

2017

Migratie in cijfers en in rechten

Idomeni (Griekenland), augustus 2015

MYRIA

Federaal Migratiecentrum



Idomeni (Griekenland), augustus 2016

2017

Migratie in cijfers en in rechten

De redactie van dit verslag werd afgesloten in mei 2017

Inhoud

Inleiding: Grenzen versus fundamentele rechten 6

Hoofdstuk 1
Myria in actie 9

1. INSTITUTIONELE SITUATIE 10
2. REKENINGEN EN FINANCIËLE TOESTAND 10
3. MYRIA EN NETWERKEN: OP NATIONAAL NIVEAU 11
4. MYRIA EN NETWERKEN: OP INTERNATIONAAL NIVEAU 14
5. PUBLICATIES EN TOOLS 16
6. GRONDRECHTEN EN MIGRATIESTROMEN 17
   - 6.1. | Juridische permanentie 17
   - 6.2. | Studies en onderzoeken 19

EXTERNE BIJDRAGE: VREEMDELING ZIJN IN BELGIË - TRIOMF VAN DE SOEVEREINITEIT OVER HET RECHT 20

Hoofdstuk 2
Migratie in België 23

1. GEÏMMIGREERDE BEVOLKING, VREEMDELINGEN EN BELG GEWORDEN VREEMDELINGEN 24
   - 1.1. | België telt meer immigranten dan vreemdelingen 24
   - 1.2. | Van de 11.267.910 inwoners van België zijn er 20% geboren met een buitenlandse nationaliteit 26
   - 1.3. | De meerderheid van de personen van buitenlandse origine komen uit EU-landen 27
   - 1.4. | Migratiestromen: onzekere recente trends 30
   - 1.5. | 60% van de immigranten komen uit de EU-28 31
   - 1.6. | Asielstromen verschijnen in de statistieken over geregistreerde immigraties in België in 2015 35
   - 1.7. | Immigraties, emigraties en migratiesaldo van Belgen en vreemdelingen 37
2. DE WETTELIJKE MIGRATIEMOTIEVEN VAN ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN 38
   - 2.1. | In België, toename van de eerste verblijfstitels voor vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten 38
   - 2.2. | Op Europees niveau, een toename van het aantal eerste verblijfstitels voor Oekraïners en Syriërs 40

Hoofdstuk 3
Toegang tot het grondgebied 43

1. CIJFERS 44
   - 1.1. | De visumgegevens: een bron van indicatoren om migratie te begrijpen 44
   - 1.2. | De visumaanvragen 46

1.2.1. | De zeer grote meerderheid van de visumaanvragen heeft betrekking op een verblijf van minder dan drie maanden ... 46
1.2.2. | De geografische herkomst van de visumaanvragers hangt nauw samen met het aangevraagde visumtype ... 47
1.3. | De beslissingen over de toekenning van visa ... 49
1.3.1. | De positieve uitkomst voor de meeste aangevraagde visa ... 49
1.3.2. | Percentages weigeringen van visa verschillen naargelang van de reden van de aanvraag en de herkomst van de aanvragers ... 49
1.3.3. | Een bijzonder hoog weigeringspercentage voor visa voor kort verblijf in België ... 52

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN ... 53
2.1. | Europa ... 53
2.2. | België ... 54

FOCUS: HUMANITAIRE VISA ... 57

1. WAT ZEGT DE WET OVER HUMANITAIRE VISA? ... 58

2. IN DE PRAKTIJK: WIE KOMT IN AANMERKING VOOR EEN HUMANITAIR VISUM? ... 58
2.1. | Humanitair visum kort verblijf, voor wie? Is dit ook een legaal migratiekanaal voor mensen op de vlucht? ... 59
2.1.1. | Prangende situaties van diverse aard ... 59
2.1.2. | Asielvisum enkel voor vluchtelingen op uitnodiging ... 59
2.2. | Humanitaire visum als uitgebreide vorm van gezinshereniging? ... 64

3. EEN AANVRAAG VAN EEN HUMANITAIR VISUM: EEN MOEILIJKE EN KOSTELIJKE PROCEDURE ... 65

4. HUMANITAIRE VISA IN CIJFERS ... 68
4.1. | Verviervoudiging van het aantal aanvragen voor humanitaire visa de voorbije twee jaar ... 70
4.2. | Bijna 1.200 humanitaire visa afgeleverd in 2016, voornamelijk aan Syriërs ... 72

5. PROBLEMEN WAARMEE PERSONEN MET EEN HUMANITAIR VISUM MEE TE MAKEN KRIJGEN NA AANKOMST IN BELGIË ... 77
5.1. | Procedurele waarborgen ... 77
5.2. | Problemen na aankomst in België ... 77

6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN ... 78

Hoofdstuk 4
Internationale bescherming ... 81

1. CIJFERS ... 82
1.1. | Asielaanvragen en toegekende bescherming in de EU in 2016 ... 82
1.1.1. | 50.000 asielzoekers minder dan in 2015 ... 82
1.1.2. | Een beschermingsstatus voor meer dan 680.000 personen ... 85
1.2. | Asielaanvragen en bescherming toegekend in België ... 85
1.2.1. | Sterke daling van het aantal asielaanvragen in België in 2016 ... 86
1.2.2. | Samenstelling van de asielstromen volgens leeftijd en geslacht ... 89
1.2.3. | Uitvoering van de Dublin IIIverordening aan de hand van enkele cijfers ... 91
1.2.4. | Erkenning van de vluchtelingenstatus en toekenning van subsidiaire bescherming in stijgende lijn ... 94
1.2.5. | Opvang van de asielzoekers: sluiting van opvangplaatsen in het Fedasil-netwerk ... 98

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN ... 99

2.1. | Op Europees niveau ... 99
2.2. | Europese rechtspraak ... 100
2.3. | Asielprocedure in België ... 101

3. ANALYSE: EUROPESE AANPAK VAN DE MIGRATIE- EN VLUCHTELINGEN-CRISIS & DE HOUDING VAN BELGIË ... 102
3.1. | Middellandse Zee: aankomsten, doden en vermisten in 2016 ... 103
3.2. | Stand van zaken: hotspots, relocaties vanuit Griekenland en Italië en hervestigingen uit Turkije ... 103
3.3. | 'Externaliseren' van het EU-asielbeleid ... 104
3.3.1. | Uitvoering EU-Turkije verklaring en opgedreven hervestigingsbeleid ... 104
3.3.2. | "Migration compact" en nieuwe focus op Libië in het actieplan Middellandse Zee ... 106
3.4. | Intern EU asiel- en migratiebeleid ... 106
3.4.1. | Situatie in Griekenland en Italië na de invoering van de hotspotbenadering ... 106
3.4.2. | Relocaties ... 109
3.5. | Dublinoverdrachten naar Italië en Griekenland ... 112
3.5.1. | Dublinsysteem in de kern van het te heronderhandelen Europees asielkader ... 112
3.5.2. | Toepassing Dublinsysteem t.a.v. Italië en Griekenland in 2016 ... 112

4. AANBEVELINGEN ... 114

Hoofdstuk 5
Recht op een gezinsleven ... 115

1. CIJFERS ... 116
1.1. | Gezinshereniging in kaart gebracht aan de hand van verschillende gegevensbronnen ... 116
1.2. | De visa ... 117
1.2.1. | Recente trends over de Visaaanvragen voor lang verblijf in het kader van een gezinshereniging 117
1.2.2. | De beslissingen over visa voor lang verblijf en voor een gezinshereniging ... 120
1.2.3. | Visa kort verblijf met het oog op een huwelijk of wettelijke samenwoning ... 123
1.3. | De eerste verblijfstitels ... 124
1.3.1. | De gezinshereniging en hebben vooral betrekking op kinderen ... 125
1.3.2. | Een sterk uiteenlopende evolutie voor EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen ... 126
1.3.3. | Nationaliteit van de personen die het recht op gezinshereniging openen ... 127

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN ... 127
2.1. | Europa ... 127
2.2. | België ... 128

3. ANALYSE: RECHT OP EEN GEZINSLEVEN VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP? ... 129
3.1. | Situatieschets ... 129
3.2. | Hoe zijn we in deze situatie aanbeland waarin het recht op gezinsleven van personen met een handicap wordt geschonden? ... 130
3.3. | Is het geoorloofd dat personen met een handicap in feite en in rechte worden uitgesloten van het recht op een gezinsleven in België? ... 131

4. AANBEVELINGEN ... 133

Hoofdstuk 6
Vrij verkeer, economische migratie en studenten ... 135

1. CIJFERS ... 136
1.1. | Het vrij verkeer van de EU-burgers ... 136
1.1.1. | Verblijf en verwijdering ... 136

1.1.2. | De gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekering der zelfstandigen (RSVZ) over de EU-burgers ... 136
1.1.3. | De gedetacheerde werknemers ... 137
1.2. | Economische migratie van derdelanders ... 140
1.2.1. | Verblijftitels om economische redenen ... 140
1.2.2. | Arbeidskaarten voor loontrekkenden ... 142
1.2.3. | De Europese blauwe kaart voor hooggekwalificeerde werknemers ... 145
1.2.4. | Beroepskaarten voor zelfstandigen ... 145
1.2.5. | De gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (RSVZ) over derdelanders ... 145
1.3. | Migratie om studieredenen ... 146

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN ... 147
2.1. | Europa ... 147
2.2. | België ... 147

3. ANALYSE: STAND VAN ZAKEN VAN HET RECHT OP VRIJ VERKEER VAN EU-WERKNEMERS IN BELGIË ... 148

4. AANBEVELINGEN ... 153

Hoofdstuk 7
Regularisatie van verblijf ... 155

1. CIJFERS ... 156
1.1. | Blijvende daling van het aantal regularisatieaanvragen ... 156
1.2. | Machtigingen tot verblijf om humanitaire en medische redenen in vrije val ... 157
1.2.1. | De beslissingen met betrekking tot humanitaire regularisatie ... 157
1.2.2. | De beslissingen met betrekking tot medische regularisatie ... 158
1.2.3. | Steeds minder definitieve verblijfstitels ... 160
1.3. | Het aantal geregulariseerde personen is nooit lager geweest ... 161

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN ... 162

3. ANALYSE: MEDISCHE REGULARISATIE: HERVORMINGEN ZIJN NOODZAKELIJK OM DE GRONDRECHTEN TE WAARBORGEN ... 163
3.1. | De artsen die adviezen uitbrengen voor DVZ moeten de medische deontologie eerbiedigen ... 163
3.2. | Het EHRM bepaalt soepelere criteria voor het onderzoek naar het risico op een onmenselijke of vernederende behandeling en de gezondheidstoestand, in geval van een beslissing tot verwijdering ... 164
3.3. | Het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen beoordelen voor alle vreemdelingen, zonder uitzondering ... 165
3.4. | De noodzaak van een effectief rechtsmiddel en van rechtswege opschortend beroep ... 166
3.5. | De noodzaak van een beroep met volle rechtsmacht om een onnodig heen-en-weer tussen DVZ en RvV te vermijden ... 166

4. AANBEVELING ... 167

Hoofdstuk 8
Nationaliteit ... 167

1. CIJFERS ... 170
1.1. | Gegevensbronnen en manieren van nationaliteitswijziging ... 170
1.2. | Nationaliteitswijzigingen voor vreemdelingen in 2016: op welke cijfers zich baseren? ... 171

1.3. | De nieuwe Belgen, voornamelijk afkomstig uit derde landen 173

2. RECENTE EVOLUTIES 173

3. DE HINDERPALEN VOOR DE TOEGANG TOT DE BELGISCHE NATIONALITEIT 174

3.1. | Door de voorwaarde van de taalkennis worden talrijke analfabeten uitgesloten 174
3.2. | Sommige parketten en politieambtenaren toetsen de taalbeheersing al te ijverig 175
3.3. | Werk: enkel de 5 jaar vóór de nationaliteitsaanvraag tellen 176
3.4. | Sommige gemeenten zijn veeleisend wat de geldigheidsduur van de afschriften van geboorteakten betreft 176
3.5. | Vele gemeenten leven de wettelijke procedure niet na 176
3.6. | Toegang van erkende vluchtelingen en EU-burgers tot de nationaliteit: rekening houden met het verblijf vanaf de indiening van de aanvraag 177
3.7. | Een soms willekeurige interpretatie van de "gewichtige feiten eigen aan de persoon" door de politiediensten 177

4. AANBEVELINGEN 178

Bijlage: Aanbevelingen 179

INLEIDING: GRENZEN VERSUS FUNDAMENTELE RECHTEN

Twee belangrijke innovaties in heikel evenwicht

Sinds de 19e eeuw staan twee belangrijke moderne uitvindingen lijnrecht tegenover mekaar. De eerste uitvinding is die van de natiestaat, 200 jaar geleden ontstaan en geleidelijk geconsolideerd rond grondgebied, regering en volk. Grenzen hangen onlosmakelijk samen met deze soevereine staten: het voornaamste prerogatief van de natiestaat bestaat erin om te beslissen wie er op het grondgebied wordt toegelaten, en wie niet.

Een niet minder belangrijke uitvinding is die van de mensenrechten. Zij vonden hun oorsprong in het tijdperk van de Verlichting, bevestigd in een reeks belangrijke verklaringen en liberale grondwetten. Tegelijk zijn ze steevast het voorwerp van politieke en sociale strijd gebleven. Het is belangrijk eraan te herinneren dat autoriteiten ze nooit spontaan erkennen of beschermen. Mensenrechten waren en zijn het resultaat van bittere strijd. Telkenmale moeten ze het afleggen tegen andere prioriteiten: veiligheid, vaderland, grenzen en bestaande politieke voorrechten, of het belang van winst vis-à-vis arbeidsvoorwaarden en sociale rechten.

De strijd tussen deze twee moderne uitvindingen gaat onverminderd voort. De frontlijn waar ze elkaar treffen is de migratie. Als oorzaken wijzen we naar globalisering, goedkoop transport, de bevolkingsexplosie, de vermenigvuldiging van de internationale brandhaarden en de blijvende kloof tussen Noord en Zuid. Sinds jaar en dag worden de rechten van buitenlanders gedefinieerd in het spanningsveld tussen de verdediging van de prerogatieven van de soevereine staat en de verdediging van grondrechten.

De humanitaire visa affaire, waar Myria dit jaar op terugkomt in zijn focus, is de eerste, noch de laatste veldslag in deze strijd. De symboolwaarde ervan is moeilijk te overschatten. De hamvraag is deze: kan een lidstaat van de Europese Unie, die de lidstaat dwingt om mensen tegen foltering en tegen onmenselijke en mensonterende behandeling te beschermen in het kader van het Handvest van de grondrechten, gedwongen worden om een humanitair visum af te leveren aan een gezin dat redelijkerwijze het risico loopt te worden blootgesteld aan een ernstig en onmiddellijk gevaar? Of kan de lidstaat naar eigen goeddunken haar soevereiniteit uitoefenen? Met andere woorden, overtroeven de rechten van de mens in deze situatie die van de soevereine staat?

Met boude conclusies adviseerde de advocaat-generaal Paolo Mengozzi bij het Europees Hof van Justitie, naar aanleiding van de prejudiciële beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, de staat om een dergelijk visum af te geven *"als er ernstige en gegronde redenen bestaan om te geloven dat de weigering om het document uit te geven als rechtstreekse gevolg zal hebben dat deze onderdaan blootgesteld zal worden aan het soort behandeling dat verboden is volgens artikel 4 van het Handvest, daar hij op die manier verstoken blijft van het recht in de desbetreffende lidstaat internationale bescherming te zoeken"*.

Het Hof heeft, zoals we weten, haar advocaat-generaal niet gevolgd. Het oordeelde dat de zaak uiteindelijk niet binnen de gemeenschappelijke visumcode viel. Dit was misschien een gemiste kans om de prerogatieven van de staat te begrenzen ten opzichte van een categorie van grondrechten, waar per definitie geen uitzondering op gemaakt kan worden; het recht om beschermd te worden tegen onmenselijke en mensonterende behandeling, m.a.w. het soort behandeling waar een gezin in Aleppo vandaag de dag aan blootgesteld wordt.

Natuurlijk worden ook grondrechten getoetst aan de realiteit, en aan de gevolgen van een beleid dat in hun naam gevoerd wordt. Zelfs het recht om een humanitair visum te ontvangen had en zou kunnen worden onderworpen aan een aantal criteria die de Europese landen beschermen tegen een onbeheersbaar aantal aanvragen.

We juichen natuurlijk toe dat Belgische regering sinds twee jaar, met uitzondering van dit geval, een zeer groot aantal humanitaire visa aflevert (1.182 in 2016), voornamelijk aan Syriërs die willen ontsnappen uit de hel die hun land geworden is. Maar de regering doet dat op basis van *haar* prioriteiten en *haar* keuzes. Het land neemt de beslissing over de voornaamste criteria alleen. Terwijl de bescherming van een bedreigde religieuze minderheid lovenswaardig is, weerhoudt dit niet ook hulp te bieden aan andere religieuze, politieke of filosofische groepen die gevangen zitten in de puinhoop die Syrië is geworden. Moeilijke keuzes, bepaalde categorieën van mensen over anderen, zijn onder bepaalde omstandigheden misschien onvermijdelijk; maar moeten deze keuzes niet gemaakt worden in overleg met het parlement?

Dat is net de uitdaging. Hoe kan je rechtvaardigen dat honderden Christelijke Syriërs uit Aleppo een visum krijgen in tegenstelling tot landgenoten die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden? Het knelpunt in het dossier zit niet in het aantal uitgegeven humanitaire visa, maar in het feit dat de overheid, via de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, er een principekwestie van maakt dat ongeacht de omstandigheden het aan hem, en hem alleen is om te beslissen wie het grondgebied betreedt en wie niet. Het is perfect mogelijk om deze zeggenschap te behouden, en tegelijkertijd een grotere transparantie te verzekeren, alsook meer rechtvaardigheid wat betreft de aangewende criteria. In onze focus behandelen we de humanitaire visa in detail en formuleren we een reeks aanbevelingen, voornamelijk het vergemakkelijken van de toegang tot de visa, het objectiever maken van de toegangscriteria, de motivering van beslissingen en transparantie over de cijfers.

Het gaat hier overduidelijk niet enkel om een juridisch probleem. Het is ook een filosofische kwestie, die raakt aan de waarden die we uitkiezen om te verdedigen. De kern van grondrechten is dat ze geen territoriale inperking kennen, met name in de context van het Europees asiel- en migratiebeleid dat meer en meer impact ressorteert buiten het Europese grondgebied. Mensenrechten kunnen in se enkel beperkt worden door andere rechten. Ze in tegenstelling zien met de soevereiniteit van staten en hun recht om zich af te sluiten zonder zich daarvoor te moeten rechtvaardigen met een bedreiging op leven en de dood, zet de grondrechten onder druk.

Een jaar van zich stabiliserende migratiestromen, en precaire rechten

De asielaanvragen vielen bruusk terug tot het niveau van 2014 door het dubbele effect van het afsluiten van de Balkanroute en de "deal" tussen de EU en Turkije in maart 2016. Zo is in België het aantal asielzoekers gedaald van ongeveer 39.000 in 2015 tot iets meer dan 14.000 mensen in 2016. Dit lijkt op het eerste zicht goed nieuws, maar dat hangt af vanuit welk perspectief we het bekijken: Het aantal mensen dat wereldwijd gedwongen werd te vertrekken is niet verminderd. In Syrië werd in 2017 de drempel van 5 miljoen gevluchte personen overschreden.

Kunnen we ons verheugen over het feit dat er nooit zoveel kandidaat-vluchtelingen waren in de wereld omdat ze minder talrijk hier geraken? En dit terwijl de asielprocedure in België betrouwbaar en onafhankelijk is, met een erkenningsgraad die in 2015-2016 nooit bereikt werd. Verder reflecteren de cijfers die in dit verslag naar voren gebracht worden zoals elk jaar de belangrijkste migratietrends (migratie in België, internationale bescherming, gezinshereniging, vrij verkeer, economische migratie en studenten, regularisatie en nationaliteit). We hebben er dit jaar een genderperspectief aan toegevoegd, door in sommige hoofdstukken in een kader toe te spitsen op de vraag: "Is migratie gender-gerelateerd?" We hebben dit gedaan om migratie-gerelateerde fenomenen beter te begrijpen in functie van de verdeling tussen mannen en vrouwen. Zo konden we onder andere vaststellen dat het aandeel vrouwen proportioneel afneemt wat betreft de nationaliteitsveranderingen. Dit suggereert dat de hervorming van 2012 hen meer treft dan mannen.

Myria stelt ook een duidelijke verharding vast van het beleid inzake migranten en vreemdelingen in het algemeen. Terwijl toegang verkrijgen tot het grondgebied moeilijker wordt, blijft de situatie van buitenlanders –in regulier verblijf of niet– precair. Nieuwkomersverklaringen, registratiekosten voor buitenlanders, drastische vermindering van de humanitaire regularisaties en ontbrekende garanties voor medische regularisatie. Het heersende klimaat wordt niet getypeerd door openheid, maar door angst en een op zichzelf terugplooien. Onze analyse inventariseert de afhandeling van de asielcrisis door Europa en België, een jaar later; van het recht op een gezinsleven van personen met een handicap; de evolutie van de Belgische wet op vrij verkeer van EU-werknemers; medische regularisatie; en de veranderingen bij de toekenning van de nationaliteit. Bij elk van deze onderwerpen formuleren we aanbevelingen die het volgens ons mogelijk maken grondrechten beter te vrijwaren dan vandaag het geval is.

Onafhankelijkheid in het gedrang

Zoals jullie reeds gemerkt hebben, het rapport Migratie is dit jaar lichter en korter. Myria heeft er voor gekozen om zijn publicaties te diversifiëren: cijfers, analyses en aanbevelingen over terugkeer, detentie en uitzetting zullen afzonderlijk gepubliceerd worden via een Myriadoc die elke herfst zal verschijnen, en die met de Myriadoc "Buitenlander zijn in België", tegen het eind van het jaar uitgebracht, onze cadans van publicaties in grondrechten aanvult. Maar het dunnere rapport heeft ook een meer verontrustende reden:

De onafhankelijkheid van Myria is onlosmakelijk verbonden met zijn activiteiten. Onze opdrachten kunnen ons, per definitie, regelmatig ertoe brengen aanbevelingen te doen aan de regering die haar kunnen mishagen of beleidsstandpunten of acties te formuleren die, in naam

van de rechten van de mens, in strijd kunnen zijn met de beleidskeuzes van de regering. Dit impliceert de nood aan vrijheid van meningsuiting en vrijheid wat betreft de ontplooiing van onze activiteiten.

Men begrijpt dat we onze rol alleen adequaat kunnen vervullen als onze financiële onafhankelijkheid volledig gerespecteerd wordt. De besparingen die de federale regering lineair, eenzijdig, en in tegenspraak met het KB dat ons bestaan definieert, in 2014 besliste, betekenen een vermindering op onze middelen van meer dan 10%. Na meer dan twee jaar van meldingen en interpellaties van onze kant aan de regering, hebben we geen vooruitgang geboekt. In combinatie met de vraagtekens die er in het maatschappelijke discours geplaatst worden bij de onafhankelijkheid van instanties als de onze die verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de fundamentele rechten, baart dit ons zorgen.

Hoe kunnen we in staat worden geacht de ene dag het vreemdelingenbeleid van de regering kritisch te benaderen, en de dag erop te moeten vragen dat ze onze dotatie respecteert? Deze situatie is niet normaal, noch was ze zo in het vooruitzicht gesteld door de wetgever tijdens de creatie van het Federaal Migratiecentrum. Bovendien is de situatie allesbehalve gezond in een volwassen democratie die kracht put uit de degelijkheid van haar institutionele tegengewichten. De regering heeft zelf alle baat bij een duidelijke afscheiding tussen onze financiering en zichzelf om elke indruk van vooringenomenheid te voorkomen.

Het bestaan van organisaties zoals Myria maakt deel uit van de vooruitgang op het vlak van mensenrechten waar België trots op mag zijn, en die geloofwaardigheid verleent aan het internationale imago van het land, zelfs wanneer de regering besluit om een restrictiever beleid te voeren wat betreft de toegang tot het land en de grondrechten van vreemdelingen. De samenwerking met UNHCR die Myria is begonnen in 2017, bevestigt onze geloofwaardigheid en onafhankelijkheid. Dit is ook het gevolg van het einde van de activiteiten van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), wiens werk algemeen geprezen werd. De toenemende kwetsbaarheid van de verdedigers van de rechten van buitenlanders in het algemeen, plaatst Myria op de frontlijn, en maakt zijn onafhankelijkheid meer dan ooit nodig.

François De Smet,

Directeur

Hoofdstuk 1
Myria in actie



In 2016 ontving Myria 969 individuele vragen van buitenlanders over hun rechten. Myria heeft haar politiek van demografische (Myriatics) en juridische (Myriadocs publicaties verder gezet. Myria heeft zich ook ingezet om zijn onafhankelijkheid te doen gelden in het licht van de niet-reglementaire federale besparingen. UNHCR is partner geworden om vluchtelingen te helpen wat betreft hun recht op gezinshereniging.

1. INSTITUTIONELE SITUATIE

Myria, het Federaal Migratiecentrum, vervult als autonome openbare instelling in alle onafhankelijkheid drie complementaire wettelijke opdrachten: waken over de grondrechten van vreemdelingen, informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen, en het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria werd officieel boven de doopvont gehouden op 15 maart 2014. Sinds augustus 2014 beschikt het over een raad van bestuur en sinds 15 maart 2015 over een eerste directeur. Het team bestaat uit een vijftiental personen.

Myria wordt beheerd door zijn raad van bestuur, benoemd door het federaal parlement. De raad stippelt het algemene beleid uit, sluit de rekeningen af, bepaalt het communicatiebeleid en beslist om zich al dan niet burgerlijke partij te stellen bij een rechtszaak. De directeur staat in voor de dagelijkse werking en budgettering, voor de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur en voor de voorbereiding van de aanbevelingen.

Leden van de raad van bestuur van het Federaal Migratiecentrum op 1 mei 2017

Nederlandstalige effectieve leden	Nederlandstalige plaatsvervangende leden
Mevr. Shaireen Aftab (voorzitter)	Mevr. Naima Charkaoui
Mr. Yves Aerts	Mr. Jan Theunis*
Mevr. Els Schelfhout	Mevr. Jacqueline Goegebeur
Mr. Herman Van Goethem	Mr. Bernard Hubeau
Mr. Jogchum Vrielink	Mr. Selahattin Kocak*
Franstalige effectieve leden	**Franstalige plaatsvervangende leden**
Mr. Louis-Léon Christiaens	Mr. Daniel Soudant*
Mevr. Sotieta Ngo	Mevr. Maïté De Rue
Mevr. Christine Nina Niyonsavye	Mevr. Christine Kulakowski
Mevr. Bernadette Renauld	Mevr. Claire Godding
Mr. Thierry Delaval	Mr. Patrick Wautelet

* Benoemingen te bevestigen door de aanname van een koninklijk besluit dat nog niet gepubliceerd was bij de redactie van dit verslag.

2. REKENINGEN EN FINANCIËLE TOESTAND

In 2016 was er een tekort op de balans van € 28.784,29.

Zoals vorig jaar uitgelegd[1] staat de Myria begroting onder druk door de bezuinigingsmaatregelen opgelegd door de federale overheid. Deze besparingen lijken onwettig en doen afbreuk aan de onafhankelijkheid van Myria in de uitoefening van zijn taken. Een volledige omschrijving werd opgesteld samen met onze argumenten in het rapport 'Institutionele en Budgettaire Situatie van het federaal Migratiecentrum', verstuurd naar de regering in maart 2017.

1 Rapport *Migratie in Cijfers en Rechten 2016*, p 15.

Myria pleit al enkele jaren bij de federale regering om:

- de opgelegde besparingen bij te stellen zodat ze billijk zijn in vergelijking met de andere instellingen;
- de onafhankelijkheid van Myria te waarborgen door zijn begrotingslijn op de lijst van dotaties te plaatsen, waarop ook de andere instellingen staan die, net als Myria en Unia, eenzelfde onafhankelijkheid en verankering met het Parlement hebben, zoals onder andere het College van federale ombudsmannen en de Hoge Raad voor de Justitie.

Tot op heden vond geen van die verzoeken gehoor bij de federale regering, ondanks de aanzienlijke hoeveelheid brieven, vergaderingen en pogingen tot contact. Dit is zeer betreurenswaardig, omdat we op deze manier niet in staat zijn om al onze taken optimaal te vervullen. Voor een organisatie die waakt over fundamentele rechten, is het noodgedwongen stellen van prioriteiten onaanvaardbaar.

Balans op 31 december 2016 (x € 1.000)			
Activa	**1.615**	**Passiva**	**1.615**
Vaste activa	**9**	Beginkapitaal	835
		Gecumuleerd resultaat	22
Vlottende activa	**1.606**	**Schulden**	**758**
Handelsvorderingen	63	Leveranciers	611
Financiële activa	33		
Geldbeleggingen	250	Schulden aan de sociale zekerheid	123
Liquide middelen	1.259	Overige schulden	24
Resultatenrekening 1 januari 2016 – 31 december 2016 (x € 1.000)			
Opbrengsten	**1.506**	**Kosten**	**1.535**
Subsidies	1.376	Projectkosten	68
Opbrengsten uit projecten	111	Werkingskosten	441
Diverse opbrengsten	6	Personeelskosten	1.017
Financiële opbrengsten	13	Afschrijvingen	9
		Resultaat 2016	**-29**

3. MYRIA EN NETWERKEN: OP NATIONAAL NIVEAU

Overheid

Myria is weliswaar een publieke instelling, maar het is autonoom tegenover de regering en oefent zijn opdrachten volkomen onafhankelijk uit. Het is de bedoeling dat de organisatie kan communiceren met alle stakeholders die betrokken zijn bij zijn opdrachten: overheidsinstanties, instellingen, verenigingen, belangengroepen, politieke partijen, onderzoekscentra, burgers. Een groot deel van het statistisch en aanbevelingswerk is enkel mogelijk dankzij de contacten en de relaties die worden onderhouden met talrijke overheidsinstanties, in het bijzonder met de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Fedasil, de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie, de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Werkgelegenheid, de Algemene Directie Statistiek, en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Federale regering

De contacten met de federale regering gaan over inhoudelijke dossiers waarvoor Myria zijn stem wil laten horen inzake grondrechten van vreemdelingen of de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. De federale regering is de eerste bestemmeling van de thematische- en jaarverslagen die rechtstreeks betrekking hebben op verschillende van haar bevoegdheden: Asiel en Migratie, Justitie, Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Werk, en Gelijke kansen.

Naast de hierboven reeds vermelde budgettaire en institutionele moeilijkheden, heeft het jaar 2016 geleid tot nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de omzetting van Richtlijn 2014/54.

De richtlijn 2014/54 heeft als doel de Europese burgers te beschermen inzake vrij verkeer van werknemers. Het voorziet onder meer, in artikel 4, in de oprichting van een of meer organen die de gelijke behandeling van alle werknemers in de Unie en hun familieleden, bevorderen, analyseren, en monitoren. De bedoeling is om discriminatie op grond van nationaliteit of ongerechtvaardigde beperkingen van hun recht op vrij verkeer tegen te gaan en de nodige regelingen voor het goede functioneren van die organen te treffen. Deze organen kunnen deel uitmaken van bestaande organen op nationaal niveau die soortgelijke doelstellingen nastreven". De richtlijn bepaalt dat de lidstaten deze organisaties de nodige middelen moeten geven om deze nieuwe opdrachten uit te voeren.

Myria en Unia stelden verrast vast dat de regering hen tot referentie-orgaan had benoemd (Myria voor federale aangelegenheden, Unia voor zaken waarvoor de deelstaten bevoegd zijn). De twee instellingen constateren, op het moment van schrijven, dat de federale regering geen enkele specifieke maatregel heeft genomen om de richtlijn te implementeren. Dit roept vragen op. Bovendien beschikt noch Myria noch Unia over informatie over de bijkomende budgettaire middelen die zouden moeten worden toegekend om deze opdrachten uit te voeren. Het vervullen van deze opdrachten vereist een verregaande specialisatie in sociaal recht en in het bijzonder, geavanceerd fiscaal recht, vooral omdat van beide organisaties verwacht wordt Europese burgers te kunnen adviseren en begeleiden.

Federaal Parlement

Myria is sterk verankerd in het Federaal Parlement aangezien de leden van zijn raad van bestuur door dit Parlement zijn aangeduid. Die band met het Parlement is een gevolg van het voornemen de onafhankelijkheid van de instellingen tegenover ingrepen van de regering te waarborgen. Alle parlementairen krijgen bij de verschijning een exemplaar van de twee jaarverslagen.

Myria wisselt vaak van gedachten met het Parlement, waaraan het regelmatig een uiteenzetting geeft van zijn verslagen (Commissie Binnenlandse Zaken). Tijdens deze zittingen is er veelvuldig contact met de volksvertegenwoordigers. Myria wordt ook regelmatig aangesproken voor zijn expertise bij de behandeling van relevante onderwerpen. Dit was het geval in januari 2016 voor de werkzaamheden in de Senaat over staatloosheid, en in mei in de Commissie voor Binnenlandse zaken over het recht op gezinshereniging. Myria heeft ook, op verzoek van deze commissie, een advies uitgebracht over een wetsvoorstel betreffende ernstig zieke buitenlanders.

Unia

Unia, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, is zonder enige twijfel de meest bevoorrechte partner van Myria, waarmee het voorheen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vormde. Die gemeenschappelijke verankering vertaalt zich vandaag nog in een sterke samenwerking, het gezamenlijk gebruik van transversale diensten, gemeenschappelijke leden van de raden van bestuur, en waardevolle menselijke contacten.

Wat betreft inhoudelijke kwesties wordt er veel samengewerkt met Unia, wat de gemeenschappelijke waarden van beide instellingen onderschrijft.

Contactvergadering Internationale Bescherming

Sinds januari 2016 hervatte Myria de contactvergaderingen die voordien door het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) georganiseerd werden. De doelstelling ervan blijft dat de asielinstanties en de organisaties die actief zijn op het gebied van asiel, opvang en vrijwillige terugkeer elkaar naar aanleiding van die vergaderingen blijven ontmoeten om er in een geest van dialoog en hoffelijkheid informatie uit te wisselen. Die vergaderingen worden geleid door medewerkers van Myria, die ook de verslagen ervan opstellen en beschikbaar stellen op zijn website[2].

2 www.myria.be/nl/contactvergaderingen-internationale-bescherming.

Transitgroep van de bezoekers van de gesloten centra

Myria heeft in 2016 als waarnemer deelgenomen aan de politieke monitoringvergaderingen van de Transitgroep. Deze laatste verenigt de organisaties die de gesloten centra en de terugkeerwoningen bezoeken. In die context heeft het de analysewerkzaamheden van de Transitgroep ondersteund over de vragen in verband met de detentie en de verwijdering van vreemdelingen. Het heeft ook juridische steun verleend aan de bezoekers van de gesloten centra en de terugkeerwoningen, in het bijzonder in het kader van de opvolging van individuele dossiers. Myria heeft ook juridische opleidingen gegeven aan de bezoekers (over de Dublin III verordening, het huwelijk, wettelijke samenwoning en gezinshereniging van personen die worden vastgehouden in een detentiecentrum).

Platform van nationale mensenrechteninstelling

Myria neemt sinds 2014 deel aan het overlegplatform dat werd opgericht tussen de Belgische instellingen die, gedeeltelijk of volledig, een mandaat uitoefenen, belast met het respect voor de mensenrechten.

Dit platform komt elke maand bijeen om informatie en relevante dossiers uit te wisselen, in afwachting van de eventuele oprichting van een nationale mensenrechteninstelling die een deel van de activiteiten zou coördineren van de structuren die als opdracht hebben te waken over de mensenrechten. Myria heeft een presentatie gegeven over de rol van de nationale mensenrechteninstellingen in het kader van de uitvoering van de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Platform Kinderen op de vlucht

Myria heeft in 2016 deelgenomen aan de vergaderingen van de werkgroepen "gezinnen in migratie", "detentie" en "NBMV" van het Platform Kinderen op de Vlucht.

Platform Recht voor Iedereen

In 2016 heeft Myria deelgenomen aan de werkvergaderingen van het Platform Recht voor Iedereen.

Platform over het verkrijgen van de Belgische nationaliteit

Myria organiseerde in november 2016 een bijeenkomst voor de verschillende actoren die in contact staan met mensen die de Belgische nationaliteit willen verwerven. Dit om een eerste stand van zaken op te maken wat betreft de praktijken, interpretatieproblemen en obstakels voor het verkrijgen van de nationaliteit sinds de hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit in 2013. Dit werk gaat verder in 2017 waarbij de bevindingen zullen worden meegedeeld aan institutionele actoren.

Training sessies

In 2016 heeft Myria opleidingen georganiseerd over de grondrechten van vreemdelingen, in het bijzonder voor ADDE (Association pour le Droit Des Etrangères), bezoekers van gesloten centra (zie hierboven) of de geïntegreerde politie. In mei 2016 heeft Myria een training gegeven over asiel en migratie, en mensenhandel en mensensmokkel aan de leden van de verkeerspolitie. In september 2016, naar aanleiding van de wijzigingen in de wetgeving op de criminalisering van zwartwerk, heeft Myria in samenwerking met Pag-Asa en OR.C.A, een training georganiseerd (over de bijzondere situatie van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven of potentiële slachtoffers van uitbuiting) voor de attachés van de afdeling administratieve geldboeten van de FOD Werkgelegenheid.

Tot slot kan nog worden vermeld dat Myria in 2016 heeft deelgenomen aan de werkzaamheden van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, met raadgevende stem, en aan die van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel

Myria heeft zijn rol van waarnemend deelnemer voortgezet binnen de Coördinatiecel en haar bureau, waarvan het eveneens het secretariaat verzorgt. In september 2016 hield Myria een bijeenkomst. Het betrof voornamelijk de goedkeuring van een nieuwe multidisciplinaire circulaire over het slachtoffer-oriënteringsmechanisme. Bovendien heeft Myria deelgenomen aan de vergaderingen van het bureau van de Coördinatiecel die maandelijks gehouden worden.

