

Hoofdstuk 3

Internationale bescherming en staatloos- heid

Een jaar in het teken van asiel. De verhoogde instroom van asielzoekers in België leidde tot veel debat, niet alleen over de aard en omvang ervan maar ook over de capaciteit van België om de nieuwkomers op te vangen. Myria volgde het van nabij op en doet in dit hoofdstuk verslag rond asiel, opvang, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en staatloosheid.

Die verhoogde instroom is niet nieuw voor België. Myria brengt duiding en vergelijkt de instroom van asielzoekers en het opvangbeleid in België in 2000 met 2015.



1. CIJFERS

1.1. | 2015: een jaar in het teken van asiel

Eind 2014 raamde het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) het aantal ontheemden in de wereld op 59,5 miljoen personen, ofwel 8,3 miljoen meer dan op het einde van 2013. Hoewel er nog geen recentere cijfers werden bekend gemaakt, werd dit trieste record in 2015 zonder enige twijfel opnieuw gebroken. Alleen al in de loop van het eerste semester van 2015 werden door het UNHCR nog eens minstens 5 miljoen personen extra geteld die als ontheemd kunnen worden beschouwd¹⁶⁰.

Elke maand kloppen ontelbare migranten aan de deur van de EU. De pers grijpt dit fenomeen maar al te graag aan om Europa voor te stellen als een continent dat wordt overspoeld door een massa die als immens en onbeheersbaar wordt omschreven. Nochtans is het aantal personen dat opvang zoekt in Europa relatief bescheiden in vergelijking met de vloedgolf van mensen die de andere regio's van de wereld te verwerken krijgen. De ontwikkelingslanden vangen elk jaar opnieuw immers duizenden nieuwe vluchtelingen op. In het begin van de jaren 1990 kwamen om en bij de 70% van alle wereldwijde vluchtelingen in ontwikkelingsregio's aan. Op het einde van 2014 was dit aandeel gestegen tot 86%. Op hetzelfde moment bevonden slechts 8% (ofwel iets minder dan 1,1 miljoen) van alle vluchtelingen zich in de Europese Unie¹⁶¹.

Kader 13.

Enkele kernindicatoren om over de asielaanvragen te spreken

In België, net als in alle andere landen van de Europese Unie, kan een vreemdeling door middel van een *asielaanvraag* (ook een *verzoek of aanvraag tot internationale bescherming* genoemd) de vluchtelingenstatus verkrijgen. Zodra zijn asielaanvraag is ingediend en tot aan de beslissing om al of niet een van de twee internationale beschermingstatussen toe te kennen (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming)¹⁶², wordt de betrokken persoon als *asielzoeker* beschouwd. Indien na afloop van de asielprocedure geen van beide statussen aan hem wordt toegekend, zal hij als *afgewezen asielzoeker* worden beschouwd¹⁶³.

Het is belangrijk om in de beschikbare statistieken twee onderscheiden te maken:

- Een onderscheid tussen de **eerste asielaanvragen** en de **meervoudige aanvragen**: er is sprake van een *meervoudige aanvraag* wanneer een persoon die in het verleden al een of meer asielaanvragen heeft ingediend die werden afgesloten, opnieuw een aanvraag indient. De asielzoeker moet dan nieuwe elementen aanbrengen in zijn aanvraag opdat die in aanmerking zou kunnen worden genomen.
- Een onderscheid tussen de **asielaanvragen** en de **asielzoekers**: de *aanvragen* hebben betrekking op het aantal ingediende dossiers, terwijl de *aanvragers* naar het aantal individuen verwijst dat een asielaanvraag indient.

De *asielzoekers* die een *eerste aanvraag* hebben ingediend, vormen de meest geschikte indicator om de evoluties doorheen de tijd te volgen, want hij is het meest representatief voor de koppeling tussen het migratiefenomeen en de asielprocedure: hij omvat alle individuen (de hoofdaanvragers en de personen die hen vergezellen) en telt de personen niet mee die in het verleden al een asielaanvraag hebben ingediend. Meestal zal dus het **aantal asielzoekers dat een eerste aanvraag heeft ingediend** worden gebruikt (eerste asielaanvragers).

160 www.unhcr.org/56701b969.html.

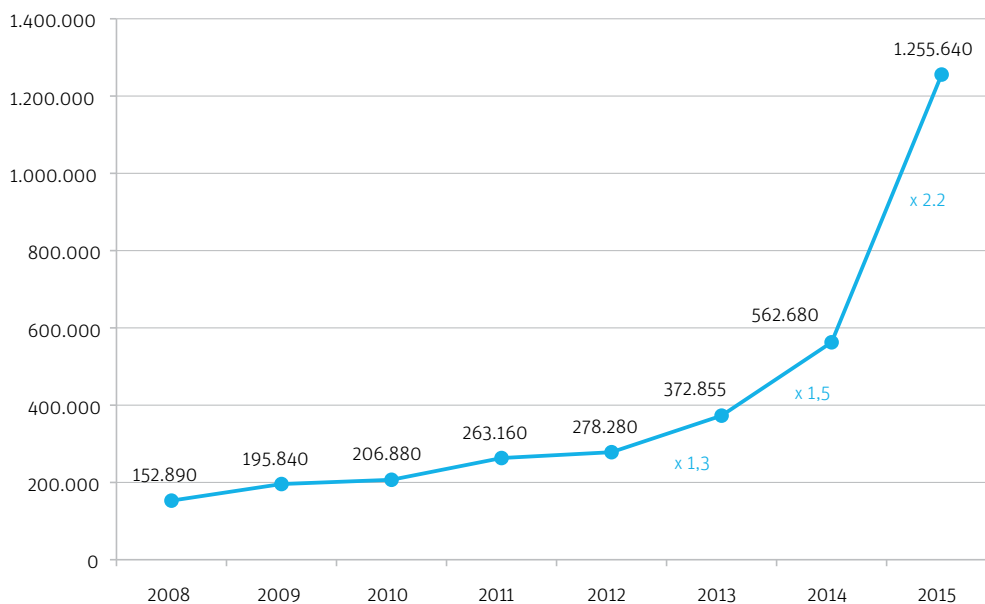
161 Voor meer details over de cijfers van het HCV, zie Myriatics 1 of UNHCR Global Trends 2014 Forced Displacement in 2014, 56 p.

162 In dit hoofdstuk worden in eerste instantie de cijfers over de asielzoekers behandeld en wordt vervolgens dieper ingegaan op de erkenningen (zie punt 1.5.: Stijging van het aantal erkenningen van de vluchtelingenstatus en toekenningen van subsidiaire bescherming).

163 Uittreksel uit het artikel van DUTILLEUX A. & VAUSE S. (2015), "Crise" des réfugiés: de qui parle-t-on?, Espace de liberté, maandblad van het Centre d'Action Laïque, november 2015, nr. 443, pp. 34-37.

1.2. | In 2015 dubbel zoveel personen geregistreerd die een eerste asielaanvraag deden in de lidstaten van de EU dan in 2014

Figuur 22. Evolutie van het aantal personen die een eerste asielaanvraag deden in alle landen van de EU samen (Bron: Eurostat)



2015 vormt een keerpunt in de opvang van asielzoekers in Europa. In de loop van het jaar 2015 werden ongeveer 1,2 miljoen personen officieel geregistreerd met een eerste asielaanvraag, ofwel dubbel zoveel als in 2014. De piek die in 2015 werd vastgesteld, breekt zeer duidelijk met de tendens die sinds 2008 werd waargenomen. Tussen 2008 en 2013 werd immers een lichte stijging vastgesteld. In 2014 doet zich al een grotere groei voor, met 1,5 keer meer personen met een eerste asielaanvraag dan in 2013. Tussen 2014 en 2015 zijn er echter 2,2 keer meer. Onder de voornaamste Europese landen die asielzoekers opvangen, neemt België volgens de Eurostat-statistieken de achtste plaats in. Helemaal bovenaan de rangschikking komen Duitsland, Hongarije en Zweden. Het focusartikel *Europa in (asiel)crisis* gaat in detail in op de voornaamste Europese landen wat de asielaanvragen betreft, niet alleen in absolute termen, maar ook ten opzichte van het bevolkingsaantal van die Europese landen.

1.3. | Asieltendensen in België aan de hand van enkele kerncijfers

1.3.1. | In 2015 hebben nagenoeg 39.000 personen een eerste asielaanvraag ingediend in België

Het aantal asielzoekers heeft in 2015 geen record laten optekenen in België, aangezien er in het jaar 2000 ongeveer 8.000 asielzoekers meer werden geregistreerd (cf. focus 2000-2015). Dit neemt niet weg dat de cijfers in 2015 uitermate hoog zijn. Wat het aantal *dossiers* betreft, werden in 2015 driemaal meer

eerste asielaanvragen geregistreerd dan in 2014 (31.285 tegenover 10.975). Wat het aantal *personen* aangaat, hadden die dossiers betrekking op 38.990 *personen die een eerste asielaanvraag deden* in 2015 (tegenover 14.130 in 2014). Per dossier worden er gemiddeld 1,3 asielzoekers geteld (een cijfer dat doorheen de tijd vrij constant blijft) (Tabel 9).

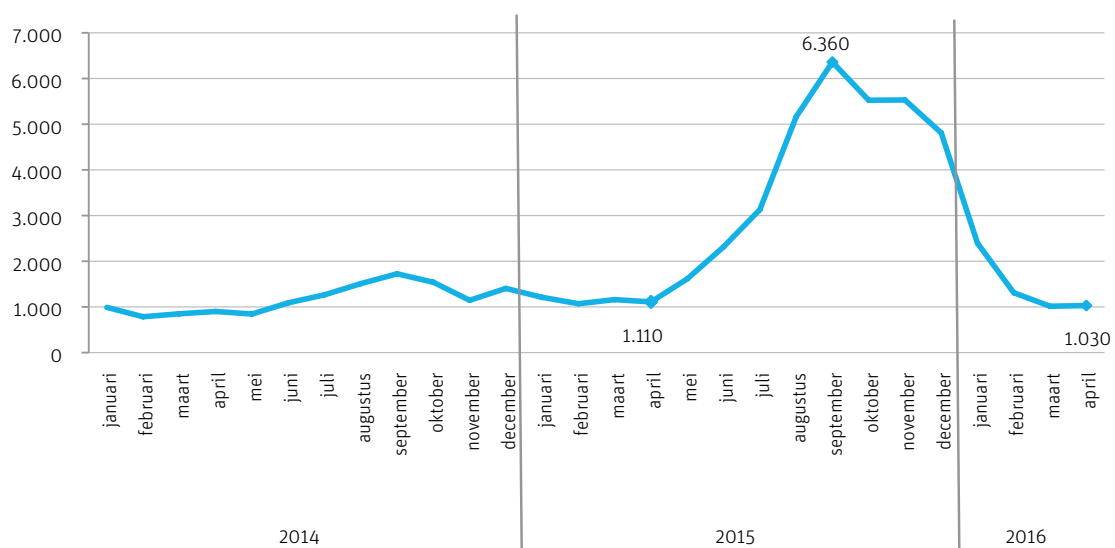
Tabel 9. Aantal asielaanvragen volgens verschillende indicatoren, 2008-2015

(Bronnen: DVZ, Eurostat en CGVS)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Asielaanvragen (dossiers)	Asielaanvragen	12.252	17.186	19.941	25.479	21.463	15.840	17.213	35.476
	Eerste aanvragen	8.921	12.925	16.532	20.330	15.206	10.193	10.975	31.285
	% meervoudige aanvragen	27,2%	24,8%	17,1%	20,2%	29,2%	35,7%	36,2%	11,6%
Asielzoekers (individuen)	Asielzoekers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.660
	Asielzoekers die een eerste aanvraag hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	38.990
	% personen die een meervoudige aanvraag hebben ingediend	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%
	Gemiddeld aantal personen per eerste aanvraag	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3

1.3.2. | Na meerdere maanden van stijging neemt het aantal asielaanvragen in België af

Figuur 23. Evolutie van het maandelijks aantal eerste asielaanvragen in België, januari 2014 – april 2016 (Bron: DVZ-Eurostat)



In 2015 concentreerde een groot percentage van de eerste asielaanvragen zich op enkele maanden van het jaar: drie vierden daarvan werden tussen juli en december ingediend. De piek werd in september bereikt, met 6.360 personen met een eerste asielaanvraag. Daarna nam het aantal eerste aanvragen sterk af (Figuur 23) tot cijfers die vergelijkbaar waren met die op het einde van 2014 en in het begin van 2015. Die dalende tendens weerspiegelt nochtans geen vermindering van de hevigheid van de conflicten in de wereld, in het bijzonder in Syrië, Irak en Afghanistan.

Die evolutie van het maandelijks aantal eerste asielaanvragen in België tussen begin 2014 en begin 2016 is vergelijkbaar met de ontwikkelingen die in alle Europese landen worden vastgesteld. Hoewel de Europese cijfers voor de maanden februari en maart 2016 nog niet volledig zijn (want sommige lidstaten hebben hun maandelijks statistieken nog niet doorgestuurd), toch wijzen ze erop dat de dalende tendens sinds de maand februari vertraagt. In de komende maanden zullen we die tendens met de nodige afstand kunnen analyseren.

Die daling kan door meerdere elementen van verschillende aard ten dele worden verklaard:

- Op Europees niveau hebben de maatregelen die in de afgelopen maanden door de EU (akkoord met Turkije) en door talrijke lidstaten (sluiting van meerdere grenzen) werden genomen zeer zeker te maken met die daling, die overigens ook in de andere landen van de EU wordt vastgesteld (*Focus Europa in (asiel)crisis*).
- Op Belgisch niveau zijn de brieven die door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie werden geschreven en de beperking van het aantal inschrijvingen van asielaanvragen per dag door de DVZ, elementen die de dalende tendens helpen verklaren die sinds september 2015 wordt vastgesteld¹⁶⁴.
- Voorts dient er te worden aan herinnerd dat de weersomstandigheden tijdens de wintermaanden doorgaans voor een dalende tendens in de migratiestromen zorgen. Die cyclische tendens wordt ook elk jaar in de meeste gastlanden vastgesteld.

1.3.3. | Aanzienlijke daling van het aantal meervoudige aanvragen

Parallel met de beduidende toename van de instroom van asielzoekers in België over het hele jaar, wordt ook een drastische vermindering van het aantal geregistreerde meervoudige asielaanvragen vastgesteld. In 2015 hebben 5.670 asielzoekers een nieuwe asielaanvraag ingediend nadat al een eerdere asielaanvraag was afgesloten, met andere woorden ongeveer 3.000 minder dan in 2014. Die personen vertegenwoordigen 13% van het totale aantal geregistreerde asielzoekers in de loop van 2015 (tegenover 38% in 2014). Die daling heeft betrekking op alle nationaliteiten die doorgaans meervoudige aanvragen indienen (Figuur 24). Enkel het aantal Chinezen dat een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend, is tussen 2014 en 2015 sterk gestegen¹⁶⁵.

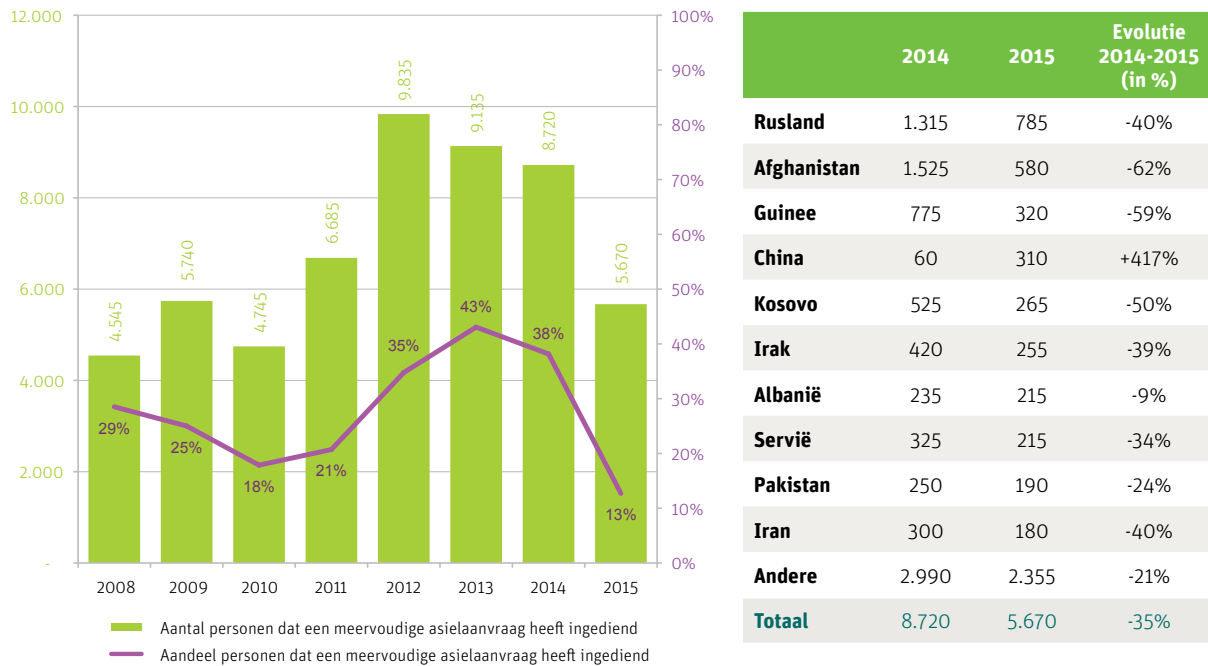
Die daling van het aantal meervoudige aanvragen is vooral zeer aanzienlijk voor de Afghanen en de Irakezen. Die twee nationaliteiten behoren tot de top drie van herkomstnationaliteiten van asielzoekers, maar het percentage onder hen dat in 2015 een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend, is gedaald tot minder dan 10% (7% voor de Afghanen tegenover 65% in 2014 en 3% voor de Irakezen, tegenover 30% in 2014). De Syriërs vertegenwoordigen slechts een bijzonder klein deel van de meervoudige aanvragen en het aandeel Syrische asielzoekers dat een meervoudige asielaanvraag indiende, was in 2014 al van marginaal belang (1% in 2015, 3% in 2014).

