Hoofdstuk 4
Internationale bescherming



Vanaf maart 2016 is de toestroom van asielzoekers naar de EU ingeperkt door middel van het sluiten van bepaalde grenzen en het aangaan van een "deal" met Turkije. De daling van het aantal asielzoekers, met name in België, is opmerkelijk. Tegelijk werd in 2016 een nieuw triest record bereikt in doden en vermisten op de Middellandse Zee (5.016), omdat de zeeroute tussen Italië en Libië drukbevaren blijft. En de langzame relocalisatie deed tienduizenden mensen stranden in Griekenland.

1. CIJFERS

Kader 15.

Enkele kernbegrippen als we over asielaanvragen spreken[104]

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 beschermingsstatussen toe te kennen (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming),[105] 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 beschouwd.

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen de **eerste asielaanvragen** en de **meervoudige aanvragen**: er is sprake van een *meervoudige aanvraag* wanneer een persoon die in het verleden al één of meer asielaanvragen heeft ingediend die werden afgesloten, opnieuw een aanvraag indient. De asielzoeker moet in zijn aanvraag dan nieuwe elementen aanbrengen opdat die in aanmerking zou kunnen worden genomen[106].

De hier voorgestelde cijfers gaan enkel over de asielaanvragen ingediend door onderdanen van landen buiten de EU.

1.1. | Asielaanvragen en toegekende bescherming in de EU in 2016

1.1.1. | 50.000 asielzoekers minder dan in 2015

Volgens Eurostat hebben **1.204.280 personen een eerste asielaanvraag ingediend in een lidstaat van de EU** in 2016. Dat is ongeveer 50.000 personen minder dan in 2015[107]. Terwijl het aantal asielzoekers dat op Europees niveau werd geregistreerd al verscheidene jaren onophoudelijk toenam, wordt in 2016 een breuk in die tendens vastgesteld (Figuur 28). Niettemin blijft het aantal geregistreerde asielzoekers in de EU ook in 2016 zeer hoog.

Die algemene tendens geldt echter niet voor alle EU-lidstaten. In de vier EU-lidstaten waar in 2016 het grootste aantal asielzoekers werd geregistreerd (Duitsland, Italië, Frankrijk en Griekenland) wordt tussen 2015 en 2016 een positieve groei opgetekend, terwijl de meeste andere lidstaten (waaronder België) aangeven dat het aantal asielzoekers tussen die twee jaren aanzienlijk is gedaald (Tabel 11). Het is belangrijk op te merken dat die stijging tussen 2015 en 2016 voor sommige landen, waaronder Duitsland, veeleer te wijten is aan een achterstand in de registratie van de asielzoekers die in 2015 het land zijn binnengekomen dan aan een werkelijke stijging van het aantal aanvragen in 2016[108]. Wat Italië en Griekenland betreft, kan de toename gedeeltelijk worden verklaard door de inrichting van hotspots. Vele personen die voordien door Italië en Griekenland waren gereisd om in een andere lidstaat van de EU een asielaanvraag in te dienen, worden nu geconfronteerd met de situatie dat alleen in Griekenland of in Italië een procedure kan worden opgestart. In werkelijkheid is het aantal nieuw aangekomen asielzoekers sterk afgenomen in 2016. Dit is een van de belangrijkste gevolgen van de sluiting van de Westelijke Balkanroute en van de "deal" die tussen de Europese Unie en Turkije werd gesloten, twee gebeurtenissen die zich in maart 2016 gelijktijdig hebben voorgedaan (zie verder in dit hoofdstuk).

104 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.

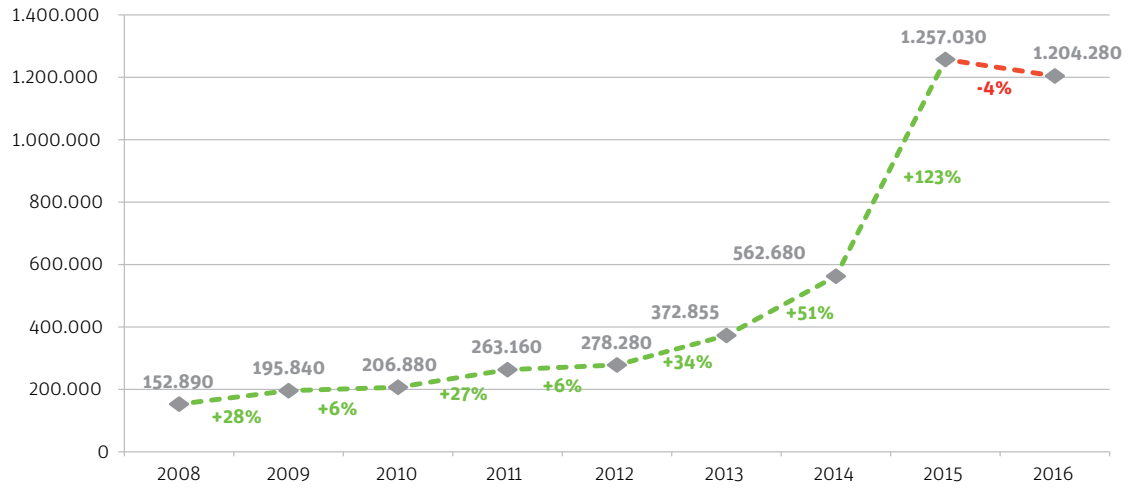
105 In dit hoofdstuk worden in eerste instantie de cijfers over de asielzoekers behandeld en wordt vervolgens dieper ingegaan op de erkenningen.

106 In de vorige jaarverslagen werd een tweede onderscheid gemaakt tussen de *asielaanvragen* en de *asielzoekers*. De aanvragen hebben betrekking op het aantal ingediende dossiers, terwijl de asielzoekers naar het aantal personen verwijst dat een asielaanvraag indient. Sinds 2016 levert het CGVS geen statistieken meer aan op basis van de dossiers om ervoor te zorgen dat de nationale statistieken aan de Europese normen inzake asielstatistieken beantwoorden.

107 Het aantal asielzoekers (eerste aanvragen) voor 2015 (1.257.030) wijkt af van het aantal dat in het vorige jaarverslag werd vermeld, want ondertussen hebben een aantal landen hun statistieken bijgewerkt die nog voorlopig waren op het ogenblik dat het jaarverslag 2015 werd opgemaakt.

108 Myria had in 2015 al opgemerkt dat die cijfers in sommige landen veeleer de registratiecapaciteit en –praktijk van de lidstaten weerspiegelen dan de reële instroom van nieuwe asielzoekers. In 2015 had een aantal landen bij de registratie immers een achterstand opgelopen omdat ze het tempo niet konden volgen of omdat het aantal nieuwe aanvragen per dag werd geplafonneerd.

Figuur 28. Evolutie van het aantal asielzoekers (eerste aanvraag) in alle landen van de EU samen (Bron: Eurostat)



Tabel 11. Aantal asielzoekers (eerste aanvraag) dat in 2015 en 2016 werd geregistreerd, evolutie tussen 2010 en 2016 en aantal asielzoekers per 10.000 inwoners in de belangrijkste EU-lidstaten die asielzoekers hebben opgevangen109 plus Zwitserland en Noorwegen (Bron: Eurostat)

	2015	2016	Evolutie aanvragen 2010 -2016	Toename 2015-2016	Asielaanvragers per 10.000 inwoners (2016)
Europese Unie (28 landen)	**1.257.030**	**1.204.280**		**-4%**	**23,6**
Duitsland	441.800	722.265		63%	88,4
Italië	83.245	121.185		46%	20,0
Frankrijk	70.570	75.990		8%	11,4
Griekenland	11.370	49.875		339%	46,1
Oostenrijk	85.505	39.860		-53%	46,2
Verenigd Koninkrijk	39.720	38.290		-4%	5,9
Hongarije	174.435	28.215		-84%	28,7
Zwitserland*	38.060	25.820		-32%	31,2
Zweden	156.110	22.330		-86%	22,8
Nederland	43.035	19.285		-55%	11,4
Bulgarije	20.165	18.990		-6%	26,5
Spanje	14.600	15.570		7%	3,4
België	**38.990**	**14.250**		**-63%**	**12,6**
Polen	10.255	9.780		-5%	2,6
Denemarken	20.825	6.055		-71%	10,7
Finland	32.150	5.275		-84%	9,6
Noorwegen*	30.470	3.240		-89%	6,2

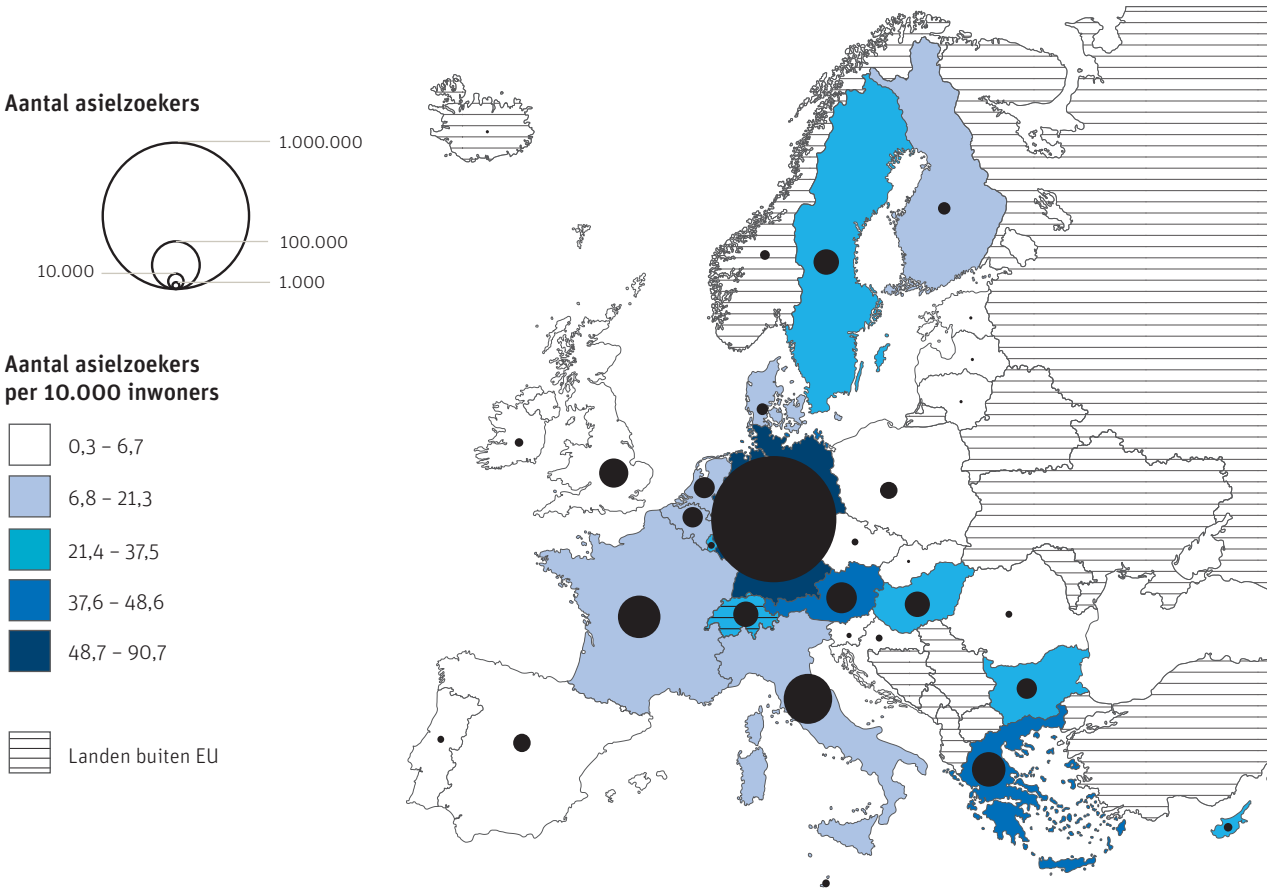
*buiten EU, niet in het totaal

109 In deze tabel zijn alleen de landen opgenomen waar in 2016 meer dan 3.000 eerste asielaanvragen werden geregistreerd. In tegenstelling tot de cijfers die in Tabel 12 worden weergegeven, houden deze cijfers geen rekening met de personen die via hervestiging in België zijn aangekomen, wat de verschillen verklaart die voor België worden vastgesteld ten opzichte van de onderstaande figuren en tabellen.

In **absolute cijfers** voert Duitsland zeer duidelijk de rangschikking van de gastlanden aan (Tabel 11): 60% van de eerste asielaanvragen die in 2016 werden geregistreerd, werden in dat land ingediend. Zoals gezegd, is dit hoge cijfer voor Duitsland te verklaren door de grote registratieachterstand van 2015. Wat het algemeen beeld betreft, staat België lager in de rangschikking dan in 2015 en wordt voorbijgestoken door Griekenland, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Nederland, Bulgarije en Spanje.

In verhouding tot het bevolkingsaantal van het land, telden Duitsland, Oostenrijk, Griekenland, Hongarije en Bulgarije volgens Eurostat het grootste aantal eerste asielaanvragen in de EU. Met gemiddeld 88 asielzoekers per 10.000 inwoners, lijkt het erop dat Duitsland de zwaarste last moest torsen, met een cijfer dat ver boven het EU-gemiddelde ligt (24 asielzoekers per 10.000 inwoners). Dit gemiddelde aantal asielzoekers per 10.000 inwoners bleef vrij stabiel tussen 2015 (toen het 25 bedroeg) en 2016. In 2016 ontving België ongeveer 13 asielzoekers per 10.000 inwoners, wat ruim onder het EU-gemiddelde ligt, terwijl in 2015 een score van 35 asielzoekers per 10.000 inwoners werd genoteerd, met andere woorden een cijfer dat boven het EU-gemiddelde lag.

Kaart 4. Aantal asielzoekers in 2016 en het aantal asielzoekers per 10.000 inwoners, EU (Bron: Eurostat)



Wat de herkomst van de asielzoekers betreft, vertegenwoordigen de **Syriërs (28%)** in 2016 **nagenoeg één derde van alle eerste asielaanvragen.** Daarna komen de Afghanen (15%) en de Irakezen (11%). Die cijfers komen overeen met wat in 2015 werd vastgesteld.

1.1.2. | Een beschermingsstatus voor meer dan 680.000 personen

Ten minste 680.000 asielzoekers hebben in 2016 een positieve beslissing – en dus een beschermingsstatus – gekregen in de 28 lidstaten van de EU[110]. Dat is minstens dubbel zoveel als in 2015. In werkelijkheid heeft een groot deel van die positieve beslissingen betrekking op personen die in de loop van 2015 zijn aangekomen en niet alleen in 2016.

De **Syriërs** maken met afstand het grootste aantal van de positieve beslissingen uit (ongeveer 400.000 personen, of 60%), met een zeer hoge beschermingsgraad (98%) in eerste aanleg (de verhouding tussen het aantal positieve beslissingen en totale verzoeken). In absolute aantallen, volgden op grote afstand de Irakezen (65.000) en de Afghanen (60.000) met in eerste aanleg wel duidelijk lagere beschermingsgraden (respectievelijk 63% en 57%).

Een blik op het land van bestemming toont wederom grote verschillen tussen de lidstaten, zowel in absolute termen als wat betreft de toegekende bescherming. In **absolute termen** is het ook hier dat **Duitsland** bovenaan staat, met **63%** (433.905 positieve beslissingen in eerste aanleg) van alle positieve beslissingen in de EU. In absolute cijfers is dit bijna driemaal meer dan in 2015. Zweden (69.350 positieve beslissingen), Italië (35.455), Oostenrijk (31.750) en Frankrijk (29.140) vervolledigen de top vijf. België staat op de achtste plaats in de rangschikking. Het is heel opvallend dat slechts 435 mensen bescherming kregen in Hongarije (nog minder dan in 2015), terwijl dat land een zeer groot aantal asielaanvragen ontving (zie verder). In Hongarije was niet alleen het aantal genomen beslissingen in 2016 vrij gering (5.880), maar lag ook het erkenningspercentage bijzonder laag (7%).

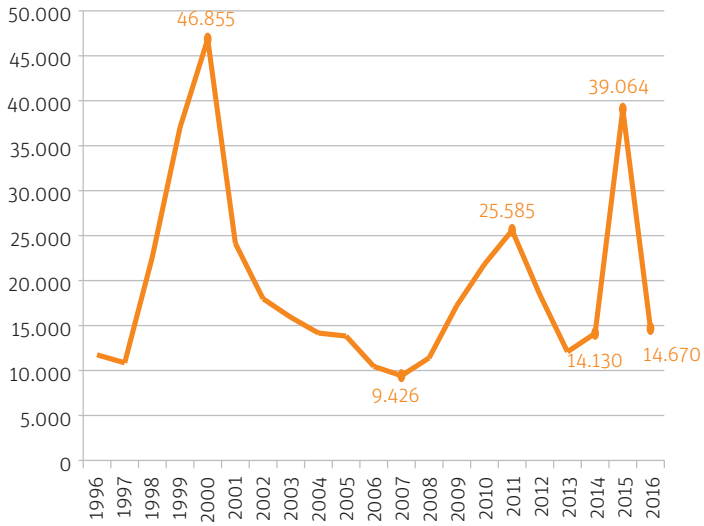
In verhouding tot de bevolking van de EU, verkregen ongeveer 13 personen per 10.000 inwoners een beschermingsstatus in 2016, wat nagenoeg dubbel zoveel is als in 2015. België scoorde net even hoog als het gemiddelde van de EU. Ook hier treden er grote verschillen op tussen de diverse lidstaten. Koploper hier is Zweden (71), gevolgd door Duitsland (53) en Oostenrijk (37). Landen als Italië (5) en Frankrijk (4) liggen duidelijk onder het EU-gemiddelde.

1.2. | Asielaanvragen en bescherming toegekend in België

Het jaar 2015 stond in het teken van asiel, zowel op wereldvlak als op Europees niveau. Ook in België werd in 2015 een belangrijke piek genoteerd (39.064 asielzoekers), hoewel het aantal personen dat in 2015 een asielaanvraag indiende geen absoluut record betekende, want het aantal asielaanvragen uit het jaar 2000[111] (46.855 asielzoekers) werd niet bereikt. In 2016 was het aantal asielaanvragen vergelijkbaar met de cijfers die vóór dit bijzondere jaar werden opgetekend (14.670 in 2016 en 14.130 in 2014).

