnvloedt. De schommelingen hebben niet alleen te maken met de evolutie van het aantal aanvragen en de afloop ervan, maar ook met de werking van de naturalisatiecommissie. Om dit te illustreren, verwijzen we naar de jaren waarin parlementsverkiezingen hebben plaatsgevonden (1999, 2003 en 2007). In die jaren blijft het aantal naturalisatiewetten onder het gemiddelde. In de tweede jareshelft daalt dat aantal in die jaren zelfs bijna tot nul. Deze vaststelling is een logisch gevolg van het opnieuw samenstellen van de naturalisatiecommissie en toont aan dat het aantal

naturalisaties niet alleen afhangt van de evolutie van de aanvragen en van hoeveel aanvragen worden goedgekeurd. Er is meer onderzoek nodig om precies te achterhalen welke factoren de evolutie beïnvloeden van deze manier om de Belgische nationaliteit te verwerven.

461 In de gegevens uit de Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ligt het aantal verwervingen en toekenningen hoger. Verschillende factoren verklaren dit verschil. Eerst is er het grote aantal toekenningen van de Belgische nationaliteit als gevolg van de nationaliteit van vader of moeder voor een kind dat in België is geboren (art. 8, § 1, 1° van het WBN). Art. 11 zegt vervolgens dat een kind Belg is als het in België is geboren uit een ouder die zelf in België is geboren en gedurende de tien jaar die aan de geboorte van het kind zijn voorafgegaan, vijf jaar zijn hoofdverblijfplaats in België had. Art. 10 kent tot slot de Belgische nationaliteit toe aan staatloze en gevonden kinderen. Bij deze drie procedures krijgen kinderen de Belgische nationaliteit bij hun geboorte toegekend. Omdat het bij deze procedures niet om een nationaliteitswijziging gaat, houdt de ADSEI er in haar statistieken geen rekening mee.

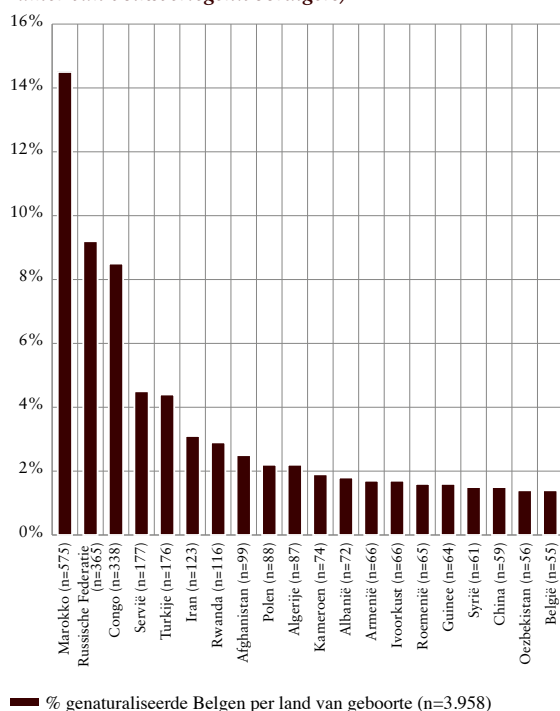
Tabel 16: Manieren om de Belgische nationaliteit te verwerven en toe te kennen, 1998-2009<sup>461</sup> (Bron: Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers - <http://www.dekamer.be>)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toekenning van de Belgische nationaliteit door de nationaliteit van vader of moeder (artikel 8)	6.400	6.531	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971
Toekenning van de Belgische nationaliteit door adoptie (artikel 9)	499	504	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288
Toekenning voor staatloze kinderen die in België zijn geboren en voor gevonden kinderen (artikel 10)	34	38	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17
Toekenning aan de derde generatie (artikel 11)	1.485	1.377	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599
Toekenning aan de tweede generatie (artikel 11bis)	1.812	1.663	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99
Verwerving door nationaliteitsverklaring (artikel 12bis)	4.841	4.601	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776
Verwerving door naturalisatie (artikel 19)	10.833	5.635	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408
Verwerving door nationaliteitskeuze (artikel 13 tot 15)	752	725	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52
Verwerving door de vreemde echtgenoot van een Belg (artikel 16)	3.087	3.587	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667
Toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (artikel 12)	8.826	4.508	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548
Herkrijging (artikel 24)	62	60	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70
Andere (speciale gevallen)	135	117	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273
<b>TOTAAL</b>	<b>38.766</b>	<b>29.346</b>	<b>70.178</b>	<b>70.752</b>	<b>53.728</b>	<b>41.252</b>	<b>42.153</b>	<b>38.315</b>	<b>39.624</b>	<b>43.958</b>	<b>45.214</b>	<b>40.768</b>



## 2. Naturalisatie en naturalisatieaanvragen in 2010

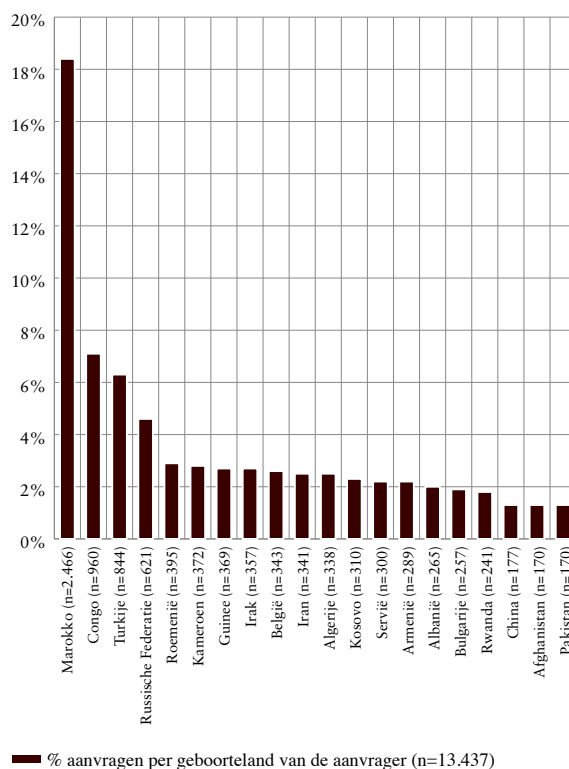
Figuur 39: Top 20 geboorteland van genaturaliseerde Belgen, periode 1 januari 2010 - 21 oktober 2010<sup>462</sup> (Bron: Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers)



Om een correct beeld te krijgen van de statistieken met betrekking tot naturalisatie, is het belangrijk een onderscheid te maken tussen het aantal personen die een aanvraag hebben ingediend, en het aantal personen die in de loop van 2010 hiervan voordeel hebben genoten. Een naturalisatieprocedure duurt, volgens de informatie die overgemaakt werd door de Dienst Naturalisatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan het Centrum, ongeveer twee tot drie jaar. De cijfers die hier zijn opgenomen betreft personen die in 2010 werden genaturaliseerd, maar wiens aanvragen in de loop van de voorgaande jaren werden ingediend. Het aantal personen die in 2010 werden genaturaliseerd houdt dus geen verband met de personen die een naturalisatieaanvraag in 2010 hebben ingediend. Desalniettemin, bieden de cijfers die ons werden overgemaakt door de Dienst Naturalisatie, enkele nuttige indicatoren aan over het profiel van de genaturaliseerde personen en van zij die een aanvraag hebben ingediend.<sup>462</sup>

3.958 personen werden in 2010 (tegenover 7.760 in 2008 en 4.408 in 2009) tot Belg genaturaliseerd en 13.437 personen hebben een aanvraag ingediend. Onder de genaturaliseerde personen vinden we lichtjes meer vrouwen (50,4%; n = 1.996) dan mannen (49,6%; n = 1.962) terug. Onder de ingediende naturalisatieaanvragen daarentegen, zijn er meer mannen (54,6%; n = 7.339) dan vrouwen (45,4%; n = 6.098).

Figuur 40: Top 20 geboortelands van naturalisatieaanvragers, periode 1 januari 2010 - 31 december 2010 (Bron: Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers)



We stellen tevens vast dat de meeste naturalisaties betrekking hebben op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (38,7%, n = 1.532), alsook het aantal aanvragen die werden ingediend (42,4%, n = 5.704). Daarna volgen eerst Vlaanderen en dan Wallonië, zowel aangaande het aantal naturalisaties als voor het aantal aanvragen. 36,3% (n = 1.436) van de genaturaliseerde personen wonen in Vlaanderen, tegenover 25% (n = 990) in Wallonië. Wat betreft de aanvragen vinden we 37,8% (n = 5.073) terug in Vlaanderen, en 19,8% (n = 2.660) in Wallonië.

462 Wat 2010 betreft, is de Commissie voor Naturalisaties na de federale verkiezingen van juni 2010 niet meer bijeengekomen om de dossiers te onderzoeken.

Ondanks het lagere aantal naturalisaties en aanvragen in Wallonië, wordt de Franse taal eerder aangewend als proceduretaal. Dit kan tevens een verklaring vormen voor de hogere cijfers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor heel België deden 59,3% (n = 2.347) van de genaturaliseerde personen en 58% van de personen die een aanvraag indienden, dit in het Frans. Deze verhoudingen werpen zich op tegen 40,7% (n = 1.661) van de aanvragen ingediend in het Nederlands onder de genaturaliseerden, en 42% (n = 5.367) onder de aanvragers.

Men kan natuurlijk niet over naturalisatie spreken zonder een blik te werpen op de geboortelands van de personen die genaturaliseerd zijn (Figuur 39) of

een aanvraag hebben ingediend (Figuur 40). Het voornaamste geboorteland van genaturaliseerde personen is Marokko, dat, met 14,5% (n = 575) van alle naturalisaties, de andere landen ver achter zich laat. Dit is eveneens het geval voor de aanvragers, waarvan 18,4% (n = 2.466) geboren is in Marokko. Het is interessant mee te geven dat Rusland, de Democratische Republiek Congo en Turkije in de top vijf staan, zowel voor de naturalisaties, als voor de aanvragen. Ten slotte, merken we eveneens op dat België zich op de 20<sup>ste</sup> plaats bevindt van de geboortelands van genaturaliseerde personen (1,4%, n = 55), en op de negende plaats van geboortelands van personen die een aanvraag tot naturalisatie hebben ingediend (2,6%, n = 343).

### 3. Vroegere nationaliteit van nieuwe Belgen

Tot in de jaren 1980 zijn het vooral onderdanen van de EU 15 die een andere nationaliteit aannemen. Pas na 1985 stijgt het aandeel onderdanen van derde landen. Het inhaaleffect van de hervorming van 1991 zorgt

**“De herkomst van de nieuwe Belgen is sinds 2000 diverser, met een groter aandeel voor Azië, Sub-Saharisch Afrika of voor Europese landen die geen lid van de EU zijn.”**

ervoor dat EU-burgers uit de kop van de rangschikking verdwijnen (Figuur 41). Sinds 1993 komen de meeste nieuwe Belgen uit Noord-Afrika, gevolgd door onderdanen uit Europese landen die geen lid zijn van de Europese Unie (EU). Er bestaat een

duidelijk verband tussen de evolutie wat de herkomst van de nieuwe Belgen betreft en de ontwikkelingen op het vlak van nieuwe manieren om de Belgische nationaliteit te verwerven of toe te kennen zoals de nationaliteitsverklaring, de toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging of de verwerving door de echtgenoot van een vreemdeling.

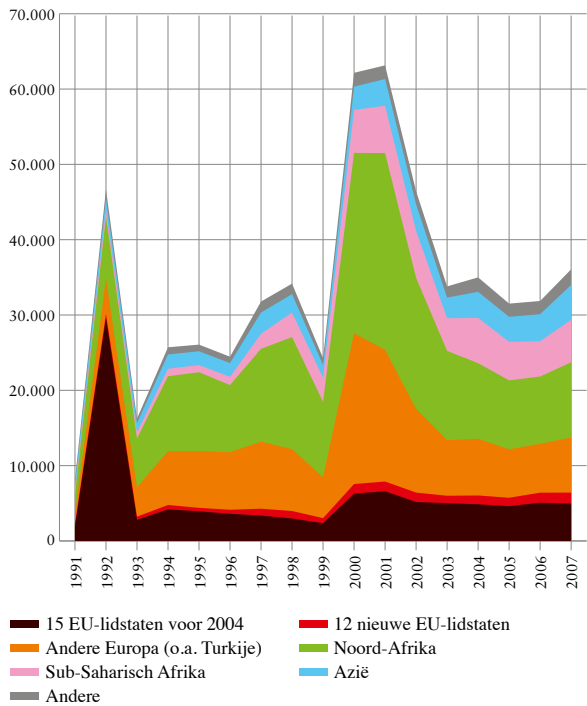
De beschikbare gegevens voor 2008 en 2009 geven geen volledig beeld van de vorige nationaliteit(en) van de nieuwe Belgen. We stellen wel vast dat ook in 2008 en 2009 de Marokkaanse en Turkse nationaliteit op plaatsen één en twee staan wat de vroegere nationaliteit van de nieuwe Belgen betreft. Dit is al sinds 2003 zo. Toch zien we dat het aandeel van deze beide groepen in de nationaliteitswijzigingen sinds 2000 voortdurend afneemt. De herkomst van de nieuwe Belgen is sinds-

dien diverser, met een groter aandeel voor Azië, Sub-Saharisch Afrika of voor Europese landen die geen lid van de EU zijn. Er is een duidelijk verband tussen die vaststelling en de diversifiëring van de migratiestromen tijdens de voorbije jaren. Dit blijkt in de recente statistieken ook uit het grotere aantal Russen dat de Belgische nationaliteit aanvraagt, ongeacht of zij al dan niet als vluchteling zijn erkend.

Tabel 17: Top 10 van de vroegere nationaliteiten van de ‘nieuwe Belgen’, 2008-2009 (Bron: *Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*) - <http://www.dekamer.be>

	2008	2009
Marokko	8.362	6.913
Turkije	3.055	2.692
Italië	1.729	1.684
D.R. Congo	1.502	1.385
Vluchtelingen van Russische herkomst	1.774	818
Russische Federatie	793	811
Frankrijk	816	771
Algerije	713	730
Servië en Montenegro	794	690
Nederland	667	
Polen		635

*Figuur 41: Evolutie van de vroegere nationaliteitsgroepen van de 'nieuwe Belgen', 1991-2007 (Bronnen: RR-ADSEI)*



# **B. ANALYSE EN UITDAGINGEN**



## I. Situatieschets

De discussies over de hervorming van het wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN) zijn al meerdere jaren aan de gang.<sup>463</sup> Een politiek akkoord dat bereikt werd eind 2009 kon niet worden uitgevoerd voordat de regering viel in 2010.

Het parlement dat na de verkiezingen van 13 juni 2010 tot stand kwam heeft zich over het dossier gebogen en voorstellen om het WBN te wijzigen werden neergelegd in december 2010. In het kader van dat proces werd een advies gevraagd aan het Centrum. Dit hoofdstuk is geïnspireerd door dat advies, zonder het evenwel integraal te hernemen.

Het WBN werd grondig gewijzigd in 2000, sindsdien volgden nog minder ingrijpende wijzigingen. Noch deze wijzigingen, noch het geheel, werden sindsdien geëvalueerd.<sup>464</sup> Ingrijpende wijzigingen kunnen dan ook best gebeuren na een grondige evaluatie van het geheel, zoals het Centrum eerder, herhaaldelijk, heeft aanbevolen.

Het is van bijzonder belang dat het WBN de uitdrukking kan zijn van een gedragen consensus over de voorwaarden op basis waarvan men de Belgische nationaliteit verwerft of toegekend ziet. Dat is slechts mogelijk als er de wil is om het WBN de stabiliteit te verlenen waarmee het z'n doeltreffendheid en toepasbaarheid kan bewijzen in diverse maatschappelijke en demografische omstandigheden.