Coördinatievergaderingen over mensenhandel in de gerechtelijke arrondissementen

Myria heeft actief deelgenomen aan de vergaderingen van het platform van Gent (september 2016) en Charleroi (december 2016), waar hij zijn opdrachten en haar jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel 2016 heeft gepresenteerd.

4. MYRIA EN NETWERKEN: OP INTERNATIONAAL NIVEAU

Europees Migratienetwerk (EMN)

Myria is een van de partners van het Belgisch nationaal contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). Op Belgisch niveau wordt de deelname aan het EMN verzekerd door een gemengd contactpunt dat uit vier instellingen bestaat. Myria is lid van de stuurgroep van het Contactpunt en neemt actief deel aan de dagelijkse werking ervan, in samenwerking met het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken die instaat voor de coördinatie.

Het EMN werd opgericht door een Beschikking van de Raad van de EU (2008/381/EG) om te voldoen aan de behoeften om over asiel en migratie ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in België en binnen de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. Het heeft ook tot taak om het grote publiek voor te lichten over deze onderwerpen[3].

In juli 2016 heeft het EMN zijn jaarlijks syntheseverslag over immigratie en asiel in 2015 op het niveau van de EU en de lidstaten gepubliceerd, evenals een reeks verslagen over specifieke thema's. De onderwerpen van de thematische studies worden elk jaar bepaald in een gemeenschappelijk werkprogramma. Uitgaande van een gezamenlijke vragenlijst stelt elke lidstaat een nationaal rapport op. Op basis van die nationale rapporten publiceert het EMN een vergelijkend syntheserapport op Europees niveau.

De rapporten van 2016 handelden over:

- de aanpak betreffende de afgewezen asielzoekers;
- hervestiging en programma's betreffende verblijf om humanitaire redenen;
- het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen;
- en de illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen.

Het Belgische contactpunt van het EMN organiseerde op 8 november 2016 een conferentie in Brussel over de integratie van personen die internationale bescherming genieten op de arbeidsmarkt.

Verder heeft Myria ook actief deelgenomen aan de jaarlijkse conferentie van het EMN, dat op 12 en 13 januari 2016 in samenwerking met het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie werd georganiseerd. Dit jaar handelde de conferentie over mensensmokkel met als titel: *Promoting the multidisciplinary approach in addressing migrant smuggling*. In het bijzonder werden hier ook de resultaten van de studie van het EMN over mensensmokkel voorgesteld en besproken. Op 21 maart 2016 heeft EMN in samenwerking met Myria een workshop over sociale media en mensensmokkel georganiseerd. Op 16 juni 2016 heeft Myria ook actief deelgenomen aan een workshop van EMN, in samenwerking met de EU, over de rol van sociale media bij mensensmokkel.

Informeel netwerk van nationale rapporteurs en vergelijkbare mechanismen op het gebied van mensenhandel

Myria neemt actief deel aan de vergaderingen van het informeel netwerk van nationale rapporteurs en vergelijkbare mechanismen over mensenhandel die samen worden georganiseerd door de Europese coördinatrice van de strijd tegen de mensenhandel, mevrouw Vassiliadou en door het voorzitterschap van de Unie. De besproken onderwerpen tijdens deze bijeenkomsten waren: de rol van de financiële instellingen in de strijd tegen de mensenhandel, transnationale oriënteringsmechanismen voor slachtoffers, en de post-2016 strategie inzake mensenhandel van de EU. Myria nodigde tevens Mrs. Vassiliadou uit voor een onderhoud op 27 januari 2016.

Europees netwerk van nationale mensenrechten-instellingen (ENNHRI)

Myria is lid van ENNHRI, een regionaal netwerk dat de nationale mensenrechteninstellingen uit heel Europa verenigt en een veertigtal leden telt. De opdracht van het netwerk bestaat erin de bevordering en de bescherming van de mensenrechten in Europa te verbeteren door de ontwikkeling van de nationale mensenrechteninstellingen te ondersteunen en hun samenwerking rond specifieke thema's aan te moedigen. In dit verband nam het op 29 maart 2016 deel aan de 29e Algemene Vergadering van het Internationaal Coördinatiecomité van de nationale instellingen voor de Rechten van de Mens (ICC), aan de

3 Zie EMN website: https://emnbelgium.be.

NRHi Academy in Tbilisi in mei 2016, een interactieve training voor leden van NHRIs van vele Europese landen, georganiseerd in samenwerking met de OVSE. Myria vertegenwoordigde ook het ENNHRI binnen de redactiegroep rond mensenrechten en migratie van het stuurcomité voor de Mensenrechten van de Raad van Europa. In juni 2007 startte het netwerk met een werkgroep Asiel en Migratie dat Myria meerdere jaren heeft voorgezeten in samenwerking met het Deutsches Institut für Menschenrechte en waaraan het tot op vandaag actief deelneemt. Myria biedt ook expertise in geschillen aan de juridische werkgroep waartoe het behoort.

Myria nam in juli 2016 deel aan een ENNHRI-monitoringbezoek aan vier opvangvoorzieningen voor migranten in Griekenland: Elaionas, Elliniko, Skaramagkas en Schisto. Dit kaderde in de aandacht van Myria voor de Europese aanpak van de asiel- en migratiecrisis (zie hoofdstuk 3: internationale bescherming).

Bureau voor de Grondrechten van de Europese Unie (FRA)

Het Fundamental Rights Agency (FRA) voert de volgende drie opdrachten uit: gegevens inzamelen en analyseren, advies verstrekken aan de Europese instellingen en de lidstaten, samenwerken met het middenveld, en het grote publiek sensibiliseren. Myria heeft in februari 2016 deelgenomen aan de bijeenkomst van de FRA-Raad van Europa-ENNHRI platform (European Network of Equality Bodies of EQUINET) over de rechten van migranten en asielzoekers, georganiseerd door het FRA.

Verenigde Naties

Op 18 januari 2016 heeft Myria een beleefdheidsbezoek gekregen van mevrouw Philippa Candler, de nieuwe Adjunct-Vertegenwoordiger van het Bureau voor West-Europa van het Hoog-Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR).

In mei 2016 heeft Myria deelgenomen aan een vergadering van een groep deskundigen over detentie, georganiseerd door de Hoge Commissaris van de mensenrechten van de Verenigde Naties waarbij deze zijn werk op dat vlak presenteerde.

Daarnaast heeft Myria begin 2017 gereageerd op een oproep gelanceerd door het UNHCR om te werken aan het recht op een gezinsleven van vluchtelingen en personen die internationale bescherming genieten. Myria werd geselecteerd door UNHCR en is verheugd over deze nieuwe samenwerking. Dit zal haar expertise op dit vlak verder ontwikkelen en haar internationale netwerk versterken.

OVSE

Myria zette haar samenwerking met de OVSE verder, en woonde op 11 en 12 april 2016 de jaarlijkse conferentie bij, georganiseerd door de OVSE. De conferentie had als thema: "Combating trafficking in human beings for the purpose of forced criminality".

Raad van Europa

Op 20 en 21 januari 2016 werd Myria uitgenodigd om bij te dragen aan de internationale conferentie over de strijd tegen de mensenhandel: "Gedeelde ervaringen tussen Tunesië en Europa", georganiseerd door de Raad van Europa, IOM en het Tunesische ministerie van Justitie. Myria gaf een presentatie over de Belgische ervaring met de identificatie van slachtoffers van mensenhandel.

Myria werd ook aangezocht door GRETA, de groep van deskundigen belast met de evaluatie van de uitvoering van conventie van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, tijdens diens bezoek in december 2016 als onderdeel van de tweede evaluatieronde van België.

Europese Unie

Myria werd uitgenodigd als onafhankelijk Nationaal Rapporteur mensenhandel, om deel te nemen en actief bij te dragen aan de conferentie van het voorzitterschap van de Europese Unie in Amsterdam op 17, 18 en 19 januari 2016 georganiseerd met als thema: "TeamWork! against Traficking of Human Beings for labour exploitation".

Myria werd ook uitgenodigd om het deel van haar jaarverslag mensensmokkel te presenteren op 19 februari 2016 tijdens een bijeenkomst van de contactgroep voor illegale migratie van de Europese Commissie.

5. PUBLICATIES EN TOOLS

Myria voert een groot deel van zijn activiteiten uit door middel van zijn publicaties. Die zijn divers en gevarieerd en hebben betrekking op zijn drie hoofdopdrachten. Sinds 2015 wordt bijzondere aandacht besteed aan de diversificatie van hun doelpubliek: niet alleen de partners en de professionals uit de sector van de migratie en de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, maar ook een breder publiek. Daarnaast is ook hun format gediversifieerd en werd hun toegankelijkheid vergroot door alle publicaties in meerdere talen beschikbaar te maken op de website.

Alle publicaties van Myria zijn gratis beschikbaar, in een papierversie op bestelling of te downloaden op www.myria.be.

Migratie in cijfers en in rechten 2016

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, gepubliceerd in 2017, zet de filosofie voort van de jaarverslagen Migratie die sinds 2007 door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding werden uitgegeven.

Mensenhandel en mensensmokkel 2016: Bedelaars in de handen van mensenhandelaars

Het verslag *mensenhandel en mensensmokkel 2016 Bedelaars in de handen van mensenhandelaar*, gepubliceerd in oktober 2016, richt de aandacht op een weinig bekende vorm van mensenhandel: de **exploitatie van de bedelarij**. De uitgebuite bedelaars zijn in de eerste plaats potentiële slachtoffers van mensenhandel en mogen zeker niet benaderd worden vanuit de optiek van de strijd tegen de overlast.

Myriadocs

Sinds 2016 heeft Myria zijn gamma van publicaties vervolledigd met de *Myriadocs*. De *Myriadocs* zijn lichtere publicaties dan de jaarverslagen, en leveren thematische analyses van wettelijke topics, politiek of actualiteit, met betrekking tot zijn opdrachten. Ze worden uitsluitend gepubliceerd in digitaal formaat. In 2016 werden twee *Myriadocs* gepubliceerd:

- **Europa in (asiel)crisis:** Myria onderzoekt de Europese aanpak van deze uitzonderlijke situatie in 2015 en begin 2016. De analyse richt zich op het Europese distributieplan, de hotspots aan de buitengrenzen en de relocatie van asielzoekers uit Italië en Griekenland. Myria analyseert ook de toekomst van het Dublin-systeem.
- **Vreemdeling zijn in België in 2016:** Myria wil elk jaar in december een analyse publiceren van de onderwerpen die een impact hadden op de fundamentele rechten van buitenlanders in België in het afgelopen jaar.

In deze *Myriadoc* wordt het volgende besproken:

1. de toegang tot dringende medische hulp die kan verbeterd worden;
2. de "Gaudi"-operaties waarvan de modus operandi toegelicht zou moeten worden om elk risico op etnische profilering te voorkomen;
3. de toegang tot bankdiensten die problematisch blijft voor personen in een precaire verblijfssituatie;
4. de strafaanpassingen waar vreemdelingen in irregulier verblijf geen toegang meer toe hebben;
5. de administratieve boetes waarvoor uitzonderingen en toegankelijke beroepsmogelijkheden zouden moeten bestaan;
6. de hervorming van de rechtsbijstand die de toegang tot justitie beperkt;
7. het recht van slachtoffers van misdrijven om, als ze irregulier verblijven, naar de politie te stappen zonder het risico op aanhouding en opsluiting in een gesloten centrum te lopen.

Myriatics

De *Myriatics* zijn korte studies met een demografische aanpak die Myria sinds oktober 2015 om de drie maanden uitbrengt. Hun doel is om dieper in te gaan op een concreet thema dat telkens verschilt en onder de bevoegdheden van Myria valt. Die ministudies willen feitelijke, accurate, beknopte en toegankelijke informatie bieden.

De *Myriatics* gepubliceerd in 2016[4]:

1. *Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren* – maart 2016
2. *Migratie in cijfers* – juli 2016
3. *70 jaar Italiaanse immigratie... en meer!* – september 2016
4. *Is migratie gender-gerelateerd?* – december 2016

4 *Myriatics* is raadpleegbaar op www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics. Registreer je op onze site om ze per email te ontvangen.

De *Myriatics*, uitgebracht in december, was het voorwerp van een samenwerking met studenten van het IHECS ter gelegenheid van de Internationale Dag van de Migrant (18 december). Bij deze gelegenheid, zijn er visuals ontwikkeld op http://journeedesmigrants.be en op sociale media sites om de cijfers waar Myria over beschikt breder te verspreiden.

6. GRONDRECHTEN EN MIGRATIE-STROMEN

Wat de migratiestromen en het waken over de grondrechten van de vreemdelingen betreft[5], voert Myria zijn opdrachten uit door middel van de jaarverslagen en de publicaties die het uitbrengt. Zijn analyses en stellingnames zijn gebaseerd op een dagelijkse observatie van de actualiteit en op zijn contacten met uiteenlopende actoren. Ze worden eveneens gevoed door een juridische permanentie gespecialiseerd in vreemdelingenrecht en door zijn regelmatige deelname aan een aantal studiedagen en colloquia over thema's in verband met migratie, onder andere door voordrachten over:

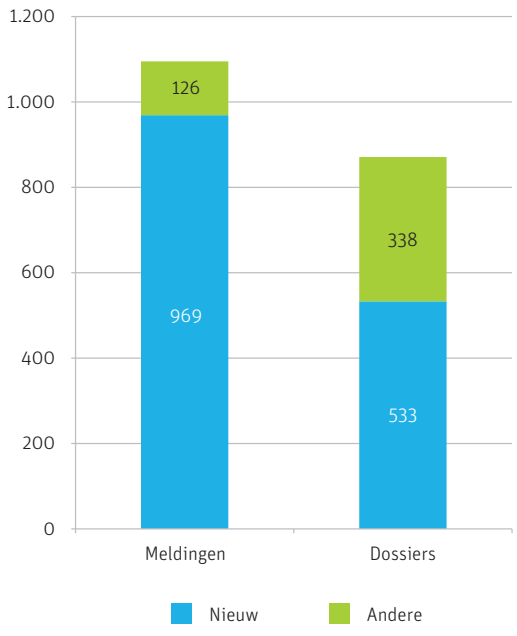
- *Controle op de plaatsen van administratieve detentie* op een studiedag van de Commissies van Toezicht, die op 20 januari 2016 werd georganiseerd.
- *Trajecten en migratietrends: situatie en vooruitzichten* in het kader van een reeks conferenties "Perspectieven op Migratie", gehouden aan de UCL
- *De criminalisering van buitenlanders doormiddel van een politiek van detentie en uitzetting* tijdens een studiedag: *Gesloten centra uitgelicht*, georganiseerd in coördinatie met de transit Groep op 23 januari 2017.

6.1. | Juridische permanentie

Myria krijgt elke dag meldingen en vragen van vreemdelingen of Belgen die informatie zoeken over hun rechten. Het probeert elke vraag zo goed mogelijk te beantwoorden. In 2016, ontving Myria 969 personen die een eerste keer aanklopten bij Myria. Naast deze nieuwe melders ontving Myria in 2016 ook vragen om informatie en advies van personen die al gekend waren bij Myria. Figuur 1 toont voor 2016:

- Meldingen: het aantal personen dat voor een eerste keer informatie vroeg of terugkeerde met nieuwe vragen;
- Dossiers: het aantal personen dat voor een eerste keer advies of begeleiding vroeg of terugkeerden met een nieuw probleem. In totaal vroegen in 2016 1.966 personen informatie, advies of begeleiding aan Myria.

Figuur 1. Aantal personen dat informatie (meldingen) of advies en begeleiding (dossiers) vroeg aan Myria in 2016 (Bron: Myria)



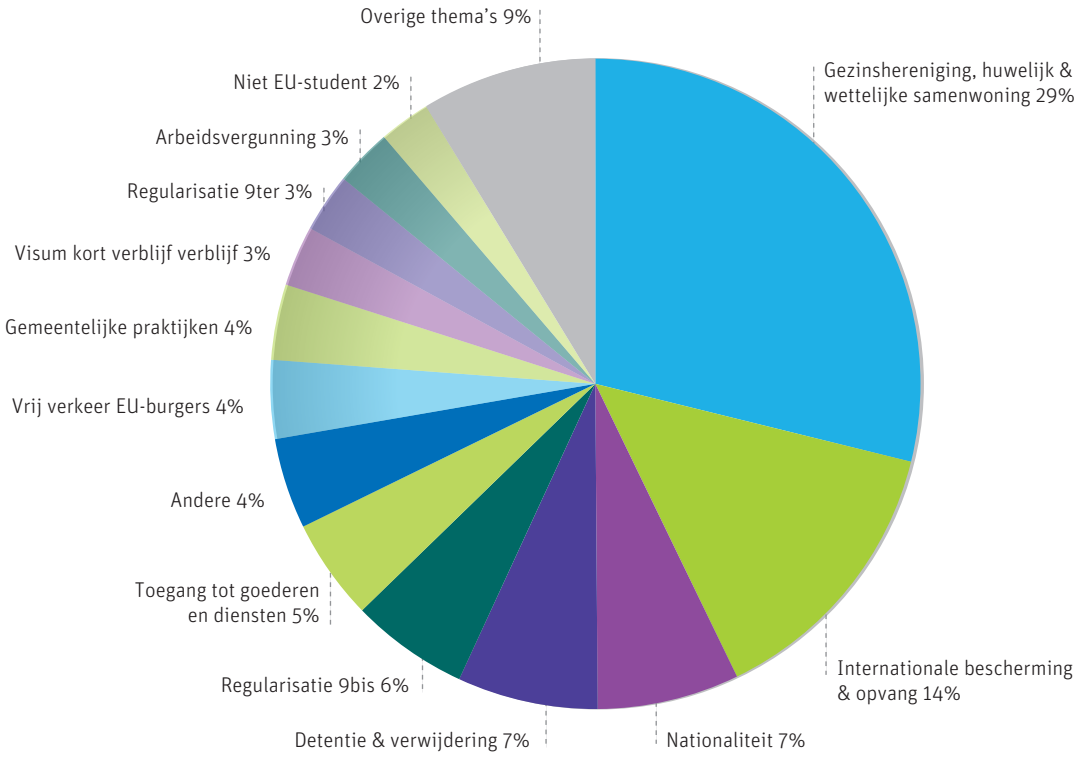
Naast het aantal personen dat bij Myria aanklopt, registreert Myria ook het aantal en het onderwerp van vragen om informatie, advies of begeleiding die gesteld worden.

De nieuwe personen (N=969), stelden 1.330 verschillende hulpvragen aan Myria. De meeste hulpvragen gaan over gezinshereniging, huwelijk of wettelijke samenwoning (29%) en internationale bescherming, met inbegrip van recht op opvang (14%). Hierna volgen nationaliteit (7%), detentie en verwijdering (7%) en humanitaire regularisatie

5 De activiteiten met betrekking tot de strijd tegen mensenhandel en -smokkel, inclusief ondersteuning voor opvangcentra voor slachtoffers, de analyse van de jurisprudentie en juridische acties zijn uitgewerkt in rapport Mensenhandel en Mensensmokkel dat elk jaar in oktober verschijnt.

gebaseerd op artikel 9bis (6%). In 2016 werd 7% van de vragen gesteld door EU-burgers: naast vragen over hun recht op vrij verkeer, vroegen zij ook informatie, advies of ondersteuning voor problemen op gemeentelijk niveau, bij gezinshereniging, het recht op huwelijk of wettelijke samenwoning, internationale bescherming of opvang, loonuitbetaling, nationaliteit, OCMW, humanitaire regularisatie 9bis, toegang tot diensten en goederen, verwijdering, kort verblijf en andere.

Figuur 2. Totaal aantal vragen[6] om informatie, advies en begeleiding ingediend bij Myria in 2016 door nieuwe melders (N=1.330) (Bron: Myria)



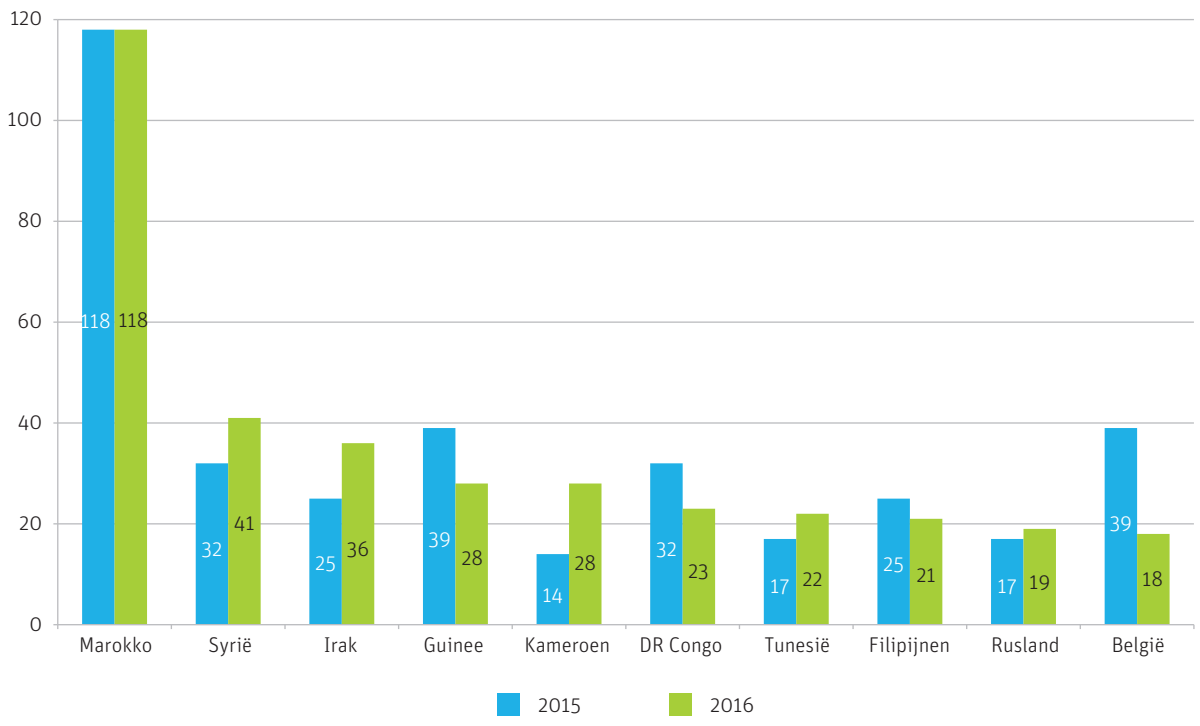
Deze vragen kwamen van personen met 100 verschillende nationaliteiten waarvan het grootste deel[7] Marokkanen, Syriërs, Irakezen, Guineeërs et Kameroeners (zie Figuur 3).

In vergelijking met 2015 bleef het aantal Marokkanen dat bij Myria kwam aankloppen stabiel in 2016. De nationaliteiten die bescherming zoeken in België (Syrië en Irak) hebben zich vaker tot Myria gericht dan het voorgaande jaar. Guineeërs en Congolezen namen minder contact op met Myria in 2016 dan in 2015. Kameroeners daarentegen waren talrijker. Het aantal mensen met Belgische nationaliteit dat zich tot Myria richt is inmiddels gehalveerd tegenover 2015.

6 In de categorie "andere" worden de aanvragen geregistreerd die niet zijn opgenomen in de algemene thema's; bijvoorbeeld de aanvragen in verband met reispaspoorten voor buitenlanders, verzoeken om naamswijzigingen, etc.

7 In 20% van de gevallen is de nationaliteit ons onbekend.

Figuur 3. Top 10 van de nationaliteiten van de nieuwe aanvragers in 2016 in vergelijking met 2015 (Bron: Myria)



6.2. | Studies en onderzoeken

In 2016 financierde Myria, samen met het FIPI, een studie die werd uitgevoerd door Frank Caestecker (UGent) en Ilse Derluyn (Universiteit Gent) over de ervaringen van in België hervestigde vluchtelingen tijdens de eerste twee hervestigingen in 2009 en 2011. De publicatie van de resultaten van de studie kreeg als titel: *De ervaringen van in België hervestigde vluchtelingen*. De studie is te raadplegen op www.myria.be. In een nota die ook op de website staat, presenteert Myria een aantal conclusies van het onderzoek, en stelt een aantal belangrijke vragen om verder na te denken over de hervestigingen in België.

Externe bijdrage: Vreemdeling zijn in België in 2017 – Triomf van de soevereiniteit over het recht?

Patrick Wautelet, Professor aan de Faculteit Recht van de Universiteit van Luik

Het zijn vreemde tijden wanneer de pas verkozen president van een land wier macht grotendeels gebouwd is op een sterke immigratie, dit essentiële kenmerk verwerpt en vreemdelingen afkomstig uit zogenaamd minder betrouwbare landen tot *persona non grata* verklaart. Dichter bij huis moeten we vaststellen dat een staatssecretaris, met de steun van de regering waarvan hij deel uitmaakt, het recht meent te hebben een rechterlijke beslissing naast zich neer te leggen. Nochtans had deze beslissing uitvoerbare macht die hem verplichtte een visum af te geven aan een gezin uit een land waarvan algemeen geweten is dat het al jaren wordt verscheurd door een burgeroorlog die tienduizenden slachtoffers heeft geëist.

Zonder een parallel te willen trekken met de rampzalige jaren '30, moet toch worden vastgesteld dat ons samenlevingsmodel effectief van alle kanten onder vuur lijkt te liggen.

Kunnen we gezien de aanhoudende negatieve berichten nog optimistisch blijven over een samenleving waar allen, waar ze ook geboren zijn en ongeacht hun herkomst, aanspraak kunnen maken op identieke rechten? Of moeten we ons op het ergste voorbereiden en ervan uitgaan dat het ideaal van gelijkheid zijn tijd heeft gehad, in elk geval voor zij die zich onderscheiden door een afwijkende geloofsovertuiging, of een etnische afkomst die als verdacht wordt beschouwd?

De geschiedenis zal het uitwijzen. In afwachting van dat verdict, durf ik stellen dat we de kwestie het hoofd moeten bieden, voortbouwend op de overeengekomen grondrechten.

België is beslist geen modelland zonder problemen met de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen. Herinneren we ons op dit vlak aan de herhaalde veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Van het arrest *Conka* over het arrest *Mubilanzila* tot de zaak *M.S.S.* en de zaak *Riab en Idiab*, kan een lange lijst van spijtige voorvallen worden aangehaald waarbij belangrijke schendingen van essentiële rechten werden vastgesteld waarvan vreemdelingen het slachtoffer waren.

Niettemin is ons kleine koninkrijk nog steeds een stabiele democratie met een functionerend systeem van controlerende krachten. In het bijzonder de rechterlijke macht geniet een bevoorrechte positie. Zij ondergaat nauwelijks ongegronde politieke inmengingen. België is ook een rijk land met een staat die over aanzienlijke middelen beschikt. De recente toestroom van individuen en gezinnen die het Midden-Oosten of bepaalde landen van Afrika of Azië ontvluchtten, stelt de overheid niet voor onoverkomelijke problemen. Het beheer van deze toevloed werd echter zonder groot enthousiasme gedaan en met de invoering van de zogenaamde 'pre-opvang'. Een nogal vreemd systeem dat amper de schrik verbergt voor gerechtelijke stappen door kandidaat-vluchtelingen die geen plaats vinden in de opvangstructuren. Wanneer de publieke gastvrijheid tijdelijk tekortschoot naar aanleiding van de aankomst in 2015 van een aanzienlijk aantal mensen die ofwel op de vlucht waren voor het oorlogsgeweld, ofwel voor onmenselijke levensomstandigheden, konden we op de solidariteit rekenen van een deel van de bevolking. België hoeft niet te blozen voor het traject dat het heeft afgelegd, noch voor wat het heeft bereikt.

Ook al lijkt het verrassend, we kunnen stellen dat de kritiek tegen een niet echt gunstig klimaat voor de eerbiediging van de rechten van de vreemdelingen, net de degelijkheid van het Belgische systeem bevestigt. Die critici zijn namelijk talrijk. Eerst en vooral zijn er de tegengestelde machten die niet nalaten te protesteren tegen een bepaalde maatregel of project van de regering. Het bestaan op zich van Myria en de publicatie van het jaarverslag waarin deze regels te lezen zijn, vormen het bewijs van de kracht van een geïnstitutionaliseerde kritiek. Behalve de instellingen houdt ook het maatschappelijke middenveld een oogje in het zeil. Via de pers of door andere acties geeft dit middenveld duidelijk te kennen wat het denkt over projecten of praktijken die haaks staan op de vrijheid. Denken we maar aan het uitstekende witboek gewijd aan de regularisatie van het verblijf om medische redenen of aan het bijzonder goed onderbouwde rapport van *Vluchtelingenwerk* met de titel 'Ceci n'est pas un demandeur d'asile'. De figuur van de staatssecretaris voor Migratie is in dit opzicht spraakmakend: slechts weinig politici werden zo snel en zo zwaar door het slijk gehaald, in een opbod dat niet echt bevorderlijk is voor een debat over ideeën.

De evoluties in het wettelijk kader en de praktijken worden ook aandachtig gevolgd door buitenlandse waarnemers. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) benadrukt zeer regelmatig de zwakke punten van de

wettelijke voorzieningen voor de strijd tegen discriminatie. Het Europees Comité voor Sociale Rechten en het Europees Comité ter Preventie van Foltering zijn verre van onverschillig voor een aantal problemen die eigen zijn aan België, zoals werd aangetoond door de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten over het statuut van niet-begeleide minderjarigen. Het recente rapport van de Secretaris van de Raad van Europa gewijd aan de "toestand van de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat" maakt niet nadrukkelijk allusie op België. Toch kunnen talrijke lessen uit dit rapport worden getrokken die rechtstreeks van toepassing zijn op de situatie van de vreemdelingen die in België verblijven.

Men zal hierop antwoorden dat een handvol voorbeelden uit diverse bronnen geen basis kunnen vormen voor een objectieve evaluatie. De vraag blijft echter relevant. Met welke indicatoren kan men de bescherming van een kwetsbare bevolkingscategorie onderzoeken? De eerbiediging van de internationale normen is een goed uitgangspunt. Opnieuw mag men niet vergeten dat die normen slechts een minimumvereiste zijn.

De laatste jaren zagen we het tempo van de hervormingen versnellen. De afgelopen drie jaren werden maar liefst 17 wetswijzigingen doorgevoerd van de wet van 15 december 1980. Die wijzigingen leiden op hun beurt tot een stortvloed aan koninklijke besluiten en omzendbrieven – het Wetboek van Immigratie, dat in 2014 nochtans werd aangekondigd, is nog steeds veraf.

Die opeenstapeling van hervormingen en herzieningen wijst heel duidelijk op een fundamentele tendens, die de positie van de vreemdelingen aanzienlijk verzwakt. Zowel de voorwaarden die worden opgelegd aan het onthaal van personen in een migratiesituatie als het lot dat hen te wachten staat eenmaal ze in België zijn gevestigd, hebben wijzigingen ondergaan die het beschermingspeil veeleer verlagen. Een persoon die als vluchteling is erkend, krijgt niet meer onmiddellijk een verblijfstitel van onbeperkte duur. De maximale behandelingsduur van aanvragen voor gezinshereniging werd verlengd. Binnenkort zal het mogelijk zijn om een persoon uit te zetten die in België werd geboren. De lijst van recent goedgekeurde maatregelen is lang en moeilijk integraal op te sommen.

Die wijzigingen moeten gezien worden in het licht van de grote mate van bescherming die vreemdelingen in België genoten. De recente wijzigingen hebben hen dan ook niet alle rechten ontnomen. Laten we de toegang tot de nationaliteit als voorbeeld nemen: de grondige hervorming van 2012 heeft het moeilijker gemaakt om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Bovendien zorgen de krijtlijnen van die hervorming ervoor dat er een zekere onduidelijkheid blijft bestaan die net de zwakste personen benadeelt. Ook al worden de meest kwetsbaren het felst geraakt door de strengere voorwaarden, toch slagen vele vreemdelingen er nog in om aan de voorwaarden te voldoen die worden opgelegd om deel uit te maken van de Belgische nationale gemeenschap. Het is nog steeds zo dat België de personen die op haar grondgebied aankomen een dak boven het hoofd en voedsel geeft, zonder ze van koude te laten omkomen.

Het zou ook misleidend zijn te beweren dat de huidige negatieve tendens alleen wordt veroorzaakt door de federale regering die sinds 2014 de macht in handen heeft. De opeenvolgende herzieningen van het recht op gezinshereniging die het beeld daarvan grondig hebben gewijzigd en die hebben bijgedragen tot de uitholling van het recht op een gezinsleven, komen op rekening van de voorgaande legislaturen. Hetzelfde geldt voor de hervorming van de toegang tot de Belgische nationaliteit.

De onmiskenbare indruk die tegenwoordig nochtans ontstaat, is die van een meer uitgesproken bevestiging van de staatssoevereiniteit ten nadele van de rechten die aan vreemdelingen worden toegekend. Het statuut van vreemdelingen is altijd al gekenmerkt geweest door een spanning tussen enerzijds de bevestiging van de staatssoevereiniteit en anderzijds de erkenning van individuele rechten. Terwijl die staatssoevereiniteit zich vandaag de dag nog steeds uit met garantie van de beschermingsprincipes, worden de regels om aanspraak te maken op een plek binnen die staatssoevereiniteit vaak afhankelijk gemaakt door het toeval bij de geboorte al dan niet over de Belgische of een Europese nationaliteit te beschikken. Die verschuiving is het resultaat van een lange reeks vaak onbenullige maatregelen, die altijd werden gerechtvaardigd door te verwijzen naar 'coherentie,' efficiëntie en de strijd tegen misbruiken. Het resultaat is echter wel degelijk een meer uitgesproken sluiting van de grenzen, een gevoelige vermindering van de rechten van zij die zich al in België bevinden en een algemeen klimaat van verdenking tegenover iedereen die zich in België wil komen vestigen.

Zal deze trend zich doorzetten? De verwarde tijden waar we nu doorgaan zal dus ofwel leiden tot het in vraag stellen van de rechten van bepaalde categorieën van vreemdelingen, ofwel naar een model waarin de bescherming en de openheid het winnen van de geslotenheid en de afwijzing die hand in hand gaan met een scherpstelling van de soevereiniteit. De toekomst zal het uitwijzen.

Eén ding is zeker: naast de feiten is er het discours. Dit laatste wordt sterk overheerst door een a priori kritische houding ten aanzien van vreemdelingen. Het heersende

discours, van waar het ook komt, is uitgesproken voor deze bevestiging van de soevereiniteit en lijkt zo de vreemdelingen naar een ondergeschikte positie te verwijzen.

De relatieve onverschilligheid ten aanzien van vreemdelingen slaat om in verregaande afkeuring. Racisme is iets banaals in het dagelijks discours geworden. Denken we maar aan de uitspraken na de dood van Ramzi Kaddouri in Marokko of het overlijden van Kerim Akyil, die het leven liet bij een aanslag in Istanboel: het duurde niet lang voor kwetsende en kwellende uitspraken ingegeven door rabiate vreemdelingenhaat naar boven kwamen.

We kunnen niet anders dan geschokt zijn door de sterke toename en de zeer brede verspreiding van eenzelfde discours dat vreemdelingen de mogelijkheid ontzegt hun rechten, en soms zelfs hun menselijkheid op te eisen.

Zowel in het politieke discours als in het intellectuele debat komt deze ommekeer duidelijk tot uiting. Met uitzondering van enkele vrij marginale stemmen wordt de discussie over migratie vooral gevoerd vanuit het oogpunt van de veiligheid en vanuit economische overwegingen. Medeleven en gastvrijheid hebben plaats geruimd voor bezorgdheden over terrorisme, misbruiken en de werkelijke of veronderstelde kosten van de opvang van vluchtelingen. Het immer herhaalde failliet van de integratie wordt enkel ten laste gelegd van zij die via die integratie een plek zouden moeten vinden in de samenleving waarin ze leven. Hoewel de vreemdeling in wezen nog niet als gevaarlijk wordt beschouwd, zoals dat wel het geval was voor de arbeider in de 19de eeuw, wordt zijn aanwezigheid in het politieke discours in hoofdzaak geassocieerd met chaos, onveiligheid en afwijzing.

Van alle kritieken valt er één het hardste op: de kritiek op de rechters. Het aanklagen van veronderstelde dwalingen van de rechterlijke macht is niet nieuw. Vooral aan het adres van het Hof van Straatsburg en zijn rechters regent het al jarenlang kritiek. De aanvallen zijn gericht tegen een instelling die geen nationale wortels en geen democratische legitimering heeft, die wars is van de eigen "waarden" van de individuele landen en die zou zijn afgedwaald van "haar belangrijkste opdracht".

De felheid waarmee die beschuldigingen worden geuit, zou op zich al moeten volstaan om ze af te wijzen. Daarbij zou men echter vergeten dat het ter discussie stellen van een 'wereldvreemde' rechter op korte tijd is uitgegroeid tot een klassiek argument van het anti-immigratiediscours. Dit is meer dan holle retoriek. De situatie dreigt uit de hand te lopen.

Het aanklagen van de rechter die verloren is in zijn ivoren toren rechtvaardigt immers het misprijzen voor andere schendingen van fundamentele beginselen. Indien een gerechtelijke beslissing van tafel kan worden geveegd omdat ze een politieke beslissing ter discussie stelt die te warrig is geformuleerd om begrijpelijk te zijn, wat kunnen we dan verwachten wanneer de rechter zich veroorlooft de uitvoerende macht te berispen die al te gemakkelijk de grondrechten aan haar laars lapt?

