



Hoofdstuk 4

Internationale bescherming en staatloosheid

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

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

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

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

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

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

1. CIJFERS

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

mensen overschreed¹⁰⁷.

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

1.1. | Lichte stijging van het aantal asielaanvragers in België

1.1.1. | Belgische en Europese tendensen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kader 11

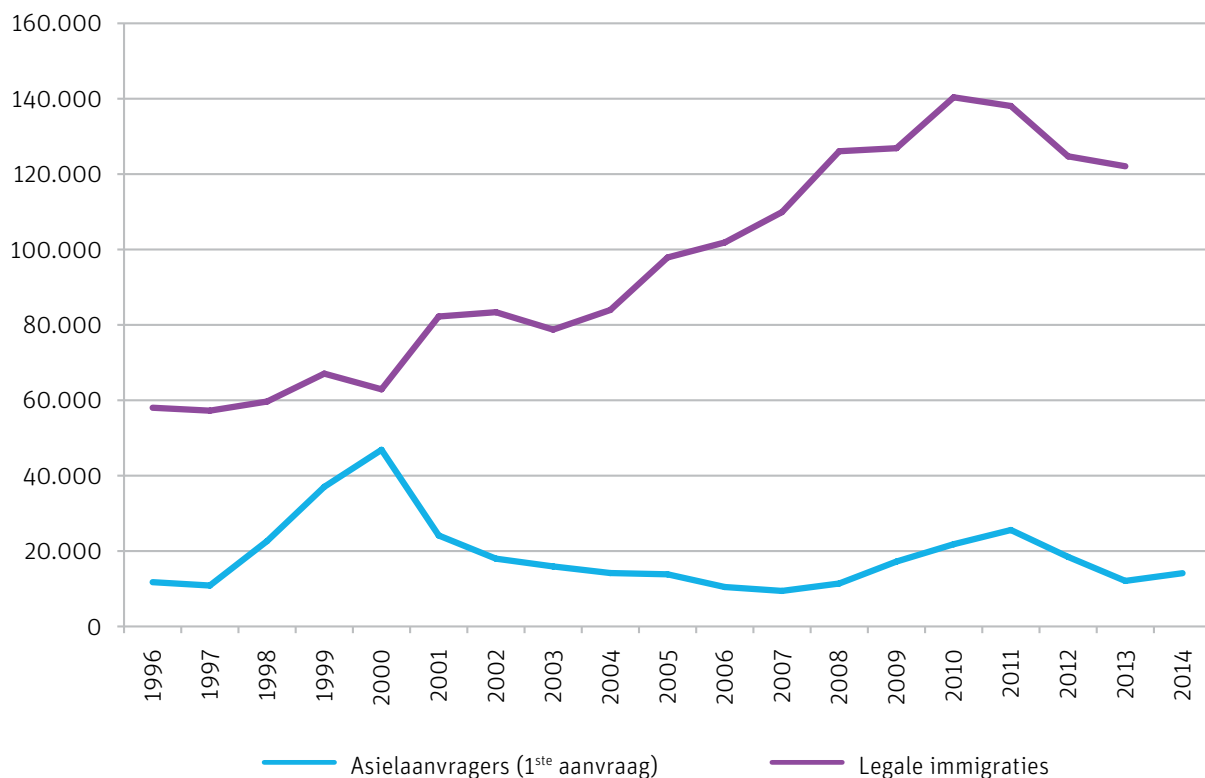
Meervoudige aanvragen v. asielaanvragers