Die aanzienlijke daling van het aantal meervoudige asielaanvragen zou onder andere kunnen worden verklaard door het feit dat de aanvragen van personen van wie de overdracht naar een andere EU-lidstaat op grond van de Dublin-verordening niet binnen de voorziene termijn werd uitgevoerd en uiteindelijk door de DVZ en het CGVS worden onderzocht, in tegenstelling tot vroeger niet meer als meervoudige aanvragen worden beschouwd. Het nagenoeg systematische beleid om personen die een meervoudige aanvraag indienen van de opvang en de pre-opvang uit te sluiten (zie verder in dit hoofdstuk), zou hiertoe ook hebben kunnen bijgedragen. Een ander element om dit te verklaren, zou het hogere erkenningspercentage voor die nationaliteiten kunnen zijn: het feit dat aan een groter aandeel Irakezen en Afghanen een vorm van internationale bescherming wordt toegekend, zou immers tot een vermindering van het aantal meervoudige aanvragen kunnen leiden.

¹⁶⁴ Die beperking werd op 250 aanvragen per dag vastgesteld vanaf september 2015 en op 60 per dag sinds begin februari 2016.

¹⁶⁵ Het betreft voornamelijk Tibetanen.

Figuur 24. Aantal personen dat een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend (aantallen en aandelen), 2008-2015 en voornaamste nationaliteiten waarop die meervoudige aanvragen betrekking hebben (Bron: DVZ-Eurostat)



1.4. | De asielstromen weerspiegelen de voornaamste crises die in de ontwikkelingslanden aan de gang zijn

De sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten onder de indieners van een eerste asielaanvraag weerspiegelen doorgaans de humanitaire en politieke crises die zich in het buitenland afspelen. Net als in 2014 al het geval was, zijn de Syriërs ook in 2015 het talrijkst vertegenwoordigd onder de asielzoekers in België. Dit is ook zo in de meeste andere EU-lidstaten. Syrië heeft sinds 2011 immers af te rekenen met zeer hevige gewapende conflicten, waardoor miljoenen Syriërs naar overal ter wereld vertrekken. Begin 2016 werd het aantal vluchtelingen dat het land had verlaten en zich voor de overgrote meerderheid in de nabijgelegen landen bevond (Turkije, Libanon, Jordanië, Irak, Egypte en elders in Noord-Afrika) op ongeveer 6,5 miljoen geraamd¹⁶⁶. Ook

in Europa zijn grote aantallen asielzoekers aangekomen vanuit Irak, waar de burgeroorlog in de afgelopen jaren heviger is geworden. Afghanistan is eveneens een land dat nog altijd te lijden heeft onder een oorlog die in 2015 aan verscheidene tienduizenden mensen het leven heeft gekost.

1.4.1. | Samen vertegenwoordigen de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen ongeveer 70% van alle asielaanvragen in België in 2015

Voor het eerst sinds het midden van de jaren 1990 behoren 70% van alle geregistreerde asielzoekers tot slechts drie nationaliteiten. In de loop van 2015 hebben 10.295 Syriërs een eerste asielaanvraag ingediend in België, ofwel viermaal meer dan in 2014. Daarna volgen de Irakezen en de Afghanen, met respectievelijk 9.215 en 7.730 indieners van een eerste asielaanvraag, cijfers die (voor elk van die twee nationaliteiten) ongeveer negenmaal hoger liggen dan in 2014.

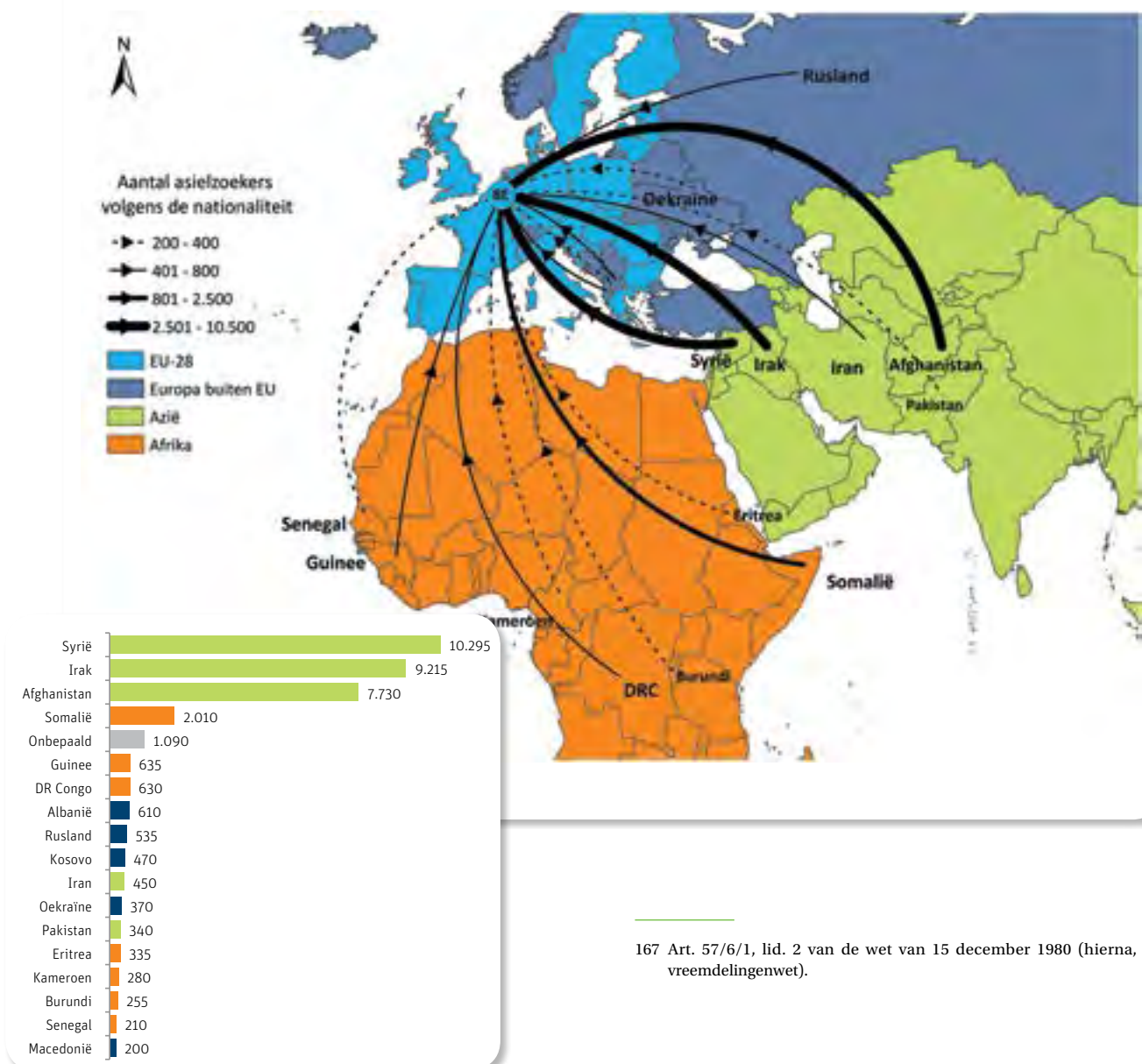
¹⁶⁶ Europese Commissie, Humanitaire hulp en civiele bescherming, Informatie ECHO - Syrische crisis - maart 2016.

In 2014 bekleedden die drie nationaliteiten al de eerste drie plaatsen in de rangschikking, maar ze vertegenwoordigden toen samen slechts 30% van alle personen die een eerste asielaanvraag deden. Ook andere nationaliteiten, als de Eritreeërs, de Guineeërs en de Congolezen (DRC), vertegenwoordigden elk een aanzienlijk percentage van het totaal. Tot in 2012 werden de eerste plaatsen in de rangschikking ingenomen door nationaliteiten van de Balkanstaten (Albanië, Kosovo, Servië, Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro). Sindsdien staan die zes landen (net als India) op de lijst van "veilige herkomstlanden". "Een land wordt als veilig beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging (...)"

en de asielzoeker geen "reëel risico loopt op het lijden van ernstige schade"¹⁶⁷. Er wordt dan een specifieke asielpcedure toegepast voor de asielzoekers die uit die landen afkomstig zijn. Die procedure voorziet een versnelde behandeling van de ingediende aanvragen en gaat doorgaans gepaard met vrij lage erkenningspercentages.

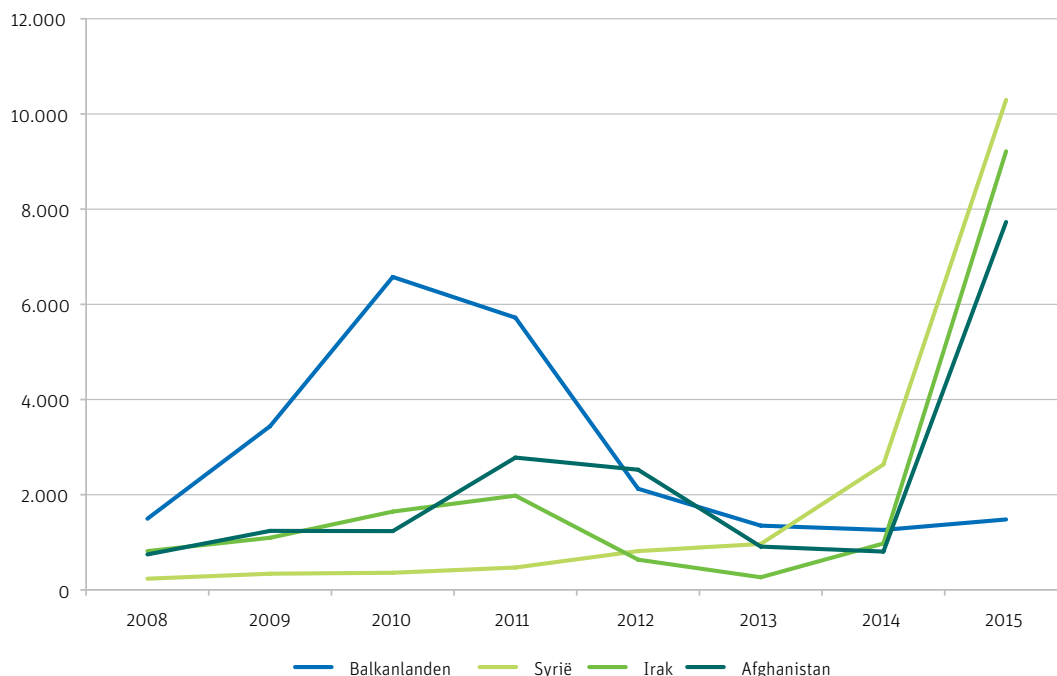
Naast de Syriërs, de Afghanen en de Irakezen zijn de voornaamste groepen die in 2015 een eerste asielaanvraag in België indienden de Somaliërs (2.010), Guineeërs (635), Congolezen (630), Albanezen (610) en Russen (535). Alle andere nationaliteiten tellen minder dan 500 personen die een eerste asielaanvraag deden. Er dient nog te worden opgemerkt dat 1.090 personen met een ongekende nationaliteit werden geregistreerd. In verreweg de meeste gevallen gaat het om Palestijnen.

Kaart 10. Voornaamste asielstromen in België in 2015 volgens de nationaliteit van de personen die een eerste asielaanvraag indienden (Bron: DVZ-Eurostat)



167 Art. 57/6/1, lid. 2 van de wet van 15 december 1980 (hierna, de vreemdelingenwet).

Figuur 25. Evolutie van het aantal indieners van een eerste asielaanvraag van Syrische, Iraakse en Afghaanse nationaliteit en met een nationaliteit van één van de Balkanstaten in België, 2008-2015 (Bron: DVZ-Eurostat)



1.4.2. | Daling van het aantal eerste asielaanvragen sinds september 2015, in het bijzonder voor de Irakezen

Zoals al werd benadrukt voor het totaal aantal asielaanvragen, is het ook hier nuttig om de maandelijkse evolutie van naderbij te bekijken. Globaal gezien werd de zomer van 2015 gekenmerkt door een aanhoudende stijging van het aantal eerste asielaanvragen, die dan in het najaar haar hoogtepunt heeft bereikt, maar de "piek" komt niet op hetzelfde moment voor de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen. Sindsdien hebben verscheidene elementen ongetwijfeld bijgedragen tot een zeer aanzienlijke vermindering van het aantal aanvragen voor internationale bescherming (zie hierboven).

Het geval van de Irakezen verdient bijzondere aandacht. 42% van de eerste asielaanvragen die in september 2015 werden ingediend, gingen uit van Iraakse staatsburgers. Daarop werden tussen september en oktober verscheidene maatregelen ingevoerd die zich specifiek tot de Irakezen richtten, met de bedoeling om hen ervan af te brengen een asielaanvraag in te dienen in België. De beslissingen genomen door het CGVS met betrekking tot de regio van

Bagdad werden voorlopig bevroren¹⁶⁸. Een schrijven dat was ondertekend door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie werd naar alle Iraakse asielzoekers gestuurd en daarnaast werd door hem ook een ontradingcampagne gevoerd op de sociale netwerken (Facebook, Twitter). Sinds de maand oktober daalde het aandeel Irakezen onder de personen met een eerste asielaanvraag tot 17% en die tendens werd in de daaropvolgende maanden voortgezet. In april 2016 was niet alleen het absolute aantal asielzoekers drastisch gedaald (45 geregistreerde Iraakse asielzoekers in april 2016, tegenover 2.645 in september 2015), maar ook hun aandeel in het totaal aantal eerste aanvragen dat tijdens die maand werd ingediend, daalde zienderogen en haalde nog 4%.

¹⁶⁸ "Temporary freeze of decisions on asylum applications from Iraqi nationals", Bericht gepubliceerd op de website van het CGVS op 3 september 2015.

Figuur 26. Evolutie van het aantal maandelijkse eerste asielaanvragen van Syriërs, Irakezen en Afghanen in België, januari 2015 – april 2016 (Bron: DVZ-Eurostat)



1.5. | Stijging van het aantal erkenningen van de vluchtelingenstatus en toekenningen van subsidiaire bescherming

1.5.1. | Meer dan de helft van de asielzoekers hebben in 2015 bescherming gekregen

In 2015 werden in eerste aanleg 13.369 beslissingen ten gronde¹⁶⁹ genomen door het CGVS¹⁷⁰. Dit cijfer ligt dicht in de buurt van dat in 2014 (13.132). Het aandeel positieve beslissingen heeft in 2015 echter een ongekend peil bereikt: het CGVS was bij 61% van de beslissingen ten gronde van oordeel dat de asielzoeker daadwerkelijk nood had aan

bescherming, tegenover 47% in 2014 en 30% in 2013. Het ging in totaal om 8.122 beslissingen, die betrekking hadden op 10.798 personen (met inbegrip van minderjarige kinderen die hun ouders vergezellen). Dit aandeel positieve beslissingen kan worden opgesplitst in twee categorieën: 51% van de beslissingen betreffen een erkenning van de vluchtelingenstatus en bij 10% van de beslissingen wordt de status van subsidiaire bescherming toegekend¹⁷¹. Die hoge percentages positieve beslissingen kunnen grotendeels worden verklaard door het feit dat de laatste jaren een groot aantal asielzoekers afkomstig is uit conflictgebieden.

Die cijfers weerspiegelen de toenemende nood aan bescherming voor de asielzoekers die zich op het Belgische grondgebied bevinden. Nochtans vertonen die statistieken belangrijke beperkingen. Het percentage positieve beslissingen van een gegeven jaar wordt gewoonweg verkregen door het aantal positieve beslissingen van dat jaar te bekijken in verhouding tot het totale aantal beslissingen dat in de loop van datzelfde jaar werd genomen. Voorts hebben die gegevens alleen betrekking op de beslissingen die door het CGVS werden genomen, zonder rekening te houden met de andere asielinstanties (RvV)¹⁷².

¹⁶⁹ De beslissingen ten gronde zijn die welke betrekking hebben op de toekenning of de weigering van bescherming (met inbegrip van de uitsluitingen). Hier worden dus, bijvoorbeeld, de beslissingen over het al of niet in aanmerking nemen van een meervoudige aanvraag niet opgenomen.

¹⁷⁰ In september 2013 werd aan het CGVS de bevoegdheid verleend om meervoudige aanvragen al of niet in aanmerking te nemen. Die bevoegdheid was voordien toegekend aan de DVZ. Het aantal inoverwegingnames en het aantal weigeringen tot inoverwegingname van meervoudige aanvragen werden niet opgenomen in het totaal aantal beslissingen dat door het CGVS werd genomen om een vergelijking met de voorgaande jaren mogelijk te maken.

¹⁷¹ CGVS, Asielstatistieken, Overzicht 2015.

¹⁷² Longitudinale indicatoren, die rekening houden met de cohort van asielaanvragers, zouden interessanter zijn (zie Focus 2000-2015), maar kunnen op basis van de beschikbare gegevens niet worden berekend, want daarvoor zijn individuele en longitudinale gegevens vereist.

Kader 14.

Vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming

Nadat een vreemdeling een asielaanvraag heeft ingediend, onderzoeken de Belgische bevoegde instanties zijn dossier om te beslissen of aan hem de vluchtelingenstatus kan worden toegekend. Indien hij op grond van zijn individueel verhaal aan de erkenningscriteria beantwoordt, dan wordt hij als **erkend vluchteling beschouwd** en wordt hem een onbeperkt verblijfsrecht in België verleend. Volgens de bewoordingen van de Conventie van Genève (1951), is een vluchteling een persoon die "uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen".

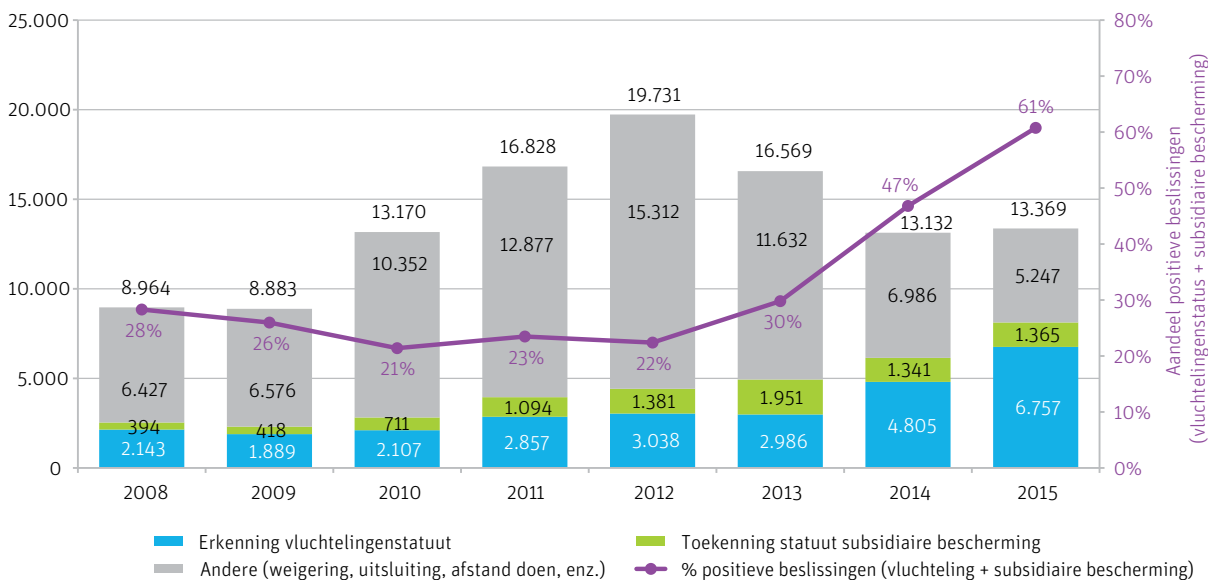
Sinds 2006 kan aan een persoon die een asielaanvraag indient die niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend, maar bij de terugkeer naar zijn land wel een reëel risico loopt (doodstraf, onmenselijke of vernederende behandeling, risico voor zijn leven in geval van blind geweld bij gewapende conflicten) een andere vorm van internationale bescherming worden toegekend, namelijk de **subsidiaire bescherming**. Het betreft hier een minder uitgebreide vorm van bescherming die recht geeft op een verblijf van beperkte duur.

1.5.2. | Positieve beslissingen schommelen sterk naargelang van de herkomst van de asielzoekers

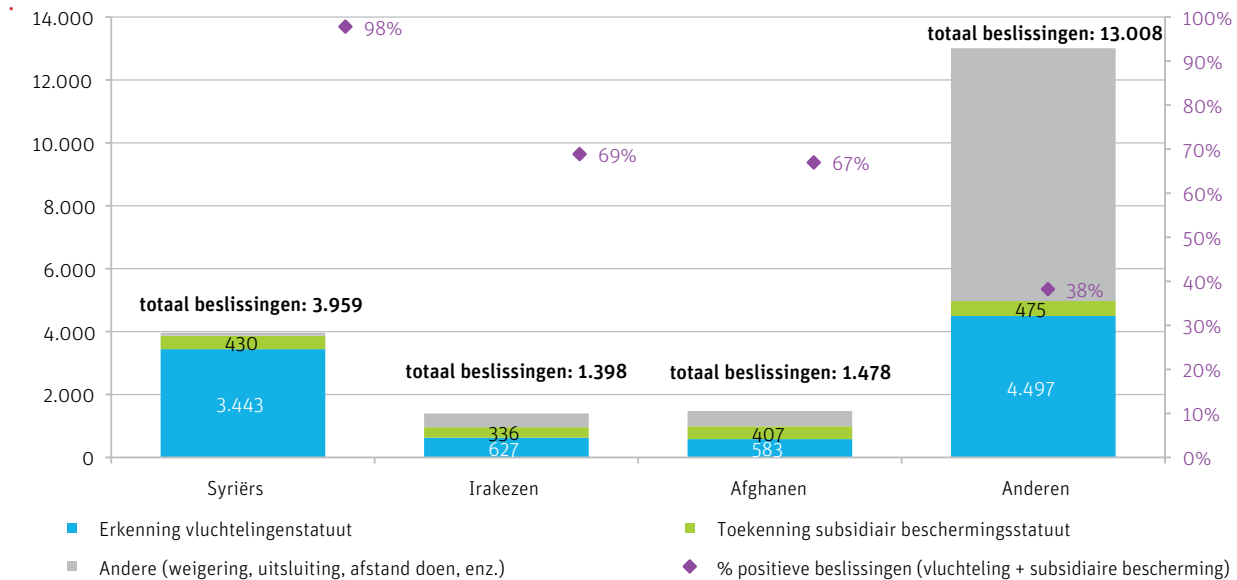
Hoewel Syrië, Afghanistan en Irak in 2015 alle drie het schouwtoneel waren van bijzonder gewelddadige conflicten, is het CGVS van mening dat het om drie zeer specifieke contexten gaat. De percentages positieve beslissingen voor de asielzoekers afkomstig uit die drie landen schommelen dan ook sterk.

De situatie in Syrië wordt door het CGVS als bijzonder problematisch beschouwd op het gebied van de veiligheid en de mensenrechten. Daarom wordt aan een groot aantal Syriërs internationale bescherming verleend. In 2015 waren de beslissingen die door het CGVS in eerste aanleg werden genomen dan ook voor het overgrote deel positief: 98% van de beslissingen kenden een gunstige afloop. In absolute termen vertegenwoordigt dit 3.443 erkenningen van de vluchtelingenstatus en 430 toekenningen van subsidiaire bescherming.

Figuur 27. Evolutie van het aantal jaarlijkse beslissingen genomen door het CGVS (vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming, weigering) en percentage positieve beslissingen op grond van de dossiers, 2008-2015 (Bron: CGVS)



Figuur 28. Aantal beslissingen genomen door het CGVS (vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming, weigering) en percentage positieve beslissingen voor de Syriërs, de Irakezen, de Afghanen en de andere herkomstnationaliteiten op basis van het aantal personen¹⁷³, 2015 (Bron: CGVS)



Het CGVS is van oordeel dat in Afghanistan en in Irak, in tegenstelling tot wat in Syrië het geval is, "de situatie niet van dien aard (is) om aan elke persoon afkomstig uit (die landen) een beschermingsstatus toe te kennen"¹⁷⁴. De aandelen positieve beslissingen liggen dus lager dan voor de Syriërs. Wat de Irakezen betreft, ligt het aandeel positieve beslissingen ondanks het bevroren van de beslissingen voor asielzoekers afkomstig van Bagdad nog altijd hoog, aangezien het CGVS in 69% van de onderzochte situaties een beschermingsstatus heeft toegekend. Het betreft 627 erkenningen van de vluchtelingenstatus en 336 toekenningen van de subsidiaire beschermingsstatus. Hoewel het percentage toekenningen en erkenningen van een vorm van internationale bescherming voor de Irakezen duidelijk lager ligt dan voor de Syriërs, blijft het toch hoog in vergelijking met andere nationaliteiten.

¹⁷³ Vanaf januari 2016 hebben de door het CGVS gepubliceerde statistieken betrekking op het effectieve aantal *personen* die aan de basis liggen van een asielaanvraag of van een beslissing over asiel. Bijgevolg nemen die statistieken niet alleen de volwassen (meerderjarige) asielaanvragers en de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) in aanmerking, maar ook de kinderen die hun ouder(s) vergezellen. Die methodologie werd met terugwerkende kracht toegepast op de statistieken van 2015. Figuur 28 is dus gemaakt op basis van het aantal *personen* dat al of niet een erkenning heeft gekregen. Figuur 27 daarentegen vermeldt de beslissingen op basis van de *dossiers*, aangezien de statistieken van vóór 2015 niet beschikbaar zijn op basis van het aantal personen.

¹⁷⁴ CGVS, bron: www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015.

Voor de Afghanen hebben 67% van de door het CGVS genomen beslissingen aanleiding gegeven tot de toekenning van internationale bescherming. Het betreft hier 583 erkenningen van de vluchtelingenstatus en 407 toekenningen van subsidiaire bescherming.

Naast die drie voornaamste nationaliteiten werd in 2015 ook aan asielzoekers afkomstig uit andere landen internationale bescherming toegekend (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming). Daartoe behoren onder andere Eritreeërs (648 personen), Guineeërs (565 personen) en Somaliërs (539 personen). Ook voor die drie nationaliteiten ligt het erkenningspercentage vrij hoog (91% voor de Eritreeërs, 55% voor de Guineeërs en 79% voor de Somaliërs).

De toevloed van asielzoekers in de afgelopen maanden heeft er in combinatie met een stabiel aantal beslissingen in vergelijking met 2014 toe geleid dat het CGVS een aanzienlijke achterstand heeft opgelopen. Einde 2015 raamde de asielinstantie dat de werklast ongeveer 10.000 lopende dossiers bedroeg, tegenover 5.000 in het begin van 2015.

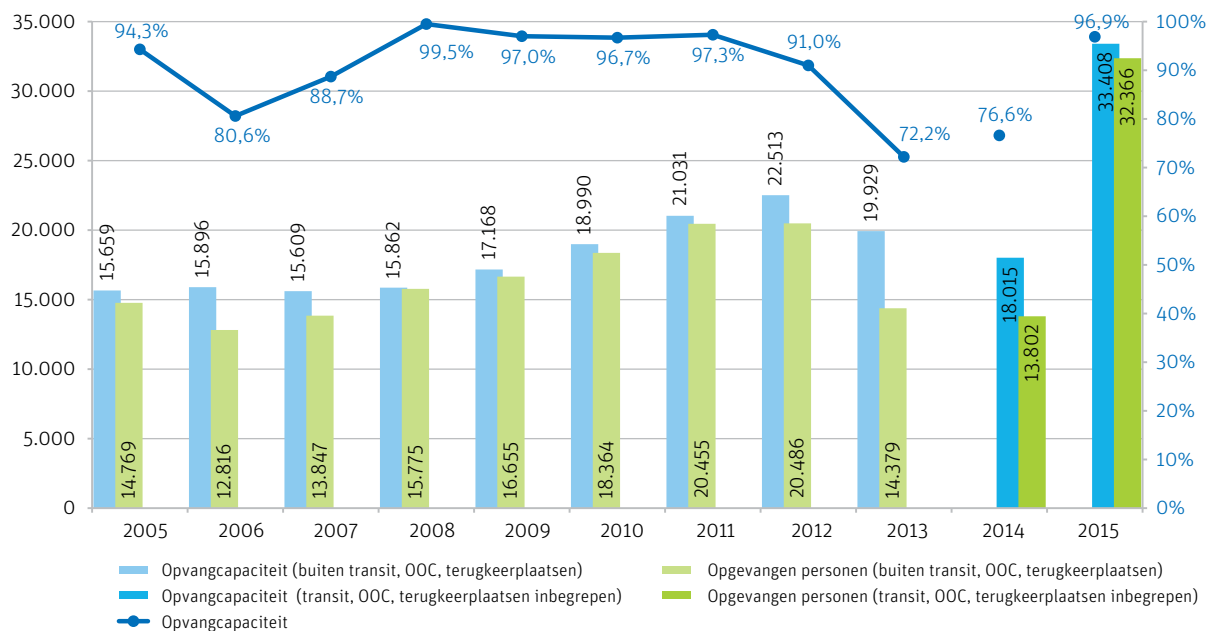
1.6. | Opvang van de asielzoekers: een bezettingsgraad die opnieuw stijgt

Het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgische opvangnetwerk en organiseert het samen met opvangpartners zoals het Rode Kruis, Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), ngo's en andere partnerorganisaties. De wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna: de opvangwet) schrijft voor dat de asielzoekers recht hebben op opvang en op begeleiding voor de duur van de asielprocedure¹⁷⁵.

De opvangcapaciteit voor asielzoekers kan worden gemeten aan de hand van het aantal beschikbare plaatsen van alle opvangstructuren en de bezettingsgraad van de beschikbare opvangplaatsen. Die bezettingsgraad wordt door Fedasil berekend als de verhouding tussen het aantal opgevangen personen op een bepaalde datum (op 31 december voor de jaarstatistieken).

Van 2008 tot 2012 was het opvangnetwerk overbelast: de bezettingsgraad bedroeg meer dan 90% (Figuur 29). Om het hoofd te bieden aan die grote instroom werden bijkomende (structurele en nood-) opvangplaatsen gecreëerd. In april 2012 bereikte het opvangnetwerk een maximumcapaciteit van 24.820 plaatsen¹⁷⁷. Toch nam Fedasil tussen oktober 2009 en 2012 noodgedwongen 12.350 beslissingen van niet-toewijzing, wat betekent dat deze personen geen enkele opvangstructuur toegewezen kregen. In principe konden ze aankloppen bij een OCMW, maar in de praktijk kwamen er velen op straat te staan.

Figuur 29. Evolutie van de capaciteit en de bezetting van het gewone opvangnetwerk, 2005-2015¹⁷⁶ (Bron: Fedasil)



176 Cijfers op 31 december van elk jaar, voor de periode 2005-2015. De cijfers 2005-2013 houden geen rekening met de noodopvangplaatsen, de opvangplaatsen in hotels, de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra en de open terugkeerplaatsen. Voor 2014 en 2015 beschikken we over cijfers die rekening houden met die opvangplaatsen.

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

175 Voor meer informatie, zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 54-55.

In 2012 kwam het kantelpunt, enerzijds door een afnemend aantal asielaanvragen anderzijds onder invloed van beleidsmaatregelen, zoals de invoering van de lijst van veilige landen van herkomst en de beperking van het opvangrecht voor wie een meervoudige asielaanvraag indient. De instroom in het opvangnetwerk daalde aanzienlijk. Die trends zetten zich in 2013 en 2014 voort. Het aantal opvangplaatsen werd afgebouwd, maar ook de bezettingsgraad nam sterk af (72% op 31 december 2013 en 78% op 31 december 2014). Zo sloten verschillende opvangcentra zoals die van Houthalen-Helchteren en van Gembloers in 2013 hun deuren, net als de centra van Dinant en van Stoumont en verscheidene individuele opvanginitiatieven¹⁷⁸. In 2014 daalde de opvangcapaciteit van het Fedasil-netwerk nog eens met meer dan 2.500 plaatsen. Voorts werden ook structurele plaatsen omgevormd tot "bufferplaatsen", reserveplaatsen die niet worden gebruikt, maar die snel operationeel kunnen zijn in geval van een massale toestroom van asielzoekers. De sluiting van opvangplaatsen zette zich voort in de eerste helft van 2015 door besparingsmaatregelen binnen Fedasil dat onderbemand was door een wervingsstop¹⁷⁹. Met de aanzienlijke toevloed van asielzoekers is het aantal personen dat een opvangplaats vraagt in 2015 echter opnieuw beduidend toegenomen. Fedasil antwoordt hierop door zeer snel nieuwe opvangplaatsen te creëren (zie punt 2.1.3.). Op 31 december 2015 waren er 33.408 plaatsen beschikbaar, waarvan er 32.366 bezet waren, met andere woorden een bezettingsgraad van 97%. Dit cijfer is exclusief de 1.000 plaatsen van de pre-opvang die door de Croix-Rouge en het Rode Kruis werd opgericht vanaf september 2015 (zie punt 2.1.4.). In 2016 stelt Fedasil dat het opvangnetwerk ongeveer 16.000 structurele plaatsen omvat en 2.000 "buffer plaatsen", waarvan het merendeel bestaat uit tijdelijke plaatsen.

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

179 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, *Integraal verslag van de Commissie Binnenlandse Zaken*, 14 juli 2015, CRIV 54 COM 225, p. 4.

2. RECENTE EVOLUTIES

2.1. | Asiel en opvang

2.1.1. | De registratieprocedure van een asielaanvraag

De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) kende in de zomer van 2015 praktische moeilijkheden om alle aanvragen te kunnen registreren, ten gevolge van de grote toestroom van asielzoekers. Om de problemen beter te begrijpen, is het nuttig om te herhalen hoe de registratie van een asielaanvraag gebeurt en welke regelgeving van toepassing is, alvorens de praktijken te beschrijven die gedurende deze periode vastgesteld werden.

De registratieprocedure van een asielaanvraag bij de DVZ

De volledige registratie van een (eerste) asielaanvraag bestaat in principe uit volgende fases:

1. veiligheidscheck van de persoon en zijn bagage bij aankomst, door het veiligheidspersoneel van de DVZ;
2. registratie van de identiteitsgegevens (op basis van identiteitsdocumenten of verklaringen) door middel van een identificatievragenlijst, uitgevoerd door een ambtenaar van de DVZ met een tolk en het nemen van een foto;
3. keuze van de taal voor de asielprocedure door de DVZ of de asielzoeker (enkel indien hij voldoende Nederlands of Frans spreekt zonder hulp van een tolk);
4. informatie aan de asielzoeker door de overhandiging van een informatiebrochure in een voor hem verstaanbare taal;
5. afname van digitale vingerafdrukken van asielzoekers ouder dan 14 jaar, om na te gaan of er geen andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag (in toepassing van de Dublinverordening);
6. radiografie van de longen (tuberculinetest);
7. inschrijving in het wachtregister, opstelling en afgifte van een document ter bewijs van de indiening van een asielaanvraag met daarop de identiteitsgegevens, de datum van de asielaanvraag, de foto en het dossiernummer van de persoon (bijlage 26);
8. toewijzing van een opvangstructuur door de

dispatching van Fedasil, gesitueerd in de lokalen van de DVZ, en de afgifte van een vervoersmiddel en een plan om zich naar de toegewezen opvangplaats te begeven.

