



FOCUS: DE OMZETTING IN BELGISCH RECHT VAN EUROPEES RECHT INZAKE ASIEL EN MIGRATIE

Deze focus gaat dieper in op de omzetting van het recht van de Europese Unie (voornamelijk Europese richtlijnen) met betrekking tot asiel en migratie in Belgisch recht. We onderzoeken niet tot in het kleinste detail op welke manier de richtlijnen werden omgezet noch wat de eventuele tekortkomingen zijn in onze nationale wetgeving of in de praktijk. We belichten eerder enkele voorbeelden die Myria in het verleden al eens analyseerde of die in dit jaarverslag uitgebreider aanbod komen. Ook de juridische gevolgen van de niet-omzetting van die richtlijnen door België worden kort voorgesteld. Tot slot maken we een snelle vergelijking met de uitvoering van de Europese verordeningen.

1. STAND VAN DE OMZETTING VAN DE EUROPESE RICHTLIJNEN OP HET GEBIED VAN ASIEL EN MIGRATIE

Een Europese richtlijn is bindend voor wat het resultaat betreft dat de lidstaten moeten behalen. De lidstaten zijn vrij om de vorm en de middelen te kiezen om dat doel te bereiken³⁶⁷. Daarvoor moeten ze de richtlijn omzetten of, met andere woorden, hun nationale wetgeving aanpassen en alle maatregelen nemen die nodig zijn om

de voorgeschreven doelstellingen binnen de vastgestelde termijn te bereiken.

In de regel lopen vele lidstaten achterstand op bij de omzetting van richtlijnen. Volgens het laatste verslag van de Europese Commissie over de toepassing van het Unierecht in 2014³⁶⁸ is België de lidstaat die alles bij elkaar genomen het vaakst achterstand opliep bij de omzettingen.

Vermoedt de Commissie dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen (laattijdige en/of onvolledige omzetting)? Dan kan ze een formele inbreukprocedure inleiden. De Commissie stuurt dan een ingebrekestelling naar de lidstaat. Die beschikt over een bepaalde termijn om uitleg te verschaffen. Bevredigt het antwoord de Commissie niet, dan zendt ze een gemotiveerd advies naar de lidstaat met het verzoek om dat op te volgen. Als de lidstaat daar binnen de vastgestelde termijn geen gevolg aan geeft, dan kan de Europese Commissie die inbreuk aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU)³⁶⁹. Die procedure kan leiden tot een veroordeling door het HvJEU. Wanneer een lidstaat de nationale maatregelen tot omzetting van een richtlijn niet heeft meegedeeld of opnieuw wordt veroordeeld omdat hij een arrest niet nakomt, dan kan het HvJEU hem veroordelen tot de betaling van een forfaitaire som en/of een dwangsom. Die mag wel niet hoger mag zijn dan het voorstel van de Commissie³⁷⁰.

De inbreukprocedure wordt doorgaans voorafgegaan door een systeem dat door de Europese Commissie in 2008 werd ingevoerd en dat de "EU Pilot" werd genoemd. Dat systeem wil een betere toepassing verzekeren van het Europees recht door de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie te bevorderen voor aangelegenheden die verband houden met de overeenstemming van de nationale wetgeving of de rechtspraak met het recht van de EU. Het is de bedoeling dit proces in een vroegtijdig stadium te gebruiken om zo een probleem te verduidelijken of op te lossen en op die manier een formele inbreukprocedure te vermijden. Toch heeft de Commissie nog altijd de mogelijkheid om een inbreukprocedure in te leiden zonder eerst de EU pilot in te schakelen, als de dringendheid of een hoger belang dat rechtvaardigen. Deze analyse heeft geen betrekking op de EU Pilot-procedures die werden gestart tegen België in verband met de omzetting van de richtlijnen met betrekking tot asiel en migratie³⁷¹, maar wel op de inbreukprocedures.

368 COM(2015) 329 final, EUROPESE COMMISSIE, *Controle op de toepassing van het Unierecht - Jaarverslag 2014*, 9 juli 2015.

369 Art. 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

370 Art. 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

371 COM(2011) 930 final, EUROPESE COMMISSIE, *Tweede evaluatieverslag over EU-Pilot*, 21 december 2011.

367 Art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

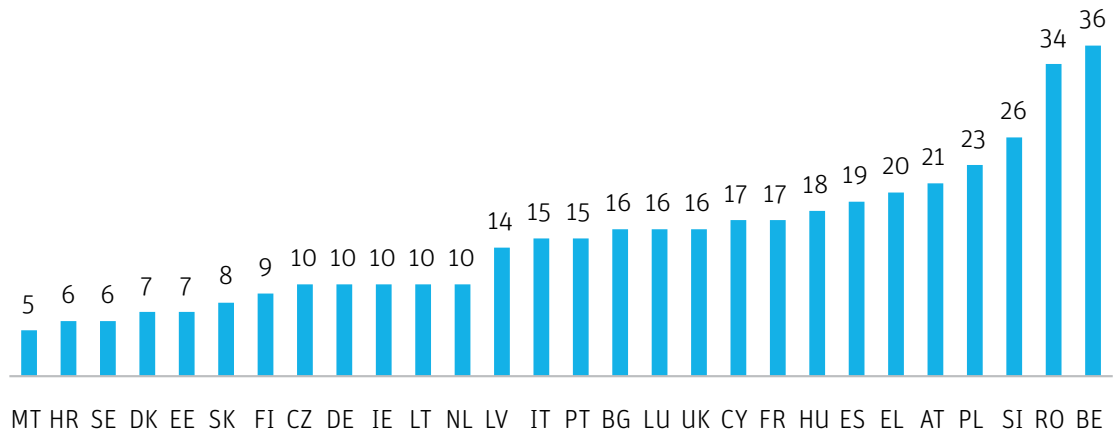
Figuur 41.