Figuur 29. Evolutie van het aantal asielzoekers (eerste aanvraag), 1996-2016

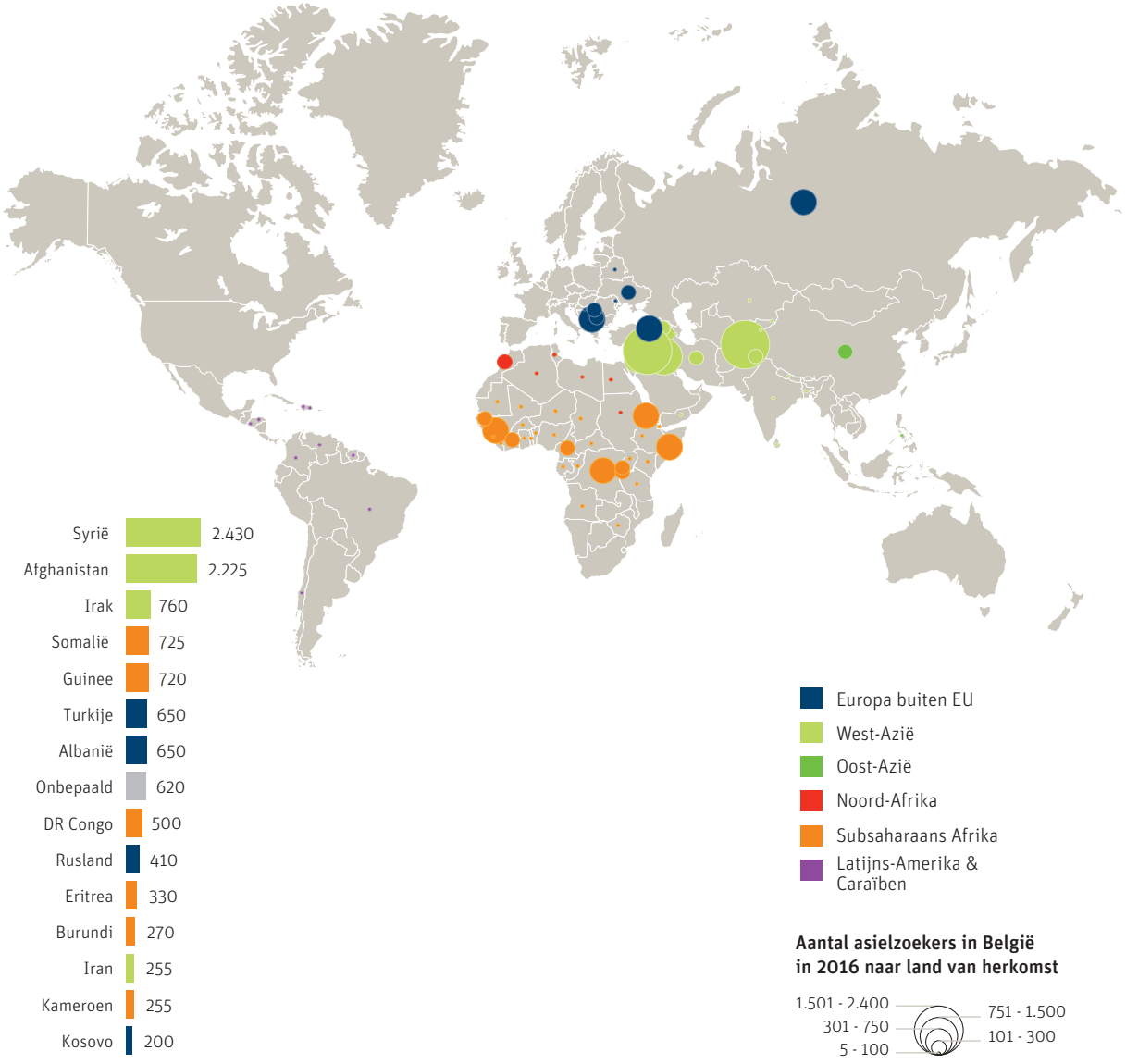
(Bronnen: DVZ wachtregister, berekeningen Nicolas Perrin tot 2007, DVZ-Eurostat tussen 2008 en 2014 en CGVS in 2015-2016)



110 Dit onderdeel is gebaseerd op gegevens uit de Eurostat-database (migr_asydcfsta), waarop we zelf berekeningen hebben uitgevoerd. De gegevens hebben zowel betrekking op beslissingen in eerste aanleg (673.060) als in beroep (aangezien de gegevens voor de beslissingen in beroep niet beschikbaar waren voor Duitsland en Frankrijk bij de afronding van de redactie van dit jaarverslag, is dit cijfer zonder twijfel onderschat).

111 Zie Focus: Instroom van asielzoekers en opvangbeleid in België: vergelijking tussen 2000 en 2015, "2016, migratie in cijfers en in rechten", pp. 126-131.

Kaart 5. Asielstromen in België in 2016 (Bron: DVZ-Eurostat)



1.2.1. | Sterke daling van het aantal asielaanvragen in België in 2016

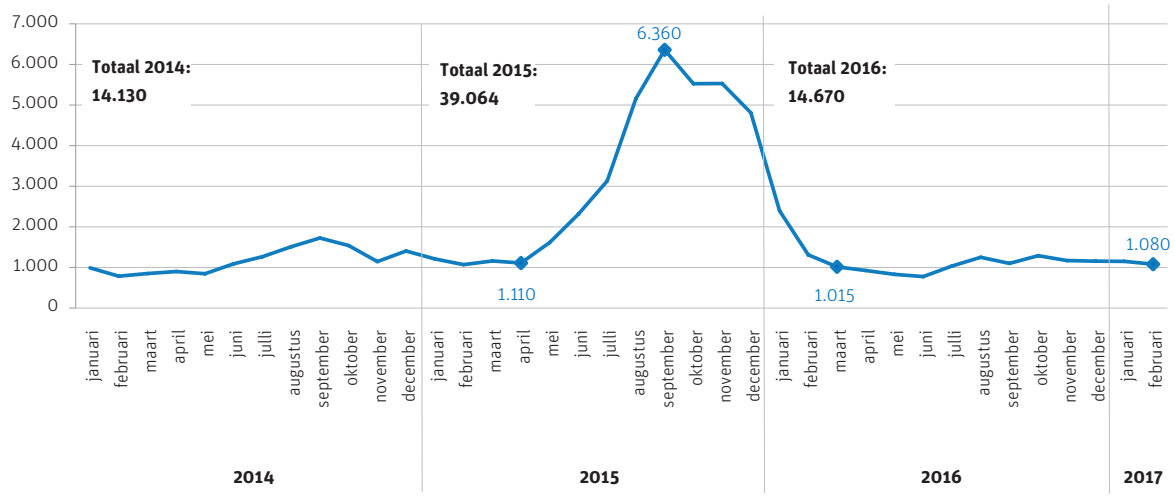
In 2016 hebben 14.670 personen een eerste asielaanvraag ingediend in België, ofwel een daling met 60% in vergelijking met 2015 (Tabel 12). Uit Figuur 30 blijkt dat het maandelijks aantal asielzoekers vanaf de eerste maanden van 2016 aan het dalen was tot 700 à 1.300 asielaanvragen per maand.

Tabel 12. Totaal aantal personen dat een asielaanvraag, een eerste of een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend, 2008-2016 (Bronnen: DVZ-Eurostat)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal aantal asielzoekers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.660	18.710
Aantal personen dat een eerste asielaanvraag heeft ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	39.064*	14.670*
Aantal personen dat een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend	4.545	5.740	4.745	6.685	9.835	9.135	8.720	5.670	4.040
% personen dat een meervoudige aanvraag heeft ingediend	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%	22%

* In de cijfers voor 2015 en 2016 zijn de hervestigingen inbegrepen (Bron: CGVS)

Figuur 30. Maandelijkse evolutie van het aantal asielzoekers (eerste aanvraag) in België, januari 2014-februari 2017 (Bron: DVZ–Eurostat)



Het **percentage personen dat een meervoudige asielaanvraag indiende,** was in 2015 gedaald (13%), maar **steeg in 2016 opnieuw tot 22%.** Dit betekent dat ongeveer 4.000 personen nieuwe elementen aan hun dossier hebben toegevoegd, nadat ze in het verleden al een asielaanvraag hadden ingediend die was afgesloten. In 2016 hadden die meervoudige aanvragen in het bijzonder betrekking op Afghanen (13% van de meervoudige aanvragen), Irakezen (10%) en Russen (8%). Syriërs dienden dan weer minder vaak een meervoudige asielaanvraag in (4%). Die percentages moeten in samenhang worden gezien met de erkenningspercentages die voor die diverse nationaliteiten worden vastgesteld (zie 1.2.4). Over het algemeen hebben de Syriërs bijvoorbeeld, voor wie het beschermingspercentage hoog is, minder reden om een nieuwe asielaanvraag in te dienen dan de Afghanen, voor wie het beschermingspercentage lager ligt en die dus vaker meervoudige asielaanvragen indienen.

In 2015 richtte de aandacht zich niet alleen op de omvang van de asielstromen, maar ook op het feit dat die stromen uit slechts enkele nationaliteiten bestonden. De Syriërs, de Irakezen en de Afghanen vertegenwoordigden samen 70% van alle personen die in België een asielaanvraag hadden ingediend. In 2016 zijn de asielstromen globaal genomen sterk verminderd en ook die drie nationaliteiten zijn duidelijk minder nadrukkelijk aanwezig, zowel in absolute cijfers als procentueel. Samen vertegenwoordigden die drie nationaliteiten 37% van alle asielzoekers die in 2016 werden geregistreerd. Het aantal asielzoekers van Iraakse nationaliteit bedroeg ongeveer evenveel als het aantal Somaliërs en Guineeërs (Tabel 13).

Tabel 13. Aantal asielzoekers (eerste aanvraag) voor de belangrijkste nationaliteiten, 2014-2016

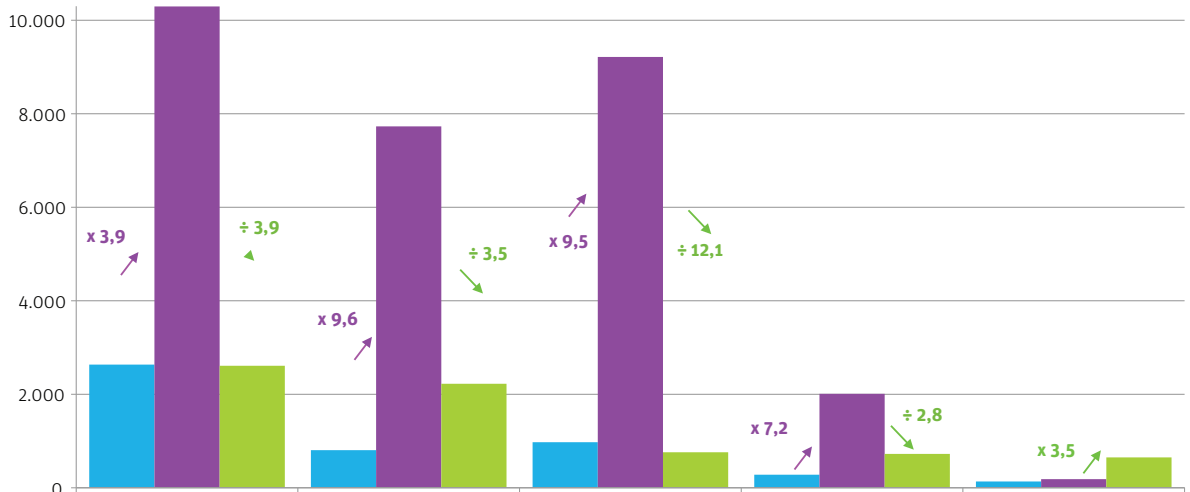
(Bronnen: CGVS-Eurostat)

	2014		2015		2016	
	Aantal	% van het totaal in 2014	Aantal	% van het totaal in 2015	Aantal	% van het totaal in 2016
Syrië	2.635	19%	10.295	26%	2.610	18%
Afghanistan	805	6%	7.730	20%	2.225	15%
Irak	975	7%	9.215	24%	760	5%
Somalië	280	2%	2.010	5%	725	5%
Guinee	665	5%	635	2%	720	5%
Albanië	495	4%	610	2%	650	4%
Turkije	135	1%	185	0%	650	4%
Onbepaald*	960	7%	1.090	3%	620	4%
DR Congo	610	4%	630	2%	500	3%
Rusland	535	4%	535	1%	410	3%
Andere	*5.950*	*42%*	*6.129*	*16%*	*4.800*	*33%*
Totaal	**14.130**	**100%**	**39.064**	**100%**	**14.670**	**100%**

*Onbepaald = Palestina

De Syriërs, de Afghanen en de Irakezen zijn nog altijd de drie belangrijkste nationaliteiten onder de asielzoekers in 2016, maar uit de statistieken blijkt dat hun aantal sterk aan het afnemen is. De daling is het grootst voor de asielzoekers van Iraakse nationaliteit: in 2016 lag het aantal asielzoekers van dat land 12,1 keer lager dan in 2015, terwijl het voor de Syriërs 4 keer lager lag en voor de Afghanen 3,5 keer lager.

Figuur 31. Aantal asielzoekers (eerste aanvraag) in België voor enkele van de belangrijkste nationaliteiten, 2014-2016 (Bron: CGVS – Eurostat)



	Syrië	Afghanistan	Irak	Somalië	Turkije
2014	2.635	805	975	280	135
2015	10.295	7.730	9.215	2.010	185
2016	2.610	2.225	760	725	650

Kader 16.

Het aantal asielaanvragen van Turkse staatsburgers stijgt

Het aantal personen van Turkse nationaliteit dat asiel heeft aangevraagd in België is toegenomen, waardoor Turkije in 2016 op de zevende plaats staat in de rangschikking van asielaanvragen (Tabel 13). In absolute cijfers hebben 650 Turken in 2016 een eerste asielaanvraag ingediend in België. In relatieve termen vertegenwoordigen ze 5% van het totale aantal asielzoekers. Sinds de mislukte staatsgreep in Turkije op 15 juli 2016 zijn die cijfers aan het stijgen. Die toename van het aantal aanvragen wordt ook vastgesteld in andere EU-lidstaten. België is het 4de land van de EU waar een vrij aanzienlijk aantal Turkse asielzoekers wordt opgetekend, na Duitsland (5.385), Frankrijk (1.010) en Zweden (690).



Heeft migratie een geslacht?

Over het algemeen zijn asielzoekers vaker mannen. **In 2016 waren in België bijna 63% van de personen die een eerste asielaanvraag hadden ingediend mannen, tegenover 37% vrouwen**. Niettemin schommelen die percentages sterk naargelang van de nationaliteit van herkomst van de asielzoekers. De asielstromen uit Afghanistan zijn bijvoorbeeld zeer mannelijk getint (86% mannen tegenover 14% vrouwen), terwijl de aandelen evenwichtiger verdeeld zijn voor de Irakezen (59% mannen, 41% vrouwen) en de Syriërs (52% mannen, 48% vrouwen). Voor de asielzoekers van Somalische nationaliteit is de verhouding zelfs omgekeerd, want een kleine meerderheid zijn vrouwen (51%, tegenover 49% mannen).

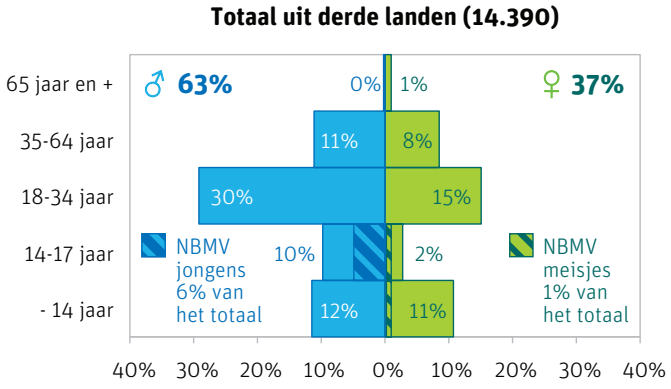
De verdeling tussen meisjes en jongens is echter veel geprononceerder wat de niet-begeleide minderjarigen betreft. **Ongeacht hun nationaliteit zijn jongens onder de NBMV's zeer sterk in de meerderheid** (86% tegenover 14% meisjes).

1.2.2. | Samenstelling van de asielstromen volgens leeftijd en geslacht

In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht en gezegd, zijn niet alle asielzoekers jonge mannen. Op basis van Figuur 32 kunnen een aantal vaststellingen worden gedaan waaruit blijkt dat de profielen in het algemeen veel gevarieerder zijn. Van de personen die in 2016 een eerste asielaanvraag hebben ingediend:

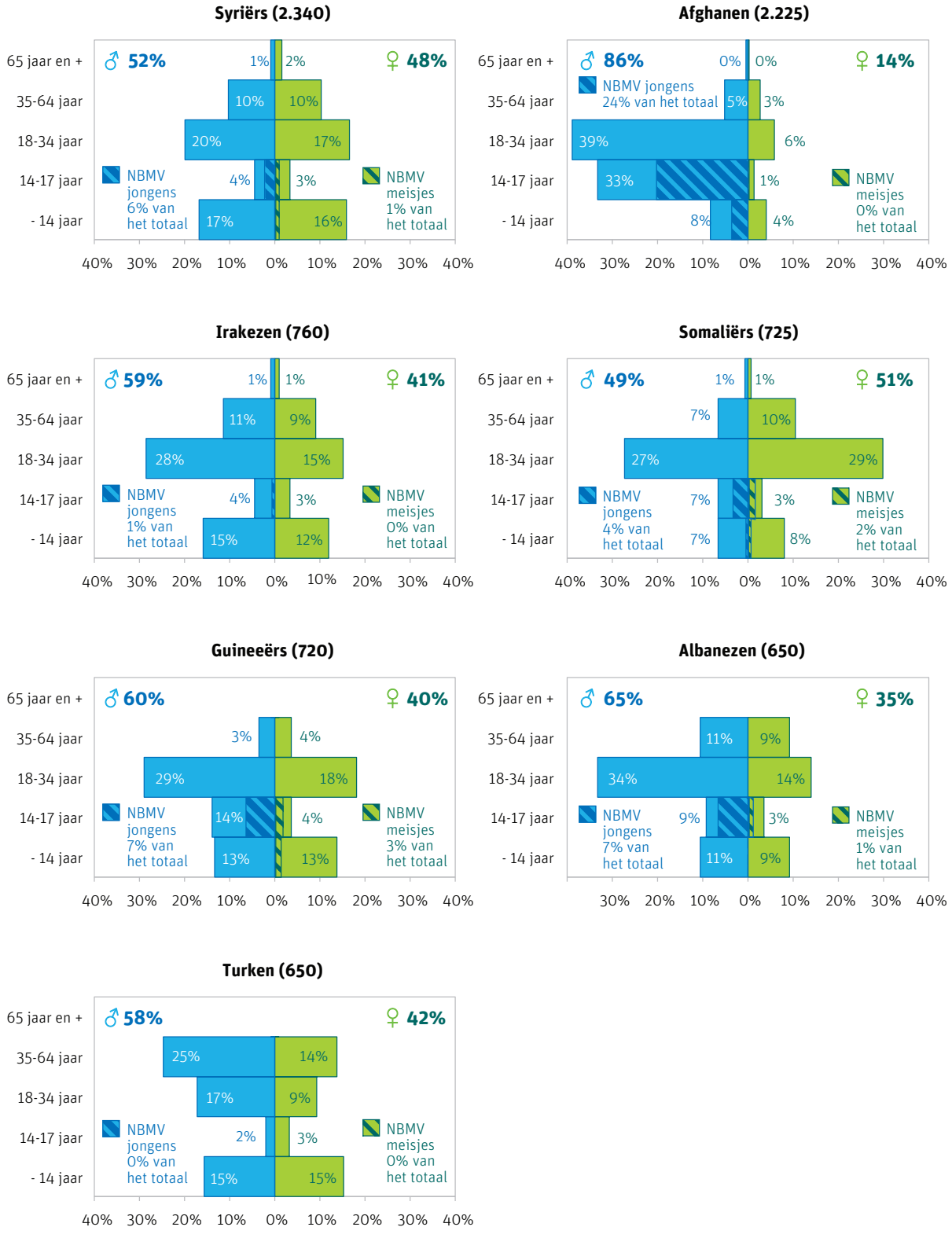
- zijn 63% mannen en 37% vrouwen;
- zijn meer dan een derde minderjarig (35%), minder dan de helft jongeren tussen 18 en 34 jaar (45%) en is een op de vijf ouder dan 34 jaar (20%);
- zijn van de minderjarigen (ongeveer 5.000 jongeren onder de 18 jaar) 20% niet-begeleide minderjarigen (1.035 NBMV's). Ze vertegenwoordigen 7% van alle asielzoekers en de jongens zijn zeer sterk in de meerderheid.