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

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

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

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



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

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

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

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

Kader 12

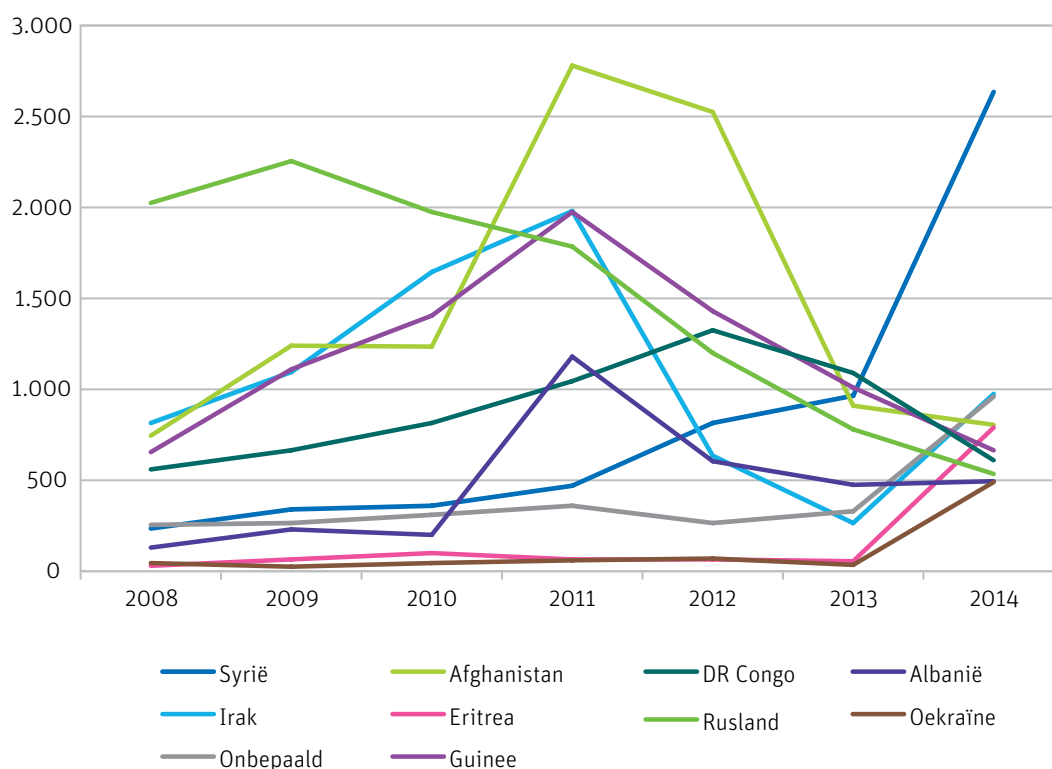
Syrische crisis en asiel

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

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

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

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



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

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

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

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

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

1.1.3. | Het aandeel meervoudige asielaanvragen stijgt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

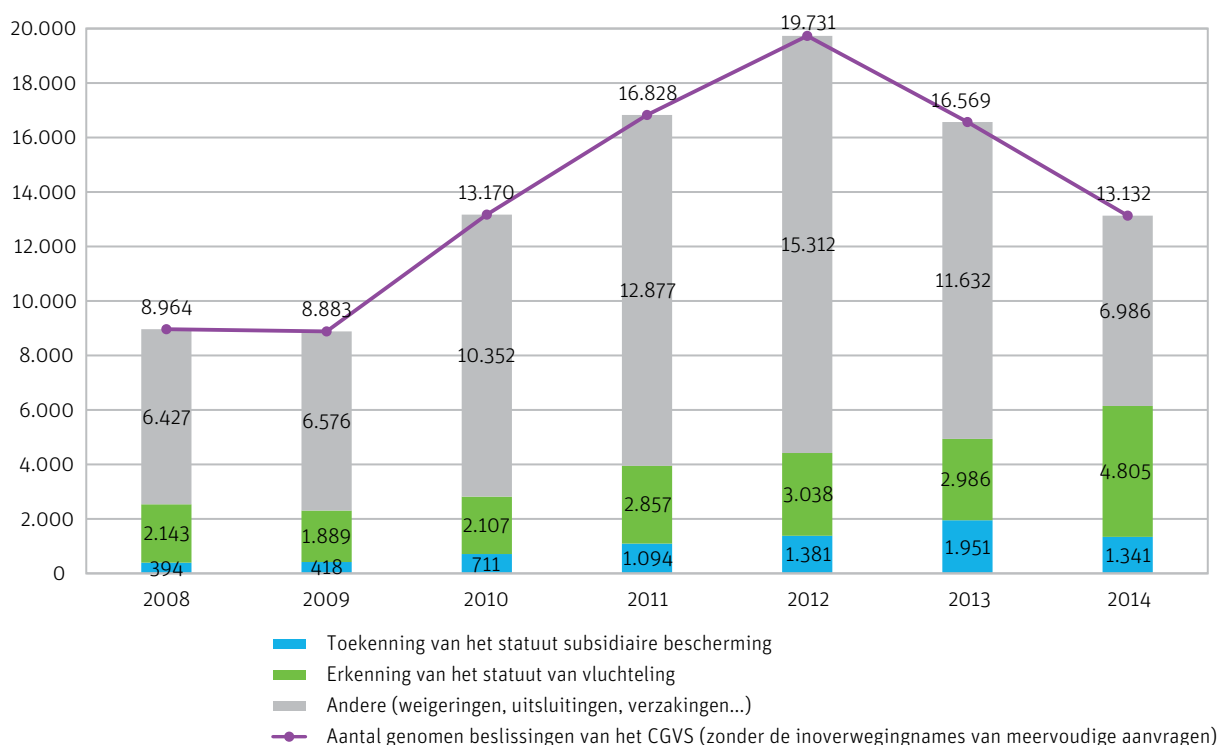
¹²³ Sinds 2006 kan het statuut van *subsidiaire bescherming* worden toegekend wanneer de asielaanvrager niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend, maar een reëel risico op ernstige schade loopt bij een terugkeer naar zijn land van herkomst.

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

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

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

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



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

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

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

1.4. | Dublin III: wat zeggen de statistieken?