A. Laattijdige omzetting van richtlijnen in de EU-28 (op 31 december 2014) –

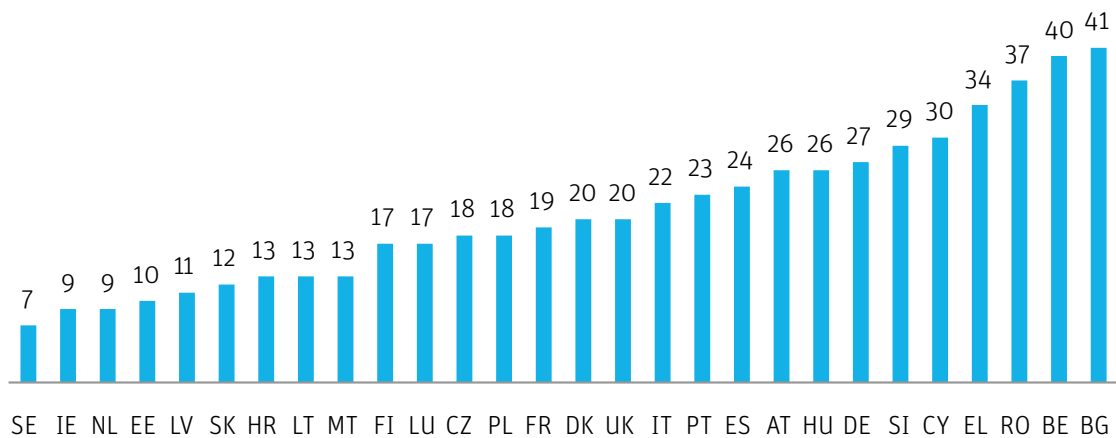
B. Nieuwe in 2014 openstaande inbreukprocedures voor laattijdige omzetting in de EU-28

(Bron: Verslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het Unierecht)

A. Laattijdige omzetting van richtlijnen in de EU-28 (31 december 2014)



B. Nieuwe inbreukprocedures voor laattijdige omzetting in de EU-28



Tabel 14. Inbreukprocedures ingeleid door de Europese Commissie tegen België in verband met asiel en immigratie wegens laattijdige omzetting³⁷²

Naam van de richtlijn	Datum van inwerkingtreding van de richtlijn	Inbreukprocedure tegen België
Asiel		
Richtlijn betreffende tijdelijke bescherming (2001/55/EG)	01/01/2003	Ingebrekestelling (07/03/2003) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof ³⁷³ Intrekking (12/04/2005)
Opvangrichtlijn (2003/9/EG)	06/02/2005	Ingebrekestelling (22/03/2005) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof ³⁷⁴ Intrekking (27/06/2007) ³⁷⁵
Kwalificatierichtlijn (2004/83/EG)	10/10/2006	Ingebrekestelling (27/11/2006) ³⁷⁶ Sepenering (27/06/2007)
Procedurerichtlijn (2005/85/EG)	01/12/2007 (artikel over de rechtsbijstand 01/12/2008)	Ingebrekestelling (29/01/2008) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof ³⁷⁷ Sepenering (24/11/2010)
Procedurerichtlijn - herschikking (2013/32/EU)	20/07/2015 (artikel over de duur van de procedure 20/07/2018)	Ingebrekestelling (23/09/2015) ³⁷⁸
Opvangrichtlijn - herschikking (2013/33/EU)	20/07/2015	Ingebrekestelling (23/09/2015) ³⁷⁹
Immigratie		
Richtlijn tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (2002/90/EG)	05/12/2004	Ingebrekestelling (04/02/2005) Met redenen omkleed advies Sepenering (13/12/2005) ³⁸⁰
Richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen (2003/109/EG)	23/01/2006	Ingebrekestelling (27/03/2006) Met redenen omkleed advies Sepenering (19/02/2009) ³⁸¹
Richtlijn betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht (2003/110/EG)	05/12/2005	Ingebrekestelling (09/02/2006) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof Sepenering (14/04/2009) ³⁸²
Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003/86/EG)	03/10/2005	Ingebrekestelling (05/12/2005) Met redenen omkleed advies Sepenering (12/12/2006) ³⁸³
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)	24/12/2010	Ingebrekestelling (27/01/2011) Met redenen omkleed advies Sepenering (26/04/2012) ³⁸⁴
Richtlijn betreffende de Blauwe Kaart (2009/50/EG)	19/06/2011	Ingebrekestelling (18/07/2011) Sepenering (24/10/2012) ³⁸⁵
Sanctierichtlijn (2009/52/EG)	20/07/2011	Ingebrekestelling (30/09/2011) Met redenen omkleed advies Sepenering (21/03/2013) ³⁸⁶
Richtlijn tot wijziging van de richtlijn betreffende langdurig ingezetenen teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (2011/51/EU)	20/05/2013	Ingebrekestelling (24/07/2013) Sepenering (24/09/2015) ³⁸⁷
Richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning (2011/98/EU)	25/12/2013	Ingebrekestelling (31/03/2014) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof (19/11/2015) ³⁸⁸
Vrij verkeer		
Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer (2004/38/EG)	30/04/2006	Ingebrekestelling (01/06/2006) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof Sepenering (05/06/2008)