Figuur 32. Verdeling van de asielzoekers volgens leeftijd en geslacht voor alle asielzoekers afkomstig uit derde landen van wie de asielaanvraag in België werd geregistreerd in 2016 (Bron: CGVS – Eurostat, berekeningen Myria)



Uit de beschikbare gegevens kan niet worden afgeleid of de asielzoekers hier aankomen met hun partner, met hun gezin (met kinderen) of alleen reizen. Niettemin kunnen aan de hand van de verdeling volgens leeftijd en geslacht van de asielzoekers en op basis van de statistieken over de NBMV's verschillen worden aangetoond in de samenstelling van de asielstromen, meer bepaald tussen de nationaliteiten.

Figuur 33. Verdeling van de asielzoekers volgens leeftijd en geslacht voor enkele nationaliteiten, 2016 (Bron: CGVS – Eurostat, berekeningen Myria)



De demografische kenmerken van de **Syrische** en **Iraakse** asielzoekers zijn vrij vergelijkbaar. De percentages kinderen onder de 14 jaar en jonge volwassenen van minder dan 35 jaar zijn hoog, terwijl het percentage NBMV's vrij gering is. Die elementen doen veronderstellen dat een aanzienlijk deel van die asielzoekers uit gezinnen bestaat, zonder echter de aanwezigheid van alleenstaande personen uit te sluiten.

De **Afghanen** zijn dan weer gekenmerkt door een groot aandeel jonge mannen van minder dan 35 jaar en jongens tussen 14 en 17 jaar. Daarnaast is ook het aandeel NBMV's zeer aanzienlijk: één op de vier asielzoekers uit Afghanistan verklaart zich niet-begeleide minderjarige. Tot slot worden er vrij weinig jonge kinderen geregistreerd die hun ouders vergezellen.

Onder de **Guineese** en **Albanese** asielzoekers bevindt zich een niet onaanzienlijk aandeel NBMV's (maar duidelijk kleiner dan bij de Afghanen). Iets minder dan de helft van de asielzoekers van die twee nationaliteiten zijn jonge volwassenen tussen 18 en 34 jaar, waarbij het aandeel mannen ongeveer het dubbel bedraagt van het aandeel vrouwen.

De asielzoekers van **Somalische** nationaliteit onderscheiden zich van de andere nationaliteiten door een sterke aanwezigheid van vrouwen: bijna 30% van hen zijn jonge vrouwen tussen 18 en 34 jaar. De aanwezigheid van jonge kinderen (minder dan 14 jaar) is dan weer vrij gering in vergelijking met het gemiddelde.

De **Turkse** asielzoekers, ten slotte, zijn gemiddeld duidelijk ouder dan de asielzoekers van de andere nationaliteiten. De belangrijkste leeftijdsgroep is die tussen 35 en 64 jaar. Een ander kenmerk van de Turkse asielzoekers is de afwezigheid van NBMV's. Die demografische kenmerken, in combinatie met de context waarin de Turkse asielaanvragen plaatsvinden (zie Kader 16), maken dat de profielen vrij sterk verschillen van die van de voornaamste andere nationaliteiten.

1.2.3. | Uitvoering van de Dublin III-verordening aan de hand van enkele cijfers

Kader 17.

Dublin III

De Dublin-Conventie werd ondertekend in 1990. Ze werd in februari 2003 opgevolgd door een Europese verordening (de Dublin-verordening of kortweg "Dublin II") en vervolgens door een nieuwe verordening ("Dublin III" genoemd, die van toepassing is sinds 1 januari 2014)[112]. Die Europese wetgeving beoogt om één enkele lidstaat verantwoordelijk te maken voor het onderzoek van een verzoek om internationale bescherming om te vermijden dat meervoudige verzoeken worden ingediend in meerdere lidstaten ("asylum shopping") en om te verhinderen dat de lidstaten elkaar de verantwoordelijkheid toeschuiven voor de behandeling van bepaalde asieldossiers ("asielaanvragers in orbit"). De Dublin-verordening legt de criteria en de mechanismen vast om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag dat door een onderdaan van een derde land in een van de lidstaten van de EU wordt ingediend. Elke persoon die een asielverzoek indient in een van de 32 landen die de Dublin-verordening hebben ondertekend (28 EU-lidstaten plus Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein) moet zijn vingerafdrukken laten nemen en vragen over het afgelegde traject beantwoorden. Die elementen kunnen ertoe leiden dat de autoriteiten ervan uitgaan dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van de asielaanvraag. In dat geval dienen ze een aanvraag in bij die lidstaat, die daarop in principe uiterlijk binnen de twee maanden na ontvangst ervan een antwoord moet geven. De lidstaat die wordt verzocht om de asielaanvrager over te nemen, kan dit alleen weigeren indien hij kan aantonen dat hij niet verantwoordelijk is overeenkomstig de Dublin-verordening. Het ontbreken van een antwoord binnen de voorziene termijn wordt als een stilzwijgende instemming beschouwd. Na aanvaarding door de aangezochte lidstaat, kan de lidstaat waar de asielaanvrager zich bevindt hem een bevel om het grondgebied te verlaten betekenen naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor zijn asielaanvraag. Die bevelen om het grondgebied te verlaten monden echter niet altijd uit in een daadwerkelijke overdracht (verdwijning, onmogelijkheid van verplaatsing wegens gezondheidsredenen ...).

112 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18/02/2003; Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (hierna de "Dublin-verordening"). Momenteel lopen de onderhandelingen ivm Dublin IV (zie verder in dit hoofdstuk).

In de context van de Dublin-verordening is elke lidstaat verplicht om Eurostat op de hoogte te brengen van drie types statistieken. De meest recente beschikbare gegevens zijn voor het jaar 2015:

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

Kader 18.

Overname of terugname van asielzoekers: definities

Het **overname**mechanisme is van toepassing op asielzoekers voor wie een lidstaat van de Europese Unie verantwoordelijk is **zonder dat ze daar een asielaanvraag hebben ingediend** en die naar een andere lidstaat gaan.

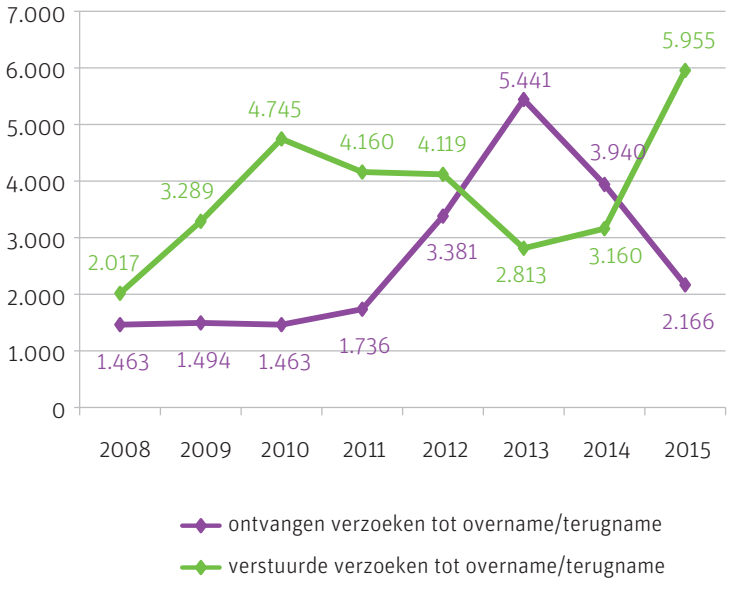
Het **terugname**mechanisme heeft betrekking op asielzoekers **die een eerste aanvraag hebben ingediend in een lidstaat** en vervolgens een nieuwe aanvraag in een andere lidstaat. De eerste asielaanvraag kan in behandeling of al afgewezen zijn, de betrokken personen kunnen de aanvraag hebben ingetrokken of ervan hebben afgezien.

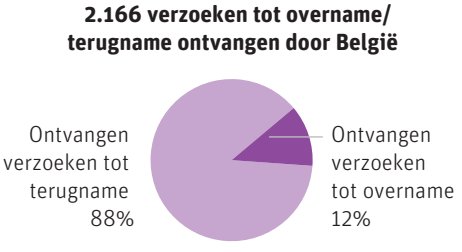
In 2015 heeft België meer Dublin-verzoeken tot overname of terugname naar andere lidstaten gestuurd dan het er heeft ontvangen

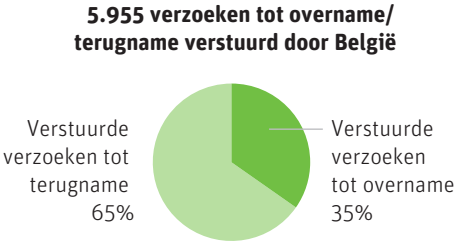
In 2015 heeft **België 5.955 verzoeken tot overname of terugname van asielzoekers naar andere lidstaten van de Europese Unie gestuurd**. Een derde daarvan had betrekking op asielzoekers die nooit een asielaanvraag hadden ingediend in een ander land (2.068 verstuurde overnameverzoeken), terwijl de overige twee derde personen betrof die al een asielaanvraag hadden ingediend in een andere EU-lidstaat (3.887 verstuurde terugnameverzoeken). De voornaamste lidstaten waartoe België zich heeft gericht, waren Hongarije, Duitsland, Spanje, Italië en Frankrijk.

In hetzelfde jaar heeft **België 2.166 verzoeken tot overname of terugname van asielzoekers ontvangen vanwege een andere lidstaat van de Europese Unie**. De zeer grote meerderheid (88%) van die verzoeken had betrekking op asielzoekers die al een asielaanvraag hadden ingediend in België en van wie de aanwezigheid zonder toestemming op het grondgebied van een andere EU-lidstaat werd vastgesteld (1.901 terugnameverzoeken). Een minderheid (12%) van de verzoeken die België heeft ontvangen, had betrekking op asielzoekers die nooit elders asiel hadden aangevraagd (265 overnameverzoeken). Duitsland en Frankrijk waren de voornaamste lidstaten die dergelijke verzoeken naar België stuurden.

Figuur 34. Evolutie van het aantal Dublin-verzoeken tot overname/terugname verstuurd en *ontvangen* door België, 2008-2015 (Bron: DVZ-Eurostat)







In de afgelopen jaren werden schommelingen vastgesteld in het aantal verzoeken tot overname en terugname van asielzoekers dat door België werd verstuurd en ontvangen. Zo werden in 2013 tweemaal meer verzoeken ontvangen dan verstuurd.

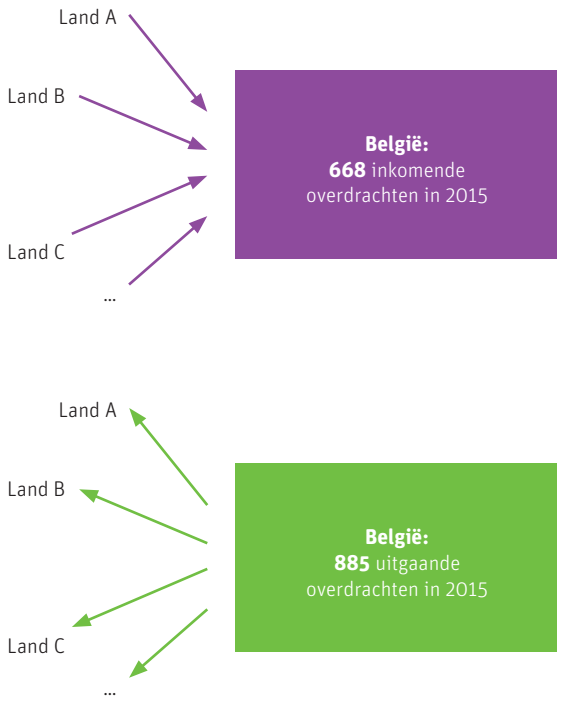
Voor sommige EU-lidstaten valt op dat ze meer verzoeken ontvangen dan ze er naar andere lidstaten versturen. Dat geldt in het bijzonder voor Italië, Hongarije, Polen en Bulgarije. Doorgaans gaat het om landen die op migratieroutes liggen (de Middellandse-Zeeroute of de Balkanroute). Andere landen, als Duitsland, Zweden, Frankrijk en Zwitserland, versturen dan weer meer verzoeken naar andere lidstaten dan ze er zelf ontvangen.

Een grote meerderheid van de verzoeken tot overname en terugname wordt door België en door de andere EU-lidstaten aanvaard

De **verzoeken tot overname of terugname van asielzoekers die door België naar andere lidstaten werden verstuurd,** werden over het algemeen aanvaard. In 2015 waren **76%** van de beslissingen gunstig. Dit aandeel is vrijwel identiek voor alle lidstaten die verzoeken vanwege België hebben ontvangen.

Voor de **verzoeken die België van een andere lidstaat heeft ontvangen,** bedraagt het aanvaardingspercentage gemiddeld **67%**. Nochtans varieerde het aandeel overnames en terugnames dat door België werd aanvaard volgens de lidstaat die de verzoeken indiende. Zo werden de verzoeken afkomstig van Duitsland en Nederland, bijvoorbeeld, het vaakst aanvaard (respectievelijk 72% en 88% positieve beslissingen). Van de verzoeken die uitgingen van het Verenigd Koninkrijk of Zweden, daarentegen, werd slechts ongeveer de helft aanvaard (respectievelijk 55% en 46% positieve beslissingen).

Hoe kan de effectiviteit van die uitgaande en inkomende Dublin-overdrachten worden gemeten?



Dublin-overdrachten: in 2015 verklaarde België dat het **passende maatregelen had genomen om 885 asielzoekers over te dragen** aan andere EU-lidstaten nadat deze die Dublin-overdrachten hadden aanvaard. Onder "passende maatregelen" verstaat Eurostat alle acties die tot het vertrek van de overgedragen persoon leiden (bijvoorbeeld het reserveren van een vliegtuig- of treinticket enz.). Van die 885 uitgaande overdrachten waren er 828 (ofwel meer dan 9 op 10) gedwongen-terugkeeroperaties. De overige overdrachten waren begeleide vrijwillige terugkeeroperaties die door DVZ in de context van de Dublin-overdrachten werden georganiseerd[113].

Inkomende Dublin-overdrachten: in 2015 **heeft België op zijn grondgebied 668 asielzoekers ontvangen** die afkomstig waren van een andere lidstaat en voor wie het de Dublin-overdracht had aanvaard.

113 Hierbij moet worden opgemerkt dat de gevallen van "zelfstandige" terugkeer in het kader van de Dublin-verordening op dit ogenblik nog niet in de statistieken van DVZ zijn opgenomen.

1.2.4. | Erkenning van de vluchtelingenstatus en toekenning van subsidiaire bescherming in stijgende lijn

Kader 19.

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 beperkt verblijfsrecht verleend dat 5 jaar na de indiening van de asielaanvraag onbeperkt wordt. 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.

De statistieken over de erkenning van een internationale beschermingsstatus in België zijn de afgelopen jaren wat geëvolueerd. Er werden twee belangrijke wijzigingen, van verschillende aard, doorgevoerd.

- In september 2013 werd aan het CGVS de bevoegdheid verleend om meervoudige aanvragen al of niet in overweging te nemen. Die bevoegdheid was voordien toegekend aan DVZ. Voortaan zijn het aantal gevallen waarin meervoudige aanvragen in overweging werden genomen en het aantal gevallen waarin dit werd geweigerd ook beschikbaar. Tot in 2013 waren die cijfers dus niet in de statistieken van het CGVS opgenomen, maar sinds 2014 zijn ze dus beschikbaar. Figuur 35 toont al die beslissingen voor het jaar 2016[114].
- Sinds 2015 levert het CGVS de statistieken aan op basis van de personen, zodat de nationale statistieken beantwoorden aan de Europese normen inzake asielstatistieken. Aan die benadering wordt trouwens ook de voorkeur gegeven in de publicaties van Myria. Voorheen waren die cijfers echter enkel en alleen beschikbaar op basis van dossiers. Om de evolutie van het erkenningspercentage over een langere periode te kunnen schetsen, zal de benadering op basis van dossiers hier echter eveneens worden weergegeven (Figuur 36).

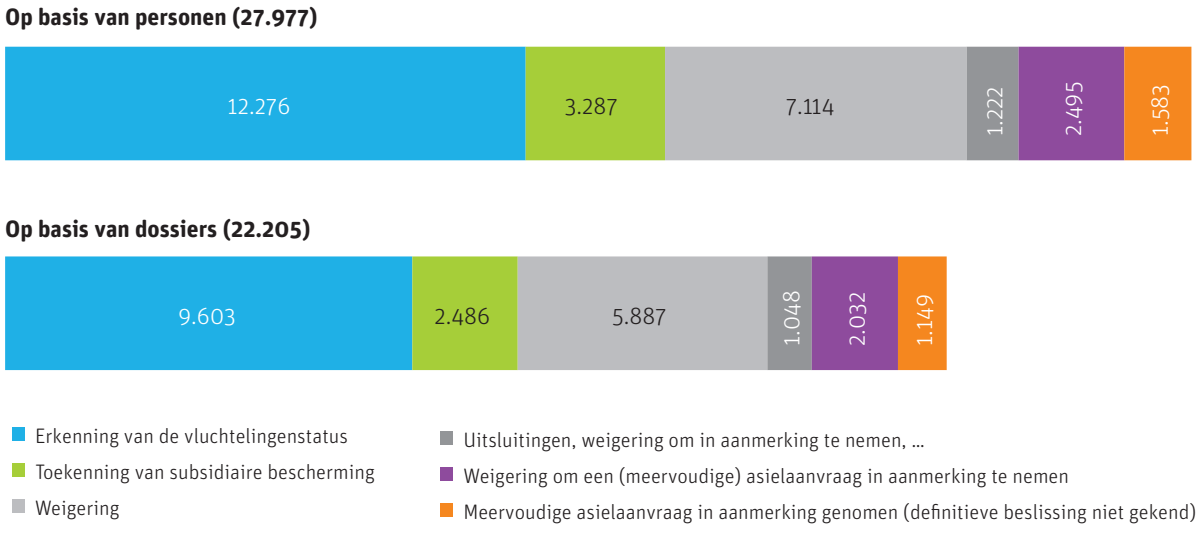
Een duidelijke toename van het totaal aantal beslissingen

In 2016 heeft het CGVS **in totaal 22.205 beslissingen** genomen, die betrekking hebben op **27.977 personen**. Dit betekent een toename van 24% in vergelijking met het aantal beslissingen dat in 2015 werd genomen (16.937 dossiers). Het CGVS nam nooit eerder zoveel beslissingen in één jaar. De beslissingen met betrekking tot meervoudige asielaanvragen (over het al of niet in aanmerking nemen ervan) vertegenwoordigen ongeveer 15% van het totaal aantal beslissingen genomen door het CGVS.