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

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

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

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

1.4.1. | De verzoeken

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

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

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

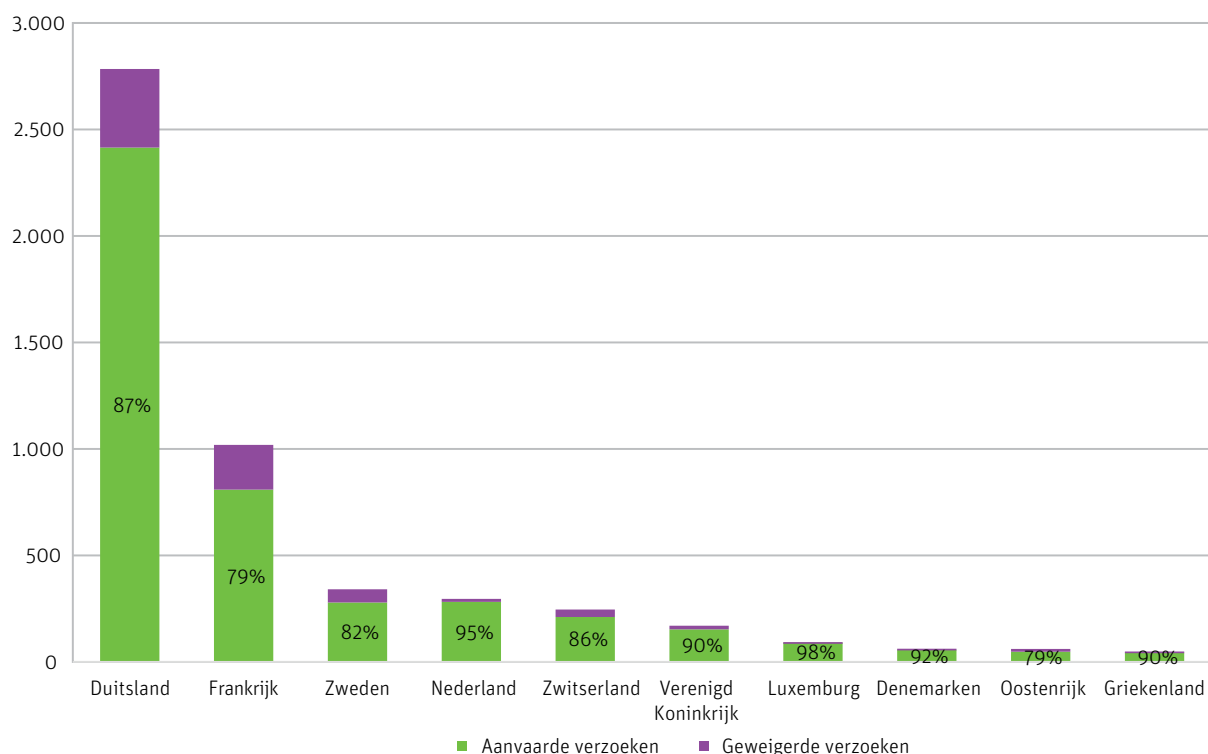
1.4.2. | De beslissingen

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

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

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

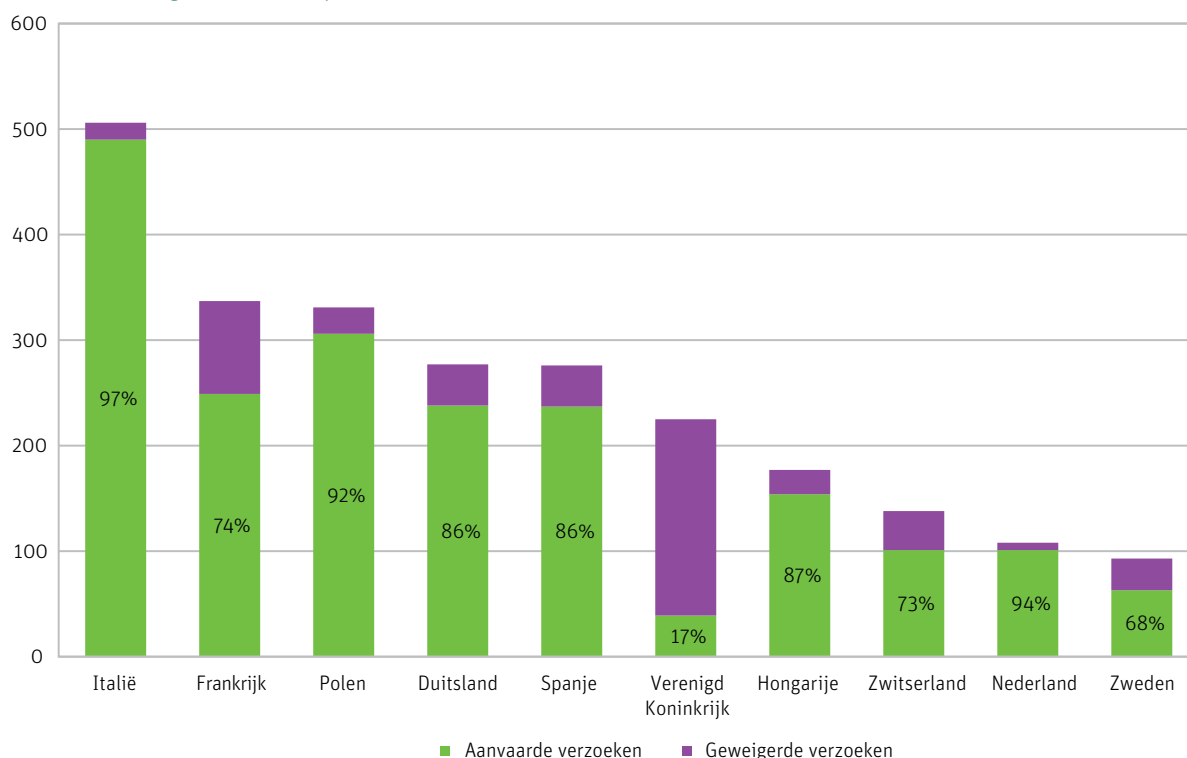
Figuur 27. Aantal en type beslissingen genomen door België na de ontvangst van een Dublin-verzoek per land dat de aanvraag heeft ingediend (top 10), 2013 (Bron: Eurostat)