Met sommige bepalingen van het WBN moet bijzonder omzichtig worden omgesprongen. Met name voor de regels voor de toekenning van de Belgische nationaliteit bij de geboorte is dat zeker het geval. Deze regels kennen de Belgische nationaliteit toe aan de kinderen van Belgische personen, maar ook aan kinderen van tweede- of derdegeneratiemigranten en aan de minderjarige kinderen van ouders die de Belgische nationaliteit verwerven (artikelen 8 tot 12 van het WBN). Gezien het belang van deze bepalingen voor de grond-

rechten van deze kinderen en de complexiteit van de mechanismen die hiervan de basis vormen, zou het onverantwoord zijn deze bepalingen te wijzigen zonder te beschikken over alle kwantitatieve en kwalitatieve gegevens om de positieve en negatieve effecten van de huidige bepalingen na te gaan.

Wat de andere procedures betreft, moet voor het Centrum het WBN gestructureerd worden rond de volgende assen:

- » De plaats die men toekent aan subjectieve rechten binnen de nationaliteitswetgeving;
- » De migratieneutraliteit;
- » Een éénduidige definitie van wettelijk verblijf;
- » De rol die gespeeld wordt door de kennis van één van de landstalen binnen de procedures tot verkrijging van de Belgische nationaliteit.

Door te werken met deze beginselen kan de nodige samenhang worden bereikt met de verblijfsreglementering. In het WBN moeten correcte definities van wat een wettelijk verblijf is, gehanteerd worden en in de wet van 15 december 1980 moeten waarborgen worden ingebouwd voor het respect voor de rechten van vreemdelingen, of het nu gaat om het recht voor vreemdelingen om familiebetrekkingen te onderhouden met hun Belgische ouders, of het recht om aanspraak te maken op machtigingen tot verblijf van onbepaalde duur en hun verblijfsdocumenten tijdig verlengd te zien.

463 Zie de voorgaande Jaarverslagen Migratie.

464 Ook al betrof het geen evaluatie, toch kunnen we verwijzen naar de volgende studie: Caestecker, F. e.a. *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1er mars 2000*. Brussel: Groupe d'étude sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion (ULB) en Economische Hogeschool Sint-Aloysius (EHSA), 2001. Beschikbaar op: [http://www.ulb.ac.be/socio/germe/documents/enligne/loi\\_nationalite.htm](http://www.ulb.ac.be/socio/germe/documents/enligne/loi_nationalite.htm). [Geraadpleegd op 3 januari 2011]

## 2. Een wetboek gebaseerd op subjectieve rechten

**“Het Centrum geeft de voorkeur aan heldere, snelle procedures gebaseerd op subjectieve rechten.”**

Uit het voorgaande is al gebleken dat het Centrum de voorkeur geeft aan heldere, snelle procedures gebaseerd op subjectieve rechten, waarbij de verzoeker in een tegensprekelijk debat voor een rechtbank z'n argumenten kan bepleiten, wanneer overheden bezwaren aangeven en waarbij de rechter het laatste woord heeft. Het WBN moet resoluut de voorkeur geven aan procedures die geschoeid zijn op de leest van de nationaliteitsverklaring en –keuze, ten nadele van de gunstprocedure van de naturalisatie.

De huidige situatie inzake naturalisatie versterkt deze analyse. Er is een zekere animositeit rond het functioneren van de naturalisatiecommissie. Het komt meer en meer voor dat vreemdelingen die een naturalisatieaanvraag indienden, voldoen aan de verblijfsvereisten voor de nationaliteitsverklaring, tegen de tijd dat zij

een antwoord krijgen van de naturalisatiecommissie. Het Centrum meent dat er een plaats moet behouden worden voor de naturalisatie als verkrijgingswijze van de Belgische nationaliteit bij wijze van gunst, maar dan wel op voorwaarde dat die procedure in de marge verkeert van de andere verkrijgingswijzen die gebaseerd zijn op subjectieve rechten.

De commissie voor naturalisatie zou criteria kunnen uitwerken voor de verwerving van de Belgische nationaliteit door personen met specifieke kenmerken en een ontegensprekelijke band met het land, een soort *honoris causa* dus.

In samenhang met het debat over migratieneutraliteit, kan de naturalisatiecommissie misschien een beleid uitstippelen ten aanzien van de personen die een effectieve band hebben met het land en/of landgenoten maar in het buitenland hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd (zie verder).

## 3. De migratieneutraliteit

### 3.1. Beginselen

Het concept van de migratieneutraliteit komt herhaaldelijk naar boven in het debat over het wetboek van de Belgische nationaliteit. Het gaat nochtans niet zozeer om een juridisch concept maar om een politiek concept dat als volgt zou kunnen worden vertaald: de nationaliteitswetgeving mag niet toelaten dat de persoon die geen verblijfsrecht heeft in België dat verblijfsrecht zou verkrijgen door de Belgische nationaliteit te verwerven. Met andere woorden, het WBN mag niet de mogelijkheid bieden om een verblijfsrecht te verwerven daar waar de wet van 15 december 1980 het niet toelaat.

Het is van meet af aan duidelijk dat de migratieneutraliteit raakt aan twee wetten (het WBN en wet van 15 december 1980) en dat deze migratieneutraliteit slechts het resultaat kan zijn van een evenwicht tussen deze beide wetten.

We stellen de volgende juridische vertaling voor: het

WBN migratieneutraal maken, komt er op neer dat men geen subjectief recht biedt om de Belgische nationaliteit te verwerven aan de vreemdelingen die niet reeds gemachtigd zijn om voor onbepaalde tijd op het grondgebied van het Koninkrijk te verblijven.

Vandaar dat er over moet gewaakt worden dat, wanneer overgegaan wordt tot wijzigingen aan het WBN om deze juridische vertaling te realiseren, geen onevenwicht wordt gecreëerd tussen die wet en de wet van 1980.

### 3.2. De verwerving van de Belgische nationaliteit door de meerderjarige persoon die kind is van een Belgische ouder

We hebben dit punt reeds besproken in de voorgaande Jaarverslagen Migratie. Het Centrum is er zich van bewust dat deze bepaling in het WBN niet op z'n plaats is, maar pleit er evenwel voor dat de mogelijke

afschaffing van deze regel zou gecompenseerd worden door de invoering in de wet van 15 december 1980 van een visum voor familiebezoek.

Het artikel 12bis, §1, 2 van het WBN geeft aan het meerderjarig kind van een Belgische ouder (die op zijn beurt in België zijn hoofdverblijfplaats heeft) een subjectief recht op het verkrijgen van de Belgische nationaliteit. Het meerderjarig kind van een Belg kan in dat geval ook vanuit het buitenland verzoeken om de Belgische nationaliteit, als dat kind effectieve banden met de Belgische ouder kan aantonen. Wanneer men de migratieneutraliteit als uitgangspunt neemt, dan is deze bepaling hiermee moeilijk te verzoenen.

We vestigen de aandacht van de lezer op de functie die dit artikel vervult in verhouding tot de wet van 15 december 1980 en vertrekkend vanuit het standpunt van de Belgische ouder van het kind.

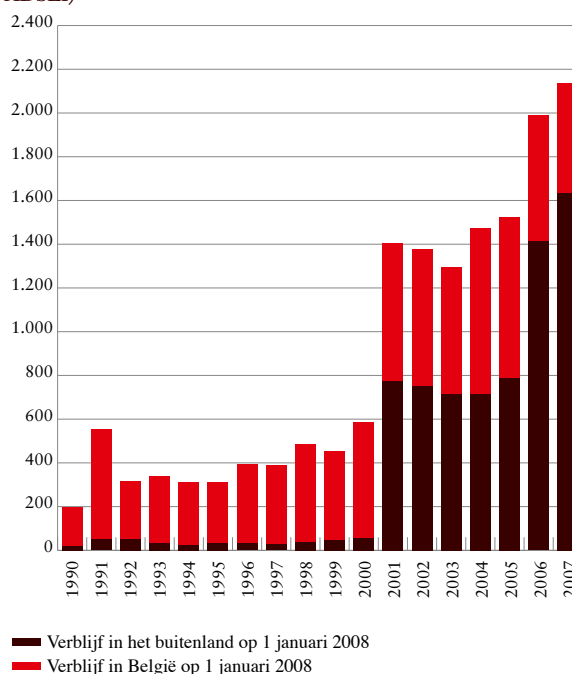
Er bestaan vandaag drie oplossingen voor de Belg die wenst dat één van zijn meerderjarige kinderen - die vreemdeling is en in het buitenland woont - toegang heeft tot België om familiebetrekkingen op het Belgische grondgebied te onderhouden:

- » Het meerderjarige kind van een Belg doet beroep op het recht op gezinshereniging op grond van de wet van 15 december 1980, een recht dat het zal kunnen uitoefenen als het ten laste is van de ouder. Dat kan als de ouder over een voldoende en regelmatig inkomen beschikt en het kind geen zelfstandig inkomen heeft. Beroep op dit recht heeft minstens tijdelijke migratie tot gevolg<sup>465</sup>;
- » Het meerderjarige kind van een Belg doet beroep op het recht op verkrijging van de Belgische nationaliteit. Het kind beschikt voortaan zelf over komen en gaan, het al dan niet houden van een hoofdverblijfplaats in België dan wel in het buitenland;
- » Het meerderjarige kind van een Belg verzoekt om een visum voor kort verblijf.

Dat laatste kan door de DVZ ondermeer worden afgewezen als er aanwijzingen zijn dat dit visum zou gebruikt worden voor een migratiedoeleinde. De DVZ heeft een ruime appreciatiemarge en de beroepsmo-

gelijkheden in geval van een weigering zijn weinig effectief. Het is dus begrijpelijk dat gezinshereniging en nationaliteitsverwerving ingezet worden om te vermijden dat men beroep moet doen op visumprocedures met een onzekere uitkomst.

.....  
*Figuur 42: Evolutie van het aantal vreemdelingen dat Belg wordt op grond van een verkrijgingsprocedure vanuit het buitenland of op een niet nader bepaalde plaats, volgens hun verblijfplaats op 1 januari 2008, 1990-2007 (Bronnen: RR – ADSEI)*



Het Centrum is er zich van bewust dat het WBN niet het meest geschikte instrument is om te waarborgen dat men familierelaties kan onderhouden, maar het recht en de praktijk ervan tonen aan dat het WBN die rol gedeeltelijk vervult.

Het is mogelijk om na te gaan hoeveel personen migreerden naar België na de verwerving van de Belgische nationaliteit vanuit het buitenland. De resultaten van voorbereidend onderzoek tonen aan dat we niet mogen spreken van een veralgemeend effect. De onderstaande figuur illustreert de evolutie van migratie volgend op de verwerving van de Belgische nationaliteit vanuit het buiten-

**“Het concept van de migratieneutraliteit komt herhaaldelijk naar boven in het debat over het Wetboek van de Belgische Nationaliteit. Het gaat nochtans niet zozeer om een juridisch concept maar om een politiek concept.”**

.....  
 465 Om een duurzaam verblijfsrecht op basis van gezinshereniging te verwerven dient men op het Belgische grondgebied te verblijven gedurende de eerste drie jaar die volgen op het bekomen van een visum/toegang tot het grondgebied.

land. Vóór het jaar 2000, mogen we de hypothese formuleren dat de verwerving van de Belgische nationaliteit vanuit het buitenland enkel bekomen werd via naturalisatie. Na de hervorming van het WBN in 2000, stellen we een sterke stijging vast van de Belgische nationaliteit verworven vanuit het buitenland en de relatieve grootte van de migratiestromen die hiermee gepaard gaan. Deze stijging is hoogstwaarschijnlijk het gevolg van de invoeging van een subjectief recht op de Belgische nationaliteit voor het meerderjarig kind van een Belg, zelfs vanuit het buitenland.<sup>466</sup> Een kwalitatief onderzoek laat toe om vast te stellen dat personen die de nationaliteit vanuit het buitenland hebben verworven, dit aangevraagd hebben om zich in België te installeren of omwille van andere redenen.

Wanneer men beslist tot opheffing van het artikel 12bis, §1, 2 van het WBN zonder meer, kan hiervan een effect uitgaan op de uitoefening van het gezinsherenigingsrecht. Er gaat dus potentieel een zekere migratiedruk uit van deze afschaffing, gezien er een tijdsdruk

**“Het Centrum raadt aan vorm te geven aan het recht voor gezinsleden van een Belg op een visum voor kort verblijf met het oog op een familiebezoek.”**

mee wordt gecreëerd: het mogelijk alternatief van het gezinsherenigingsrecht moet worden uitgeoefend wanneer de ouder een aantoonbaar, regelmatig inkomen heeft, dus zo lang de ouder bijvoorbeeld nog beroepsactief is en zo lang het meerderjarig kind

nog niet beroepsactief is, dus zo lang hij/zij bijvoorbeeld nog studeert. Men kan niet uitsluiten dat een diepgaandere uitwerking van het begrip van de migratieneutraliteit, dat een sociologisch begrippenkader zou opnemen, de aandacht zou vestigen op het feit dat een formeel migratieneutraal WBN nog steeds een effect zou hebben op de migratiestrategieën van vreemdelingen en misschien meer migratie teweeg kan brengen.

Het Centrum is van mening dat er wettelijke waarborgen moeten zijn, omdat Belgische burgers normale gezinsbetrekkingen moeten kunnen onderhouden. Dat houdt ondermeer het recht in om bezoek van hun kinderen te ontvangen. Vandaar dat we aanbevelen om in de wet van 15 december 1980 en in overeenstemming met verbintenissen die voortvloeien uit internationale verdragen (o.m. de Schengenakkoorden en de

gemeenschappelijk visumcode), vorm te geven aan het recht voor gezinsleden van een Belg op een visum voor kort verblijf met het oog op een familiebezoek. Dat kan idealiter en conform voorwaarden gebeuren met een visum dat meerdere inreizen toelaat. Het opnieuw uitreiken van een visum zou ook afhankelijk gesteld kunnen worden van het naleven van de voorwaarden van het voorgaande visum.

### **3.3. De gelijkstelling van het verblijf in het buitenland met een verblijf in België**

Het komt het Centrum voor dat de eenvoudige, categoriale, uitsluiting van het verkrijgen van de Belgische nationaliteit door elke persoon die z'n hoofdverblijfplaats in het buitenland heeft – ondanks het feit dat hij een effectieve band heeft met het land of nationale onderdanen – een te strikte uitsluiting vormt. Denken we aan de persoon die naar het buitenland wordt gestuurd door z'n bedrijf of aan het gezin van een Belg die hem of haar volgt voor een opdracht in het buitenland of in het kader van een internationaal contract of een dito opdracht.

Volgens de eerder opgegeven werkdefinitie van het begrip migratieneutraliteit en rekening houdend met alle mogelijk nuances, stellen we voor dat het WBN geen subjectief recht op het verkrijgen van de Belgische nationaliteit mogelijk maakt zonder dat de kandidaat-Belg effectief z'n hoofdverblijfplaats in België heeft en dat dit hoofdverblijf gedekt is door een wettelijk verblijf. Maar zou het daarentegen niet passend zijn dat de naturalisatieprocedure een functie zou vervullen bij de toekenning van de Belgische nationaliteit aan personen die niet in België verblijven maar die niettemin effectieve banden hebben met België of Belgen?

Het komt aan het parlement om te evalueren in welke situaties en volgens welke modaliteiten een verblijf in het buitenland nog zou kunnen worden gelijkgesteld met een verblijf in België.

Wanneer deze verwervingen plaats zouden vinden buiten de context van subjectieve rechten, zou het WBN zijn migratieneutraal karakter behouden. In die hypothese zouden de criteria die de Commissie voor Naturalisatie ontwikkelt en toepast kenbaar en transparant moeten zijn, wat mogelijk zou kunnen worden gemaakt langs de communicatiekanalen van de Kamer.



Op die manier zou een te radicale uitsluiting van personen die in het buitenland wonen, kunnen worden

voorkomen zonder het beginsel van de migratieneutraliteit te schenden.