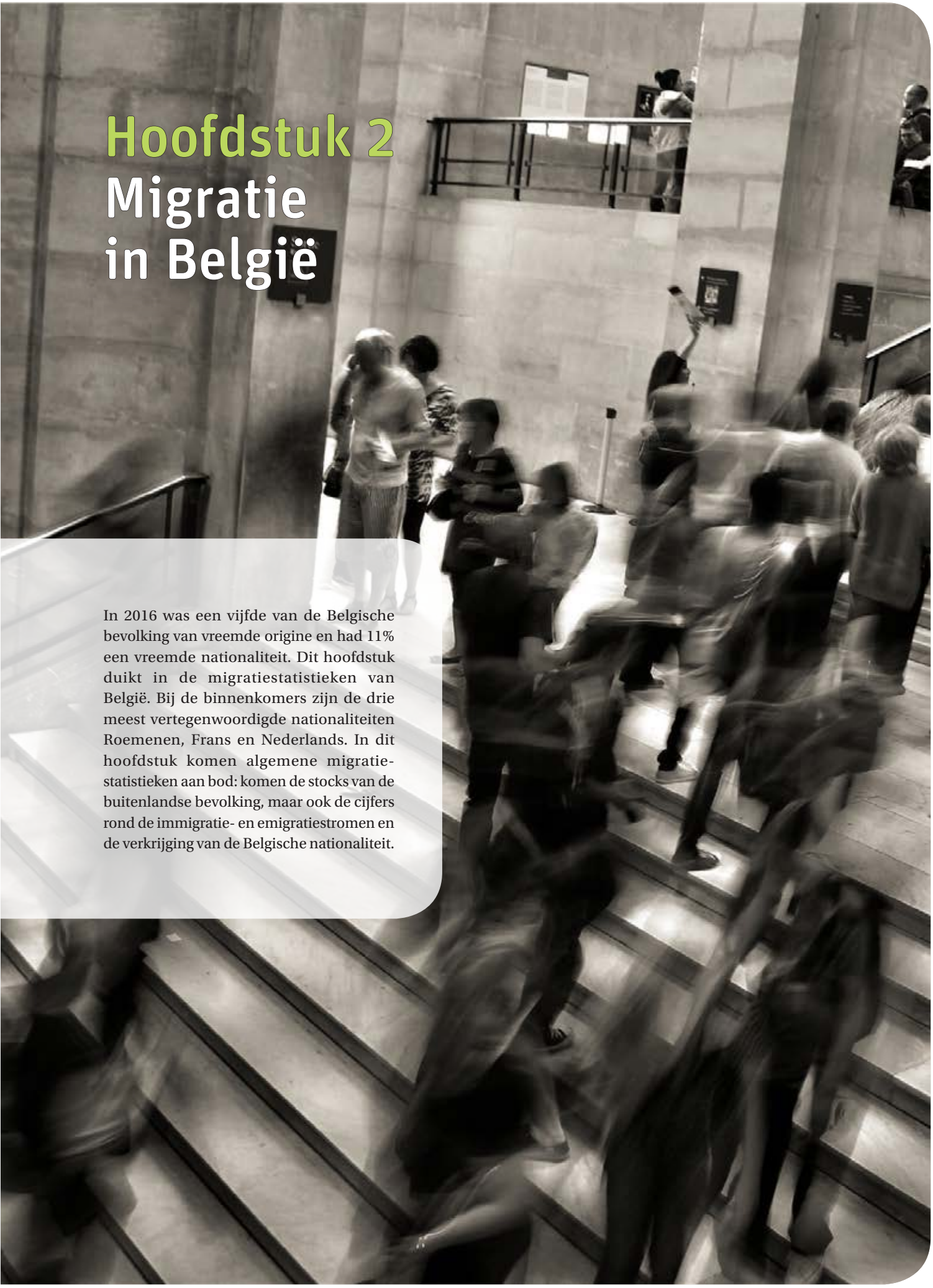
De vrees is reëel. Recent hebben we al gezien dat de uitvoerende macht zonder verpinken gerechtelijke beslissingen ten gunste van vreemdelingen negeert. Denken we maar aan de verschrikkelijke saga van de lijst van zogenaamd veilige landen, vele malen geannuleerd door de Raad van State maar uit haar as verrezen onder het mom van een ontradingsbeleid. Of het lot van de staatlozen die volgens de aangekondigde hervorming geen verblijfstitel zullen krijgen in tegenstelling tot de vluchtelingen, terwijl het Grondwettelijk Hof herhaaldelijk vaststelde dat er sprake is van discriminatie tussen de twee categorieën. Verder zouden we ook nog het gebrek aan schorsend effect kunnen aanhalen van talrijke beroepsprocedures voor de gespecialiseerde administratieve rechtbanken, een fnuikende maatregel die het recht op toegang tot een rechter uitholt.

Het gaat hier om veel meer dan voer voor specialisten. Het gaat zonder uitzondering om weigeringen rechten toe te passen die door een rechter werden vastgesteld. Indien de beslissing van een rechter die beveelt om een einde te maken aan de schending van een grondrecht dode letter blijft, wat blijft er dan over van dat recht?

De combinatie van een openlijk negatief discours, restrictieve maatregelen en de delegitimering van de rechterlijke macht kan leiden tot een breuk. Die breuk zou echter niet het eindpunt zijn. Ze zou ertoe leiden dat andere rechten en andere verworvenheden geleidelijk opnieuw ter discussie worden gesteld. Op termijn zou een dergelijke stap de positie ondermijnen van de vreemdeling, die niet langer zou worden gezien als een mens, als houder van rechten, maar als een last waarvan de impact tot elke prijs tot een minimum moet worden beperkt. Die vloedgolf zou de menselijke overwinning die erin bestaat aan de vreemdeling grondrechten toe te kennen waarop hij door zijn menszijn aanspraak kan maken, wegspoelen.

Om die breuk te vermijden, moeten wij onvermoeid uitleg blijven verstrekken, ook al is dit een werk van lange adem. We moeten met luide stem blijven verkondigen dat een vreemdeling rechten heeft en dat die moeten worden geëerbiedigd. Niet alleen het voortbestaan van de rechtsstaat staat op het spel, maar bovenal dat van de menselijkheid van een land dat zich meet aan de rechten die het verleent aan de meest kwetsbaren.

Hoofdstuk 2
Migratie in België



In 2016 was een vijfde van de Belgische bevolking van vreemde origine en had 11% een vreemde nationaliteit. Dit hoofdstuk duikt in de migratiestatistieken van België. Bij de binnenkomers zijn de drie meest vertegenwoordigde nationaliteiten Roemenen, Frans en Nederlands. In dit hoofdstuk komen algemene migratiestatistieken aan bod: komen de stocks van de buitenlandse bevolking, maar ook de cijfers rond de immigratie- en emigratiestromen en de verkrijging van de Belgische nationaliteit.

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de vraag naar de oorsprong van de in België woonachtige bevolking, de immigratie- en emigratiestromen, en de migratieredenen door middel van statistieken op basis van de eerst afgeleverde verblijfstitels.

Kader 1

Wie valt er onder de legale migratiestatistieken?

De cijfers in dit hoofdstuk hebben betrekking op legale migratie, dat wil zeggen mensen die legaal in België geregistreerd zijn. De cijfers of indicatoren over de migranten in irregulier verblijf worden gepresenteerd in hoofdstuk 7 (regularisaties), of in andere Myria[8] publicaties. Asielzoekers in een lopende procedure worden hier niet opgenomen, maar in hoofdstuk 4 (Internationale Bescherming). Hun verblijf is echter niet irregulier, maar statistieken over immigratie of eerste verblijfstitels worden enkel opgenomen naargelang er al dan niet een internationaal beschermingsstatuut verleend werd.

De voornaamste cijfers over **legale migratie** (Figuur 4) in België kunnen op twee manieren in kaart worden gebracht: op basis van de stocks of op basis van de stromen.

- De gegevens over de **stocks** hebben betrekking op de personen die zich op een welbepaalde datum op het Belgisch grondgebied bevinden. Met dat type van gegevens kan de samenstelling van de bestudeerde bevolking op een gegeven ogenblik worden achterhaald, op basis van verschillende indicatoren.
- De gegevens over de **stromen** hebben betrekking op de migratiebewegingen van bevolkingsgroepen die het Belgische grondgebied binnenkomen of verlaten. Die stromen kunnen afzonderlijk worden berekend voor de vreemdelingen en voor de Belgen die zich in België komen vestigen of het grondgebied verlaten. De stromen worden doorgaans berekend voor een periode van één jaar, bijvoorbeeld voor het hele jaar 2015, en tellen in dat geval alle bewegingen bij elkaar op die tijdens dat jaar hebben plaatsgevonden. Die gegevens moeten onafgebroken worden geregistreerd, waardoor ze een zeer volledig beeld geven van het migratiefenomeen en het mogelijk maken om algemene tendensen over min of meer lange tijdsperioden te observeren.

1. GEÏMMIGREERDE BEVOLKING, VREEMDELINGEN EN BELG GEWORDEN VREEMDELINGEN

1.1. | België telt meer immigranten dan vreemdelingen

De termen *geïmmigreerde bevolking, vreemde bevolking of bevolking van vreemde origine* worden courant gebruikt zonder dat daarbij echter altijd nader wordt bepaald op welke groep van personen ze betrekking hebben. Deze termen zijn niet exclusief. Sommige personen maken deel uit van verschillende categorieën. Zo is het mogelijk om bijvoorbeeld tegelijk geïmmigreerd te zijn en buitenlander.

Kader 2

Enkele kernbegrippen

De **geïmmigreerde bevolking**. Dit zijn alle personen die in het buitenland geboren zijn en officieel in België verblijven. Ze hebben dus een ander land verlaten om zich in België te komen vestigen. Het criterium is het *geboorteland*, los van de nationaliteit van de persoon.

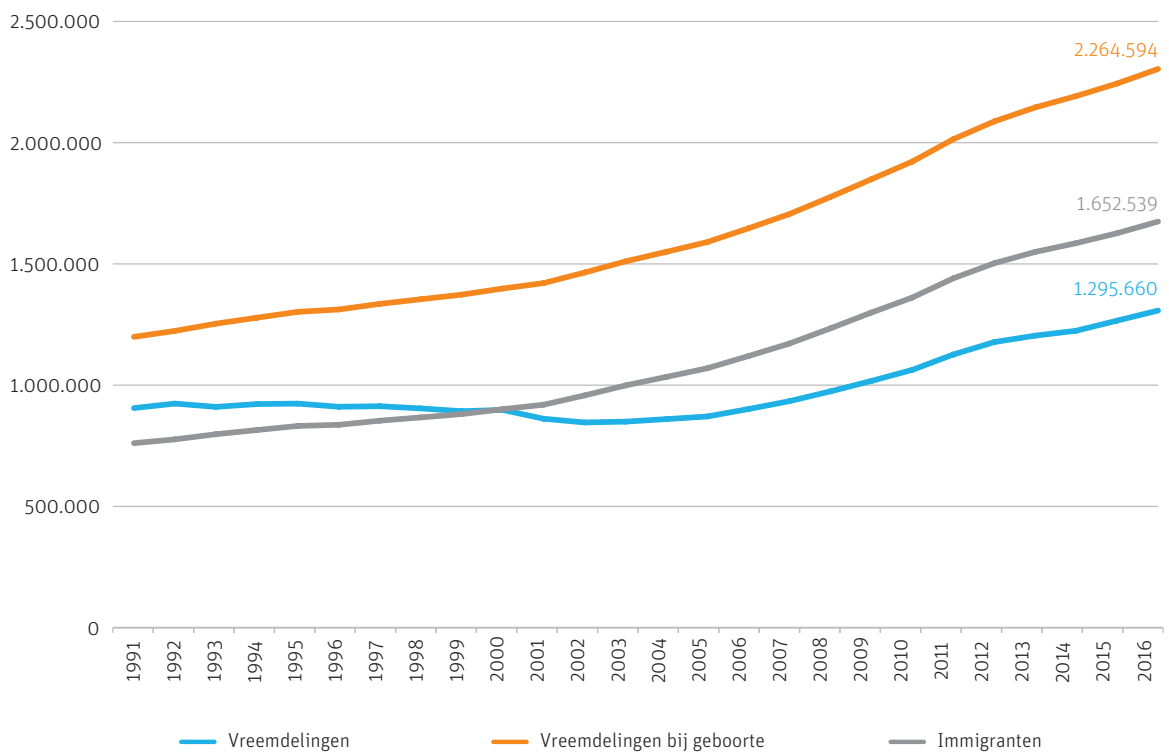
8 Myria (2013), *Statistisch en demografisch jaarverslag over migratie en van immigratie afkomstige bevolking in België*, p. 178.

De **vreemde bevolking (of bevolking met een vreemde nationaliteit).** Hieronder vallen alle personen die niet de Belgische nationaliteit hebben en officieel in België verblijven (ongeacht of ze in België of in het buitenland geboren zijn). Het weerhouden criterium hier is de *huidige nationaliteit*. In de Belgische statistieken wordt een persoon die zowel de Belgische als een vreemde nationaliteit heeft (een dubbele nationaliteit dus), uitsluitend als Belg en niet als vreemdeling beschouwd.

Erratum: **De bevolking van vreemde origine**. We definiëren die bevolkingsgroep als alle personen die niet de Belgische nationaliteit hebben bij geboorte en officieel in België verblijven. Ze kunnen in België of in het buitenland geboren zijn. Sommigen zijn dus Belg geworden, anderen niet. Het criterium is de *nationaliteit bij de geboorte*.

Op dit ogenblik zijn er in België meer immigranten (van buitenlandse origine) dan vreemdelingen: België telde op 1 januari 2016 1,665 miljoen immigranten geteld tegenover 1,29 miljoen vreemdelingen. Dat is nochtans niet altijd zo geweest. Voor de jaren 2000 waren er in België 900.000 vreemdelingen en 760.000 immigranten. Op nagenoeg een kwarteeuw tijd is de geïmmigreerde bevolking verdubbeld, terwijl de vreemde bevolking met ongeveer 30% is toegenomen. De bevolking van vreemde origine stijgt al sinds een twintigtal jaar nagenoeg onafgebroken, met een jaarlijkse groei tussen 1 en 5%. Verklaart dat waarom het aantal vreemdelingen niet even snel toeneemt als het aantal immigranten? In werkelijkheid heeft het aantal vreemdelingen tussen 1991 en 2000 een periode van stagnering gekend en is het sinds zowat vijftien jaar opnieuw lichtjes aan het stijgen. Die ontwikkelingen kunnen worden verklaard door een combinatie van de immigratiestromen en de nationaliteitswijzigingen. Er kan worden vastgesteld dat de immigratiestroom, met andere woorden het aantal personen dat elk jaar het land binnenkomt, vooral sinds 2000 (cfr. supra) sterk stijgt. Tegelijk vertoonde het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit door vreemdelingen een stijgende tendens tot in het begin van de jaren 2000, terwijl het sindsdien aan het stagneren is (zie hoofdstuk 8). Een sterke immigratie in combinatie met een beperkt aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit leidt tot een toenemend aantal vreemdelingen, en omgekeerd.

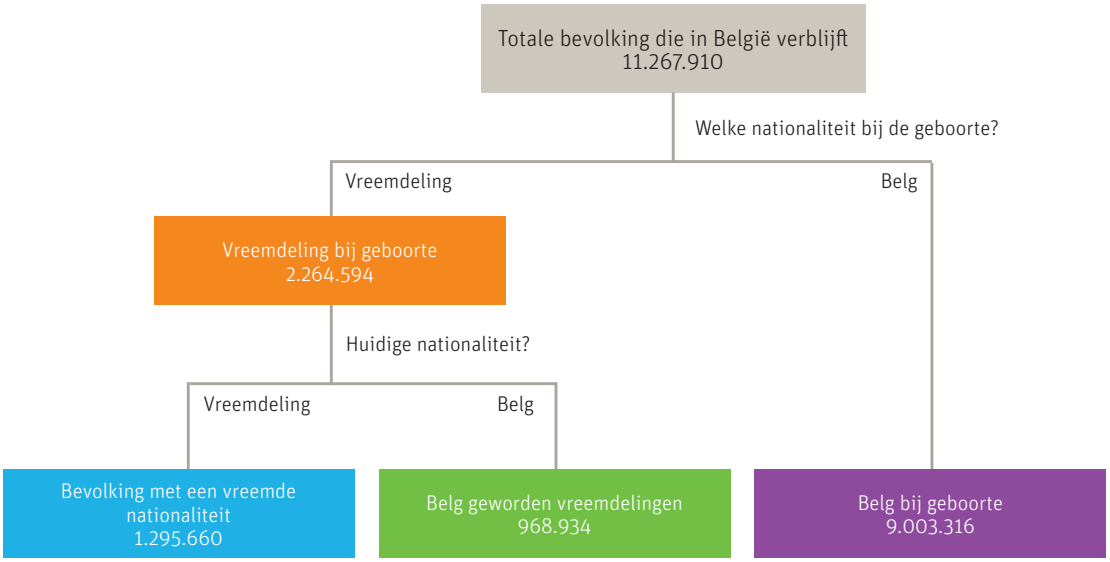
Figuur 4. Evolutie van het aantal immigranten, vreemdelingen en personen van vreemde herkomst in België, 1991-2016, op 1 januari van elk jaar (Bron: Statistics Belgium, DEMO/UCL)

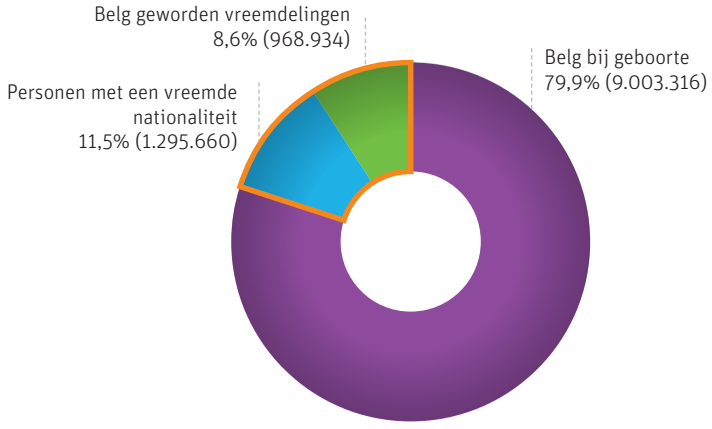


1.2. | Van de 11.267.910 inwoners van België zijn er 20% geboren met een buitenlandse nationaliteit

Op 1 januari 2016 telde de *als vreemdeling geboren bevolking* 2.206.259 personen. Dat is 20% van de 11.209.044 inwoners van België. Onder de personen van vreemde origine, heeft een iets meer dan de helft de originele nationaliteit behouden, terwijl de rest de Belgische nationaliteit verwierf. Onder de personen van vreemde origine kunnen twee groepen worden onderscheiden: 1.295.660 personen hebben een vreemde nationaliteit, oftewel 11,5% van alle inwoners van België; en 968.934 personen die geboren zijn met een vreemde nationaliteit, oftewel 8,6% van de inwoners van België.

Figuur 5. Verdeling van de Belgische en de vreemde populatie in België op 1 januari 2016
(Bron: Statistics Belgium, DEMO/UCL)

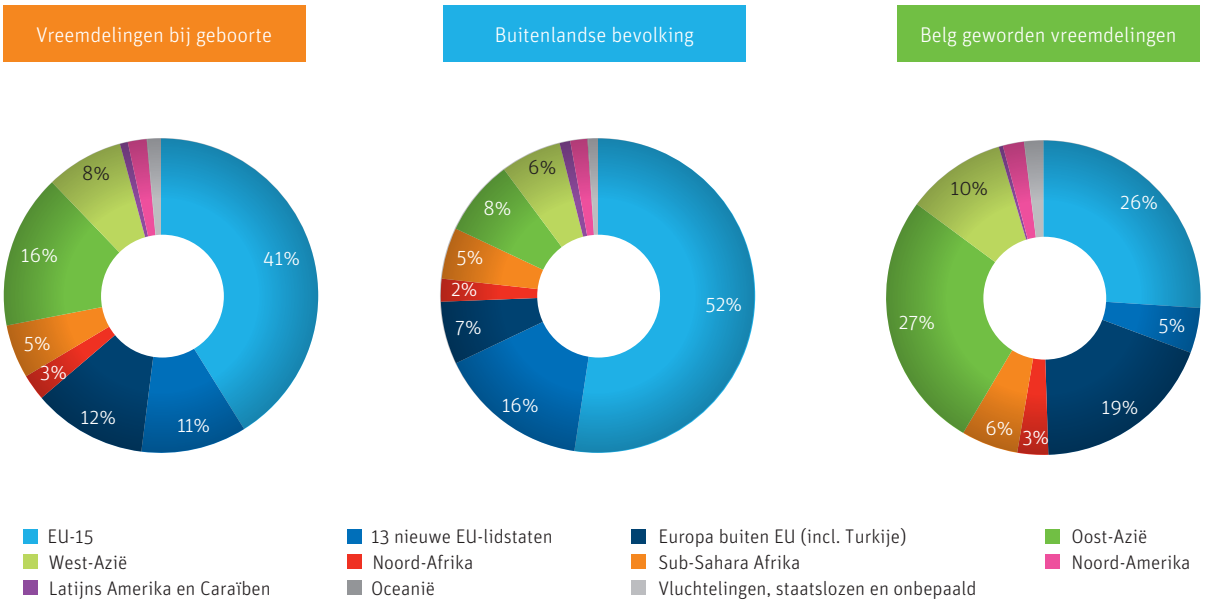




1.3. | De meerderheid van de personen van buitenlandse origine komen uit EU-landen

De oorsprong van personen varieert sterk naargelang de gebruikte indicator. Van de personen van buitenlandse afkomst (dus geboren met een buitenlandse nationaliteit), komt meer dan de helft (52%) uit een land van de EU-28.

Figuur 6. Verdeling volgens nationaliteit van oorsprong van de buitenlandse bevolking en buitenlanders die Belg zijn geworden op 1 januari 2016 (Bron: Statistics Belgium, DEMO/UCL)



Tabel 1. Belangrijkste nationaliteiten van oorsprong volgens 3 indicatoren, 1 januari 2016
(Bron: Statistics Belgium, DEMO/UCL)

Vreemdelingen bij geboorte			Buitenlandse bevolking			Belg geworden vreemdelingen		
Marokko	309.166	14%	**Frankrijk**	162.482	13%	**Marokko**	226.349	23%
Italië	273.723	12%	**Italië**	157.227	12%	**Turkije**	119.051	12%
Frankrijk	212.060	9%	**Nederland**	152.084	12%	**Italië**	116.496	12%
Nederland	183.614	8%	**Marokko**	82.817	6%	**Frankrijk**	49.578	5%
Turkije	155.701	7%	**Roemenië**	73.917	6%	**DR Congo**	38.257	4%
Polen	94.428	4%	**Polen**	70.766	5%	**Nederland**	31.530	3%
Roemenië	84.589	4%	**Spanje**	62.072	5%	**Polen**	23.662	2%
Spanje	75.978	3%	**Portugal**	44.386	3%	**Algerije**	17.958	2%
DR Congo	59.366	3%	**Duitsland**	39.523	3%	**Duitsland**	16.010	2%
Duitsland	55.533	2%	**Turkije**	36.650	3%	**Rusland**	14.251	1%
Andere	*760.436*	*34%*	***Andere***	*413.736*	*32%*	***Andere***	*315.792*	*33%*
Totaal	**2.264.594**	**100%**	**Totaal**	**1.295.660**	**100%**	**Totaal**	**968.934**	**100%**

Als we deze groep in twee verdelen, worden er grote verschillen duidelijk: Meer dan twee derde van de personen met een vreemde nationaliteit is afkomstig uit een land binnen de EU-28 (68%), terwijl van de Belg geworden vreemdelingen één derde uit een land binnen de EU-28 komt (31%).

De bevolking met een vreemde nationaliteit in België is hoofdzakelijk Europees. Uit de gegevens die op 1 januari 2016 beschikbaar waren, blijkt dat 52% van de personen van vreemde nationaliteit afkomstig zijn uit de landen van de EU-15 en 68% uit de EU-28. Als we ook rekening houden met de Europese landen die niet tot de EU horen (waaronder Turkije), zijn 75% van de vreemdelingen afkomstig van het Europese continent.

Onder de onderdanen van de EU-15 nemen de Fransen, de Italianen en de Nederlanders de eerste drie plaatsen in. Samen maken ze iets minder dan 37% van de personen van vreemde origine uit. Onder de onderdanen van de dertien nieuwe EU-lidstaten zijn de Roemenen en de Polen sterker vertegenwoordigd dan de andere nationaliteiten. Samen zijn die twee nationaliteiten goed voor iets meer dan 10% van de personen van vreemde nationaliteit. Nog in Europa, maar buiten de grenzen van de EU, is het aandeel van de Turken aanzienlijk: ongeveer 3% van de vreemdelingen. Bij de onderdanen van niet- Europese derde landen, komen de Marokkanen (goed voor 6%), op de vierde plaats na de Fransen, de Italianen, en de Nederlanders.

Wat de Belg geworden vreemdelingen betreft, stellen we het omgekeerde vast: de meesten van hen zijn afkomstig uit derde landen (69%). Om uiteenlopende redenen vragen personen afkomstig uit de Europese lidstaten immers minder vaak de Belgische nationaliteit aan dan onderdanen van derde landen. De redenen waarom ze naar België migreren zijn vaak verschillend en hun voornemen om zich duurzaam in het land te vestigen misschien minder groot. Wat hun rechten en mogelijkheden betreft, staat er voor hen ook minder op het spel: dankzij het vrije verkeer binnen de Europese Unie kunnen ze naar de buurlanden gaan en komen wanneer ze dat willen, zonder dat ze daarvoor de Belgische nationaliteit moeten verkrijgen. De onderdanen van derde landen zijn daarentegen beperkter in hun bewegingsvrijheid en de verkrijging van de Belgische nationaliteit vergroot hun mobiliteit, niet alleen binnen Europa, maar ook elders in de wereld.

De Marokkanen en de Turken staan duidelijk bovenaan in deze categorie. Ze vertegenwoordigden respectievelijk 23% en 12% van alle vreemdelingen die Belg zijn geworden. Daarna volgen de Italianen (12%), de Fransen (5%) en de Congolezen (4%).

Kader 3

Definitie van de groepen van nationaliteiten

In dit jaarverslag worden verschillende groepen van nationaliteiten vermeld. Meestal maken wij een onderscheid tussen 11 verschillende groepen: (1) EU-15; (2) 13 nieuwe lidstaten; (3) Europa buiten de EU (met inbegrip van Turkije); (4) Sub-Saharaans Afrika; (5) Noord-Afrika; (6) West-Azië; (7) Oost-Azië; (8) Latijns-Amerika en de Caraïben; (9) Noord-Amerika; (10) Oceanië; (11) Vluchtelingen, staatlozen en onbepaald. Die nomenclatuur is gebaseerd op die van de Verenigde Naties.

De **landen van de EU-15** zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In dit jaarverslag hebben de cijfers van de EU-15 betrekking op de EU-15 zonder België.

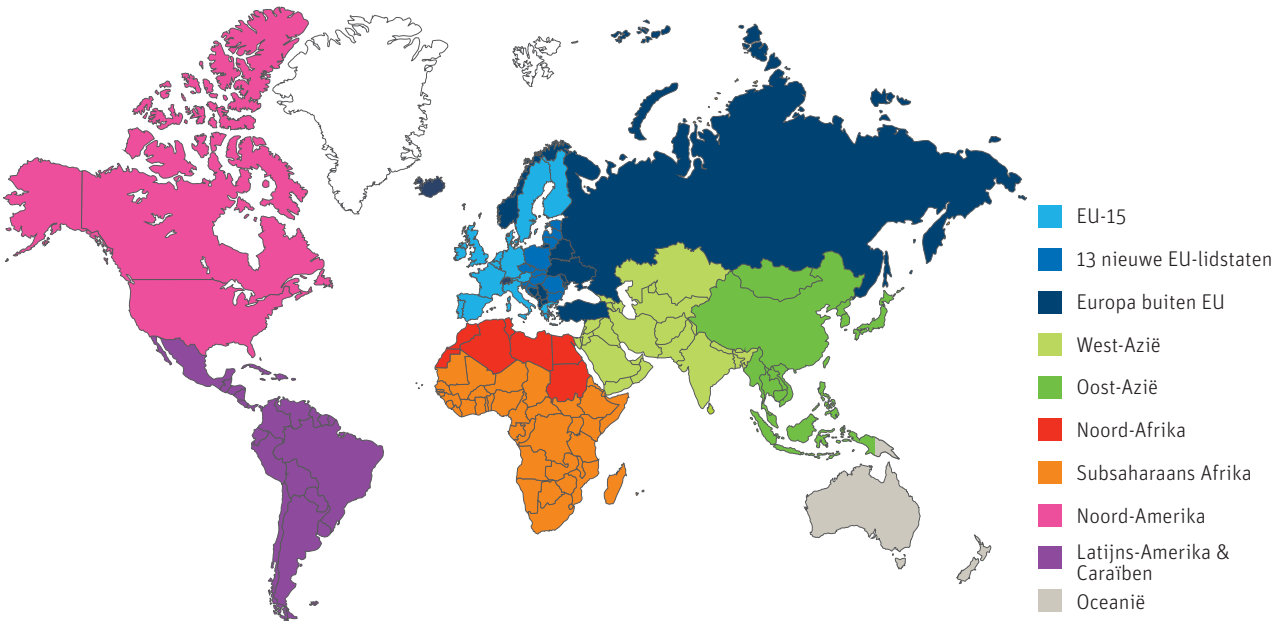
De **dertien nieuwe lidstaten van de EU-28** zijn Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovakije, Slovenië en Tsjechië. Aangezien Kroatië tot de Europese Unie is toegetreden in 2013, hebben de statistieken van de jaren daarvoor (tot en met 2012) betrekking op de 'twaalf nieuwe lidstaten' (UE-27).

Onder de **onderdanen van derde landen** of 'derdelanders' worden staatsburgers van alle andere landen van de wereld verstaan die geen deel uitmaken van de EU-28[9]. In die groep wordt nog een onderscheid gemaakt met de notie **Europese landen buiten de EU**. Dat betreft alle Europese landen die geen deel uitmaken van de EU-28[10], met inbegrip van Turkije, namelijk: Albanië, Andorra, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Kosovo, Liechtenstein, Monaco, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Rusland, San Marino, Servië, Wit-Rusland en Zwitserland. Door Turkije in deze categorie op te nemen, blijven we in overeenstemming met de classificaties die de Belgische (Statistics Belgium) en Europese (Eurostat) diensten voor statistiek hun statistieken gebruiken.

Voor het eerst onderscheiden we in dit jaarverslag twee subregio's in Azië:

- **Oost-Azië** staat voor de subregio's die de Verenigde Naties Oost-Azië (China, Japan, Korea etc.) en Zuidoost-Azië (Cambodja, de Filippijnen, Indonesië, Maleisië etc.) noemen.
- **West-Azië** omvat de subregio's Centraal-Azië (Kazachstan, Kirgizië ...), Zuid-Azië (Afghanistan, Bangladesh, India, Iran, Pakistan etc.) en West-Azië (Armenië, Irak, Israël ...).

Kaart 1. Landen van de wereld verdeeld in 10 regio's (Bron: Myria)

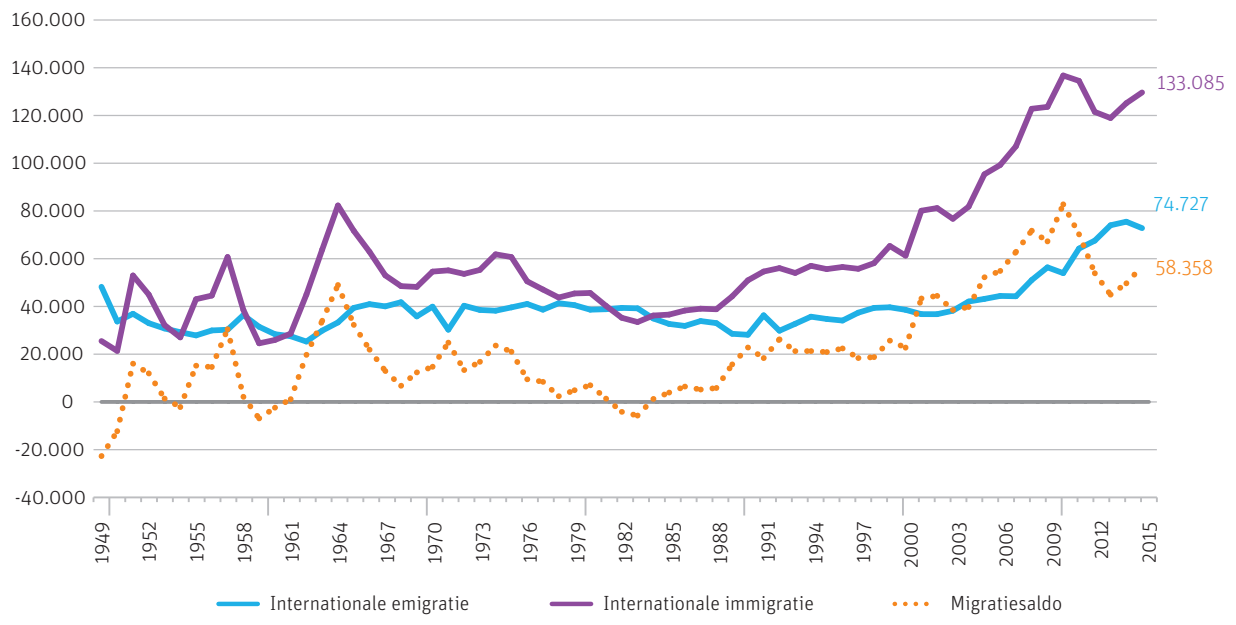


9 Vóór 2013 maakte Kroatië deel uit van die groep. De onderdanen van derde landen waren dus afkomstig uit alle landen van de wereld die geen deel uitmaakten van de EU-27.

10 De EU-27 voor de gegevens van de jaren vóór 2013.

1.4. | Migratiestromen: onzekere recente trends

Figuur 7. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2015 (Bron: Statistics Belgium)



Na verscheidene jaren van aanhoudende groei (tussen 2003 en 2010), zijn de immigraties van vreemdelingen gedurende drie opeenvolgende jaren gedaald (2011, 2012 en 2013). Toch lijkt deze tendens zich niet door te zetten. In 2014 en 2015 werd er een lichte stijging opgetekend van het aantal immigranten.

Ondanks de geobserveerde fluctuatie, doen die ontwikkelingen zich voor direct na een periode van uitgesproken sterke groei van de immigraties sinds de jaren 1980. Tussen 1985 en 2015 verdrievoudigden de immigraties. In de naoorlogse periode en in de jaren 1960 werd de immigratie door de Belgische overheid aangemoedigd in het kader van bilaterale tewerkstellingsakkoorden. Sinds de jaren 1970, en in het bijzonder vanaf 1974, werd daarentegen een restrictiever beleid gevoerd om de arbeidsmigratie te beperken. Die initiatieven hebben wel degelijk tot een vertraging van de immigraties wegens werk-gerelateerde motieven geleid. Niettemin zijn vreemdelingen globaal genomen het land blijven binnenkomen en is hun aantal sinds de jaren 1980 zelfs gestegen. Die laatste tendens is in de tijd gespreid. Zij kan dus niet als conjunctureel worden bestempeld.

Sinds het midden van de jaren 1980 zijn er duidelijk minder emigraties van vreemdelingen geweest dan immigraties, wat voor die hele periode tot een positief en stijgend migratiesaldo heeft geleid. Ook al is België vandaag de dag vooral een immigratieland (met een positief migratiesaldo van 58.358 in 2015), toch vertonen ook de emigraties een duidelijke stijging, in het bijzonder sinds het begin van de jaren 2000. Die tendens weerspiegelt een globale toename van de mobiliteit.

Kader 4

Definitie

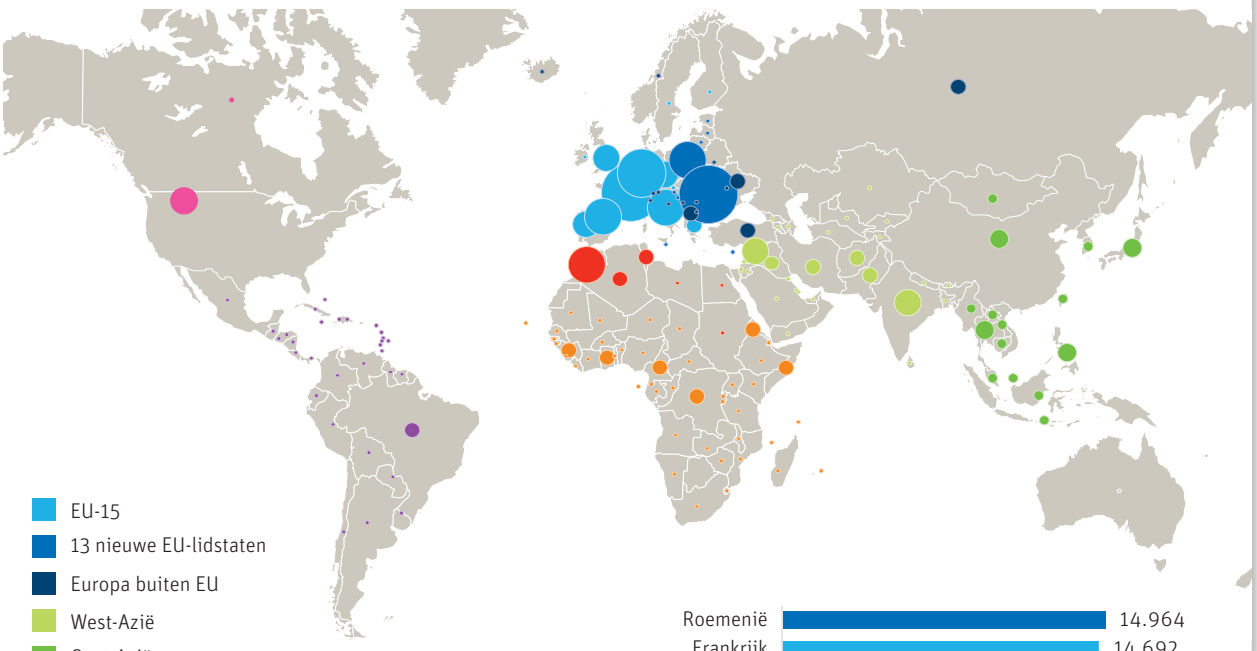
Het **migratiesaldo** is het verschil tussen het aantal immigraties en het aantal emigraties tijdens een welbepaalde periode. Een positief migratiesaldo wijst er dus op dat er in die periode meer personen het land zijn binnengekomen dan er zijn vertrokken. Een negatief saldo wijst op het tegenovergestelde.