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

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

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

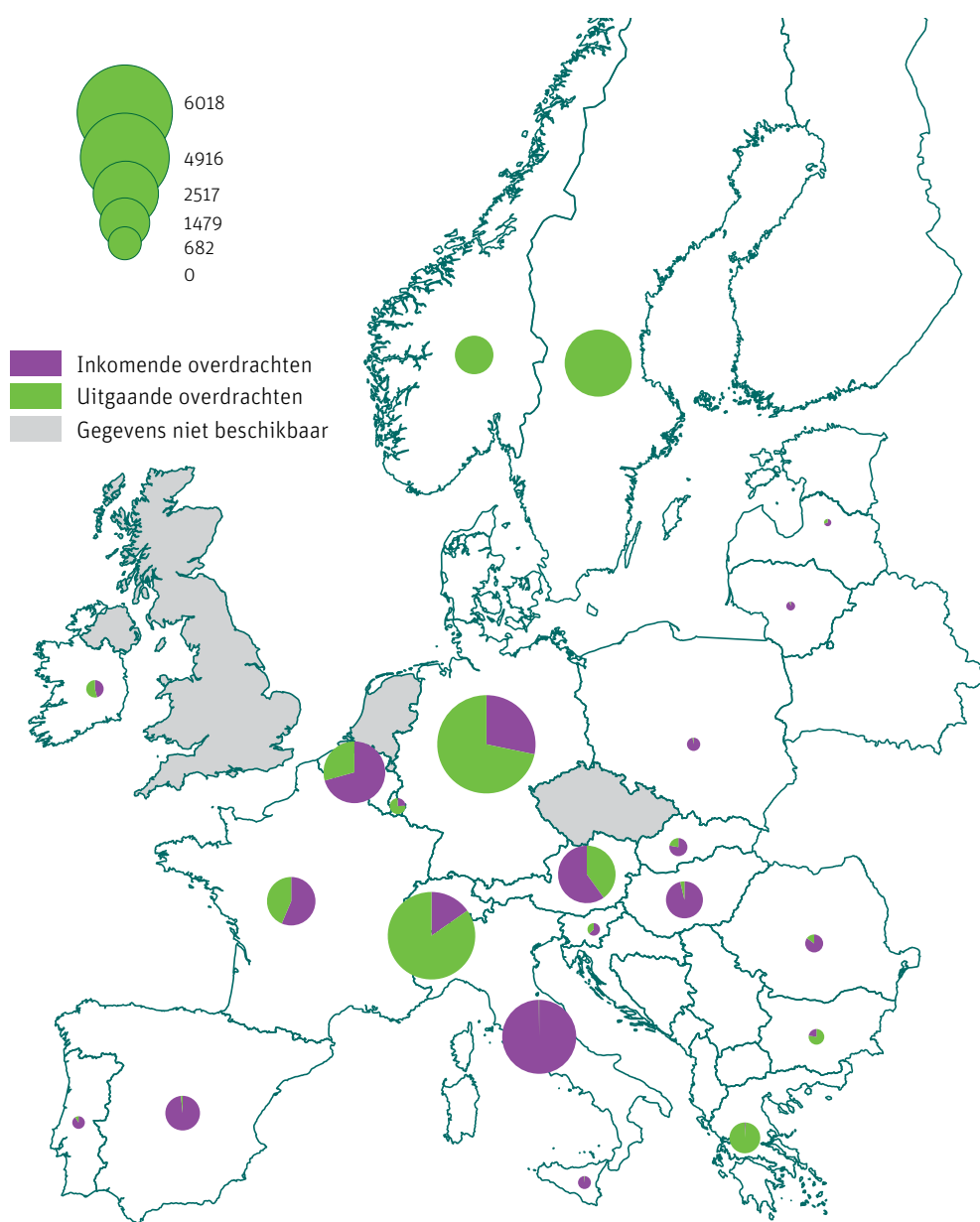


1.4.3. | De daadwerkelijke overdrachten

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

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

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



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

1.5. | Opvang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. RECENTE EVOLUTIES

2.1. | Asiel

2.1.1. | Op Europees niveau

Dublin III van kracht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ABC-arrest: het bewijzen van homoseksualiteit in de asielpcedure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

149 *Ibid.*, § 64.

150 *Ibid.*, § 65-66.

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2. | Op Belgisch niveau

Albanië: een veilig land van herkomst of toch niet?

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

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

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

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

¹⁵² *Ibid*, § 67-71.

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

¹⁵⁴ *Ibid*, §§ 62-63.

¹⁵⁵ *Ibid*, § 73.

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

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

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

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

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

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

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

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

Hervestiging: verdere inspanningen van de Belgische regering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Externe bijdrage: hervestiging



COMMISSARIAAT-GENERAAL
VOOR DE VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen

Kader 13

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. | Opvang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de opvangrichtlijn eerbiedigt¹⁷³.

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

2.2.3. | Recht op opvang bij een meervoudige asielaanvraag?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

176 Art. 4 Opvangwet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. | Staatloosheid

2.3.1. | Zestig jaar Conventie over de status van staatlozen

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

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

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

ENNHRI richt zijn aanbevelingen tot drie verschillende niveaus:

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

186 Art. 43 Opvangwet.

187 Art. 12 Opvangwet.

188 Art. 13 Opvangwet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

194 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 154.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

196 Zie ook: Hoofdstuk 11.

197 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 154.