## 4. De definitie van het wettelijke verblijf binnen de procedure tot verkrijging van de Belgische nationaliteit

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het verblijf dat voorafgaat aan het verzoek om de Belgische nationaliteit en het verblijf op het ogenblik van het verzoek om de Belgische nationaliteit. Voor het Centrum moet de verzoeker – in procedures die vorm geven aan subjectieve rechten – beschikken over een wettelijk verblijf van onbeperkte duur op het ogenblik van de indiening van het nationaliteitsverzoek, maar mag het wettelijk verblijf dat aan het verzoek voorafgaat gebaseerd zijn op voorlopige verblijfstitels op voorwaarde dat het wettelijk verblijf dan ononderbroken was. De opinie van het Centrum ligt op dat punt in de lijn van het arrest van het Hof van Cassatie van 20 februari 2009.<sup>467</sup>

Het vraagstuk van het wettelijk verblijf is een vraag die ruim aan bod kwam in het parlementaire debat, in de rechtspraak en op het terrein. Het Centrum behandelde het onderwerp ook al in z'n voorgaande Jaarverslagen Migratie.

Het is vanzelfsprekend ook het vraagstuk waar de band tussen het WBN en de wet van 15 december 1980 het duidelijkst is. Het wettelijk verblijf is een centrale notie in het WBN die noodzakelijkerwijze verwijst naar de wet van 15 december 1980. Die legt de voorwaarden vast waaronder een wettelijk verblijf wordt toegekend of ingetrokken, maar definieert het wettelijk verblijf als zodanig niet.

Het zal echter niet volstaan om een definitie van wettelijk verblijf in te voeren in het WBN om de samenhang met de wet van 15 december 1980 te realiseren. Deze definitie moet vergezeld worden van enkele regelingen en/of een verduidelijking, meer bepaald de invoering van een aantal beginselen in de wet van 15 december 1980.

### 4.1. Een onbeperkt verblijf op het ogenblik van het verzoek om de Belgische nationaliteit

Het uitgangspunt van de migratieneutraliteit vergt dat de vreemdeling op het ogenblik van de aanvraag tot verkrijging van de Belgische nationaliteit gemachtigd is tot een verblijf van onbeperkte duur.

Hierbij past een kanttekening: De wet van 15 december 1980 gaat er van uit dat een verblijfsvergunning steeds toegekend wordt voor een beperkte duur.<sup>468</sup> Er bestaat geen algemene regel op grond waarvan een vreemdeling die beschikt over een titel die toelating verleent tot een verblijf van beperkte duur een permanente verblijfstitel kan verkrijgen.<sup>469</sup>

Als er een evenwicht wordt gezocht tussen de wet van 15 december 1980 en het WBN dan stelt zich in principe de vraag dat – wanneer van de vreemdeling een onbeperkt wettelijk verblijf wordt gevegd op het ogenblik van het nationaliteitsverzoek – de vreemdeling op een algemene bepaling zou moeten kunnen terugvallen op grond waarvan men een verblijf voor een onbeperkte duur kan verwerven.

Zij die geen beroep kunnen doen op specifieke bepalingen hangen af van een administratieve praktijk (niet bij wet geregeld) om een permanent verblijf te verwerven. Hoewel het in praktijk niet altijd zo verloopt, kan een tijdelijk verblijfsrecht in principe eendeloos onderworpen zijn aan verlengingen zonder dat het ooit omgezet wordt in een definitief verblijfsrecht.

468 Art. 13, §1, al.1 van de wet van 15 december 1980.

469 De personen die gebruik maken van het recht op gezinshereniging verwerven een definitief verblijfsrecht of een verblijfsrecht van onbepaalde duur na een verblijf van drie jaar voor bepaalde duur (wet van 15 december 1980, art. 13, § 1, al. 3; art. 42ter; art. 42quater; art. 42 quinquies); De personen die gemachtigd worden te verblijven in België om medische redenen of op basis van subsidiaire bescherming verwerven een permanent verblijfsrecht na vijf jaar verblijf (wet van 15 december 1980, art. 13, § 1, al.2 en 49/2, § 3).

Vandaar dat we aanbevelen dat in de wet van 15 december 1980 het algemene beginsel wordt ingeschreven dat de vreemdeling die gedurende vijf jaar gemachtigd werd tijdelijk te verblijven een wettelijk verblijf van onbepaalde duur kan verkrijgen. Dat moet niet leiden tot een absoluut principe en uitzonderingen moeten mogelijk zijn, bijvoorbeeld voor personen die hun verblijfsrecht ontlenuen aan een tijdelijke migratie.

#### **4.2. Het voorafgaande (mogelijks tijdelijke) wettelijke verblijf**

Het Centrum is voorstander van het in aanmerking nemen van het tijdelijk wettelijk verblijf voor de berekening van de verblijfsduur die voorafgaat aan het nationaliteitsverzoek, op voorwaarde dat dit tijdelijk wettelijk verblijf ononderbroken is. De juridische vertaling hiervan is niet zo gemakkelijk: moeten alle tijdelijke wettelijke verblijven meegerekend worden of moeten daarbinnen bepaalde types onderscheiden worden? Een genuanceerd antwoord blijkt noodzakelijk.

##### *Het wettelijk verblijf van meer dan drie maanden*

Het Centrum is van mening dat elk verblijfsrecht dat is toegestaan voor meer dan drie maanden en dat toegekend werd aan de vreemdeling *alvorens* deze een nationaliteitsverzoek formuleert, moet in aanmerking

genomen worden. Dat houdt in dat ondermeer het tijdelijk verblijf, zoals bijvoorbeeld geattesteerd door de elektronische verblijfskaarten van het model A of F, mee in aanmerking wordt genomen.

Als slechts het wettelijk verblijf voor onbepaalde duur in aanmerking zou

worden genomen voor de berekening van de duur van het wettelijk verblijf dat aan de aanvraag tot verkrijging vooraf gaat, zou dit de door het WBN voorziene periodes van wettelijk verblijf verlengen met 3, 5 of nog meer jaren. Zo zou er *de facto* een nog langere periode van wettelijk verblijf, dan die voorzien in het WBN, voorafgaan aan het ogenblik van de aanvraag, omdat die slechts kan gebeuren vanaf het moment van toekenning van de verblijfsmachtiging voor onbepaalde duur.

**“Elk verblijfsrecht dat is toegestaan voor meer dan drie maanden en dat toegekend werd aan de vreemdeling alvorens deze een nationaliteitsverzoek formuleert, moet in aanmerking genomen worden.”**

##### *Het wettelijk verblijf van minder dan drie maanden*

Het is gerechtvaardigd om de wettelijke verblijfsperiodes uit te sluiten die zijn toegestaan aan de vreemdeling die daarbij niet de wil inriep om zich in België te vestigen, zoals bijvoorbeeld het geval is met het korte toegelaten verblijf als toerist, met het oog op een familiebezoek, een zakenreis of anderzijds het verblijf van minder dan drie maanden van een onderdaan van een lidstaat van de EU. Deze toelatings- of verblijfsgronden zijn voorzien in de artikelen 6, 40§3 en 40bis§3 van de wet van 15 december 1980.

Alle andere gronden van wettelijk verblijf die voorzien zijn door de wet van 15 december 1980 zouden wel in aanmerking moeten kunnen worden genomen. Men kan niet anders dan vaststellen dat het dan steeds gaat om een vreemdeling die blijk gaf van de wil om zich op duurzame wijze in België te vestigen, als gezinshereniger, als vluchteling, als onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie, enz.

##### *Het ononderbroken wettelijk verblijf*

Voor het Centrum is het wenselijk dat het voorafgaande verblijf ononderbroken was, dit vormt immers een belangrijk aspect van de migratieneutraliteit die wordt nagestreefd. Vandaar dat aandacht wordt gevraagd voor enkele praktische problemen die verband houden met de beoordeling van het ononderbroken karakter van het wettelijk verblijf.

Het komt meermaals voor dat er onderbrekingen voorkomen tussen de afgiftes van de opeenvolgende verblijfstitels of tussen hun verlengingen.<sup>470</sup>

Sinds geruime tijd kijkt de DVZ op tegen een vertraging bij de behandeling van de aanvragen tot verlenging van de tijdelijke verblijfstitels, zelfs wanneer deze aanvragen tot verlenging binnen de bij wet voorziene termijn zijn ingediend. Soms bedragen die vertragingen enkele dagen, soms meerdere maanden.

Ook stellen we soms vast dat de procedure die de gemeenten moeten volgen om de elektronische verblijfskaart voor vreemdelingen – A-kaart – uit te reiken aan de betrokkene (van de uitnodiging van de aanvrager voor het plaatsen van de handtekening tot

470 Zie: *Knelpunten bij de verlenging van tijdelijke verblijfsmachtigingen: stand van zaken*, Hoofdstuk 3.

het laten maken van de kaart zelf) soms enkele weken in beslag neemt.

Het resultaat daarvan is dat er een administratief beeld ontstaat van een onderbroken verblijf. Het Centrum is van mening dat het wettelijk verblijf op generlei wijze als onderbroken mag worden beschouwd, indien dit te wijten is aan administratieve vertragingen en niet aan de vreemdeling.

Overigens komt het ook af en toe voor dat een persoon per vergissing van ambtswege wordt geschrapt uit de

bevolkingsregisters, zonder dat de persoon het land heeft verlaten of de verblijfstitel zou zijn komen te vervallen. Ook in dat geval, in het bijzonder wanneer deze schrapping gebeurde zonder het toedoen van de vreemdeling, zou het wettelijk verblijf niet als onderbroken mogen worden beschouwd.

Het komt er bij de hervorming op aan oplossingen te vinden, in het WBN of in de wet van 15 december 1980 om te garanderen dat administratieve vergissingen of vertragingen de wettelijkheid van het verblijf of het ononderbroken karakter ervan niet kunnen aantasten.

## 5. De rol van een zeker niveau van taalkennis in de procedures tot verkrijging van de Belgische nationaliteit

Het WBN werd de laatste twintig jaar al vaker gewijzigd om een accent te kunnen leggen, nu eens op de verwerving van de nationaliteit als hefboom voor de integratie, dan weer op de nationaliteitstoekenning als bekroning van een geslaagd parcours. Er bestaan in onze samenleving dus erg uiteenlopende visies op de betekenis van de verwerving en toekenning van de nationaliteit. Het geldt in het eerste perspectief dan ook als een gewaardeerd kanaal voor vele vreemdelingen dat zij, op grond van de uitdrukking van hun wil, onder de geldende voorwaarden op het vlak van openbare orde, nationale veiligheid en wettelijk verblijf, maar zonder onderwerping aan een beoordeling van hun integratie of taalkennis, in een kwaliteitsvolle procedure de Belgische nationaliteit kunnen verwerven.<sup>471</sup>

Het Centrum is er geen voorstander van dat een integratievoorwaarde of een voorwaarde van integratiewil wordt ingevoerd in het WBN. Het Centrum is er wel voorstander van dat een taalkennisvoorwaarde wordt ingevoerd, behalve voor personen die reeds heel lang in België verblijven.

### 5.1. Geen voorwaarde over de wil tot integratie herinvoeren in het WBN

Het belang van integratie kan moeilijk overschat

worden en het beleid op dat vlak vervult dan ook een sleutelrol. Maar dat maakt integratie nog niet geschikt in het kader van de toepassing van het WBN. Het Centrum pleit dan ook niet voor de invoering van een integratievoorwaarde in het WBN.

Als men deze voorwaarde invoert, stelt zich onmiddellijk de vraag op grond van welke gemeenschappelijke criteria, met welke bewijsmiddelen en na onderzoek door welke instantie de verzoeker zal kunnen aantonen dat hij aan de voorwaarde voldoet. Overigens zou ook een uniforme interpretatie gegarandeerd moeten worden van het begrip integratiewil opdat niemand zou benadeeld worden door de plaats waar hij verblijft. Anders zou men kunnen terugkeren naar een zone van willekeur binnen de nationaliteitsverwerving.

Deze zoektocht naar eenvormigheid is nog moeilijker omdat integratiebereidheid een begrip is dat verwijst naar bevoegdheden die door de gemeenschappen worden uitgeoefend en omdat er vandaag geen convergentie is in de praktijk en de teksten van de verschillende gemeenschappen.

Het risico is dus reëel, zowel door de aard van de voorwaarde als door de bevoegdheidsverdeling, dat een integratievoorwaarde in een federale wet zal leiden tot een uiteenlopende invulling naargelang de verblijfplaats, zowel op het vlak van de invulling van de voorwaarden ten gronde als op het vlak van de toegestane bewijsmiddelen.

471 Art. 12bis, §1, 3° WBN.

De integratievoorwaarde die gold in het WBN voor de laatste hervorming, heeft keer op keer geleid tot gebrekkige interpretaties en willekeurige beslissingen konden niet vermeden worden.

## 5.2. Een procedure behouden zonder vereiste van taalkennis

Het Centrum is voorstander van de invoering van een bepaald niveau van taalkennis in het kader van de op subjectieve rechten gestoelde procedure tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit (zie verder).

Het is er ook voorstander van om zo'n procedure te

behouden zonder dat dit niveau van taalkennis moet worden aangetoond of nagegaan.

**“Het is erg belangrijk dat een taalkennisvereiste niet tot gevolg heeft dat sociale ongelijkheid wordt versterkt.”**

Het Centrum meent dat het eerste onderdeel van zo'n

mechanisme een positief effect zou uitoefenen op de motivatie bij nieuwkomers om taalkennis te verwerven en dat van het tweede onderdeel een gunstig effect uitgaat op de arbeidsmarktparticipatie.

Hoe kan dit in de praktijk werken? Een persoon die aantoonbaar voldoet aan de taalkennisvoorwaarde zou kunnen aanspraak maken op een procedure waarin een kortere verblijfsperiode volstaat, in tegenstelling tot de persoon die een beroep doet op een procedure waarin het niet noodzakelijk zou zijn een bepaald niveau van taalkennis van één van de officiële landstalen aan te tonen. Deze laatste procedure zou het dan nog steeds mogelijk maken om na verloop van een bepaalde termijn van wettelijk verblijf de nationaliteit te verwerven. Er zou dan echter een verschil in termijn betreffende de vereiste wettelijke verblijfsduur zijn naargelang men de taalkennis aantoonbaar of niet.

Er zou dan evenwel een voldoende groot verschil moeten zijn tussen de wettelijke verblijfsduur die men voorziet mét taalvereiste en deze zonder taalvereiste, opdat er van de regeling met taalvereiste een gunstig, stimulerend effect zou uitgaan op de wil tot verwerving van kennis van één van de landstalen. Dit is zeker zo bij nieuwkomers die nog niet de gelegenheid hadden kennis van één van de landstalen te verwerven voorafgaand aan het verblijf in België.

Zo'n opdeling in twee verschillende procedures heeft

ook maatschappelijk zin. Recent onderzoek toont aan dat er in België – om een complex geheel van redenen – een objectieve band bestaat tussen de verwerving van de Belgische nationaliteit en de arbeidsmarktparticipatie.<sup>472</sup> In deze mate beveelt het Centrum het behoud aan van een procedure waarbij men op grond van een ononderbroken, wettelijk verblijf van een zekere duur aanspraak kan maken op de Belgische nationaliteit. In dit geval meent het Centrum dat het noodzakelijk is, en dit bij elke verkrijgingsprocedure, dat de verzoeker voorafgaandelijk een formule zal moeten onderschrijven, die verwijst naar onze grondwettelijke en mensenrechtelijke rechtsorde.

Binnen die procedures kunnen we dan het evenwicht bereiken tussen de verschillende visies op nationaliteitsverwerving: enerzijds taalkennis stimuleren daar waar het kan en relevant is en nationaliteitsverwerving stimuleren daar waar de effectieve band met België is aangetoond door een langere, ononderbroken en wettelijke verblijfsduur in het land.