- 372 Op de website van de Europese Commissie wordt een zoekmotor ter beschikking gesteld voor haar beslissingen in verband met inbreuken: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=fr.
- 373 De Commissie had bij het HvJEU eveneens een zaak aanhangig gemaakt tegen Luxemburg en Nederland. Voor meer informatie, zie: EUROPESE COMMISSIE *22^{de} jaarverslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht*.
- 374 De Commissie had een zaak tegen zes lidstaten aanhangig gemaakt. Voor meer informatie, zie: EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de toepassing van Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten*, 26 november 2007.
- 375 België heeft 60 nationale uitvoeringsmaatregelen aangemeld, waarvan sommige voorafgaan aan de datum van inwerkingtreding van de richtlijn. De belangrijkste, de wet betreffende de opvang van asielzoekers, dateert echter pas van 12 januari 2007.
- 376 De Commissie had negentien ingebrekestellingen verstuurd en dertien met redenen omklede adviezen. Voor meer informatie, zie: COM (2010)314 final, EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de toepassing van richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft*, en de inhoud van de verleende bescherming, 16 juni 2010.
- 377 De Commissie had besloten om België en Ierland voor het HvJEU te dagen, aangezien alle andere lidstaten de Commissie in kennis hadden gesteld van hun volledige maatregelen tot omzetting van de richtlijn. Voor meer informatie, zie: COM(2010) 465 final, EUROPESE COMMISSIE *Verslag over de toepassing van richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*, 8 september 2010, COM (2010) 465 final.
- 378 Zie hierboven.
- 379 Zie hierboven.
- 380 Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers.
- 381 België had 42 nationale uitvoeringsmaatregelen aangemeld waarvan de belangrijkste pas in 2007 (Wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen) en in 2008 (K.B. van 22 juli 2008 tot vaststelling van bepaalde uitvoeringsmodaliteiten van de vreemdelingenwet) werden genomen.
- 382 België heeft op 15 december 2008 de wet betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het raam van maatregelen tot verwijdering door de lucht aangenomen.
- 383 Om die richtlijn om te zetten, heeft België op 15 september 2006 een wet tot wijziging van de vreemdelingenwet aangenomen.
- 384 De Commissie had 20 inbreukprocedures ingeleid tegen lidstaten die nationale maatregelen niet hadden meegedeeld. Al die procedures werden geseponeerd. België heeft die richtlijn grotendeels omgezet door de goedkeuring van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de vreemdelingenwet. Voor meer informatie, zie: COM(2014) 199 final, EUROPESE COMMISSIE *Mededeling betreffende het EU-terugkeerbeleid*, 28 maart 2014.
- 385 De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen 20 lidstaten wegens niet-omzetting van de richtlijn binnen de vastgestelde termijnen. Al die procedures werden afgesloten. België heeft de voornaamste nationale uitvoeringsmaatregelen aangenomen in 2012. Voor meer informatie, zie: COM(2014) 287 final, EUROPESE COMMISSIE *Mededeling inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan*, 22 mei 2014.
- 386 De Commissie had inbreukprocedures ingeleid tegen 20 lidstaten die de omzetting niet tijdig hadden uitgevoerd. Al die procedures werden afgesloten. Voor meer informatie, zie: COM(2014) 286 final, EUROPESE COMMISSIE *Mededeling over de toepassing van de Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen*, 22 mei 2014.
- 387 België heeft de wet van 19 maart 2014 aangenomen tot wijziging van de vreemdelingenwet alsook het K.B. van 13 februari 2015 tot wijziging van het K.B. van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
- 388 Op vandaag zijn er nog twee inbreukprocedures hangende, namelijk die tegen België en die tegen Slovenië, die zich in het stadium van het met redenen omkleed advies bevindt. Voor meer informatie, zie: Europese Commissie, persbericht, *Commissie daagt België voor het Hof van Justitie van de Europese Unie in verband met de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning*, 19 november 2015.

Deze tabel somt maar liefst zestien inbreukprocedures op wegens (gedeeltelijke) niet-omzetting van richtlijnen op het gebied van asiel en immigratie binnen de vastgestelde termijnen die de Europese Commissie tegen België heeft ingeleid. Vijf zaken werden aanhangig gemaakt bij het HvJEU, waarvan er nog één hangende is (gecombineerde vergunning (*single permit*)). In de vier andere gevallen heeft dit niet tot een veroordeling van België geleid, aangezien het land zijn verplichtingen uiteindelijk is nagekomen.