Door de aanzienlijke toename van het aantal beslissingen dat in 2016 werd genomen, is het CGVS erin geslaagd zijn **totale werklast** (die wordt omschreven als het aantal dossiers waarvoor het CGVS nog geen beslissing heeft genomen) te verminderen. Gezien de aanzienlijke instroom van asielzoekers in de loop van 2015 was die

114 In zijn overzicht 2016 heeft het CGVS besloten om rekening te houden met de weigeringen om meervoudige aanvragen in overweging te nemen, maar niet met de gevallen waarin die wel in overweging werden genomen (want het gaat niet om definitieve beslissingen). Voor onze eigen publicatie houden wij geen rekening met die twee categorieën, aangezien hier een evolutie wordt geschetst sinds 2008 en wij cijfers willen geven die vergelijkbaar zijn in de tijd. In Tabel 14 en Figuur 37 wordt daarentegen wel de nieuwe methodologie van het CGVS gevolgd.

Figuur 35. Verdeling van de door het CGVS genomen beslissingen in eerste aanleg, op basis van dossiers en van personen, met inbegrip van beslissingen over meervoudige aanvragen, 2016 (Bron: CGVS)



werklast in april 2016 opgelopen tot 18.375 dossiers. Sindsdien is de werklast afgenomen tot **14.815 dossiers** op het einde van 2016. Het CGVS stelt zich het doel om die achterstand tegen eind 2017 weg te werken. Die doelstelling is van essentieel belang om een beperkte wachttijd te kunnen verzekeren voor de behandeling van het verzoek tot bescherming van asielzoekers.

Internationale bescherming in meer dan 60% van de gevallen toegekend in 2016

In 2016 werden 19.024 beslissingen ten gronde[115] in eerste aanleg genomen door het CGVS, ofwel bijna 6.000 beslissingen meer dan in 2015 (cijfers op basis van dossiers). Het aandeel positieve beslissingen bereikte in 2016 een ongekend niveau: het CGVS was voor 64% van de beslissingen ten gronde van oordeel dat de asielzoeker effectief bescherming nodig had, tegenover 61% in 2015, 47% in 2014 en 30% in 2013. In totaal ging het om 12.089 beslissingen, die betrekking hadden op 15.563 personen (met inbegrip van de minderjarige kinderen die hun ouders vergezellen). Dit aandeel positieve beslissingen kan in twee categorieën worden opgesplitst: 51% van de beslissingen betreffen een erkenning van de vluchtelingenstatus en bij 13% van de beslissingen wordt de status van subsidiaire bescherming toegekend. Die hoge percentages positieve beslissingen kunnen grotendeels worden verklaard door het feit dat de laatste jaren een groot aantal asielzoekers afkomstig was uit conflictgebieden.

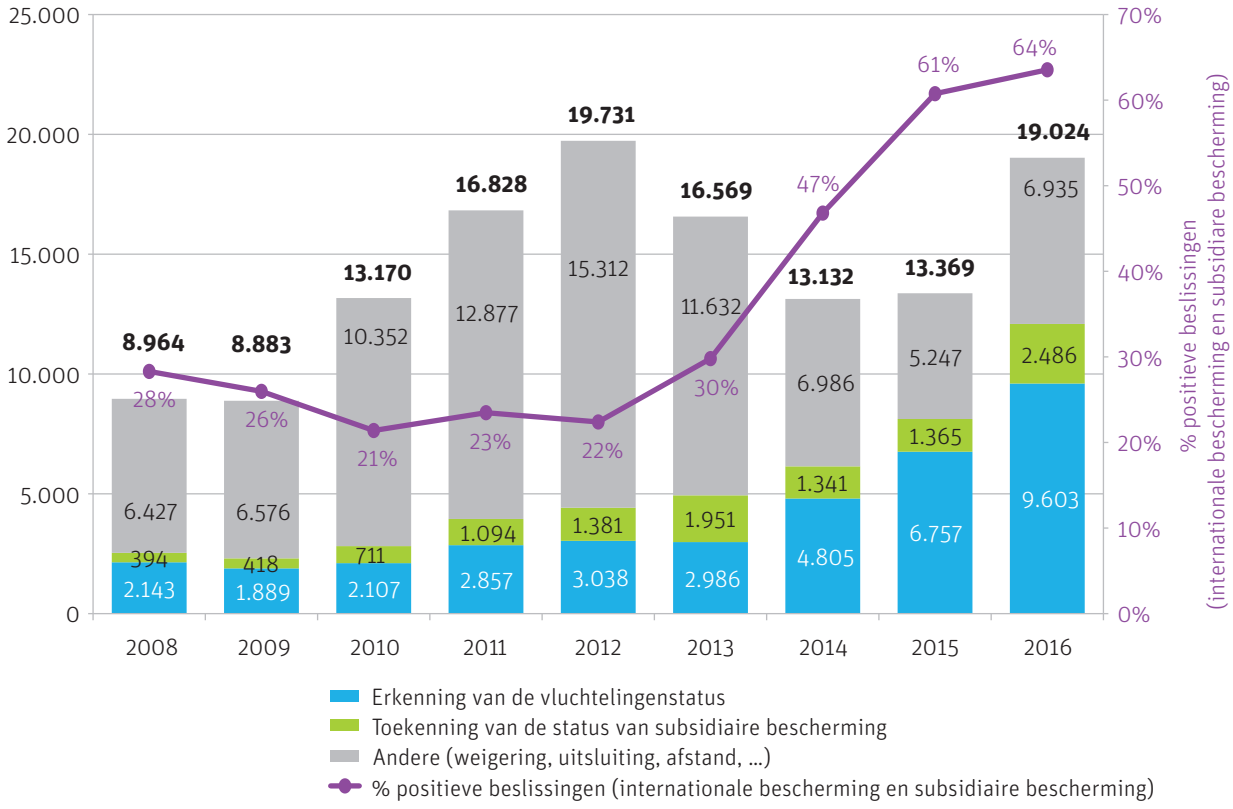
Het aandeel positieve beslissingen bereikte in 2016 een ongekend niveau: het CGVS was voor 64% van de beslissingen ten gronde van oordeel dat de asielzoeker effectief bescherming nodig had.

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)[116].

115 De beslissingen ten gronde hebben betrekking 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. Wanneer het CGVS het erkenningspercentage berekent rekening houdend met alle definitieve beslissingen, bedraagt het beschermingspercentage 57,7%, onderverdeeld in 45,8% erkenningen van de vluchtelingenstatus en 11,9% toekenningen van subsidiaire bescherming (CGVS, Asielstatistieken – Jaaroverzicht 2016, www.cgvs.be/nl/ cijfers).

116 Longitudinale indicatoren, die rekening houden met de cohort van asielaanvragers, zouden interessanter zijn, maar kunnen op basis van de beschikbare gegevens niet worden berekend, want daarvoor zijn individuele en longitudinale gegevens vereist.

Figuur 36. Evolutie van het aantal jaarlijkse beslissingen genomen door het CGVS (vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming, weigering) en percentage positieve beslissingen op basis van dossiers, 2008-2016 (Bron: CGVS, berekeningen Myria)



De bescherming schommelt sterk naargelang van de herkomst van de asielzoekers

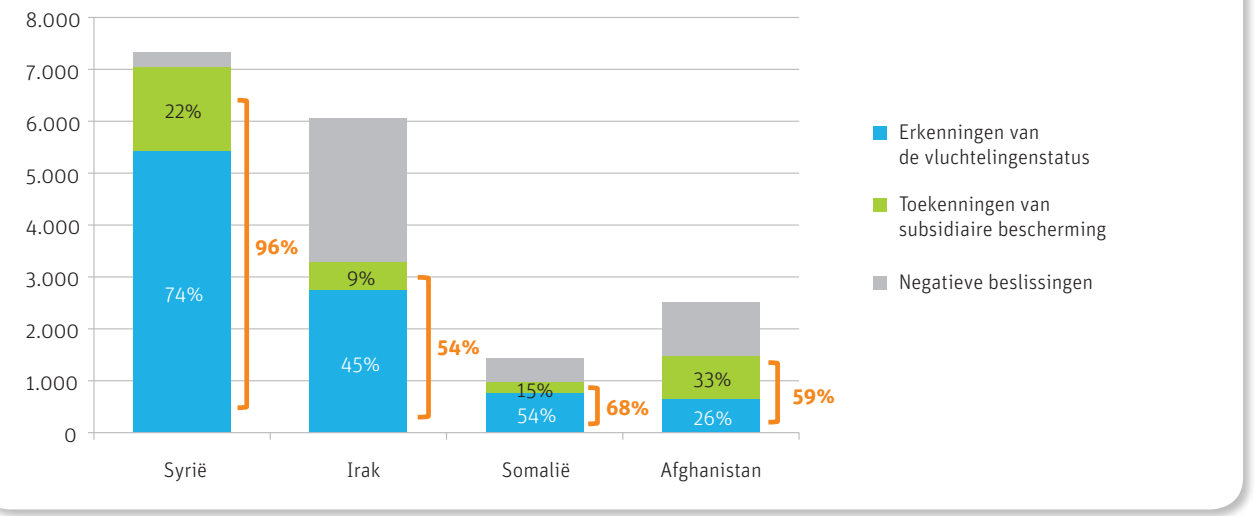
In 2016 werden de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming in de eerste plaats toegekend aan Syriërs. Van het totale aantal positieve beslissingen over de toekenning van een beschermingsstatus hadden er 46% betrekking op Syriërs. Daarna kwamen de Irakezen (21%), de Afghanen (10%) en de Somaliërs (6%).

Tabel 14. Top 10 van de landen van herkomst volgens het aantal personen dat een beslissing over de erkenning van de vluchtelingenstatus heeft gekregen in 2016[117] (Bron: CGVS)

	Erkenningen van de vluchtelingenstatus	Toekenningen van subsidiaire bescherming	Negatieve beslissingen	Definitieve beslissingen
Syrië	5.436	1.615	286	*7.337*
Irak	2.742	556	2.774	*6.072*
Somalië	769	209	455	*1.433*
Afghanistan	656	830	1.036	*2.522*
Onbepaald	484	4	115	*603*
Guinee	286	0	450	*736*
Eritrea	277	0	57	*334*
Rusland	196	6	456	*658*
Burundi	159	0	49	*208*
China	121	0	225	*346*
Andere landen	*1.071*	*61*	*4.650*	*5.782*
Totaal 2016	**12.197**	**3.281**	**10.553**	***26.031***

De percentages positieve beslissingen schommelen sterk naargelang van de herkomst van de asielzoekers. Het erkenningspercentage ligt zeer hoog voor de Syriërs (96%) en slechts zeer zelden wordt geweigerd om aan een persoon bescherming te verlenen. In iets meer dan de helft van de gevallen wordt bescherming toegestaan aan Irakezen (54%) en aan Afghanen (59%). In absolute cijfers is het aantal Somaliërs dat een beschermingsstatus krijgt minder talrijk, maar bij hen ligt het erkenningspercentage wel lichtjes hoger (68%).

Figuur 37. Positieve beslissingen (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming) en negatieve beslissingen voor de Syriërs, Irakezen, Afghanen en Somaliërs in 2016, op basis van personen (Bron: CGVS)



117 Voor de statistieken in Tabel 14 en in Figuur 37 wordt de methodologie gevolgd die voortaan door het CGVS wordt gebruikt. Ze verschillen dan ook lichtjes van de statistieken die in Figuur 36 worden weergegeven. De beslissingen waarbij wordt geweigerd om een meervoudige asielaanvraag in overweging te nemen, zijn opgenomen onder het totale aantal definitieve beslissingen dat het CGVS elke maand neemt. Bij de beslissingen om een meervoudige asielaanvraag in overweging te nemen, gaat het daarentegen om een soort tussentijdse beslissingen, die niet onder de definitieve beslissingen worden opgenomen. De beslissingen om een status in te trekken of te beëindigen worden evenmin onder de definitieve beslissingen opgenomen.

1.2.5. | Opvang van de asielzoekers: sluiting van opvangplaatsen in het Fedasil-netwerk

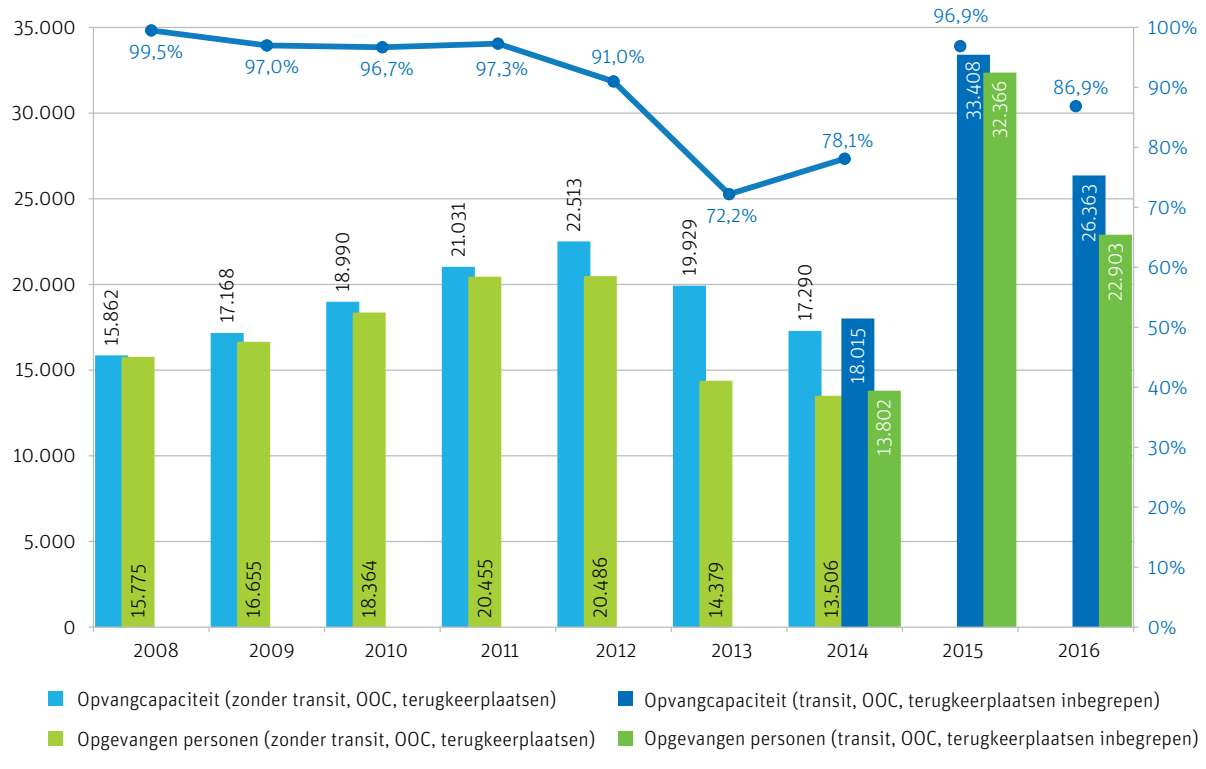
Het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgisch opvangnetwerk en organiseert het samen met partners als het Rode Kruis, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), ngo's en andere partnerorganisaties. De wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna: de opvangwet) schrijft voor dat de asielzoekers recht hebben op opvang en begeleiding voor de duur van de asielprocedure[118].

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 en het aantal beschikbare plaatsen op een gegeven tijdstip (op 31 december van elk jaar 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 plaatsen[120]. 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.

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

Figuur 38. Evolutie van de opvangcapaciteit en de bezettingsgraad van het gewone opvangnetwerk, 2005-2016[119] (Bron: Fedasil).



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

119 Cijfers op 31 december van elk jaar, voor de periode 2005-2015. De cijfers voor 2005-2013 houden geen rekening met de noodopvangplaatsen, de opvangplaatsen in hotels, de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra en de open terugkeerplaatsen. Voor de periode van 2014 tot 2016 beschikken wij over cijfers die wel rekening houden met die opvangplaatsen.

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

opvangcentra en meerdere individuele opvanginitiatieven in 2013 hun deuren[121].

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 wervingsstop[122]. Met de aanzienlijke toevloed van asielzoekers was het aantal personen dat een opvangplaats vraagt in 2015 echter opnieuw beduidend toegenomen. Fedasil antwoordde 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%.

In juni 2016 besliste de federale regering om de opvangcapaciteit van asielzoekers te verminderen wegens de daling van het aantal binnenkomsten van asielzoekers in België. Dat leidde ertoe dat meer dan 10.000 plaatsen werden gesloten. In 2017 zullen nog eens ongeveer 3.000 bijkomende plaatsen worden gesloten. Het gaat hierbij meer bepaald om de tijdelijke centra van Dendermonde en Lubbeek (Fedasil) en om de meeste individuele opvangplaatsen die door de ngo's Ciré en Vluchtelingenwerk Vlaanderen worden aangeboden[123]. Op dit ogenblik hebben alle centra die door een privéoperator werden beheerd hun deuren gesloten. Om op een eventuele aanzienlijke toestroom van asielzoekers te anticiperen, heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie echter aangekondigd dat een reserve van 7.500 bufferplaatsen is voorzien.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Op Europees niveau

De Europese Commissie legde in mei en juli 2016 zeven **wetgevende voorstellen**[124] neer die een nieuwe fase van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) moeten inluiden, en die vandaag in onderhandeling zijn:

- een herschikking van de **Dublinverordening** (zie hieronder),
- een herschikking van de **Eurodac-verordening**, met uitgebreid toepassingsgebied, inclusief de biometrische gegevens van irregulier verblijvende personen onder meer met het oog op terugkeer;
- een omvorming van de verordening over het Europees Asiel Ondersteuningsbureau (EASO) tot een **agentschap** met uitgebreider mandaat en takenpakket;
- een herschikking van de **opvangrichtlijn**,
- een herschikking van de **procedure- en kwalificatierichtlijnen tot verordeningen.**
- een nieuwe verordening over een EU **hervestigings-raamwerk**.

De verschillende voorstellen beogen het asielbeleid van de lidstaten naar een meer 'gemeenschappelijk' niveau te tillen, met meer geharmoniseerde procedures (verschillende richtlijnen zouden verordeningen worden), opvangvoorzieningen, rechten en beschermingsstatuten. Er worden kortere termijnen (voor indienen en behandeling van de asielaanvraag, voor Dublintransfers) en meer verplichtingen en verantwoordelijkheden voor asielzoekers ingevoerd. Zie verder in de analyse.

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

122 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.

123 Vluchtelingenwerk Vlaanderen zal geen opvangplaatsen meer aanbieden, terwijl CIRÉ nog personen zal opvangen, maar in mindere mate dan vroeger.

124 Voor de wetgevende voorstellen, zie *Europese Commissie, European Agenda on Migration. Legislative documents*, onder data van 4 mei 2016 en van 16 juli 2016. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en.