## 5.3. Het invoeren van een voorwaarde van taalkennis in de andere procedures

Het Centrum pleit voor de invoering van een taalkennisvoorwaarde in de andere procedures. Taalkennis is één van de essentiële factoren van het integratieproces. Het stimuleren van de taalkennis is één van de kern-doelstellingen van het integratiebeleid en het beleid ten aanzien van nieuwkomers. De verantwoordelijkheid om een integratiebeleid te voeren komt in België toe aan de gemeenschappen.

Het vergen van een zeker niveau van taalkennis komt voor als coherent met de doelstelling van het bieden van de toegang tot de Belgische nationaliteit en de verwerving van volledige politieke rechten die hiermee gepaard gaat. Het is met het oog op de uitoefening van deze rechten dat het zinvol is na te gaan of er een zeker niveau van taalkennis aanwezig is bij de verzoeker, op grond waarvan een elementaire invulling kan gegeven worden aan het actief kiesrecht en de maatschappelijke beraadslaging.

472 V. Corluy, I. Marx and G. Verbist, (2010), “Employment chances and changes of immigrants in Belgium. The effect of citizenship.” Paper presented at the final EQUALSOC conference, 4 juni 2010, Amsterdam, in: <http://www.equal-soc.org/242>.

De eerder aangehaalde demografische analyse toont aan dat alvast een deel van de vreemdelingenpopulatie die de Belgische nationaliteit verkrijgt, niet langer deel uitmaakt van de tweede en derde generatie vreemdelingen, die in de jaren '90 in grote getale de Belgische nationaliteit verwierven. Het vereiste van een zeker niveau van taalkennis kan in deze context zijn maatschappelijke zin en legitimiteit bewijzen.

Het komt er natuurlijk niet op aan voor elke persoon een taaltoets te gaan organiseren met het oog op de verkrijging van de Belgische nationaliteit. Vele situaties, diploma's, competenties, attesten, behaald in het buitenland of in België, via onderwijs, inburgering, werk, enz., zullen als afdoende bewijskrachtig moeten aanvaard worden voor een zeker niveau van taalkennis van één van de landstalen. In een koninklijk besluit zou kunnen vastgelegd worden welke elementen bewijskracht hebben voor het niveau van taalkennis dat vereist wordt in het kader van de verkrijging van de Belgische nationaliteit. Subsidiair zou dan in een procedure moeten worden voorzien waarbij een bepaald niveau van taalkennis kan worden aange-toond en nagegaan.

Het Europees gemeenschappelijk referentiekader voor talen kan daartoe het instrument aanreiken waarmee

een gemeenschappelijke standaard aan objectiviteit wordt geboden en niveau wordt gevraagd, ongeacht de landstaal.<sup>473</sup> In nog andere landen van de Europese Unie waar een taalkennisvereiste een rol speelt in de nationaliteitsprocedures, wordt met dit instrument gewerkt.

Het is erg belangrijk dat een taalkennisvereiste niet tot gevolg heeft dat sociale ongelijkheid wordt versterkt en het is dan ook van belang dat wordt gedacht aan aangepaste procedures en gepaste tegemoetkomingen voor personen die in de onmogelijkheid verkeren om een zekere kennis van het Duits, Frans of Nederlands of voor zij die hierbij op bijzondere moeilijkheden stuiten zoals bijvoorbeeld personen met een bepaalde handicap. Voor sommige categorieën personen moet het mogelijk zijn na te gaan of ze van zo een voorwaarde niet vrijgesteld zouden moeten worden.

In elk geval zijn we van mening dat het instellen van het nagaan van een zeker niveau van kennis van één van de landstalen zekere voordelen biedt voor de verweringsprocedures die een subjectief recht op nationaliteitsverwerving garanderen.

473 Zie: [http://taalunieversum.org/onderwijs/gemeenschappelijk\\_europees\\_referentiekader/](http://taalunieversum.org/onderwijs/gemeenschappelijk_europees_referentiekader/) en [http://www.languages.unimaas.nl/Cursussen/Niveaus\\_Common\\_European\\_Framework\\_Reference/CEF\\_Nederlands.htm](http://www.languages.unimaas.nl/Cursussen/Niveaus_Common_European_Framework_Reference/CEF_Nederlands.htm).

## 6. Een nationaliteitswetgeving die op passende wijze vorm geeft aan de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit

Het ontnemen van de nationaliteit, als bestraffing voor bepaalde ernstige inbreuken, bestaat reeds in het WBN. Maar de toepassing hiervan werd nooit geëvalueerd. Het is een herhaalde aanbeveling van het Centrum om voorafgaand aan een hervorming van het WBN een grondige evaluatie door te voeren.

De ontneming van de nationaliteit moet getoetst worden aan nationale, grondwettelijke, internationale en Europese bepalingen. Nationaliteit is een centraal element van het persoonlijk statuut van ieder individu en bepaalt de burgerlijke en politieke rechten. Daarom dienen situaties van staatloosheid zoveel mogelijk vermeden te

worden.<sup>474</sup> Een debat over de ondertekening van het VN-Verdrag tot Voorkoming van Staatloosheid moet zeker deel uitmaken van de beraadslaging.

Een dergelijke maatregel als 'bijkomende sanctie' voor een misdrijf of als gevolg van een veroordeling, kunnen ernstige problemen teweegbrengen op het niveau van het legaliteitsprincipe uit het strafrecht, alsook ten aanzien van de relevante bepalingen aangaande discriminatie.

Om dit moeilijke debat over de vervallenverklaring

474 Het VN-Verdrag tot Voorkoming van Staatloosheid, New York 1961, niet geratificeerd door België.

wat te verhelderen vond het Centrum het nuttig om beroep te doen op een externe bijdrage die de blik richt op de wetgevingen van de landen van de Europese Unie en het kader dat geboden wordt door twee internationale verdragen die op dit vlak een sleutelrol vervullen: Het VN-Verdrag tot voorkoming van Staatloosheid van 1961 en het Verdrag van de Raad van Europa over nationaliteit van 1997. Beide verdragen formuleren kwaliteitsstandaarden en bieden wettelijke waarborgen. Ze moeten dan ook richtinggevend zijn en als aanbeveling gelden voor het WBN. Het Centrum beveelt aan dat onderzocht wordt of beide Verdragen alsnog geratificeerd kunnen worden door België.

Tevens zijn er mogelijks gevolgen op het recht op vrij verkeer, bij verval van enige nationaliteit van de Europese Unie, zoals het Europees Hof van Justitie in het Arrest Rottman vaststelde op 2 maart 2010.

## EXTERNE BIJDRAGE:

### VERLIES VAN NATIONALITEIT IN EU-LIDSTATEN OP GROND VAN DISLOYALITEIT, CRIMINEEL GEDRAG EN FRAUDE. DR. MAARTEN P. VINK EN PROF. DR. GERARD-RENÉ DE GROOT, UNIVERSITEIT MAASTRICHT<sup>475</sup>

In diverse lidstaten van de Europese Unie is het mogelijk om de nationaliteit te ontnemen op grond van disloyaliteit, crimineel gedrag of fraude. Deze verliesgronden zijn – binnen bepaalde grenzen – toegestaan door het Europees Verdrag inzake Nationaliteit van 6 november 1997, CETS 166 (hierna: EVN). Het EVN, dat door twaalf lidstaten is geratificeerd en verder door zeven lidstaten is ondertekend, kent in de artikelen 7 en 8 een uitputtende lijst van toegestane verliesgronden. België heeft het EVN nog niet ondertekend. Op grond van artikel 23 van het wetboek van de Belgische nationaliteit, kunnen Belgen die hun nationaliteit niet hebben verkregen van een ouder die Belg was op de dag van hun geboorte en de Belgen wiens nationaliteit niet werd toegekend op grond van artikel 11, indien zij de nationaliteit op frauduleuze wijze hebben verkregen of indien zij ernstig tekortkomen aan hun verplichting als Belgische burger van de nationaliteit vervallen worden verklaard.

Artikel 7,1 (b) van het EVN staat verlies wegens fraude toe,

475 Dr. Maarten P. Vink, Universitair Hoofddocent Politieke Wetenschap, Universiteit Maastricht. Prof. Dr. Gerard-René de Groot, Hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht, Universiteit Maastricht/ Universiteit Aruba en Universiteit Hasselt.

zelfs als daardoor staatloosheid wordt veroorzaakt. Deze verliesgrond bestaat in 22 lidstaten; slechts in vijf lidstaten kan frauduleus gedrag bij naturalisatie niet tot verlies van de nationaliteit leiden. In twee lidstaten is op deze grond geen ontneming mogelijk, indien staatloosheid het gevolg zou zijn. In vijf lidstaten heeft de ontneming terugwerkende kracht tot het moment van verwerving. Deze constructie maakt de kans dat staatloosheid optreedt geringer. In negen lidstaten bestaat een beperking van deze verliesgrond in de tijd: slechts gedurende een aantal jaren (variërend van twee tot twintig jaren) na de verkrijging van de nationaliteit laten deze staten ontneming wegens ontdekking van fraude toe.

Het beeld van mogelijke ontneming van de nationaliteit wegens disloyaal of crimineel gedrag is veel gevarieerder. Artikel 7,1(d) van het EVN laat de ontneming van een nationaliteit toe wegens gedrag dat ernstig in strijd is met de essentiële belangen van de betrokken staat. Het toelichtende rapport bij het EVN stelt dat het bewuste gedrag onder meer omvat landsverraad en andere activiteiten gericht tegen de essentiële belangen van de betrokken staat (bijvoorbeeld werkzaamheden voor een vreemde inlichtingendienst). Tegelijk onderstreept men dat het niet gaat over misdrijven van algemene aard, hoe ernstig deze ook zouden zijn. Bovendien mag deze verliesgrond geen staatloosheid veroorzaken.

In bijna de helft van de lidstaten (dertien staten) bestaat deze verliesgrond niet. In diverse lidstaten zou een dergelijke ontnemingsgrond strijdig zijn met de grondwet. Dergelijke grondwettelijke bepalingen vormen een reactie op uitermate slechte ervaringen met een dergelijke verliesgrond onder nationaalsocialistische of communistische regimes. In negen lidstaten geldt deze verliesgrond uitsluitend voor burgers die de nationaliteit anders dan door geboorte hebben verworven. Dit staat op gespannen voet met artikel 5,2 van het EVN dat voorschrijft dat staten zich laten leiden door het beginsel dat geen onderscheid maakt tussen personen die de nationaliteit door geboorte hebben verworven en zij die de nationaliteit later bijvoorbeeld door naturalisatie, hebben verkregen.

Voor meer informatie:

G.R. de Groot en M. Vink, *Loss of citizenship, Trends and regulations in Europe*, October 2010, EUDO Citizenship Observatory, pp.13-17; pp.22-27. De publicatie is beschikbaar op: <http://eudo-citizenship.eu>

G.-R. de Groot en M. Vink, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief, Een landenvergelijkend overzicht*, 's Gravenhage: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Voorstudie 19-2008, pp.98-109.

Tabel 18: Verlies van nationaliteit in EU-lidstaten op grond van disloyaliteit en crimineel gedrag, of op grond van fraude  
 \* Beperkte doelgroep: nationaliteit verkregen anders dan door geboorte (bijv. via optie of naturalisatie) (Bron: de Groot en Vink, *Loss of citizenship, Trends and regulations in Europe*, EUDO Citizenship Observatory, 2010.)

	Land	Disloyaliteit en crimineel gedrag		Fraude		
		Beperkte doelgroep	Kan staatløosheid tot gevolg hebben	Verlies met terugwerkende kracht	Kan staatløosheid tot gevolg hebben	Tijdslijmiet (aantal jaren na verkrijging)
Geen verlies op grond van disloyaliteit en crimineel gedrag, fraude	Italië	–	–	–	–	–
	Polen	–	–	–	–	–
	Slowakije	–	–	–	–	–
	Tsjechië	–	–	–	–	–
	Zweden	–	–	–	–	–
Verlies op grond van fraude	Duitsland	–	–	Ja	Ja	5
	Finland	–	–	Nee	Ja	5
	Hongarije	–	–	Nee	Ja	10
	Letland	–	–	Nee	Ja	–
	Luxemburg	–	–	Nee	Nee	–
	Oostenrijk	–	–	Ja	Ja	–
	Portugal	–	–	Ja	Ja	20
	Spanje	–	–	Ja	Ja	15
Verlies op grond van disloyaliteit en crimineel gedrag, en fraude	België	Ja	Ja	Nee	Ja	5
	Bulgarije	Ja	Nee	Nee	Ja	10
	Cyprus	Ja	Ja	Nee	?	–
	Denemarken	Nee	Nee	Nee	Ja	–
	Estland	Ja	Nee	Nee	Ja	–
	Frankrijk	Ja	Nee	Nee	Nee	2
	Griekenland	Nee	Ja	Nee	Ja	–
	Verenigd Koninkrijk	Nee	Nee	Nee	Ja	–
	Ierland	Ja	Ja	Nee	Ja	–
	Litouwen	Ja	Ja	Nee	Ja	–
	Malta	Ja	Ja	Nee	Ja	–
	Nederland	Nee	Nee	Ja	Ja	12
	Roemenië	Ja	Ja	Nee	Ja	–
Slovenië	Nee	Nee	Ja	Ja	–	

# **C. BELEIDS- AANBEVELINGEN**





Het wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN) werd meermaals gewijzigd zonder dat deze wijzigingen werden geëvalueerd. Nieuwe hervormingen worden als noodzakelijk aangekondigd. Het Centrum beveelt aan dat het WBN, de toepassing en de effecten ervan, worden geëvalueerd voor elke hervorming van de tekst.

Het Centrum beveelt aan om in het WBN de voorkeur te geven aan procedures die gebaseerd zijn op subjectieve rechten, eerder dan aan de gunstprocedure van de naturalisatie.

Het Centrum beveelt aan dat de naturalisatieprocedure een uitzonderingsprocedure wordt en dat ze voorbehouden wordt, bijvoorbeeld voor gevallen *honoris causa* en voor personen die hun hoofdverblijfplaats niet in België hebben.

Het Centrum beveelt aan dat de migratieneutraliteit die men wenst te bereiken het resultaat wordt van een evenwicht tussen het WBN en de wet van 15 december 1980. De bedoeling hiervan moet zijn om grondrechten na te leven, zoals het recht op de verlenging van het verblijf, de voorwaarden waaronder men een recht tot wettelijk verblijf van onbeperkte duur verwerft en het recht om familiebetrekkingen te onderhouden.

Het Centrum raadt aan om bij de wijziging van het artikel 12bis, § 1, 2° van het WBN het recht voor niet-Europese familieleden van een Belg om een meervoudig inreisvisum voor kort verblijf voor familiebezoek aan te vragen, in te schrijven in de wet van 15 december 1980. Hierbij moet weliswaar rekening worden gehouden met de internationale verplichtingen van België zoals onder meer de Schengenakkoorden. Aan de uitreiking van het visum kunnen strikte voorwaarden worden verbonden m.b.t. het naleven van de toegestane verblijfsduur.

Het Centrum beveelt aan dat bij procedures die gebaseerd zijn op subjectieve rechten uitsluitend personen in aanmerking komen die beschikken over een onbeperkt verblijfsrecht op het ogenblik van het nationaliteitsverzoek.

Het Centrum beveelt aan dat bij een hervorming van het WBN en meer bepaald voor de procedures die gebaseerd zijn op subjectieve rechten, het wettelijk verblijf dat voorafgaat aan de indiening van het verzoek zo wordt gedefinieerd dat alle verblijfsperiodes die gedekt

zijn door een verblijfstitel, ook tijdelijke verblijfstitels, in aanmerking worden genomen voor de berekening van de wettelijke verblijfsstermijn voorafgaand aan het nationaliteitsverzoek op voorwaarde dat het voorafgaand wettelijk verblijf ononderbroken blijkt.