Voor de dertien geseponeerde gevallen is de afsluiting van de inbreukprocedure (behalve in één geval) meer dan een jaar na de maximale omzettingstermijn van de richtlijn gebeurd (zes gevallen) en soms zelfs meer dan twee jaar daarna (zes gevallen).

2. ENKELE VOORBEELDEN VAN RICHTLIJNEN DIE NIET NAAR BEHOREN OF SLECHTS GEDEELTELIJK WERDEN OMGEZET

Soms is het moeilijk in te schatten in welke mate een richtlijn al dan niet volledig werd omgezet. De lidstaten moeten de Commissie – die het Europees recht bewaakt – meedelen welke nationale uitvoeringsmaatregelen³⁸⁹ zij hebben genomen.

De maatregelen die België meedeelt, verwijzen soms naar uiteenlopende wettelijke instrumenten. Sommige van die normen waren al in voege vóór de goedkeuring van de richtlijn maar lijken dezelfde doelstellingen na te streven. In dat geval zijn er voor de omzetting van de richtlijn geen bijkomende maatregelen verplicht. Andere bepalingen werden daarentegen pas achteraf goedgekeurd om de richtlijn ten uitvoer te leggen, wat echter niet noodzakelijk betekent dat ze ermee in overeenstemming zijn. Er is dus een grondige analyse nodig. De vaststellingen van de Europese Commissie in het kader van haar evaluatieverslagen van de uitvoering van de richtlijnen of van de inbreukprocedures zijn in dat verband waardevolle informatiebronnen.

Deze focus concentreert zich op enkele richtlijnen die België, bij de redactie van dit jaarverslag, nog niet integraal had omgezet. Het is niet de bedoeling om een exhaustief onderzoek, artikel per artikel, te doen van de elementen die niet naar behoren in de nationale wetgeving werden opgenomen. We willen alleen de tekortkomingen illustreren aan de hand van enkele voorbeelden.

³⁸⁹ De website EUR-Lex bevat voor elk van die richtlijnen een lijst van nationale maatregelen voor de omzetting ervan door de lidstaten: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

De richtlijn inzake de gecombineerde vergunning (single permit)

Onlangs heeft de Commissie een beroep tegen België aanhangig gemaakt bij het HvJEU wegens de vertraging die het land heeft opgelopen bij de omzetting van de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning³⁹⁰, die tegen 25 december 2013 moest zijn omgezet. Die vertraging heeft met name te maken met de 6^{de} staatshervorming³⁹¹.

De procedurerichtlijn

De procedurerichtlijn³⁹² moest tegen 20 juli 2015 zijn omgezet. Tijdens de maand september 2015 heeft de Europese Commissie een ingebrekestelling verzonden naar België. De Commissie heeft gelijktijdig veertig inbreukprocedures ingeleid tegen verschillende lidstaten om de goede werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te verzekeren³⁹³.

Bij de redactie van dit jaarverslag had de Commissie nog geen enkele nationale uitvoeringsmaatregel van België gerapporteerd. Toch waren sommige bepalingen van die richtlijn recent ten uitvoer gelegd. Dat betreft onder andere de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State³⁹⁴ en de bepalingen over de procedure die moet worden gevolgd voor de intrekking van de internationale bescherming van een erkende vluchteling³⁹⁵.

De procedurerichtlijn bevat veel beginselen die nog in de Belgische wetgeving en praktijk zouden moeten worden opgenomen, zoals:

³⁹⁰ Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

³⁹¹ Voor meer informatie over het ontbreken van een volledige omzetting binnen de vastgestelde termijnen van deze richtlijn, zie hfst. 5, 2.3. Economische migratie van derdelanders.

³⁹² 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.

³⁹³ Informatie beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_fr.htm.

³⁹⁴ Art. 41 en 46 van de procedurerichtlijn omgezet door de wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State. Voor meer informatie, zie: *Migratie in cijfers en in rechten*, 2015, hfst. 4 en 10.

³⁹⁵ Art. 45.5 van de procedurerichtlijn ten uitvoer gelegd in het kader van de wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van de vreemdelingenwet om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid (in de aanvragen tot internationale bescherming). Voor meer informatie over de vragen die in dit verband rijzen, zie: hfst. 3, 2.1.10. *Weigering of intrekking van de bescherming aan mensen die "een gevaar voor de openbare orde" vormen*.

- het recht van een asielzoeker om tijdens de hele procedure op het grondgebied te verblijven. Dat heeft tot gevolg dat de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten dat aan de asielzoekers wordt gegeven na afloop van de procedure voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in strijd is met het Europees recht³⁹⁶;
- het niet-systematische karakter en de beperkte duur van de detentie van asielzoekers aan de grens³⁹⁷;
- een versterking van de procedurele waarborgen ter bescherming van de kwetsbare personen³⁹⁸.

De opvangrichtlijn

De opvangrichtlijn³⁹⁹ moest tegen 20 juli 2015 zijn omgezet.

Bij de redactie van dit jaarverslag had België elf nationale uitvoeringsmaatregelen aangemeld, allemaal met betrekking tot de school- en de beroepsopleiding. Het betreft dus uitsluitend maatregelen waarvan de omzetting door de Gemeenschappen is gebeurd.