Kader 14

Staatloosheid: hoe werkt het momenteel?¹⁹⁸

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

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

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

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

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

2.4. | Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV)

2.4.1. | Op Europees niveau

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.2. | Op Belgisch niveau

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

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

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

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

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

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

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

Pilootproject gastgezinnen voor NBMV

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

Protocol over de identificatie van niet asielzoekende NBMV vernietigd

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

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

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

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

208 Artikel 61/14 van de Vreemdelingenwet.

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

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

211 RvS 18 december 2014, nr. 229.606.

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

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

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

2.5. | Medisch verblijf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹⁵ RvS 16 oktober 2014, nr. 228.778.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Kader 15

Juridische grondslagen voor het belang van het kind

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

VN-kinderrechtenverdrag

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

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

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

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

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

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

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

Het belang van het kind in de Dublin III-verordening

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

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

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

Artikel 22bis van de Grondwet

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

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

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

227 RvS 29 mei 2013, nr. 223.630.

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

3.1. | Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV)

Wie is de verantwoordelijke lidstaat?

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

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

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

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

Specifieke garanties

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

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

Als eerste stap stelt de cel MINTEH een NBMV-identificatiefiche op. Die wordt overgemaakt aan de Dienst Voogdij om die te informeren van de aankomst van een NBMV zodat hij dan onder de hoede van deze dienst kan gesteld worden. Pas na de toewijzing van een voogd door de Dienst Voogdij kan de cel Kwetsbaarheid de minderjarige voor een verhoor oproepen. De aanwezigheid van de voogd is hierbij verplicht²³⁷. Volgens de DVZ vindt zo'n verhoor al plaats vanaf dat het kind zes jaar oud is, voor zover het dan in staat is om een verhoor af te leggen. De DVZ beschikt echter over geen bijzondere en specifieke richtlijnen inzake verhoor van minderjarigen. Tijdens dit verhoor komt de cel Kwetsbaarheid kort terug op de redenen van de vlucht. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de identiteitsgegevens en de reisweg.

Wanneer België verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag op grond van de Dublin III-verordening, wordt de aanvraag uiteindelijk overgedragen

229 Art. 2 (h) Dublin III-verordening.

230 Art. 8 §1 en 2 Dublin III-verordening.

231 Art. 8 §4 Dublin III-verordening.

232 Art. 6 Dublin III-verordening.

233 Programmawet 24 december 2002 (I) (art. 479), Titel XIII – Hfdst VI: Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (hierna: Voogdijwet).

234 Art. 9§1 Voogdijwet.

235 De cel MINTEH hangt af van het Bureau Asiel bij de DVZ. Deze is verantwoordelijk voor het onderzoek en de opvolging van de dossiers van NBMV die geen asiel aanvragen. Het stelt ook signalementfiches op voor alle NBMV die zich, in het kader van een asielaanvraag, spontaan bij de DVZ aanmelden (BCHV, Kinderen in asiel: rekening houden met hun kwetsbaarheid en hoger belang, juni 2013).

236 De cel Kwetsbaarheid hangt af van het Bureau Asiel bij de DVZ en kwam tot stand op 1 mei 2012. Deze cel is verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen van kwetsbare personen, inclusief NBMV en gezinnen met kinderen. Deze cel is samengesteld uit vier ambtenaren die gehoren afnemen en twee administratieve medewerkers. Mensen die werken voor de cel Kwetsbaarheid kregen een speciale opleiding in interviewtechnieken van het CGVS. (BCHV, Kinderen in asiel: rekening houden met hun kwetsbaarheid en hoger belang, juni 2013).

237 Art. 9 § 2 Voogdijwet.

aan het CGVS²³⁸. Is België niet verantwoordelijk, dan wordt de overdracht gevraagd aan de verantwoordelijke lidstaat. In overeenstemming met de Dublin III-verordening en internationale verplichtingen moeten de lidstaten daarbij het belang van het kind in acht nemen.

Voorstel ter amendering van de Dublin-verordening voor een daadwerkelijke bescherming van de NBMV

In juni 2014 lanceerde de Europese Commissie een voorstel²³⁹ om duidelijk te maken welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van asielverzoeken van niet-begeleide minderjarigen. Het voorstel kwam er naar aanleiding van een arrest van het HvJEU van 6 juni 2013²⁴⁰, waarin het Hof stelde dat de lidstaat waar de NBMV zich bevindt, verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van de NBMV wanneer deze in meerderde lidstaten een aanvraag indiende en geen wettig verblijvende gezinsleden heeft in een van die lidstaten. Voordien werd de lidstaat waar de eerste asielaanvraag werd ingediend verantwoordelijk geacht. In België paste de DVZ zijn praktijk aan de nieuwe rechtspraak al aan²⁴¹.