Het Centrum beveelt aan om te waarborgen dat administratieve traagheid of vergissingen bij de verlenging van verblijfstitels geen effect hebben op de beoordeling van de wettelijkheid van het verblijf of het ononderbroken karakter van het wettelijk verblijf.

Het Centrum beveelt aan om korte wettelijke verblijfsperiodes die werden toegestaan buiten elk duurzaam verblijfsproject niet mee op te nemen in de berekening van het voorafgaand wettelijk verblijf (zie de verblijfstitels voorzien in de artikelen 6, 40, §3 en 40bis, §3 van de wet van 15 december 1980).

Het Centrum beveelt aan dat als algemeen beginsel in de wet van 15 december 1980 wordt ingeschreven dat, behoudens uitzonderingen, een vreemdeling gemachtigd kan worden tot onbeperkt verblijf nadat hij gedurende vijf jaar gemachtigd was tot een tijdelijk verblijf.

Het Centrum beveelt aan om geen integratiecriterium in de brede zin van het woord in te voeren in het WBN. Het Centrum beveelt wel aan om in de nationaliteitsprocedures een dispositief te ontwikkelen dat het mogelijk maakt om een zeker niveau van taalcompetentie aan te tonen, als bepalend element bij de uitoefening van politieke rechten. Het Centrum beveelt aan om op de eerste plaats de bewijsmiddelen te benoemen waarmee dat niveau kan worden aangetoond. Subsidiair hieraan kan het niveau van taalkennis met een taalproef worden aangetoond. Voor bepaalde personen met leermoeilijkheden moet de vrijstelling hiervan geboden worden.

Het Centrum beveelt aan minstens één procedure gebaseerd op subjectieve rechten te behouden waarbij men na verloop van een welbepaalde periode om de nationaliteit kan verzoeken zonder dat de taalkennis moet worden aangetoond. Het Centrum beveelt wel aan dat er een betekenisvol verschil is tussen de verblijfsstermijn op grond waarvan men mits het nagaan van een taalkennisvereiste om de nationaliteit kan verzoeken en de verblijfsstermijn op grond waarvan men zonder controle van de taalkennis om de nationaliteit kan verzoeken.

Het Centrum beveelt aan om aandacht te hebben voor het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel op het vlak van de vervallenverklaring en naargelang de persoon Belg is van geboorte of niet.

Het Centrum beveelt aan dat een hervorming van het WBN op het vlak van de vervallenverklaring, het VN-Verdrag van 1961 tot voorkoming van Staatloosheid en het Europees Verdrag over Nationaliteit van 1997 respecteert.

Het Centrum roept op tot ratificatie van het VN-Verdrag van 1961 tot voorkoming van Staatloosheid en het Europees Verdrag over Nationaliteit van 1997.





**BESLUIT:**

# **VIER IJKPUNTEN VOOR EEN DUURZAAM MIGRATIEBELEID**



Tot besluit van dit Jaarverslag Migratie 2010 wil het Centrum een pleidooi houden om de migratieproblematiek en het migratiebeleid op een gestructureerde manier te benaderen. Daartoe wil het Centrum een kader voorstellen met vier ijkpunten. Deze ijkpunten geven geen antwoorden op concrete vragen, maar laten toe om het debat over het globale migratiebeleid en over elke migratiemaatregel te kaderen, te toetsen en te evalueren.

Deze vier ijkpunten zijn de volgende:

- » Zijn er heldere, realistische en breed gedragen doelstellingen voor het voorgestelde beleid of maatregel? Een goed migratiebeleid heeft immers nood aan een *mission-based approach*.
- » Bevordert het beleid of de maatregel het respect voor de internationaal en nationaal erkende grondrechten? Een goed migratiebeleid vergt een *rights-based approach*, want het gaat altijd om mensen en om mensenrechten.
- » Voorziet het beleid of de maatregel in voldoende middelen, in de juiste instrumenten en een goede afstemming om de ambities ook waar te maken? Geen geloof zonder de werken, een goed migratiebeleid vergt ook een *tools-based approach*.
- » Beschikt het beleid over voldoende cijfergegevens om zich op te baseren, en evalueert men ook de reële impact van het beleid en van elke maatregel om correctie en bijsturing mogelijk te maken? Een goed migratiebeleid vergt een *evidence-based approach*.

In wat volgt gaan we dieper in op elk van deze vier ijkpunten, en geven we voor elk ervan concrete voorbeelden uit de praktijk.

Een *mission-based approach* veronderstelt dat het algemene migratiebeleid en elke bijzondere migratiemaatregel zijn doelstellingen expliciteert. Dat zal leiden tot meer helderheid over wat men wil bereiken, tot een kritische discussie over wat wenselijke objectieven zijn en wat niet, tot het formuleren van realistische en haalbare objectieven, en op deze wijze tot een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor het beleid of de maatregel. Deze explicitering en transparantie zullen ook bijdragen tot de coherentie tussen elke bijzondere maatregel en het algemene beleid; tussen bijzondere maatregelen onderling; en zeker tussen de beleidsmaatregelen van de verschillende bevoegdheidsniveaus (van internationaal tot lokaal).

Een illustratie van de nood aan afstemming en coherentie tussen de doelstellingen van bijzondere beleidsmaatregelen was te lezen in dit jaarverslag, waar we het hadden over de afstemming tussen de verblijfsreglementering en de nationaliteitswetgeving.<sup>476</sup> De doelstellingen van de nationaliteitswetgeving moeten coherent zijn met de doelstellingen van de verblijfsreglementering, en dat is nog te weinig het geval. Ook de relatie tussen de verblijfsreglementering en de wetgeving over buitenlandse werknemers is aan verduidelijking toe. Een evaluatie van de verblijfsreglementering is dan ook aangewezen is. Dit kwam ook aan bod tijdens de conferentie n.a.v. de 30<sup>ste</sup> verjaardag van de wet van 15 december 1980 (Leuven, 15-16 december 2010). De vorm van de 'Blauwdruk Modern Migratiebeleid' van de Nederlandse overheid kan daarvoor inspiratie leveren.

In de Belgische context, waar verschillende overheden op relatief autonome wijze aspecten van het migratiebeleid bepalen, is de coherentie van het globale migratiebeleid sterk afhankelijk van de afstemming tussen deze verschillende actoren. Vandaag zijn er weinig – te weinig – afstemmingsmechanismen. De 'Adviesraad voor Buitenlandse Werknemers' is een goed voorbeeld, terwijl de 'Raad van Advies voor Vreemdelingen' – voorzien door artikel 31 van de wet van 15 december 1980 – al twee decennia in onbruik is. Ook de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid speelde het laatste decennium nauwelijks een rol van betekenis.

Een *rights-based approach* veronderstelt dat het migratiebeleid zich tot doel stelt om de grondrechten vervat in nationale en internationale teksten te beschermen en te bevorderen. Het gaat om rechten zoals het recht om niet gefolterd te worden en niet vernederend of onmenselijk behandeld te worden; het recht op gezinsleven; het recht op asiel, ... Respect voor de grondrechten houdt ook in dat men migranten en vluchtelingen behandelt als rechtssubjecten en als actoren van hun migratieproject.

Decennialang was de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen omgeven met een zweem van *soft law*, die we vandaag gelukkig hebben ingewisseld voor

een veel 'hardere' benadering. Enerzijds zijn er meer dwingende internationale afspraken over het respect voor de grondrechten. Eén van de redenen daarvoor is dat verschillen in een *rights-based approach* tussen EU-lidstaten – en dus meer of minder waarborgen voor het respect van de grondrechten – zich soms geleidelijk, maar soms ook snel vertalen in een verschuiving van migratiestromen naar die landen die meer waarborgen (lijken te) bieden. Er is ook meer jurisprudentie die dat respect afdwingbaar maakt. Een voorbeeld: het arrest M.S.S. toont aan dat EU-landen niet vrijgesteld zijn van een onderzoek naar de effectiviteit van de bescherming van asielzoekers, en dat ze zelf bescherming moeten bieden wanneer die garantie er niet is.<sup>477</sup>

We behandelden in dit jaarverslag de problematiek van de gezinshereniging, en dus van het recht op gezinsleven. Voor personen met de Belgische nationaliteit past België tot vandaag de normen en de bescherming toe die gelden voor EU-burgers. Hiermee loopt het Belgische beleid gelijk met dat van heel wat andere EU-lidstaten, maar het beleid van onze directe buurlanden wijkt daarvan af. Er is de laatste jaren een tendens om dit beleid te veranderen: men wil partners en gezinsleden van Belgen op dezelfde manier behandelen als partners en gezinsleden van derdelanders, van niet-EU-burgers dus. Daarmee worden de grondrechten van Belgen en van hun partners en kinderen teruggeschroefd, en zouden zij voortaan minder rechten hebben dan de EU-burgers die letterlijk in dezelfde straat, in dezelfde wijk naast hen wonen: EU-burgers die in een andere lidstaat verblijven hebben dan méér rechten dan wie in zijn eigen lidstaat verblijft. Dat het debat daarover niet afgerond is blijkt uit recente Europese rechtspraak, zoals het arrest Zambrano dat op het moment van het afronden van dit jaarverslag geveld werd.<sup>478</sup> Het Centrum vindt dat men de inmenging in het gezinsleven van personen, ongeacht hun nationaliteit, niet te licht mag opvatten, en pleit ervoor om een zo groot mogelijke gelijkheid in grondrechten na te streven voor alle burgers, ongeacht hun nationaliteit. De procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en ook de beoordelingswijze van de feiten die een gezinsleven uitmaken vragen daarom om een evaluatie in het licht van het respect voor het recht op gezinsleven.

Een ander voorbeeld betreft de omzetting van de Europese terugkeerrichtlijn.<sup>479</sup> Deze omzetting biedt een uitgelezen kans om het noodzakelijk karakter van beslissingen tot vrijheidsberoving te beoordelen. Deze omzetting biedt de overheid ook de kans om volop in te zetten op de vrijwillige terugkeer, en daarmee de vreemdeling wiens migratieproject mislukt is te blijven erkennen als eerste en belangrijkste actor van zijn migratietraject.

Ook met de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers uit de nieuw toetredende EU-lidstaten in 2004 en 2007 heeft men de vreemdeling niet erkend als eerste en belangrijkste actor van zijn migratieproject. Dit is nochtans nodig om van een echte *rights-based approach* te spreken. Ondanks deze beperkingen kwamen veel werknemers naar hier, zij het als (schijn?) zelfstandige of als (schijn?)gedetacheerde. Dit oefende een neerwaartse druk uit op de loon- en arbeidsvoorwaarden<sup>480</sup>, hetgeen men wellicht had kunnen voorkomen door hen te erkennen als volwaardige actor in hun arbeids- en migratietraject, en hen dus meteen als werknemer toegang te geven tot onze arbeidsmarkt.

Een *tools-based approach* houdt in dat het niet bij goede doelstellingen en respect voor de grondrechten blijft, maar dat er ook middelen en instrumenten zijn voor een globaal migratiebeleid en voor elke aparte migratiemaatregel. Het veronderstelt tijdige en goede afspraken en een goede taakverdeling tussen alle betrokken administraties en actoren om het vooropgestelde beleid uit te voeren. Het betekent ook dat er procedures zijn om met geschillen om te gaan en dat deze goed werken, zodat de bescherming van de grondrechten gegarandeerd is.

Middelen kunnen en mogen de plaats niet innemen van doelen, en dat is helaas al te vaak het geval. Een voorbeeld: de eisen op het vlak van huisvesting in het kader van gezinshereniging zijn een middel, maar kunnen en mogen geen doel op zich worden. Daarnaast zijn ook goede informatie en communicatie belangrijke instrumenten in de aanpak van migratie, en dit zowel naar het publiek als tussen overheden onderling.<sup>481</sup>

477 Zie: *Dublinsysteem onder vuur naar aanleiding van het Griekse asielbeleid*, Hoofdstuk 2.

478 Zie: *Belgen, EU-burgers en het recht op gezinsleven: eigen onderdanen, tweederangsburgers van de Unie*, Hoofdstuk 4.

479 Zie: *Enkele uitdagingen bij de omzetting van de terugkeerrichtlijn*, Hoofdstuk 6.

480 Zie: *Aandacht voor economische uitbuiting*, Hoofdstuk 5.

481 Zie: *Moelijkheden voor EU-burgers bij inschrijving op de gemeente*, Hoofdstuk 5.

Een goed migratiebeleid is bij uitstek *evidence-based*. Zowel voor het bepalen van de doelen als om instrumenten uit te werken is er grote nood aan *up-to-date* en kwaliteitsvolle data over demografie en over migratie. Een eerste blik op deze data volstaat om te zien dat migratie de stuwende factor is van de huidige bevolkingsgroei. Het natuurlijk saldo (geboortes min overlijdens) is de laatste jaren opmerkelijk kleiner dan het migratiesaldo (immigratie min emigratie). Let wel: het natuurlijk saldo is het resultaat van geboortes en overlijdens van zowel Belgen als van vreemdelingen, en het migratiesaldo van het aantal migraties van eveneens zowel Belgen als van vreemdelingen. Of hoe een eerste blik uitnodigt om verder te onderzoeken hoe migratie er vandaag uitziet, en waarom.

Tot op vandaag heeft de overheid het moeilijk om tijdig accurate gegevens en recente evoluties over bevolking en migratie aan te leveren, wat het beeld van een falend migratiebeleid in de hand werkt. Een voorbeeld: voor de immigratie- en emigratiecijfers van vreemdelingen voor 2008 en 2009 baseert dit jaarverslag zich noodgedwongen op eigen afleidingen, op basis van het verleden, omdat er tot vandaag bij de ADSEI alleen maar cijfers over migratiebewegingen van Belgen en vreemdelingen samen beschikbaar zijn.<sup>482</sup> Deze moeilijkheden doen zich voor op een ogenblik waarop institutionele (Europese, nationale, regionale en gemeentelijke) en andere actoren meer dan ooit behoefte hebben aan betrouwbare, transparante en vergelijkbare data over migratie tussen landen (binnen de EU en van derdelanders) en binnen België (tussen de gewesten). Maar er is ook vooruitgang. Zo hebben we vandaag een beter zicht – via een analyse van de eerste verblijfstitels – op migratie van derdelanders. We weten echter dat vooral de intra-Europese migratie naar en vanuit België toeneemt, en net daarover ontbreekt het aan recent cijfermateriaal.<sup>483</sup> Dergelijke lacunes bezwaren nodeloos het zo al moeilijke debat over migratie.

Meer cijfers zijn dus nodig, en voor een beter begrip van de complexiteit van het migratiefenomeen zijn niet alleen momentopnames nodig, maar moet men die verrijken met een analyse van cohortes van migranten. Een cohortebenadering laat toe inzicht te verwerven in de reële impact van migratiebeslissingen op het

sociale en economische leven van migranten. Het Centrum heeft een dergelijke benadering toegepast in een kwalitatieve studie over de reële effecten van de regularisatiecampagne van begin 2000, en heeft er bij de bevoegde staatssecretaris op aangedrongen om de nodige maatregelen te nemen om een dergelijke *cohortebenadering* ook te kunnen toepassen op de regularisatiecampagne van 2009.

In diezelfde zin is een echte longitudinale opvolging van groot belang, om beter zicht te krijgen op de mate van succes en mislukking van migratietrajecten. De koppeling van gegevensbestanden van de migratie- en asielinstanties aan die van het rijksregister en van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid laat toe om op een relatief goedkope wijze belangrijke inzichten op te doen in de manier waarop nieuwkomers hun weg vinden op onze arbeidsmarkt en in onze maatschappelijke voorzieningen. Dergelijke gegevens kunnen ook aanduiden waar bijkomende inspanningen nodig zijn om een migratietraject te doen slagen, wat niet alleen in het belang is van de migrant zelf, maar evenzeer in het belang van de gehele samenleving.