Het verslag van de Commissie over de toepassing van de oude opvangrichtlijn⁴⁰⁰ bevat elementen die nog altijd relevant zijn voor de omzetting van de nieuwe richtlijn. Zo werd benadrukt dat:

- België de opvangrichtlijn niet toepaste in de detentiecentra. Bij gebrek aan uitdrukkelijk voorziene uitzonderingen had die van toepassing moeten zijn op alle voorzieningen die bestemd zijn voor asielzoekers, ook de gesloten centra⁴⁰¹. Toch is de nieuwe opvangrichtlijn, die bepalingen over detentie bevat, duidelijk van toepassing in alle detentieplaatsen. Het is dus aan de wetgever om dit uitdrukkelijk op te nemen in de opvangwet en eventueel ook in de vreemdelingenwet.
- België niet over een procedure beschikte voor de

identificatie van personen met specifieke behoeften. Toen was dat nog geen echte verplichting. Door de herschikking van de opvangrichtlijn is deze procedure verplicht geworden⁴⁰². Dat heeft in oktober 2015 overigens het voorwerp uitgemaakt van een parlementaire vraag⁴⁰³ die wees op de vertraging in de omzetting van de opvangrichtlijn. Bij de redactie van dit jaarverslag zou men dat identificatieproces aan het uitwerken zijn. Het zou in elk geval moeten worden omgezet in de Belgische wet⁴⁰⁴.

- België in de praktijk de toegang tot onderwijs onmogelijk of zeer beperkt maakte voor minderjarigen die in detentie zijn geplaatst. Hoewel minderjarigen nu niet meer in gesloten centra worden ondergebracht, verblijven ze toch in terugkeerwoningen die wettelijk als detentieplaats worden beschouwd. Theoretisch gezien mogen de minderjarigen naar school gaan, maar in de praktijk is dit maar zelden het geval⁴⁰⁵. Het is ook belangrijk dat alle concrete maatregelen worden genomen om de doelstellingen te realiseren die door de richtlijn worden nagestreefd.

De slachtofferrichtlijn

De Europese richtlijn tot bescherming van de slachtoffers van strafbare feiten⁴⁰⁶ heeft gevolgen voor de situatie van vreemdelingen in irregulier verblijf. Ze bepaalt dat de slachtoffers van strafbare feiten op een niet-discriminerende manier moeten worden behandeld, ook wat hun verblijfsstatus betreft⁴⁰⁷. Die richtlijn moest tegen 16 november 2015 omgezet zijn. Hoewel België bij de redactie van dit jaarverslag al 24 nationale uitvoeringsmaatregelen heeft aangemeld, is de richtlijn toch nog altijd niet volledig omgezet. Zo werd er nog geen enkele maatregel goedgekeurd voor de slachtoffers en de kwestie van hun verblijfssituatie. Op 27 januari 2016 stelde de Commissie België in gebreke wegens laattijdige omzetting.

Myria wijst al lang op de obstakel waarop vreemdelingen in irregulier verblijf stuiten als ze het slachtoffer zijn van een

396 Er is een controverse over de huidige toepassing van de wet betreffende de opvang van asielzoekers die in een detentiecentrum werden geplaatst. Voor meer informatie, zie: S. DATOUSSAID, H. GRIBAUMONT, S. SAROLEA, "La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive procédure", *Cedie*, december 2014, pp. 70-72.

397 Voor meer informatie, zie: hfst. 7, 2.2.2. De detentie van bepaalde specifieke groepen.

398 Zie hfst. 3, 2.1.8. *Versterking van de vaststelling en de begeleiding van kwetsbare asielzoekers*.

399 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

400 COM(2007) 745 final, EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de toepassing van Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten*, 26 november 2007.

401 L. TSOUDY, S. SAROLEA, "La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive accueil", *Cedie*, december 2014, pp. 23-26.

402 Overweging nr. 29 en art. 22.

403 De Kamer, *Integraal verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken*, 21 oktober 2015, CRIV 54 COM 246, pp. 33-35.

404 Zie hfst. 3, II.1.8. *Versterking van de vaststelling en de begeleiding van kwetsbare asielzoekers*.

405 Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 9 en Platform kinderen op de vlucht, *Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk*, december 2015.

406 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad.

407 Art. 1, § 1, lid 2, laatste zin.

misdrijf en klacht willen indienen bij de politiediensten⁴⁰⁸. Die slachtoffers zijn door hun administratieve situatie gewoon zélf daders van het misdrijf van onwettig verblijf⁴⁰⁹.

De huidige reglementering verplicht politieambtenaren die met die personen in aanraking komen niet alleen om hun klacht te acteren en om hen bijstand te verlenen die aangepast is aan hun situatie als slachtoffer, maar moeten hen ook aangeven bij het parket en bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)⁴¹⁰. In de praktijk stelt Myria vast dat sommige vreemdelingen soms onmogelijk hun rechten kunnen doen gelden. Voor Myria moeten de autoriteiten alle nuttige maatregelen nemen opdat een slachtoffer van een misdrijf dat hier onwettig verblijft dezelfde rechten heeft als ieder ander slachtoffer, ook het recht op informatie⁴¹¹. Myria heeft vroeger al aanbevolen om het administratief controleverslag van vreemdelingen dat naar de DVZ wordt gestuurd te wijzigen zodat eraan kan worden toegevoegd of de persoon in kwestie zich vrijwillig heeft aangeboden om klacht in te dienen⁴¹². Met het oog op de omzetting van de slachtofferrichtlijn zou de Belgische reglementering moeten worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat de rechten van de slachtoffers primeren op elke vervolging of elke administratieve maatregel die zich baseert op het onwettig verblijf. De politiediensten zouden hierover ook een opleiding moeten krijgen.