De Europese Commissie wil een einde maken aan de bestaande rechtsonzekerheid voor NBMV's. Ze heeft daarbij een regeling uitgewerkt die verder gaat dan de uitspraak van het Hof van Justitie. Het voorstel verbetert in het bijzonder de situatie van de NBMV die om internationale bescherming heeft verzocht en geen gezinsleden, broers of zussen of familieleden op het grondgebied van de EU heeft. Bevindt een NBMV zich in een dergelijke situatie, dan zal zijn zaak in beginsel worden behandeld door de lidstaat waar de minderjarige zich bevindt en een aanvraag heeft ingediend. Terwijl de aanvraag wordt behandeld, blijft de minderjarige op het grondgebied van die lidstaat, tenzij dat niet in zijn of haar belang is. Het voorstel voorziet in twee situaties:

1. Wanneer de NBMV meerdere verzoeken om internationale bescherming heeft ingediend, onder andere in de lidstaat waar hij zich op dat moment bevindt, is die lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek, mits dit in het belang van de NBMV is.

2. Wanneer de NBMV zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, maar daar geen verzoek heeft ingediend, moet die lidstaat hem een reële mogelijkheid geven om dat alsnog te doen. Besluit de NBMV in die lidstaat een verzoek in te dienen, dan blijft hij in die lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek, mits dit in het belang van de minderjarige is. Beslist hij geen verzoek in te dienen in de lidstaat waar hij zich bevindt, dan is de lidstaat verantwoordelijk waar hij zijn meest recente verzoek heeft ingediend, tenzij dit niet in het belang van de minderjarige is.

De Europese Commissie tracht ervoor te zorgen dat de belangen van minderjarigen in de Dublin-procedure altijd centraal staan en dat zij niet onnodig van de ene lidstaat naar de andere worden overgebracht. Hierdoor zullen ze sneller toegang krijgen tot de asielprocedures. Het voorstel bepaalt echter niet hoe en door wie de belangen van het kind moeten worden vastgesteld. In die context maakte het Europees Economisch en Sociaal Comité de aanbeveling dat de belangen van het kind het beste bepaald kunnen worden door een onafhankelijke instantie die los staat van de immigratiediensten, bij voorkeur de nationale instantie die verantwoordelijk is voor kinderbeschermingsvraagstukken. Zo zouden belangenconflicten kunnen vermeden worden²⁴².

3.2. | Gezinnen met kinderen

Het belang van het kind is niet enkel een determinerende overweging voor NBMV's. Ook voor kinderen die begeleid worden door hun ouders moet het belang in overweging worden genomen bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en het regelen van de Dublin-overdracht. Dat blijkt uit artikel 6 van de Dublin III-verordening. Ook al verwijst het arrest *Tarakhel* niet letterlijk naar het belang van het kind, toch biedt het enkele leidraden om het belang te evalueren.

238 BCHV, *Kinderen in asiel: rekening houden met hun kwetsbaarheid en hoger belang*, juni 2013.

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

240 HvJEU, C-648/11, MA, BT, DA v. *Secretary of State for the Home Department*, 6 juni 2013.

241 BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 11 juni 2013*, punt 15; BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 10 september 2013*, punt 31, beschikbaar op: www.bchv-cbar.be.

242 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezins- leden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven, (COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)) , (2015/C 012/11).

Arrest Tarakhel: asieloverdracht met kinderen naar Italië alleen na individuele garanties

In een arrest van 3 november 2014 veroordeelde het EHRM Zwitserland omdat het geen individuele garanties had gevraagd bij een overdracht van een gezin met minderjarige kinderen naar Italië. Het EHRM oordeelde dat de Dublin-overdracht van een gezin met kinderen een schending van artikel 3 EVRM zou zijn. Het Hof uitte immers ernstige bedenkingen bij de opvangomstandigheden in Italië, die in het bijzonder onaangepast waren aan de noden van de minderjarige kinderen. Het baseerde zich daarbij op de rapporten en aanbevelingen van het UNHCR, waaruit blijkt dat de opvangplaatsen overbevolkt zijn, onhygiënisch en het er gewelddadig aan toe kan gaan.

Het Hof verwijst naar het VN-Kinderrechtenverdrag dat staten aanmoedigt om passende maatregelen te nemen opdat een kind dat asiel zoekt, bescherming en humanitaire bijstand kan genieten ongeacht of het begeleid is door de ouders²⁴³. Gezien hun nood aan bijzondere bescherming, hun specifieke noden en extreme kwetsbaarheid, moeten volgens het Hof de opvangomstandigheden voor minderjarige asielzoekers aangepast zijn aan hun leeftijd zodat wordt gegarandeerd dat die omstandigheden geen situatie van stress en angst creëren voor deze kinderen, met bijzonder traumatische gevolgen. Het is echter een gemiste kans dat het Hof daarbij niet dieper inging op het belang van het kind, zoals ECRE, het AIRE Centre en Amnesty International in hun tussenkomst argumenteerden. Een Dublin-transfer zou immers alleen mogelijk mogen zijn wanneer dit in het belang van het kind is²⁴⁴.

Welke praktijk van de DVZ na het arrest Tarakhel?

De DVZ liet weten rekening te houden met het arrest Tarakhel²⁴⁵. Hij geeft daarbij een restrictieve invulling aan de gevolgen van het arrest. Vooreerst stelt hij dat, anders dan in Griekenland, Italië wel opvang biedt, alleen zijn er soms te weinig geschikte plaatsen voor de grote aantallen die het land te verwerken heeft. Hij erkent dat sommige centra niet adequaat zijn, maar onderstreept dat de situatie niet te vergelijken is met die in Griekenland. Van een algeheel verbod op overdrachten naar Italië kan dan ook geen sprake zijn. In bepaalde gevallen, zoals dat van de familie Tarakhel, kan dat echter anders liggen.