Niet alleen globale migratiecijfers zijn nodig, ook elke specifieke asiel- en migratiemaatregel heeft nood aan onderbouwing met data in het besluitvormingsproces, en aan kwantitatieve en kwalitatieve opvolging van de effectiviteit ervan. Daar bestaat in België niet echt een traditie in.

Cijfergegevens dienen niet alleen om na te gaan of de beoogde doelstellingen van het migratiebeleid werden bereikt, maar eveneens om na te gaan hoe het staat met het respect voor de grondrechten; om te meten wat de impact van bepaalde beleidsmaatregelen is op bepaalde grondrechten; en om zich ervan te vergewissen of er in de praktijk geen ongewenste effecten zijn.

Goede cijfergegevens zijn ten slotte noodzakelijk om de impact van migratie op de maatschappelijke draagkracht te evalueren, en zo te zorgen voor een migratiebeleid dat daarmee rekening houdt en daardoor precies kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

Met gebruik van deze vier ijkpunten kan het politieke en publieke debat over migratie aan breedte en aan diepte winnen. De deskundigen bij de overheid, onderzoeksinstituten en niet-gouvernementele organisaties kunnen elk hun inbreng hebben, waarbij ze de legi-

482 Zie: *Cijfers en demografie*, Hoofdstuk 1.

483 Zie: *Geografische herkomst van de migranten*, Hoofdstuk 1.



tieme en langetermijnbelangen kennen, erkennen en in rekening brengen van zowel het land van herkomst, het land van aankomst als van de migrant zélf. Zo bouwen we aan een duurzaam migratiebeleid; een beleid dat niet alleen oplossingen geeft voor de problemen van vandaag, maar ook oog heeft voor de uitdagingen van morgen.

We hopen dat dit Jaarverslag Migratie 2010 u de nodige informatie, analyses en reflecties heeft gegeven om u te ondersteunen in uw rol in de uitbouw van dit duurzaam migratiebeleid.

Edouard Delruelle, *Adjunct-Directeur*  
Jozef De Witte, *Directeur*



# BIJLAGEN



# BIJLAGE I: TABEL AANBEVELINGEN

## I. Toegang tot het grondgebied

Onderwerp	Ontwikkelingen	Bestemmingen
De rechtszekerheid versterken van de visumhouder (bij controle aan de grens)	Op dit ogenblik gaat de beslissing tot weigering van de toegang tot het grondgebied systematisch en automatisch gepaard met de annulatie van het visum. Het Centrum beveelt aan dat België z'n wetgeving aanpast en in overeenstemming brengt met de gemeenschappelijke visumcode, meer bepaald het artikel 34, dat voorschrijft dat annulatie van het visum alleen kan in geval van fraude en dat intrekking enkel mogelijk is indien men niet langer voldoet aan de afgiftevoorwaarden. Tevens dient de houder van het visum ingelicht te worden van de annulatie of intrekking van het visum en van de motivering hiervoor.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister
De formaliteiten voor de toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers lichter maken	Volgens het artikel 5.2 van de richtlijn 2004/38/EG, mogen familieleden van een EU-burger slechts onderworpen worden aan een inreisvisum voor het Schengengebied op voorwaarde dat ze van een derde land afkomstig zijn waarvoor een visumplicht geldt. Deze bepaling werd nog niet omgezet naar Belgisch recht: alle visumplichtige familieleden van een EU-burger moeten altijd een visum gezinshereniging aanvragen. Het Centrum beveelt aan dat de wetgever zorgt voor overeenstemming met de richtlijn 2004/38/EG op dat punt. Daartoe moet men bij wet de kosteloosheid en de versnelde procedure vastleggen voor de afgifte van het inreisvisum voor visumplichtige familieleden van EU-burgers.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Federaal Parlement

<p>Een behandelingstermijn vastleggen voor de visumaanvraag ingediend door familieleden van EU burgers met het oog op gezinshereniging</p>	<p>Het artikel 10 van de richtlijn 2004/38/EG schrijft voor dat het verblijfsrecht van derdelanders die familielid zijn van een EU-burger, vastgesteld moet worden door binnen de zes maanden na de aanvraag een verblijfskaart af te leveren die het statuut van 'familielid' bewijst. Tot vandaag voorziet de Belgische regelgeving in geen enkele behandelingstermijn voor het visumverzoek gezinshereniging dat ingediend wordt door familieleden van een EU-burger (voor familieleden van derdelanders voorziet de regelgeving wel een behandelingstermijn). Het Centrum beveelt aan dat, conform het arrest nr. 128/2010 van het Grondwettelijk Hof dat deze behandeling discriminerend achtte, wettelijke bepalingen worden aangenomen betreffende de behandelingstermijn voor visumverzoeken gezinshereniging ingediend door familieleden van EU-burgers.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Federaal Parlement Dienst Vreemdelingen-zaken</p>
--	---	--

## 2. Internationale bescherming

Onderwerp	Ontwikkelingen	Bestemmingen
<p>Een cohorte-benadering instellen</p>	<p>Het Centrum beveelt de overheden aan om bij de voorstelling van migratiestatistieken systematisch gebruik te maken van de cohortebenadering, met andere woorden gebruik te maken van een analyse waarbij de relatie wordt weergegeven tussen negatieve en positieve beslissingen en het jaar waarin de onderhavige verzoeken werden ingediend (niet met het jaar waarin de beslissing werd genomen).</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Minister belast met de Sociale integratie Minister van Buitenlandse Zaken</p>
<p>Opvangcrisis en kennis van de instroom van asielaanvragers, het debat verduidelijken door een betere kennis</p>	<p>Het Centrum werpt op dat een betere kennis van de aard en de omvang van de instroom van asielaanvragers een nuttige bijdrage zou kunnen leveren aan het debat over de opvangcrisis. Het Centrum stelt zich ter beschikking van alle betrokken actoren om deel te nemen aan de uitwerking van de parameters voor een dergelijk onderzoeksproject.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met de Sociale integratie en de Staatssecretaris belast met Sociale integratie, Minister van KMO's, Middenstand, Landbouw en Wetenschappelijk beleid.</p>

<p>Versterkte waakzaamheid bij Dublintransfers en actief gebruik van de soevereiniteitsclausule</p>	<p>België werd veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wegens inbreuk van het verbod op foltering en recht op een effectief rechtsmiddel in een zaak waarbij een Afghaanse asielzoeker werd overgedragen aan Griekenland (<i>M.S.S. tegen België en Griekenland, 21 januari 2011</i>). Rekening houdend met de belangrijke verschillen in het beschermingsniveau die er in de Europese Unie bestaan en in afwachting van Europese wetgeving in deze materie, raadt het Centrum de Belgische autoriteiten aan om waakzaam te zijn bij alle Dublintransfers en om een brede interpretatie van de soevereiniteitsclausule te hanteren.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister</p>
<p>De mogelijkheid bieden om aan de grens een verzoek tot machtiging tot verblijf om medische redenen (<i>art. 9ter</i>) in te dienen</p>	<p>In tegenstelling tot asielverzoeken die aan de grens worden ingediend, worden verzoeken tot machtiging tot verblijf om medische redenen van personen die nog geen toegang hadden tot het grondgebied, niet in overweging genomen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat een verschil in de ontvankelijkheidsvoorwaarden van asielverzoeken en verzoeken op grond van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 zonder redelijke verantwoording, discriminerend is (<i>GwH arrest nr. 193/2009 van 26 november 2009, B6</i>). De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen oordeelde in 2010 dat de transitzone deel uit maakt van het Belgisch grondgebied (<i>RvV, 28 oktober 2010, nr. 50.390</i>). Het Centrum beveelt bijgevolg aan dat de wettelijke ontvankelijkheidsvoorwaarden van de verzoeken 9ter worden aangepast opdat zij bij indiening aan de grens in overweging kunnen worden genomen.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement</p>
<p>Een richttermijn voor de behandeling van verzoeken 9ter instellen</p>	<p>Het Centrum pleit voor een richttermijn voor de behandeling van de verzoeken op grond van artikel 9ter, zowel op het vlak van de ontvankelijkheid als op het vlak van de gegrondheid.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement</p>

### 3. Verblijf

Onderwerp	Ontwikkelingen	Bestemmingen
<p>Een longitudinale opvolging van de geregulariseerde personen organiseren</p>	<p>Het Centrum beveelt aan om de gegevens te bewaren van de personen die een beroep doen op het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980, opdat een longitudinale opvolging van deze personen verzekerd kan worden. Dan kan zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve wijze het sociale en professionele parcours, dat zij na hun regularisatie afleggen, geanalyseerd worden. Dit type van opvolging moet ook toegepast kunnen worden op andere categorieën vreemdelingen (studenten, gezinsherenigers, ...).</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Dienst Vreemdelingenzaken</p>

Afgifte van een attest van uitstel van uitvoering van een terugkeerbesluit	In het kader van z'n werkzaamheden over de problematiek van onverwijderbare personen, ontwikkelde het Centrum de aanbeveling aan de Belgische overheid om aan de persoon wiens verwijdering niet kan worden uitgevoerd, schriftelijk te bevestigen dat diens terugkeerbesluit tijdelijk niet zal worden uitgevoerd (conform de facultatieve bepaling van het artikel 9.2 van de richtlijn 2008/115/EG).	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement
De rechtszekerheid van regularisatiecriteria en –procedures verbeteren	Het Centrum beveelt aan dat het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 wordt aangepast, enerzijds om bij wet vast te leggen dat een verzoek tot machtiging tot verblijf in België kan worden ingediend door een vreemdeling die zich in een bepaalde humanitaire situatie bevindt, en anderzijds om de minister de bevoegdheid te geven om deze humanitaire situaties in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit vast te leggen. Dat is een onmisbaar instrument naast de geval per geval beoordelingswijze in het kader van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Federaal Parlement
De discretionaire bevoegdheid van de Minister om te machtigen tot verblijf binden ten aanzien van staatlozen	Het Centrum beveelt aan om de Minister te binden, bij de uitoefening van z'n discretionaire bevoegdheid (in toepassing van het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980) om personen te machtigen tot verblijf, ten aanzien van personen van wie door een Belgische rechtbank is vastgesteld dat ze staatloos zijn.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement
Bij wet een behandelingstermijn instellen voor de vragen tot hernieuwing of verlenging van verblijfstitels en de overheden die er mee belast zijn van de nodige middelen voorzien	De wetgeving inzake de hernieuwing en de verlenging van verblijfstitels legt voorwaarden op aan de titularis (datum voor de indiening van de aanvraag, materiële voorwaarden, voor te leggen documenten) maar niet aan de overheid. Het Centrum beveelt aan dat de wet de Dienst Vreemdelingenzaken een termijn voorschrijft waarbinnen de DVZ een aanvraag tot hernieuwing moet behandelen en dat bepaald wordt wat er gebeurt als deze termijn niet wordt nageleefd. Het Centrum beveelt ook aan dat de DVZ over de nodige materiële middelen en het nodige personeel beschikt om aan deze termijn tegemoet te komen. In de huidige stand van de wetgeving, beveelt het Centrum aan dat de gemeenten een bijlage 15 afleveren, die het wettelijk verblijf van de vreemdeling dekt, telkens de instructie tot verlenging of hernieuwing van de verblijfstitel de gemeente bij het verstrijken van de verblijfsvergunning niet heeft bereikt.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement
Het lidmaatschap van sportverenigingen voor schoolgaande kinderen in onwettig verblijf mogelijk maken	Het Centrum beveelt aan om praktische oplossingen uit te werken om te waarborgen dat kinderen die in België school lopen en wiens verblijfsituatie onwettig of precair is, zich kunnen aansluiten bij sportverenigingen en kunnen deelnemen aan competities die door de sportfederaties worden georganiseerd.	Ministers bevoegd voor Sport en Jeugd van de Franse, Vlaamse en Duitstalige Gemeenschappen

Het recht om klacht neer te leggen waarborgen voor vreemdelingen in onwettig verblijf	Het Centrum beveelt aan om een specifiek veld toe te voegen aan het administratieve controleverslag van vreemdelingen dat de politie opstelt ten behoeve van de DVZ, waarmee de politie kan meedelen dat de vreemdeling zich vrijwillig aanbood met het oog op het neerleggen van een klacht.	Minister van Binnenlandse Zaken Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid
---	---	--

#### 4. Recht op gezinsleven

Onderwerp	Ontwikkelingen	Bestemmingen
Een verhoogde waakzaamheid aan de dag leggen voor de vermenigvuldiging van de stelsels van wettelijke voorwaarden voor gezinshereniging	De Belgische wetgeving vermenigvuldigt de procedures, de toegangsvoorwaarden en de statuten die horen bij de uitoefening van het recht op gezinshereniging. Het Centrum beveelt aan dat elke nieuwe norm op dat vlak nauw wordt onderzocht: naar het doel dat wordt nagestreefd, het middel dat daartoe wordt aangewend en naar de mogelijke aantasting van grondrechten die erdoor wordt teweeggebracht.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement
De criteria voor de beoordeling van de duurzaamheid van een partnerschap uitbreiden	Het Centrum beveelt aan om bij de criteria voor de beoordeling van de duurzaamheid van een partnerschap ruimte te laten voor andere relevante aspecten die goede indicatoren zijn voor de intenties van een koppel om een duurzame relatie te onderhouden.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement
Een individueel onderzoek van de inkomensvoorwaarde in alle verzoeken tot gezinshereniging waarborgen	Het Centrum raadt België aan om, conform de interpretatie van het Europees Hof van Justitie in de zaak Chakroun, bij het onderzoek van de inkomensvoorwaarde uitdrukkelijk op te nemen dat elke gezinshereniging onderworpen wordt aan een onderzoek 'geval per geval' en dat een eventuele negatieve beslissing over het niet vervullen van de materiële voorwaarden individueel moet worden gemotiveerd.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement
In de strijd tegen schijnhuwelijken zowel het gezins- en privéleven respecteren, als de strijd tegen de mensenhandel voeren	Een evenwichtig dispositief in de strijd tegen de schijnhuwelijken moet als uitdrukkelijk opzet hebben het gezinsleven en de eerbare intenties daartoe van kandidaat-huwelijkspartners maximaal te vrijwaren en een doortastende strijd te voeren tegen misbruiken en mensenhandel.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Minister van Justitie Federaal Parlement



## 5. Migratie en vrij verkeer van economisch actieven

Onderwerp	Ontwikkelingen	Bestemmingen
De inschrijving van EU-burgers bij de gemeenten faciliteren	Het Centrum is zich bewust van de complexe regelgeving in deze materie, de administratieve problemen voor lokale overheden en hun bereidheid om naar oplossingen te zoeken. Omdat administratieve obstakels het recht op vrij verkeer voor EU-onderdanen en hun familieleden niet mogen belemmeren wenst het Centrum actief bij te dragen aan de reflecties om de inschrijving van EU-burgers op een vlotte, efficiënte en transparante wijze te laten verlopen.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Gemeentelijke administraties
Het debat over het openstellen van migratiekanalen voor laaggeschoolde migranten opstarten	Het Centrum raadt de overheden (nationaal en Europees) aan om in nauw overleg met de sociale partners de mogelijkheid te onderzoeken om effectieve en transparante migratiekanalen open te stellen voor laaggeschoolde migranten.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Werk, Minister van Buitenlandse Zaken Sociale partners Gewesten.
Betere informatie ter beschikking stellen over legale migratievormen	Het Centrum beveelt aan om duidelijke en heldere informatie over legale vormen van migratie via consulaten en ambassades ter beschikking te stellen aan kandidaat-migranten en dit ongeacht hun opleidingsniveau.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Minister van Buitenlandse Zaken Gewesten.