In een 'normale' periode, vindt het interview door een ambtenaar van de DVZ en een tolk (maar zonder de aanwezigheid van een advocaat) op dezelfde dag plaats¹⁸⁰. Dat interview handelt over het traject en de redenen die de asielzoeker ertoe aangezet hebben om zijn land te ontvluchten. Tijdens dat onderhoud wordt een vragenlijst ingevuld door de ambtenaar van de DVZ, die erna overgemaakt wordt aan het CGVS¹⁸¹. In periodes van grote opkomst is het moeilijk om dit interview op dezelfde dag als de registratie van de asielaanvraag te laten doorgaan. De persoon zal in dat geval later opnieuw uitgenodigd worden.

De administratieve praktijken vastgesteld tussen augustus 2015 en maart 2016

Sinds augustus 2015 kon de asielaanvraag van niet alle asielzoekers die zich gingen aanmelden aan de DVZ dezelfde dag geregistreerd worden. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie nam de beslissing om niet meer dan 250 asielaanvragen per dag te registreren¹⁸². Er ontstonden elke morgen en steeds vroeger lange wachtrijen voor de DVZ. Van maandag tot en met vrijdag gingen de deuren van de DVZ om 8u open en werd er een selectie gedaan van wie er die dag geregistreerd kon worden. De DVZ gaf prioriteit aan families met kinderen en personen die op het eerste zicht als kwetsbaar beschouwd werden. De personen die niet dezelfde dag geregistreerd konden worden, kregen een uitnodiging met daarop de datum waarop ze zich opnieuw konden aanmelden. Tijdens elke werkdag konden bij deingangsluis van de DVZ waar de eerste check plaatsvindt (eerste fase van de registratie), drie categorieën van personen prioritair binnengaan:

1. personen met een uitnodiging op datum van die dag (om een interview te laten afnemen of om zich te laten registreren);

¹⁸⁰ Art. 6 koninklijk besluit van 11 juli 2003 houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen gevolgd te worden door de dienst van de Dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de vreemdelingenwet.

¹⁸¹ Art. 51/10 vreemdelingenwet.

¹⁸² "Francken is categoriek: 'Ik doe niet meer dan 250 asielaanvragen per dag'", HLN, 2 september 2016, www.hln.be/hln/nl/34662/Vluchtelingencrisis/article/detail/2442730/2015/09/02/Francken-is-categoriek-ik-doe-niet-meer-dan-250-asielaanvragen-per-dag.dhtml; zie ook "Premier Michel wil meer dan 250 asielaanvragen per dag behandelen", HLN, 4 september 2015, www.hln.be/hln/nl/34662/Vluchtelingencrisis/article/detail/2444480/2015/09/04/Premier-Michel-wil-meer-dan-250-asielaanvragen-per-dag-behandelen.dhtml.

2. de personen die a priori als kwetsbaar werden beschouwd (families met minderjarige kinderen, alleenstaande vrouwen, NBMV's, zieke of oudere personen, personen met een handicap,...);
3. Indien er nog plaats was, kregen de andere personen (meestal geïsoleerde alleenstaande mannen) toegang.

Tijdens een bezoek aan de DVZ op 17 september 2015 heeft Myria op directe wijze de dynamiek van de diensten van de DVZ om aan de situatie tegemoet te komen, kunnen zien. Het personeel van gesloten centra en gedetacheerde ambtenaren van andere publieke diensten kwamen op vrijwillige basis versterking verlenen en werden op sneltempo opgeleid door hun collega's van de DVZ. Er werden lokalen ingericht om de capaciteit voor de behandeling van de dossiers te verbeteren (meer bepaald de inrichting van een nieuw lokaal om interviews af te nemen met een specifieke wachtzaal om de verzadigde ruimte op de benedenverdieping te ontlasten en een grote financiële investering voor de aankoop van nieuwe scanmachines om digitale vingerafdrukken te nemen). Het personeel heeft aanzienlijke inspanningen geleverd en kwam soms in het weekend werken om de achterstand in de behandeling van de dossiers zoveel mogelijk weg te werken. Myria heeft ook kunnen vaststellen dat het quotum van 250 asielaanvragen soms lichtjes overschreden werd en dat er in werkelijkheid soms bijna 500 individuen¹⁸³ in de wachtzaal aanwezig waren, waardoor die duidelijk overbelast was.

De situatie was bijzonder kritiek in november en december 2015. De bureaus van de DVZ waren gesloten op de maandag volgend op het terrorismealarm van 21 november 2015 waardoor de achterstand de dagen erna nog meer toenam. Volgens Vluchtelingenwerk Vlaanderen werd aan sommige personen de toegang tot de DVZ geweigerd, wegens hun Afghaanse nationaliteit en anderen kregen mondeling de vraag om de dag erna terug te komen, zonder een schriftelijke uitnodiging om hun aanvraag op een precieze datum te laten registreren¹⁸⁴. De termijn om opnieuw uitgenodigd te worden werd aanzienlijk langer. Personen die zich op 2 december kwamen aanbieden en die hun aanvraag niet konden laten registreren, kregen een uitnodiging voor 18 of 21 december, bijna een maand later dus, en werden verplicht om in deze periode in uiterst moeilijke, zelfs precare omstandigheden te leven. Deze situatie werd

aangeklaagd door UNHCR, die van mening was dat de wettelijke inschrijvingstermijn overschreden was volgens het Europese recht¹⁸⁵ (zie hieronder). In februari 2016 werd het aantal inschrijvingen beperkt tot 60 per dag bij de DVZ. Volgens de pers werd deze beperking expliciet gerechtvaardigd door het gebrek aan plaatsen in het opvangnetwerk van Fedasil¹⁸⁶.

Ondanks de dringende maatregelen die de instanties hebben genomen, waren de gevolgen van de onmogelijkheid om hun asielaanvraag te laten registreren erg jammerlijk voor de betrokkenen. Ze bevonden zich op deze manier in een wetteloze zone: de onmogelijkheid om hun recht op tijdelijk verblijf formeel te doen openen (via de bijlage 26) en beschermd te zijn tegen een aanhouding (en eventueel opsluiting wegens onwettig verblijf) in geval van een identiteitscontrole door de politie, geen toegang tot het recht op opvang en afhankelijkheid van de pré-opvang of private liefdadigheidsinitiatieven (zie hieronder) om te vermijden op straat te belanden.

Verplichtingen van de instanties met betrekking tot de registratie van de asielaanvragen

De registratie van de asielaanvragen wordt beheerst door het Europees recht en de Belgische regelgeving. In het Europees recht voorziet de procedurerichtlijn dat de registratie van een asielaanvraag plaats vindt "binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan"¹⁸⁷. Diezelfde richtlijn bepaalt dat: "Wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de termijn (van drie werkdagen) na te leven, kunnen de lidstaten voorzien in een verlenging van die termijn tot tien werkdagen."¹⁸⁸ Myria merkt op dat België geen gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid op het moment van de omzetting van de richtlijn in het Belgische recht aangezien noch de maximale termijn van drie werkdagen, noch de verlenging tot tien werkdagen in 2015 voorzien was in de Belgische regelgeving. De procedurerichtlijn voorziet daarenboven dat "De Lidstaten (...) ervoor (zorgen) dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het

183 Hoewel een asielaanvraag meerdere personen kan betreffen, werden enkel de meerderjarige volwassenen meegerekend in de toegang tot de inschrijving van hun aanvraag. Bijvoorbeeld voor een koppel met vijf kinderen werden er in dit kader twee asielaanvragen berekend.

184 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Push back in de hoofdstad van Europa", www.vluchtelingenwerk.be/nieuws/push-backs-in-de-hoofdstad-van-europa.

185 VN Vluchtelingenorganisatie waarschuwt: "Belgisch asielbeleid in strijd met Europese wetgeving", *De Standaard*, 3 december 2016.

186 "Maximaal 60 asielaanvragen per dag geregistreerd, bij gebrek aan plaats", *Knack.be*, 20 februari 2016; "Aantal asielaanvragen beperkt tot 60 per dag", *De Morgen*, 20 februari 2016.

187 Art. 6, §1 richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, hierna de procedurerichtlijn genoemd.

188 Art. 6, §5 procedurerichtlijn.

zo snel mogelijk in te dienen.¹⁸⁹ Daarnaast bepaalt de Dublin III-verordening dat "Een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de verzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Bij een niet-schriftelijk verzoek dient de termijn tussen de intentieverklaring en het opstellen van een proces-verbaal zo kort mogelijk te zijn."¹⁹⁰

De Belgische regelgeving stelt dat: "De overheid waarbij de vreemdeling de (asiel)aanvraag aflegt, verleent hem daarvan schriftelijk akte"¹⁹¹, in de vorm van een bijlage 26¹⁹². Bijgevolg dient de bijlage 26 dus onmiddellijk na de indiening van de asielaanvraag afgeleverd te worden.

Noch de Belgische wet, noch het EU-recht maakt het mogelijk om het aantal registraties van asielaanvragen te beperken door bijvoorbeeld een maximale dagquotum in te voeren.

Myria stelt overigens vast dat noch de Belgische wet, noch het EU-recht het mogelijk maakt om het aantal registraties van asielaanvragen te beperken door bijvoorbeeld een maximale dagquotum in te voeren. Volgens de geldende regels is het evenmin mogelijk dat een Staat de registratie van asielaanvragen beperkt of vertraagt in functie van de capaciteit van de opvang.

2.1.2. | Recht op duidelijke en begrijpbare informatie voor alle asielzoekers vanaf de indiening van de asielaanvraag

Het "recht om je rechten te kennen" is een belangrijke garantie voor alle burgers in een democratische Staat. Dit recht is nog belangrijker voor iemand die pas toekomt in een onbekend land na een parcours dat vaak bezaaid is met stresserende en gevaarlijke beproevingen. De procedurerichtlijn voorziet dat asielzoekers "in een taal

die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, worden ingelicht over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen tijdens de procedure, alsmede over de gevolgen die kunnen ontstaan indien zij hun verplichtingen niet nakomen of niet met de autoriteiten samenwerken." Die informatie moet "tijdig genoeg worden verstrekt" om hen in staat te stellen om hun rechten en verplichtingen na te komen¹⁹³. De informatiebrochure die bij de DVZ uitgedeeld werd, was op het moment van het bezoek van Myria in september 2015, een erg beknopt algemeen informatiedocument over de asielprocedure (beschikbaar in meerdere talen) en waarin gedateerde regelgeving werd aangehaald (meer bepaald de Dublin II-verordening en niet de Dublin III-verordening die sinds januari 2014 in voege is¹⁹⁴).

De Dublin III-verordening verplicht de autoriteiten om een hele reeks aan informatie te bezorgen aan de asielzoekers "zodra een verzoek om internationale bescherming is ingediend", meer bepaald over:

- de mogelijkheid dat een andere lidstaat van de EU verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag;
- de mogelijkheid om tijdens het interview informatie te bezorgen over de aanwezigheid van familieleden in België of in een andere lidstaat;
- het recht op toegang tot en de rechtzetting van de gegevens die hem aanbelangen en het recht om te verzoeken om deze gegevens recht te zetten indien zij onrechtmatig verwerkt zijn en over de te volgen procedures om zijn rechten uit te oefenen;
- de mogelijkheid om een beslissing tot overdracht naar een andere lidstaat van de EU aan te vechten en om de opschorting van deze overdracht te verzoeken¹⁹⁵.

Er werden modelbrochures volgens dit doel ontworpen en in februari 2014 gepubliceerd door de Europese Commissie (wat de inhoud betreft, zie hieronder)¹⁹⁶. Deze brochures – aangepast aan de Belgische context – werden begin 2016 nog steeds niet uitgedeeld aan de asielzoekers in België¹⁹⁷. Na over dit ontbreken meermaals ondervraagd

¹⁹³ Art. 12, 1, a) procedurerichtlijn.

¹⁹⁴ De verdeling van deze brochure wordt bepaald door de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen gevolgd te worden door de dienst van de Dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de vreemdelingenwet. In april 2016 verwees art. 3 nog steeds naar de Dublin II-verordening die al 2 jaar niet meer van kracht was.

¹⁹⁵ Art. 4 Dublin III-verordening.

¹⁹⁶ Zie bijlagen X en XI van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).

¹⁹⁷ Volgens DVZ werden deze brochures vanaf januari 2016 uitgedeeld, zonder precisering over de datum (Contactvergadering internationale bescherming, Myria, 16 februari 2016, punt 14).

¹⁸⁹ Art. 6, §2 procedurerichtlijn.

¹⁹⁰ Art. 20, §2 verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, hierna Dublin III-verordening genoemd. We willen opmerken dat een Europese verordening rechtstreeks en verplicht toepasselijk is in alle lidstaten, in tegenstelling tot Europese richtlijnen die moeten omgezet worden in het nationaal recht (art. 288 VwEU).

¹⁹¹ Art. 50 vreemdelingenwet.

¹⁹² Art. 73 koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende vreemdelingen.

te zijn in 2014 en 2015, haalde de DVZ zonder nadere details te geven "technische problemen" aan om het uitblijven van aangepaste en geactualiseerde brochures te rechtvaardigen¹⁹⁸. Er werd dus geen volledige informatie meegedeeld aan de asielzoekers terwijl dit nochtans wel doorslaggevend kan zijn voor hun procedure. Ze waren daardoor niet in staat om de echte uitdagingen van een Dublinprocedure en de elementen die ze zouden kunnen gebruiken bij de toepassing van de verordening te kennen (meer bepaald om een verzoek tot behandeling van hun aanvraag door België te doen gelden, zelfs als een ander land verantwoordelijk zou kunnen worden geacht). En dit terwijl de bijstand door een advocaat niet mogelijk is tijdens het interview van de verzoeker in dit stadium van de procedure.

Dit gebrek aan volledige en geactualiseerde informatie valt des te meer te betreuren gezien de initiatieven die gedurende deze periode genomen werden om de asielzoekers te informeren, waarbij de meegedeelde informatie en de doelgroep (op gedeeltelijke en vooringenomen manier) aangestuurd werd. Dit gebeurde in de vorm van verschillende brieven en mededelingen (op sociale media) gericht aan (kandidaat) asielzoekers – of aan sommigen onder hen. Het verklaarde doel van deze initiatieven was om een ontradend effect te geven aan de indiening van een asielaanvraag in ons land.

Eerst deelde de administratie, midden september 2015, een modeldocument van één pagina uit enkel aan de Irakezen die zich in de wachtrij bij de DVZ bevonden om een asielaanvraag in te dienen. Deze brief vermeldde meer bepaald dat bij het indienen van een asielaanvraag de Dublin III-verordening toegepast zou worden en dat de detentie in dit kader gebruikt zou kunnen worden. Deze brief werd kort erna ook uitgedeeld aan Afghanen die een asielaanvraag probeerden in te dienen en tot slot aan alle mensen in de wachtrij bij de DVZ.

Vervolgens werd een modelbrief gedateerd op 22 september 2015 door de staatssecretaris voor Asiel en

Migratie opgestuurd naar de Irakese asielzoekers wiens aanvraag geregistreerd werd met de uitleg (in het Engels en Arabisch) dat de behandeling van de asioldossiers van Irakezen bevroren was door de asielinstanties (CGVS) en dat op dat moment geen enkele beslissing tot toekenning van bescherming genomen werd voor mensen afkomstig uit Bagdad en omstreken. Het document vermeldt ook dat "alle Irakese asielzoekers die in het Eurodac-systeem¹⁹⁹ geregistreerd zijn door een andere lidstaat naar die andere lidstaat overgedragen zullen worden", zonder verdere uitleg over de Dublin III-verordening.

Tot slot werd er op 21 oktober 2015 een brief ondertekend door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie gestuurd naar alle asielzoekers van alle nationaliteiten²⁰⁰. Deze brief vermeldt:

- de "lange asielprocedure" met vermelding dat de termijnen voor een interview bij de DVZ tot drie maanden kunnen oplopen en tot een jaar om te worden gehoord door het CGVS;
- "geen toekenningen meer van verblijf van onbepaalde duur" voor erkende vluchtelingen;
- "collectieve opvang" waar personen "enkel kost en inwoning, maar geen financiële hulp" krijgen;
- de "systematische toepassing van de Dublinprocedure";
- de "lange procedures" inzake gezinshereniging waarvan de onderzoekstermijn "tot 9 maanden kan duren" met vermelding dat indien de documenten afgeleverd voor deze procedure "fraude doen vermoeden met betrekking tot de identiteit en/of nationaliteit, uw aanvraag tot gezinshereniging geweigerd zal worden en uw statuut als erkende vluchteling of als persoon met subsidiaire bescherming ingetrokken zal worden";
- de "bindende negatieve beslissingen": in geval van de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten, lopen "diegene die weigeren om hieraan gevolg te geven, ... het risico om aangehouden en gedwongen teruggestuurd te worden naar hun land" met de precisering dat "de Belgische overheid beslist heeft om de middelen om gedwongen uitwijzingen uit te voeren drastisch te verhogen" en dat "de opvangcapaciteit in centra voor illegalen met een derde uitgebreid zal worden vanaf nu tot april 2016".