2.2. | Europese rechtspraak

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens:

- zijn de autoriteiten die op de hoogte worden gebracht van feiten die een asielzoeker zouden kunnen blootstellen aan een **risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in geval van een uitwijzing** naar zijn land van herkomst (bijvoorbeeld vanwege politieke overtuiging, seksuele geaardheid of godsdienst) **verplicht om dit risico op eigen initiatief te onderzoeken.** Dit geldt ook wanneer de asielzoeker zich niet beroept op deze feiten tijdens zijn asielaanvraag (in deze zaak betrof het een risico op vervolging na bekering tot het christendom van een Iraniër in Zweden)[125];
- wanneer een asielzoeker op een geloofwaardige manier aantoont dat hij **in het verleden het slachtoffer is geweest van mishandelingen in zijn land van herkomst**, impliceert dit een "sterke aanwijzing voor een reëel toekomstig risico" dat hij in geval van een terugkeer opnieuw mishandelingen zal ondergaan. Het is dan **aan de autoriteiten om eventuele twijfels** omtrent dit risico te weerleggen. In deze zaak werden er verscheidene moordpogingen door Al Qaeda tegen de asielzoeker ondernomen (waarvan er één tot de dood van zijn dochter heeft geleid) en behoorde hij tot een groep die systematisch wordt geviseerd vanwege hun banden met de Amerikaanse strijdkrachten. Dit in combinatie met het verminderde vermogen van de Iraakse autoriteiten sinds 2010 om hun burgers te beschermen tegen dergelijke bedreigingen, liet toe om te besluiten dat er een reëel risico was op mishandelingen bij een terugkeer naar Irak en dat er geen mogelijkheid was, om elders in Irak te vluchten[126].
- Een staat die na twaalf jaar nog geen definitieve beslissing heeft genomen over de asielaanvraag overtreedt zijn **verplichting om asielaanvragen binnen een korte termijn te behandelen** om de precaire en onzekere situatie waarin asielzoekers leven zo kort mogelijk te houden,[127] en schendt het recht op eerbiediging van het privéleven van de asielzoekers.
- In een zaak met betrekking tot een asielzoeker in België heeft het HvJ EU op 31 januari 2017 geoordeeld dat de asielinstanties **een persoon van de vluchtelingenstatus kunnen uitsluiten** wegens "handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties", indien de betrokkene heeft deelgenomen aan de **activiteiten van een terroristische groepering** (in dit geval door valse documenten en hulp te bezorgen aan vrijwilligers die in Irak gingen vechten). Ook al indien de betrokkene daarmee persoonlijk geen terreurdaad heeft gepleegd, noch daartoe een poging ondernomen heeft of daarmee gedreigd heeft[128].

Waarborgen voor de asielzoekers bij een Dublinprocedure

Het HvJ-EU heeft beslist dat een asielzoeker een beslissing tot overdracht naar een andere lidstaat van de EU kan aanvechten vanwege een **verkeerde toepassing van de criteria van de Dublin III-verordening voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat**, zelfs wanneer er in dat land geen risico op onmenselijke behandeling bestaat[129].

In maart 2017 heeft het HvJ-EU besloten dat het "risico op onderduiken" dat de lidstaten toestaat een asielzoeker de vrijheid te ontnemen om de Dublin transfer te garanderen, **moet gebaseerd zijn op objectieve en nauwkeurig omschreven criteria in een dwingende bepaling van algemene strekking** in de nationale wetgeving van de lidstaten. **Zonder een dergelijke definitie is de detentie illegaal** en moeten de betrokken personen in vrijheid gesteld worden[130]. In België worden die "objectieve criteria" momenteel niet bepaald door een dwingende bepaling van algemene strekking[131].

Een beroep bij de RvV tegen een "Dublinoverdracht" **wordt niet zonder voorwerp door de uitvoering van de overdracht naar een andere lidstaat** dat door DVZ als verantwoordelijk voor de asielaanvraag wordt beschouwd op basis van de Dublin III-verordening. De Raad van State herinnert de Belgische staat eraan dat zij zich in geval van een vernietiging van de overdrachtbeslissing, eventueel verantwoordelijk zou kunnen verklaren en ertoe gehouden zou zijn om de asielzoeker op eigen kosten te laten terugzenden[132].

125 EHRM [GK], *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2016, nr. 43611/11, §127.
126 EHRM [GK], *J.K. en anderen t. Zweden*, 23 augustus 2016, nr. 59166/12, §§102, 120-123.
127 EHRM, *B.A.C. t. Griekenland*, 13 oktober 2016, nr. 11981/15.
128 HvJEU [GK], CGVS t. Mostafa Lounani, C-573/14, 31 januari 2017. Over de mogelijkheden tot uitsluiting en intrekking van de bescherming in het Belgisch recht, zie Myria, M*igratie in cijfers en in rechten 2016*, pp. 117-119.
129 HvJEU, *Mehrdad Ghezelbash tegen tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 7 juni 2016, C-63/15, HvJEU, *George Karim t. Migrationsverket*, 7 juni 2016, C- 155/15.
130 HvJEU, *Al Chodor t. Policie CR*,15 maart 2017, C-528/15.
131 Art. 1, 11° Vw. definieert het "risico op onderduiken" als volgt: "het feit dat een onderdaan van een derde land die het voorwerp uitmaakt van een procedure tot verwijdering, een actueel en reëel risico vormt om zich te onttrekken aan de autoriteiten. Daartoe baseert de minister of zijn gemachtigde zich op objectieve en ernstige elementen". Die "elementen" worden niet gedefinieerd in een dwingende bepaling. De voorbeelden die tijdens de voorbereidende werkzaamheden gegeven werden (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2011-2012, n° 1825/001, p. 16) voldoen niet aan de voorwaarden van het HvJEU.
132 RvS, 7 juni 2016, nr. 234.968, die zich baseert op de artikelen 29§3 en 30 van de Dublin III-verordening.

De RvV heeft geoordeeld dat het versturen van een **fax naar de Dublin-cel van DVZ waarin het nieuwe adres van de asielzoekers is vermeld,** DVZ verbood om hen als voortvluchtig te beschouwen (11 dagen na het versturen van die fax). Daarom **kon DVZ de termijn waarbinnen de overdracht moet plaatsvinden** naar de lidstaat die volgens de Dublin III-verordening verantwoordelijk is voor de asielaanvraag en waarna België verantwoordelijk wordt, **niet verlengen van 6 tot 18 maanden**[133].

2.3. | Asielprocedure in België

- Hoewel de aard van het geweld in Bagdad in 2016 niet van die aard is dat van blind geweld kan worden gesproken, kende de RvV **subsidiaire bescherming toe aan twee Irakezen die wegens hun gezondheidstoestand een risico lopen op een onmenselijke en vernederende behandeling in Irak**. In één zaak betrof het een Irakees met schizofrenie[134], in de andere zaak betrof het een situatie van grote afhankelijkheid (om zich te wassen, te kleden, te verplaatsen) van zijn familie die in 2011 subsidiaire bescherming had gekregen in België[135]. In 2014 had de Raad van State ook al geoordeeld dat het CGVS en de RvV **verplicht waren om elementen betreffende de gezondheidstoestand van de asielzoeker te onderzoeken in het kader van de eventuele toekenning van de subsidiaire bescherming**[136].
- De RvV heeft bevestigd dat wanneer asielzoekers **in een andere EU-lidstaat** subsidiaire bescherming genieten of een status van gedoogd verblijf hebben **(maar niet de status van erkend vluchteling),** het CGVS **hun vrees voor vervolging ten opzichte van het land van herkomst moet beoordelen**[137]**.** Er mag immers geen beroep gedaan worden op het concept van "eerste land van asiel". Dit concept is immers niet van toepassing op lidstaten van de EU, bijvoorbeeld voor Tsjetsjenen van wie het verblijf wordt gedoogd in Polen.
- **Het CGVS** moet de advocaat voor het gehoor van een asielzoeker regelmatig oproepen en **mag geen rekening houden met wat door de asielzoeker wordt gezegd tijdens een gehoor waarvoor zijn advocaat niet regelmatig werd opgeroepen**, zelfs indien dit het gevolg was van een administratieve fout[138].

- Sinds juni 2016 gebruikt het CGVS **videoconferenties bij interviews** van asielzoekers in de **gesloten centra** van Merksplas en Vottem. De opnames worden echter niet bewaard en zijn niet toegankelijk voor de betrokkenen: alleen het schriftelijk verslag wordt in het dossier opgenomen[139].
- **Het CGVS heeft beslist om geen toestemming meer te verlenen aan erkende vluchtelingen voor een tijdelijke terugkeer naar het herkomstland, wanneer zij vanwege uitzonderlijke omstandigheden** daartoe een verzoek indienen. Het dossier van de personen die naar hun land terugkeren zou opnieuw kunnen worden onderzocht en naargelang van de omstandigheden eventueel kunnen leiden tot een intrekking van de status[140].
- **Albanië werd behouden op de nieuwe lijst van veilige landen van herkomst. De goedkeuring van de regering daartoe volgde** kort na een arrest van de Raad van State van juni 2016[141] dat het land op de vorige lijst schrapte. De regering rechtvaardigt die beslissing door de daling van het erkenningspercentage voor dit land (8,3% in 2015 tegenover 13% in 2014)[142]. Voorts werd **Georgië toegevoegd** aan de nieuwe lijst. Voor 2017 overweegt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie om Marokko, Tunesië, Algerije, Moldavië, Senegal en Benin aan de lijst toe te voegen[143].
- **Vluchtelingen die werden erkend** na 8 juli 2016 krijgen een **verblijf van beperkte duur** dat pas onbeperkt wordt 5 jaar na de indiening van de asielaanvraag[144].
- Ondanks de daling van het aantal asielzoekers in 2016 **hebben de autoriteiten beslist om het systeem van pre-opvang van asielzoekers te behouden**: de personen worden eerst geïdentificeerd aan de hand van hun vingerafdrukken (die in dit stadium niet in Eurodac maar wel in een interne database worden opgenomen). Ze ondergaan ook een medisch onderzoek en een veiligheidsscreening. DVZ kan de Algemene Nationale Gegevensbank van de federale politie (ANG) daarbij voortaan rechtstreeks

133 RvV, 10 augustus 2016, nr. 173.053.
134 RvV, 19 mei 2016, nr. 167 848.
135 RvV, 29 juni 2016, nr. 170 821.
136 RvS, 27 mei 2014, nr. 227.573. In 2008 had het Grondwettelijk Hof al aangegeven dat: "Wanneer de procedure op grond van artikel 9ter dat niet mogelijk zou maken, [de aanvrager] (…) een beroep moet kunnen doen op de procedure van subsidiaire bescherming om dit alsnog te laten onderzoeken, ter eerbiediging van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens." (arrest nr. 95/2008, B. 13).
137 RvV 29 april 2016, nr. 167019, 167 020, 167 026, 167 028 (3 rechters).
138 RvV, 12 januari 2016, nr. 159 724.
139 Myria, verslag van de contactvergadering Asiel, 21 september 2016, §25.
140 Myria, verslag van de contactvergadering Asiel, 21 september 2016, §22. Zie ook de vergadering van 21 december 2016, §9; de vergadering van 15 februari 2017, §20, www.myria.be/nl/contactvergaderingen-internationale-bescherming.
141 RvS, 23 juni 2016, nr. 235.211.
142 KB van 3 augustus 2016 (BS, 29 augustus 2016).
143 Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer, CRIV 54 COM 594, 15 februari 2017, p. 4.
144 Wet van 1 juni 2016 tot wijziging van de vreemdelingenwet (BS, 28 juni 2016).

consulteren[145]. Daarna worden ze doorgestuurd naar de pre-opvang, die voortaan wordt georganiseerd door Samusocial onder toezicht van Fedasil[146]. De meest kwetsbare personen kunnen in principe echter op de dag van hun aankomst al worden geregistreerd[147].

Opvang

- Sinds 15 augustus 2016 kunnen aan de asielzoekers die in opvangstructuren verblijven twee **nieuwe sancties** worden opgelegd: de tijdelijke opheffing of vermindering van het "zakgeld" (7,40 euro per week en per volwassene) voor een maximumtermijn van vier weken, en **de definitieve uitsluiting van het recht op de materiële hulp** (met uitzondering van de toegang tot de medische begeleiding die wel gewaarborgd blijft). Een persoon die is uitgesloten van opvang en die "aantoont dat hem geen menswaardige levensstandaard kan worden verzekerd", kan een verzoek richten tot Fedasil, dat binnen de vijf dagen moet reageren "teneinde deze situatie te verhelpen"[148].
- De asielzoekers die in de loop van de procedure **een collectieve opvangstructuur willen verlaten en een individuele huisvesting toegewezen willen krijgen,** kunnen daartoe pas een aanvraag indienen **na een verblijf van zes maanden, in plaats van na vier maanden** zoals voordien het geval was[149]. De asielzoekers die afkomstig zijn uit landen met een hoge beschermingsgraad (Syrië, Libië en Burundi) kunnen echter wel nog na vier maanden worden overgebracht naar een Lokaal Opvanginitiatief (LOI)[150].
- Sinds 29 augustus 2016 voorziet Fedasil in **een overgangsperiode van materiële hulp naar maatschappelijke dienstverlening** voor de bewoners van collectieve opvangcentra die een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden hebben gekregen. Dankzij die transitiemaatregel mogen ze gedurende twee maanden (en zes maanden voor personen die worden opgevangen in het kader van het hervestigingsprogramma) in een **individuele woonst verblijven die wordt beheerd door een OCMW of een NGO** (voor de kwetsbare profielen). De bewoners die een verblijfsoplossing hebben (bij familie, vrienden…) kunnen gedurende een maand **maaltijdcheques** ontvangen (280 euro per volwassene; 120 euro per kind) op voorwaarde dat ze het opvangcentrum binnen de 10 werkdagen verlaten[151].
- Volgens een vonnis van de Arbeidsrechtbank van Antwerpen is **Fedasil verplicht om de continuïteit van de opvang te verzekeren** voor een alleenstaande vrouw met vier kinderen en haar te helpen om stappen te ondernemen waardoor ze steun zou kunnen krijgen van het OCMW of waardoor ze opvang zou kunnen krijgen als gezin met kinderen in onwettig verblijf[152].

Staatloosheid

Volgens het Hof van Cassatie **zijn de hoven en rechtbanken bevoegd om de Belgische staat te veroordelen tot de aflevering van een verblijfstitel aan een staatloze** die buiten zijn wil om zijn nationaliteit heeft verloren en die aantoont dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan verkrijgen in een andere staat waarmee hij banden zou hebben[153].

3. ANALYSE: EUROPESE AANPAK VAN DE MIGRATIE- EN VLUCHTELINGEN-CRISIS & DE HOUDING VAN BELGIË

In juni 2016 publiceerde Myria zijn eerste Myriadoc met de titel " Europa in (asiel)crisis ". Hierin werden cijfergegevens besproken en een kritische analyse uitgevoerd van de ingevoerde relocatiemaatregelen, de Dublinverordening, de hotspot-benadering en de EU-Turkije Verklaring[154]. In onderstaande analyse gaan we in op de verdere

145 KB van 28 april 2016 betreffende de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt door de aangewezen personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken.
146 Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer, 1 juni 2016, CRIV 42, COM 435, p. 15.
147 Myria, verslag van de contactvergadering Asiel, 17 mei 2016, §6-12. Voor de registratieprocedure van een asielaanvraag en de identificatie van de kwetsbare personen, zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, pp. 106-115.
148 Wet van 6 juli 2016 tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.
149 Wet van 4 mei 2016 houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.
150 Instructie van Fedasil van 13 oktober 2016.
151 Instructie van Fedasil van 19 augustus 2016 "transitie van materiële naar sociale hulp".
152 Arbeidsrechtbank van Antwerpen, 10 maart 2016, 15/3105/A.
153 Cass. 27 mei 2016, C.13.0042.F, http://jure.juridat.just.fgov.be.
154 Myria, *Europa in (asiel)crisis*, Myriadoc #1, 20.06.2016. Beschikbaar op: www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-1-europa-in-asielcrisis.

ontwikkeling van deze thematieken in 2016 en begin 2017. We focussen op twee Europese protagonisten in dit verhaal, Griekenland en Italië, en we belichten een aantal plaatsen de Belgische rol en houding in het gevoerde EU-beleid.

De EU-aanpak van asiel en migratie van de komende maanden had drie pijlers: hervorming van het interne asielbeleid, grotere inzet op het externe beleid (derde landen) en versterking van de EU-buitengrenzen. Hieronder geven we eerst een paar cijfers en nadien gaan we in op de eerste twee genoemde pijlers. Voor de ontwikkelingen op vlak van grensbeheer (en daarmee samenhangend op vlak van interne Schengengrenscontroles) verwijzen we naar het hoofdstuk 'Toegang tot het grondgebied'.

3.1. | Middellandse Zee: aankomsten, doden en vermisten in 2016

3.2. | Stand van zaken: hotspots, relocaties vanuit Griekenland en Italië en hervestigingen uit Turkije

Ten opzicht van 2015 waren er in 2016 fors minder (- 64%) aankomsten van migranten en kandidaat-vluchtelingen via de Middellandse Zee, maar het aantal bleef hoog ten aanzien van eerdere jaren. Ondanks die gedaalde instroom, lieten meer mensen het leven of raakten ze vermist bij de oversteek: 5.096 mensen in 2016.

Italië (181.436) en Griekenland (173.450) zagen in 2016 een gelijkaardig aantal binnenkomsten, maar achter die cijfers gaan twee verschillende realiteiten schuil. In Griekenland was er een terugval van 80% aankomsten t.a.v. het piekjaar 2015. Bovendien werd het leeuwendeel van de 173.450 binnenkomsten daar geteld in de eerste drie maanden van 2016. Na maart kwamen er in 2016 nog

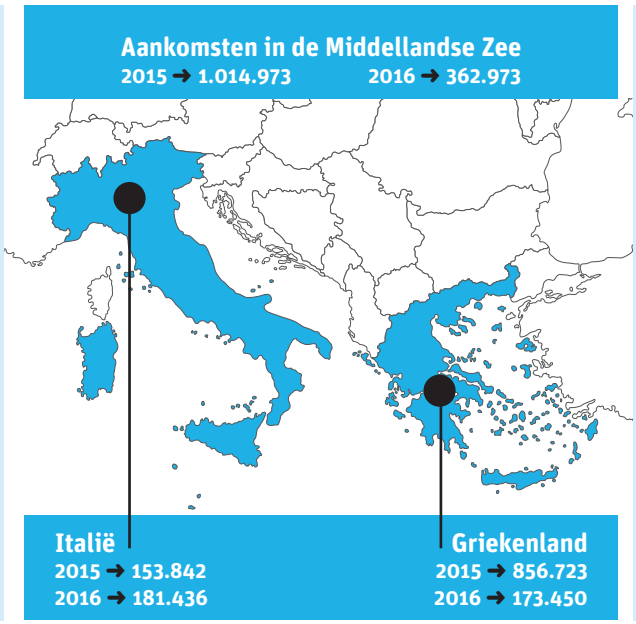
Kaart 6. Aankomsten, doden en vermisten in de Middellandse Zee in 2015 en 2016 (Bron: UNHCR/IOM)

Italië
181.436 in 2016
➜ 18% stijging t.o.v. 2015

Top-5 nationaliteiten
Nigeria (21%), Eritrea (11%), Guinee (7%), Ivoorkust (7%), Gambia (7%). Proporties van aankomsten van Irakezen (1% of 1.455), Syriërs (1% of 1.200) en Afghanen (0,2% of 437) zijn relatief beperkt.

23% van de aankomsten zijn mensen uit de top 10 van 'refugee-producing countries'.

Demografisch
71% mannen, 13% vrouwen en 16% kinderen. Kinderen waren voor 92% niet-begeleid of van hun familie gescheiden.



Griekenland
173.450 in 2016
➜ 80% daling t.o.v. 2015

Top-5 nationaliteiten
Syrië (47%), Afghanistan (24%), Irak (15%), Pakistan (5%) en Iran (3%).