## 6. Terugkeer, detentie en verwijdering

Onderwerp	Ontwikkelingen	Bestemmingen
Voorrang verlenen aan de vrijwillige terugkeer, boven de gedwongen terugkeer	De omzetting van de richtlijn 2008/115/EG biedt België een niet te missen gelegenheid om in de wet de voorrang van de vrijwillige terugkeer op de gedwongen terugkeer te verankeren. Gedwongen terugkeer wordt dan pas overwogen nadat een project van begeleiding van de vrijwillige terugkeer mislukte en het wordt ook mogelijk om de uitvoeringstermijn van een bevel om het grondgebied te verlaten op dertig dagen te brengen. Het Centrum beveelt aan dat België deze gelegenheid om woorden van de overheid om te zetten in daden niet aan zich voorbij laat gaan.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingen-zaken

<p>Inreisverboden beperken tot enkele uitzonderingen</p>	<p>Het inreisverbod is een administratieve beslissing die aan de vreemdeling aan wie ze wordt opgelegd elke nieuwe binnenkomst in de Schengenzone verbiedt voor de toekomst. In België bestaat zo'n verbod vandaag slechts voor bepaalde strafrechtelijk veroordeelden. De richtlijn 2008/115/EG voorziet in dit instrument voor personen die de hun opgelegde termijn om het grondgebied te verlaten niet naleefden en voor hen aan wie geen termijn werd toegestaan. Het Centrum beveelt aan deze bepaling zo om te zetten dat ze een uitzonderingsbepaling blijft</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingen-zaken</p>
<p>Het begrip risico op onderduiken strikt definiëren, als ze wordt opgenomen in de wetgeving</p>	<p>De terugkeerrichtlijn voorziet de mogelijkheid voor lidstaten om af te zien van de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek als er sprake is van een risico op onderduiken. Als men er voor kiest om dit begrip in te voeren in de wet van 15 december 1980, beveelt het Centrum aan om dit begrip strikt te omschrijven (individueel onderzoek van de situatie van de persoon en evaluatie van het reëel, ernstig en acuut karakter van het risico).</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingen-zaken</p>
<p>Een afdoende oplossing uitwerken voor de situatie van onverwijderbare personen</p>	<p>De richtlijn 2008/115/EG voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om een verblijfstitel te verlenen aan vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben op hun grondgebied (art. 6.4). Deze bepaling laat toe om een afdoende oplossing te bieden aan onverwijderbare personen. Het Centrum beveelt derhalve aan om een verblijfsstatus voor deze personen in te richten en hen afgeleide rechten toe te kennen.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingen-zaken</p>
<p>Een onafhankelijk systeem van controle op gedwongen terugkeer organiseren</p>	<p>De richtlijn 2008/115/EG legt de lidstaten op om een efficiënt controlesysteem voor de gedwongen terugkeer te organiseren, met het oog op de verwijderingsoperaties en voorzien van de nodige waarborgen voor functionele en structurele onafhankelijkheid. Zo'n dispositief bestaat op dit ogenblik niet in België. Het Centrum beveelt aan dat de Belgische overheid een extern controlesysteem voor de verwijderingsoperaties creëert.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingen-zaken</p>
<p>Het Centrum informeren over het gevolg dat gegeven wordt aan de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra</p>	<p>Het Centrum herhaalt de wens op de meest volledige manier geïnformeerd te worden over het gevolg dat wordt gegeven aan klachten van vreemdelingen in de gesloten centra, namelijk via de ontvangst van een kopie van de klacht, van de beslissing die erop volgt of van het PV van de bemiddeling.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingen-zaken FOD Binnenlandse Zaken</p>

<p>Een betere toegankelijkheid van de klachtenprocedure organiseren</p>	<p>Het Centrum pleit voor een betere toegankelijkheid van de klachtenprocedure en stelt voor om het koninklijk besluit toe te passen daar waar het de mogelijkheid biedt aan het permanent secretariaat om in de gesloten centra permanenties te houden. Dit werkt niet enkel drempelverlagend voor de bewoner, maar bevordert ook de onafhankelijkheid van de procedure.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingenzaken FOD Binnenlandse Zaken</p>
<p>De alternatieven voor detentie van gezinnen met kinderen in de gesloten centra bestendigen</p>	<p>Het Centrum beveelt aan om de alternatieve maatregelen waardoor gezinnen met kinderen niet in een gesloten centrum worden opgesloten te bestendigen en juridisch beter te onderbouwen.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingenzaken Federaal Parlement</p>
<p>Het verankeren in de wet van het verbod op de administratieve detentie van kinderen</p>	<p>Het Centrum beveelt aan om het principe van het verbod op de administratieve detentie van kinderen in de wet te verankeren.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement</p>
<p>De rechterlijke controle op administratieve detentie systematisch laten plaatsvinden</p>	<p>Het Centrum roept de wetgever op om de gerechtelijke controle op de administratieve detentie systematisch te laten plaats vinden en niet alleen op verzoek van de persoon die vastgehouden wordt zoals nu het geval is in toepassing van het artikel 72 van de wet van 15 december 1980.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Minister van Justitie</p>
<p>De rechterlijke controle op de administratieve detentie versterken</p>	<p>Het Centrum roept de wetgever op om de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 betreffende het rechterlijk toezicht op de hechtenis ook toepasselijk te maken in geval van administratieve detentie.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Minister van Justitie</p>
<p>De controle op de wettelijkheid van de administratieve detentie uitbreiden tot de controle van de proportionaliteit van de beslissing</p>	<p>Vandaag beperkt de rechterlijke controle over de administratieve detentie zich tot de elementen van de wettigheid van de beslissing. De richtlijn 2008/115/EG voorziet uitdrukkelijk in de uitgebreidere controle, van de proportionaliteit van de beslissing. Het Centrum beveelt dan ook aan om de bepalingen op het vlak van de rechterlijke controle die door de Raadkamer wordt uitgeoefend in geval van administratieve vrijheidsberoving in die zin aan te passen.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Dienst Vreemdelingenzaken</p>

## 7. Nationaliteit


Onderwerp	Ontwikkelingen	Bestemmingen
Het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN) evalueren alvorens het te hervormen	Het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN) werd meermaals gewijzigd zonder dat deze wijzigingen werden geëvalueerd. Nieuwe hervormingen worden als noodzakelijk aangekondigd. Het Centrum beveelt aan dat het WBN, de toepassing en de effecten ervan, worden geëvalueerd voor elke hervorming van de tekst.	Minister van Justitie Federaal Parlement
De voorkeur geven aan procedures tot de verwerving van de Belgische nationaliteit die subjectieve rechten hebben als basis	Het Centrum beveelt aan om in het WBN de voorkeur te geven aan procedures die gebaseerd zijn op subjectieve rechten, eerder dan aan de gunstprocedure van de naturalisatie.	Minister van Justitie Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Federaal Parlement
Van de naturalisatieprocedure een uitzonderingsprocedure maken	Het Centrum beveelt aan dat de naturalisatieprocedure een uitzonderingsprocedure wordt en dat ze voorbehouden wordt, bijvoorbeeld voor gevallen honoris causa en voor personen die hun hoofdverblijfplaats niet in België hebben.	Minister van Justitie Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Federaal Parlement
De migratieneutraliteit: een evenwicht tussen vreemdelingenrecht en nationaliteitsrecht	Het Centrum beveelt aan dat de migratieneutraliteit die men wenst te bereiken het resultaat wordt van een evenwicht tussen het WBN en de wet van 15 december 1980. De bedoeling hiervan moet zijn om grondrechten na te leven, zoals het recht op de verlenging van het verblijf, de voorwaarden waaronder men een recht tot wettelijk verblijf van onbepaalde duur verwerft en het recht om familiebetrekkingen te onderhouden.	Minister van Justitie Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Federaal Parlement
Het artikel 12bis § 1 2° van het WBN linken aan de creatie van een recht op inreisvisum voor kort verblijf voor familieleden van een Belg	Het Centrum raadt aan om bij de wijziging van het artikel 12bis § 1, 2° van het WBN het recht voor niet-Europese familieleden van een Belg om een meervoudig inreisvisum voor kort verblijf voor familiebezoek aan te vragen, in te schrijven in de wet van 15 december 1980. Hierbij moet weliswaar rekening worden gehouden met de internationale verplichtingen van België zoals onder meer de Schengenakkoorden. Aan de uitreiking van het visum kunnen strikte voorwaarden worden verbonden m.b.t. het naleven van de toegestane verblijfsduur.	Minister van Justitie Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Minister van Buitenlandse Zaken Federaal Parlement
Een onbeperkt verblijfsrecht hebben op het ogenblik van het verzoek om de Belgische nationaliteit	Het Centrum beveelt aan dat bij procedures die gebaseerd zijn op subjectieve rechten uitsluitend personen in aanmerking komen die beschikken over een onbeperkt verblijfsrecht op het ogenblik van het nationaliteitsverzoek.	Minister van Justitie Federaal Parlement

<p>Rekening houden met alle periodes van wettig verblijf voor de berekening van de noodzakelijke verblijfsduur van de periode voorafgaand aan het verzoek om de Belgische nationaliteit</p>	<p>Het Centrum beveelt aan dat bij een hervorming van het WBN en meer bepaald voor de procedures die gebaseerd zijn op subjectieve rechten, het wettelijk verblijf dat voorafgaat aan de indiening van het verzoek zo wordt gedefinieerd dat alle verblijfsperiodes die gedekt zijn door een verblijfstitel, ook tijdelijke verblijfstitels, in aanmerking worden genomen voor de berekening van de wettelijke verblijfstermijn voorafgaand aan het nationaliteitsverzoek op voorwaarde dat het voorafgaand wettelijk verblijf ononderbroken blijkt.</p>	<p>Minister van Justitie Federaal Parlement</p>
<p>De vreemdeling niet sanctioneren voor administratieve traagheid of vergissingen</p>	<p>Het Centrum beveelt aan om te waarborgen dat administratieve traagheid of vergissingen bij de verlenging van verblijfstitels geen effect hebben op de beoordeling van de wettelijkheid van het verblijf of het ononderbroken karakter van het wettelijk verblijf.</p>	<p>Minister van Justitie, Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement</p>
<p>Periodes van kort verblijf niet opnemen in de definitie van wettelijk verblijf</p>	<p>Het Centrum beveelt aan om korte wettelijke verblijfsperiodes die werden toegestaan buiten elk duurzaam verblijfsproject niet mee op te nemen in de berekening van het voorafgaand wettelijk verblijf (zie de verblijfstitels voorzien in de artikelen 6, 40, §3 en 40bis, §3 van de wet van 15 december 1980).</p>	<p>Minister van Justitie, Federaal Parlement</p>
<p>Definitieve toelating tot onbeperkt verblijf na 5 jaar tijdelijk verblijf</p>	<p>Het Centrum beveelt aan dat als algemeen beginsel in de wet van 15 december 1980 wordt ingeschreven dat, behoudens uitzonderingen, een vreemdeling gemachtigd kan worden tot onbeperkt verblijf nadat hij gedurende vijf jaar gemachtigd was tot een tijdelijk verblijf.</p>	<p>Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid Eerste Minister Federaal Parlement</p>
<p>Een gemoduleerd criterium van taalkennis invoeren in de verweringsprocedures eerder dan het werken met een criterium integratiewil in de brede zin</p>	<p>Het Centrum beveelt aan om geen integratiecriterium in de brede zin van het woord in te voeren in het WBN. Het Centrum beveelt wel aan om in de nationaliteitsprocedures een dispositief te ontwikkelen dat het mogelijk maakt om een zeker niveau van taalcompetentie aan te tonen, als bepalend element bij de uitoefening van politieke rechten. Het Centrum beveelt aan om op de eerste plaats de bewijsmiddelen te benoemen waarmee dat niveau kan worden aangetoond. Subsidiair hieraan kan het niveau van taalkennis met een taalproef worden aangetoond. Voor bepaalde personen met leermoeilijkheden moet de vrijstelling hiervan geboden worden.</p>	<p>Minister van Justitie Federaal Parlement Gewesten en Gemeenschappen</p>

<p>Niet in alle procedures van het WBN het vereiste van de taalkennis nagaan</p>	<p>Het Centrum beveelt aan minstens één procedure gebaseerd op subjectieve rechten te behouden waarbij men na verloop van een welbepaalde periode om de nationaliteit kan verzoeken zonder dat de taalkennis moet worden aangetoond. Het Centrum beveelt wel aan dat er een betekenisvol verschil is tussen de verblijfsstermijn op grond waarvan men mits het nagaan van een taalkennisvereiste om de nationaliteit kan verzoeken en de verblijfsstermijn op grond waarvan men zonder controle van de taalkennis om de nationaliteit kan verzoeken.</p>	<p>Minister van Justitie Federaal Parlement</p>
<p>Vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit: het non-discriminatiebeginsel naleven</p>	<p>Het Centrum beveelt aan om aandacht te hebben voor het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel op vlak van de de vervallenverklaring en naar gelang de persoon Belg is van geboorte of niet.</p>	<p>Minister van Justitie Federaal Parlement</p>
<p>Vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit: internationale standaarden respecteren</p>	<p>Het Centrum beveelt aan dat een hervorming van het WBN op het vlak van de vervallenverklaring, het VN-Verdrag van 1961 tot voorkoming van Staatloosheid en het Europees Verdrag over Nationaliteit van 1997 respecteert.</p>	<p>Minister van Justitie Federaal Parlement</p>
<p>Ratificatie van het VN-Verdrag van 1961 tot voorkoming van Staatloosheid en het Europees Verdrag over Nationaliteit</p>	<p>Het Centrum roept op tot ratificatie van het VN-Verdrag van 1961 tot voorkoming van Staatloosheid en het Europees Verdrag over Nationaliteit van 1997.</p>	<p>Minister van Justitie Minister van Buitenlandse Zaken Federaal Parlement</p>



# BIJLAGE 2: PUBLICATIES MIGRATIE



Vanaf de oprichting van het departement Migraties in 2003 publiceert het Centrum elk jaar studies, onderzoeken of andere hulpmiddelen die kaderen in zijn opdracht aangaande migratie. Hierna vindt u een overzicht, ingedeeld per publicatiejaar. U kunt ze allemaal downloaden op [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).

## 2010

### Jaarverslag Migratie 2009

Het jaar 2009 bracht een akkoord over een instructie met regularisatiecriteria, maar de instructie zelf werd enkele maanden later vernietigd door de Raad van State. Daarnaast werden heel wat hervormingen aangekondigd inzake nationaliteit, gezinshereniging en de strijd tegen schijnhuwelijken, maar deze werden niet doorgevoerd (de regering viel). De titel van de inleiding van het Jaarverslag Migratie 2009 luidde ‘dit is geen migratiebeleid’.

### België – DR Congo. 50 jaar migratie

Studie over de Congolese migratie en de impact ervan op de Congolese aanwezigheid in België: een analyse van de voornaamste demografische gegevens. Deze studie werd gerealiseerd door het Centrum in samenwerking met de onderzoeker Quentin Schoonvaere van de demografische onderzoeksgroep van de UCL (GéDAP). Voor meer informatie, zie kaderstuk eerder dit jaarverslag: “50 jaar Congolese migratie naar België – een stand van zaken”.

### Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2009

Statistisch en demografisch jaarverslag van het Centrum, opgemaakt door Nicolas Perrin en geactualiseerd door Quentin Schoonvaere van het ‘Institut d’Analyse du Changement, dans l’histoire et les Sociétés Contemporaines’ (IACCHOS) van het UCL.

## 2009

### De migratie van Belgen

In de periode voor de Tweede Wereldoorlog besloten Belgen om verschillende redenen het land te verlaten. Ze hadden religieuze, politieke of economische drijfveren of ontvluchtten een of andere oorlog. Ze trokken naar Canada, de Verenigde Staten, Rusland, Afrika of buurlanden als Frankrijk. Doel van dit verslag, is een overzicht te bieden van de beschikbare statistische gegevens over de migratie van Belgen en die in een demografische studie te beschrijven.