De terugkeerrichtlijn

Myria heeft de omzetting van de terugkeerrichtlijn in België al eerder onderzocht⁴¹³. Het benadrukte toen enkele elementen die naar zijn mening niet correct waren omgezet: met betrekking tot de omstandigheden van de verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek of het uitstel van de verwijdering, het gebrek van de uitvoering van de preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden, het overdreven gebruik van detentie en de omvang van de rechterlijke toetsing. Bovendien zou het feit dat de duur van de detentie opnieuw van nul begint te lopen wanneer een nieuwe detentietitel wordt afgeleverd⁴¹⁴, bijvoorbeeld wanneer een poging tot

verwijdering niet succesvol is, de mogelijkheid bieden om de maximumduur van de detentie die door de wet en de terugkeerrichtlijn is toegestaan te overschrijden.

Verder kan nog worden benadrukt⁴¹⁵ dat de Belgische bepaling die voorziet om als strafrechtelijke sanctie een gevangenisstraf op te leggen aan een derdelander in onwettig verblijf⁴¹⁶, ongeacht een terugkeerprocedure lopende is, niet in overeenstemming is met de terugkeerrichtlijn noch met de rechtspraak van het HvJEU over de criminalisering van het irregulier verblijf⁴¹⁷.

De richtlijn vrij verkeer

Zoals Myria in zijn vorig jaarverslag⁴¹⁸ al vermeldde, werd er een inbreukprocedure ingeleid tegen België wat betreft de omzetting van de richtlijn betreffende het vrij verkeer. De procedure bevindt zich nu in het stadium van het met redenen omkleed advies⁴¹⁹ en werd dus niet doorgestuurd naar het HvJEU. De Commissie nam België kwalijk⁴²⁰:

- dat het de binnenkomst en het verblijf van familieleden van een EU-burger die onderdanen zijn van een derde land niet vereenvoudigt, meer bepaald dat het de afgifte van hun visa en verblijfskaarten niet vergemakkelijkt;
- dat het niet alle waarborgen heeft ingevoerd die een individuele evaluatie mogelijk maken van de situatie van EU-burgers die een beroep doen op het Belgische sociale bijstandstelsel alvorens eventueel het verblijfsrecht in te trekken;
- dat het geen regels heeft aangenomen ter bescherming tegen de verwijdering van EU-burgers om redenen van openbare orde of nationale veiligheid.

Bovendien hanteerde België ook een te restrictieve interpretatie van het begrip "familie lid".

408 Zie in het bijzonder: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, bijlage 2.

409 Art. 75 van de vreemdelingenwet.

410 Art. 21, 40 en 46 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt; art. 3bis van de voorafgaande titel en art. 53 en 54 van het Wetboek van Strafvordering.

411 Wat de slachtoffers van mensenhandel betreft, verplicht de vreemdelingenwet de politiediensten om elk potentieel slachtoffer van mensenhandel op de hoogte te brengen van de specifieke verblijfsstatus die hij of zij kan krijgen (art. 61/2).

412 *Jaarverslag Migratie*, 2010, hfst. 3, B.5.

413 Federaal Migratiecentrum, Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid, juni 2014.

414 Federaal Migratiecentrum, Schriftelijke bijdrage voor de Werkgroep over willekeurige detentie, www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Consultation2014/JointSubmission.pdf.

415 Zie in die zin P. D'HUART, S. SAROLEA, "La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive retour", *Cedie*, december 2014.

416 Art. 75, lid 1 van de vreemdelingenwet.

417 Zie hfst. 7, 2.1.2. Rechtspraak van het HvJEU over de terugkeer.

418 *Migratie in cijfers en in rechten*, 2015, hfst. 6.

419 De ingebrekestelling dateert van 29 september 2011 en het met redenen omkleed advies van 21 februari 2013.

420 EUROPESE COMMISSIE, Free movement: Commission asks Belgium to comply with EU rules in "February infringements package: main decisions", 21 februari 2013. Te raadplegen op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm.

Ondertussen heeft België een wet⁴²¹ en een koninklijk besluit⁴²² aangenomen die bepaalde van deze elementen in Belgisch recht omzetten. Het Europese Parlement⁴²³ was in elk geval van oordeel dat België voortaan zijn verplichtingen naleeft voor de procedure die de afgifte van visa vergemakkelijkt voor familieleden van een EU-burger.

Zoals reeds eerder aangeduid door Myria zijn andere verplichtingen die door het recht van de EU worden opgelegd nog altijd niet opgenomen in het Belgische recht door die wet, zoals de verplichting om bij fraude de evenredigheid van de intrekking van het verblijf van een EU-burger te toetsen⁴²⁴. Op het moment van redactie van dit jaarverslag, had de Kamer net een wetsontwerp goedgekeurd⁴²⁵ die verschillende bepalingen bevat over de EU-burgers. Het somt een aantal criteria op (duur van het verblijf in België, leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie en de bindingen met het land van oorsprong) die in aanmerking moeten worden genomen bij het nemen van een beslissing tot intrekking van verblijf of verwijdering in geval van fraude. Deze nieuwe elementen die betrekking hebben op de evenredigheid van de maatregel in geval van fraude zijn in het wetsontwerp ook opgenomen met betrekking tot de weigering van binnenkomst of verblijf van EU-burgers.