Vanwege de druk op de opvangcapaciteit is het mogelijk dat asielzoekers geen adequate opvang krijgen. Aangezien kinderen kwetsbaar zijn, kan er ten aanzien van hen mogelijks sneller dan bij volwassenen een schending van artikel 3 EVRM worden aangenomen. Dit zal volgens de DVZ geval per geval worden bepaald.

Verder trekt de DVZ de genomen overdrachtsaanvragen naar Italië niet in, noch zal de DVZ systematisch de aanvragen overmaken aan het CGVS. Ook de transfers naar Italië worden niet systematisch geschorst. Dat in tegenstelling tot Duitsland dat in het licht van het Tarakhel-arrest alle transfers naar Italië van gezinnen met minderjarige kinderen schorste, tot er individuele garanties zijn afgegeven door de Italiaanse autoriteiten²⁴⁶.

De DVZ zal dus geval per geval specifieke garanties vragen aan Italië conform het arrest. Ze zal daarbij gedetailleerde informatie vragen over de specifieke accommodatie, de fysieke opvangcondities en hoe ze de eenheid van gezin waarborgen. De DVZ gaat ervanuit dat Italië in eer en geweten zal antwoorden. Indien er concrete aanwijzingen zijn die het tegendeel bewijzen, zal de DVZ mogelijks de overdracht naar Italië herbekijken in het licht van nieuw verkregen informatie. De garanties worden pas gevraagd bij het bespreken van de transfer en niet bij de vraag tot overname die enkel het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat betreft²⁴⁷. De DVZ voerde met Italië ook overleg om sneller een antwoord te bekomen na een overname-aanvraag, aangezien er bij "stilzwijgende overnames"²⁴⁸ geen garanties bestaan voor kwetsbare personen. Hij geeft daarbij aan dat begin 2015 het aantal stilzwijgende overnames al is afgenomen²⁴⁹.

Door garanties te vragen op het ogenblik van de transfer rijzen er ernstige vragen naar de mogelijkheden die een persoon al dan niet heeft om die garanties aan te vechten. Zal de betrokkene nog gehoord kunnen worden over de omvang en inhoud van die garanties? En is er nog een effectief rechtsmiddel beschikbaar tegen die garanties?

²⁴³ EHRM *Tarakhel v. Zwitserland*, nr. 29217/12, 4 november 2014, §99.

²⁴⁴ AIRE CENTRE, AMNESTY INTERNATIONAL en ECRE, *Tarakhel v. Zwitserland*, 3rd party intervention, 12 januari 2014, beschikbaar op: www.asylumlawdatabase.eu.

²⁴⁵ BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 18 november 2014, punten 10-15.

²⁴⁶ KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Gevolgen van Tarakhel arrest voor Dublin asieloverdrachten naar Italië: praktijken in Duitsland en in België*, 19 december 2014.

²⁴⁷ BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 18 november 2014, punten 10-15.

²⁴⁸ Binnen 2 maanden na ontvangst van het verzoek tot overname, moet de aangesproken lidstaat reageren. Indien er geen reactie is binnen de termijn betekent dit de aanvaarding van de verantwoordelijkheid door de aangezochte lidstaat. Dit wordt een stilzwijgende aanvaarding of 'tacit agreement' genoemd.

²⁴⁹ BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 10 februari 2015, punt 11.

RvV vernietigt Dublin-overdracht omdat de noden van het kind niet in overweging werden genomen

In een arrest van 10 december 2014²⁵⁰ vernietigde de RvV de weigering van verblijf met bevel om het grondgebied te verlaten voor een Dublin overdracht van een Syrisch gezin met een minderjarige kind naar Italië.

De RvV stelde, conform de rechtspraak van het EHRM, dat om een schending van artikel 3 EVRM vast te stellen de betwiste handelingen en omstandigheden een minimumniveau aan ernst moeten bereiken. De beoordeling van dit minimumniveau is relatief en afhankelijk van de omstandigheden van de zaak, zoals onder meer de leeftijd van de betrokkenen. De RvV grijpt daarbij terug naar het arrest Tarakhel waarin het EHRM benadrukt dat de vereiste van bijzondere bescherming ten aanzien van asielzoekers des te meer geldt wanneer er kinderen betrokken zijn en dit omwille van hun specifieke noden en extreme kwetsbaarheid²⁵¹. Dat geldt ook wanneer de kinderen worden begeleid door hun ouders.

De RvV benadrukt dat de extreme kwetsbaarheid van kinderen een determinerende overweging is, die voorrang heeft op enige andere overweging over de irreguliere verblijfsstatus. De RvV stelt dat de DVZ geen concreet oog heeft gehad voor het belang van het minderjarige kind. De dubbele kwetsbaarheid van de dochter, als asielzoekster én als kind, en haar specifieke noden blijken geen essentiële overweging, of minstens een overweging, te hebben gevormd in de besluitvorming, zo oordeelt de RvV. Er is dus niet concreet nagegaan of verzoekers zouden worden opgevangen in voorzieningen en omstandigheden aangepast aan de leeftijd van hun minderjarige dochter en of het betrokken gezin bijeen zou kunnen blijven.