### Jaarverslag Migratie 2008

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

### Demandeurs d’asile, réfugiés et apatrides en Belgique (enkel in het Frans)

Deze Franstalige studie schetst een beeld van de populatie die internationale bescherming vraagt of geniet. Het aanvragen van asiel en bij uitbreiding het zoeken naar internationale bescherming, zijn facetten die onlosmakelijk verbonden zijn met immigratie in de 20e eeuw. Daarom krijgen asielzoekers, vluchtelingen, staatlozen en ook uitgeprocedeerden heel wat aandacht.



### **Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2008**

Statistisch en demografisch jaarverslag van het Centrum, opgemaakt door Nicolas Perrin en geactualiseerd door Quentin Schoonvaere van het 'Institut d'Analyse du Changement, dans l'histoire et les Sociétés Contemporaines' (IACCHOS) van het UCL.

### **Welk economisch migratiebeleid voor België?**

Het Centrum voor gelijkheid van kansen voor racismebestrijding en de Koning Boudewijnstichting organiseerden in 2008 een reeks van drie debatten over economische migratie. Dit rapport geeft een uitvoerig overzicht van de debatten, met een samenvatting van de bijdragen van al de sprekers en een kort verslag van de gevoerde debatten. Daarnaast worden er ook een aantal concrete denksposen voorgesteld die uit de debatten naar voren kwamen en die in de komende maanden en jaren ongetwijfeld meer aandacht verdienen vanwege de hoofdrolspelers in de migratieproblematiek, en dus vooral ook van de overheden die hiervoor bevoegd zijn.

### **Ben ik een migrant? (pedagogisch document) - De geschiedenis van onze migraties**

Een van de opdrachten van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding bestaat erin te waken over de grondrechten van vreemdelingen en informatie te verschaffen over de omvang en de aard van migratiestromen. Het Centrum heeft het voorrecht om informatie te verstrekken over migratie en om mensen aan te zetten om na te denken over dit fenomeen. Een enorme opgave, want migratie komt doorgaans niet echt op een positieve manier in het nieuws: hongerstakingen, verwijderingen, racisme, mensenhandel enz. Dit soort berichtgeving voedt het wantrouwen. Daarom hebben wij een pedagogisch pakket voor scholen ontwikkeld met basisinformatie over het ontstaan van migraties.

## **2008**

### **Jaarverslag Migratie 2007**

Het is het eerste thematische verslag over 'Migratie' dat het Centrum heeft gepubliceerd. Het gaat dan om het meest volledige en wellicht ook het enige overzicht dat aandacht aan alle aspecten van migratie besteedt:

legale migratiestromen, asielaanvragen, irreguliere migratie, maar ook de samenstelling van de vreemde populatie en de populatie van vreemde afkomst en de evolutie in het verwerven van de nationaliteit.

### **Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2007**

Statistisch en demografisch jaarverslag van het Centrum, samengesteld in samenwerking met de onderzoeker Nicolas Perrin van de demografische onderzoeksgroep van de UCL (GédAP).

### **Studie Before & After**

Deze studie gaat dieper in op de sociaaleconomische status van personen die geregulariseerd werden op basis van de regularisatiewet van 22 december 1999 en vergelijkt de situatie van de geregulariseerden voor, tijdens en na de regularisatieprocedure.

### **Belgische debatten voor een migratiebeleid: Facts & Figures**

De Koning Boudewijnstichting en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding organiseren samen drie debatten over een migratiebeleid voor België. Ter ondersteuning van deze debattenreeks publiceren ze een studie met de belangrijkste feiten en cijfers over migratie en migranten in België.

### **Belgische debatten voor een migratiebeleid: De actoren in kaart gebracht**

De Koning Boudewijnstichting en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding organiseren samen drie debatten over een migratiebeleid voor België. Ter ondersteuning van deze debattenreeks publiceren de beide instellingen een overzicht van de belangrijkste actoren in het Belgische migratiedebat en van hun standpunten.

### **De Klachtencommissie: Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel**

Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 dat de werking van de gesloten centra regelt, kent het Centrum het recht toe om de gesloten centra te bezoeken, een recht waarvan het Centrum regelmatig gebruik maakt. Dit koninklijk besluit vraagt bovendien van het permanent secretariaat van de Klachtencommissie

dat het Centrum enerzijds in kennis wordt gesteld van de klacht en het gevolg dat eraan wordt gegeven, en anderzijds, indien de klacht werd overgemaakt aan de Commissie, van het gevolg dat zij eraan heeft gegeven. Gelet op de bijzondere rol die het Centrum door de wet en de reglementering hierover toegewezen kreeg, meent het Centrum dat het nuttig is over te gaan tot de analyse en de beoordeling van het klachtensysteem dat vijf jaar geleden werd uitgewerkt en nu drie en een half jaar wordt toegepast.

### **Het INAD-centrum en de grondrechten van vreemdelingen**

Het INAD-centrum op Brussels Airport is de plaats waar meestal passagiers vanuit landen buiten de Schengenzone, aan wie de toegang tot het Belgische grondgebied wordt geweigerd, worden vastgehouden: daar zijn ze van hun vrijheid beroofd, in afwachting van hun terugdrijving of van hun toelating tot het grondgebied.

## **2007**

### **'Liefde kent geen grenzen'**

Een multidisciplinair onderzoeksteam, gevormd door onderzoekers van de Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (Universiteit Antwerpen), het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen) en het Hoger Instituut voor de Arbeid (K.U. Leuven), heeft zijn onderzoeksrapport 'Liefde kent geen grenzen' voorgesteld. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Centrum en gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid.

### **Internationale migraties en migrantenpopulaties in België: een statistisch overzicht**

De migraties en de gevolgen ervan vormen het onderwerp van heel wat publieke debatten in België en in Europa. Iedereen heeft belangstelling voor deze problematiek, die echter vaak slecht begrepen wordt. De onwetendheid over de realiteit van de migraties leidt enkel tot een toenemend onbegrip binnen een samenleving die wel degelijk getypeerd wordt door de diversiteit van de herkomst, en ze kan bovendien resulteren in maatschappelijke keuzes die nauwelijks zijn aangepast aan de daadwerkelijke toestand. Daarom kan een minimale kennis van bepaalde statistische elementen

over de migratieconjunctuur en de migrantenpopulaties wellicht zorgen voor een meer serene benadering van het migratieprobleem.

## **2006**

### **Groenboek over economische immigratie - Bijdrage van het Centrum aan het Europese overleg**

Vanuit zijn tweeledige opdracht wenste het Centrum bij te dragen tot het Europese overleg dat door de Commissie werd georganiseerd over het 'Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak'.

### **Asielzoekers - Bijdrage voor de Dag van de Migrant**

Asielmigratie is een centraal facet geworden van de immigratie in Europa sinds de migratiestop van 1973-1974. De figuur van de asielzoeker mag dan wel 'populair' zijn, maar over het fenomeen en de ontwikkeling ervan is weinig geweten en vaak is de beschikbare informatie slecht onderbouwd. Om de asieldynamiek en de brede migratiedynamiek, waarvan asiel slechts één aspect is, beter te begrijpen, doen we er goed aan een aantal gegevens en simpele feiten in herinnering te brengen. Wat is 'asiel'? Hoe is dat fenomeen de laatste decennia geëvolueerd? Hoeveel asielaanvragen zijn er vandaag? Om wie gaat het? Waar komen ze vandaan? Hoeveel asielzoekers worden als vluchteling erkend? Hoeveel zijn er uitgeprocedeerd? Wat wordt er van de vluchtelingen en uitgeprocedeerden als hun aanvraag is afgesloten? Wat is de omvang van het fenomeen in een globale context?

### **De redenen tot verblijf en de gezinsherenigingen - Bijdrage voor de Dag van de migrant**

Via de gebruikelijke statistieken over vreemdelingen en immigranten krijgen we niet echt inzicht in de legale basis en de motieven voor hun verblijf. Er zijn gegevens te vinden over het aantal vreemdelingen volgens leeftijd, geslacht, nationaliteit, echtelijke situatie, gemeente... maar doorgaans is het onmogelijk om duidelijke en precieze informatie te krijgen over de redenen waarom die mensen in België konden binnenkomen en er verblijven. Was het na een procedure voor gezinshereniging? Na een huwelijk? Om verder

te studeren aan een Belgische onderwijsinstelling? Of omdat ze in België werk hebben gevonden?

### **Evolutie van het aantal vreemdelingen in België - Bijdrage voor de Dag van de Migrant**

Het beeld van de vreemdeling geeft aanleiding tot voorstellingen of interpretaties en gevestigde ideeën die maar weinig te maken hebben met de tastbare werkelijkheid. Naast het feit dat deze niet enkel op het onbegrip en de onwetendheid over de andere wijzen, vervalsen ze wellicht het begrip dat de meeste mensen hebben over de hedendaagse evoluties, en zouden ze wel eens kunnen leiden tot maatschappelijke en politieke keuzes die niet afdoende zijn aangepast aan de daadwerkelijke toestand.

### **Immigratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie - Trends en vooruitzichten**

Het doel van dit rapport is om de migraties uit de acht nieuwe lidstaten naar België te analyseren. De eerste termijn van de overgangsmaatregelen voor het vrij verkeer van werknemers uit deze landen loopt af.

## **2005**

### **Chinese migratie naar België: trends en vooruitzichten**

Doorgaans worden Chinese migranten bestempeld als discreet, als nagenoeg onzichtbaar. Nochtans vormen Chinezen al van oudsher één van de grootste migrantenpopulaties. Er verblijven naar schatting meer dan 33 miljoen Chinezen buiten China.

### **Iraanse migratie naar België: trends en vooruitzichten**

Het opzet van deze overzichtsstudie is de Iraanse migratie naar België in kaart te brengen en te focussen op de belangrijkste trends inzake de migratierealiteit.

## **2003 en 2004**

### **Deontologie van de maatschappelijke assistenten**

Zeer veel mensen, al dan niet actief als sociale of sociaal-maatschappelijke werker, stellen zich dagelijks vragen over de limieten, die aan personen die op onregelmatige wijze in België verblijven, kunnen worden opgelegd. Kan de humanitaire bekommernis om mensen in nood te helpen ingaan tegen de bestaande wetgeving?

### **Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire (enkel in het Frans)**

Op 19 februari 1995 organiseerde het Centrum samen met het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) in het parlement een studiedag over ontheemden. Dit colloquium hield rechtstreeks verband met het conflict in het voormalige Joegoslavië dat ertoe leidde dat het UNHCR voor de eerste keer officieel tijdelijke bescherming bood aan personen die op de vlucht gingen voor dit conflict.

### **Gesloten centra: vaststellingen en analyse**

De maandelijkse bezoeken aan gesloten centra kaderen in de opdracht van het Centrum om te waken over de grondrechten van personen die in gesloten centra verblijven. Die opdracht is vastgelegd in het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

### **INAD-centrum: vaststellingen en analyse**

Het INAD-centrum is een detentiecentrum, ingeplant in de gebouwen van de nationale luchthaven, dat dient voor de opvang van vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied werd geweigerd, in afwachting van hun teruggedrijving naar het land van inscheping, voor zover ze geen asielverzoek hebben ingediend. De weigering van toegang tot het grondgebied komt er als iemand niet beantwoordt aan één of meerdere criteria voor binnenkomst, die werden vastgelegd in het artikel 3 van de wet van 15 december 1980.

### **De l'état de transit à l'Etat de droit (enkel in het Frans)**

Tijdens de eerste maanden van 2004 werd een groot aantal vreemdelingen overgebracht naar de transit-zone nadat de raadkamer een beschikking tot invrijheidsstelling had uitgesproken. Dit was tussen 9 en 19 februari het geval voor een groep van 11 personen. Tussen 24 december 2003 en 30 mei 2004 ging het in totaal om 14 transfers.

### **Publicaties van het Europees Migratienetwerk (EMN)**

Sinds december 2008 is het Centrum betrokken bij de activiteiten van het Belgische contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). In dit contactpunt zijn vier federale instellingen vertegenwoordigd (Dienst Vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Algemene Directie voor Statistiek en Economische Informatie) die publicaties verzorgen over asiel en migratie in België voor de Europese instellingen, de overheden in België en het grote publiek. Elk jaar wordt een statistisch verslag en een verslag over het gevoerde beleid gepubliceerd. Daarnaast verzorgt het contactpunt een aantal themastudies. In 2010 publiceerde EMN twee Engelstalige studies: 'Satisfying Labour Demand through Migration' en 'Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options'. Beide studies zijn beschikbaar op de websites van EMN België ([www.emn.belgium.be](http://www.emn.belgium.be)) en EMN Europe ([www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)). In 2010 werd ook een studie gepubliceerd (die in 2009 werd uitgevoerd): 'Niet-geharmoniseerde Europese beschermingsstatuten'. Deze studie is in het Engels op de vermelde websites beschikbaar.



## Jaarverslag Migratie 2010

Brussel, april 2011



### Uitgever en auteur:

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding  
Koningsstraat 138, 1000 Brussel  
T: 02 212 30 00  
F: 02 212 30 30  
epost@cntr.be  
www.diversiteit.be

---

**Supervisie:** Edouard Delruelle, Jozef De Witte, Koen Dewulf en Julie Lejeune

**Coördinatie:** Ina Vandenberghe

**Redactie:** Petra Baeyens, Séverine De Potter, Koen Dewulf, Gérald Gaspard, Jörg Gebhard, Katleen Goris, Patricia Le Cocq, Julie Lejeune, Henri Nickels, Quentin Schoonvaere, Caroline Stainier en Ina Vandenberghe

**Vertaling:** Dice

**Grafisch concept en opmaak:** d-Artagnan

**Druk:** Perka (Maldegem)

**Fotografie:** Layla Aerts

---

**Verantwoordelijke uitgever:** Jozef De Witte

---

**Met dank aan:** Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI), David Baele, Belgisch Comité voor de Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), Patrick Charlier, Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS), De8 Antwerps Minderhedencentrum, Gwenda De Cooman, European Council on Refugees (ECRE), Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil), Kabinet van de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid, Koning Boudewijnstichting (KBS), Institut d'Analyse du Changement dans l'Histoire et les Sociétés contemporaines (IACCHOS) van de Université catholique de Louvain, Integratiedienst Stad Gent, Stad Antwerpen, FOD Werkgelegenheid, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Silvija Bašić, Christiaan De Blander, Monica De Coninck, Gerard-René de Groot, François De Smet, Fanny François, Patrick Janssens, Peter Neelen, Nicolas Perrin, Kris Pollet, Pieter Stockmans, Dirk Van den Bulck, Ann Vanderdonkt, Geert Verbauwhede, Maarten P. Vink, Ruben Wissing

Het Centrum houdt er ook aan een bijzonder woord van dank te richten aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) voor de terbeschikkingstelling van cijfergegevens en om dit verslag integraal na te lezen en te becommentariëren. De gekregen opmerkingen werden zorgvuldig onderzocht en er werd bij de finale redactie zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

---

*Ce rapport est aussi disponible en français.*

Het Centrum juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron.

De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Voor gebruik van het beeldmateriaal dient contact te worden opgenomen met het Centrum of rechtstreeks met de copyrightgebruiker vermeld in het colofon.

---

### Hoe kan u deze publicatie bestellen?

Prijs: 12 euro (+ 2,70 euro verzendingskosten)

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de kanselarij van de Eerste minister:

- door overschrijving op het rekeningnummer 679-2003650-18
- per e-mail: shop@belgium.fgov.be

**Vermeld duidelijk:** "Jaarverslag Migratie 2010", de gewenste taal en het aantal exemplaren.

U kan deze publicatie ook afhalen op de Infoshop van de Kanselarij van de Eerste minister. De Infoshop is van maandag tot vrijdag open van 9 tot 11u30 en van 12 tot 16u.

Infoshop – Kanselarij van de Eerste minister  
Regentlaan 54 – 1000 Brussel  
T: 02 514 08 00 – F: 02 512 51 25 – shop@belgium.fgov.be

---

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be).



CENTRUM VOOR  
**GELIJKHEID**  
VAN KANSEN  
EN VOOR RACISME  
BESTRIJDING

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



**WWW.DIVERSITEIT.BE**