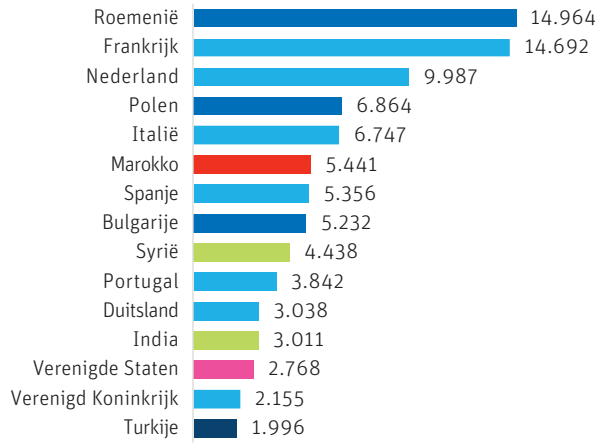
1.5. | 60% van de immigranten komen uit de EU-28

De burgers van de EU-28 staan zeer ruim aan de leiding voor alle andere regio's en vertegenwoordigen in 2015 meer dan 60% van de immigraties. Onder die onderdanen van de EU-28, de voornaamste nationaliteit van oorsprong is die van Roemenië (11% van het totaal aantal buitenlandse immigraties), Frankrijk (11%), Nederland (8%), Polen (5%), Italië (5%), Spanje (4%) en Bulgarije (4%). Sinds 2014, voor het eerst in de immigratiegeschiedenis van België, voeren de Roemenen de rangschikking aan, gevolgd door de Fransen (Myriatics 3). De Europese onderdanen van landen buiten de EU vertegenwoordigen slechts 5% van de immigraties, met Turkije als voornaamste herkomstland (1,5% van het totaal aantal immigraties van vreemdelingen).

Het Aziatische continent deelt de tweede plaats met Afrika, die ieder 14% van de immigraties van vreemdelingen voor hun rekening nemen. Het merendeel van de immigraties uit de West-Aziatische subregio (10%) betreft Indiërs, Syriërs, Afghanen, en Pakistanen. Samen vertegenwoordigen die vier landen twee derde van de immigraties uit die regio. Bij de immigraties afkomstig uit Oost-Azië (4%) gaat het voornamelijk om Chinezen en Japanners. De immigranten uit Noord-Afrika (6%) komen hoofdzakelijk uit Marokko. Kameroen en DR Congo zijn de belangrijkste landen uit Sub-Sahara Afrika (8%).

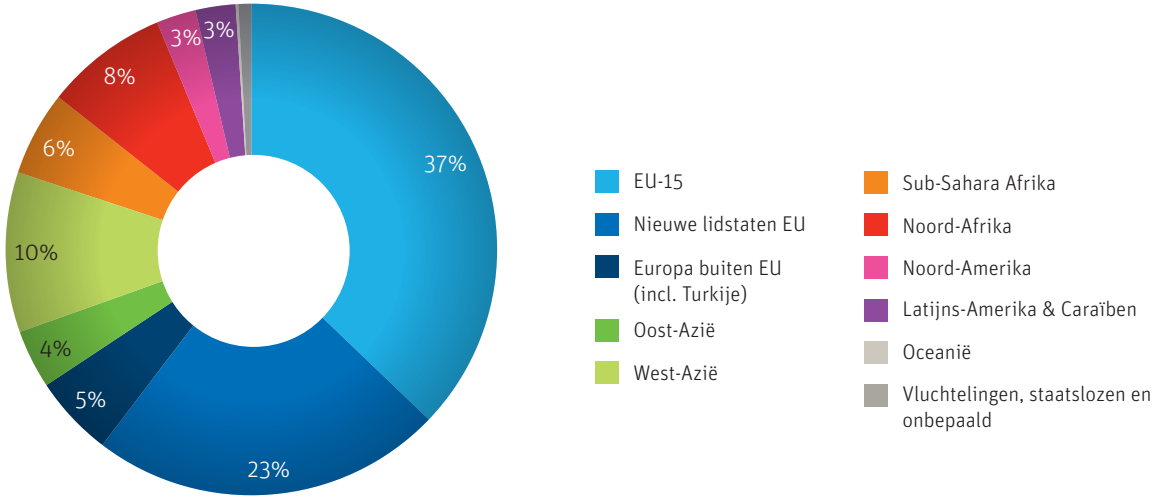
Kaart 2. Immigratiestromen naar België in 2015 (Bron: Statistics Belgium)



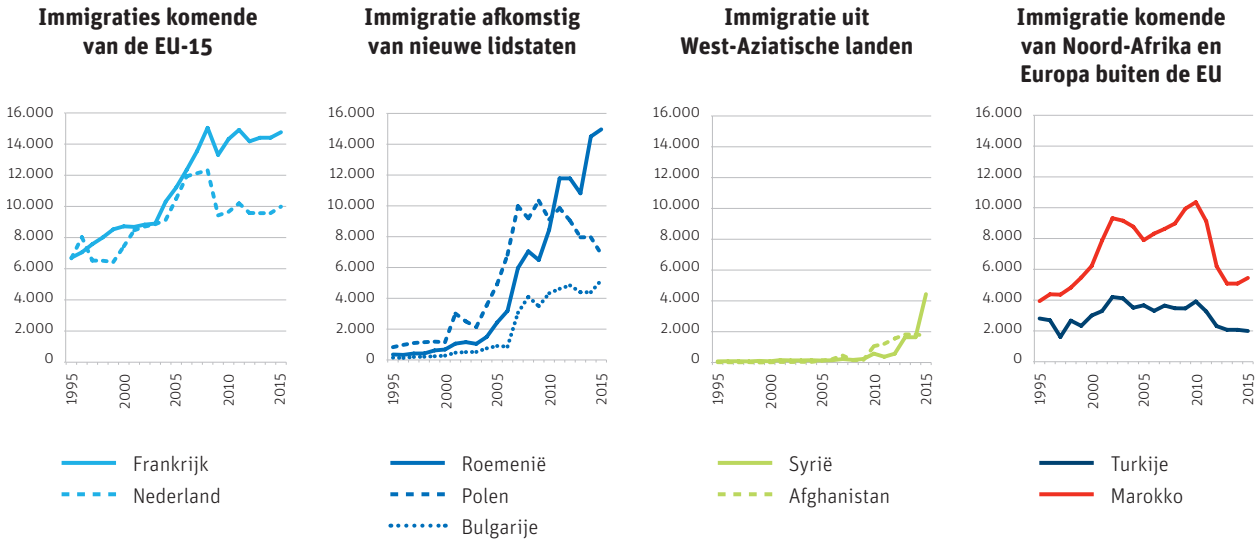




Figuur 8. Verdeling van de immigraties van vreemdelingen volgens de grote regio's in 2015
(Bron: Statistics Belgium)



Figuur 9. Evolutie van de immigratiestromen[11] voor enkele herkomstnationaliteiten, 1995-2015
(Bron: Statistics Belgium)



Tussen 1995 en 2015 zijn er belangrijke veranderingen opgetreden in de samenstelling van de immigratiestromen. Het gaat hierbij onder andere om:

- **Een aanzienlijk aandeel van de immigraties uit de nieuwe lidstaten van de EU.**
  Indien de immigraties uit de lidstaten van de EU-28 tegenwoordig de zeer grote meerderheid uitmaken (60%), dan komt dit voornamelijk door de recente uitbreiding van de EU. In 2005, na toetreding tot de EU het jaar voordien van tien nieuwe lidstaten: het aandeel immigraties vanuit deze lidstaten in het totale aantal immigraties van vreemdelingen bedroeg 8%. Het voornaamste herkomstland was Polen, met ongeveer 4.900 immigraties in 2005. In dat jaar bekleedde Polen de vierde plaats in de rangschikking

11 We presenteren enkel de nationaliteiten die de belangrijkste trendbreuk uitmaken.

van immigratiestromen en het land wist die plaats te behouden tot in 2014. Met de toetreding van Bulgarije en Roemenië (in 2007) en later Kroatië (in 2013) tot de EU, steeg het aandeel van de nieuwe lidstaten geleidelijk tot 23% in 2015. Daarbij springt vooral de pijlsnelle opgang van de Roemeense immigraties in het oog: in 1995 vertegenwoordigden ze minder dan 1% van de immigraties, tegenover 11% in 2014. In absolute cijfers zijn de immigraties uit Roemenië op twintig jaar tijd gestegen van 520 naar ongeveer 15.000, waardoor ze de op eerste plaats komen.

- **Proportionele vermindering van de immigraties uit de landen van de EU-15**
  In absolute cijfers zijn de immigraties afkomstig uit de landen van de EU-15 in de afgelopen twintig jaar gestadig blijven toenemen. In verhouding tot de totaliteit van de migraties van vreemdelingen, daarentegen, zijn ze aan het dalen, in het bijzonder sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU. De nationaliteiten van de buurlanden (met name Frankrijk en Nederland) vertegenwoordigen 25% van alle immigraties in 2005, tegenover 19% in 2015, waardoor ze sinds 2014 de eerste plaats in de rangschikking moesten afstaan aan Roemenië.

- **Belangrijke en recente vermindering van de immigraties uit Marokko en Turkije**
  De daling van het aantal personen afkomstig uit Noord-Afrika en uit Europa buiten de EU die tussen 2005 en 2015 werd vastgesteld, betreft twee nationaliteiten: de Marokkanen en de Turken. Die evolutie is zowel in relatieve als in absolute termen merkbaar. In de loop van het afgelopen decennium, zijn de Marokkaanse immigraties gedaald van 7.892 naar 5.441 (ofwel een vermindering van 31%) en de Turkse immigraties van 3.664 naar 1.996 (ofwel een vermindering van 46%).

- **Recente stijging van de immigraties uit West-Azië**
  Terwijl het aandeel immigraties uit deze subregio stabiel was tussen 1995 en 2005, is het tussen 2005 en 2015 meer dan verdriedubbeld (van 3% naar 10% van het totale aantal immigraties). Die evolutie heeft ertoe geleid dat Syriërs, Afghanen en Irakezen hun opwachting maken onder de vijfentwintig voornaamste nationaliteiten van immigranten. In werkelijkheid nemen de gegevens van 2015 de registerwijzigingen mee op in de berekening van de immigraties, met andere woorden personen die een vorm van internationale bescherming hebben gekregen of op basis van een ander feit werden geregulariseerd, worden aan de andere componenten van de legale immigratie toegevoegd (zie Kader 5), terwijl dit met de gegevens van 2005 niet mogelijk was. Die drie nationaliteiten komen dus voornamelijk via asielaanvragen in de rangschikking voor. Voor deze drie zijn tussen 50 en 70% van de immigraties immers het gevolg van registerwijzigingen.

Kader 5

Berekeningen van de internationale immigratie- en emigratiestromen

De internationale immigraties en emigraties bestaan telkens uit drie componenten (volgens de methodologie die wordt gevolgd door de Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium)[12]:

Immigratie =
aangegeven immigraties + herinschrijvingen van geschrapte personen + registerwijzigingen

- de *aangegeven immigraties* betreffen alle binnenkomsten op het grondgebied van meer dan drie maanden die aangegeven worden door de personen in het onderzochte jaar. Het betreft het voornaamste onderdeel van de immigraties (in 2015 vertegenwoordigden de aangegeven immigraties 83% van de internationale immigraties, zoals berekend door Statistics Belgium).

- de *herinschrijvingen van ambtshalve geschrapte personen* zijn personen die uit het register werden geschrapt (bijvoorbeeld omdat hun afwezigheid was vastgesteld) en die opnieuw worden ingeschreven. Deze gevallen vertegenwoordigen iets minder dan 7% van de immigraties in 2015.

- de *registerwijzigingen* hebben betrekking op de personen die van het wachtregister overgaan naar een ander register, omdat ze de status van vluchteling hebben gekregen of op een andere basis werden geregulariseerd. Zij vertegenwoordigen iets meer dan 10% van de immigraties in 2015.

Emigratie =
aangegeven emigraties + ambtshalve schrappingen + registerwijzigingen

- de *aangegeven emigraties* betreffen alle personen die het grondgebied voor een periode van meer dan drie maanden hebben verlaten en daarvan aangifte hebben gedaan in de loop van het onderzochte jaar. In 2015 vertegenwoordigden de aangegeven emigraties 57% van de internationale emigraties zoals berekend door Statistics Belgium. Aangifte doen van een vertrek kan voor sommigen immers een vervelende taak zijn of kan in sommige gevallen bewust achterwege worden gelaten door personen die bepaalde voordelen verbonden met hun inschrijving willen blijven genieten (sociale bijstand, verblijfsrecht ...) of schrik hebben om die te verliezen.

- de *ambtshalve schrappingen* zijn personen wiens vertrek op één of andere manier opgemerkt werd door de overheid, of van wie de verblijfsvergunning is verlopen. Ze worden daarom uit het register verwijderd. Dat deze uitgangen worden geteld als emigratie is een statistische aanpassing. Het gaat hier over 43% van de emigraties in 2015. Het aantal geschrapte personen is nipt meer dan de mensen die verklaren dat ze het land verlaten.

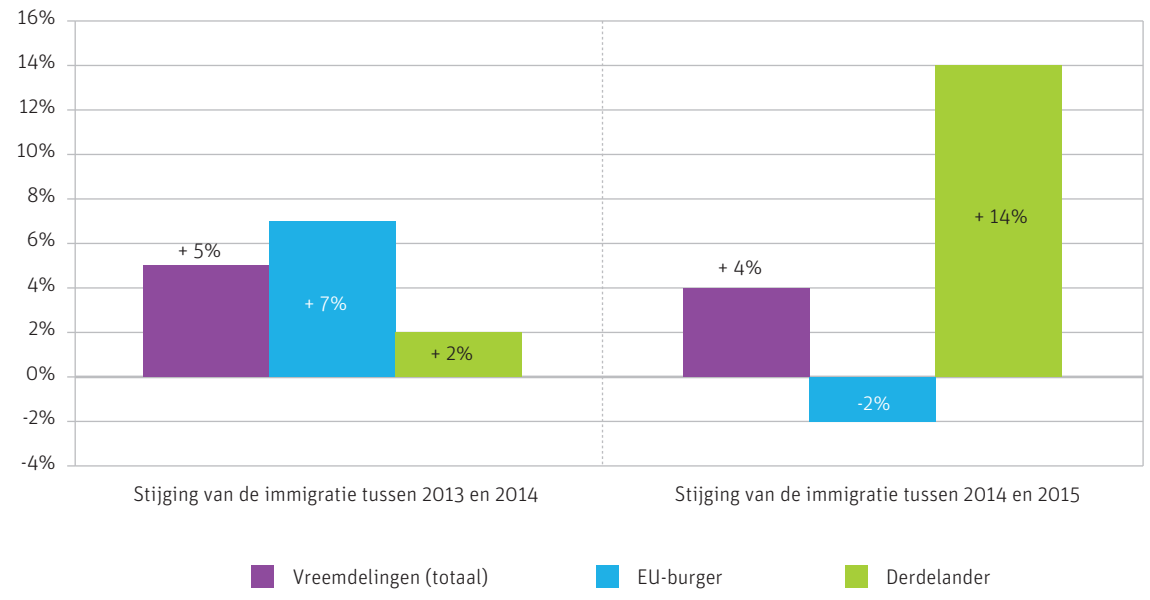
- de *registerwijzigingen* hebben betrekking op de personen die van een ander register (bevolkings- of vreemdelingenregister) in het wachtregister worden gezet. Dit vertegenwoordigde in 2015 minder dan 1% van de emigraties.

12 Voor meer details over de berekening van de immigratiestromen en de emigratiestromen en over de methodologische veranderingen doorheen de tijd, cf. Demografisch en statistisch rapport 2013.

1.6. | Asielstromen verschijnen in de statistieken over geregistreerde immigraties in België in 2015

Net zoals in 2014 werd er in 2015 een lichte stijging geregistreerd van de immigratie (+5% tussen 2013 en 2014 en +4% tussen 2014 en 2015). De aard van deze verhogingen verschillen echter sterk, in het bijzonder wat betreft de oorsprong. In 2014 was de toename van de internationale immigratie vooral te danken aan de toegenomen immigratie uit EU-landen (+7%). De immigratie uit Roemenië nam 1,4 maal toe tussen 2013 en 2014, wat meteen de meest ingrijpende verandering uitmaakt gedurende deze twee jaren. In 2015 waren de ontwikkelingen van een andere aard: de immigratie uit Europese landen nam af (-2%), terwijl die van derde landen sterk toenam (+14%). Vooral immigratie van personen uit Azië is sterk gestegen. Het aantal immigraties van Syriërs valt op: die verdrievoudigde bijna (x2,6) tussen 2014 en 2015 (1726 en 4438 immigraties). Zoals hierboven uitgelegd (Kader 5) tellen de statistieken over internationale migratie de wijzigingen in het register op met de gemelde aankomsten en met herinschrijvingen van de schrappingen. Terwijl de toename van de immigratie waargenomen in 2014 vooral toe te schrijven was aan een stijging van gemelde aankomsten (voornamelijk Roemenen), reflecteerde de toename van 2015 een aanzienlijke toename van de veranderingen in de registers (voornamelijk Syriërs). Op deze manier worden de asielstromen zichtbaar via de statistieken over legale immigratie die geregistreerd werd in 2015[13].

Figuur 10. Toename van buitenlandse immigratie tussen 2013 en 2015 (Bron: Statistics Belgium)



13 In hoofdstuk 4, internationale bescherming komen de cijfers over asiel van 2016 aan bod.

Tabel 2. Top 20 van de internationale geregistreerde immigraties in 2013, 2014 en 2015

(Bron: Statistics Belgium)

2013		2014		2015	
Frankrijk	14.328	**Roemenië**	15.002	**Roemenië**	14.964
Roemenië	10.814	**Frankrijk**	14.556	**Frankrijk**	14.692
Nederland	9.568	**Nederland**	9.886	**Nederland**	9.987
Polen	7.961	**Polen**	7.393	**Polen**	6.864
Spanje	6.417	**Italië**	6.907	**Italië**	6.747
Italië	6.256	**Spanje**	6.440	**Marokko**	5.441
Marokko	5.073	**Bulgarije**	5.723	**Spanje**	5.356
Portugal	4.610	**Marokko**	5.291	**Bulgarije**	5.232
Bulgarije	4.442	**Portugal**	3.954	**Syrië**	4.438
Duitsland	3.002	**Duitsland**	2.951	**Portugal**	3.842
Verenigde Staten	2.614	**India**	2.692	**Duitsland**	3.038
India	2.598	**Verenigde Staten**	2.478	**India**	3.011
Verenigd Koninkrijk	2.084	**Verenigd Koninkrijk**	2.052	**Verenigde Staten**	2.768
Turkije	2.073	**Turkije**	2.052	**Verenigd Koninkrijk**	2.155
DR Congo	1.835	**Syrië**	1.726	**Turkije**	1.996
Afghanistan	1.819	**China**	1.662	**Afghanistan**	1.747
Syrië	1.640	**Afghanistan**	1.654	**DR Congo**	1.731
China	1.637	**DR Congo**	1.639	**China**	1.718
Griekenland	1.450	**Griekenland**	1.459	**Griekenland**	1.558
Rusland	1.349	**Kameroen**	1.457	**Kameroen**	1.546
Andere	*30.509*	***Andere***	*31.491*	***Andere***	*34.254*
Totaal	**122.079**	**Totaal**	**128.465**	**Totaal**	**133.085**



Heeft migratie een geslacht?

In België is het aandeel van vrouwen in het aantal gerapporteerde immigraties toegenomen van 47% in 1992 tot 49% in 2015. In absolute termen overschrijdt het aantal mannelijke immigraties dus het aantal vrouwelijke immigraties, maar immigratie van vrouwen is meer dan die van mannen toegenomen. Tussen 1992 en 2015 nam dit aantal toe met een factor van 2,1 voor vrouwen, tegen 1,9 voor mannen. We noteren ook aanzienlijke verschillen tussen de geslachten op basis van de nationale herkomst van de migranten. In het algemeen is de immigratie uit de landen van de EU-28 (met name Roemenië) gekenmerkt door een sterke mannelijke aanwezigheid. Wat betreft sommige Noord-Afrikaanse landen (Marokko) of Sub-Sahara Afrika (Somalië, Eritrea) en de meeste West-Aziatische landen (Syrië, Afghanistan, Iran) zijn mannen ook oververtegenwoordigd. Omgekeerd bestaan sommige immigratiestromen hoofdzakelijk uit vrouwen, zoals die uit sommige landen in Oost-Europa (Rusland, Oekraïne), of Oost-Azië (Filipijnen).

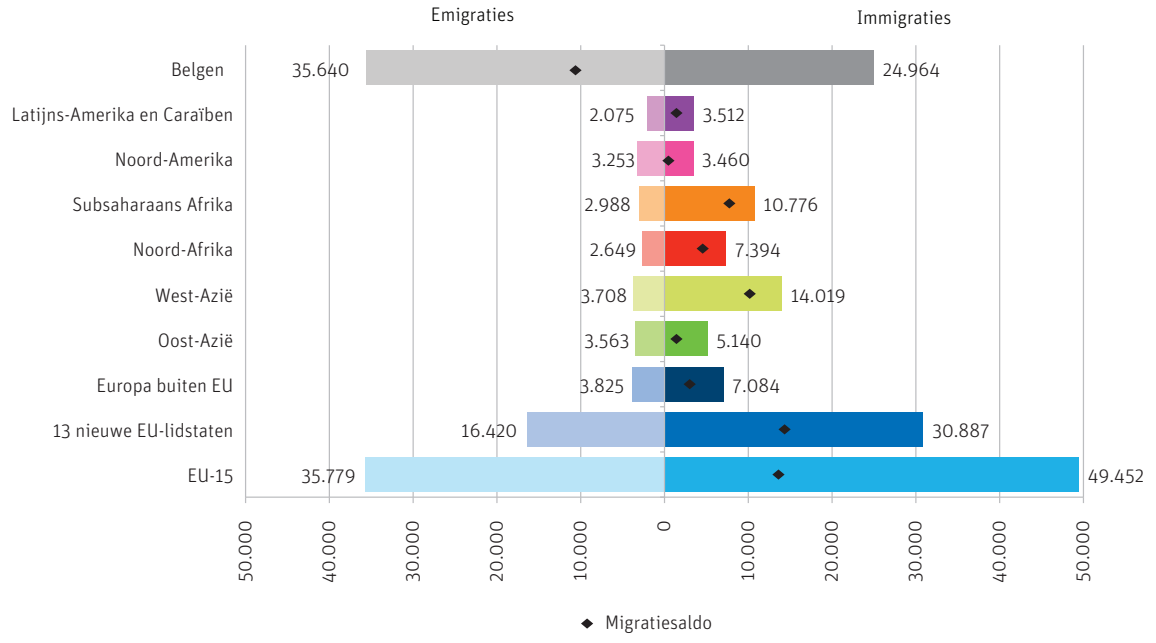
1.7. | Immigraties, emigraties en migratiesaldo van Belgen en vreemdelingen

De immigraties van vreemdelingen vormen de kern van de migraties in België, maar om een volledig beeld te kunnen opmaken, is het belangrijk ook aandacht te besteden aan de *emigraties van vreemdelingen* en aan de *mobiliteit van de Belgen*[14].

De EU-burgers zijn in de meerderheid zowel in de immigratiestromen naar België (60%) als in de emigratiestromen vanuit België (70%) .

Net als de immigraties worden ook **de geregistreerde emigraties van vreemdelingen overwegend beheerst door de Europeanen**. De emigraties die in België worden opgetekend, betreffen voornamelijk EU-burgers. 70% van de immigraties betreft burgers van de EU-28. De personen die België in de loop van 2015 hebben verlaten zijn niet noodzakelijk tijdens datzelfde jaar ook het land binnen gekomen. Emigraties en de immigraties tonen het belang van de internationale mobiliteit in haar geheel aan. . Met andere woorden, de migraties van vreemdelingen zijn niet beperkt tot de aankomst van vreemdelingen in België, maar omvatten eveneens hun vertrek van het grondgebied. Zo is het bijvoorbeeld interessant op te merken dat er in 2015 voor elke 10 immigraties gemiddeld 6 emigraties werden geregistreerd. Die ratio varieert sterk naargelang de herkomst van de migranten, daar ze tussen 3 emigraties per 10 immigraties schommelt voor de Afrikaanse en West-Aziatische nationaliteiten tot 7 emigraties per 10 immigraties voor de nationaliteiten van de EU-15 en Oost-Azië. Voor de Noord- Amerikanen bedraagt die verhouding 9 emigraties voor 10 immigraties.

Figuur 11. Aantal immigraties, emigraties en migratiesaldo voor de vreemdelingen (per nationaliteitengroep) en voor de Belgen, 2015 (Bron: Statistics Belgium)



14 De migraties van Belgen bestaan niet alleen uit bewegingen van personen die als Belg geboren zijn en beslissen om zich in België te vestigen of het land te verlaten. Die cijfers dekken een bijzonder groot aantal profielen. Indien, bijvoorbeeld, personen die met een vreemde nationaliteit geboren zijn naar België migreren, tijdens hun verblijf in het land door naturalisatie de Belgische nationaliteit verkrijgen en vervolgens het land verlaten, dan worden die personen tot de bewegingen (in dit geval de emigraties) van Belgen gerekend, terwijl hun immigratie onder de bewegingen uitgevoerd door personen van vreemde nationaliteit was geregistreerd. De analyse van de migratiebewegingen van de Belgen groepeert dus niet alleen de immigraties of emigraties van Belgen bij de geboorte, maar ook de bewegingen van personen met een soms bijzonder profiel.

Wat de mobiliteit van de Belgische onderdanen betreft, is de tendens omgekeerd, aangezien er 14 emigraties worden geregistreerd voor elke 10 immigraties. In tegenstelling tot wat het geval is voor de migratiestromen van de vreemdelingen, verlaten meer Belgen het land dan er binnenkomen. Dit leidt tot een negatief migratiesaldo, terwijl dit saldo bij de vreemdelingen ruimschoots

positief is. In 2014 werden 36.497 emigraties van Belgen geregistreerd tegenover 25.483 immigraties, wat een negatief saldo van -11.014 oplevert. Die tendens is vrij stabiel doorheen de tijd, vooral sinds 2010.

2. DE WETTELIJKE MIGRATIE-MOTIEVEN VAN ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN

Om de samenstelling van de immigratiestromen te begrijpen, is het interessant om te weten in welke context de migranten aangekomen zijn in België. Statistieken over de eerste verblijfsvergunningen zijn beschikbaar op de website van Eurostat, maar alleen voor onderdanen van derde landen. We moeten dus in gedachten houden dat de EU-burgers, die de meerderheid van de immigraties in België vertegenwoordigen, van de volgende analyses zijn uitgesloten.

Onderdanen van derde landen die het grondgebied betreden moeten hun aankomst bij het gemeentebestuur melden en krijgen een verblijfsvergunning op basis van het type visum of de verblijfsvergunning die ze hebben. Dat gezegd zijnde, mensen kunnen meerdere redenen hebben om te migreren. Ze passen daarom soms moeilijk in één van de voorziene administratieve categorieën. We bestuderen hier dus de juridische redenen en niet de persoonlijke motieven van de migratie, met alle nuances die dit vereist.

2.1. | In België, toename van de eerste verblijfstitels voor vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten

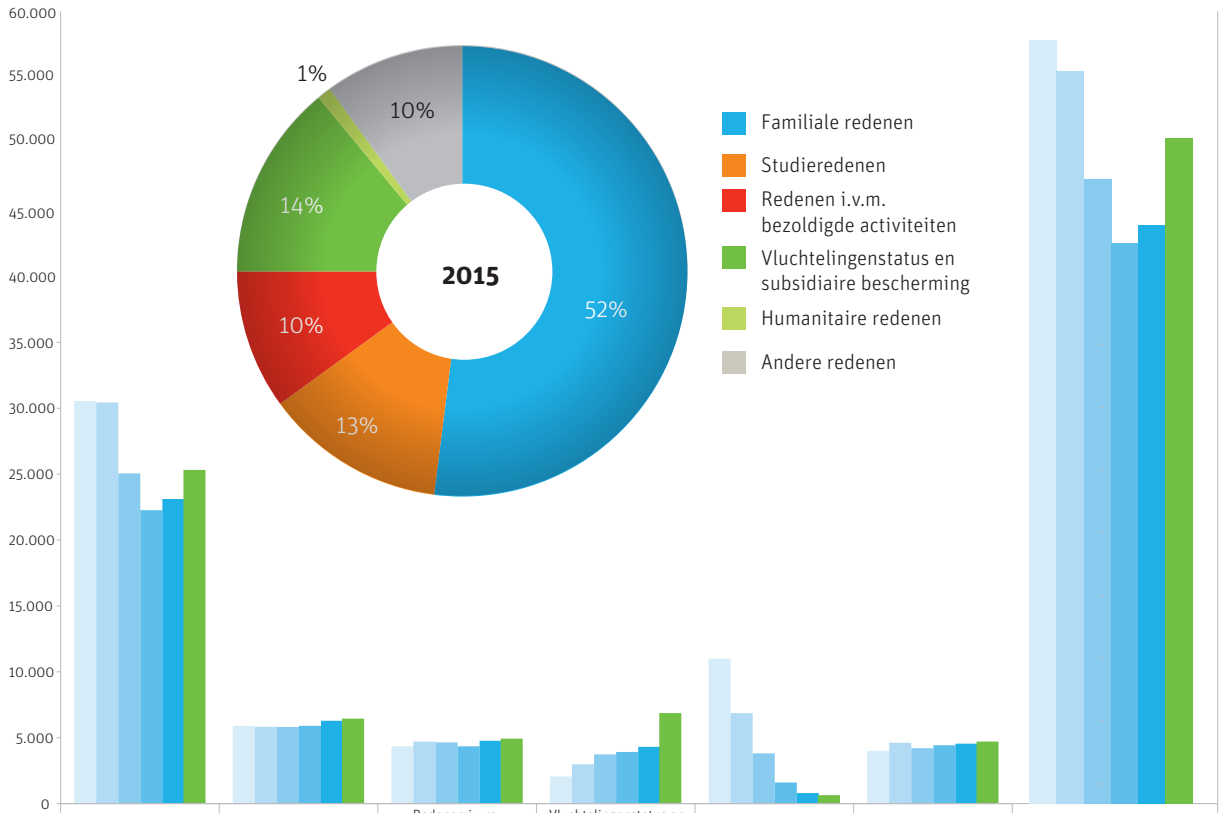
In vergelijking met 2014 is het aantal onderdanen van derde landen die een eerste verblijfsvergunning kregen in België gestegen met 14% in 2015 (zie figuur 9). Meer dan de helft van deze verblijfstitels werden uitgegeven om familiale redenen (52%). Dit aandeel bleef stabiel ten opzichte van voorgaande jaren. Er werd daarentegen een grote toename genoteerd bij de personen die een eerste verblijfsvergunning kregen na het verkrijgen van de status van vluchteling of subsidiaire bescherming. In 2015 kwam dit soort eerste verblijfstitels voor het eerst op de tweede plaats na de familiale redenen, oftewel 14% van alle eerste verblijfstitels aan onderdanen van derde landen (een meer dan verdrievoudiging in vijf jaar). Daarop volgen de redenen die verband houden met onderwijs (13%) en die met betrekking tot betaald werk (10%), die stabiel bleven in vergelijking met voorgaande jaren. Eerste verblijfstitels om humanitaire redenen zetten de reeds waargenomen daling verder. In 2015, vertegenwoordigen ze slechts 1% van de eerste titels, vijftien keer minder in vijf jaar (zie Focus humanitaire visa).

Kader 6

Asiel op basis van de gegevens van de de eerste verblijfstitel

Asielzoekers worden niet meegeteld in de cijfers van de eerste verblijfsvergunningen. Ze worden enkel opgenomen in de statistieken als ze erkend zijn als vluchteling of subsidiaire bescherming genieten, of als zij een eerste verblijfstitel op een andere basis kregen. Om verschillende methodologische redenen, komen de cijfers van de eerste verblijfstitels en die van de erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten gedurende hetzelfde jaar niet exact overeen met de cijfers die vrijgegeven worden door het CGVS wat betreft de erkende vluchtelingen en zij die subsidiaire bescherming hebben verkregen (zie hoofdstuk 4).

Figuur 12. Onderverdeling van de eerste verblijfstitels verleend aan onderdanen van derde landen per motief in 2015, en evolutie voor de periode 2010-2015 (Bron: DVZ – Eurostat)



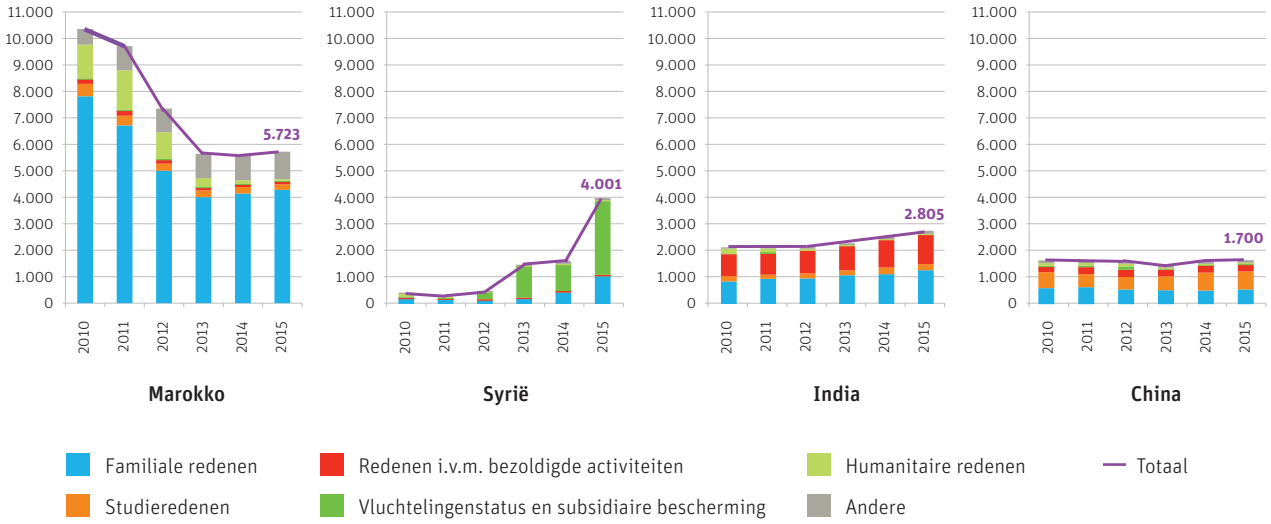
	Familiale redenen	Studieredenen	Redenen i.v.m. bezoldigde activiteiten	Vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming	Humanitaire redenen	Andere redenen	Totaal
2010	30.546	5.899	4.347	2.059	10.994	4.010	57.855
2011	30.438	5.834	4.705	2.984	6.869	4.619	55.449
2012	25.060	5.813	4.647	3.737	3.813	4.208	47.278
2013	22.266	5.902	4.347	3.918	1.601	4.429	42.463
2014	23.114	6.286	4.768	4.306	800	4.549	43.823
2015	26.206	6.345	4.948	7.031	699	4.856	50.085

We nemen zeer verschillende trends waar wat betreft de belangrijkste nationaliteiten van onderdanen van derde landen die een eerste verblijfsvergunning kregen in 2015, zowel naar de evolutie over de afgelopen vijf jaar, als de soorten eerste verblijfsvergunning die afgegeven werden.

Tabel 3. Eerste verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen in 2015 naargelang nationaliteit (Bron: DVZ – Eurostat)

Marokko	5.723	11%
Syrië	4.001	8%
India	2.805	6%
Verenigde Staten	2.417	5%
Turkije	1.990	4%
Afghanistan	1.711	3%
China	1.700	3%
DR Congo	1.557	3%
Andere	*28.181*	*56%*
Totaal	**50.085**	**100%**

Figuur 13. Evolutie van het aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan Marokkanen, Syriërs, Indiërs en Chinezen per immigratiereden, 2010-2015 (Bron: DVZ – Eurostat)



Onder de belangrijkste nationaliteiten met een eerste verblijfsvergunning in 2015 (Tabel 3), komen een aantal trends naar voren:

- **Marokko, Turkije en Congo** hebben vergelijkbare kenmerken. Het aantal eerste verblijfstitel afgeleverd aan deze drie nationaliteiten is de afgelopen vijf jaar sterk gedaald. Bovendien is de meerderheid van deze titels afgeleverd voor familiale redenen (75% in 2015 voor Marokko, 62% voor Turkije en 66% voor de DR Congo).
- Voor **Syrië en Afghanistan** zijn er verschillende trends waar te nemen. Voor beide landen steeg het aantal eerste verblijfstitels tussen 2010 en 2015. Een groot deel van hen ontvingen de eerste verblijfstitel na het verlenen van de status van vluchteling of subsidiaire bescherming (respectievelijk 70% en 47% in 2015). De eerste verblijfstitels om familiale redenen gaan in stijgende lijn.
- **Indië en de Verenigde Staten** nemen op hun beurt een groter deel van de eerste verblijfstitels voor hun rekening om redenen die verband houden met betaald werk in vergelijking met andere nationaliteiten (respectievelijk 41% en 37% in 2015). Toch zien we dat het aandeel van de eerste verblijfstitels voor familiale redenen gelijkaardig is (46% voor India en 39% voor de Verenigde Staten in 2015). De afgelopen vijf jaar zien we een stijging van het totale aantal eerste verblijfstitels voor deze twee nationaliteiten. Voor Indië is er tussen 2010 en 2015 een toename van 29% tegenover 10% voor de V.S.
- Tot slot zien we dat voor **Chinezen**, waarvan het aantal eerste verblijfstitels stabiel bleef de afgelopen vijf jaar, het merendeel uitgereikt werd voor redenen die verband houden met onderwijs (41% in 2015). Familiale redenen volgen met 33%, en redenen die verband houden met betaalde activiteiten (14%).