De DVZ stelt dat de Italiaanse autoriteiten minstens zeven dagen vooraf in kennis worden gesteld van de overdracht van verzoekers zodat – indien nodig – aangepaste opvang kan worden voorzien. Toch stelt de RvV dat daardoor niet voldoende wordt gegarandeerd dat er een opvang wordt voorzien die aangepast is aan de leeftijd van de minderjarige dochter en waarbij het behoud van de eenheid van het gezin van verzoekers wordt verzekerd.

Omdat de beslissingen werden genomen naar aanleiding van een stilzwijgend akkoord met de Italiaanse overheden is er geen enkele uitdrukkelijke waarborg bekomen over de specifieke opvangvoorzieningen voor verzoekers, de materiële opvangomstandigheden en het behoud van de eenheid van het gezin in het licht van de specifieke noden

en de kwetsbaarheid van hun minderjarige dochter.

Daarom besluit de Raad dat er geen of minstens onvoldoende zorgvuldig en nauwgezet onderzoek werd gevoerd naar alle omstandigheden van het individuele geval. De algemene problematiek van opvangcapaciteit in Italië, de kwetsbaarheid en de specifieke noden van de minderjarige asielzoekende dochter van de verzoekers noodzaken echter dat voldoende waarborgen worden verkregen over opvangvoorzieningen en -omstandigheden die aangepast zijn aan haar leeftijd. De RvV besluit dan ook dat de schending van de materiële motiveringsplicht in het licht van artikel 3 EVRM wordt aangetoond en vernietigt de beslissing.

Besluit: naar een effectieve beoordeling van het belang van het kind in de Dublin-procedure

Het belang van het kind is een doorslaggevende overweging die bij alle maatregelen en beslissingen ten aanzien van kinderen in acht moet worden genomen. Dat vloeit voort uit internationale en regionale mensenrechteninstrumenten. Zo ook in het asiel- en migratiebeleid, in het bijzonder bij beslissingen genomen op basis van de Dublin-verordening. De Dublin III-verordening zelf verankert dat principe ook, zowel voor NBMV's als voor begeleide minderjarigen.

Het belang van het kind moet ook een doorslaggevende rol spelen in de Dublin-beslissingen voor gezinnen met kinderen.

Het recente voorstel van de Europese Commissie brengt alvast meer duidelijkheid voor NBMV's die geen familieleden hebben in een van de Europese lidstaten, dat naar aanleiding van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Myria juicht alvast toe dat de DVZ aangeeft zijn praktijk al aangepast te hebben aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU en moedigt aan deze verder uit te voeren in overeenstemming met het ingediende Commissie-voorstel, dit om het belang van de NBMV optimaal te waarborgen.

Het belang van het kind moet ook een doorslaggevende rol spelen in de Dublin-beslissingen voor gezinnen met kinderen. De bijzondere kwetsbaarheid van deze groep werd eind 2014 door het Europees Hof van de Rechten van de Mens bevestigd. In navolging daarvan, bevestigt ook de rechtspraak van de RvV dat de DVZ het belang van kind moet evalueren vóór ze een beslissing neemt tot overdracht van een gezin met kinderen.

²⁵⁰ RvV 10 december 2014, nr. 134 880.

²⁵¹ EHRM, *Tarakhel v. Zwitserland*, nr. 29217/12, 4 november 2014, §119.

De Dublin III-verordening voorziet dat de lidstaten om humanitaire of soevereiniteitsredenen soepel kunnen omspringen met de criteria om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen en zelf de asielaanvraag kunnen behandelen. België kan dus toch een asielaanvraag behandelen wanneer het er volgens de Dublin-criteria niet verantwoordelijk voor zou zijn. Dat laat voor de lidstaten voldoende ruimte om op basis van het belang van het kind te beslissen de asielaanvraag toch zelf te behandelen. De lidstaat is daartoe zelfs verplicht, wanneer het kind – al dan niet begeleid – anders terecht zou komen in omstandigheden die een vernederende en onmenselijke behandeling kunnen inhouden. Daarnaast geeft dit de lidstaten ook de kans zich verantwoordelijk te verklaren voor een asielaanvraag van een gezin dat verspreid is over verschillende lidstaten, en waarbij de moeder zich bijvoorbeeld in België bevindt, en het minderjarige kind in Griekenland. Gezien de penibele omstandigheden in Griekenland, is het in het belang van het kind dat België zich verantwoordelijk verklaart en de asielaanvraag van het gezin behandelt in België²⁵².

Myria beveelt dus aan dat de DVZ in zijn beslissingsproces over een overdracht het belang van kind als doorslaggevende overweging in aanmerking neemt. Het kind – of het nu begeleid wordt of niet – zou moeten gehoord worden in elke procedure, op voorwaarde dat dit in zijn belang is en aangepast aan zijn of haar ontwikkelingsniveau²⁵³. Daarenboven moet de motivering van de DVZ duidelijk aangeven hoe hij dat belang in rekening heeft genomen in zijn besluitvorming (zie de bijgevoegde checklist rond het belang van het kind).

252 Het BCHV pleitte al succesvol voor een dergelijke interventie van de Belgische asielinstanties; zie ook: BCHV-CBAR, *Jaarverslag 2013*, p. 28.

253 Zie ook: BCHV-CBAR, *Jaarverslag 2013*, p. 26.