198 De Dienst Vreemdelingenzaken werd meerdere malen over dit onderwerp aangesproken door vertegenwoordigers van NGO's tijdens de contactvergaderingen van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen, de Belgische partner van UNHCR. Op 11 februari 2014 meldt de DVZ dat het wacht op de terbeschikkingstelling van de vertaling in 10 talen door de Commissie (BCHV, 11 februari 2014, §18). Op 10 juni 2014 deelt de DVZ mee dat "de Europese Commissie informatiebrochures heeft voorzien in verschillende talen (Russisch, Dari, Pashtu, etc.). Deze brochures worden wel nog niet uitgedeeld omdat ze nog niet klaar zijn." (vergadering van 10 juni 2014, §19). De DVZ verduidelijkt dat de brochure nog niet gepubliceerd wordt wegens technische problemen (vergadering van 10 oktober 2014, §11). De DVZ is van mening dat de Dublin III-verordening nageleefd werd (vergadering van 18 november 2014, § 21). In oktober was de situatie nog steeds niet veranderd door dit "technisch probleem" dat Nederland ook kende (BCHV, vergadering van 20 oktober 2015, §12). Deze documenten kunnen geraadpleegd worden op www.cbar-bchv.be/nl-nl/contactvergaderingen/verslagen.aspx.

199 Eurodac is een Europese gegevensbank die de vingerafdrukken van onderdanen van derde landen bevat die zijn tegen gehouden bij onregelmatige grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de EU of die in een van de lidstaten een asielaanvraag hebben ingediend.

200 De brief wijst op de last die de massale instroom van asielzoekers op de Belgische staat heeft en beschrijft de lange wachtermijn vooraleer het interview voor de asielaanvraag plaatsvindt, de opvang die beperkt is tot materiële hulp in een collectieve opvangstructuur met slaapzalen, de vanaf nu beperkte verblijfstitel voor erkende vluchtelingen, de verlengde behandelingstermijnen voor de visa gezinshereniging, de strikte toepassing van de Dublin III Verordening en de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer nog voor de asielprocedure is afgelopen.

Bepaalde zaken in deze laatste brief stellen nochtans problemen aangezien ze foutief of niet volledig zijn. Langs de ene kant stellen ze op voorbarige wijze regels voor terwijl er nog niet gestemd werd over deze regels door het parlement op het ogenblik van de verspreiding van deze brief. Bijgevolg zijn deze regels dus nog niet in werking getreden. Dit is het geval voor de beperking van het verblijfsrecht tot vijf jaar voor erkende vluchtelingen (zie verder, punt 2.1.11.) en voor de verlenging van de behandelingstermijn voor gezinshereniging. Het gaat hier dus over informatie die – op dat ogenblik – opzettelijk foutief is. Langs de andere kant is de informatie over het recht om in gezinsverband te leven onvolledig en weinig genuanceerd. Het is uiteraard belangrijk om de personen vanaf het begin van de procedure te wijzen op de schadelijke gevolgen van fraude. Myria merkt echter op dat de bewering van de brief dat de gezinshereniging "geweigerd zal worden" en dat het statuut van erkende vluchteling of subsidiaire bescherming "ingetrokken zal worden" op basis van documenten die "fraude met betrekking tot de identiteit of de nationaliteit doen vermoeden" op minstens twee vlakken een verkeerde samenvatting is. Vooreerst is het loutere "vermoeden" van fraude niet voldoende om de gezinshereniging te weigeren. Vervolgens kan een fraude, zelfs indien bewezen, niet tot de intrekking van het verblijf leiden als de fraude niet bijgedragen heeft tot het verkrijgen van dat verblijf²⁰¹.

Terwijl het regeerakkoord "ontradingscampagnes (zal) voortzetten om de aankomst te vermijden van aanvragers die weinig of geen kans maken om erkend te worden"²⁰², stelt Myria vast dat de twee herkomstlanden die door deze brieven voornamelijk gevisieerd worden nochtans het voorwerp uitmaken van een hoog erkenningspercentage. In 2015 verleende het CGVS de vluchtelingenstatus of de subsidiaire bescherming aan 69% van alle Irakezen en 67% van alle Afghanen (zie hierboven). Er zijn dus personen die louter wegens hun nationaliteit informatie hebben gekregen met de bedoeling hen te ontmoedigen asiel aan te vragen of de procedure verder te zetten in België terwijl de cijfers aantonen dat de meerderheid onder hen een reële kans maken om bescherming te verkrijgen.

201 Om het verblijf omwille van deze reden te kunnen weigeren, moet de vreemdeling "valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten gebruikt (hebben) of fraude gepleegd of onwettige middelen gebruikt (hebben) die van doorslaggevend belang zijn geweest om te worden toegelaten tot een verblijf" (art. 10, §3, art. 11, §1, 4° en art. 13, §2bis vreemdelingenwet). Sinds een wetswijziging goedgekeurd door de Kamer in april 2016 moet de fraude niet meer doorslaggevend zijn. Het verblijf kan geweigerd of ingetrokken worden als de fraude meegespeeld heeft om het verblijf te verkrijgen (zie nieuwe arts. 74/20 en 74/21 van de vreemdelingenwet, Kamer, Doc. 54, nr. 1696/6, 14 april 2016).

202 Regeerakkoord van 10 oktober 2014, p. 153.

Volgens verschillende meldingen die Myria ontving, heeft deze campagne geleid tot onbegrip bij bepaalde asielzoekers die aanstoot nemen aan het feit dat ze door de Belgische autoriteiten aangespoord worden om terug te keren naar hun land zelfs nog voor gehoord te zijn geweest over hun beschermingsnoden. Een persoon die taalles geeft in een opvangstructuur getuigde ook van het gebrek aan motivatie bij de studenten om verder les te volgen nadat ze deze brief gekregen hadden. Ten gevolge van de brieven van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, heeft de Orde van de Franstalige en Duitstalige balies (avocats.be) in november 2015 het initiatief genomen een brief te verspreiden naar de asielzoekers om hen te vragen zich niet te laten ontmoedigen door de informatie die de autoriteiten hen had bezorgd, om rekening te houden met de realiteit die veel positiever is en om hen in te lichten over hun rechten²⁰³.

Het contrast tussen enerzijds het ontbreken van de verdeling van informatie, dat nochtans opgelegd is door EU-recht, en anderzijds de verspreiding van informatie die veel publiciteit in de pers en sociale media heeft gekend en duidelijk gekaderd is in een ontradingscampagne, is treffend. Om een duidelijk beeld te scheppen, nodigt Myria de lezer van dit verslag uit om de informatiebrochures ontworpen door de Europese Commissie, die sinds februari 2014 verspreid hadden moeten worden te vergelijken met de effectief aan de asielzoekers verzonden brieven die gedeeltelijke en vooringenomen informatie bevatten²⁰⁴.

Myria nodigt de lezer uit om de informatiebrochures van de Europese Commissie te vergelijken met de effectief aan de asielzoekers verzonden brieven.

Zoals eerder vermeld, heeft de Europese Commissie drie modelinformatiebrochures ontworpen met daarin informatie opgenomen die de lidstaten moeten overmaken aan de asielzoekers²⁰⁵:

- een eerste korte brochure (deel A) die aan alle asielzoekers moet worden bezorgd op het moment van de indiening van hun aanvraag, om hen in het algemeen te informeren over de procedure tot vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor hun asielaanvraag en over de redenen waarom er digitale vingerafdrukken werden genomen;

203 In november 2015 heeft de Orde van Franstalige en Duitstalige balies (avocats.be) het initiatief genomen om een brief te verspreiden om de asielzoekers te informeren over hun rechten, "Demandes d'asile: Avocats. be veut rassurer les candidats réfugiés", RTBF, 27 november 2015, www.rtb.be.

204 Zie: www.myria.be/files/Persbericht-080316-Myria.pdf.

205 Bijlage X van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).

- een tweede en langere brochure (deel B) die enkel wordt gegeven aan de asielzoekers met een "Dublinprocedure" en die volgende gegevens bevat:
 - de redenen waarom een ander Dublinland bevoegd kan zijn voor het onderzoek van de asielaanvraag (aanwezigheid van een familielid in dat Dublinland, afgifte van een visum of van een verblijfsmachtiging door een Dublinland,...);
 - het belang van het zo snel mogelijk informeren van de autoriteiten over de aanwezigheid van familieleden in een ander Dublinland;
 - de mogelijkheid dat de Belgische autoriteiten kunnen beslissen om de aanvraag hier te onderzoeken, zelfs als ze volgens de criteria van de Dublinverordening niet verantwoordelijk zijn²⁰⁶;
 - uitvoerige informatie over het nemen van digitale vingerafdrukken, de mogelijkheid voor de autoriteiten om vingerafdrukken te controleren die zich al in de Eurodac-database (asielaanvraag of grensoverschrijding) en het Visa Informatie Systeem (visumaanvraag) bevinden, de duur van de bewaring (10 jaar met automatische verwijdering in het geval van het verlenen van bescherming), de mogelijkheden tot toegang en rechtzetting;
 - de beroepsmogelijkheden tegen een Dublin-overdrachtsbeslissing en de mogelijkheid om in afwachting van de beslissing van de rechter op het grondgebied te blijven²⁰⁷.
- een specifieke brochure die uitgedeeld moet worden aan alle niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die een asielaanvraag indienen²⁰⁸.

Deze brochures vormen dus een werkmiddel voor de lidstaten dat volledige, geactualiseerde en transparante informatie bevat en dat onder de asielzoekers verspreid moet worden.

- Doordat – op dat moment sinds meer dan anderhalf jaar – deze informatie die nochtans cruciaal is voor de asielzoekers, nog steeds niet verspreid werd en oprecht bezorgd dat zij het risico lopen de erkenning van hun fundamentele rechten niet te kunnen afdwingen, heeft Myria een officiële brief aan de Dienst Vreemdelingenzaken gericht. Na het uitblijven van enig antwoord, heeft Myria haar bezorgdheden overgemaakt aan de Belgische staatssecretaris voor Asiel en Migratie, aan de Eerste Minister en aan verschillende regeringsleden, zonder enig antwoord ten gronde.

206 Bijlage X van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).

207 *Ibidem*.

208 Bijlage XI van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).

Dat is de reden waarom Myria genoodzaakt was om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie om te wijzen op de schending door België van een aantal bepalingen uit de Dublin III-verordening²⁰⁹. De klacht handelt niet alleen over het informatierecht van asielzoekers, maar ook over de detentie en het recht op een effectief beroep. Volgens de Dublin III-verordening, is vrijheidsberoving enkel mogelijk in het geval van "een significant risico op onderduiken (...), op basis van een individuele beoordeling" en "enkel (...) wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast"²¹⁰. Deze voorwaarden werden niet opgenomen in de Belgische wetgeving. Het risico op onevenredige detentie is dus niet helemaal vermeden. In toepassing van het recht op een effectief beroep, moet een persoon die vernederende behandelingen vreest in geval van overdracht naar een ander Dublinland, een beroep kunnen indienen, waarbij men in België kan blijven in een opvangstructuur, tot een rechter zich heeft uitgesproken over dit beroep²¹¹. Op dit moment bevinden deze personen zich op straat en zijn ze zelfs tijdens een ingediend beroep verwijderbaar, wat in strijd is met het Europees recht. Op het ogenblik van de redactie van dit verslag, wordt deze klacht nog onderzocht door de Europese Commissie.

Myria heeft in april 2016 kennis genomen van de inhoud van een informatiebrochure die sinds kort verspreid wordt door de DVZ en die "deel B" van de brochure voorzien door de Europese Commissie, overneemt. Er werd informatie over de Belgische context aan toegevoegd (meer bepaald over de beroepstermijnen bij de RvV)²¹². Myria verheugt zich over deze vooruitgang maar blijft echter aandringen op het belang (en de verplichting vanwege de autoriteiten) om alle asielzoekers te informeren over de Dublinprocedure vanaf de indiening van hun asielaanvraag ("deel A" van de brochure van de Europese Commissie), net als over het cruciale belang van toegankelijke informatie die aangepast is aan minderjarigen ("deel C" van diezelfde brochure). Deze twee doelgroepen moeten namelijk ook degelijk geïnformeerd worden om het geheel van hun rechten te kunnen doen gelden.

209 Zie in dat verband het persbericht Myria, "België respecteert recht op informatie van asielzoekers niet ten volle", 8 maart 2016, www.myria.be (rubriek "Pers").

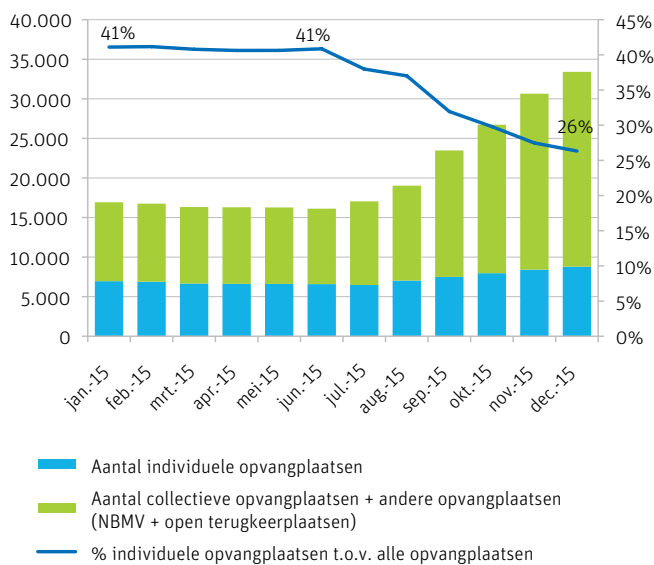
210 Art. 28 Dublin III-verordening.

211 Dit vloeit meer bepaald voort uit artikel 27 van de Dublin III-verordening en artikel 3 van het EVRM (zie EHRM, *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015).

212 Brochure "Ik zit in de Dublinprocedure – wat houdt dit in?". Deze brochure bevat de logo's van de Europese Commissie en van de drie Belgische asielinstanties (DVZ, CGVS en RvV) en vreemd genoeg met copyright "Europese Unie 2014", waarschijnlijk met betrekking tot het publicatiejaar van de modelversie in het officiële publicatieblad van de EU (*Pb.L.*, L 39 van 8 februari 2014).

2.1.3. | Oprichting van nieuwe opvangplaatsen in een recordtijd

Figuur 30. Aantal individuele, collectieve en andere opvangplaatsen en % individuele opvangplaatsen, januari 2015 – december 2015 (Bron: Fedasil)



Na het sluiten van opvangplaatsen in de eerste helft van 2015²¹³, heeft men een ware race moeten houden om nieuwe opvangplaatsen te openen om tegemoet te kunnen komen aan de vraag sinds juli 2015. Tussen juni en december 2015 steeg het aantal opvangplaatsen binnen het opvangnetwerk van 16.119 tot 33.408 plaatsen en bleef dit doorstijgen begin 2016. Vanuit kwantitatief standpunt is dit de hoogste stijging die de opvangsector in België gekend heeft. Myria kan het voluntarisme en de dynamiek om tot dit resultaat te komen vanwege de regering, de instanties, Fedasil en zijn partners en de honderden medewerkers alleen maar toejuichen. In deze context blijft echter de zorg voor kwetsbare personen een aandachtspunt (zie punt 2.1.8. hieronder). Daarnaast betreurt Myria dat de instanties de voorkeur geven aan opvang in een collectief centrum terwijl de opvang in individuele woningen meer respectvol is voor het gezinsleven en de integratie vergemakkelijkt. Bovendien

²¹³ Op 14 juli 2015 was er nog sprake van de sluiting van bepaalde centra of de omzetting van effectieve opvangplaatsen door bufferplaatsen (KAMER, *Integraal verslag voor de Commissie Binnenlandse Zaken*, 14 juli 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 3-6).

kost de individuele opvang minder dan de collectieve structuren die meer omkadering vereisen²¹⁴.

2.1.4. | De opvang van personen in afwachting van de registratie van hun asielaanvraag

Groot aantal personen op straat

Naar aanleiding van de toestroom van asielzoekers sinds de zomer van 2015 en van de beslissing van de autoriteiten om het aantal inschrijvingen te beperken tot 250 aanvragen per dag, hebben veel personen geen toegang gehad tot de dispatching van Fedasil om een opvangstructuur toegewezen te krijgen. Deze personen konden hun aanvraag niet laten registreren en konden bijgevolg hun recht op opvang niet laten erkend worden door de autoriteiten. Op straat, hebben ze zich geïnstalleerd in het Maximiliaanpark tegenover de DVZ, waar ze in eerste instantie terecht konden voor hulp van solidaire burgers en NGO's en vervolgens door instituties zoals Brussel-Stad (meer bepaald via Samu Social) en de Brusselse Balie die juridische permanenties organiseerde. Het "Burgerplatform" dat zich begin september gevormd had om deze hulp te organiseren, kreeg het voorstel van honderden families die bereid waren om tijdelijk en kosteloos een asielzoeker of een familie op te vangen. Midden september waren er ongeveer 800 personen in het Maximiliaanpark waaronder een kleine groep van mensen zonder papieren die vermoedelijk niet de intentie had om een nieuwe asielaanvraag in te dienen.