2.2. | Op Europees niveau, een toename van het aantal eerste verblijfstitels voor Oekraïners en Syriërs

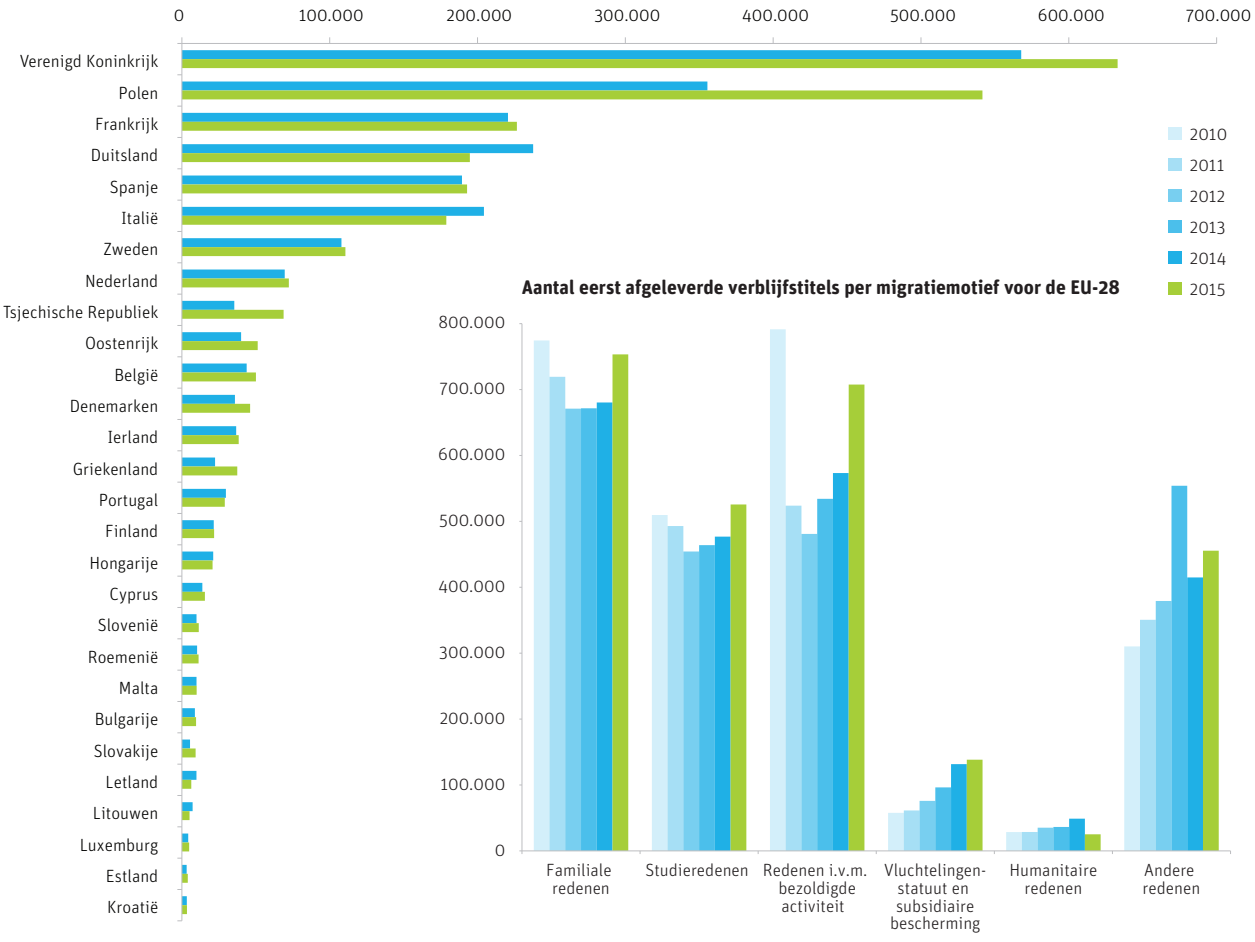
Ondanks de beperkte mogelijkheden tot het vergelijken van internationale data[15] die door de lidstaten verzameld wordt over de migratiemotieven voor het afleveren van de eerste verblijfstitels, kunnen we een aantal interessante vergelijkingen trekken.

15 De database van Eurostat stelt ons in staat om het aantal eerste verblijfsvergunningen afgegeven per migratiemotief te vergelijken op Europese niveau, maar we moeten erop letten dat de registratiemodaliteiten zoals Eurostat die voorschrijft, verschillend geïnterpreteerd kunnen worden door de statistische instellingen van de lidstaten.

Over de gehele EU-28 is het aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen tussen 2014 en 2015 gestegen met 12%. Zowel in 2015 als in 2014 waren de twee landen die de meeste eerste verblijfstitels uitreikten het Verenigd Koninkrijk en Polen. In het Verenigd Koninkrijk steeg het aantal eerste verblijfstitels tussen 2014 en 2015 met 11%. Deze stijging is voornamelijk toe te schrijven aan een toename van de eerste verblijfstitels die werden afgegeven voor Amerikanen (goed voor 32% van de eerste verblijfstitels in het Verenigd Koninkrijk in 2015). Polen, op de tweede plaats, zag het aantal eerste verblijfstitels sterk stijgen tussen 2014 en 2015 (+52%). In dit geval betroffen het vooral Oekraïense burgers (bijna 80% van de eerste verblijfstitels in 2015). Duitsland kwam op de vierde plaats, na Frankrijk. In tegenstelling tot de meeste andere landen, daalde daar het aantal eerste verblijfstitels tussen 2014 en 2015 (-18%). Dit is het eerste jaar dat er een daling werd vastgesteld na een substantiële en onafgebroken stijging tussen 2011 en 2014.

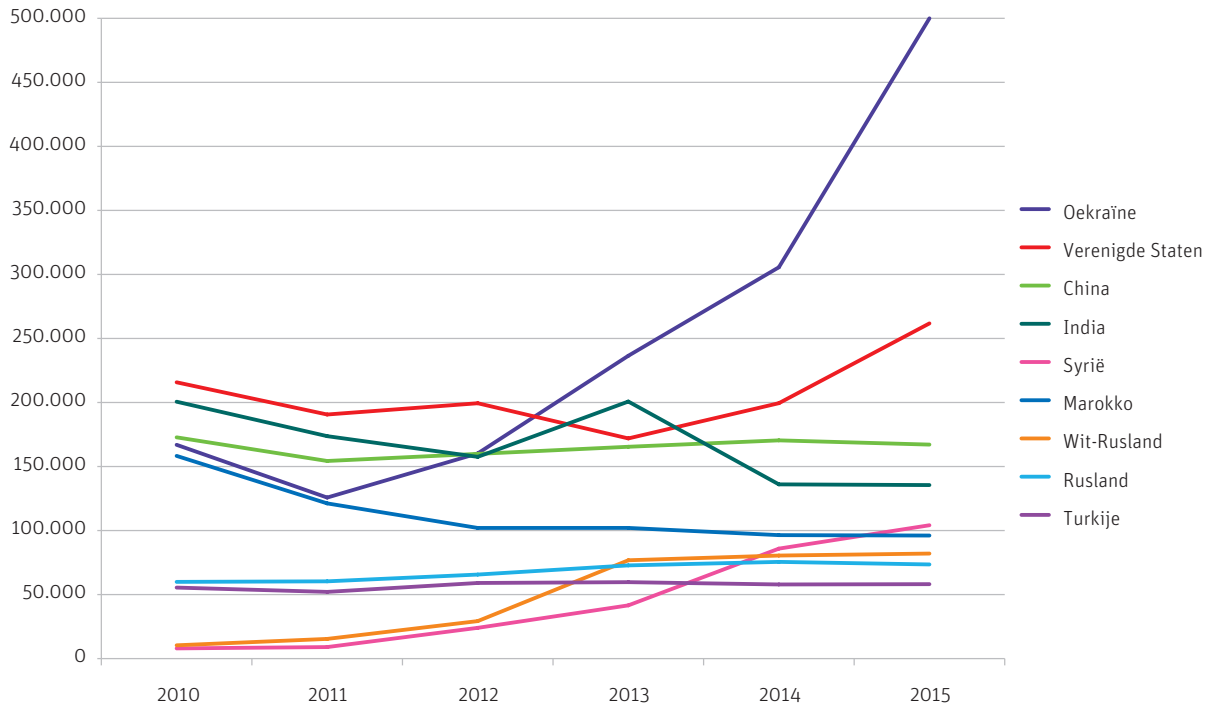
Wat betreft de motieven tot uitgifte in de gehele EU-28: de eerste verblijfstitels worden toegekend om familiale redenen (29%), betaalde activiteiten (27%), of redenen die verband houden met onderwijs (20%). De eerste verblijfstitels in 2015 uitgereikt aan erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten vertegenwoordigen 5% van het totaal van de eerst afgegeven verblijfstitels in de hele EU-28, die om humanitaire redenen 1%. De verandering tussen 2014 en 2015 voor het geheel van de EU (zie figuur 11) toont aan dat de redenen die verband houden met betaalde activiteiten het meeste steeg (+23%), gevolgd door die om familiale redenen (11%) en de verblijfstitels met betrekking tot het onderwijs (+10%). De eerste verblijfstitels afgegeven aan vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten stegen op hun beurt met 5% tussen 2014 en 2015. Het aantal eerste verblijfstitels om humanitaire gronden daarentegen halveerde tussen 2014 en 2015 over de EU-28.Tot slot vertegenwoordigen de **humanitaire redenen**

Figuur 14. Totaal aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen in 2014 en 2015 per land (EU-28), en het aantal eerste verblijfstitels in de hele EU-28, per migratiemotief tussen 2010-2015 (Bron: Eurostat)



slechts een zeer gering aandeel van de afgegeven eerste verblijfstitels. Dit geldt voor alle nationaliteiten, maar is vooral van toepassing op de Brazilianen (6%) en de Russen (4%).

Figuur 15. Nationaliteiten die het vaakst een eerste verblijfsvergunning ontvingen in de EU-28 in 2015, en de evolutie in de periode 2011-2015 (Bron: Eurostat)



Zoals getoond in figuur 12, is het aantal eerste verblijfstitels in de gehele EU-28 afgeleverd aan Oekraïners in vijf jaar verdrievoudigd (van 167.000 tot 500.000 tussen 2010 en 2015). Daarmee werd deze nationaliteit de belangrijkste in 2015. De meeste van die eerste verblijfstitels voor Oekraïners werden afgeleverd in Polen (86%), en het merendeel hield verband met betaalde activiteiten (82% van de eerste verblijfstitels aan Oekraïners in Polen in 2015). Dit verklaart grotendeels de toename van de eerste verblijfstitels over de gehele EU-28 voor betaalde activiteiten tussen 2014 en 2015 (+ 23%) (Figuur 15). Op de tweede plaats vinden we de eerste verblijfstitels afgegeven aan Amerikanen, die tussen 2014 en 2015 een stijging zagen van 31%. Deze werden vooral uitgegeven in het Verenigd Koninkrijk (77%). Een andere opvallende stijging is het aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan Syriërs. Vanaf ongeveer 8.000 in 2010, stegen deze naar iets meer dan 100.000 in 2015. Daarmee kwamen ze op de vijfde plaats achter de Chinezen en Indiërs. De landen van de EU-28 die in 2015 het meeste eerste verblijfsvergunningen afleverden aan Syriërs zijn Zweden (28%), Duitsland (25%), Denemarken (12%), Nederland (8%) en Oostenrijk (8%), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (4%) en België (4%) (zie hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 3
Toegang tot het grondgebied



Dit hoofdstuk analyseert de toegang tot het Belgische grondgebied op basis van de visumgegevens. Het stelt dan de balans op van het afgelopen jaar wat betreft het beheer van de toegang tot het grondgebied, zowel op Belgisch als op Europees niveau. Ten slotte buigen we ons hier ook over de Europese grenswacht opgericht door de Europese Commissie.

1. CIJFERS

1.1. | De visumgegevens: een bron van indicatoren om migratie te begrijpen

De visumgegevens hebben betrekking op personen die een visumaanvraag hebben ingediend bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland. Er worden twee visumtypes onderscheiden: de visa voor kort verblijf en de visa voor lang verblijf (zie Kader 7). De FOD Buitenlandse Zaken is de belangrijkste verantwoordelijke overheid voor de registratie van informatie over de visumaanvragen en over de (positieve of negatieve) uitkomst ervan, ongeacht welke instantie de beslissing heeft genomen[16]. Al die informatie (inclusief een aantal socio-demografische kenmerken van de aanvragers) wordt geregistreerd en vormt een interessante en complete databank die een volledig beeld geeft van de toekenning en de weigering van visa door de Belgische staat. Daarnaast worden ook de redenen geregistreerd waarom personen een visumaanvraag indienen, wat onrechtstreeks inzicht geeft in de verschillende immigratiemechanismen door een onderscheid te maken tussen visumaanvragen wegens familiale, studie- of beroepsredenen. Parallel daarmee heeft die bron ook het voordeel dat ze het mogelijk maakt niet alleen de aanvragen te onderzoeken maar ook de positieve en negatieve beslissingen, wat bijzonder interessant blijkt in een context van migratiecrisis.

Kader 7.

Visa voor kort verblijf tegenover visa voor lang verblijf

Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van twee visumtypes:[17]

- de visa voor **kort verblijf** (visa C): voor een duur van maximum 90 dagen;
- de visa voor **lang verblijf** (visa D): voor een duur van meer dan 90 dagen.

De visa voor kort verblijf – ook wel Schengenvisa genoemd – moeten worden aangevraagd bij en afgegeven door de lidstaat die de enige of voornaamste reisbestemming is[18]. Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengenlanden is toegestaan, kan de visumhouder echter vrij rondreizen in de volledige Schengenruimte. Wanneer de aanvrager wil vertrekken vanuit een land waar België geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft, dan kan een andere lidstaat in de plaats van België een geldig visum afgeven en omgekeerd.

De visa voor lang verblijf daarentegen behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland. In theorie mogen de ambassades en consulaten de afgifte van een aangevraagd visum niet weigeren. Wanneer de aanvrager dus niet aan de voorwaarden voor de afgifte van een visum voldoet of wanneer de aanvraag een grondiger onderzoek vereist, dan wordt die aanvraag overgemaakt aan DVZ, die de beslissing neemt.

Ondanks zijn enorme hoeveelheid gegevens, vertoont die databank toch enkele belangrijke beperkingen:

- De databank is **niet representatief voor de voltallige migrantenpopulatie**. Twee categorieën van personen ontbreken. Enerzijds zijn er de onderdanen van derde landen die, hoewel ze in de regel een visum nodig hebben om de Belgische grenzen over te steken, daarvan zijn vrijgesteld wanneer ze uit landen van de Schengenruimte en van de Europese Economische Ruimte komen, net

16 Onder andere DVZ en FOD BuZa.

17 Voor meer details over het Europese visumbeleid, zie Jaarverslag *Migratie 2011*, pp. 36-39.

18 Art. 5 van de Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.

als de onderdanen van een aantal landen die met België of met de Europese Unie bilaterale akkoorden hebben gesloten[19]. Anderzijds zijn ook de personen die het grondgebied irregulier binnenkomen niet in deze databank opgenomen (zelfs wanneer ze daarna een verblijfsrecht verkrijgen).

- Het onderzoek van de verschillende visumtypes en van de afgiftemotieven geeft geen **exacte weergave van de werkelijkheid**. Het is immers mogelijk dat sommige personen die het grondgebied met een visum voor kort verblijf zijn binnengekomen dit verblijf daarna verlengen nadat ze een andere verblijfstitel hebben verkregen (niet noodzakelijk om dezelfde reden).
- De databank kan ook een vertekende weergave geven van de binnenkomsten. Dat een positieve beslissing wordt genomen voor een visum houdt niet noodzakelijk in dat de betrokken persoon dit visum ook zal afhalen. Het feit dat aan een persoon een visum wordt afgeleverd, biedt ook geen garantie dat hij effectief het Belgisch grondgebied zal betreden. De afgifte van een visum betekent evenmin automatisch dat de houder de Belgische grens mag oversteken. In werkelijkheid is een visum alleen maar een machtiging om zich aan de grens aan te bieden. Daar wordt een controle uitgevoerd die er soms toe leidt dat een persoon de effectieve toegang tot het grondgebied wordt ontzegd en hij aan de grens wordt teruggedreven[20].

Kader 8.

Bron van gegevens over de visumaanvragen en over de beslissingen

Aan de hand van de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken kunnen statistieken worden opgemaakt op basis van het jaar van de visum*aanvraag* of van het jaar van de *beslissing* over de toekenning van de visa. De twee benaderingen zijn verschillend maar complementair[21].

- **Dankzij de gegevens op basis van het jaar van de** aanvraag kan de omvang van het aantal ingediende aanvragen per jaar worden aangetoond, en in het bijzonder ook de evolutie van het aantal visumaanvragen. Myria beschikt over informatie over de uitkomst van die aanvragen. Gezien de lange termijn soms verloopt alvorens een beslissing wordt genomen (vooral bij visa voor lang verblijf), is de uitkomst[22] niet altijd gekend in het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Voor een deel van de visa die in de loop van 2016 werden aangevraagd, werd begin 2017 nog altijd op de uitkomst gewacht.

- **De gegevens op basis van het jaar van de** beslissing houden uiteraard verband met het aantal ingediende aanvragen, maar ze hangen eveneens af van de diensten waarvan de genomen beslissingen uitgaan (de diplomatieke posten en de Dienst Vreemdelingenzaken). Aan de hand van die gegevensbron kan de evolutie worden aangetoond van het aantal toegekende of geweigerde visa in de loop van een jaar. Zoals hierboven al uitgelegd, valt de definitieve uitkomst gezien de soms lange termijnen die verlopen alvorens een beslissing wordt genomen niet altijd in hetzelfde jaar als dat waarin de visumaanvraag werd ingediend. Een deel van de beslissingen die in de loop van 2016 werden genomen, hadden betrekking op visumaanvragen die vóór 2016 werden ingediend.

In dit hoofdstuk worden zowel de statistieken op basis van aanvragen als die op basis van beslissingen voorgesteld.

19 Voor de lijst van derde landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht, zie: https://sif-gid.ibz.be/NL/homepage.aspx.

20 De niet-naleving van sommige voorwaarden kan ertoe leiden dat de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd, zelfs indien een visum werd afgegeven: onvoldoende middelen, ontbrekende documenten, meldingen om redenen van nationale veiligheid, openbare orde of volksgezondheid,…

21 Myria beschikt sinds 2017 over die twee databanken. De jaarverslagen van de vorige jaren hadden alleen betrekking op de beslissingen over de toekenning van visa.

22 Gevallen van beroep dat werd aangetekend tegen een negatieve beslissing worden niet opgenomen in de databank van FOD BuZa. Daarin worden dus alleen de definitieve beslissingen vermeld. De hier voorgestelde uitkomst is de meest recente, namelijk die van 1 februari 2017.

1.2. | De visumaanvragen

1.2.1. | De zeer grote meerderheid van de visumaanvragen heeft betrekking op een verblijf van minder dan drie maanden

85% van de visumaanvragen die in de loop van 2016 werden ingediend, hebben betrekking op een verblijf van minder dan 3 maanden. In 2016 werden 221.381 visumaanvragen voor kort verblijf ingediend bij de Belgische diplomatieke posten in het buitenland en 37.586 visumaanvragen voor lang verblijf. Tussen 2011 en 2016 is het aantal visa voor kort verblijf lichtjes gedaald (-7%) terwijl het aantal visa voor lang verblijf gestegen is (8%) (Tabel 4).

Tabel 4. Aantal visumaanvragen voor kort verblijf en voor lang verblijf, volgens het jaar van de aanvraag (2011-2016)

(Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

	Visa kort verblijf	Visa lang verblijf
2011	238.545	34.920
2012	230.167	32.154
2013	229.659	32.654
2014	215.718	32.411
2015	235.120	34.333
2016	221.381	37.586

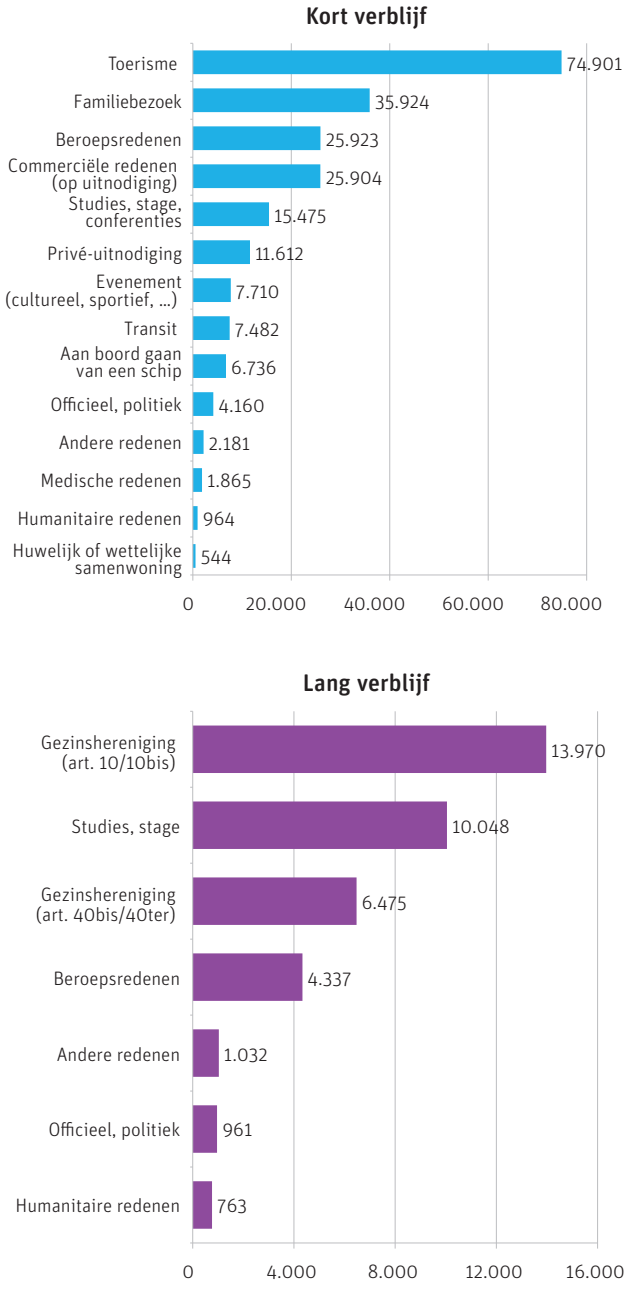
De visa voor kort verblijf en voor lang verblijf worden om zeer verschillende redenen aangevraagd (Figuur 16).

- De voornaamste wettelijke motieven van de aanvragen van een **visum voor kort verblijf** zijn toerisme (34%), gevolgd door familiebezoeken (16%), commerciële redenen (op uitnodiging) (12%), en studies, stages of conferenties (12%).
- Humanitaire redenen (0,4%) en visa die worden aangevraagd met het oog op een huwelijk of een wettelijke samenwoning (0,2%) vertegenwoordigen slechts zeer geringe aandelen van het totaal aantal visa voor kort verblijf. In dit jaarverslag zullen enkele cijfers worden voorgesteld voor die twee visumtypes[23].

23 In de focus die aan de visa om humanitaire redenen is gewijd, worden de cijfers voor de visa voor lang verblijf en voor kort verblijf vermeld (Tabel 5). Het hoofdstuk over het recht op gezinsleven vermeldt de statistieken met betrekking tot de visa die werden aangevraagd met het oog op een huwelijk of een wettelijke samenwoning (Figuur 44).

- De voornaamste wettelijke motieven van de aanvragen van een **visum voor lang verblijf** zijn gezinshereniging (54% van alle visa die werden aangevraagd in het kader van een gezinshereniging, 37% voor gezinsherenigingen met een derdelander, 17% voor gezinsherenigingen met een Belg of een EU-burger), studies (27%) en beroepsredenen (12%). Ook hier hebben humanitaire redenen slechts betrekking op een vrij gering percentage van het totaal (2%).

Figuur 16. Motieven van de visumaanvragen voor kort verblijf en voor lang verblijf ingediend in 2016 (Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Kader 9.

Visa voor kort verblijf in het kader van een familiebezoek

Familiebezoeken zijn het op een na belangrijkste motief waarvoor een visum voor kort verblijf wordt aangevraagd (Figuur 16). In 2016 werden 35.924 visa van dit type aangevraagd, ofwel 10% minder dan in 2011 (N=40.115). De voornaamste nationaliteiten van de aanvragers van dergelijke visa zijn Marokkanen, Indiërs, Congolezen, Turken en Chinezen, die samen nagenoeg de helft van de visumaanvragen vertegenwoordigden in 2016.

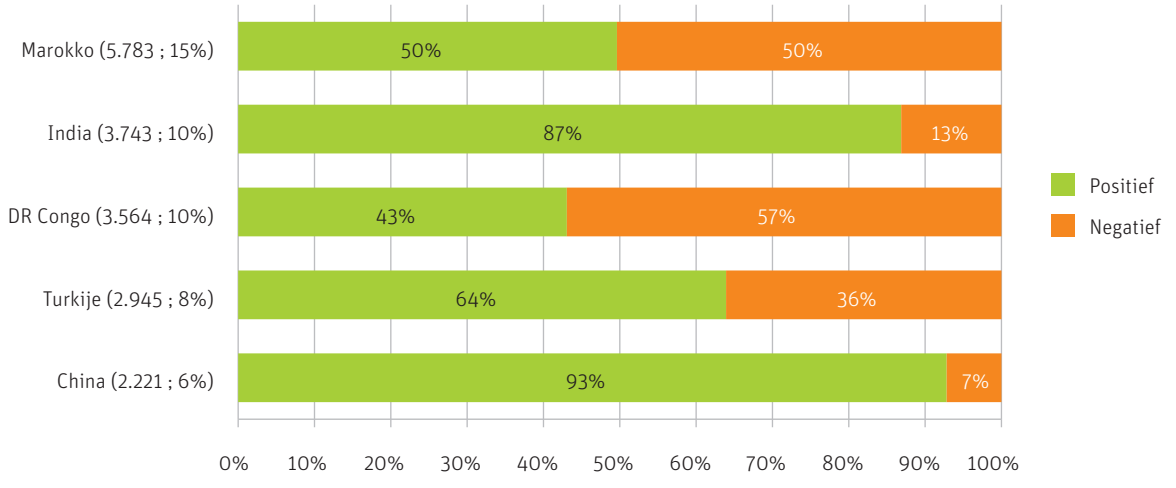
Voor de aanvragen die in 2016 werden ingediend, was de uitkomst voor bijna twee derden (68%) positief. Het aandeel positieve uitkomsten **schommelt echter zeer sterk naargelang de nationaliteit** van de persoon die het visum aanvraagt: zo is het percentage goedgekeurde aanvragen ingediend door Congolezen, Marokkanen en Turken bijvoorbeeld veel minder hoog (tussen 43 en 64%) dan wanneer de aanvraag wordt ingediend door Indiërs of Chinezen (respectievelijk 87 en 93%).

1.2.2. | De geografische herkomst van de visumaanvragers hangt nauw samen met het aangevraagde visumtype

In 2016 werden de **visa voor kort verblijf** hoofdzakelijk aangevraagd door onderdanen van Oost-Aziatische landen, vooral Chinezen, om toeristische redenen. Tussen 2011 en 2016 werd er een sterke stijging genoteerd van het aantal toeristische visa dat door Chinezen werd aangevraagd (van 18.500 aanvragen in 2011 naar 45.000 aanvragen in 2016). Dit is de meest markante evolutie die voor visa voor kort verblijf werd vastgesteld. Ook het aantal visa dat door onderdanen van Sub-Sahara landen werd aangevraagd, is in de periode 2011-2016 toegenomen, waarbij de Congolezen de rangschikking aanvoeren. De visumaanvragen van Congolezen hebben voornamelijk betrekking op toeristische visa, maar ook op visa voor familiebezoek en visa in het kader van studies, een stage of een conferentie. In tegenstelling tot die twee groepen van nationaliteiten, neemt het aantal visa dat door onderdanen van West-Aziatische landen wordt aangevraagd in de afgelopen jaren duidelijk af. Dit wordt hoofdzakelijk verklaard door de aanzienlijke daling van het aantal aanvragen van toeristische visa door Indiërs (van 30.000 naar 6.500 aanvragen van een toeristisch visum tussen 2011 en 2016).

De aanvragen van **visa voor lang verblijf** hebben hoofdzakelijk betrekking op de onderdanen van West-Aziatische landen, waarbij de Syriërs en de Indiërs de rangschikking aanvoeren. De motieven waarmee die twee nationaliteiten aanvragen indienen om gedurende een periode van meer dan drie maanden toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied lopen vrij sterk uiteen.

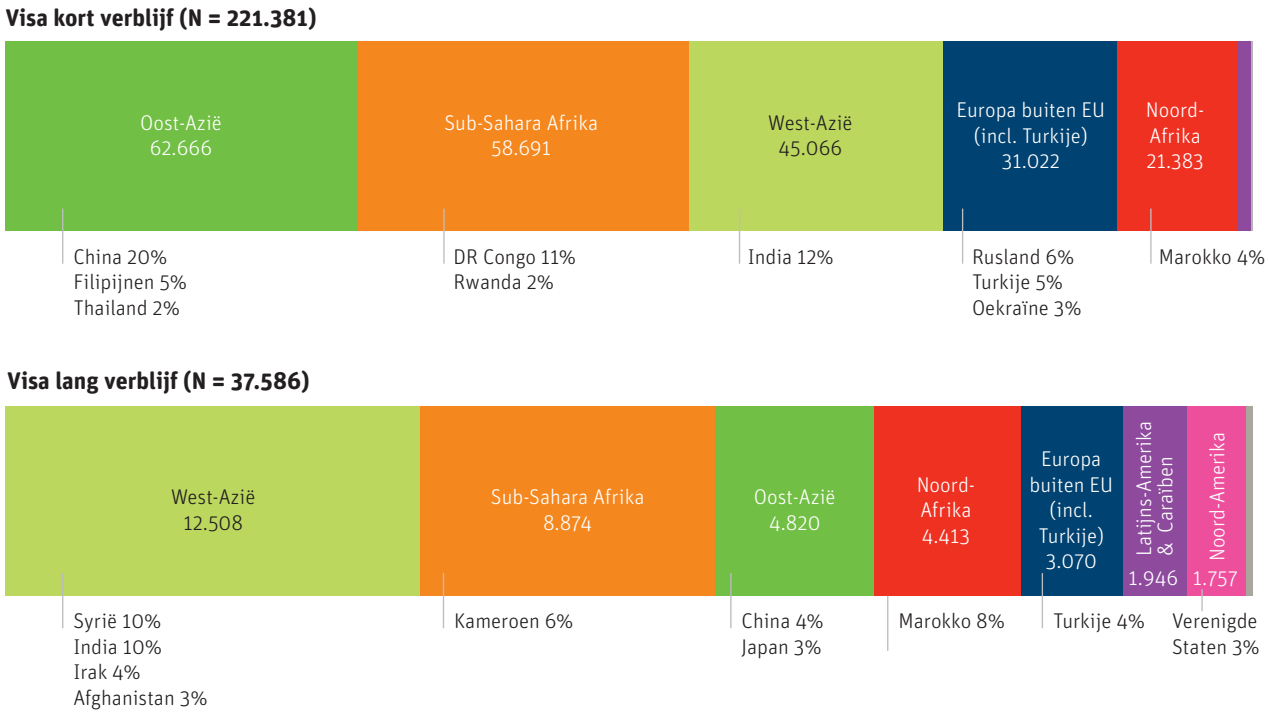
Figuur 17. Aandeel positieve en negatieve beslissingen, visa kort verblijf aangevraagd als onderdeel van een familiebezoek (Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



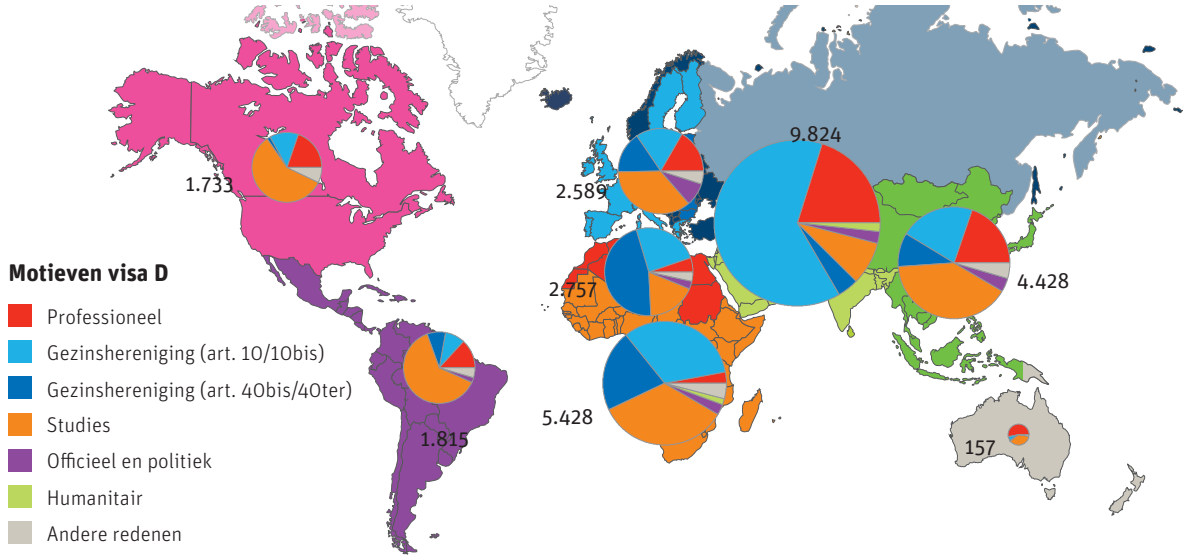
De zeer grote meerderheid van de aanvragen van Syriërs hebben betrekking op een gezinshereniging met een derdelander en het aantal aanvragen van dit type is in de afgelopen jaren sterk toegenomen (van 500 aanvragenin 2014 naar 3.600 in 2016)[24].

Het tweede motief dat door de Syriërs wordt aangehaald, zijn humanitaire redenen, maar dit motief vertegenwoordigt slechts weinig gevallen in vergelijking met de familiale redenen (255 aanvragen van humanitaire visa voor lang verblijf in 2016).

Figuur 18. Verdeling van het aantal visumaanvragen voor lang verblijf en voor kort verblijf volgens de nationaliteit van de aanvrager in 2016 (het % dat betrekking heeft op het totale aantal visa kort verblijf of lang verblijf) (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Kaart 3. Verdeling van het aantal visa lang verblijf, uitgegeven in 2016 aan derdelanders afhankelijk van verblijfsmotief, groep van nationaliteiten (Bron: visadatabase, FOD Buitenlandse Zaken)



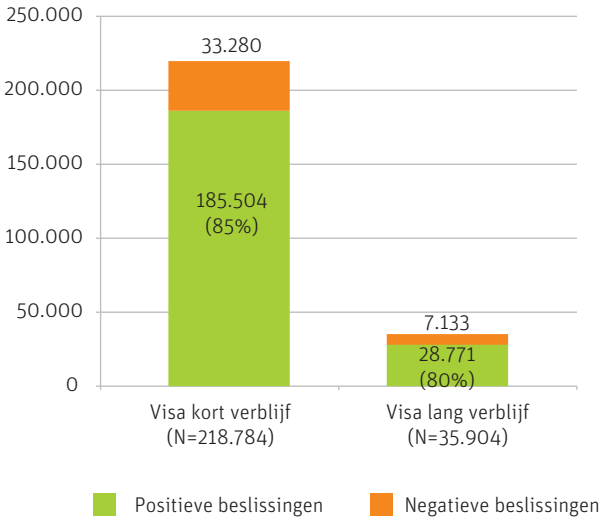
24 Voor meer informatie hierover, zie hoofdstuk 5, Gezinshereniging.

1.3. | De beslissingen over de toekenning van visa

1.3.1. | Een positieve uitkomst voor de meeste aangevraagde visa

Voor een grote meerderheid van alle beslissingen die in 2016 werden genomen, was de uitkomst positief (84%). Dit percentage ligt lichtjes hoger voor visa voor kort verblijf (85%) dan voor visa voor lang verblijf (81%). In de afgelopen jaren is het aandeel afgegeven visa voor kort verblijf stabiel gebleven. Het aandeel visa voor lang verblijf dat wordt toegekend, gaat daarentegen in stijgende lijn: in 2012 vertegenwoordigde het aandeel positieve beslissingen voor visa D slechts 67%.

Figuur 19. Aantal beslissingen genomen in 2016 volgens het visumtype en uitkomst van de aanvraag. (Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Heeft migratie een geslacht?

In 2016 werden 44% van de 214.275 visa die door België werden afgegeven toegekend aan vrouwen. Het aandeel vrouwen ligt gevoelig hoger voor de 28.771 visa die in het kader van een lang verblijf werden afgegeven (55%) dan voor de 185.504 visa die werden afgegeven voor een maximale verblijfsduur van drie maanden (42%).