87% van de aankomsten betreft aankomsten uit de top 10 van 'refugee-producing countries'.

Demografisch
42% mannen, 21% vrouwen en 37% kinderen. Het aandeel mannen is doorheen het jaar toegenomen t.a.v. een dalend aandeel kinderen.

Doden/vermisten Middellandse Zee			
Jaar	Totaal Middellandse Zee	Centrale Middellandse Zee	Oostelijke Middellandse Zee
2015	3.771 (0,4 per 100 aankomsten)	2.913 (1,9 per 100 aankomsten)	799 (0,09 per 100 aankomsten)
2016	5.096 (1,4 per 100 aankomsten)	4.578 (2,5 per 100 aankomsten)	441 (0,3 per 100 aankomsten)

22.298 mensen toe. In Italië daarentegen werd in 2016 een stijging van 18% geteld t.a.v. 2015. De nationaliteiten en de demografische kenmerken van de populaties die via beide routes de EU binnenkwamen, verschillen ook sterk (zie kaart 6).

In 2017 werden (tot 27 maart) 27.196 aankomsten geteld, waaronder 23.079 in Italië en 3.783 in Griekenland. Tot 28 maart vielen er al 813 doden en vermisten.

In 2016 werden in Italië 121.185 eerste asielverzoeken ingediend (een stijging met 46% t.a.v. 2015) en in Griekenland 49.875 (een stijging met 339% ta.v. 2015). In 2015 was Griekenland voornamelijk een transitland. Doordat mensen er vanaf maart 2016 niet langer konden doorreizen, was asiel aanvragen in Griekenland één van de weinige opties. In verhouding met het aantal inwoners kreeg Griekenland na Duitsland het meeste asielverzoeken te verwerken. Italië komt op de tiende plaats[155].

3.3. | 'Externaliseren' van het EU-asielbeleid

3.3.1. | Uitvoering EU-Turkije verklaring en opgedreven hervestigingsbeleid

Het EU-beleid zet meer dan ooit in op de externe aanpak van migratie in samenwerking met derde landen. De **EU-Turkije verklaring** van 18 maart 2016 was een belangrijke uiting hiervan[156]. Het ging om een politiek akkoord – waarover het Hof van Justitie zich niet bevoegd acht[157] – maar met grote impact voor asielzoekers die in Griekenland zijn of er toekomen. Eerder in maart 2016 ging de Westelijke Balkanroute *de facto* al dicht: de doortocht vanuit Griekenland werd nagenoeg onmogelijk doordat de Voormalige Joegoslavische Republiek **Macedonië de grens met Griekenland sloot.**

De bedoelingen van de Europese leiders waren de irreguliere migraties naar Europa indijken, het business model van smokkelaars breken en doden op de Middellandse Zee vermijden. Hier gaan we niet in op de EU-Turkije verklaring en de uitvoering ervan in al zijn aspecten, we beperken ons tot het belichten van enkele elementen.

Irreguliere migratie indijken en doden op de Middellandse Zee vermijden

Zoals onder punt 1 werd besproken, daalden de aankomsten en doden via de Oostelijke Middellandse Zeeroute zeer sterk na de EU-Turkije deal. Tussen 1 april 2016 en 27 maart 2017, vielen op de Oostelijke Middellandse Zeeroute nog 81 doden/vermisten bij de oversteek[158].

De EU-Turkije deal gebeurde in een context van andere ontwikkelingen, die ook invloed hebben op het aantal aankomsten. Hierbij denken we aan de sluiting van de Westelijke Balkanroute, de sluiting van de grens tussen Turkije en Syrië en de ingevoerde visumplicht voor Syriërs in Turkije.

Alternatieven bieden voor de gevaarlijke oversteek

De EU en Turkije kwamen overeen dat door de EU twee keer 3 miljard euro zou worden vrijgemaakt ter ondersteuning van de 2,8 miljoen Syrische vluchtelingen die onder tijdelijke bescherming in Turkije verblijven (Facility for Refugees in Turkey). Dit proces is lopende, en ook België draagt hier aan bij. Daarnaast werd met de EU-Turkije verklaring het zogenaamde **1 op 1 schema** ingevoerd, waarvoor de EU voor elke naar Turkije teruggestuurde Syriër (toegekomen op de Griekse eilanden na 20 maart 2016) een andere Syriër uit Turkije naar de EU zou worden hervestigd. Tussen 4 april 2016 en 27 februari 2017 werden op die manier 3.565 personen hervestigd, waarvan 102 door België.

De hervestigingsplaatsen voor het 1 op 1 schema waren geen nieuwe engagementen van de lidstaten, maar werden gehaald binnen eerdere afspraken:

- 2.799 van die plaatsen werden ingevuld in het kader van raadsconclusies van juli 2015 om 22.504 mensen te hervestigen in 2016 en 2017. Dit betrof een algemeen engagement, dus veel breder dan enkel voor Syriërs uit Turkije. Met de EU-Turkije deal wordt een deel hiervan geheroriënteerd naar deze groep. In het kader van deze raadsconclusies werden tot eind februari al 14.422 personen hervestigd of 64% van het engagement te halen tegen eind december 2017. België zou 1.100

155 Bron: Eurostat.
156 Zie: Myria, *op. cit.*
157 Het Hof van Justitie stelde geen bevoegdheid te hebben om zich uit te spreken over de wettigheid van de EU-Turkije Verklaring omdat het niet door één van de EU Instellingen werd aangenomen. EUHvJ, *Orders of the General Court in Cases T-192/16, T-193/16 and T-257/16, NF, NG and NM v European Council, 28.02.2017.*
158 IOM Missing Migrants.

personen hervestigen op die twee jaar, en eind februari 2017 stond de teller op 597 personen[159].

- In opvolging van de EU-Turkije verklaring werd in september 2016 een besluit[160] aangenomen waardoor EU-lidstaten bepaalde plaatsen die initieel voorzien waren voor relocatie binnen de EU, nu ook vrijwillig kunnen inzetten voor legale toelating van Syrische vluchtelingen uit Turkije[161]. Dit kan dan gaan om hervestiging, inclusief het 1 op 1 schema, maar ook andere admissie-vormen zoals humanitaire admissie, gezinshereniging, studie en werk. Eind februari 2017 hadden de lidstaten zich al geëngageerd om 34.000 Syriërs uit Turkije via deze weg toe te laten[162].

Verder voorziet de verklaring dat als de 'irreguliere instroom uit Turkije stilvalt of substantieel en duurzaam daalt, een Vrijwillig Humanitair Toelatingsschema zal worden geactiveerd'. Een analyse zou worden gemaakt of de criteria hiervoor vervuld zijn[163].

Irreguliere migranten en asielzoekers zoveel mogelijk terugsturen naar veilig land Turkije?

Het meest omstreden onderdeel van de verklaring bepaalt ook dat iedereen naar Turkije zou worden teruggestuurd die na 20 maart 2016 uit het land op de Griekse eilanden toekomt. Daarbij gaat het zowel om irreguliere migranten als asielzoekers waarvan de aanvraag onontvankelijk of ongegrond werd verklaard.

Wat niet-asielzoekers betreft, inclusief personen met een negatieve beslissing of intrekking van hun aanvraag, waren er begin maart 2017 sinds de inwerkingtreding van de EU-Turkije Verklaring 1.487 migranten naar Turkije teruggestuurd. Voor de Europese Commissie moet dit aantal omhoog: er komen immers nog steeds heel wat meer mensen in Griekenland toe dan er terugkeren[164].

Voor de nieuw toegekomen asielzoekers werd een *fast-track* grensprocedure ingevoerd om te bepalen of de verzoeken ontvankelijk zijn. Deze procedure werd tussen april 2016 en eind 2016 enkel gebruikt voor Syriërs, en vanaf begin 2017 ook voor nationaliteiten met een erkenningsgraad van meer dan 25% zoals Afghanen en Irakezen[165].

In heel wat gevallen worden aanvragen van Syriërs onontvankelijk verklaard: Turkije wordt voor de personen in kwestie geacht een veilig derde land te zijn. In de eerste maanden na de deal, verwierpen de Griekse beroepscommissies die onontvankelijkheidsbeslissingen in groten getale: Turkije werd in het leeuwendeel van de dossiers niet als veilig geacht.

Dit was een doorn in het oog van Europese politici en onder Europese druk werden in juni 2016 de samenstelling van de Griekse beroepscommissies gewijzigd[166]. Sinds de oprichting van de nieuwe beroepsinstanties werden tot 19 februari 2017 880 beslissingen genomen, waaronder 21 beslissingen over onontvankelijkheid (obv het idee dat Turkije een veilig derde land is). Die 21 beslissingen zouden nu allemaal de ontvankelijkheid bevestigen[167]. Toch werden op het moment van schrijven (maart 2017) en volgens de officiële cijfers nog geen asielzoekers met enkel een onontvankelijkheidsbeslissing teruggestuurd naar Turkije, tenzij de asielzoeker daar vrijwillig voor koos[168].

Mogelijks verandert dit in de nabije toekomst. De Griekse Raad van State moet oordelen over een zaak waarin een beroepscommissie oordeelde dat het verzoek van twee Syrische asielzoekers onontvankelijk was op basis van het 'veilig derde land-principe'. De vraag die zich stelt is of dit verenigbaar is met het Griekse en EU-recht. Uitspraak wordt verwacht tegen midden april 2017.

Een ander zorgwekkend element is dat het beleid onder EU-druk ook zal verstrengen voor personen die als kwetsbaar worden geïdentificeerd of voor gevallen

159 439 uit Libanon, 106 uit Turkije (waarvan 102 onder het 1 op 1 schema), 28 uit Jordanië en 24 uit Egypte. Bron: Europese Commissie, *Tenth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 202 final, 02.03.2017, bijlage 4.

160 Besluit (EU) 2016/1754 van de raad van 29 september 2016 tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1601 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland.

161 In de oorspronkelijke relocatiebesluiten was voor 54.000 (van de oorspronkelijk 160.000) plaatsen nog niet voorzien wie de begunstigde EU-lidstaat zou zijn. zie Myria, *op. cit.*

162 Europese Commissie, *op. cit.*, p. 2.

163 Europese Commissie, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 9.

164 *Ibid.*, p. 5.

165 AIDA, *Country Report Greece,* 2016 update, 03.2017, p. 14 en p. 77.

166 Daarin zetelden naast een Griekse ambtenaar, een vertegenwoordiger van UNHCR en een lid van een Grieks comité voor mensenrechten. Na de wetswijziging van juni 2016 werden dat twee Griekse administratieve rechters en iemand van UNHCR.

167 Volgens de Europese Commissie werden 14.259 asielverzoeken op de eilanden ingediend, waarvan 11.752 beslissingen werden genomen in eerste instantie (8.378 over de ontvakelijkheid en 3.374 ten gronde). In totaal werden 2.846 beroepen ingediend en in 1.319 zaken werd een beslissing genomen, waarvan 880 door de nieuwe beroepsinstanties. Ter vergelijking: de oude beroepsinstanties behandelden 439 beroepen. Partiële cijfers van 18 september 2016 tonen dat er toen in 311 zaken een beslissing was genomen: 305 verwierpen de onontvankelijkheid, 6 bevestigden die. Bron: Europese Commisie, *Third Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2016) 634 final, 28.09.2016, p. 6.

168 Merk wel op dat er zaken bekend zijn van derdelanders die hun intentie asiel te willen aanvragen hadden te kennen gegeven en teruggestuurd zijn naar Turkije zonder registratie en onderzoek van de aanvraag. Zie bijvoorbeeld UNHCR, *UNHCR concern over the return of 10 Syrian Asylum-seekers from Greece*, 21.10.2016 ; en zie Myriadoc#1.

die onder Dublin gezinshereniging vallen. Tot hier toe besliste de Griekse overheid voor hen geen fast-track grensprocedure toe te passen. Het onderzoek ten gronde gebeurt voor hen normaal in Griekenland[169]. In een actieplan[170] van december 2016 wordt dat principe in vraag gesteld en aanbevolen om ook voor hen een fast-track procedure of ontvankelijkheidstoets in te voeren.

Heel wat mensen die asiel willen aanvragen op de eilanden hebben nog geen effectieve toegang gekregen tot de procedure, of hebben daar lang (meer dan 6 maanden) op moeten wachten[171]. Het genoemde actieplan bevat dan ook maatregelen om de asielprocedure in eerste en tweede aanleg te versnellen, alsook om de terugkeerratio op te drijven.

3.3.2. | "Migration compact" en nieuwe focus op Libië in het actieplan Middellandse Zee

De EU-Turkije Verklaring inspireerde Europese beleidsmakers om het pad van het externaliseren van het migratiebeleid verder te belopen. Grote prioriteiten werden gegeven aan het voorkomen van de illegale migratie via de Middellandse Zee en het terugkeerbeleid effectiever maken. De Europese Commissie en Raad stelden eind juni 2016 dat een **kader voor migratiepartnerschappen ("migration compacts")** vereist is. Die moeten de samenwerking met afzonderlijke landen van herkomst of transit op maat regelen via "effectieve stimulansen en adequate conditionaliteit". Daarbij zouden alle middelen en instrumenten van de EU gerichter kunnen worden ingezet voor migratiebeheer. Koppelingen in beleid op vlak van visa, legale migratie of readmissie met bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking of handel[172].

Het hoge aantal aankomsten en doden via de Centrale Middellandse Zeeroute bleef een doorn in het oog, en daarmee kwam **Libië** meer en meer in het vizier. In de Raadsconclusies van december 2016 werd de nood onderstreept voor samenwerking met de Libische kustwacht en het aanbieden van geassisteerde vrijwillige terugkeer voor migranten die gestrand zijn in Libië. In de **Verklaring van Malta**[173] van 3 februari 2017 werden bovendien een hele reeks acties naar voor geschoven voor een intensievere samenwerking met Libië en haar buurlanden.

3.4. | Intern EU asiel- en migratiebeleid

In dit onderdeel gaan we kort in op de situatie in Griekenland en Italië na de invoer van de hotspot-aanpak, na de EU-Turkije Verklaring en het sluiten van de Westelijke Balkanroute. We bekijken de uitvoering van de tijdelijke relocatiemaatregelen en gaan in op de ontwikkelingen binnen het Dublinsysteem, waar nieuw leven wordt ingeblazen.

3.4.1. | Situatie in Griekenland en Italië na de invoering van de hotspot-benadering

De hotspot-aanpak ontwikkelde zich als een praktijk en werkmethode, die nog weinig wettelijk omkaderd is[174]. Nochtans gaat het om procedures met grote impact, ook op vlak van grondrechten. Griekenland en Italië werden door de EU ondersteund door de inzet van onder meer experten van (andere lidstaten via) EASO en Frontex. In de loop van 2016 leverde België 27 experten (van de DVZ, het CGVS en Fedasil) aan Griekenland voor ondersteuning in het asielproces, en 8 experten aan Italië[175].

Griekenland

In 2016 werd een Europees financieel noodhulpinstrument in het leven geroepen om de omstandigheden voor migranten in Griekenland te verbeteren[176]. Niettemin bleven deze in sommige opvangvoorzieningen lang ondermaats en blijft dit op sommige plaatsen het geval op het ogenblik van schrijven.

169 AIDA, *op. cit.*, p. 14 en p. 77.
170 Het Gemeenschappelijk Actieplan van de EU coördinator over de implementatie van bepaalde bepalingen uit de EU Verklaring van 12.2016.
171 Voor cijfers, zie AIDA, *op. cit.*, p. 34.
172 Conclusies van de Europese Raad van 28.06 2016, punt 2. Zie ook: Europese Commissie: *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration,* COM (2016) 385 final, 7.06.2016. De eerste geografisch focus ligt bij Niger, Nigeria, Senegal, Mali en Ethiopië.
173 Conclusies van de Europese Raad van 15.12.2016 en Verklaring van Malta van de leden van de Europese Raad van 03.02.2017.
174 Zie Myria, *op. cit.* In september 2016 ging de Verordening van kracht tot oprichting van de Europese Grens-en kustwacht (zie hoofdstuk toegang tot het grondgebied), waarin voor het eerst de hotspots juridisch werden verankerd en gedeeltelijk werden gedefinieerd.
175 Belgisch contactpunt van het Europees Migratienetwerk, *Annual Policy Report 2016* [nog niet gepubliceerd].
176 Voor meer informatie, zie onder meer: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2986_en.htm.

Volgens UNHCR data verbleven op 21 maart 2017 in Griekenland 62.156 migranten en asielzoekers, waarvan 47.898 op het vasteland en 14.258 op de eilanden[177].

Griekse eilanden. In Griekenland zijn vijf hotspots operationeel, waar registratie en identificatie van nieuwe aanvragen wordt gedaan (zie boven). Personen blijven overeenkomstig de EU-Turkije Verklaring in principe op de eilanden in afwachting van een eventuele terugkeer naar Turkije (als ze irregulier zijn of als hun asielverzoek onontvankelijk of ongegrond is verklaard). Zoals gezegd liet die terugkeer op zich wachten en ging de asielprocedure traag. Bovendien bleven er met mondjesmaat mensen toekomen op de eilanden. De gevolgen bleven niet uit: overvolle kampen en precaire omstandigheden, waarin mensen vaak maandenlang verbleven.

Op 21 november 2016 verbleven niet minder dan 16.582 mensen op een capaciteit van de helft daarvan (8.274). Eind maart 2017 verbleven op de eilanden 13.182 asielzoekers en migranten, op een capaciteit van 8.673 plaatsen. Daarnaast bleven er nog 1.076 in een verblijfsprogramma van UNHCR[178]. Hoewel de situatie dus merkelijk verbeterde, is er nog steeds sprake van een sterke overbevolking, in het bijzonder op bepaalde sites[179].

Zowel de (gebrekkige) identificatie van kwetsbare groepen als hun moeilijke opvolging leiden tot bezorgdheid. Toch zouden tot 10 februari 2017 ongeveer 5.400 kwetsbare groepen en niet-begeleide minderjarigen naar het vasteland zijn overgebracht[180].

In de hotspots kwamen de voorbije maanden enkele mensen om, onder meer een vrouw en een kind eind 2016, na een explosie van een kookstel op gas. Drie mannen stierven op Lesbos op enkele dagen tijd eind januari 2017, waarschijnlijk door een koolstofmonoxidevergiftiging via een geïmproviseerd verwarmingstoestel. De moeilijke levensomstandigheden, de frustratie om de uitzichtloosheid en het lange wachten werden nog verergerd door het koude winterweer met sneeuw, koude wind en regen – waarbij nog steeds een deel van de mensen in tenten verbleven[181].

Er waren heel wat veiligheidsincidenten en op verschillende momenten in het najaar braken ernstige rellen uit (meermaals in het kamp Moria op het Griekse eiland Lesbos)[182]. Door de veiligheidssituatie zijn in de eerste helft van **november 2016 alle Belgische experts van de Griekse eilanden teruggehaald,** en werden er geen nieuwe meer gestuurd[183]. Naast de vraag om veiligheidsmaatregelen en meer politionele en militaire aanwezigheid, drong de Belgische staatssecretaris er bij de Griekse autoriteiten op aan de asielprocedure te versnellen, grotere inspanningen te doen om mensen terug te sturen (naar Turkije of het land van herkomst) en te zorgen voor betere leefomstandigheden. Daarmee kreeg de beslissing ook iets paradoxaal: Griekenland moest snellere en betere resultaten boeken maar zonder de nodige ondersteuning. Begin maart 2017 was de Griekse politie bezig met de ontwikkeling van veiligheidsplannen voor elke hotspot.