Het is nog afwachten of ook de Commissie meent dat de goedgekeurde maatregelen volstaan om de inbreukprocedure af te sluiten.

3. GEVOLGEN VAN DE NIET-OMZETTING VAN DE RICHTLIJNEN VOOR PARTICULIEREN

Rechtstreekse werking

Wanneer een richtlijn niet binnen de vastgestelde termijnen in nationaal recht wordt omgezet, wordt het toch mogelijk om zich te beroepen op haar rechtstreekse werking. Dat door het HvJEU bepaalde principe⁴²⁶, impliceert dat een particulier zich op het Europees recht kan beroepen voor de rechtbank, los van het feit of de richtlijn op nationaal niveau ten uitvoer is gelegd. Het invoeren van het Europees recht is echter wel afhankelijk van het feit of enerzijds de bepalingen van de richtlijn voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn en anderzijds de termijn voor de omzetting verstreken is⁴²⁷. De rechtstreekse werking is in het kader van de richtlijnen alleen verticaal, wat betekent dat het enkel en alleen kan worden ingeroepen door een particulier tegen de staat⁴²⁸.

Zo zou het feit dat België bepaalde richtlijnen op het gebied van asiel en migratie niet binnen de vastgestelde termijn heeft omgezet de particulieren niet mogen verhinderen om zich te beroepen op die bepalingen die voor hen gunstig zouden kunnen zijn.

Klachtenprocedure bij de Commissie en het Parlement

Iedereen kan een klacht indienen bij de Commissie wanneer hij of zij van oordeel is dat een lidstaat een maatregel heeft ingevoerd of een praktijk hanteert die in strijd is met het recht van de Europese Unie. Dat zou er eventueel toe kunnen leiden dat de Commissie een inbreukprocedure inleidt. Een particulier kan ook aanklagen dat bepaalde maatregelen op nationaal niveau niet werden genomen (bijvoorbeeld als een lidstaat een richtlijn niet omzet). De klager moet geen bijzonder belang aantonen om te handelen en de maatregel hoeft geen betrekking te hebben op hem. De klacht moet

421 Wet van 19 maart 2014 tot wijziging van de vreemdelingenwet. Zie ook: *Migratie in cijfers en in rechten*, 2015, hfst. 5 en 6.

422 K.B. van 13 februari 2015 tot wijziging van het K.B. van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. In art. 17 voert dit K.B. het beginsel in dat het visum C (van het type Schengen) aan een familielid van een burger van de Europese Unie kosteloos en binnen een termijn van vijftien dagen moet worden afgegeven. In uitzonderlijke gevallen kan die termijn echter worden verlengd.

423 Europees Parlement, Verzoekschrift nr. 0934/2014, ingediend door Andrew Wilson, van Britse nationaliteit, over de schending van richtlijn 38/2004/EG door België. Voor meer informatie over het systeem van verzoekschriften, zie verder in dit hoofdstuk.

424 *Migratie in cijfers en in rechten* 2015, p.109.

425 Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, DOC 54 1696/006.

426 CvJEG, *Van Gend en Loos*, 5 februari 1963, 26/62.

427 HvJEU, *Van Duyn*, 4 december 1974, 41/74.

428 HvJEU, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 26 februari 1986, 152/84.

schriftelijk worden ingediend onder de vorm van een brief, een faxbericht of een e-mail of met behulp van een standaardformulier⁴²⁹. De Commissie begint met de behandeling van de klacht en beslist, doorgaans binnen een termijn van één jaar, of deze aanleiding moet geven tot een inbreukprocedure tegen de lidstaat. Dat is een discretionaire bevoegdheid van de Commissie, die kan beslissen om niet zo'n procedure in te leiden, ook al werden er tekortkomingen vastgesteld. De Commissie houdt de klager op de hoogte van haar beslissing⁴³⁰.

De klachten van particulieren zijn een waardevolle informatiebron voor de Commissie in haar rol als bewaker van het recht van de Europese Unie.

Het Europees recht⁴³¹ biedt eveneens aan iedere EU-burger en aan iedere persoon die op het grondgebied van een lidstaat verblijft de mogelijkheid om een verzoekschrift in te dienen bij het Europees Parlement. Dit verzoekschrift kan individueel worden ingediend over een onderwerp dat onder de bevoegdheid van de EU valt en dat haar rechtstreeks aanbelangt. Dat kan dus de vorm aannemen van een klacht over de toepassing van het Unierecht waarbij aan het Europees Parlement wordt gevraagd om een standpunt in te nemen. De verzoekschriftencommissie van het Parlement heeft als taak om de klachten te beantwoorden en een buitengerechtelijke oplossing voor te stellen⁴³². Dankzij die procedure kan wel worden gewezen op een schending van het Unierecht, maar ze vormt geen formeel begin van een inbreukprocedure.