1.3.2. | Percentages weigeringen van visa verschillen naargelang van de reden van de aanvraag en de herkomst van de aanvragers

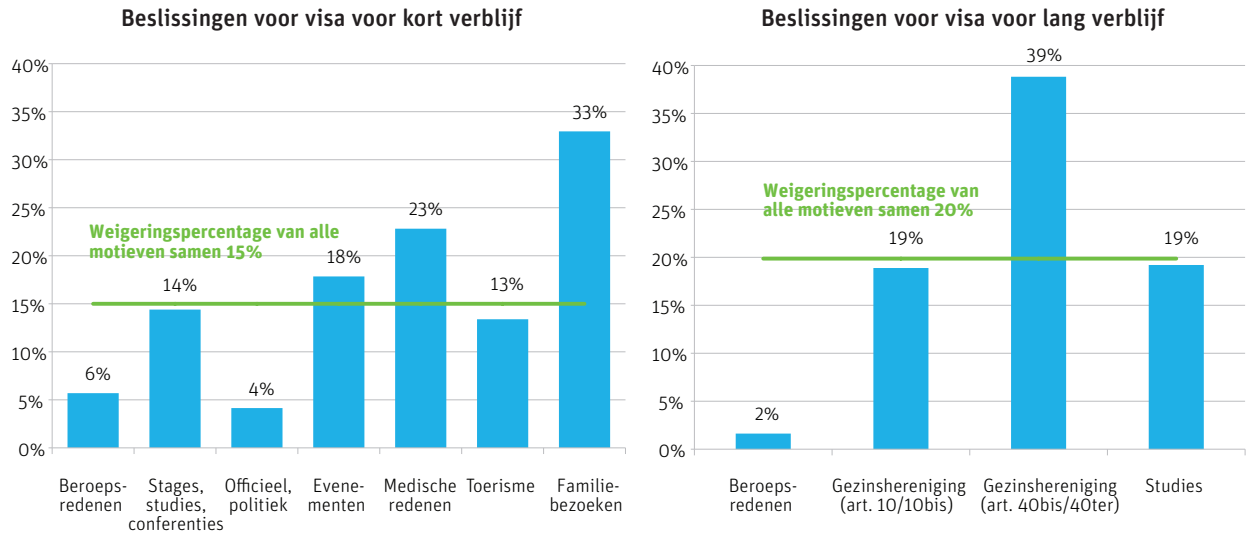
Figuur 19 vermeldt de uitkomst van de visumaanvragen voor alle beslissingen die in de loop van 2016 werden genomen, volgens het visumtype (kort of lang verblijf), de reden van de aanvraag en de herkomst van de begunstigden van de visa.

De weigeringen van visa[25] schommelen sterk naargelang het motief van de aanvraag:

- Voor alle motieven samen, waren 20% van de beslissingen die in 2016 voor visa voor **lang verblijf** werden genomen negatief (Figuur 20, rechts). Dit weigeringspercentage schommelt sterk naargelang het motief. Voor de visa voor lang verblijf die om beroepsredenen werden aangevraagd, bedraagt het percentage weigeringen slechts 2%, terwijl het 39% bedraagt voor de visa die met het oog op een gezinshereniging worden aangevraagd wanneer de persoon die het recht op gezinshereniging opent een Belg of een EU-burger is (art. 40bis of 40ter). Wanneer de persoon die het recht op gezinshereniging opent een derdelander is (art. 10 en 10bis), wordt voor 19% van de visa voor lang verblijf een negatieve beslissing genomen.
- Ook de tendensen die voor de visa voor **kort verblijf** worden vastgesteld, lopen sterk uiteen (Figuur 20, links). Voor alle motieven samen, monden 15% van de beslissingen uit in een weigering. Het aandeel weigeringen schommelt echter naargelang van het motief dat bij de aanvraag wordt aangehaald. Het weigeringspercentage is bijvoorbeeld hoger wanneer de aanvragen betrekking hebben op een familiebezoek (33%) of op medische redenen (23%). Het weigeringspercentage ligt daarentegen onder het gemiddelde wanneer beroepsredenen, (6%) officiële en politieke motieven, (5%) of toeristische redenen (13%) worden vermeld.

25 Het aantal geweigerde visa is de verhouding tussen enerzijds het aantal geweigerde visa en anderzijds het totaal aantal (positieve of negatieve) beslissingen dat in de loop van het jaar werd genomen. De geannuleerde visumaanvragen, de aanvragen die als zonder voorwerp werden beschouwd of hangende zijn, worden in de onderstaande figuren niet opgenomen.

Figuur 20. Weigeringspercentages voor de beslissingen over de toekenning van visa (kort verblijf links, lang verblijf rechts) volgens het motief van de ingediende aanvraag en voor de voornaamste motieven, 2016 (Bron: Visumdatabank, FOD BuZa, berekeningen Myria)



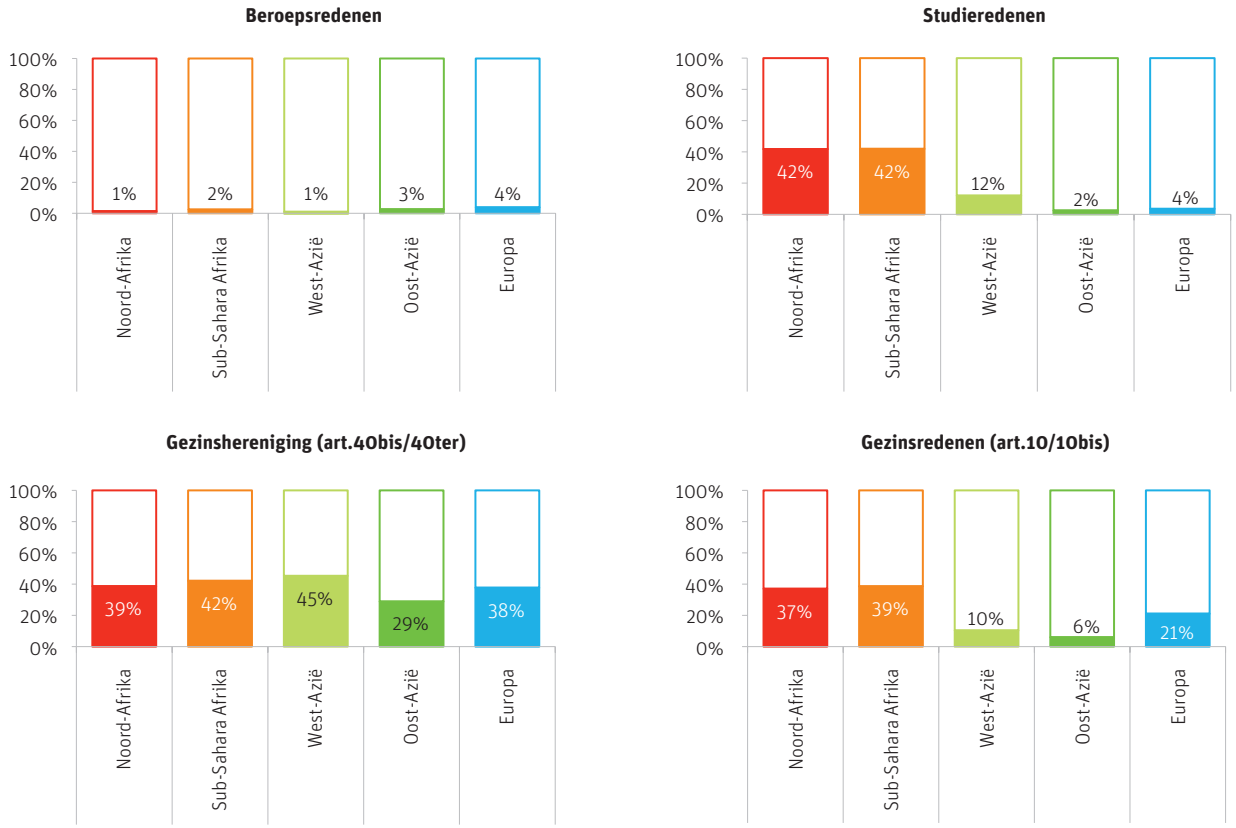
Er doen zich ook aanzienlijke schommelingen voor wanneer de weigeringspercentages worden vergeleken volgens de herkomstregio van de begunstigden (Figuur 20).

De beslissingen over visa zijn vaker negatief voor aanvragers uit landen van Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika dan voor andere originegroepen.

Wat de **visa voor lang verblijf** betreft, ongeacht het motief, worden vaker negatieve beslissingen genomen voor de onderdanen van landen van Noord-Afrika en van Sub-Sahara Afrika. Dit is bijzonder uitgesproken voor de visa die worden afgegeven in het kader van een gezinshereniging met een derdelander (art. 10/10bis) en voor de visa om studieredenen. Voor die motieven onderscheiden die twee originegroepen zich van de rest door duidelijk hogere weigeringspercentages.

Visa voor lang verblijf die worden aangevraagd om beroepsredenen, worden slechts in zeer weinig gevallen geweigerd (minder dan 5% weigeringen), ongeacht de herkomst van de begunstigden. De weigeringspercentages voor visa die in het kader van een gezinshereniging met een Belg of een EU-burger (art. 40bis/40ter) worden aangevraagd, liggen daarentegen hoog, ongeacht de herkomst van de begunstigden (tussen 29 en 45%).

Figuur 21. Weigeringspercentages voor de beslissingen over visa voor lang verblijf volgens het motief van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers, 2016
(Bron: Visumdatabank, FOD BuZa, berekeningen Myria)



Ook hier schommelen de weigeringspercentages voor de visa voor kort verblijf niet alleen volgens de aangehaalde reden, maar ook volgens de herkomstregio van de begunstigden (Figuur 22). Onderdanen van landen van Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika krijgen vaker te maken met een weigering van het aangevraagde visum. Wanneer als motief bijvoorbeeld familiebezoek wordt opgegeven, worden respectievelijk 44% en 46% van de visa geweigerd aan aanvragers die afkomstig zijn uit Noord-Afrika of Sub-Sahara Afrika, terwijl dit percentage voor de andere regio's minder dan 25% bedraagt. Die tendens tekent zich ook af voor de visa die voor toeristische bezoeken worden afgegeven. Ongeacht de herkomstregio liggen de weigeringspercentages lager wanneer een visum voor het volgen van een stage of een opleiding of om beroepsredenen wordt aangevraagd. Niettemin blijven Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika ook in die gevallen de twee herkomstregio's met de hoogste weigeringspercentages.

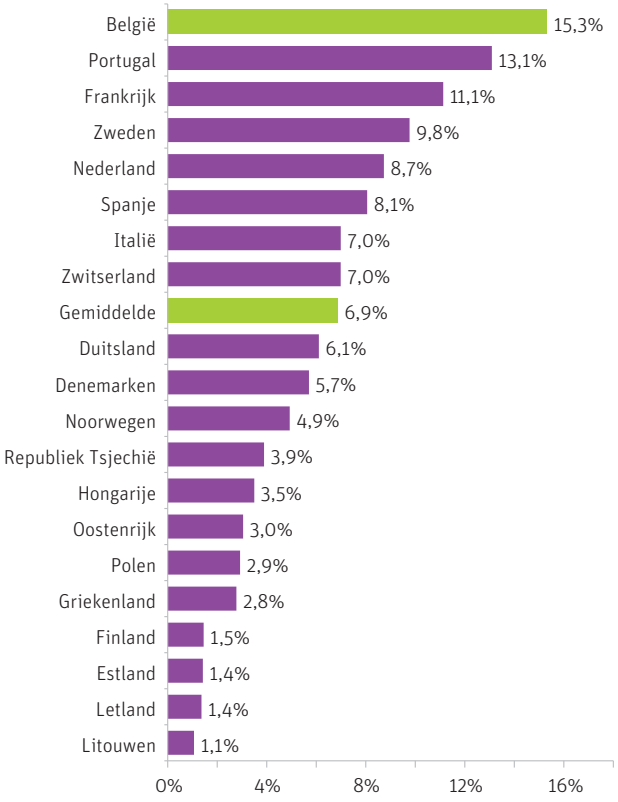
Figuur 22. Weigeringspercentages voor de beslissingen over visa voor kort verblijf volgens het motief van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers, 2016
(Bron: Visumdatabank, FOD BuZa, berekeningen Myria)



1.3.3. | Een bijzonder hoog weigeringspercentage voor visa voor kort verblijf in België

Uit een vergelijking van de weigeringspercentages voor visa voor kort verblijf in de diverse landen van de Schengenruimte blijkt dat België een verrassende plaats bekleedt. In 2016 was België immers het land met het hoogste percentage weigeringen van visa voor kort verblijf (15%) (Figuur 23). Dit is een vrij hoog percentage dat duidelijk boven het gemiddelde voor alle landen van de Schengenruimte (7%) ligt. Myria stelt een dalende lijn vast sinds 2010, toen het 19% bedroeg.

Figuur 23. Weigeringspercentage voor visa voor kort verblijf per land dat deel uitmaakt van de Schengenruimte en verantwoordelijk is voor de genomen beslissingen, 2016
(Bron: Europese Commissie; DG Home, berekeningen Myria)



2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Europa

Op 11 November 2016 besliste de Europese Raad (op een aanbeveling van de Europese Commissie) om de **interne grenscontroles in de Schengenzone verder aan te houden voor een periode van drie maanden**. Dit geldt enkel voor welbepaalde interne grensovergangen in vijf landen (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Zweden). Het gaat om een verlenging van de maatregel genomen op 12 mei 2016 en kadert in de verschillende maatregelen van intern grenstoezicht ingevoerd in de Schengenzone sinds september 2015[26]. In februari 2017 werden de maatregelen opnieuw verlengd voor maximaal drie maanden.

In 2016 werden ook onderhandelingen gevoerd over een drieluik van voorstellen op vlak van **grensbeheer en smart borders** van de Europese Commissie.

- Door een aanpassing van de Schengengrenscode van maart 2017 worden controles aan de EU-buitengrenzen aangescherpt. In principe is er een **systematische toetsing van persoonsgegevens bij elke overschrijding van EU-buitengrenzen** (in- en uitreizen) aan verschillende databanken. Zowel EU-burgers als hun derdelander familieleden worden geviseerd[27].
- In april 2016 lanceerde de Europese Commissie een (gewijzigd) voorstel voor een "**entry-exit systeem**"[28]. Dit systeem moet het manueel stempelen van paspoorten moderniseren door registratie van informatie[29] van alle *derdelanders* i.v.m. binnenkomst, of weigering daarvan, en het verlaten van de Schengenzone in het kader van kort verblijf. Bedoeling is verhoogde efficiëntie en kwaliteit, betere detectie van identiteitsfraude. De data zullen ook onder voorwaarden toegankelijk zijn voor wetshandhavingsdiensten in zaken van zware criminaliteit of terrorisme.
- Op 16 november 2016 lanceerde de Europese Commissie een voorstel tot oprichting van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS, *European Travel Information and Authorisation System*)[30]. Bedoeling is de (veiligheids-) controles van *visumvrijgestelde derdelanders* te verhogen doordat ze voorafgaandelijk aan een reis naar de Schengenzone online informatie moeten overmaken, die automatisch getoetst wordt aan andere EU-databases en aan bepaalde screeningsregels. Een autorisatie zou vijf jaar geldig zijn. Het systeem is vergelijkbaar met het Amerikaanse ESTA.

26 De verlengingen zijn gekoppeld aan iets striktere voorwaarden. Voor meer achtergrond: zie Myria, *Migratie in cijfers en Rechten 2016*, juli 2016, p. 42 e.v. of Myria, Myriadoc1, *Europa in (asiel)crisis*, juni 2016. Beschikbaar via www.myria.be.

27 Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen.

28 In maart 2017 bereikte de Raad een akkoord over een onderhandelingsmandaat met het Europees Parlement. European Council, *Entry-exit system: Council agrees on its negotiating mandate.* 2 maart 2017. Beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/02-entry-exit-system.

29 Naam, biometrische gegevens, datum, type reisdocument, etc.

30 Europese Commissie, *Proposal for a regulation of the European Parliament and the establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU)* No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 and (EU) 2016/1624, 16 november 2016. Zie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3674_nl.htm.

Ontwikkelingen op vlak van **visumliberalisering**:

- **Uitbreiding van het mechanisme dat opschorting toelaat van visumliberalisering** in geval van misbruik van het systeem of onredelijke migratiedruk. In de toekomst zal de opschorting bijvoorbeeld ook kunnen bij verminderde medewerking op vlak van 'readmissie' (inclusief van derdelanders in transit door het land)[31].
- **Commissie-voorstellen voor visumliberalisering voor onderdanen van vier landen**: Turkije, Georgië, Kosovo, Oekraïne. Begin maart 2017 zag het er naar uit dat een formele goedkeuring in het vooruitzicht lag voor Georgië en Oekraïne[32]. De meeste aandacht ging echter naar het dossier van Turkije, waarvan het vooruitzicht op visavrij-reizen deel was van de EU-Turkije Verklaring. Turkije voldoet evenwel nog steeds niet aan zeven van de voorgeschreven 'benchmarks'[33].

2.2. | België

De **Belgische PNR-wet** (*Passenger Name Record*)[34] van 25 december 2016 verplicht vervoersmaatschappijen en reisoperatoren van de verschillende transportsectoren (lucht-, trein-, weg- en maritiem vervoer) om hun passagiersgegevens door te sturen naar een speciale passagiersgegevensbank. Dit moet toelaten de gegevens te analyseren, onder meer in het kader van terrorisme. De wet zal nog niet meteen in werking treden (per KB te bepalen). Vermeldenswaardig in dit verband is dat België, Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk eind januari 2017 afspraken maakten over een gezamenlijk proefproject om passagierslijsten op internationale treinen te controleren[35].

Recent zijn verschillende maatregelen ingevoerd die impact hebben op de **toegang tot en de verlenging van een verblijf**:

- Op 26 januari 2017 trad de wet in werking die een integratievereiste en een nieuwkomersverklaring invoert in de vreemdelingenwet[36].
- Voor personen die een verblijfsaanvraag indienden na de inwerkingtreding van de wet, geldt een nieuwe verblijfsvoorwaarde. Hun verblijfsrecht kan door de Dienst Vreemdelingenzaken worden ingetrokken als ze niet kunnen aantonen **redelijke inspanningen tot integratie** te leveren na een bepaalde periode.
- In de toekomst zullen verblijfsaanvragers als een ontvankelijkheidscriterium een **(nieuwkomers) verklaring** moeten ondertekenen waarbij de betrokkene "te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en er naar zal handelen". In afwachting van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen hierover, treedt dit aspect van de wet nog niet in werking.

Verschillende categorieën van personen zijn uitgesloten van de twee nieuwe voorwaarden, zoals minderjarigen, personen die internationale bescherming aanvroegen of verkregen, EU-onderdanen, studenten, begunstigden van de gezinshereniging, Turkse onderdanen.

De **vreemdelingenretributie stijgt** vanaf 1 maart 2017[37]. Deze retributie werd in 2015 ingevoerd als een ontvankelijkheidscriterium **voor sommige verblijfsaanvragen**. Het maximale bedrag van 215 euro werd opgetrokken naar 350 euro (voor bijvoorbeeld regularisatieaanvragers en economisch migranten), het bedrag van 160 euro werd 200 euro (voor de meeste aanvragers van gezinshereniging), het bedrag van 60 euro bleef gelijk, en sommige categorieën zijn vrijgesteld (sinds 2016 ook bepaalde beursstudenten)[38].

Naast deze federale retributie voor een verblijfsaanvraag, werd begin 2017 een wetswijzing[39] en KB goedgekeurd waardoor gemeenten nu ook een **retributie** van maximaal 50 euro kunnen heffen voor het **vernieuwen, verlengen of vervangen van bepaalde verblijfsvergunningen** (voornamelijk A-kaarten). Die retributie komt bovenop de reeds bestaande kost van de verblijfskaart (momenteel 17,50 euro).

31 Amendement tot aanpassing van verordening (EG) Nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

32 Europese Raad, *Visa: Raad stelt verordening over visumliberalisering voor Georgiërs vast*, 27 februari 2017. Beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/02/27-visa-liberalisation-georgia.

33 Europese Commissie, *Fifth Report on the Progress made in the Implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, 2 maart 2017, p. 9.

34 Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, *B.S.*, 25 januari 2017.

35 Persmededeling van Minister van Binnenlandse Zaken, *Minister Jambon: "Veiligheid Thalys en Eurostar verhogen"*, 27 januari 2017. Beschikbaar op: www.janjambon.be/nieuws/minister-jambon-veiligheid-thalys-en-eurostar-verhogen.

36 Wet van 18 december 2016 tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.*, 08 februari 2017.

37 *KB van 27 januari 2017 tot wijziging van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.*

38 Voor de bedragen zie ook website DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/nl/nieuws/pages/de_bijdrage.aspx.

39 Wet van 18 december 2016 tot wijziging van de wet van 14 maart 1968 tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfsbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953, *B.S.*, 2 februari 2017.

Kader 10.

Europese Grens- en Kustwacht

De Europese grens- en kustwacht werd opgericht in **september 2016, dus minder dan een jaar na het voorstel van de Europese Commissie,** na de goedkeuring van een nieuwe verordening[40] ter vervanging van de verordening tot oprichting van het agentschap Frontex in 2004[41]. Dit snelle besluitvormingsproces vloeit voort uit de Europese Migratieagenda van maart 2015[42] die al de noodzaak had benadrukt om de bevoegdheden van het agentschap Frontex te herzien.

Die Europese grens- en kustwacht bestaat uit een Europees Grens- en kustwachtagentschap (hierna "het Agentschap"), dat voortbouwt op Frontex, maar voorzien van een ruimere opdracht en bevoegdheden, meer personeel en materiële middelen, alsook de diverse nationale autoriteiten die met het grensbeheer zijn belast. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor het beheer van hun buitengrenzen, in hun eigen belang, evenals de gemeenschappelijke grenzen van alle lidstaten. Het Agentschap zou op zijn beurt de acties van de staten in de uitvoering van maatregelen van de Europese Unie moeten helpen verbeteren, evalueren en coördineren.

De nieuwe verordening heeft tot doel het beheer van de buitengrenzen te verzekeren, zowel wat migratie, bestrijding van criminaliteit als veiligheid betreft, door een juridische en operationele versterking van de controles die aan die grenzen worden uitgevoerd. Het beheer van de buitengrenzen zal voortaan op een geïntegreerde manier gebeuren, onder de gezamenlijke bevoegdheid van de Unie, het Agentschap en de lidstaten. Dit omvat talrijke luiken, zoals de samenwerking tussen de diverse lidstaten, met derde landen en tussen de Europese agentschappen (onder andere het EASO, het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid en het Europees Bureau voor visserijcontrole), de redding op zee tijdens bewakingsoperaties of solidariteitsmechanismen.

Tot de nieuwe opdrachten van het Agentschap behoren onder andere:

- Evaluaties en aanbevelingen over de kwetsbaarheid van de buitengrenzen op basis van concrete criteria zoals de materiële, structurele, menselijke of financiële capaciteit of het niveau van paraatheid van de lidstaten om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die zich aan de buitengrenzen stellen;
- een grotere rol bij de terugkeer van derdelanders, in het bijzonder de coördinatie van activiteiten die verband houden met de terugkeer, maar ook de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperatiesop eigen initiatief van het Agentschap. Daartoe moet het reservepools van begeleiders en toezichthouders voor gedwongen terugkeer en van specialisten inzake terugkeer samenstellen;
- het leveren van een intensievere technische en operationele bijstand aan de lidstaten door middel van gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies;
- de uitwisseling van informatie over de opsporing van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie;
- een uitbreiding van zijn bevoegdheden met betrekking tot persoonsgegevens die tijdens operaties en interventies werden verzameld;
- overeenkomstig het beginsel van behoorlijk bestuur, de invoering van een mechanisme dat belast is met de behandeling van de klachten in verband met alle activiteiten van het Agentschap die, in overeenstemming met de Verordening, met volledige eerbiediging van de grondrechten moeten worden uitgevoerd. De klacht kan worden ingediend door iedere persoon, of door zijn vertegenwoordiger, die rechtstreeks de gevolgen ondervindt van de acties van het personeel. Het Agentschap moet daarop een schriftelijk en onderbouwd antwoord kunnen geven.

In december 2016 werd een snel inzetbare reservepool van 1.500 grenswachters beschikbaar gesteld, waarvan 30 personen door België werden aangeleverd[43]. Die pool zal in geval van crisis binnen de vijf dagen operationeel zijn. Sinds januari 2017 zijn de teams belast met de terugkeeroperaties, bestaande uit ambtenaren van de lidstaten en van geassocieerde landen, eveneens actief[44].

40 Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht (...).

41 Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

42 *Een Europese migratieagenda*, COM(2015) 240 final, Brussel, 13 mei 2015.

43 Europese Commissie, *Fact Sheet: Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency,* 6 oktober 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.htm.

44 Zie meer bepaald de persmededeling: *Europa's buitengrenzen beter beveiligen: Europees grens- en kustwachtagentschap gaat van start*, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/10/06-launch-ebcg-agency.

Focus: Humanitaire visa

De focus herneemt de inhoud van Myriadoc #4.

Humanitaire visa worden meer dan ooit aangehaald als een legaal en veiliger migratiekanaal naar België en Europa.
De afgelopen twee jaar zijn de cijfers dan ook sterk gestegen: bijna 1.200 humanitaire visa afgegeven in 2016. Myria buigt zich over dit zeer gemediatiseerde onderwerp.



In de media was er de voorbije maanden veel te doen rond humanitaire visa wegens de zogenoemde 'visumrel'. Bovendien worden humanitaire visa vandaag vaker dan ooit aangehaald in de roep om veiligere, legale migratiekanalen naar België en Europa.

De cijfers zitten de laatste twee jaar in de lift, en in 2016 werden bijna 1.200 humanitaire visa afgeleverd. Tegelijk is er over deze visa maar weinig bekend en wordt er maar met mondjesmaat informatie over vrijgegeven. Wie krijgt deze visa, om welke redenen en op welke basis? Concrete bronnen over de thematiek zijn er nauwelijks.

Myria dook in het beschikbare materiaal en de parlementaire vragen, analyseerde de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken, en deed interviews onder meer met personen die aanvragers van een humanitair visum begeleiden[45]. Myria wil hier graag alle respondenten en partners bedanken die hebben geholpen met de inzameling van de informatie om deze focus samen te stellen.

1. WAT ZEGT DE WET OVER HUMANITAIRE VISA?

De Belgische wet spreekt nergens expliciet over de mogelijkheid om een visum te bekomen op basis van humanitaire redenen. Toch kan zowel een visum kort verblijf als lang verblijf om humanitaire redenen worden aangevraagd om naar België te komen. Wat is dan de wettelijke basis hiervoor?

Lang verblijf = Visum D om humanitaire redenen om langer dan drie maanden in België te verblijven

Hoewel de mogelijkheid niet als dusdanig is ingeschreven in de wet, kan de staatssecretaris onder zijn algemene bevoegdheid op basis van artikel 9 en 13 van de Belgische vreemdelingenwet, een visum voor langer dan drie maanden verlenen. Dit is een discretionaire bevoegdheid, dus de staatssecretaris en DVZ hebben een brede appreciatiemarge bij hun beslissing om dit visum toe te kennen.

Kort verblijf = Visum C om humanitaire redenen om minder dan drie maanden in België te verblijven

De Europese visumwetgeving voorziet de mogelijkheid voor de lidstaten om voor humanitaire redenen onder soepelere regels een visum kort verblijf toe te kennen. De lidstaten mogen immers op die basis afwijken van de gemeenschappelijke normen over de voorwaarden om een visum kort verblijf toe te kennen. Wanneer een lidstaat beslist een kort verblijf visum op die basis toe te kennen gaat het om een visum met territoriaal beperkte geldigheid: het is enkel geldig om toegang te krijgen tot de lidstaat die het heeft afgeleverd, en dus niet voor de hele Schengenzone.

Dit alles is voorzien in artikel 25 lid 1, a, i van de Europese Visumcode (810/2009/EG) en artikel 5 lid 4, c van de Europese Schengengrenscode (562/2006/EG). De wetgeving is rechtstreeks van toepassing in het Belgisch recht. Er is geen omzetting of wetswijziging nodig om de humanitaire uitzondering toe te passen.

2. IN DE PRAKTIJK: WIE KOMT IN AANMERKING VOOR EEN HUMANITAIR VISUM?

Wat is de praktijk? Kan het dienen als een legaal migratiekanaal voor mensen op de vlucht en hun familieleden? In principe kan iedereen een humanitair visum aanvragen. In de praktijk is dit tijdrovend en vaak duur (zie punt 3.). Het resultaat is ook uiterst onzeker. Er zijn geen criteria voor wie in aanmerking komt voor een dergelijk visum. Het betreft een discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris en DVZ. Het is dus een gunst, geen recht.

De cijfers (zie punt 4) vertellen ons heel wat maar geven geen motief voor de toekenning of weigering van visa. Gezien het discretionaire karakter kunnen we sowieso niet alle verschillende situaties ophelderen die tot de toekenning van een humanitair visum hebben geleid. Wel is het mogelijk – op basis van de praktijk en de verzamelde info – enig inzicht te geven in de categorieën van situaties waarin een dergelijk visum geregeld wordt afgeleverd.

45 Onder meer met Caritas, BCHV, UNHCR, FOD Buitenlandse Zaken.

Globaal gezien gaan de humanitaire visa kort verblijf voor het grootste deel over hervestigden en vluchtelingen op uitnodiging, naast allerlei dringende humanitaire en medische situaties. De humanitaire visa lang verblijf gaan voor zover bekend meestal over een uitgebreide vorm van gezinshereniging (maar met andere regels en voorwaarden). Hieronder belichten we dit in detail.

2.1. | Humanitair visum kort verblijf, voor wie? Is dit ook een legaal migratiekanaal voor mensen op de vlucht?

Voor zover Myria bekend, werden – tot voor kort (zie verder) – humanitaire visa kort verblijf afgeleverd in drie soorten situaties:

- Prangende situaties van diverse aard;
- Vluchtelingen "op uitnodiging":
  - ➜ Personen die geselecteerd zijn in het kader van hervestiging of
  - ➜ Bij uitzonderlijke reddingsoperaties.

2.1.1. | Prangende situaties van diverse aard

Humanitaire visa kort verblijf kunnen worden afgeleverd om allerlei redenen van prangende humanitaire of medische omstandigheden voor personen die strikt genomen niet voldoen aan de voorwaarden voor een Schengenvisum. Enkele voorbeelden: een dringend bezoek aan een ernstig ziek familielid in België, een begrafenis, een medische ingreep zoals een transplantatie of dringende hartoperatie.

2.1.2. | Asielvisum enkel voor vluchtelingen op uitnodiging

Kan een humanitair visum ook een asielvisum zijn? Het antwoord op die vraag is 'ja', maar binnen een erg beperkt kader. Een humanitair visum kan – voor zover Myria weet – in de praktijk niet worden verkregen met het doel asiel aan te vragen in België, tenzij voor 'vluchtelingen op uitnodiging': met name personen die geselecteerd zijn in het kader van hervestiging of bij uitzonderlijke operaties (zie verder). Wel is het zo dat een deel van de mensen die met een humanitair visum naar België komen hier nadien asiel aanvragen.

Die 'vluchtelingen op uitnodiging' kregen tot hiertoe een visum kort verblijf (visum C) om humanitaire redenen, om na aankomst in België officieel asiel aan te kunnen vragen. De praktijk om dit via een visum C te doen, strookt niet met de recente uitspraak van het Europees Hof van Justitie (zie Kader 12). België heeft die praktijk dan ook heel recent bijgesteld. Sinds maart 2017, zouden deze personen een humanitair visum D krijgen.

We gaan kort in op beide groepen. Over hervestiging is heel wat bekend, over de reddingsoperaties veel minder.

Hervestigden

Hervestigden worden geselecteerd in een derde land en ondergaan hetzelfde asielonderzoek als asielzoekers in België. Wel wordt het principe van eenheid van het gezin gerespecteerd, dus kunnen in principe de leden van het kerngezin samen worden hervestigd. Tijdens de selectiemissies wordt nog geen beschermingsstatus toegekend – dat kan alleen op Belgisch grondgebied. Om naar België af te reizen werd (tot maart 2017, arrest van het Hof van Justitie) een visum C afgeleverd. De asielprocedure na aankomst is evenwel een formaliteit en een status wordt na aankomst zeer snel toegekend. Het aantal personen dat via hervestiging naar België kwam, bedroeg 25 in 2011, 0 in 2012, 100 in 2013, 34 in 2014, 276 in 2015 en 452 in 2016[46]. In 2015 ging het om 188 Syriërs en 88 Congolezen. In 2016 ging het om 448 Syriërs en 4 Congolezen[47].

Uitzonderlijke reddingsoperaties

In verband met die uitzonderlijke operaties zijn er twee operaties uit 2015 van Syrische christenen in de actualiteit gekomen: een groep van 244 christenen uit Aleppo in de eerste helft van 2015, en een groep van 37 Syriërs uit Noord-Syrië eind december 2015[48].

Over de tweede groep zei de staatssecretaris voor Asiel en Migratie: "Het gaat om christenen die zich omwille van

46 EMN Belgium, *Resettlement and humanitarian admission in Belgium*, december 2016, p.68.

47 Deze cijfers zijn onder meer beschikbaar via: www.hervestiging.be/nieuws/meer-hervestigde-vluchtelingen-2016-0.

48 Bron van de cijfers, zie meerdere parlementaire vragen en antwoorden, onder meer Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0480, Bulletin B073, Publicatiedatum 17/05/2016. Beschikbaar op: www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml.

hun geloofsovertuiging in een extreem precaire situatie bevonden. De vraag om aan deze personen een visum toe te kennen kwam vanuit de Syrisch-Orthodoxe Kerk en zij hebben ook de selectie van de personen gedaan, kwetsbaarheid was daarbij het bepalende criterium. De rol van de Belgische autoriteiten beperkte zich tot een voorafgaande veiligheidsscreening en vervolgens het afleveren van de visa op de ambassade in Libanon. Deze operatie gebeurde in nauw overleg met de minister van buitenlandse zaken, Didier Reynders."

Voorts zei hij dat de personen van de reddingsoperaties na aankomst in België hetzelfde traject doorlopen als andere asielzoekers. Half mei 2016 had het merendeel van de 244 christenen uit Aleppo een positieve beslissing ontvangen[49].

Op vragen over de redenen van de selectie van deze christenen ten aanzien van anderen, verwees de staatssecretaris naar een resolutie van de Kamer[50], aangenomen tijdens de vorige legislatuur in april 2014, over de bescherming van de christelijke gemeenschap en de andere religieuze en levensbeschouwelijke minderheden[51].

Uit de cijfers en uit (intentie)verklaringen van de staatssecretaris kunnen we afleiden dat er **in 2016**, net als in 2015, **nog reddingsacties** door de Belgische overheid gebeurden. Over de opgezette reddingsacties van Syrische christenen, zei de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in antwoord op parlementaire vragen immers: "... Wij zijn trouwens niet het enige West-Europese land dat dergelijke operaties op poten zet. U hebt het over een geheimzinnige operatie. Wel, dat is gewoon nodig. Wij reiken ook niet altijd humanitaire visa uit op basis van artikel 9 van de wet. Soms geven wij gewoon doorgangsvisa en komen betrokkenen hier in de gewone asielprocedure terecht." In de repliek: "Heb ik goed begrepen dat u zei dat er nog dergelijke reddingsacties zullen georganiseerd worden zoals deze in 2015?", waarna in het verslag is genoteerd: "(*Instemming*)". Ook op zijn blog schreef staatssecretaris Francken op 5 juni 2016: "Ik ga dan ook onverstoord op deze ingeslagen weg verder. Ik blijf me inzetten voor christenen en religieuze minderheden in de Arabische wereld."[52] Op 16 april 2017 stelde de Staatssecretaris opnieuw op zijn blog: "De Aleppo-operatie van het voorjaar van 2015 was het begin, niet het einde."[53] In de pers zei hij dezelfde dag dat op twee jaar tijd meer dan 600 christenen uit Syrië een humanitair visum werd verleend[54]. In de cijfers gaan we hier verder op in.

Kader 11.

Een visum kort verblijf aanvragen om daarna asiel aan te vragen?

De procedure om een humanitair visum lang verblijf te verkrijgen in een Belgische diplomatieke post is door de regelgeving helemaal niet nader omschreven[55]. Er bestaan geen teksten waarin voorwaarden of weigeringsmotieven worden bepaald. Bovendien is er evenmin een maximale behandelingstermijn voorzien, waardoor de wachttijd voor de aanvragers voor onbepaalde tijd kan worden verlengd. De Europese Visumcode, daarentegen, voorziet wel nauwkeurige regels en verplicht de lidstaten om een beslissing te nemen binnen een termijn van ten hoogste 15 dagen (die onder uitzonderlijke omstandigheden kan worden verlengd tot 60 dagen)[56]. Die Visumcode is enkel van toepassing op visa voor kort verblijf (minder dan 90 dagen) en verplicht de lidstaten in principe om de afgifte van een visum aan een vreemdeling te weigeren indien er "redelijke twijfel bestaat over (...) zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum[57]. Diezelfde code staat de lidstaten wel toe om een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven aan personen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen "wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht"[58]. Op basis van die bepaling werden aanvragen voor een humanitair visum ingediend door twee Syrische gezinnen uit de streek van Aleppo die openlijk verklaarden dat ze een

49 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0480, Bulletin B073, Publicatiedatum 17/05/2016.

50 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Resolutie over de bescherming van de christelijke gemeenschap en de andere religieuze en levensbeschouwelijke minderheden in Noord-Afrika, het Nabije Oosten en het Midden-Oosten, DOC 53 3487/005, 23 april 2014. Deze legislatuur werd opnieuw dit voorstel van resolutie ingediend (DOC 54 1975).

51 Onder meer op: Theo Francken, *Zeep van Aleppo*, 5 juni 2016, https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo.

52 Theo Francken, *Zeep van Aleppo*, 5 juni 2016, https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo.

53 Theo Francken, *600 Syrische Christenen gered*, 16 april 2017, https://theotuurt.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered.