De totstandkoming van de pre-opvang

Door de situatie van een groot aantal mensen die noodgedwongen op straat of in het Maximiliaanpark in precare omstandigheden moest leven, hebben de autoriteiten op 7 september 2015 een 'pre-opvang' in het leven geroepen. Het bestond uit een noodopvangstructuur in het gebouw van de WTC III, vlakbij de DVZ, dat oorspronkelijk beheerd werd door het Croix-Rouge. Bij de start was er plaats voor 300 personen voorzien en was het enkel 's nachts toegankelijk. De toegankelijkheid en de begeleiding ter plaatse, net als de capaciteit werd geleidelijk opgevoerd tot 500 en vervolgens 1.000 personen, nadat

²¹⁴ De gemiddelde dagprijs voor de opvang per persoon in een Fedasil centrum was 49,82 euro in 2012, terwijl dit bedrag 35,40 euro bedroeg voor een individuele opvangplaats in een structuur van Ciré en Vluchtelingenwerk Vlaanderen in 2013. Parlementaire vraag nr. 517 door Mevrouw Nahima Lanjri, 4 juli 2013, V en A, Kamer, 2012-2013, 15 juli 2013, p. 237.

het Rode Kruis ook deelnemer werd van het project (500 plaatsen beheerd door het Croix-Rouge en 500 door het Rode Kruis). Volgens de voorwaarden vastgelegd tussen de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en de operatoren, konden alleen de personen die een convocatie van de DVZ ontvingen om hun (eerste) asielaanvraag te laten registreren, toegang krijgen tot de pre-opvang. Diegenen die een meervoudige asielaanvraag wilden indienen (en die een convocatie met de vermelding "No" in grote letters kregen) werden uitgesloten²¹⁵. In de praktijk werden bepaalde personen zonder convocatie soms toegelaten, bijvoorbeeld personen die zich kwamen aanbieden na het sluiten van de uitdeling van convocaties bij de DVZ (rond 9.30 ongeveer) of wanneer ze op vrijdag toekwamen (3 nachten wachten voor de opening van de DVZ op maandagochtend). De personen kregen ter plaatse opvang in collectieve kamers, medische begeleiding (twee verplegers die de personen naar Brusselse ziekenhuizen doorstuurden indien nodig). Het personeel waakte erover dat de geconvoceerde personen klaar stonden om zich de dag erna bij de DVZ aan te bieden. Mensen die zelfs geen tijdsbesef meer hadden nadat ze voornamelijk 's nachts hadden geleefd tijdens hun tocht (hun verplaatsingen spelen zich namelijk vooral 's nachts af en we stellen een fenomeen gelijkaardig aan een jetlag vast) werden geholpen om zich opnieuw aan een normaal dagritme aan te passen.

Verzadiging van de pre-opvang en nieuwe oproep tot privé-liefdadigheid

Zoals de cijfers aantonen (zie hierboven), hebben Fedasil en de partners hun krachten niet gespaard om nieuwe opvangplaatsen te creëren aangezien de capaciteit op enkele maanden tijd verdubbeld werd. Gezien de grote toestroom tijdens de herfstmaanden heeft het voluntarisme en de oprichting van de pre-opvang het echter niet mogelijk gemaakt om alle personen in afwachting van de registratie van hun asielaanvraag op te vangen. Volgens cijfers van de Croix-Rouge was de pre-opvang gedurende een twintigtal dagen in november en december 2015 verzadigd. Gedurende deze periode hebben niet alle personen in het bezit van een convocatie van de DVZ toegang gekregen tot de pre-opvang. Er werd dan prioriteit gegeven aan personen die in de nabije toekomst geconvoceerd waren door de DVZ (bijvoorbeeld de volgende dag waardoor de plaats de dag daarna weer vrij kwam). Dit objectief criterium (de nabijheid van de convocatiedatum) werd uitgelegd aan de personen in de wachtrij en vermeld elke beschuldiging van discriminatie op basis van nationaliteit. Door de verzadiging van de pre-opvang heeft Croix-Rouge een beroep moeten doen op privé-liefdadigheid (vrijwillige burgers, kerken, hotels,

vzw's, sportzalen, die opvang aanboden), waardoor 'systeem H +' nieuw leven werd ingeblazen (voor *humanitaire* of *hospitalité* +). Jammer genoeg werden niet alle betrokkenen hiervan op de hoogte gebracht. Elke verwijzing naar de pre-opvang werd namelijk verwijderd uit de convocatie die uitgedeeld werd door de DVZ tijdens de periode dat de pre-opvang verzadigd was²¹⁶. Die mensen waren dus verstoken van alle informatie over de mogelijkheden tot opvang.

Tabel 10. Aantal opgevangen personen en verblijfsduur in de pre-opvang (Bron: Croix-Rouge)

	September	Oktober	November	December	Totaal
Opgevangen personen	2.250	3.307	1.961	1.767	9.285
Overnachtingen	6.883	7.302	14.999	13.277	42.461
Gemiddelde duur van het verblijf	N/A	2 nachten	8 nachten	8 nachten	

Wanneer begint het recht op opvang en onder welke omstandigheden kan men volgens de wet "noodopvang" voorzien?

Iedere persoon die asiel aanvraagt in België heeft in principe recht op opvang dat hem in staat stelt om op een waardige manier te leven tijdens de duur van de behandeling van zijn asielaanvraag. Dit recht wordt gegarandeerd "vanaf de indiening van de asielaanvraag"²¹⁷. De autoriteiten lijken van mening te zijn dat het recht op opvang slechts geopend wordt vanaf het moment dat de aanvraag geregistreerd wordt door de DVZ en dat de persoon over een bijlage 26 beschikt die de officiële en volledige inschrijving van deze aanvraag aantoont. Maar de autoriteiten hadden beslist om het aantal geregistreerde asielaanvragen per dag te beperken tot 250 (en later tot 60). Veel mensen bevonden zich in de absolute onmogelijkheid om hun aanvraag te laten registreren en dus om dit document te verkrijgen, soms zelfs gedurende verschillende weken. Door deze praktijk wordt elk recht op opvang ontzegd aan personen die zelf niet verantwoordelijk zijn voor het feit dat hun asielaanvraag niet geregistreerd is geweest. Volgens deze regeling en voor deze personen valt de oprichting van de pre-opvang niet onder de bevoegdheid van de DVZ, noch onder die

²¹⁵ Deze informatie is afkomstig van een bezoek aan de pre-opvang van Croix-Rouge door Myria op 16 maart 2016.

²¹⁶ Vraag nr. 8268 van mevrouw Nahima Lanjri aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, CRIV 54 COM 312 19 januari 2016, p. 29.

²¹⁷ Art. 6 van de wet van 12 januari 2007, opvangwet genoemd.

van Fedasil en is de opvangwet niet van toepassing²¹⁸. De pre-opvang zou dan een soort gunst zijn die door de autoriteiten wordt toegekend aan personen die op niets recht hebben en wachten tot diezelfde autoriteiten in staat zijn om hun asielaanvraag te registreren.

Myria vindt deze praktijk erg betwistbaar. Zoals we hierboven namelijk gezien hebben verplicht het Europees recht de DVZ om een asielaanvraag snel te registreren (ten laatste binnen de 10 werkdagen in geval van massale toestroom) terwijl de Belgische regelgeving de DVZ verplicht om een bijlage 26 af te leveren aan alle personen die een asielaanvraag indienden zonder een termijn te voorzien waarbinnen de afgifte moet plaatsvinden²¹⁹. Wanneer een persoon zich aanbiedt om een asielaanvraag in te dienen en de officiële indiening van deze aanvraag onmogelijk is geworden door een beslissing van de autoriteiten zelf die belast zijn met de registratie, zou men de hoedanigheid van 'asielzoeker' niet kunnen ontzeggen aan deze persoon. Indien het onmogelijk lijkt om tot de volledige registratie van alle asielaanvragen op de dag zelf over te gaan, zou de DVZ op zijn minst een document moeten bezorgen aan alle personen die zich hebben aangeboden om akte te doen nemen van hun aanvraag. Dit document, bijvoorbeeld een convocatie, zou moeten volstaan om de hoedanigheid van asielzoeker aan te tonen en om recht op opvang te krijgen.

Dat is ongeveer wat het Brusselse Arbeidshof heeft bepaald. Volgens de rechters kan een persoon die zich heeft aangeboden bij de DVZ maar die zijn aanvraag niet heeft kunnen doen registreren (waar de ontvangst van een convocatie hiervan het bewijs vormt), zijn hoedanigheid van asielzoeker bewijzen door een formulier te faxen naar de DVZ²²⁰. Van deze persoon moet dus beschouwd worden dat hij een asielaanvraag heeft ingediend vanaf het versturen van dit document. Vanaf dat moment heeft een asielzoeker het recht om een plaats te krijgen in een opvangstructuur, aangepast aan zijn noden krachtens de opvangwet, in een collectief centrum of een individuele woning.

218 BCHV, Verslag van de contactvergadering van 17 november 2015, §8, www.cbar-bchv.be.

219 Art. 50, tweede alinea vreemdelingewet: "(De overheid) waarbij de vreemdeling (aanvraag) bedoeld in het eerste lid aflegt, verleent hem daarvan schriftelijk akte en brengt ze ter kennis van de (Minister) of zijn gemachtigde die daarvan onmiddellijk de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen inlicht."; art. 73 van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de vreemdelingen: "De in artikel 71.2, §2, aangewezen overheden), geven aan de vreemdeling die het Rijk binnengekomen is zonder in het bezit te zijn van de vereiste documenten en die (...) (een asielaanvraag indient), een document af overeenkomstig het model van bijlage 26 of, indien het een volgende asielaanvraag in de zin van artikel 51/8 van de wet betreft, een document overeenkomstig het model van bijlage 26quinquies."

220 Arbh. Brussel, 7 december 2015 (nr. 2015/KB/5) dat zich baseert op de Europese richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 "tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming" (Opvangrichtlijn genoemd).

De wet²²¹ voorziet bovendien dat onder bepaalde specifieke voorwaarden, de persoon aan wie het recht op opvang toegekend wordt, een "noodopvangplaats" kan krijgen. Deze (cumulatieve) voorwaarden zijn de volgende:

1. "wanneer de normaal beschikbare opvangcapaciteit tijdelijk uitgeput is";
2. De noodplaats voorziet in "de volledige bijstand die nodig is, en onder meer voedsel, huisvesting, toegang tot een sanitaire uitrusting en medische begeleiding";
3. Het verblijf mag niet langer dan 10 (kalender)dagen duren.

Sinds de zomer van 2015 werden andere lidstaten geconfronteerd met moeilijkheden om asielaanvragen in te schrijven. In Duitsland bijvoorbeeld werden de personen voor-ingeschreven en kregen ze een loutere bevestiging van de indiening van hun asielaanvraag (een document met de naam *BÜMA*) voor de volledige registratie die meerdere maanden op zich liet wachten (en die leidt tot de afgifte van een document dat de naam *Aufenthaltsgestattung* draagt). Volgens de website asylumineurope.org, bestaat er geen twijfel over dat de mensen die zich in de fase van de voorinschrijving bevinden, dezelfde opvangrechten hebben als de asielzoekers die naar behoren geregistreerd werden²²².

Anders gezegd moet een persoon die een asielaanvraag ingediend heeft die nog niet geregistreerd werd, het recht op een normale opvangplaats, voorzien door Fedasil, hebben en moet hij kunnen genieten van alle diensten en bijstand voorzien door de wet (juridische, medische en psychologische bijstand, een toegewezen maatschappelijk werker, toegang tot informatie,...). Het is enkel in het geval dat alle "normale" plaatsen bezet zijn, dat de noodopvang zich kan beperken tot de fundamentele noden met een "beperkte maatschappelijke begeleiding". Deze opvang moet verstrekt worden onder de verantwoordelijkheid van Fedasil of een partner.

2.1.5. | Naar een systeem van pre-registratie van asielaanvragen in geval van een grote toestroom?

Het aantal asielaanvragen is sterk gedaald in januari en februari 2016. Sinds de week van 7 maart 2016, heeft de DVZ een nieuw systeem van pre-registratie van asielaanvragen ontwikkeld. Op het moment van

221 Art. 18 Opvangwet.

222 www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/criteria-restrictions.

de aankomst in de kantoren van de DVZ om hun asielaanvraag te laten registreren, moeten de mensen hun identiteit meedelen, digitale vingerafdrukken laten nemen en zich laten fotograferen. Daarna krijgen ze een document met daarop de identiteitsgegevens, een foto, een identificatienummer en een barcode. Het document bevat de volgende paragraaf: "U heeft nog geen asielaanvraag in België ingediend. U zal op een later tijdstip uitgenodigd worden om uw asielaanvraag in te dienen. U moet zich die dag om 8u hier aanbieden in het bijzijn van deze brief, al uw identiteitsdocumenten, reistitel en andere documenten. De datum van de indiening van uw asielaanvraag zal bekend gemaakt worden na het vertonen van uw nummer (...) bij de Dienst Vreemdelingenzalen, in de pre-opvang WTC III en kan ook geraadpleegd worden op de website <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Asylum/Convocation.pdf>. Elke werkdag om 16.00 worden de nummers die zich de volgende dag moeten aanbieden bekend gemaakt."

Dit document maakt het in principe mogelijk dat de persoon toegang krijgt tot de pre-opvang. Op het moment dat hij dit document verkrijgt, kent de persoon de datum nog niet waarop hij uitgenodigd zal worden. Hij moet dagelijks de website van de DVZ (toegankelijk via de homepage van de DVZ onder de rubriek "uitnodiging asiel") of de lijst die opgehangen wordt in de hal van de pre-opvang of voor de DVZ raadplegen om te weten of hij de volgende dag om 8u uitgenodigd is. Op het moment van het schrijven van deze alinea, is deze testfase volgens Myria op verschillende vlakken problematisch. Eerst en vooral veroorzaakt de informatie die exclusief via internet en affiches wordt meegedeeld, problemen qua toegankelijkheid voor asielzoekers waarvan we niet redelijk kunnen verwachten dat ze gemakkelijk en dagelijks toegang tot het internet hebben. Een persoon die zich op de datum van de uitnodiging niet gaat aanbieden door gebrek aan informatie, moet opnieuw zijn beurt afwachten (voor onbepaalde duur). Vervolgens lijdt het systeem volgens Myria aan een gebrek aan transparantie. Het nieuwe mechanisme creëert een soort van wachtkamer voor de officiële, juridische en statistische registratie van de asielaanvraag. Hoeveel mensen van alle geïdentificeerde en pre-geregistreerde personen dienen uiteindelijk een asielaanvraag in? Wat is de gemiddelde termijn tussen de pre-registratie en de indiening van de aanvraag? Worden bepaalde profielen prioritair uitgenodigd? Het is nog te vroeg om op deze vragen te antwoorden, die in de toekomst het voorwerp zouden moeten uitmaken van een diepgaandere evaluatie. In dit stadium stelt Myria vast dat de DVZ in de maand maart 2016 1.374 personen die asiel hebben aangevraagd, heeft geregistreerd²²³. Rekening houdend met het aantal

werkdagen in de maand maart (23), betekent dit dat er ongeveer, op 6 personen na, een maximale limiet van 60 personen per dag werd gehanteerd door de autoriteiten. In de praktijk stelt dit de mensen niet steeds in staat om hun opvangrecht, zoals gedefinieerd in de opvangwet, formeel te doen openen.

Volgens Myria kan de oprichting van een systeem van pre-registratie van asielzoekers een passend middel zijn onder volgende voorwaarden:

- Het kan enkel in ondergeschikte orde worden gebruikt indien het materieel onmogelijk is om een asielaanvraag op een normale wijze in te schrijven door het hoge aantal asielzoekers die zich die dag komen aanbieden;
- Het moet onmiddellijk de toegang tot een aangepaste opvangstructuur doen openen, of eventueel tot "noodopvang" in de omstandigheden die hiervoor voorzien zijn (meer bepaald indien alle plaatsen in het opvangnetwerk bezet zijn);
- Het moet samengaan met een systeem van efficiënte en professionele screening van kwetsbare profielen door de autoriteiten (in plaats van een selectie in een noodsituatie, in de wachtrij, geïmproviseerd door vrijwilligers of politieagenten die hiervoor niet opgeleid zijn);
- Het moet rekening houden met het feit dat een persoon een asielzoeker is van zodra hij de intentie om internationale bescherming in België aan te vragen, heeft geuit;
- Het moet samengaan met het overbrengen van complete informatie over de asielprocedure, waaronder ook de Dublinprocedure, meer bepaald via de verspreiding van brochures in een taal verstaanbaar voor de persoon.

2.1.6. | Het recht op opvang van personen die een meervoudige asielaanvraag indienen

De wet staat Fedasil toe om "middels een individueel gemotiveerde beslissing" geen opvangstructuur toe te wijzen aan mensen die een meervoudige asielaanvraag indienen (vanaf de 2^e aanvraag) en om de bijstand te beperken tot de terugbetaling van medische kosten²²⁴. Het doel van deze maatregel is om de asielzoekers "die op een overduidelijke manier misbruik maken van de asielprocedure door meer dan twee opeenvolgende asielaanvragen in te dienen, met als enige doel hun recht op opvang te behouden" te viseren²²⁵.

²²⁴ Art. 4, eerste alinea opvangwet.

²²⁵ KAMER, *Parl. St.*, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 83-84.

²²³ CGVS, *Asielstatistieken*, maart 2016, p. 4.