In maart 2017 klaagt *Médecins Sans Frontières* de situatie aan, verwijzend naar het onveiligheidsgevoel, het alcohol en drugmisbruik, seksuele aanranding en geweld. Ze spreken over de verslechterde mentale conditie van hun patiënten, gezien de omstandigheden en de vrees voor terugkeer naar Turkije. Ze noteren sterke stijgingen van patiënten met angst, depressie en post-traumatisch stresssyndroom, en meer gevallen van zelfverminking en zelfmoordpogingen[184].

Griekse vasteland. Heel veel aandacht ging naar de ernstige situatie voor migranten en asielzoekers op de Griekse eilanden. Maar ook de situatie op het Griekse vasteland na de sluiting van de Balkanroute was en is niet rooskleurig. Eind maart verbleven er 33.981 migranten en asielzoekers in officiële en niet-officiële sites en 13.935 in plaatsen van UNHCR[185].

Tussen begin juni en eind juli 2016 vond een grootscheepse operatie van de Griekse asieldienst, UNHCR en EASO plaats om mensen te **pre-registreren** die internationale bescherming wilden aanvragen. In totaal werden tijdens deze operatie 27.592 mensen geregistreerd, waaronder 1.225 niet-begeleide minderjarigen[186]. Een heel deel van de mensen liet zich niet registreren, mogelijks bij gebrek aan

177 Cijfers van UNHCR, beschikbaar op: http://rrse-smi.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/ index.html?appid= d5f377f7f6f2418b8ebadaae638df2e1

178 UNHCR stelt zowel op de eilanden als op het vasteland momenteel plaatsen ter beschikking, initieel voor relocatie-kandidaten maar sinds juli 2016 ook voor kandidaten voor gezinshereniging via Dublin en kwetsbare personen.

179 Cijfers van UNHCR, *op. cit.*

180 Europese Commissie, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 7.

181 Human Rights Watch, *Greece: a year of suffering for asylum seekers*, 15.03.2017; EU Observer, *Asylum conditions on Greek islands* 'untenable', 9.01.2017.

182 Zie bijvoorbeeld: EU Observer, *Death and riots at EU asylum hotspot in Greece*, 25.11.2016; The Guardian, *Thousands flee as blaze sweeps through Moria refugee camp in Greece,* 20.09.2016. Ekathimerini.com, M*oria camp damaged in riots as rumors fly*, 25.10.2016.

183 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, *Beknopt Verslag*, CRABV 54 COM 534, 16.11.2016, p. 9 en p. 25. Zie ook: De Standaard, *Francken haalt asielexperts terug uit Griekenland*, 16.11.2016.

184 Médecins Sans Frontières, *One year on from the EU-Turkey deal: challenging the EU's alternative facts*, 03.2017, p. 13.

185 Cijfers van UNHCR, *op. cit.*

186 Griekse asieldienst en UNHCR, *Pre-registration data analysis 9 June – 30 July 2016*. Naar nationaliteiten ging het om 54% Syriërs, 27% Afghanen, 13% Irakezen en 3% Pakistanen, 2% Palestijnen en 1% andere. Een kleine helft (46%) waren kinderen t.a.v. 22% (volwassen) vrouwen, en 32% mannen. Ook werden 3481 mensen geïdentificeerd als 'kwetsbaar' op basis van de Griekse wet.

vertrouwen in het Griekse systeem of omdat ze toch nog hoopten door te reizen. Eind 2016 waren hiervan 12.905 aanvragen volledig geregistreerd, 6.083 mensen daagden niet op voor hun interview. Volledige registratie zou in februari 2017 rond zijn. Toegang tot de asielprocedure blijft dus zeer traag en een zorg[187].

Hulpverleners klaagden de situatie aan waarin duizenden kinderen in Griekse kampen verbleven zonder scholing, bescherming en kwetsbaar voor seksuele uitbuiting, geweld en verwaarlozing. Ook werd de bezorgdheid geuit dat een aantal opvangfaciliteiten een voedingsbodem dreigden te worden voor drugssmokkel, mensenhandel en geweld.

Volgens schattingen van eind februari 2017 zouden in heel Griekenland 20.500 migrantenkinderen verblijven (waaronder 2.100 niet-begeleide minderjarigen) en zouden 2.500 asielzoekers ingestapt zijn in het formele lager en middelbare onderwijs[188].

Kader 20.

Deelname Myria aan monitoringsmissie opvangfaciliteiten in Attica, op het Griekse vasteland

Myria nam in juli 2016 deel aan een monitoringsmissie van vier opvangfaciliteiten op het Griekse vasteland, in en rond Athene: Eleonas, Elleniko, Skaramagkas en Schisto. De missie vond plaats onder leiding van de Griekse mensenrechteninstelling en de Europese koepel van nationale mensenrechteninstellingen (ENNHRI).

De omstandigheden op de sites verschilden sterk onderling. In sommige waren basisvoorzieningen in een gebouw of containerwoningen (met of zonder airconditioning), in andere ging het om legertenten, in nog andere om een aaneenschakeling van iglo-tentjes en doeken in en rond oude gebouwen.

Algemeen was er zeer veel verveling (geen activiteiten), gebrek aan perspectief en een gebrek aan informatie en juridische bijstand. Bijna niemand waarmee we spraken op de bezochte plekken had al een formele asielaanvraag (kunnen) indienen en had zicht op het vervolg van zijn situatie in Griekenland. De pre-registratie campagne was wel volop aan de gang, dus een deel van de mensen had dit proces doorlopen. Heel wat mensen hoopten een familielid of kennis elders in Europa (voornamelijk Duitsland en Zweden) te vervoegen. Overal waren er voedselbedelingen en was er (minstens gedurende enkele uren per dag) medische permanentie. In geen van de bezochte faciliteiten was er structureel scholing voor minderjarigen (of volwassenen) voorzien.

Vooral op één site, **Skaramagkas**, hing een zeer grimmige sfeer, die voelbaar was en waarover de uitbaters (Griekse militairen) ter plaatste openlijk getuigden. Er was weinig controle op wie op de site verbleef, en de omstandigheden waren totaal onaangepast, vooral voor de gezinnen met kinderen die er verbleven. Zeker 's nachts zou de situatie soms uit de hand lopen.

In de informele site **Elleniko**[189], de oude Olympische faciliteiten nabij de oude luchthaven, verbleven de mensen voornamelijk in iglo-tentjes (en enkele UNHCR-tenten) in en rond het gebouw. Hoewel de omstandigheden bijzonder rudimentair waren (geen bedden of matrassen aanwezig, beperkt sanitair, geen onderwijs[190]), voelde de situatie op het ogenblik van ons bezoek niet grimmig aan. Toch hoorden we via het nieuws dat de dag na ons bezoek daar een persoon omkwam na een steekpartij en twee anderen werden gehospitaliseerd. Ook verschenen in de Griekse pers nieuwsberichten over gedwongen kinderprostitutie nabij de site.

Half maart 2017 verbleven volgens UNHCR nog 1.500 mensen in Elleniko, waarvan veel bewoners klagen over hoge mate van angst, boosheid en depressie. De veiligheidssituatie zou er volatiel zijn, met een stijging van seksueel en gender gebaseerd geweld[191].

187 AIDA, *Country Report Greece,* 2016 Update, p. 32.

188 UNICEF, *Refugee and migrant children in Greece*, 28.02.2017.

189 Myria bezocht één van de drie delen van Elleniko.

190 Tenzij een les Engels georganiseerd door één van de bewoonsters, voor alle leeftijden samen, in een zaaltje zonder stoelen of tafels.

191 UNHCR Bureau for Europe, *Weekly report*, 12.03.2017.

Italië[192]

In Italië zijn vier volwaardige hotspots operationeel, maar de meeste ontschepingen (70%) gebeuren in niet-hotspot gebieden. De hotspot-benadering zou wel worden gevolgd in minstens zes andere havens waar mobiele hotspots zijn gepland.

NGO's uiten over Italië hun bezorgdheid voor mensenrechtenschendingen onder meer bij de **pre-identificatie** en registratie. Mensen zouden via een snelle screening gecategoriseerd worden als 'asielzoeker' of 'economische migrant', grotendeels gebaseerd op basis van vragenlijsten of mondelinge vragen vlak na de ontscheping. Door het ogenblik (als mensen nog in shock zijn van de reis) en de weinige aanwezige culturele bemiddelaars (die slechts een beperkt aantal talen spreken), zijn er weinig garanties dat de mensen het proces en het belang ervan goed begrijpen. Bovendien zou het onderscheid ook gemaakt worden op basis van de nationaliteit van de betrokkenen. Diegenen die geïdentificeerd worden als economische migrant krijgen een afwijzing of uitwijzingsbevel, en worden opgesloten indien er plaatsen voorhanden zijn.

Ook het **gebruik van dwang om vingerafdrukken te kunnen nemen wordt aangeklaagd**. Mensen weigeren dit immers regelmatig omdat ze liever doorreizen en elders asiel aanvragen. De hotspot-aanpak moest er onder meer voor zorgen dat Italië en Griekenland beter vingerafdrukken nemen, zodat nadien de Dublinregels kunnen gelden. Intussen zouden de landen dat doen voor bijna 100% van de derdelanders die irregulier toekomen aan de buitengrenzen[193]. Amnesty International bracht een rapport uit waarin het streven naar volledige identificatie leidde tot regelmatig gebruik van dwang via fysieke kracht of langdurige opsluiting (langer dan wettelijk toegelaten). Bepaalde getuigenissen gaan over beschuldigingen van slaan met hevige pijn, elektrische shocks, seksuele vernederingen en pijn aan de geslachtsdelen[194].

Op vlak van **opvang**[195] zouden er ook heel wat bezorgdheden zijn, omdat heel wat plaatsen niet aangepast zijn voor het verblijf van asielzoekers, zeker niet voor kwetsbare groepen. De Europese Commissie wil dat de opvangcapaciteit verbetert, vooral het verschil tussen eerste en tweede-lijnsopvang, en bevestigt de nood aan betere gespecialiseerde opvang voor niet-begeleide minderjarigen.

3.4.2. | Relocaties

De Europese relocatiebesluiten[196] van september 2015 werden genomen in volle asielcrisis: 160.000 asielzoekers zouden worden gereloceerd tegen september 2017, wat nadien werd bijgesteld naar een 100.000-tal[197]. Vorig jaar stelden we in de Myriadoc de solidariteitseffecten van de maatregelen al in vraag.

Het relocatiesysteem kwam maar druppelsgewijs op gang. Dit verbeterde vanaf het najaar van 2016, maar eind februari 2017 hadden alle lidstaten samen nog maar 25.721 plaatsen voor relocatie aangeboden (*pledges*) en hadden er slechts 13.546 relocaties effectief plaatsgevonden (3.936 uit Italië en 9.610 uit Griekenland)[198]. Op een goed half jaar voor het einde van de deadline, waren dus 14% van het afgesproken aantal mensen gereloceerd. Door het gelijktijdig doorvoeren van Dublintransfers (naar Italië) moet dit resultaat nog meer worden gerelativeerd (zie verder).

De Europese Commissie drong aan op beterschap en deed concrete aanbevelingen aan de lidstaten (maandelijks pledges doen, sneller antwoorden op relocatieverzoeken, grotere groepen tegelijk ontvangen, motiveren van weigeringen). De Commissie kondigt aan om vanaf september 2017 inbreukprocedures te starten tegen landen die hun verplichtingen uit de relocatiebesluiten niet nakomen. Een aantal staten (Noorwegen, Zwitserland, Finland, Baltische staten, Malta, Luxemburg) zijn op weg om hun verplichtingen te vervullen. Hongarije, Polen en Oostenrijk doen op moment van schrijven helemaal niet mee, Slovakije en Tsjechië slechts heel beperkt[199].

192 Bronnen en meer informatie: *ibid.*; Amnesty International, *Hotspot Italy. How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, 10.2016: ECRE, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*, 11.2016.

193 De Europese Commissie sloot de inbreukprocedure tegen deze landen in december 2016 af voor niet-implementatie van de EURODAC-verordening European Commission, *December infringement package: key decisions*, 8.12.2016.

194 Amnesty International, *op. cit.*

195 Eind december 2016 zou 75% (137.218) van de mensen opgevangen worden in tijdelijke opvangcentra. In de tweedelijnsopvang verbleven 23.822 mensen en 14.694 in de centra voor eerste hulp en bijstand (met het oog op een transfer naar een andere opvangplaats). Bron: AIDA, *op. cit.*, en ECRE, *op. cit.*

196 Raadsbesluiten van 14 september 2015 (2015/1523) en 22 september 2015 (2015/1601).

197 Merk op: Uiteindelijk werd maar voor 98.255 plaatsen de ontvangende lidstaat juridisch vastgelegd. Voor 106.000 plaatsen werd bepaald dat Griekenland (66.400) en Italië (39.600) de begunstigde lidstaten zijn (lidstaten waaruit er relocaties gebeuren). In de raadsbesluiten was voor 54.000 (van de 160.000) de begunstigde lidstaat niet aangeduid. Zie verder over de EU-Turkije Verklaring, en zie: Myriadoc #1, *op. cit.*

198 Alle lidstaten samen boden 25.721 plaatsen aan 8.804 aan Italië en 16.917 aan Griekenland.
Bron: Europese Commissie, *Tenth report (…)*, *op. cit.*

199 *Ibid* en Europese Commissie, *Ninth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 74 final, 08.02.2017.

In december 2016 stelde de Commissie nieuwe streefcijfers voor[200]. Als ze gehaald worden zouden tegen september 2017 in totaal tussen de 39.600 en de 44.600 mensen gereloceerd zijn[201]. Dit aantal is heel wat lager dan de afspraken in de relocatieverordeningen.

De Commissie geeft daarbij aan dat het aantal mensen dat in aanmerking komt voor relocatie ook een stuk lager ligt dan de afgesproken aantallen in de relocatiebesluiten. Enkel nationaliteiten met EU-beschermingsgraad van 75% of meer (volgens de laatst beschikbare kwartaalcijfers van Eurostat) komen in aanmerking, waardoor het in de praktijk voornamelijk beperkt blijft tot Syriërs en Eritreërs (en tot juni 2016 Irakezen)[202]. De Commissie schatte begin maart[203] dat in Griekenland 20.000 mensen in aanmerking komen. In Italië kwamen in 2016 20.700 Eritreeërs aan, maar daarvan waren er nog maar 5.300 tot 5.800 geregistreerd voor relocatie op dat moment. In Italië zullen hoogstwaarschijnlijk ook in de komende maanden nog Eritreeërs blijven toekomen.

België

België moet op basis van de relocatiebesluiten 3.812 mensen reloceren tegen september 2017. In 2015 bood België 30 plaatsen aan, en 500 plaatsen in de loop van 2016 (100 in april, 100 in mei en 300 in september[204]). Zes asielzoekers werden in 2015 uit Italië naar België gereloceerd, in 2016 ging het om 200 mensen (177 uit Griekenland en 23 uit Italië). Het waren voornamelijk Syriërs (3/4de)[205].

Een goed half jaar voor het einde van de relocatieperiode had België 10% van zijn quotum voor relocaties vervuld.

Eind februari 2017 had België in totaal 730 plaatsen van de 3.812 plaatsen aangeboden, 19% van het Belgisch quotum (530 aan Griekenland en 200 aan Italië).

Effectieve relocatie was een goed half jaar voor het einde van de relocatieperiode gebeurd voor 396 mensen (58 uit Italië en 338 uit Griekenland) of 10% van het Belgische quotum[206].

De staatssecretaris voor Asiel en Migratie koppelde het engagement op vlak van relocatie aan twee voorwaarden: in Griekenland moet de instroom onder controle zijn én de instroom bij de DVZ in Brussel moest gedaald zijn (inclusief beschikbare opvangplaatsen)[207]. Uiteindelijk gaf hij in februari 2017 aan dat de engagementen worden opgedreven. Elke maand worden vanaf 2017 honderd plaatsen aangeboden, en in juli en augustus 150 plaatsen[208]. De staatssecretaris gaf te kennen dat België daarbij aan zijn Europese verplichtingen inzake relocatie zal voldoen. Voor een goed begrip: België lijkt daarbij impliciet de streefcijfers van de Commissie uit december 2016 te interpreteren als een officieuze bijstelling van het algemeen te behalen quotum uit het relocatiebesluit – en van het aandeel per lidstaat hierin.

200 Streefcijfers van minstens 2000 relocaties per maand voor Griekenland, en 3000 vanaf april 2017. Voor Italië werd het cijfer van 1000 per maand geprikt, en 1500 per maand vanaf april 2017. Bron: Europese Commissie, *Eight report on relocation and resettlement*, COM (2016) 791 final, 08.12.2016.

201 Berekeningen op basis van de cijfers die de Commissie geeft in haar tiende opvolgingsverslag (*op. cit.*): tussen de 28.400 en 30.400 mensen uit Griekeland en tussen de 11.200 en 14.200 uit Italië.

202 Voor de meest actuele en volledige lijst, zie: https://www.easo.europa.eu/questions-and-answers-relocation. Merk op dat enkel erkenning als vluchteling en subsidiaire bescherming in rekening wordt gebracht. Niet de humanitaire bescherming zoals die in bepaalde landen bestaat.

203 Europese Commissie, *Tenth report, op. cit.*, p. 4-5.

204 Zie opvolgingsverslagen van de Commissie en toelichtingen in Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, 16.11.2016, CRABV 54COM 534.

205 Maar ook mensen uit Irak, Eritrea, staatlozen uit Palestina en Centraal-Afrikaanse-Republiek. Bron: Myria, *Contactvergadering asiel*, 18.01.2017, nr. 58 en 65.

206 Europese Commissie, *op. cit.*, COM (2017) 202 final, p. 3-4.

207 Zie onder meer: Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, integraal verslag, 27.02.2016.

208 Myria, *Verslag Contactvergadering asiel*, 15.02.2017, punt 16.

Kader 21.

Relocatie naar België in de praktijk[209]

Lidstaten sturen (via DubliNet[210]) pledges uit (zie boven) en zij kunnen daarbij **voorkeuren** aangeven (nationaliteit, gezinssamenstelling, taalkennis, etc). België geeft daarbij, in tegenstelling tot bepaalde andere landen, geen specifieke voorkeuren op. Aan de andere kant kunnen asielzoekers bij hun relocatie-registratie ook voorkeuren opgeven over het bestemmingsland[211].

Griekenland en Italië doen op basis van hun database een voorstel aan België[212], en sturen (via Dublinet) de individuele dossiers naar de cel Dublin van DVZ. DVZ doet vervolgens een **veiligheidscontrole**.

Eén van de verwijten van Griekenland en Italië is dat veel lidstaten een hoog aantal **relocatieverzoeken weigeren** zonder grondige motivering. Weigeringen kunnen op basis van de relocatiebesluiten (artikel 5, 7°) om redenen van openbare orde of o.b.v. serieuze gronden voor uitsluiting (die in België het CGVS kan aanbrengen). In het geval van België lijkt er geen hoog aantal weigeringen te zijn. Volgens cijfers van de Griekse asieldienst[213] werden in totaal 857 relocatie-aanvragen geweigerd (tot 19 maart 2017), waarvan 4 door België. In de loop van 2016 zou volgens DVZ voor Italië en Griekenland samen één relocatieverzoek (van een Eritreeër) geweigerd zijn, en dit omwille van bedreiging voor de openbare orde.