54 De Zondag, *België redt 600 Syrische christenen*, 16 april 2017. Beschikbaar op: www.knack.be/nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

55 Artikel 9 van de vreemdelingenwet beperkt zich ertoe te stellen: "Om langer dan [3 maanden] in het Rijk te mogen verblijven, moet de vreemdeling (...) daartoe gemachtigd worden door de Minister of zijn gemachtigde" en merkt verder op: in principe "moet deze machtiging door de vreemdeling aangevraagd worden bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland".

56 Verordening nr. 810/2009 van 13 juli 2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (hierna "Visumcode").

57 Art. 32 van de Visumcode.

58 Art. 25 §1 van de Visumcode.

asielaanvraag wilden indienen in België. Die aanvragen hebben aanleiding gegeven tot gerechtelijke procedures die bijzonder veel aandacht hebben gekregen in de media.

De aanvragen van het eerste gezin werden in augustus 2016 ingediend door een familie dat contacten had gelegd met een Belgisch gezin dat bereid was om hen in hun woning onderdak te verschaffen. Het Syrische gezin legde uit dat het een onderkomen had gevonden in het huis van een oom die uit Syrië was weggevlucht nadat hun eigen woning door de bombardementen in Aleppo helemaal was verwoest. Nadat het visum drie weken na de aanvraag door de DVZ werd geweigerd, werd door hun advocaat een beroep tot opschorting bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend bij de RvV. Na een eerste opschorting van die beslissingen, nam de DVZ een nieuwe beslissing om het visum te weigeren die opnieuw bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd opgeschort door de RvV[59]. Na een derde weigeringsbeslissing waarvan de inhoud nagenoeg identiek was aan die van de eerste beslissing, besliste de RvV om die beslissing opnieuw op te schorten en om als voorlopige maatregel te bevelen dat binnen een termijn van 48 uren een visum moest worden afgegeven[60].

De Belgische staat diende een cassatieberoep in bij de Raad van State tegen de drie arresten van de RvV die de visumweigeringen hadden opgeschort. Na de weigering van de DVZ om het visum af te geven, werd een (spoedeisende) procedure in kort geding ingeleid voor de rechtbank van eerste aanleg. Die besliste eerst om de Belgische staat te veroordelen tot de afgifte van het visum op straffe van een dwangsom van 4.000 euro per dag vertraging[61]. Nadat daartegen beroep (derdenverzet) werd aangetekend door de staat, bevestigde een andere rechter van dezelfde rechtbank dat de staat verplicht was om het visum af te geven, maar besliste dat hij niet de bevoegdheid had om de staat te veroordelen tot de betaling van dwangsommen[62].

Op 7 december 2016 bevestigde het Hof van Beroep dat de Belgische staat verplicht was om het arrest van de RvV na te leven en dus om het visum af te geven, en dat de rechtbanken wel degelijk bevoegd zijn om de staat te veroordelen tot de betaling van een dwangsom, die op 4.000 euro per dag was vastgelegd, indien deze verplichting niet werd nageleefd[63]. Op 14 december 2016 schorste het Hof de tenuitvoerlegging van de betaling van de dwangsom tot een definitieve beslissing was genomen door de RvV of de Raad van State[64]. Op 24 maart 2017 besliste de RvV dat de schorsing van de visumweigering en de verplichting om een visum af te geven niet langer relevant waren. Volgens de RvV is de eerste beslissing om een visum te weigeren, die door de DVZ in september 2016 werd genomen, "definitief" geworden, omdat de advocaat tegen die beslissing geen beroep tot nietigverklaring had ingesteld. Zelfs indien de RvV de negatieve beslissingen die daarop volgden zou vernietigen, zou deze eerste weigering nog altijd geldig blijven aangezien ze niet meer kan worden aangevochten. De RvV besliste dan ook dat het gezin er geen "belang" meer bij had om de procedure verder te zetten[65]. Als gevolg van dit arrest, zal de staat dus geen dwangsommen moeten betalen, aangezien de verplichting om een visum af te geven niet langer bestaat en het Hof van Beroep de betaling van een dwangsom had opgeschort tot aan de beslissing van de RvV die ongunstig is voor het gezin. Het gezin kan tegen deze uitspraak wel nog cassatieberoep aantekenen bij de Raad van State.

Het tweede dossier betreft de visumaanvragen die in oktober 2016 werden ingediend door een christelijk-orthodox gezin. De vader verklaarde namelijk dat hij door een terreurgroep was ontvoerd, geslagen en gefolterd alvorens hij uiteindelijk na betaling van losgeld in vrijheid werd gesteld. Ze wensten bescherming te krijgen in België wegens de oorlog en de algemene veiligheidssituatie, maar ook omdat er een risico van vervolging bestond wegens hun orthodoxe geloofsovertuiging. Na de weigering van de DVZ om een visum af te geven, drie dagen na indiening van het verzoek, diende de advocaat van het gezin een beroep tot opschorting bij uiterst dringende noodzakelijkheid in bij de RvV. Die instantie besloot om advies te vragen bij het HvJEU[66]. Na het arrest van het HvJEU, waarbij werd beslist dat het recht van de EU niet van toepassing was op de zaak in kwestie (zie onderstaand kader), besliste de RvV uiteindelijk om het beroep van het gezin af te wijzen. De RvV was van oordeel "dat geen enkel gunstig gevolg kon worden voorbehouden aan het verzoek (…) om aan hen visa met territoriaal beperkte geldigheid af te geven op grond (…) van de visumwetgeving. De vernietiging van de visumweigering verplichtte DVZ er niet toe de aanvraag als een aanvraag van een visum voor lang verblijf te beschouwen en als dusdanig te behandelen. De RvV kwam dus tot het besluit dat het gezin geen belang meer had bij deze procedure[67].

59 RvV, 7 en 14 oktober 2016, nr. 175 973 en nr. 176 363.
60 RvV, 20 oktober 2016, nr. 176 577. De RvV vermeldt dat het enige verschil de vermelding is dat tegen het vorige arrest van de RvV beroep werd aangetekend bij de Raad van State.
61 Brussel, 25 oktober 2016, nr. 16/3438/B. Alle aangehaalde uitspraken van de rechtbank van eerste aanleg en van het Hof van Beroep zijn beschikbaar in de databank van het Agentschap Integratie & Inburgering www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.
62 Brussel, 7 november 2016.
63 Hof van Beroep, Brussel, 7 december 2016.
64 Hof van Beroep, Brussel, 14 december 2016, nr. 2016/QR/109.
65 RvV (3 rechters), 24 maart 2017, nr. 184 326.
66 RvV (algemene vergadering), 8 december 2016, nr. 179 108.
67 RvV (algemene vergadering), 30 maart 2017, nr. 184 913.

Kader 12.

Verplicht het Europees recht de lidstaten om een humanitair visum af te geven indien de visumweigering een risico op onmenselijke of mensonterende behandeling inhoudt?

Het beginsel van de soevereiniteit van de lidstaten houdt in dat zij het recht hebben om controle uit te oefenen op de toegang tot hun grondgebied en op de immigratie, onder andere door middel van het visumbeleid. Anderzijds bevat het Europees-recht een absoluut verbod op onmenselijke en mensonterende behandeling[68]. Dit houdt in dat het verboden is om een persoon terug te sturen naar een plaats waar er een ernstig risico bestaat dat hij aan mishandeling zal worden onderworpen. Een lidstaat moet dit verbod respecteren, niet enkel op haar eigen grondgebied, maar onder bepaalde voorwaarden ook wanneer zij buiten haar grondgebied optreedt. Bijvoorbeeld, wanneer de kustwacht van een lidstaat van de Raad van Europa op volle zee een vaartuig met migranten onderschept, mag zij die niet terugsturen naar de plaats waar ze vandaan kwamen zonder zich ervan te vergewissen of ze een risico op mensonwaardige behandeling lopen[69]. Gaat dit – absolute – verbod op onmenselijke en mensonterende behandeling zo ver dat een lidstaat wordt verplicht om een visum af te geven aan een persoon die een reëel risico op dergelijke behandeling loopt wanneer hij dit visum niet krijgt?

De rechtspraak van sommige rechters van de RvV en de Raad van State

Sinds enkele jaren hebben sommige rechters van de RvV een positief antwoord gegeven op die vraag door visumweigeringen bij hoogdringendheid te schorsen in voor de betrokken personen zeer precaire of alarmerende veiligheidssituaties[70]. In 2013 bekrachtigde de Raad van State die rechtspraak van de RvV en was van oordeel dat wegens het absolute karakter dat aan artikel 3 van het EVRM wordt toegekend, "de staten die partij zijn bij het Verdrag, zoals het Koninkrijk België, de plicht hebben om niet alleen het recht niet te schenden dat door deze bepaling wordt beschermd, maar eveneens om schendingen van dit recht te voorkomen, ook indien het risico bestaat dat ze buiten hun grondgebied worden begaan door buitenlandse overheden"[71].

Uitspraak van het HvJEU: het recht van de EU is niet van toepassing

Naar aanleiding van een vraag van de RvV in een zaak waarbij een visum werd geweigerd aan een orthodox gezin van Aleppo (zie kader hierboven), heeft de Grote Kamer van het HvJEU, beslist dat het recht van de EU – en dus de waarborgen van het Handvest, waaronder het asielrecht – niet van toepassing was op deze visumaanvraag[72]. Het HvJEU heeft dus niet geantwoord op de vraag die door de RvV gesteld was.

De visumcode heeft slechts betrekking op visa van ten hoogste 90 dagen. Volgens het Hof is die code dus niet van toepassing op personen die een humanitair visum voor kort verblijf aanvragen met de bedoeling om in de betreffende lidstaat asiel aan te vragen en er bijgevolg voor een periode van meer dan 90 dagen te blijven.

Een dergelijke aanvraag valt dus "volgens de huidige stand van het recht van de Europese Unie uitsluitend onder het nationaal recht". Volgens het Hof zou het toegeven van het tegendeel de mogelijkheid bieden aan een asielzoeker om door het indienen van een visumaanvraag de lidstaat te kiezen waar hij een asielaanvraag kan indienen en zodoende de criteria te omzeilen die door de Dublin-verordening zijn vastgelegd. Het Hof onderstreept ook dat

68 Art. 3 van het EVRM en art. 4 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

69 EHRM, *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië*, 23 februari 2012, nr. 27765/09. Voor andere situaties in verband met de extraterritoriale verantwoordelijkheid van de lidstaten, zie MyriaDocs #3, *Het juridisch statuut van verstekelingen. Grondrechten, tussen schip en wal?*, april 2017, pp. 14-17.

70 Zie RvV 22 december 2011, nr. 72.489, RvV 31 mei 2012, nr. 82.114, RvV 16 november 2012, nr. 91.580, RvV 23 oktober 2014, nr. 131.930, RvV 1 juli 2015, nr. 148999, RvV 29 februari 2016, nr. 163.309, RvV 15 maart 2016, nr. 164.152, RvV 22 maart 2016 nr. 164.561, RvV 14 oktober 2016, nr. 176.364 en andere referenties geciteerd in Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publicatie voorzien in juni 2017].

71 RvS, ordonnantie nr. 9681 van 22 mei 2013.

72 HvJEU [GK], X en X t. Belgische staat, 7 maart 2017, C-638/16 PPU.

het toegeven van het tegendeel er zou op neerkomen dat *de facto* wordt aanvaard dat asielaanvragen kunnen worden ingediend in de ambassades van de Europese landen, terwijl het Europese asielstelsel de lidstaten er alleen maar toe verplicht om de asielaanvragen te onderzoeken die op hun grondgebied worden ingediend en niet die welke in een diplomatieke post worden ingediend.

Het juridisch debat is misschien nog niet afgelopen

De conclusie van het HvJEU wekt verbazing in die zin dat noch DVZ (die de visumaanvragen had behandeld op basis van de visumcode zonder hun wettelijke grondslag ter discussie te stellen) noch de RvV (die de vraag aan het Hof had voorgelegd) de toepassing van het recht van de EU in twijfel hadden getrokken. Het Hof heeft een argumentatie gevolgd die *a posteriori* aan haar werd voorgelegd door de Belgische staat en de steun kreeg van de Europese Commissie en van 13 andere lidstaten. Er dient te worden opgemerkt dat de interpretatie van het HvJEU in tegenspraak is met hetgeen werd voorgesteld door advocaat-generaal Paolo Mengozzi, die van oordeel was dat het recht van de EU wel degelijk van toepassing was en aan de lidstaten oplegde om een visum af te geven wanneer er "ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de weigering tot afgifte van dit document rechtstreeks ten gevolge zal hebben dat personen die internationale bescherming zoeken, worden blootgesteld aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen"[73] .

De advocaat-generaal was eveneens van oordeel dat het ontbreken van familiebanden van de aanvrager van het visum met een onderdaan van de lidstaat waar de aanvraag wordt ingediend "niet van invloed is", gelet op het absolute karakter van het verbod op mishandeling. Volgens hem moet "het schrikbeeld dat is opgeroepen door vele van de regeringen die hebben deelgenomen aan de terechtzitting voor het Hof, te weten dat zich bij de consulaire vertegenwoordigingen van de lidstaten een opstopping zou voordoen ten gevolge van een oncontroleerbare vloedgolf van aanvragen voor humanitaire visa", worden genuanceerd[74].

Volgens Paolo Mengozzi wordt dit aangetoond door de ervaring van het gezin in kwestie, aangezien het eerst een afspraak op het consulaat van België heeft moeten krijgen om voor 48 uur een vrijgeleide te bekomen om zich naar Libanon te begeven, daarna een bijzonder risicovol traject heeft moeten afleggen, zich persoonlijk heeft moeten aanbieden op het consulaat om de aanvraag in te dienen en dan naar Syrië is moeten terugkeren om het antwoord af te wachten. Hij merkt verder op dat de afgifte van visa aan een groep christenen van Aleppo in 2015 door de Belgische autoriteiten, waaraan in de media nochtans veel aandacht werd geschonken, daarna niet tot een massale toevloed van visumaanvragen bij de Belgische diplomatieke posten heeft geleid.

Bovendien benadrukt de advocaat-generaal dat de weigering om een visum af te geven in dergelijke omstandigheden "er uiteindelijk op neerkomt dat verzoekers (…) rechtstreeks ertoe worden aangezet om (…) hun leven toe te vertrouwen aan degenen tegen wie de Unie en haar lidstaten, in het bijzonder in het Middellandse Zeegebied, grote operationele en financiële inspanningen leveren om hun criminele activiteiten een halt toe te roepen en te doen ophouden!"[75] De oplossing waarvoor door het HvJEU werd gekozen, was dus niet de enig mogelijke optie op basis van het Europees recht.

Volgens het Hof is het immers de bedoeling van de persoon die een visum voor kort verblijf aanvraagt die bepaalt of het recht van de Europese Unie al dan niet van toepassing is. De zaak waarover het Hof heeft geoordeeld, had betrekking op personen die eerlijk genoeg waren geweest om te vermelden dat ze een asielaanvraag wilden indienen in België. Zullen de lidstaten in andere gevallen die niet-uitgesproken bedoeling kunnen achterhalen op basis van andere elementen, van de context? Op die vraag geeft het Hof geen antwoord.

Het HvJEU heeft zich enkel uitgesproken over de toepassing van het EU recht en van het Handvest van de Grondrechten, maar niet over die van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het debat zou opnieuw op gang kunnen worden gebracht door een wetswijziging die de aflevering van humanitaire visa binnen de EU zou omkaderen of door een vergelijkbare zaak die voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gebracht[76].

73 Conclusies van de advocaat-generaal Paolo Mengozzi, 7 februari 2017, zaak C-638/16.

74 Ibid., §172.

75 Ibid., §173.

76 Dat Hof was eerder al van oordeel dat het EVRM het Verenigd Koninkrijk niet verplichtte om een visum toe te kennen aan een aanvrager die van terrorisme werd verdacht in Pakistan, omdat hij vreesde voor mishandelingen, willekeurige opsluiting en een oneerlijk proces. Het Hof oordeelde dat men aan de lidstaten geen positieve verplichting kon opleggen om een visum af te geven aan iedereen die een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandelingen loopt, ongeacht de plaats in de wereld waar hij zich bevindt (EHRM (arrest), *Abdul Wahab Khan t. Verenigd Koninkrijk*, 28 januari 2014, nr. 11987/11, §27).

2.2. | Humanitaire visum als uitgebreide vorm van gezinshereniging?

Voor zover bekend bij Myria worden **in de huidige praktijk regelmatig humanitaire visa lang verblijf afgeleverd** in volgende situaties:[77]

- Meerderjarige dochter/zoon[78] wiens ouders een verblijfstitel of internationale beschermingsstatus in België hebben en die ten laste is van hen;
- Minderjarige broertjes/zusjes van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling [NBMV] met een internationale beschermingsstatus in België, indien de ouders van de NBMV de gezinshereniging aanvragen;
- Koppels die religieus of gewoonterechtelijk gehuwd zijn.

Mensen in andere **situaties lijken veel moeilijker** een positief antwoord te krijgen op hun aanvraag humanitair visum lang verblijf:

- Alleenstaande geïsoleerde (groot)ouder die behoeftig is en zodoende ten laste is van de persoon met internationale bescherming of verblijfstitel in België;
- Feitelijk geadopteerde kinderen[79]: kinderen onder voogdij, pleegkinderen (zonder officieel internationaal erkende adoptieband of juridische afstammingsband);
- Koppels die feitelijk samenwonen en dus niet getrouwd, noch burgerlijk, noch religieus of gewoonterechtelijk hun band kunnen bewijzen. In dit geval lijkt de aanwezigheid van gemeenschappelijke kinderen een cruciaal element om hun langdurige relatie te bewijzen.
- Echtgenote of partner waarbij de gezinshereniger onvoldoende bestaansmiddelen kan aantonen. Hierbij denken we aan de gezinshereniger die omwille van invaliditeit, handicap of leeftijd enkel een inkomen kan voorleggen dat behoort tot het aanvullend bijstandsstelsel, waardoor dit inkomen niet in aanmerking genomen wordt door DVZ om aan de bestaansmiddelenvoorwaarde voor het recht op gezinshereniging te voldoen[80]. Daarnaast komt het ook vaak voor dat de echtgenote of partner van een persoon met internationale bescherming vanwege een situatie van overmacht de aanvraag niet binnen het jaar heeft kunnen indienen, terwijl de gezinshereniger de taal nog niet voldoende machtig is om te kunnen werken.

Het is onmogelijk om via de statistische gegevens na te gaan op basis van welke motieven een humanitair visum lang verblijf wordt afgeleverd, noch welke categorie het meeste voorkomt. In een antwoord op een parlementaire vraag zei de staatssecretaris voor Asiel en Migratie begin 2016 dat er geen statistisch onderscheid wordt bijgehouden. Hij stelde wel: "*meestal betreft het meerderjarige kinderen van personen die hier reeds een verblijfstitel hebben of zullen krijgen.' Concreet betreft het bijvoorbeeld een minderjarige erkende vluchteling die op basis van artikel 10 van de wet van 15 december 1980 zijn ouders en minderjarige broers en zussen laat overkomen. Voor de meerderjarige broer of zus moet echter een aanvraag worden ingediend om humanitaire redenen*"[81].

Uit gesprekken die Myria voorafgaand aan deze analyse had met verschillende experten op het terrein blijkt dat – in hun ervaring – de meeste aanvragen voor een humanitair visum lang verblijf ingediend worden voor de eerste twee categorieën: de meerderjarige kinderen van personen met verblijfsrecht in België en de minderjarige broers/zussen van de NBMV die internationale bescherming heeft gekregen in België en wiens ouders tegelijkertijd de vraag tot gezinshereniging indienen.

Omdat er geen wettelijke criteria zijn en er nooit publieke instructies zijn geweest over de behandeling van humanitaire visa, kunnen we enkel uitgaan van de ervaring op het terrein.

In de praktijk kan een rode draad ontwaard worden in de elementen met dewelke DVZ in zijn beoordeling van de aanvragen rekening houdt:[82]

77 BCHV, *Praktische handleiding humanitaire visumaanvragen voor familieleden van begunstigden van internationale bescherming in België*, april 2016, pp. 2-5; Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publicatie voorzien in juni 2017] Zie ook: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0394, zittingsperiode 54, B060, 1 februari 2016.

78 Hoewel het moeilijk is om uit de praktijk een vaste leeftijd af te leiden, blijkt het uit de praktijk voor meerderjarige kinderen boven de leeftijd van ongeveer 21 jaar veel moeilijker om een humanitair visum te verkrijgen.

79 Voorbeeld: weeskinderen die onder de hoede werden genomen van een familielid/kennis, broertje/zusje onder de hoede genomen, … Dit zijn geen eenvoudige dossiers, DVZ wil immers – terecht – geen mensensmokkel in de hand werken. In veel landen echter worden deze minderjarige kinderen als deel van het gezin beschouwd. Voor meer informatie zie ook: www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/humanitair-visum/humanitair-visum-op-basis-van-voogdij.

80 Zie analyse hoofdstuk 6: recht op een gezinsleven voor personen met een handicap.

81 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0394, zittingsperiode 54, B060, 1 februari 2016. Volgens informatie waarover Myria beschikt moeten minderjarige broers en zussen in de praktijk hun aanvraag evenwel ook op grond van artikel 9 Vw indienen.

82 Astrid Declercq, *Het humanitair visum, uiteenzetting tijdens studiedag 'Gezinshereniging en humanitair visum'*, georganiseerd door het Agentschap Integratie & Inburgering, 19 december 2016, Leuven. Zie ook: BCHV, Praktische handleiding humanitaire visumaanvragen voor familieleden van begunstigden van internationale bescherming in België, april 2016 en Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publicatie voorzien in juni 2017].

- Het aantonen van "bijzondere banden": hechte financiële en affectieve afhankelijkheidsband van de achtergebleven familieleden met de persoon die in België verblijft;
- Het aantonen van de humanitaire, precaire en geïsoleerde situatie in het herkomstland of land van verblijf waarbij er geen andere dichte familieleden zijn die voor het betrokken familielid kunnen zorgen. De algemene oorlogssituatie in het land volstaat echter niet voor DVZ. Het is belangrijk het dossier te leveren te "individualiseren", bijvoorbeeld door het bewijs van specifiek gevaar vanwege een specifiek profiel, religie, regio, of etnische afkomst, het bewijs van een bombardement op eigen huis, het overlijden van familieleden, enzovoort. Zo kan bijvoorbeeld ook de ziekte of ouderdom van het familielid dat achterblijft een rol spelen, of het feit dat deze geen verblijfsrecht of kans op degelijk werk, huisvesting in het transitland heeft. Deze omstandigheden kunnen tegelijk ook de afhankelijkheidsbanden vergroten;
- De financiële situatie van de persoon die in België verblijft. Deze moet in staat zijn om de betrokken familieleden ten laste te nemen, hij mag dus niet ten laste zijn van het OCMW, en moet dus een inkomen kunnen voorleggen.

Kortom, humanitaire visa lang verblijf lijken afgeleverd te worden aan ofwel andere familieleden dan de gezinsleden die een recht hebben op gezinshereniging[83], ofwel aan familieleden die wel vallen onder de categorieën die recht hebben op gezinshereniging maar waarbij er problemen zijn om te voldoen aan de voorwaarden die opgelegd worden in kader van de gezinshereniging.

Tot slot stelt de informatie waarover Myria beschikt dat de meeste humanitaire visa lang verblijf afgeleverd worden aan familieleden van personen die internationale bescherming verkregen in België. Dit sluit niet uit dat familieleden van Belgen, EU-burgers of andere niet-EU-burgers een beroep kunnen doen op een humanitair visum. Niettemin stellen we vast dat de familieleden die een humanitair visum bekomen zich meestal bevinden in een gebied waar sprake is van een conflict.

83 Art. 10 en 40 Vreemdelingenwet.

3. EEN AANVRAAG VAN EEN HUMANITAIR VISUM: EEN MOEILIJKE EN KOSTELIJKE PROCEDURE

Personen die via een humanitair visum naar België willen komen ondervinden vaak al **bij het indienen van de aanvraag verschillende hindernissen**. Deze maken het in de praktijk vaak zeer moeilijk of zelfs onmogelijk om de aanvraag in te dienen. We focussen ons in dit deel op de problemen bij het indienen van de humanitaire visumaanvraag lang verblijf. Bepaalde van deze hindernissen gelden ook voor aanvragers van een humanitaire visumaanvraag kort verblijf.

Een humanitair visum moet bij de bevoegde Belgische diplomatieke post worden ingediend[84]. Niet elk land heeft een Belgische ambassade en een humanitaire crisis heeft vaak tot gevolg dat ambassades verplicht zijn te sluiten en dat aanvragers naar verdere ambassades moeten reizen.

Die **reiswegen** kunnen lang, gevaarlijk en zeer kostelijk zijn. Ze moeten ook grondig voorbereid worden. Achtergebleven familieleden en andere personen in conflictsituaties missen vaak de steun van hun familielid in Europa of van andere familieleden om hen te begeleiden naar de ambassade en zijn dan ook vaak uitermate kwetsbaar tijdens zo'n reisweg. Vrouwen zijn in bepaalde landen ook niet toegelaten om alleen te reizen. Zeker tijdens conflictsituaties kan zo'n reisweg traumatische ervaringen meebrengen. Er zijn gevallen gekend waar personen gedood werden door soldaten of milities onderweg naar de ambassade.

Bij het oversteken van grenzen komt er vaak corruptie aan te pas, en soms hebben de buurlanden een beleid van gesloten grenzen, waardoor het soms onmogelijk wordt om naar de ambassade te reizen. Dit komt vaker voor in

84 Naar analogie met gezinshereniging met derdelander: Artikel 12bis, §1 Vreemdelingenwet: "De vreemdeling die verklaart dat hij zich in één der in artikel 10 voorziene gevallen bevindt, moet zijn aanvraag indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger die bevoegd is voor zijn woonplaats of zijn verblijfplaats in het buitenland."
Zie ook art. 4.1 en 6.1 Visumcode.

conflictsituaties. Zo ondervinden Syriërs sinds enkele jaren grote moeilijkheden om zich naar de buurlanden te begeven. Soms kunnen vluchtelingen hun eigen land ook niet gemakkelijk uit, zoals bijvoorbeeld voor personen uit Eritrea het geval is. Er volgen ook vaak arrestaties aan de grenzen.

Bovendien hebben de aanvragers vaak niet de mogelijkheid om gedurende de behandeling van de visumaanvraag maandenlang ter plaatse te blijven, en zijn zij verplicht om intussen terug te keren naar hun land van herkomst. In regel moet men tijdens alle fases van de aanvraag persoonlijk verschijnen bij de ambassade: bij het indienen zelf van de aanvraag, bij eventuele interviews, bij eventuele DNA-testen, bij de bekendmaking van de beslissing en bij het ophalen van het visum. Uitzonderlijk stelt de ambassade de aanvrager wel vrij van een persoonlijke verschijning, als hier individueel toe verzocht wordt. Niet alle ambassades zijn even flexibel. Bij de sluiting van ambassades vanwege conflictsituaties moeten andere ambassades ook plots veel meer aanvragen behandelen waardoor er minder flexibiliteit aan de dag gelegd kan worden, terwijl in precaire situaties vaak net meer flexibiliteit nodig is.

Net zoals bij een visum gezinshereniging kan een humanitair visum lang verblijf om zich te herenigen met een familielid met een internationale beschermingsstatus, ook ingediend worden bij een Belgische diplomatieke post in de buurlanden of een ander land indien zij moeilijkheden ondervinden om naar de bevoegde post te gaan. Zij moeten dan uitleggen waarom zij niet naar de bevoegde post kunnen. De mogelijkheid om de aanvraag per post (bijvoorbeeld DHL) bij de ambassade in te dienen of om de aanvraag rechtstreeks bij DVZ in te dienen wordt zelden aanvaard, zelfs indien uitzonderlijke omstandigheden worden aangegeven.

De aanvragers hebben ook niet altijd begeleiding ter plaatse om de **complexe procedure** te begrijpen en op te volgen. Vaak kennen de betrokkenen maar één taal en soms zijn ze ongeletterd. In het herkomstland of transitland zijn er meestal geen sociale hulporganisaties aanwezig die de betrokkenen kunnen ondersteunen bij hun aanvraag. De communicatiemogelijkheden met eventuele familieleden in België zijn vaak ook beperkt. Verder informeren de ambassades de betrokkenen evenmin uitvoerig over de procedure en de rechten van de aanvragers. Soms wordt er foutieve informatie meegegeven.

Aangezien de aanvragers vaak zelf vluchtelingen zijn of familieleden van vluchtelingen, is het voor de aanvragers gewoonlijk ook moeilijker of onmogelijk om de **nodige officiële documenten** te verzamelen waardoor dossiers niet altijd aanvaard worden op de ambassade. Het is vaak een zeer delicate, en soms gevaarlijke of onmogelijke taak om bij de instanties van het herkomstland de benodigde documenten aan te vragen[85]. We denken onder meer aan paspoorten, geboorte- en huwelijksakten.

Authentieke buitenlandse akten en gerechtelijke beslissingen moeten ook gelegaliseerd worden. Ook daar kan contact met de instanties dan een aanzienlijk risico vormen. Hoewel de Belgische wetgeving voorziet in de mogelijkheid om de gezinsbanden met andere bewijsmiddelen aan te tonen[86], wordt de DNA-test vaak als enige optie voorgesteld door de Belgische autoriteiten wanneer geen officiële documenten kunnen voorgelegd worden. Terwijl deze testen de situatie kunnen deblokkeren, blijft het een dure procedure die een louter biologisch begrip van familie weergeeft.

Bij een humanitaire visumaanvraag lang verblijf is het in de praktijk ook belangrijk om documenten te verzamelen die de humanitaire, precaire en geïsoleerde situatie, en de afhankelijkheidsbanden met de familiebanden in België aantonen. Algemene landeninformatie en informatie over de financiële afhankelijkheid met het familielid in België kunnen in België worden verzameld, maar overlijdensakten van familieleden, bewijzen van affectieve afhankelijkheidsbanden met de persoon in België, en bewijzen dat het familielid in het herkomstland of 'veilig' transitland geen toegang heeft tot een verblijfsrecht, werk, degelijke huisvesting en zorg, zijn moeilijker te verzamelen.

Ten slotte zijn er ook **de hoge kosten** die verbonden zijn aan het indienen van een humanitaire visumaanvraag lang verblijf, en dit in combinatie met een erg onzekere uitkomst. De kosten van de behandeling van de visumaanvraag lang verblijf door de ambassade ("visum handling fee") bedragen voor elke aanvrager 180 euro, ook voor minderjarige aanvragers. Daarboven komt de administratieve bijdrage van 350 euro per persoon voor rekening van DVZ voor de behandeling van de aanvraag, uitgezonderd voor minderjarige aanvragers. Er zijn daarbij geen vrijstellingen mogelijk voor kwetsbare personen, waaronder slachtoffers van een gewapend conflict. Daarnaast moet men ook een ingevuld standaard medisch

85 De Europese Commissie erkent deze problematiek in zijn mededeling: "*De bijzondere situatie van vluchtelingen die gedwongen waren hun land te ontvluchten betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst*" (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, 3 april 2014, COM (2014) 210 Final, p. 22-23.).

86 Artikel 12*bis*, §5 en §6 Vreemdelingenwet. Omzetting van artikel 11 (2) Richtlijn Gezinshereniging.

attest toevoegen, de dokterskosten daarvoor lopen soms hoog op. De reis naar de ambassades en het verblijf ter plaatse zijn vaak kostelijk. Vaak vergt het oversteken van bepaalde grenzen een zekere mate aan corruptie. Kosten voor het verkrijgen van de documenten, de legalisatie en vertaling daarvan moeten daarbij worden gerekend. Daarbij komen eventuele kosten voor DNA-testen die 200 euro per persoon bedragen en de vliegtuigtickets. Deze aanzienlijke kosten kunnen velen niet dragen, en vormen een bijkomende hindernis voor de aanvraag. Bovendien zijn de mogelijkheden om een lening in België in dit kader te verkrijgen erg beperkt.

Al deze verschillende obstakels verhinderen de toegang tot het humanitair visum.

Kader 13.

De moeilijkheden die Syriërs ondervinden om een humanitaire visumaanvraag in te dienen

Gehele regio's in Syrië staan momenteel onder controle van verschillende strijdende partijen, van elkaar gescheiden door check points. Syriërs ondervinden ook aanzienlijke moeilijkheden om hun eigen land door te reizen omwille van de algemene onveilige conflictsituatie en de bombardementen, en omdat ze – afhankelijk van de herkomst, religie, etnische groep of factie waar ze toe behoren- door bepaalde gebieden gewoonweg niet kunnen reizen. In zulke gevallen is men reeds verplicht gebruik te maken van smokkelnetwerken in Syrië zelf, of tenminste zeer ver te reizen om bepaalde gebieden te vermijden. De reis naar de ambassade kan zo tot vier dagen duren in plaats van een paar uren tot een dag, afhankelijk van waar men woont.

Ondertussen hebben de meeste buurlanden van Syrië hun grenzen gesloten en vereist Libanon sinds 2015 altijd een inreisvisum. Syriërs kunnen in de buurlanden in de praktijk geen (visum met oog op) langdurig verblijf meer verkrijgen. Wanneer zij enkel naar het buurland willen om daar een visumaanvraag in te dienen, verlenen bepaalde buurlanden toelating wanneer zij een bewijs van afspraak hebben bij de Belgische ambassade met het oog op gezinshereniging. Zij hebben dan ook in elk geval normaal gezien een geldig paspoort en identiteitsdocument nodig. In Libanon hebben zij dan slechts een toegangsrecht van 48u[87]. Wanneer deze termijn overschreden wordt kan men nadien geen toelating voor Libanon meer krijgen.

Turkije is sinds midden 2016 afgestapt van zijn 'open grens' beleid, na het EU-Turkije akkoord en de druk vanuit Europa om de vluchtelingenstroom vanuit Turkije in te perken. Turkije heeft zijn visumbeleid verstrengd[88] en in de praktijk gelden zeer strenge criteria om Turkije binnen te mogen. Een bewijs van afspraak op de Belgische ambassade volstaat niet en de meesten geraken Turkije dan ook niet meer binnen. Indien de Syrische aanvrager de grens absoluut niet over kan, stond de ambassade in Turkije tot voor kort vrij gemakkelijk toe dat de aanvraag per volmacht door een kennis of familielid werd ingediend. Ondertussen zou de ambassade in Turkije daarover strikter zijn geworden. Myria vernam dat een Syrisch kindje van zeer jonge leeftijd zich persoonlijk moest aanbieden bij de ambassade in Ankara. Er was geen vrijstelling mogelijk. De ambassade in Libanon aanvaardt enkel in uitzonderlijke situaties de mogelijkheid om een aanvraag bij volmacht in te dienen.

Wachttijden om een afspraak te krijgen bij ambassades in buurlanden van Syrië duren in bepaalde periodes erg lang. In de loop van 2016 kon men bijvoorbeeld pas na twee maanden een afspraak krijgen bij de ambassades. In de eerste maanden van 2017 waren deze termijnen terug korter. Men moet ook tijdig een afspraak vastleggen met een erkende dokter voor een standaard medisch attest. Dit is vooral van belang in Libanon, waar men binnen 48 uur een aanvraag moet

87 https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon.

88 www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(69).pdf.

indienen op de ambassade en moet teruggekeerd zijn naar Syrië. De kosten van zo'n medisch attest variëren in de buurlanden van Syrië van zo'n 150 dollar tot 300 dollar. Op de ambassade hebben aanvragers vaak niet veel tijd. Wanneer bij de ambassade in Libanon bepaalde documenten ontbreken, is men veelal verplicht om een nieuwe afspraak te maken.

Verder is het zeer moeilijk tot onmogelijk om de legalisatieprocedure voor Syrische documenten te doorlopen. Dit moet volgens vier opeenvolgende stappen: eerst moeten de documenten gelegaliseerd worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Syrië, vervolgens door de Syrische ambassade in Beiroet, daarop door het Ministerie Buitenlandse Zaken van Libanon in Beiroet, en tenslotte door de Belgische ambassade in Beiroet[89]. Nadien moeten de gelegaliseerde documenten in één van de landstalen vertaald worden door een beëdigd vertaler. Ook wanneer de aanvraag kan ingediend worden op een andere ambassade, bijvoorbeeld in Turkije of Jordanië, moet de legalisatie via deze stappen in Libanon verlopen, aangezien enkel deze ambassade hiertoe bevoegd is. In de praktijk blijkt het meestal onmogelijk om deze stappen te doorlopen. DVZ aanvaardt in de praktijk vaak niet-gelegaliseerde documenten wanneer goed aangegeven wordt waarom de documenten niet gelegaliseerd kunnen worden. Eens in België weigeren de gemeenten evenwel vaak de niet-gelegaliseerde documenten voor de inschrijving in het rijksregister. (zie verder, punt 5).

4. HUMANITAIRE VISA IN CIJFERS

Kader 14.

Bron van gegevens

De cijfers over de humanitaire visa zijn beschikbaar in de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken. Aan de hand van die gegevensbron kunnen statistieken worden opgemaakt op basis van het jaar van de visum*aanvraag* of van het jaar van de *beslissing* over de al dan niet toekenning van de visa. De twee benaderingen zijn verschillend maar complementair.

- Dankzij de gegevens op basis van het jaar van de aanvraag kan de omvang van het aantal ingediende aanvragen per jaar worden aangetoond, en in het bijzonder ook de evolutie van het aantal aanvragen van humanitaire visa. Myria beschikt over informatie over de uitkomst van die aanvragen. Gezien de lange termijn die soms verloopt alvorens een beslissing wordt genomen (bij visa voor lang verblijf), is de uitkomst[90] niet altijd gekend in het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Zo werd voor 488 van de 776 humanitaire visa voor lang verblijf die in de loop van 2016 werden aangevraagd, ofwel 63%, begin 2017 nog op een definitieve uitkomst gewacht.