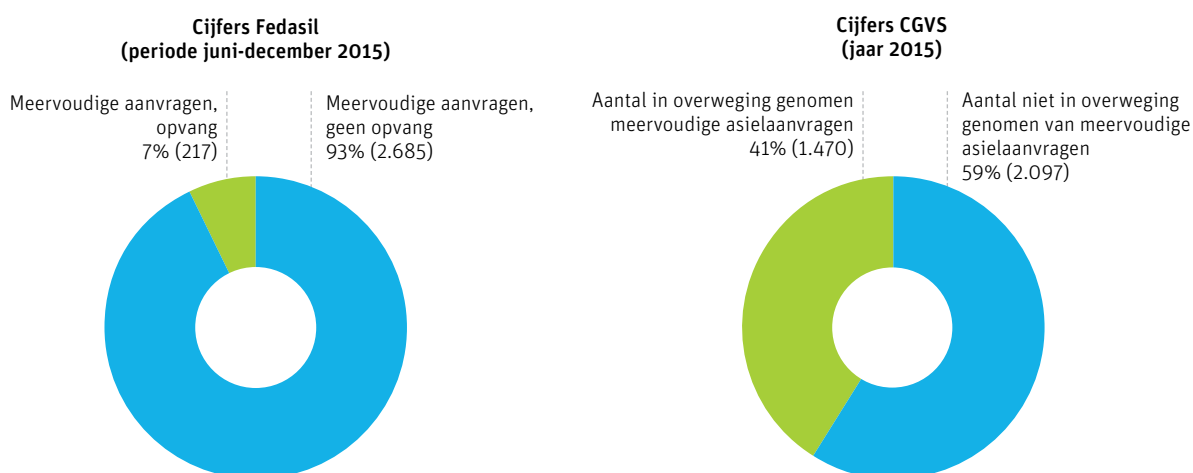
Het Grondwettelijk Hof heeft het principe van deze uitsluiting van opvang in 2011 bekrachtigd omdat het het "carouselmechanisme" wil doorbreken van opeenvolgende asielaanvragen, ingediend met de enkele bedoeling het verblijf in een opvangcentrum te verlengen" en door te bepalen dat "het aan de met de toepassing van die bepaling belaste autoriteiten toekomt om het noodzakelijke overleg te organiseren opdat het recht op opvang van de asielzoekers, die opeenvolgende aanvragen indienen, met kennis van zaken wordt onderzocht"²²⁶. Volgens Myria geldt deze redenering ook voor de pre-opvang, dat als een recht op noodopvang moet worden beschouwd en niet louter als een gunst.

De (quasi) systematische uitsluiting²²⁷ tot de pre-opvang of opvang van asielzoekers die meervoudige aanvragen indienen, is dus in strijd met de wet. Bij de behandeling van de meldingen die het ontvangt, stelt Myria regelmatig vast dat de beslissingen van Fedasil die personen uitsluiten, niet altijd individueel gemotiveerd zijn en zich niet baseren op de misbruiken van de betrokken personen. Uit de cijfers van juni tot en met december 2015 (de enige die op dit moment beschikbaar zijn) blijkt dat de overgrote meerderheid van de personen die een meervoudige asielaanvraag indienen, ontzegd worden van opvang. Slechts 7% onder hen behoudt namelijk zijn recht op opvang. Nochtans blijkt uit de cijfers van het CGVS dat meer dan 40% van de meervoudige asielaanvragen in 2015 in overweging werden genomen.

Zelfs indien de persoon opnieuw het recht op volledige materiële opvang verkrijgt na de beslissing tot inoverwegingname, zal hij op straat beland zijn in de periode tussen de indiening van de meervoudige asielaanvraag en de beslissing door het CGVS²²⁸. Volgens Myria is het raadzaam dat de wet aangevuld wordt om de beperking van de opvang slechts toe te staan aan meervoudige asielzoekers die een nieuwe asielaanvraag indienen "met als enige doel hun recht op opvang te behouden".

Bovendien kwam in 2015 de te vage definitie van de meervoudige aanvraag aan het licht. De vreemdelingenwet spreekt van "een volgende asielaanvraag"²²⁹ en maakt geen enkel onderscheid tussen een aanvraag die vlak na de weigering van een vorige aanvraag ingediend werd en diegene die jaren later na een terugkeer naar het land van herkomst ingediend werd. Zowel het Hof van Cassatie²³⁰ als de Arbeidsrechtbank van Gent²³¹ zijn van oordeel dat een asielaanvraag die na een terugkeer naar zijn land van herkomst wordt ingediend, niet als een meervoudige aanvraag moet beschouwd worden. Volgens Myria is het raadzaam om deze verduidelijking in de wet toe te voegen om te vermijden dat mensen in fundamenteel verschillende situaties op dezelfde wijze behandeld worden.

Figuur 31. Asielstatistieken (Bronnen: Fedasil; CGVS, Asielstatistieken, maandverslag, december 2015, 7 januari 2016, p. 13)



226 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 135/2011, 27 juli 2011, punt B.7.1 tot B.10 (spec. B.9.4.).

227 Het betreft hier een uitsluiting in algemene zin, een maatregel voorzien in artikel 4 van de opvangwet, die niet verward mag worden met een disciplinaire maatregel tot uitsluiting voorzien in artikel 45 van dezelfde wet.

228 Het CGVS moet deze beslissingen binnen de acht werkdagen nemen, maar deze termijn begint pas te lopen vanaf de ontvangst van het dossier dat door DVZ werd overgemaakt. En er staat geen sanctie op overschrijding van die termijn (art. 57/6/2, tweede lid van de vreemdelingenwet).

229 Art. 51/8 van de vreemdelingenwet.

230 Hof van Cassatie, arrest nr. P.13.2061.N, 21 januari 2014.

231 Arbeidsrechtbank Gent, Uitspraak in Kort geding, 1 oktober 2015, nr. 15/6/K. Zie ook: Agentschap I-I, *Tweede asielaanvraag na terugkeer uit land van herkomst is nieuwe asielaanvraag*, 21 oktober 2015, BESCHIKBAAR OP: www.kruispuntmi.be/nieuws.

2.1.7. | De opvang van personen in de "Dublinprocedure": het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veroordeelt België

Op 7 juli 2015 heeft het Europees Hof voor de Rechten van Mens België veroordeeld wegens het niet verlenen van opvang gedurende vier weken aan een Servische familie van Roma-herkomst, die een overdrachtsbeslissing naar Frankrijk in het kader van een Dublinprocedure hadden gekregen. In dit geval bestond de kwetsbaarheid en de nood aan bijzondere bescherming uit de jonge leeftijd van de kinderen, waaronder een zuigeling en een kind met een handicap. Volgens het Hof hebben de autoriteiten verzaakt aan hun verplichting om hen niet bloot te stellen aan een vernederende behandeling gedurende vier weken (ze hebben negen dagen doorgebracht in een openbare ruimte en, na twee nachten in een transitcentrum, drie weken in een station). Het Hof is evenwel van mening dat België niet verantwoordelijk is voor het overlijden van hun dochtertje met een handicap kort na hun terugkeer naar Servië omdat het oorzakelijk verband tussen het ontbreken van opvang in België en het overlijden in Servië niet vaststaat. Het Hof is eveneens van oordeel dat deze familie niet heeft kunnen genieten van een effectief beroep²³². Deze zaak²³³ zal nog beoordeeld worden door de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op vraag van België. Voor Myria is het recht op een effectief beroep²³⁴ van essentieel belang en daarom ook de reden waarom het ingeroepen werd in een klacht met betrekking tot de Dublin III-verordening die ingediend werd bij de Europese Commissie (zie punt 2.1.2.).

2.1.8. | Versterking van de vaststelling en de specifieke begeleiding van kwetsbare asielzoekers

De opening van een groot aantal nieuwe opvangplaatsen heeft de inzet gevraagd van veel medewerkers en van privé-partners, waarvan sommigen weinig of geen ervaring hebben in de asielsector. Gezien het feit dat het grote merendeel van de asielzoekers afkomstig is van oorlogslanden (eind januari 2016 was 70% van het opgevangen publiek afkomstig uit Syrië, Irak, Afghanistan of Somalië²³⁵), zijn er uiteraard veel slachtoffers van folteringen of trauma's en hebben

ze nood aan een specifieke begeleiding. Voor Myria is het dus essentieel dat naast de investering in infrastructuur, de autoriteiten ook investeren in de opleiding van het personeel en de medische en psychologische begeleiding van asielzoekers. Het is noodzakelijk dat er controles worden gevoerd om na te gaan of elke asielzoeker toegang heeft tot begeleiding die aangepast is aan zijn noden. Deze controles moeten in alle opvangstructuren worden gehouden met verhoogde aandacht voor de nieuwe spelers die nog geen ervaring in de sector hebben. Fedasil houdt bij deze laatste een bezoek ter plaatse voorafgaand aan de toekenning om een opvangstructuur uit te baten, vervolgens na de opening van de opvangstructuur en tot slot één of meerdere controles na de opening²³⁶. Volgens Myria verdient de detectie van kwetsbare personen vanaf de indiening van hun asielaanvraag en de opvolging van hun specifieke noden bijzondere aandacht van alle actoren in de asiel- en opvangsector. Dit is trouwens een Europese verplichting die vastgelegd werd door de opvangrichtlijn²³⁷.

De detectie van kwetsbare personen vanaf de indiening van hun asielaanvraag en de opvolging van hun specifieke noden verdient bijzondere aandacht van alle actoren in de asiel- en opvangsector.

2.1.9. | Versoepelde toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers

Sinds 9 november 2015 werd de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers versoepeld. Als het CGVS nog geen beslissing heeft genomen, kunnen zij vier maanden na hun asielaanvraag een arbeidskaart C verkrijgen (in plaats van na zes maanden zoals voorheen)²³⁸.

2.1.10. | Weigering of intrekking van de bescherming aan mensen die "een gevaar voor de openbare orde" vormen

De Conventie van Genève voorziet dat een persoon uitgesloten kan worden van het statuut van vluchteling, en

232 Zie *Detentie, terugkeer en verwijdering*, Hoofdstuk 7, 2.2.1.

233 EHRM, *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, raadpleegbaar via <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-155818>.

234 Zie *Detentie, terugkeer, verwijdering*, Hoofdstuk 7, 2.2.1.

235 Fedasil, *statistisch maandrapport*, januari 2016, p. 4, Beschikbaar op: www.fedasil.be.

236 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Tussenkomst door de heer Stéphane Crusnière bij de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer, Integraal verslag*, CRIV 54 COM 353, 2 maart 2016, p. 6.

237 Art. 21 en 22 van de opvangrichtlijn. Zie ook: Focus 3, *De omzetting in Belgisch recht van Europees recht inzake asiel en migratie*.

238 Art. 17 koninklijk besluit houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, gewijzigd door het koninklijk besluit van 29 oktober 2015.

dit in drie specifieke gevallen. Deze uitsluitingsclausule is van toepassing op personen "van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat: a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan (...); b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."²³⁹

De kwalificatierichtlijn²⁴⁰ staat aan de lidstaten toe om sommige personen uit te sluiten van internationale bescherming in omstandigheden die veel ruimer zijn dan de Conventie van Genève. Een wet van 10 augustus 2015²⁴¹ die gebruik maakt van de mogelijkheden aangeboden door deze richtlijn – met inbegrip van sommige die niet verplicht zijn in het Europees recht –, vergroot aanzienlijk de mogelijkheden van uitsluiting, weigering en intrekking van het vluchtelingenstatuut en subsidiaire bescherming. Deze wet maakt het voor het CGVS mogelijk om het statuut in te trekken van een vluchteling die een "gevaar vormt voor de samenleving" als gevolg van een definitieve veroordeling "voor een bijzonder ernstig misdrijf", en zelfs zonder veroordeling "als er redelijke gronden bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid"²⁴². Er is ook voorzien dat het CGVS het vluchtelingenstatuut kan intrekken indien dit verkregen is "op grond van feiten die hij verkeerd heeft weergegeven of achtergehouden, van valse verklaringen of van valse of vervalste documenten die doorslaggevend zijn geweest voor de toekenning van het statuut of ten aanzien van de vreemdeling wiens persoonlijk gedrag later erop wijst dat hij geen vervolging vreest."²⁴³

De begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus kunnen worden uitgesloten van deze bescherming in nog ruimere omstandigheden: behalve de gevallen van toepassing op vluchtelingen, zouden zij uitgesloten moeten worden van bescherming als zij "een ernstig misdrijf

hebben gepleegd"²⁴⁴, en kunnen ze uitgesloten worden indien zij hun land hebben verlaten enkel en alleen om aan een veroordeling te ontsnappen als gevolg van een overtreding, hoe klein dan ook, die strafbaar zou zijn met een gevangenisstraf indien zij in België was gepleegd²⁴⁵. In welke gevallen kunnen we spreken van een "ernstig misdrijf" dat een uitsluiting van subsidiaire bescherming zou rechtvaardigen? De wet definieert dit niet duidelijk. Volgens de RvV moet men dit begrip strikt interpreteren, naar analogie van de uitsluitingsclausule in het Verdrag van Genève en rekening houdend met de ernst van het gedrag en de werkelijk veroorzaakte schade. Zo is bijvoorbeeld het louter in het bezit van drugs zijn niet voldoende zwaar. Echter, een veroordeling tot een gevangenisstraf tot 25 jaar voor herhaalde verkoop van verdovende middelen kan de uitsluiting van subsidiaire bescherming rechtvaardigen, zelfs als de feiten oud zijn en in België werden gepleegd²⁴⁶ (voor de uitsluiting van vluchtelingen is het Verdrag Genève enkel van toepassing voor feiten die zijn gepleegd vóór hun aankomst in het gastland).

Voor Myria spreekt het voor zich dat de autoriteiten personen die schuldig zijn aan gruweldaden, kunnen uitsluiten van internationale bescherming en ervoor zorgen dat deze personen het asielrecht niet misbruiken om van straffeloosheid te genieten voor deze daden. Myria merkt echter op dat deze wet, net zoals de kwalificatierichtlijn, het mogelijk maakt om personen van een bescherming uit te sluiten in situaties die niet onder het Verdrag van Genève vallen. UNHCR is van mening dat de uitbreiding van deze uitsluitingsgronden niet is toegestaan door het Vluchtelingenverdrag²⁴⁷. De gevallen die de uitsluiting of intrekking van de bescherming in België toestaan, gaan veel verder dan oorlogsmisdaden of terrorisme. Daarnaast zijn bepaalde termen bijzonder vaag. In welk specifiek

Myria herinnert aan de noodzaak om het concept "bedreiging voor de nationale veiligheid" nauwkeurig te definiëren om arbitraire interpretatie te vermijden.

239 Artikel 1F van het Verdrag van Genève van 1951.

240 Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, hierna Kwalificatierichtlijn genoemd, art. 12, 14, 17.

241 Wet van 10 augustus 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 om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid in de aanvragen tot internationale bescherming.

242 Art. 55/3/1, §1 vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015

243 Art. 55/3/1, §2 vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015.

244 Art. 55/4, §1, eerste alinea, c) vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015.

245 Art. 55/4, §3 vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015.

246 RvV (3 rechters) 28 mei 2015, nr. 146.650.

247 Volgens UNHCR "de uitsluitingsgronden worden op *exhaustieve* wijze opgesomd in de Conventie van 1951 (...), ze kunnen niet uitgebreid worden in geval van het ontbreken van een akkoord tussen alle Partijstaten" (vrije vertaling: "the grounds for exclusion are *exhaustively* enumerated in the 1951 Convention (...), they cannot be expanded in the absence of an agreement by all State Parties"), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted* (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28 januari 2005, p. 27, www.refworld.org/docid/4200d8354.html; zie ook UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 september 2003, punt 3, p. 2, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3f5857684.

geval kunnen we beschouwen dat een vreemdeling een "bedreiging voor de nationale veiligheid" vormt? Dit is niet door de wet gedefinieerd. Myria herinnert aan de noodzaak om dit concept nauwkeurig te definiëren om arbitraire interpretatie te vermijden²⁴⁸.

Wat gebeurt er met personen uitgesloten van internationale bescherming? Myria herinnert eraan dat het internationaal recht de verwijdering verbiedt van uitgesloten personen die een ernstig risico op mishandeling lopen. Het verbod op mishandeling opgenomen in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is absoluut en geldt ongeacht het gedrag van de betrokkene. Het blijft te allen tijde geldig, ook in tijden van oorlog of van een "noodsituatie die een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de natie" zoals een terroristische dreiging²⁴⁹. In dit opzicht voorziet de wet in een verplichte evaluatie van het CGVS over de verenigbaarheid van de verwijdering met dit risico: deze garantie mag niet verwaarloosd worden²⁵⁰. In het geval dat het advies van het CGVS tegen een verwijdering gekant is, betreurt Myria dat de DVZ alsnog de persoon eenvoudigweg kan verwijderen door "een met redenen omklede beslissing (die) omstandig aantoonde dat het advies van het CGVS niet meer actueel is"²⁵¹. In geval van wijziging van de situatie tussen de vaststelling van het terugkeerbesluit en de uitvoering daarvan zou, volgens Myria, voorzien moeten worden in een nieuwe verplichte raadpleging van het CGVS, dat veel meer gespecialiseerd en uitgerust is dan de DVZ om het risico op refoulement te beoordelen. De DVZ blijft nog steeds gebonden aan de verplichting van non-refoulement en kan geen BGV uitvoeren in geval van een ernstig risico op mishandeling.

Door de aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden voor het intrekken van de bescherming, en dus eventueel van het verblijf, kan de nieuwe wet meer "onverwijderbare" personen voortbrengen die zich in een onoplosbare situatie bevinden: zonder de mogelijkheid te worden verwijderd van het grondgebied maar zonder verblijfsvergunning. Tijdens de parlementaire behandeling was de staatssecretaris voor

Asiel en Migratie op de hoogte aangezien hij stelde dat: "De problematiek van de vreemdelingen die niet naar hun land van oorsprong kunnen worden teruggebracht, niet nieuw is. Dit is een terugkerend probleem, waar alle Staten die het beginsel van non-refoulement naleven, mee worden geconfronteerd (...). Volgens de vreemdelingenwet is het toegestaan een uitgesloten vreemdeling eventueel te verwijzen naar een derde land, maar die mogelijkheid blijft – om zeer begrijpelijke redenen – theoretisch²⁵²". Myria moedigt de wetgever aan om deze situatie te regelen. Het feit dat dit probleem oud is en er nog geen oplossing voor gevonden is, is uiteraard geen geldige reden om het niet te willen regelen.