De relocatiebesluiten voorzien een (verlengbare) termijn van twee maanden (artikel 2,10°) om de effectieve transfer uit te voeren. In de praktijk duurde het vaak veel langer, om een combinatie van redenen aan de kant van de versturende en ontvangende staten.

Een verwijt van Griekenland en Italië is de zeer **trage responstijd van lidstaten op een relocatieverzoek**.

Doelstelling is binnen de tien dagen (vastgelegd in interne relocatieprotocollen), maar in de praktijk kan het maanden duren. Hier erkende DVZ dat het probleem zich ook in België stelde, waarbij meerdere redenen werden genoemd. Zo werd aangegeven dat de veiligheidsscreening enige tijd in beslag neemt omdat meerdere instanties betrokken zijn (DVZ, CGVS, politie). Bovendien zou een deel van de dossiers onvolledig zijn overgemaakt door de Griekse, maar voornamelijk de Italiaanse instanties. In januari 2017 gaf de DVZ aan dat de termijn in de toekomst korter zal zijn.

Aan de kant van Griekenland en Italië is er minimum 1 maand nodig voor administratieve dossierafronding en ook IOM heeft tijd nodig. In beide landen organiseert IOM immers de transfer, en overlegt daarbij met België wanneer die transfer kan plaatsvinden. In Griekenland wordt onder meer nog een cursus culturele oriëntatie gegeven en een medische check-up gedaan.

Met een laissez-passer afgeleverd door Italië of Griekenland komen de gereloceerde asielzoekers naar België, waarbij een **medewerker van IOM** meereist. Op de luchthaven worden de asielzoekers verwelkomd door IOM, die hen naar de DVZ brengen om er een asielaanvraag in te dienen.

De betrokkenen gaan in België **niet door de pre-registratie, maar voor het overige doorlopen ze hetzelfde traject als andere asielzoekers**, naar asielprocedure en opvang. Er geldt met andere woorden niet – zoals bij hervestigde personen – een quasi onmiddellijke erkenning en een apart opvangtraject. Daarbij gebeurde het wel dat gereloceerden met verkeerde verwachtingen in België toekwamen, vermoedelijk gebaseerd op foutieve informatie (over hervestigden ipv gereloceerden) die ze in Griekenland ontvingen. Fedasil en IOM gaven in januari 2017 aan het probleem te bekijken.

Zoals gezegd is een **relocatie geen garantie op een beschermingsstatus in België**. Van de asielzoekers die via relocatie naar België kwamen, nam het CGVS in 2016 zes weigeringsbeslissingen omdat de betrokkenen niet de nationaliteit hadden die ze verklaard hadden te hebben, en vier technische weigeringen omdat de personen zich nooit op het CGVS hebben aangemeld voor hun verhoor.

209 Informatie voornamelijk verzameld onder meer via de contactvergaderingen asiel bij Myria, beschikbaar op www.myria.be. Verslag van september 2016 (punt 9), januari 2017 (punten 9-13; 62), februari 2017 (punt 16 en punt 22). Eveneens verwijzingen naar de relocatiebesluiten van 14.09.2015 en 22.09.2015, *op. cit.*

210 DubliNet is een beveiligd netwerk waarmee de lidstaten informatie uitwisselen over de afhandeling van asielverzoeken op grond van de in de Dublin-Verordening gemaakte afspraken.

211 In de dossiers die bij DVZ worden aangeboden staat België vaak als derde of vierde voorkeursland.

212 In de toekomst zal er mogelijk gewerkt worden met een matchingtool.

213 Beschikbaar op: http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2017/03/Relocation-procedures-up-to-19-03-17_en-.pdf.

3.5. | Dublinoverdrachten naar Italië en Griekenland

3.5.1. | Dublinsysteem in de kern van het te heronderhandelen Europees asielkader

De betrachting om het EU asiel- en migratiebeleid meer te externaliseren en de verantwoordelijkheid te verleggen naar derde landen is ook zichtbaar in de interne voorstellen voor hervorming van het wetgevend kader (zie eerder in dit hoofdstuk, recente ontwikkelingen). De Europese Commissie legde een reeks wetgevende voorstellen neer in mei en juli 2016. Daarnaast beogen de voorstellen de verantwoordelijkheid binnen de EU sterker te leggen, in rechte en in feite, bij de landen aan de EU-buitengrenzen.

Net als vandaag bouwt de Europese Commissie in het zogenaamde Dublin IV-voorstel op het principe dat de **lidstaat van eerste binnenkomst in heel wat gevallen verantwoordelijk is** voor het behandelen van de asielaanvraag (en dus ook voor de eventuele terugkeer). Ondanks het corrigerende mechanisme dat zou worden ingevoerd (zie verder), wordt het belang van het criterium lidstaat van eerste binnenkomst zelfs belangrijker dan tevoren door de invoering van **verplichte ontvankelijkheidstoetsen**: op basis van 'veilige landen'-gronden (veilig derde land en eerste land van asiel) moeten asielverzoeken worden afgewezen voordat een onderzoek ten gronde wordt gevoerd.

Lidstaten moeten eerst de **ontvankelijkheid onderzoeken**, vooraleer het corrigerend mechanisme in werking kan treden, en **voordat eventuele andere Dublincriteria gelden**. Met andere woorden, het familiecriterium uit de Dublinverordening zal niet gelden voor een asielzoeker die naar een veilig land kan worden teruggestuurd. Dit doet vragen rijzen naar verenigbaarheid met artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest voor de Grondrechten. Als de asielzoeker uit een veilig land van herkomst komt, zal bovendien (verplicht) een versnelde procedure worden gevoerd.

Relocatie zou een structureel gegeven worden. Het voorstel voorziet immers in een **corrigerend toewijzingsmechanisme** dat automatisch in werking zou treden in situaties waarbij één of meerdere lidstaten een onevenredig aantal asielzoekers ontvangen (150% of meer asielzoekers t.a.v. een bepaalde referentiewaarde[214]). In dat geval zouden asielzoekers worden gereloceerd naar andere lidstaten. Voor het overige laat het voorstel geen verschuiving van verantwoordelijkheid meer toe.

Intussen blijft de Dublin III Verordening van kracht. Meer in het algemeen voert de Belgische staatssecretaris vandaag een beleid waarbij er maximaal wordt ingezet op Dublinweigeringen. Hij stelt voor om op Europees niveau te pleiten voor een omkering van de bewijslast voor wat betreft het eerste land van binnenkomst in het Dublinsysteem. Een persoon die in België een asielaanvraag indient, zou dan zelf moeten aantonen dat België het eerste land van Schengenbinnenkomst is. Bij gebrek aan dit bewijs, zou de aanvraag om technische redenen worden geweigerd[215].

3.5.2. | Toepassing Dublinsysteem t.a.v. Italië en Griekenland in 2016

In 2016 werd de **druk opgevoerd om terug Dublinoverdrachten naar Griekenland mogelijk te maken**, die sinds 2011 waren stopgezet[216]. De Europese Commissie formuleerde hiertoe in 2016 vier maal[217] een aanbeveling. In de Commissie-aanbeveling van december 2016 luidde het dat Dublintransfers kunnen worden hernomen vanaf 15 maart 2017, maar enkel voor asielzoekers waarvoor Griekenland vanaf die datum verantwoordelijk is, en op voorwaarde dat de Griekse autoriteiten telkens individuele garanties geven.

Ook de Belgische staatssecretaris voor Asiel en Migratie wil Dublintransfers naar Griekenland zo snel mogelijk hernemen. Reeds in het najaar van 2016 gaf hij dat aan.

---

214 Voor het bepalen van de referentiewaarde wordt rekening gehouden met de grootte van de bevolking (50%) en het welvaartsniveau van een land (50%).

215 Zie Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, *Beknopt Verslag*, CRABV 54 COM 534, 16.11.2016, p. 3. Zie ook de blog van de Staatssecretaris Francken: " De Dublin-conventie ", 12.11.2016. Beschikbaar op: https://theotuurt.wordpress.com.

216 Het Europees Hof van Justitie oordeelde dat er zich in Griekenland "fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers" stellen, die "ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke en vernederende behandelingen". HvJ, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E and others v. Refugee Applications Commissioner, Ministery for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 en C-493/10, 21 december 2011. Het EHRM oordeelde dat eerder in de zaak *M.S.S. v. België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

217 Respectievelijk op 10.02.2016, op 15.06.2016, op 28.09.2016 en op 8.12.2016. De eerste aanbeveling was gericht aan de lidstaten, de drie anderen zijn gericht aan Griekenland. Europese Commissie, C(2016)8525 final; C(2016) 871 final; C(2016) 3805 final; C(2016) 6311 final.

Ook Duitsland deed dat nadien. Tegelijk ziet het er niet naar uit dat Dublintransfers snel zullen hernomen worden aangezien Griekenland niet geneigd is mee te werken[218].

Toch ligt de toepassing van Dublin t.a.v. Griekenland niet volledig stil. Uit de cijfers van de Griekse asieldienst blijkt dat in 2016 **Griekenland 4.415 inkomende Dublinverzoeken kreeg**. Hoewel er slechts 3 effectieve Dublintransfers plaats hadden, betekende dit volgens de Griekse Dublinunit wel een aanzienlijke werklast bovenop de ontegensprekelijk grote druk die reeds op de Griekse schouders lag[219]. Dit inkomende aandeel zou voor 97% toe te schrijven zijn aan Hongarije. Maar opvallend, er waren ook inkomende Dublinverzoeken van België. De staatssecretaris stelde in de Kamer dat er in de laatste drie maanden van 2016 verzoeken voor Dublintransfers aan Griekenland werden gericht. Hij gaf aan dat er 21 dossiers (die meerdere personen kunnen bevatten) door België aan Griekenland werden overgemaakt: 6 in oktober, 13 in november en 2 in december[220].

Nog **in 2016 deed Griekenland 4.886 uitgaande Dublinverzoeken**, voornamelijk op basis van hereniging met een gezins- of familielid. In hetzelfde jaar werden 2.462 verzoeken geaccepteerd en 1.107 geweigerd. Het aantal effectieve transfers bedroeg 1.107[221].

Wat **Italië** betreft, gaan Dublintransfers naar het land gewoon door. Voor kwetsbare groepen zoals families met kinderen worden bijvoorbeeld door België wel individuele garanties gevraagd naar geschikte opvang[222]. **De staatssecretaris voor Asiel en Migratie gaf aan dat Italië ontvanger is van erg veel Dublintransfers.** In januari 2017 alleen al werden er vanuit België 35 asielzoekers overgebracht naar Italië in het kader van Dublin[223].

De redenering van de staatssecretaris is dat er door de vele Dublintransfers naar Italië een sterk **ontradend effect** uit gaat naar al wie vanuit Italië irregulier naar België wil doorreizen. Dezelfde redenering wordt gevolgd voor de politieke druk om terug Dublintransfers naar Griekenland mogelijk te maken: vanuit het oogpunt van de Commissie en van heel wat lidstaten ondermijnt de opschorting van de overdrachten de effectiviteit van het Dublinsysteem en van het opgezette relocatiesysteem.

Toch is **het gelijktijdig doorvoeren van Dublin- en relocatieoverdrachten bijzonder contra-intuïtief** vanuit het oogpunt van solidariteit met de lidstaten aan de EU-buitengrenzen. Bij wijze van illustratie, en zonder dat de Eurostat-data al voorhanden zijn: tussen 1 januari en 30 november 2016 zouden in Italië een goede 2.000 inkomende Dublinoverdrachten hebben plaatsgevonden (cijfers van Italiaanse bronnen verzameld in het kader van AIDA). Dit geeft de eigenaardige situatie dat gedurende die 11 maanden de binnenkomende transfers voor Italië het aantal relocatie-vertrekkers (meer dan) volledig opheft. België bijvoorbeeld ontving in die periode 23 asielzoekers via relocatie uit Italië, naast een 3-tal Dublinoverdrachten uit Italië. Daartegenover zou Italië in die periode een kleine 100 Dublintransfers uit België hebben ontvangen[224].

Dit geeft de eigenaardige situatie dat de binnenkomende Dublintransfers voor Italië het aantal relocatie-vertrekkers (meer dan) volledig opheft.

Daarbij herinneren we er ook nog eens aan dat het Dublinsysteem bijzonder zwak scoort op vlak van efficiëntie en effectiviteit: globaal genomen vindt er slechts in een fractie van de gevallen waarin een andere lidstaat verantwoordelijk wordt geacht voor een asielverzoek, een effectieve transfer plaats[225]. Nu wordt er sterk ingezet op het heruitvinden en versterken van het Dublinsysteem en probeert men de lage effectiviteit op te krikken. Komende evaluaties zullen moeten uitwijzen of – en in welke mate – de effectiviteit van het Dublinsysteem zal stijgen door het terug doorvoeren van transfers naar Griekenland, door de hotspotbenadering, door een eventuele Dublin IV-verordening of andere wijzigingen. De bezorgdheid van Myria daarbij is dat, in een drang het systeem effectiever te maken, het respect voor de grondrechten van vreemdelingen secundair wordt. Vanuit bovenstaande analyse, beveelt Myria aan Dublintransfers naar Griekenland niet te hervatten in de huidige omstandigheden in Griekenland.

218 De Griekse minister van buitenlandse zaken stelt dat het land er noch de capaciteit noch de financiële mogelijkheden toe heeft. Politico, *Minister: Greece won't take back refugees from northern Europe*, 23.03.2017.

219 Grieks vertegenwoordiger van de Dublinunit op ERA-Conferentie, Trier, oktober.

220 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, integraal verslag, 15.02.2017, CRIV 54 COM 594.

221 Greek Asylum Service. 454 verzoeken waren op basis van afhankelijkheid en de humanitaire clausule.

222 EHRM, *Tarakhel v. Zwitserland*, 3.11.2014, nr. 29217/12.

223 Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Theo Francken op zijn persoonlijke blog, 02.03.2017. Beschikbaar op https://theotuurt.wordpress.com/2017/03/02/relocatie.

224 Italiaanse cijfers mbt binnenkomende en vertrekkende Dublinoverdrachten, overgenomen uit AIDA, *The Dublin System in 2016. Key figures from selected European Countries*. Maart 2017. Beschikbaar op: http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/16143127/AIDA_2016Update_Dublin.pdf. Met Dublincijfers is absoluut voorzichtigheid geboden.

225 Zie evaluatie van de Europese Commissie van begin 2016, besproken in Myria, *Myriadoc#1, op. cit.*, juni 2016, p. 28.

Conclusie

Sinds kort staan hervestigingsbeleid en humanitaire admissie meer dan ooit op de Europese agenda. Hoewel de cijfers beperkt zijn t.a.v. de globale beschermingsnoden, is dit op zichzelf een bijzonder positieve ontwikkeling. Toch is Myria bezorgd, want er is een keerzijde aan deze medaille: bescherming krijgen op Europese bodem zal steeds moeilijker worden. Het zal niet alleen moeilijker worden de EU te bereiken om er bescherming te vragen, meer asielzoekers die de EU bereiken zullen ook kunnen worden teruggestuurd naar een zogenaamd veilig land.

Voor het bereiken van die Europese migratiedoeleinden wordt bovendien ingezet op samenwerking met twijfelachtige regimes. Externalisatie en conditionaliteit zijn nu de nieuwe ordewoorden. De EU wil daarbij – via nieuwe 'migration compacts' – haar troeven in termen van visa, legale migratie, handel of ontwikkelingssamenwerking enkel nog uitspelen aan wie mee wil in de Europese migratielogica, bijvoorbeeld op vlak van readmissie.

Humane en mensenrechtelijke principes zijn niet verdwenen, maar ze lijken minstens secundair te zijn aan de doelstellingen om de 'irreguliere instroom' naar de EU te verkleinen (waarbij verwezen wordt naar de gemixte instroom van asielzoekers en migranten) en de terugkeerratio fors te verhogen. In landen als Hongarije lijken mensenrechten voor migranten niet meer aan de orde van de dag.

Wat de interne reorganisatie van het asielbeleid betreft, is de hervorming van Dublin hét hete hangijzer. Verdeeldheid is troef. Wel zouden hotspots en relocatie, ingevoerd om het Dublinsysteem in de crisisperiode van de ondergang te redden, deel worden van het permanente asielkader. Daarbij moeten we onder ogen zien dat de impact van de ingevoerde relocatiemechanismen bijzonder beperkt is in termen van solidariteit met de landen aan de EU-buitengrenzen.

Via de hotspots wil de EU de instroom in de EU registreren en kanaliseren, wat legitiem is vanuit een overheidsstandpunt. Problematisch is wel dat de hotspotbenadering en de uitvoering van de EU-Turkije verklaring minstens in Griekenland geleid hebben tot mensonwaardige situaties voor migranten en asielzoekers die bescherming op Europese bodem zoeken. Griekenland is hiervoor de directe verantwoordelijke, maar de EU als geheel en alle Europese beleidsmakers dragen ten minste de politieke verantwoordelijkheid.

De grote instroom vandaag gebeurt via (Libië en) Italië. In die populatie zijn minder mensen met een nationaliteit van de belangrijke "refugee-producing" landen, zoals in Griekenland. Het komt Italië toe te oordelen of een persoon op zijn grondgebied mag verblijven om zijn beschermingsnoden te onderzoeken, maar dit moet ten allen tijde gebeuren in overeenstemming met mensenrechtenverplichtingen. Daarbij moet in gedachte worden gehouden dat de mensen die toekomen een erg gevaarlijke reis achter de rug hebben, en bovendien in heel wat gevallen slachtoffer waren van misbruiken doorheen hun tocht. Een recent rapport van UNICEF[226], gebaseerd op interviews, documenteert de harde realiteit voor migranten-vrouwen en -kinderen in Libië en langs de route[227].

4. AANBEVELINGEN

Myria beveelt aan:

- Onafhankelijke monitoring van de grondrechtensituatie in Griekenland en Italië te voorzien, alsook in Turkije; alles in het werk te stellen om een einde te maken aan de soms mensonwaardige opvang- en asielsituaties; en een grondig onderzoek van de reeds gemelde grondrechtenschendingen (inclusief vervolging van de daders).
- Geen Dublintransfers door te voeren naar Griekenland of andere landen waar en zolang kwaliteitsvolle opvang en asielprocedure niet gegarandeerd zijn;
- De relocatie-inspanningen op te voeren door te streven naar een uitvoering van de volledige quota, bijvoorbeeld door de nationaliteiten die in aanmerking komen uit te breiden;
- Geen asielzoekers terug te sturen naar landen die niet in rechte en in feite kunnen worden beschouwd als veilig derde land;
- Geen asielzoekers terugsturen naar Turkije of andere derde landen als ze zich in het kader van de Dublinverordening kunnen herenigen met gezinsleden elders in de EU. De eenheid van het gezin moet voorop staan, ook bij de herschikking van de Dublinverordening.

226 UNICEF, *A Deadly Journey for Children, The Central Mediterranean Route*, 02.2017.

227 Ook worden duizenden mensen in Libië vastgehouden in niet-officiële detentie-kampen die worden gecontroleerd door milities en samenwerken met mensenhandelaars (schema's van schuldbinding). Een van de opvallende vaststellingen was dat bijna de helft van de geïnterviewde vrouwen onderweg seksueel was misbruikt, vaak meermaals en op meerdere plaatsen.