Personen die van oordeel zijn dat het recht van de EU door België niet conform werd toegepast, beschikken dus over verschillende actiemiddelen om de Europese autoriteiten daarop te wijzen.

4. WAT MET DE VERORDENINGEN?

In tegenstellingen tot richtlijnen, zijn alle elementen van een verordening direct van toepassing vanaf het ogenblik dat ze in werking treedt en dat in alle lidstaten⁴³³. Ze moet dus geen voorwerp uitmaken van maatregelen tot omzetting in nationaal recht. Om in de praktijk een effectieve toepassing te verzekeren, zijn soms een wijziging van de wetgeving of nationale maatregelen noodzakelijk. De nationale wetgeving en maatregelen mogen in geen geval in strijd zijn met de verordening. In dat geval moeten ze terzijde worden geschoven aangezien het Europees recht volgens het beginsel van de primauteit in de normenhiërarchie een hogere waarde heeft dan het nationaal recht⁴³⁴. De klachten- en inbreukprocedures zijn ook van toepassing op de verordeningen.

De Dublin III-verordening

Myria is van mening dat België in diverse opzichten de Dublin III-verordening⁴³⁵ niet toepast, zeker wat de aan asielzoekers verstrekte informatie en de effectiviteit van het beroep tegen een beslissing tot overdracht⁴³⁶ of tot detentie⁴³⁷ betreft. Na vruchteloze contacten met de Belgische autoriteiten over dit punt, heeft Myria in december 2015 een klacht ingediend bij de Europese Commissie. Bij de redactie van dit jaarverslag liep die procedure nog⁴³⁸.

429 Beschikbaar op de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaint_form_fr.htm.

430 Europese Commissie, *Mededeling tot modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie*.

431 Art. 227 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

432 De website van het Europees Parlement beschikt over een internetportal waar een verzoekschrift kan worden ingediend en de reeds ingeleide verzoekschriften kunnen worden opgevolgd. Zie: <https://petiport.secure.europarl.europa.eu//petitions/nl/main>.

433 Art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

434 HvJEG, *Costa/ENEL*, 15 juli 1964, 6-64.

435 Verordening 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.

436 Zie hfst.3, 2.1.2. Recht op duidelijke en begrijpbare informatie voor alle asielzoekers vanaf de indiening van de asielaanvraag.

437 Zie hfst.7, 2.2.2. De detentie van bepaalde specifieke groepen.

438 Myria, Persbericht: België respecteert recht op informatie van asielzoekers niet ten volle, 8 maart 2016, www.myria.be/files/Communique-080316-Myria_.pdf.

5. CONCLUSIES

België heeft nog nieuwe uitdagingen wat de omzetting betreft, in het bijzonder voor de richtlijnen met betrekking tot de economische migratie (de richtlijn over seizoenarbeiders⁴³⁹, de ICT-richtlijn⁴⁴⁰, de detacheringsrichtlijn⁴⁴¹ en de richtlijn die het vrije verkeer van werknemers wil versterken door de gelijke behandeling te bevorderen⁴⁴²).

Voor de omzetting van sommige richtlijnen is een akkoord vereist tussen de gefedereerde entiteiten en de federale staat, waardoor het proces vertraging oploopt. Ook de omzetting van richtlijnen die enkel op het federale niveau worden behandeld, loopt vertraging op⁴⁴³. Soms rijzen er vragen over de oorzaak van die vertragingen voor aangelegenheden die maar betrekking hebben op één enkel bestuursniveau. Bovendien kan België zich niet beroepen op de interne bevoegdheidsverdeling tussen zijn verschillende gefedereerde en federale entiteiten om zich te onttrekken aan zijn verplichtingen op Europees niveau⁴⁴⁴.

Er zouden duidelijke indicatoren moeten komen die de evaluatie mogelijk maken van de naleving door België van zijn verplichtingen op het gebied van de omzetting van richtlijnen inzake asiel en migratie, en ook een grotere transparantie van het lopende omzettingsproces.

In sommige gevallen heeft België de richtlijnen maar gedeeltelijk omgezet, wat soms ten koste gaat van de particulier. Die kan daardoor geen beroep doen op procedurele waarborgen of op rechten die hem zijn toegekend. Dat is nog complexer om aan te tonen als de niet-omzetting niet duidelijk blijkt uit de wetgeving, maar wel uit de praktijk. Wanneer bepalingen van de richtlijn voldoende duidelijk zijn, zal het voor een particulier

toch mogelijk zijn om zich daarop te beroepen, ondanks het gebrek aan omzetting. In het andere geval kan hij overwegen om een klachtenprocedure in te leiden bij de Europese Commissie of bij het Europees Parlement om zich ervan te verzekeren dat het Europees recht, op termijn, zijn volledige uitwerking krijgt.

439 Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider. Omzettingstermijn: 30/09/2016.

440 Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Omzettingstermijn: 29/11/2016.

441 Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten. Omzettingstermijn: 18/06/2016.

442 Richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken. Omzettingstermijn: 21/05/2016.

443 Zie de tabel over de laattijdige omzettingen hoger in de tekst.

444 HvJEU, *Klaus Konle en Republik Österreich*, 1 juni 1999, C302/97.