In 2015 heeft het Europees Hof van Justitie van de EU bevestigd dat de lidstaten het recht hebben om een verblijfsvergunning in te trekken van een erkend vluchteling om dwingende redenen verbonden aan de nationale veiligheid of openbare orde. Volgens het Hof veronderstelt het gebruik van het begrip openbare orde echter "dat de hantering van het begrip "openbare orde" hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, (...) dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast"²⁵³. De enkele omstandigheid dat de betrokkene een organisatie, door de EU beschouwd als terroristisch, gesteund heeft "niet automatisch tot gevolg zou mogen hebben dat zijn verblijfstitel krachtens deze bepaling wordt ingetrokken." Dit geldt ook als de persoon strafrechtelijk veroordeeld werd voor dergelijke steun. De autoriteiten moeten controleren of de rol van de vluchteling in de steun aan de betrokken organisatie en de ernst van de handelingen die aan hem kunnen worden toegeschreven "dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde" zijn om de intrekking van een verblijfsvergunning te rechtvaardigen²⁵⁴. Hoewel de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, betekent dit niet noodzakelijk het verlies van het vluchtelingenstatuut. De staat moet de verplichting van non-refoulement respecteren als hij de betrokkene wil uitwijzen. Indien, om welke reden dan ook (bijvoorbeeld als gevolg van non-refoulement en het recht op een gezinsleven), de lidstaat beslist om de uitvoering van de verwijderingsbeslissing op te schorten, verbiedt het Europees recht om de persoon de toegang te weigeren tot de sociale voordelen, gegarandeerd door de kwalificatierichtlijn, tenzij een uitzondering bepaald door diezelfde richtlijn van toepassing is²⁵⁵.

248 Zie Federaal Migratiecentrum, *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 193-199.

249 EHRM (GC), Saadi t. Italië, 28 februari 2008, §§124-149. Volgens het Hof "it is not possible to weigh the risk of ill-treatment against the reasons put forward for the expulsion in order to determine whether the responsibility of a State is engaged under Article 3, even where such treatment is inflicted by another State. In that connection, the conduct of the person concerned, however undesirable or dangerous, cannot be taken into account" (§138).

250 Het valt echter te betreuren dat de wet slecht geformuleerd is omdat het CGVS de verenigbaarheid van de verwijdering slechts met "de artikelen 48/3 en 48/4" van de Vreemdelingenwet die betrekking hebben op de – beperkte – definities van vluchteling en subsidiaire bescherming, dient na te gaan, terwijl voor de correcte naleving van het verbod op refoulement, dat absoluut is, men meer bepaald artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU had moeten voor ogen houden. Myria betreurt het dat de Kamerleden het advies van de Raad van State op dit punt niet gevolgd hebben (*Parl. St.*, Kamer nr. 54, 1197/001, pp. 46-47).

251 Art. 74/17 §1, tweede alinea vreemdelingenwet.

252 DE KAMER, *Parl. Doc.*, 54 1197/003, p. 19.

253 HvJ, H.T. t. Land Baden-Württemberg, 24 juni 2015, C-373/13, §79.

254 HvJ, *Ibid.*, §§87-93.

255 HvJ, *Ibid.*, §§94-98.

2.1.11. | Het verblijf voor erkende vluchtelingen en hun familieleden wordt onzeker

Een wetsontwerp dat op 28 april 2016 aangenomen is door het parlement, voorziet dat het verblijfsrecht van erkende vluchtelingen beperkt en geconcretiseerd zal worden door een verblijfstitel met een geldigheid van 5 jaar. Dit verblijfsrecht zal van onbeperkte duur worden 5 jaar na de indiening van de asielaanvraag, behalve indien het statuut beëindigd of ingetrokken is geweest²⁵⁶. Het einde van het verblijf van de begunstigde van de internationale bescherming kan ook het einde van het verblijf van zijn familieleden teweeg brengen²⁵⁷.

Het is paradoxaal om enerzijds te eisen dat vreemdelingen beloven zich te integreren vanaf hun aankomst op het grondgebied, en dat anderzijds de overheid maatregelen neemt die hun statuut en de duur van hun verblijf onzeker maken.

Daarnaast is er voorzien dat zelfs in geval van intrekking of beëindiging van het vluchtelingenstatuut door het CGVS, het verblijfsrecht niet automatisch eindigt. De DVZ is er namelijk toe gehouden om voor het einde van het verblijf rekening te houden met "de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokkene, met de duur van zijn verblijf in het Rijk, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn

land van herkomst"²⁵⁸. In een brief van 21 oktober 2015 dat gestuurd werd naar de asielzoekers, kondigde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie deze maatregel al aan door te vermelden dat "de Belgische overheid heeft beslist om de asielwet te verstrengen" en "de asielzoekers die het vluchtelingenstatuut verkregen hebben, zullen slechts een machtiging tot verblijf van 5 jaar verkrijgen". Myria merkt opnieuw op dat deze brief een maatregel aankondigt die nog niet in werking is getreden op het moment van de verspreiding ervan en dus – op dat moment – foutieve informatie overmaakte met opnieuw als doel om de indiening van een asielaanvraag in België minder "aantrekkelijk" te maken.

Myria meent dat het paradoxaal is om enerzijds te eisen dat vreemdelingen beloven zich te integreren vanaf hun aankomst op het grondgebied, en dat anderzijds de overheid maatregelen neemt die hun statuut en de duur van hun verblijf onzeker maken. Een goede integratie wordt zeker aangemoedigd als de persoon

vooruitzicht heeft op een duurzaam verblijf. De studie *Careers*, gepubliceerd door Myria in 2014, toont aan dat de afhankelijkheid van vroegere asielzoekers van sociale bijstand duidelijk vermindert met de duur van hun verblijf²⁵⁹.

2.2. | NBMV

2.2.1. | Recht van NBMV's op een voogd en aangepaste opvang

De toestroom van NBMV's was bijzonder groot in 2015 (6 keer meer asielaanvragen werden geregistreerd in 2015: 486 in 2014 en 3.009 in 2015²⁶⁰). Zij kregen niet allemaal een voogd binnen een redelijke termijn, ondanks de snelle reactie door de Dienst Voogdij van de FOD Justitie die geleid heeft tot de aanwerving en opleiding van nieuwe voogden (zowel professioneel als privé). Zolang de NBMV's geen voogd hebben, is het onmogelijk om over te gaan tot een asiel- of verblijfsinterview aangezien de NBMV niet wettelijk vertegenwoordigd is. Wat de opvang betreft, werden er grote inspanningen geleverd om opvangplaatsen aangepast aan NBMV's aan te bieden. Nochtans hebben sommigen niet onmiddellijk een aangepaste plaats gekregen. Fedasil heeft besloten dat uitzonderlijk en om specifieke plaatsen voor NBMV's vrij te maken, bepaalde categorieën jongeren in opvangplaatsen tussen de volwassenen zouden moeten kunnen verblijven. Het gaat om jongeren waarvan de leeftijd betwist wordt en NBMV's ouder dan 17 jaar die voldoende maturiteit hebben²⁶¹. Er werd ook beslist dat wanneer de DVZ twijfels uit over de minderjarigheid van een jongere, deze opgevangen wordt in een opvangplaats voor volwassenen in afwachting van het resultaat van de leeftijdtest²⁶². Dit roept vragen op aangezien de jongere in principe van het voordeel van de twijfel moet kunnen genieten.

256 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdeling, DOC 54 1730/7, art. 49 §1 gewijzigd door de aangenomen tekst.

257 Ibid., art. 11 §3, laatste alinéa, ingevoegd door de aangenomen tekst.

258 Ibid., art. 11 § 3 ingevoegd door de aangenomen tekst.

259 A.REA en J.WETS (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gent, 2014. De studie en zijn samenvatting zijn beschikbaar op www.myria.be.

260 CGVS, *Asielstatistieken, maandrapport*, april 2016, p. 13.

261 Fedasil, Instructie betreffende de toewijzing van een volwassenplaats aan NBMV ouder dan 17 jaar en NBMV met leeftijdswijfel, www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/20151109_instructie_fedasil_nbmvm_17jaar_met_leefdtijdswijfel.pdf

262 DE KAMER, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op vraag nr. 7932 van mevrouw Sarah Smeyers, Commissie van de Binnenlandse Zaken*, CRIV 54 COM 295, 16 december 2015.

2.2.2. | Nieuw verplicht in te vullen formulier voor de instanties om de aanwezigheid van een NBMV, met inbegrip van de EER-onderdanen, te signaleren

Elke openbare instantie (politie, gemeente,...) die voor de eerste maal in contact komt met een NBMV heeft de verplichting om hem te signaleren bij de Dienst Voogdij en de DVZ²⁶³. Dit signalement gebeurt aan de hand van een fiche waarvan de inhoud geactualiseerd werd door een omzendbrief van 8 mei 2015²⁶⁴. Deze fiche heeft voortaan ook betrekking op niet-begeleide minderjarigen die afkomstig zijn uit de Europese Economische Ruimte (EER)²⁶⁵. De omzendbrief die deze fiche begeleidt, beoogt de versterking van de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten, politiediensten, de Dienst Vreemdelingenzaken en de Dienst Voogdij. Er wordt meer bepaald verduidelijkt dat de politie een onderzoek van de woonplaats moet doen van de NBMV die zich wettig op ons grondgebied bevindt voor een kort verblijf. Dit onderzoek dient te gebeuren voor het verstrijken van de visumtermijn of van de termijn van drie maanden voor jongeren met een visumvrijstelling. De signalementsfiche moet ingevuld worden indien de NBMV zich nog steeds op dat adres bevindt. De omzendbrief vraagt aan de gemeentediensten om beslissingen van de DVZ niet alleen aan de voogd te betekenen, maar ook om een kopie te sturen naar de verblijfplaats van de jongere en naar de Dienst Voogdij. Er wordt ook in verduidelijkt dat de voogd "verplicht is om opvolging te verlenen aan elke uitnodiging" van de DVZ met de uitleg dat hij zich naar de gemeente moet begeven om hem een beslissing met betrekking tot zijn pupil te laten betekenen.

2.2.3. | Toegang tot de uitgebreide ziekteverzekering voor NBMV, met inbegrip van de EER-onderdanen

Sinds 27 augustus 2015 hebben NBMV's afkomstig uit de EER toegang tot de ziekteverzekering²⁶⁶. Deze

263 Art. 6 programmawet (I) van 24 december 2002 (art. 479) - Titel XIII - Hoofdstuk VI: Voogdij van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

264 Omzendbrief van 8 mei 2015 betreffende de signalementfiche van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en hun tenlasteneming, B.S., 20 mei 2015.

265 Zie *Jaarverslag migratie 2013*, hoofdstuk III.1.

266 Art. 32, 22° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, gewijzigd door de wet van 17 juli 2015 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid, MB, 17 augustus 2015.

jongeren konden sinds 1 december 2014²⁶⁷ genieten van een voogd. Vanaf nu kunnen ze gedekt worden door de ziekteverzekering op voorwaarde dat men:

- ofwel sinds minstens drie opeenvolgende maanden onderwijs volgt in een onderwijsinstelling die erkend werd door een Belgische overheid;
- ofwel vrijgesteld is van de schoolplicht door de "Commissie van advies voor het Buitengewoon Onderwijs" of "la Commission consultative de l'enseignement spécial" of de "Sonderschulausschuss";
- ofwel zich aangeboden heeft bij een dienst voor preventieve gezinsondersteuning erkend door een Belgische overheid, voor zover men niet onderworpen is aan de schoolplicht.

2.3. | Staatloosheid

De Raad van de EU heeft, in lijn met de campagne van UNHCR met als doel om staatloosheid tegen 2024 uit te roeien, op 4 december 2015 conclusies omtrent staatloosheid aangenomen. Dit document nodigt de Europese Commissie en de lidstaten uit om betrouwbare gegevens over staatloosheid en de procedures tot vaststelling van staatloosheid te verzamelen en goede praktijken uit te wisselen, door gebruik te maken van het Europees migratienetwerk als platform. De nationale contactpunten van de lidstaten werden uitgenodigd om er actief aan deel te nemen "om ervoor te zorgen dat het een nuttig instrument wordt met het oog op het verminderen van het aantal staatlozen, het verbeteren van hun bescherming, en het verkleinen van het risico op discriminatie"²⁶⁸. Het Regeerakkoord van oktober 2014 voorziet bepaalde verbeteringen voor staatlozen, zoals de specialisatie van de magistraten per juridisch arrondissement en de mogelijkheid voor hen om advies in te winnen bij het CGVS. De regering heeft voorzien dat de erkenning van het statuut van staatloze zich "in principe" zal vertalen in het verkrijgen van een tijdelijke verblijfsvergunning na controle van de DVZ om eventuele inbreuken tegen de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen vaststellen. Myria heeft op dit punt geen noemenswaardige vooruitgang vastgesteld en kan alleen de aanbevelingen die vorig jaar gemaakt werden in herinnering brengen²⁶⁹.

267 Zie hierover: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 87.

268 "De Raad neemt conclusies aan over staatloosheid", persbericht 893/15, 4 december 2015, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/

269 Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 84-85.

Kader 15.

Hervestiging en humanitaire visa: legale migratiekanalen voor mensen die internationale bescherming nodig hebben

In 2015 maakten 276 personen gebruik van het hervestigingsprogramma naar België. Dat waren onder meer 188 gevluchte Syriërs – in Libanon (141), in Jordanië (4) en in Turkije (43) en 88 Congolezen in Burundi²⁷⁰. Het hervestigingsprogramma dat in samenwerking met het UNHCR wordt geleid, maakt het mogelijk voor mensen die naar een derde land zijn gevlucht en van wie geïdentificeerd wordt dat ze nood hebben aan internationale bescherming, te hervestigen in een ander land dat, vooraf, toestemde om een recht op een duurzaam verblijf toe te kennen.

Volgens de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zijn in 2015 ook 843 visa afgeleverd om humanitaire redenen (voor alle types van motieven samen) aan onderdanen van Syrië, Burundi, Rusland, DR Congo en Turkije, tegenover 208 in 2014²⁷¹. Ze gingen naar mensen uit religieuze minderheden die bescherming nodig hadden, zoals de 281 christenen uit Aleppo die uit Syrië werden teruggetrokken²⁷² (een operatie die voor controverser zorgde²⁷³). Ook al is ze voorzien in de Europese wetgeving²⁷⁴, toch is het humanitaire visum niet als dusdanig voorzien in de Belgische wet. Het komt toe aan de algemene bevoegdheid van de minister en zijn administratie rond de aflevering van visa. Een vreemdeling

kan om (onbepaalde) humanitaire redenen een visum voor kort verblijf aanvragen om toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied maar dat hangt af van de discretionaire beoordeling van de DVZ of de minister. In dat soort situaties kan de DVZ of de minister ook zijn discretionaire macht aanwenden en een visum voor lang verblijf toekennen (van meer dan 3 maand). Ook dat is een gunst en geen recht²⁷⁵.

Myria drukt erop dat de visa die afgeleverd worden om humanitaire redenen op dit moment, naast de hervestiging, een van de enige legale en veilige (maar discretionaire) manieren is om toegang tot het grondgebied te krijgen voor mensen die internationale bescherming zoeken en een asielaanvraag in ons land willen indienen. Zonder zijn ze genooddaakt om een gevaarlijke – vaak levensgevaarlijke – reis te ondernemen. Daarom heeft Myria in juni 2015 de overheid verzocht om soepeler op te treden bij de aflevering van humanitaire visa in het licht van de huidige humanitaire crisis, met name bij het onderzoek van de aanvragen die worden ingediend door familieleden in ruime zin van Belgen of personen die wettig in België verblijven (en die niet in aanmerking komen voor een gezinshereniging) of kwetsbare personen. De aflevering van humanitaire visa is ook een doeltreffend middel om het gras voor de voeten van mensensmokkelaars weg te maaien.

Merk op dat er in 2015 binnen Europa een nieuw 'relocatie'-systeem is opgezet voor personen die nood hebben aan bescherming en die in Griekenland en Italië aankomen. Dit was in het kader van de ondernomen acties op Europees vlak om de asielcrisis aan te pakken. Dat onderwerp wordt verder uitgediept in het focusartikel *Europa in (asiel)crisis*.

AANBEVELINGEN

Wat betreft internationale bescherming, beveelt Myria aan dat:

- asielzoekers correcte, actuele, volledige en begrijpelijke informatie krijgen vanaf het moment dat ze een asielaanvraag doen, met name door de verdeling van de brochures die opgesteld werden door de Europese Commissie in kader van de Dublin-III Verordening;
- de asielinstanties en de opvangstructuren systematisch een procedure voor de detectie van kwetsbare personen opzetten en hen een aangepaste begeleiding bieden;
- de overheden daadwerkelijke reflectie opzetten om de situatie te omkaderen van personen die zijn uitgesloten van internationale bescherming of van wie de internationale beschermingsstatus is ingetrokken.

270 Informatie van Fedasil, ontvangen per mail op 1 juni 2016.

271 "Hardvochtig migratiebeleid? Humanitaire visa x4. Focus op religieuze minderheden o.a. Christenen uit Syrië.", berichtgeving van Theo Francken op Twitter, 1 april 2016.

272 244 personen tijdens de zomer van 2015 en 37 in december 2015.

273 Zie met name: KAMER, *Commissie Binnenlandse zaken*, 14 juli 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 26-42.

274 Art. 5 §4, c, Europese Schengengrenscode (562/2006/EG); Art. 25 §1, a, i, Europese Visumcode (810/2009/EG).

275 Art. 9, vreemdelingenwet.