- De gegevens op basis van het jaar van de beslissing houden uiteraard verband met het aantal ingediende aanvragen, maar ze hangen eveneens af van diensten waarvan de genomen beslissingen uitgaan (de diplomatieke posten en de DVZ). Aan de hand van die gegevensbron kan de evolutie worden aangetoond van het aantal toegekende of geweigerde visa in de loop van een jaar. Zoals hierboven al uitgelegd, valt de definitieve uitkomst gezien de soms lange termijnen die verlopen alvorens een beslissing wordt genomen, niet altijd in hetzelfde jaar als dat waarin de visumaanvraag werd ingediend. Van de beslissingen die in de loop van 2016 voor humanitaire visa voor lang verblijf werden genomen hadden 16% betrekking op visumaanvragen die in een jaar vóór 2016 werden ingediend.

90 Gevallen van beroep dat werd aangetekend tegen een negatieve beslissing worden niet opgenomen in de databank van FOD BuZa. Daarin worden dus alleen de definitieve beslissingen vermeld. De hier voorgestelde uitkomst is de meest recente, namelijk die van 1 februari 2017.

89 http://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/legalisatie_van_documenten/zoekcriteria.

Tabel 5. Samenvattende tabel voor de humanitaire visa lang verblijf en kort verblijf, volgens het jaar van de aanvraag of het jaar van de beslissing, en volgens de uitkomst van de aanvraag, 2011-2016 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

	2011				2012				2013				2014				2015				2016			
Op basis van het aantal aanvragen per jaar	**Aantal aangevraagde humanitaire visa kort verblijf**																							
	266				216				222				153				839				990			
	Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag			
	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere
	235	21	1	9	168	32	0	16	175	31	0	16	102	36	1	14	716	32	3	88	899	39	3	49
	Aantal aangevraagde humanitaire visa lang verblijf																							
	99				148				196				247				432				776			
	Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag			
	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere
	37	50	2	10	54	73	14	7	95	61	2	38	124	100	7	16	235	107	39	51	188	58	488	42
	Totaal																							
	365				**364**				**418**				**400**				**1.271**				**1.766**			
Op basis van het aantal beslissingen per jaar	**Aantal genomen beslissingen voor humanitaire visa kort verblijf**																							
	268				215				218				153				834				988			
	Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag			
	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere
	236	21	2	9	170	30	2	13	171	31	2	15	98	34	8	13	725	33	3	73	905	43	1	39
	Aantal genomen beslissingen voor humanitaire visa lang verblijf																							
	158				180				222				314				428				888			
	Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag				Uitkomst aanvraag			
	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere	positief	negatief	hangende	andere
	51	55	45	7	38	85	51	6	95	68	50	9	110	87	102	15	119	105	191	13	277	128	453	30
	Totaal																							
	426				**395**				**440**				**467**				**1.262**				**1.876**			

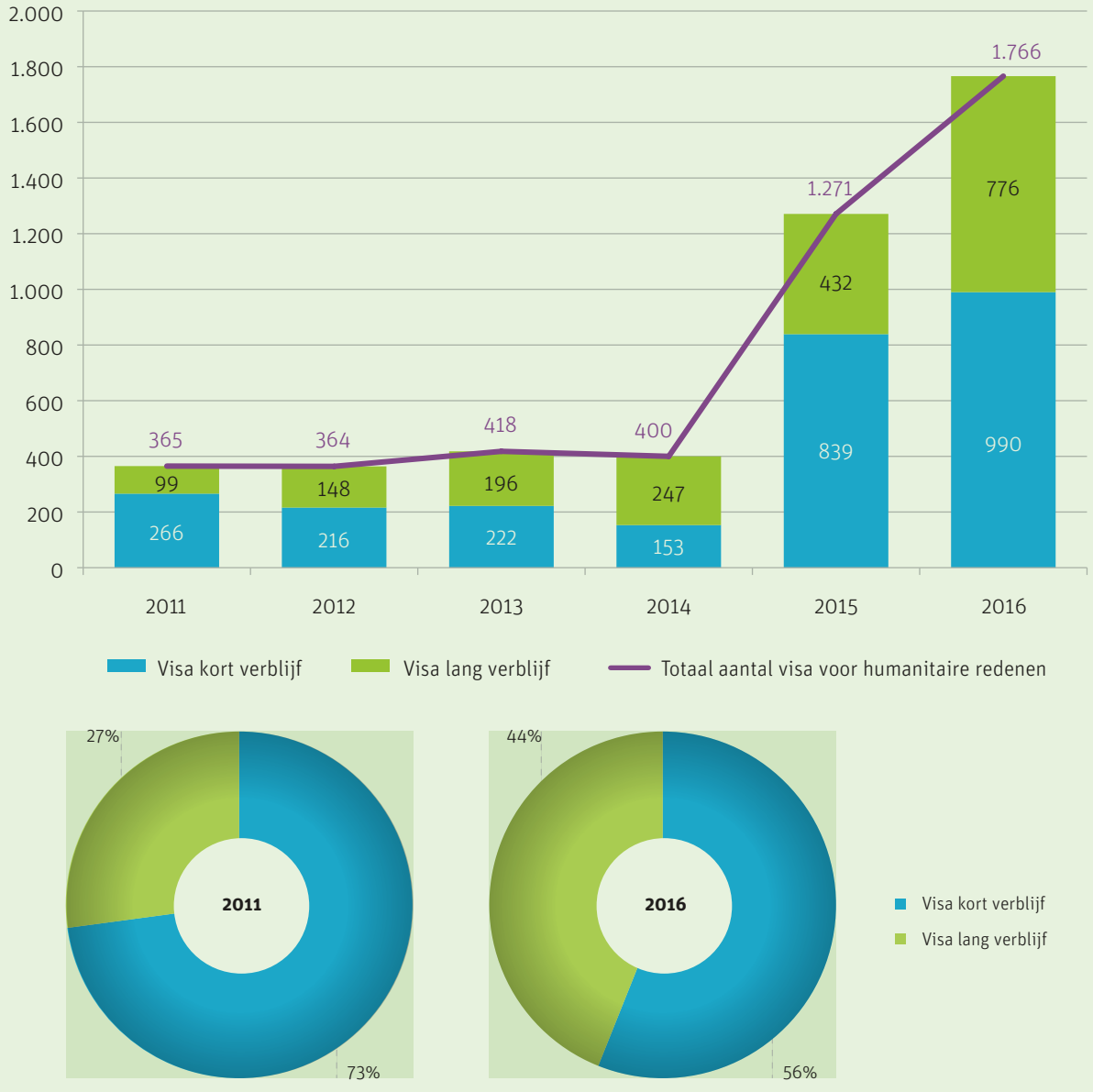
4.1. | Verviervoudiging van het aantal aanvragen voor humanitaire visa de voorbije twee jaar

Waar het aantal aanvragen voor humanitaire visa tussen 2011 en 2014 redelijk stabiel bleef, stegen deze exponentieel nadien: van 400 aanvragen in 2014 tot **1.766 aanvragen in 2016**, of een verviervoudiging (Figuur 24).

De aanvragen voor visa kort verblijf vervijfvoudigde tussen 2014 en 2015, en namen verder 120% toe tussen 2015 en 2016. Bij de aanvragen voor humanitaire visa lang verblijf zien we een meer constante stijging: maal 1,7 tussen 2014 en 2015 en maal 1,8 tussen 2015 en 2016.

In het totaal van de aanvragen voor humanitaire visa is het grootste aandeel aanvragen voor kort verblijf, maar het aandeel lang verblijf (44%) is in 2016 wel heel wat groter dan in 2011 (27%). We veronderstellen dat de stijgende cijfers voor lang verblijf te verklaren zijn door het toegenomen aantal mensen met een internationale beschermingsstatus: humanitaire visa zijn vaak hun enige mogelijkheid om familieleden die niet vallen binnen het kader van gezinshereniging legaal over te laten komen.

Figuur 24. Evolutie van het aantal visa-aanvragen om humanitaire redenen tussen 2011 en 2016 volgens het visumtype (kort verblijf of lang verblijf) en percentage visa kort verblijf en lang verblijf in 2011 en in 2016 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Tabel 6. Voornaamste nationaliteiten die een humanitair visum kort verblijf hebben aangevraagd volgens het jaar van de aanvraag en percentage van het totaal aantal aanvragen van visa **kort verblijf** dat in dat jaar om humanitaire redenen werd ingediend (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

2011			2012			2013			2014			2015			2016		
Rusland	62	23%	**Rusland**	48	22%	**Rusland**	55	25%	**Marokko**	28	18%	**Syrië**	526	63%	**Syrië**	827	84%
Wit-Rusland	34	13%	**Wit-Rusland**	32	15%	**Burundi**	34	15%	**Rusland**	22	14%	**DR Congo**	148	18%	**DR Congo**	33	3%
Eritrea	19	7%	**DR Congo**	27	13%	**DR Congo**	30	14%	**Syrië**	20	13%	**Burundi**	47	6%	**Marokko**	22	2%
Kosovo	15	6%	**Tunesië**	15	7%	**Marokko**	14	6%	**Algerije**	10	7%	**Rusland**	20	2%	**China**	16	2%
Algerije	13	5%	**Algerije**	10	5%	**Algerije**	13	6%	**Oekraïne**	8	5%	**Marokko**	14	2%	**Burundi**	12	1%
Andere	*123*	*46%*	***Andere***	*84*	*39%*	***Andere***	*76*	*34%*	***Andere***	*65*	*42%*	***Andere***	*84*	*10%*	***Andere***	*80*	*8%*
Totaal	**266**		**Totaal**	**216**		**Totaal**	**222**		**Totaal**	**153**		**Totaal**	**839**		**Totaal**	**990**	

Tabel 7. Voornaamste nationaliteiten die een humanitair visum lang verblijf hebben aangevraagd volgens het jaar van de aanvraag en percentage van het totaal aantal aanvragen van visa **lang verblijf** dat in dat jaar om humanitaire redenen werd ingediend (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

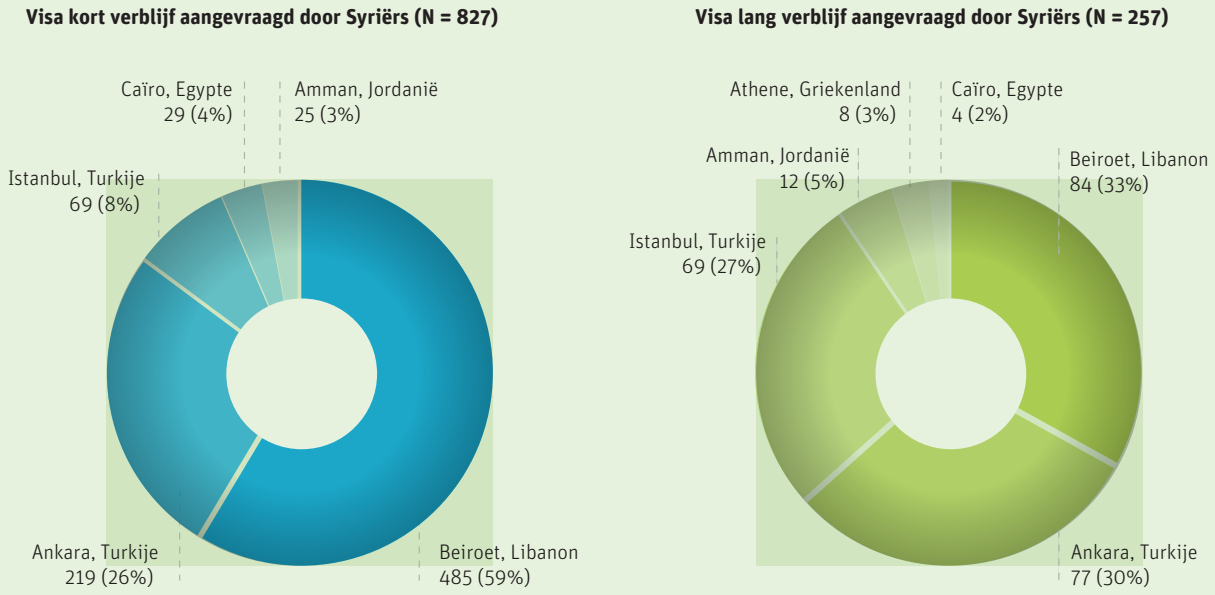
2011			2012			2013			2014			2015			2016		
Marokko	16	16%	**DR Congo**	29	20%	**DR Congo**	74	38%	**Syrië**	59	24%	**Syrië**	103	24%	**Syrië**	257	33%
Rwanda	15	15%	**Marokko**	21	14%	**Burundi**	40	20%	**DR Congo**	45	18%	**Somalië**	62	14%	**Somalië**	120	15%
Somalië	7	7%	**Somalië**	16	11%	**Marokko**	10	5%	**Somalië**	22	9%	**Afghanistan**	50	12%	**Afghanistan**	81	10%
Haïti	6	6%	**Syrië**	14	9%	**Guinee**	8	4%	**Palestina**	16	6%	**DR Congo**	39	9%	**Irak**	54	7%
Politiek vluchteling	6	6%	**Burundi**	12	8%	**Ghana**	8	4%	**Guinee**	10	4%	**Irak**	30	7%	**Burundi**	26	3%
Andere	*49*	*49%*	***Andere***	*56*	*38%*	***Andere***	*56*	*29%*	***Andere***	*95*	*38%*	***Andere***	*148*	*34%*	***Andere***	*238*	*31%*
Totaal	**99**		**Totaal**	**148**		**Totaal**	**196**		**Totaal**	**247**		**Totaal**	**432**		**Totaal**	**776**	

Tabel 6 en tabel 7 tonen de gegevens van de aanvragers humanitaire visa naar **nationaliteit**. De nationaliteiten weerspiegelen in belangrijke mate de evolutie van de nationaliteiten van asielaanvragers doorheen de jaren.

Voor 2016 zien we dat Syriërs – net als in 2015 – veruit de grootste groep aanvragers zijn van humanitaire visa: 1.084 van de 1.766 visa-aanvragen voor humanitaire redenen komen van Syriërs (kort en lang verblijf samen). Zeker wat betreft de visa kort verblijf is dat zeer uitgesproken: 84% werd door Syriërs aangevraagd, op grote afstand gevolgd door Congolezen (3%). Bij de humanitaire visa lang verblijf zijn de Syriërs goed voor 33% van de aanvragen, gevolgd door Somaliërs (15%), Afghanen (10%) en Irakezen (7%).

België heeft geen diplomatieke post meer in Syrië. Syriërs kunnen zich richten tot een Belgische ambassade in de regio. Figuur 25 toont de posten waar de aanvragen van 2016 werden ingediend. Zowel voor kort als voor lang verblijf is de belangrijkste post Beiroet in Libanon (59% van de aanvragen kort verblijf, 33% bij lang verblijf), gevolgd door Ankara in Turkije (26% van de kort verblijf aanvragen, 30% bij lang verblijf).

Figuur 25. Diplomatieke posten waar aanvragen voor humanitaire visa werden ingediend door Syriërs in 2016, (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



4.2. | Bijna 1.200 humanitaire visa afgeleverd in 2016, voornamelijk aan Syriërs

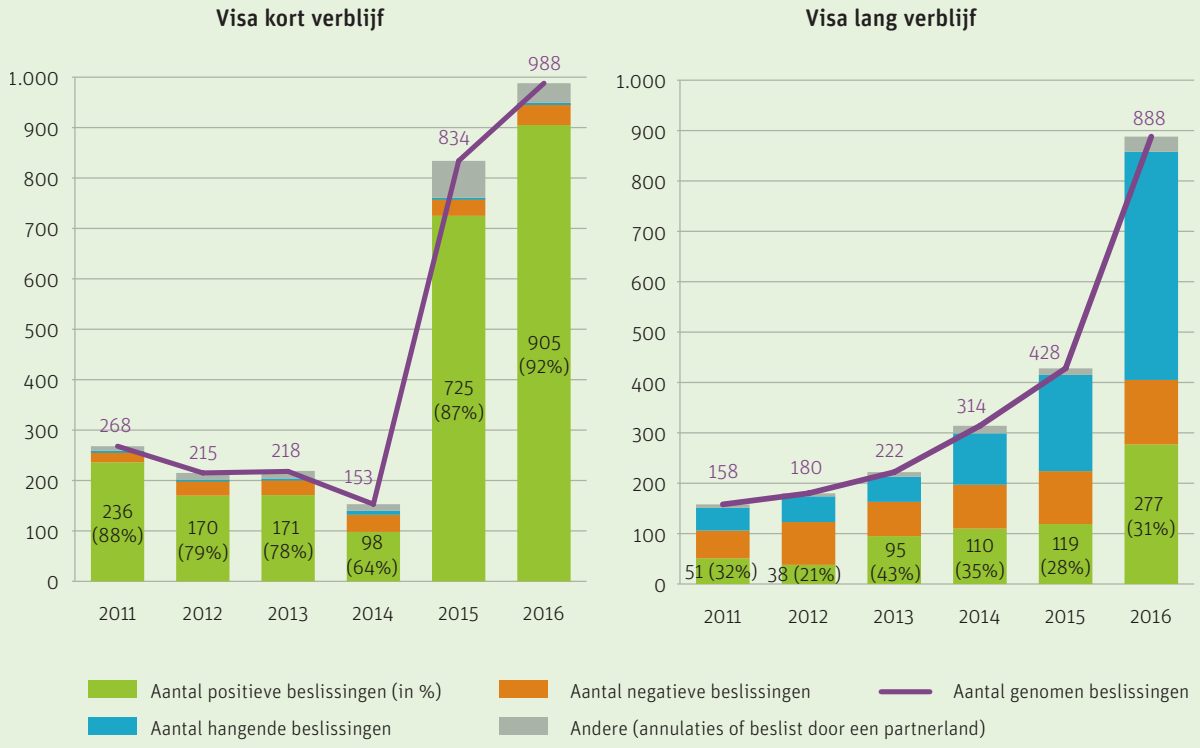
In 2016 werden 1.182 humanitaire visa afgeleverd, waarvan 905 voor kort verblijf en 277 voor lang verblijf (Tabel 8). Dit op een totaal van 1.876 genomen beslissingen. Eén beslissing staat hierbij voor één persoon (volwassene of kind).

In 2016 werden 1.182 humanitaire visa afgeleverd, waarvan 905 voor kort verblijf en 277 voor lang verblijf.

Het aandeel positieve beslissingen verschilt sterk tussen de visa kort en lang verblijf:

- Bij humanitaire visa kort verblijf was **92%** van de genomen beslissingen positief: 905 visa kort verblijf werden afgeleverd, 1,2 keer meer dan in 2015 (725).
- Bij lang verblijf werden 277 humanitaire visa afgeleverd: 2,3 keer meer dan in 2015. Dit gaat om **31%** van de voorlopige beslissingen, maar zoals uit Figuur 26 blijkt, geeft dit percentage een vertekend beeld. In 14% van de gevallen is een negatieve beslissing genomen, en vooral, in 51% (453) werd nog geen beslissing genomen (dossiers zijn 'wachtend' op een beslissing van DVZ, ontbrekende documenten etc.).

Figuur 26. Verdeling van de beslissingen voor de humanitaire visa kort en lang verblijf aangevraagd tussen 2011 en 2016 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Opvallend is het erg hoge percentage positieve beslissingen bij **kort verblijf**. Tabel 8 laat toe de beslissingen meer in detail te bekijken. Slechts 43 humanitaire visa kort verblijf werden geweigerd. Van de afgeleverde kort verblijf visa werden er 30 door DVZ toegekend[91] (waarvan 2 met beperkte territoriale geldigheid), en niet minder dan 875 door de diplomatieke post zelf zonder tussenkomst van DVZ (waarvan 788 met beperkte territoriale geldigheid)[92].

We komen verder nog terug op dit hoge aandeel positieve beslissingen wanneer we dieper ingaan op de beslissingen aangaande Syriërs[93].

91 Bij **lang verblijf** werden de beslissingen door DVZ genomen. Uit de tabel blijkt nochans dat in 16 positieve humanitaire visa lang verblijf de diplomatieke post formeel de beslissing nam. Uit navraag bij de FOD Buitenlandse Zaken blijkt dat in die 16 gevallen wel degelijk eerst akkoord door de DVZ werd gegeven: het gaat om her-coderingen door een technisch probleem of vragen die initieel toekwamen via een andere post.

92 Ook valt op dat meer dan 100 kort verblijf visa om humanitaire redenen werden afgeleverd als Schengenvisa zonder territoriale beperking. Voor deze categorie voorziet de Visumcode normalerwijze een beperkte territorialiteit.

93 Van de 988 beslissingen voor visa kort verblijf werden er bijvoorbeeld 33 afgesloten "zonder voorwerp". Onder die categorie vallen met name de visumaanvragen voor kort verblijf die de status "voorwaardelijke goedkeuring van DVZ" hebben gekregen en waarvoor de visumaanvrager de gevraagde aanvullende documenten niet heeft bezorgd binnen de 3 maanden, of de aanvragen van een visum kort verblijf waarvoor DVZ zijn akkoord heeft gegeven en waarvoor het visum binnen de 3 maanden niet werd afgehaald. Het is belangrijk te benadrukken dat een positieve beslissing niet automatisch leidt tot een migratie naar België. Afhankelijk van de situatie waarin de aanvragers van een humanitair visum verkeren, kan een visumaanvraag voor België één van de mogelijke oplossingen zijn om het land te ontvluchten of lukt het niet om het visum (tijdig) af te halen.

Tabel 8. Details van de uitkomsten voor de positieve, negatieve, hangende en andere beslissingen voor de humanitaire visa kort en lang verblijf in 2016

(Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

Type beslissing	Details van de mogelijke uitkomsten	Visa kort verblijf	Visa lang verblijf	Totaal
Positieve beslissing	Het visum wordt ambtshalve afgegeven door de post	87	16	103
	Het visum wordt afgegeven door DVZ	28	261	289
	Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt ambtshalve afgegeven door de post	788	0	788
	Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt afgegeven door DVZ	2	0	2
Negatieve beslissing	Weigering om een visum af te geven door DVZ	43	128	171
Hangende	De aanvraag wordt doorgestuurd naar de dienst VISA voor een beslissing	0	440	440
	Ontbrekende documenten	0	1	1
	Opschorting van de aanvraag door de post / definitieve beslissing van DVZ niet gekend	0	12	12
	Hangende	1	0	1
Andere	Zonder voorwerp (ontbrekende documenten of visum binnen de termijn niet afgehaald op de post)	33	28	61
	De visumaanvraag werd geannuleerd	5	2	7
	Akkoord van Luxemburg om het visum af te geven	1	0	1
Totaal		**988**	**888**	**1.876**

De meerderheid van de humanitaire visa worden afgegeven aan Syriërs

Als we naar de nationaliteiten kijken van de mensen die een humanitair visum kregen in 2016, staan de Syriërs op de eerste plaats, zowel bij kort als bij lang verblijf. In totaal werden 854 visa aan Syriërs afgeleverd, of 72% van de afgeleverde humanitaire visa (Tabel 9).

Tabel 9. Beslissingen genomen in 2016 voor humanitaire visa kort en lang verblijf volgens de uitkomst van de beslissing en voor de voornaamste betrokken nationaliteiten

(Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

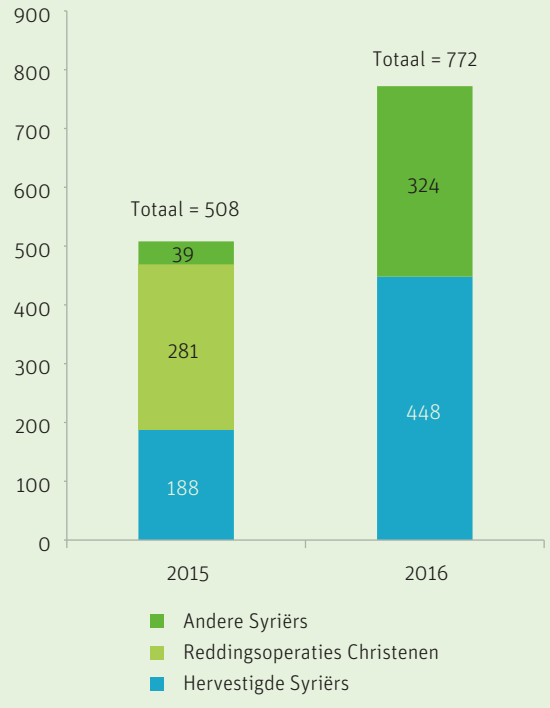
	Kort verblijf				
	Positieve beslissing	**Negatieve beslissing**	**Hangende beslissing**	**Andere beslissing**	**Totaal**
Syriërs	772	12	1	31	**816**
DR Congolezen	22	10	0	3	**35**
Marokkanen	20	0	0	2	**22**
Burundezen	15	3	0	0	**18**
Andere	*76*	*18*	*0*	*3*	***97***
Totaal	**905**	**43**	**1**	**39**	**988**

Lang verblijf					
	Positieve beslissing	**Negatieve beslissing**	**Hangende beslissing**	**Andere beslissing**	**Totaal**
Syriërs	82	32	112	7	**233**
Somaliërs	41	19	111	1	**172**
Afghanen	20	13	60	0	**93**
Irakezen	33	3	32	0	**68**
Burundezen	5	4	19	0	**28**
Eritreërs	2	11	15	0	**28**
Palestijnen	13	1	11	0	**25**
DR Gongolezen	2	5	14	0	**21**
Guineeërs	2	1	14	0	**17**
Andere	*77*	*39*	*65*	*22*	***203***
Totaal	**277**	**128**	**453**	**30**	**888**

Bij **lang verblijf** zien we evenwel een spreiding van de positieve beslissingen over een aantal nationaliteiten: naast de Syriërs, die goed zijn voor 30% van de positieve beslissingen (82 positieve beslissingen), kregen ook Somaliërs (41), Irakezen (33), Afghanen (20), Palestijnen (13), … een humanitair visum lang verblijf. Dit gaat zoals reeds vermeld meestal over een vorm van gezinshereniging.

De positieve beslissingen **kort verblijf** daarentegen gaan voor 85% over Syriërs (722 personen). Buiten de Syriërs kregen nog 183 personen een humanitair visum kort verblijf, met name 22 Congolezen[94], 20 Marokkanen, 15 Burundezen en 76 personen van andere nationaliteiten.

Figuur 27. Humanitaire visa kort verblijf afgeleverd aan Syriërs in 2015 en 2016,
(Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria; cijfer reddingsoperatie 2015 Kamer van Volksvertegenwoordigers[95])



94 Inclusief 4 Congolezen via hervestiging in 2016.

95 Bron van de cijfers, zie meerdere parlementaire vragen en antwoorden, onder meer Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0480, Bulletin B073, Publicatiedatum 17/05/2016. Beschikbaar op: www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml.

Als we 2015 en 2016 vergelijken (Figuur 27), steeg het totaal aantal afgeleverde humanitaire visa kort verblijf afgeleverd aan Syriërs van 508 in 2015 tot 772 in 2016. Voor andere nationaliteiten was er een daling van 217 in 2015 naar 133 in 2016.

Voor **2015** kregen 188 Syriërs een humanitair visum kort verblijf om naar België te reizen in het kader van hervestiging (officiële asielaanvraag in België, maar het onderzoek van het asielrelaas gebeurde reeds voor aankomst in België). Daarnaast geraakte bekend dat bij minstens twee speciale reddingsoperaties in totaal 281 christenen uit Syrië werden gered via een humanitair visum. Tot slot werd in 2015 nog een humanitair visum kort verblijf afgeleverd aan 39 Syriërs, waarbij de reden van toekenning Myria niet bekend is.

In 2016 steeg het aantal hervestigde Syriërs tot 448. Daarnaast kregen nog 324 Syriërs een humanitair visum kort verblijf, waarschijnlijk een heel deel via reddingsoperaties van Christenen.

In **2016** steeg het aantal hervestigde Syriërs tot 448. Daarnaast kregen nog 324 Syriërs een humanitair visum kort verblijf. Myria moet het antwoord schuldig blijven welk aandeel van die 324 humanitaire visa kort verblijf aan een reddingsactie zijn toe te wijzen, maar wellicht toch een aanzienlijk deel. De staatssecretaris kondigde in het voorjaar van 2016 aan dat nog meer speciale reddingsoperaties zouden plaatsvinden, waarbij op religieuze minderheden zou worden gefocust.

In april 2016 gaf de staatssecretaris in de pers wel aan dat de voorbije twee jaar 620 Syriërs, op enkele na allemaal Christenen, uit Syrië werden "gered" via humanitaire visa[96]. Daarbij werd niet meer uitleg gegeven over de aard van de uitgereikte humanitaire visa, noch over de inhoud van die reddingsoperaties, en op wie zijn initiatief die gebeurde. We citeren uit het artikel: *"Wie een visum wil, vraagt dat aan op onze ambassade in Beiroet, Libanon", vertelt staatssecretaris Theo Francken. "Wij hanteren twee criteria. Eén: kwetsbaarheid. Gezinnen met kinderen, zieken en alleenstaande moeders krijgen voorrang. Twee: het hebben van een netwerk of een familiale band in ons land. Dat maakt de integratie makkelijker en verlicht de druk op ons opvangnetwerk. Natuurlijk worden zij ook gescreend door verschillende veiligheidsdiensten. Wie een visum krijgt, moet zelf de verplaatsing regelen."*

Tabel 10. Details van de uitkomsten voor de positieve, negatieve, hangende en andere beslissingen voor de humanitaire visa kort en lang verblijf ingediend door Syriërs in 2016

(Bron: FOD BuZa, berekeningen Myria)

Type beslissing	Details van de mogelijke uitkomsten	Visa kort verblijf	Visa lang verblijf	Totaal
Positieve beslissing	Het visum wordt ambtshalve afgegeven door de post	4	2	6
	Het visum wordt afgegeven door DVZ	0	80	80
	Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt ambtshalve afgegeven door de post	768	0	768
	Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt afgegeven door DVZ	0	0	0
Negatieve beslissing	Weigering om een visum af te geven door DVZ	12	32	44
Hangende	De aanvraag wordt doorgestuurd naar de dienst VISA voor een beslissing	0	106	106
	Ontbrekende documenten	0	1	1
	Opschorting van de aanvraag door de post / definitieve beslissing van DVZ niet gekend	0	5	5
	Hangende	1	0	1
Andere	Zonder voorwerp (ontbrekende documenten of visum binnen de termijn niet afgehaald op de post)	26	7	33
	De visumaanvraag werd geannuleerd	5	0	5
	Akkoord van Luxemburg om het visum af te geven	0	0	0
Totaal		**816**	**233**	**1.049**

96 Theo Francken, *600 Syrische Christenen gered*, 16 april 2017, https://theotuurt.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered/; De Zondag, *België redt 600 Syrische christenen*, 16 april 2017. Beschikbaar op: www.knack.be/ nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

Myria acht de kans klein dat meer dan 300 Syriërs op eigen initiatief en zonder begeleiding een humanitair visum kort verblijf zouden hebben bekomen. Zoals eerder in deze tekst bleek, is dat immers geen sinecure. Bovendien stellen we via tabel 10 vast dat de positieve beslissingen kort verblijf voor Syriërs in 2016 allemaal door de post werden afgeleverd: 768 met beperkte territoriale geldigheid en 4 Schengenvisa. In totaal werd de visumaanvraag kort verblijf voor humanitaire redenen slechts aan 12 Syriërs geweigerd. Deze weigeringen gebeurden allemaal door DVZ. Het betrof twee gezinnen (van vier en van vijf personen) en voorts 3 individuen. Buiten de twee gezinnen waarvan het dossier uitgebreid in de media kwam (zie Kader 11), werden dus slechts 3 aanvragen kort verblijf van Syriërs geweigerd[97].

5. PROBLEMEN WAARMEE PERSONEN MET EEN HUMANITAIR VISUM MEE TE MAKEN KRIJGEN NA AANKOMST IN BELGIË[98]

5.1. | Procedurele waarborgen

Zoals hierboven beschreven verleent de overheid een humanitair visum op basis van een discretionaire bevoegdheid, wat betekent dat dit een gunstregeling is. Dit in tegenstelling tot het recht op gezinshereniging voor andere, bij wet bepaalde, categorieën van familieleden.

Voor de verlenging van het humanitair verblijf worden bijgevolg extra voorwaarden opgelegd aan het familielid. Meestal betreffen dit voorwaarden van werk of studies en ook het niet ten laste zijn van het OCMW.

De voorwaarde van werk is echter problematisch omdat personen die een verblijfsrecht krijgen op basis van art 9 en 13 van de Vreemdelingenwet geen recht hebben op een arbeidskaart[99]. Het is dus onmogelijk voor hen om te werken in België. In de huidige context wordt dit pas opgelost wanneer het familielid een onbeperkt verblijfsrecht zou krijgen van DVZ, en dus vrijgesteld wordt van het voorleggen van een arbeidskaart.

Er is wettelijk echter niets bepaald om de overgang van tijdelijk naar definitief verblijf te regelen. Het toekennen van een definitief verblijfsrecht blijft dus steeds een gunst van DVZ.

Indien het verblijf wordt ingetrokken of beëindigd, voorziet de wet geen schorsend beroep bij de RvV, waardoor het familielid evenmin een voorlopig verblijf in afwachting van de uitkomst van het beroep ontvangt (geen bijlage 35).

5.2. | Problemen na aankomst in België

Bij aankomst in België moet het familielid zich inschrijven bij de gemeente. Voor de inschrijving in het rijksregister vraagt de gemeente officiële, gelegaliseerde documenten. Zoals vermeld staat de verwantschap niet altijd vast (religieus of gewoonterechtelijk huwelijk, afstamming vastgesteld door DNA-test). Soms kan men enkel een niet-gelegaliseerde geboorte- of huwelijksakte voorleggen.

Een gebrek aan (officiële) documenten kan problemen geven om de aard van afstamming aan te duiden in het rijksregister. Dit heeft gevolgen voor de sociale rechten van de betrokkenen. Bijvoorbeeld geen kinderbijslag, of onbepaalde burgerlijke staat met alle gevolgen van dien voor de mutualiteit, …

97 Het is onduidelijk of de dossiers gekoppeld waren – de aanvragen werden over twee dagen ingediend, en een dag later alle drie door de DVZ geweigerd

98 Sisca Rissland, *Het statuut, sociale rechten en praktische begeleiding*, Studiedag Gezinshereniging en humanitair visum, Leuven, 19 december 2016.

99 Artikel 17 van het KB van 9 juni 1999 behandelt enkel de situatie van personen die geregulariseerd werden op basis van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, maar heeft nagelaten ook de situatie van personen die hun verblijf op basis van artikel 9 verkrijgen te behandelen.

6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Myria vraagt om meer **duidelijkheid te verschaffen over de cijfers** en de categorieën van mensen die beroep op humanitaire visa kunnen doen: urgente humanitaire of medische situaties voor een kort verblijf, hervestigden, humanitaire reddingsoperaties, familieleden van personen met internationale bescherming uitgesplitst volgens de aard van de familieband, en eventuele andere situaties. Door geen onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën is er geen transparant beleid, noch voor het publiek en voor het parlement, en noch voor de aanvragers die in het ongewisse blijven over waarom bepaalde groepen of personen wel een visum bekomen en anderen in gelijkaardige situaties niet.

Myria vraagt ook om de **aflevering van humanitaire visa zo veel mogelijk te objectiveren**. Het discretionaire karakter is onder meer gegrond op de genoemde vaststelling dat niet aan alle mensen van de wereld die in gevaar zijn automatisch een verblijfsrecht in België kan worden gegeven. Dit staat niet in de weg dat er duidelijkheid wordt gegeven over een aantal criteria die DVZ gebruikt bij de beoordeling van dossiers, zowel in het belang van het beleid van België als in het belang van de aanvragers zelf. Zij moeten kunnen inschatten aan welke houding van de overheid ze zich mogen verwachten. Zonder die duidelijkheid is er immers een indruk van willekeur.

Bovendien doet de voorkeur vanuit de regering om bepaalde categorieën van vluchtelingen zoals christenen te redden, vragen rijzen aangaande de gelijkheid in een context waar veel filosofische en politieke minderheden zich in levensgevaar bevinden. Als men onvermijdelijk keuzes moet maken, lijkt het voor Myria dat zulke levensbelangrijke vragen het voorwerp moeten uitmaken van een parlementair debat en goedkeuring. De Staatssecretaris verwijst hiervoor nu enkel naar een algemene parlementaire resolutie uit de vorige legislatuur.

Er is nooit sprake geweest van een verplichting voor België om iedereen op te vangen in de wereld die zich in gevaar voelt[100]. Myria vraagt wel om **soepeler op te treden** bij de aflevering van humanitaire visa in het licht van de huidige humanitaire crisis, met name bij het onderzoek van de aanvragen die worden ingediend door familieleden in ruime zin van Belgen of personen die wettig in België verblijven (en die niet in aanmerking komen voor een gezinshereniging) of door kwetsbare personen. Humanitaire visa bieden hen een beperkte mogelijkheid om legaal naar België te komen en maaien het gras voor de voeten van mensensmokkelaars weg.

Myria beveelt aan **de toegang tot de humanitaire visumprocedure te faciliteren** door:

- vaker toe te staan dat de aanvraag wordt ingediend per post bij de ambassade, via een derde en de mogelijkheid voorzien de aanvraag te laten indienen door een familielid in België[101];
- bijzonder kwetsbare personen van de betaling van de *visum fee* en de administratieve bijdrage vrij te stellen of minstens de bedragen te verminderen voor deze personen;
- een maximale behandelingstermijn wettelijk te verankeren (voor aanvragen lang verblijf);
- soepel te zijn bij de aanvaarding en beoordeling van de voorgelegde documenten ter bewijs van de gezinsbanden, de afhankelijkheidsbanden met de familieleden in België en de precaire en geïsoleerde situatie in het herkomstland;
- praktische en duidelijke richtlijnen omtrent de humanitaire visumprocedure te voorzien op de ambassades die voortdurend geactualiseerd worden bij praktijkwijzigingen, zowel voor het personeel op de ambassade, als voor de personen die zich komen aanbieden, en dat in hun taal.

Myria pleit ook voor een **zorgvuldige afweging en motivering van de beslissingen** om onnodige (beroeps) procedures te vermijden.

100 Zelfs voor de advocaat-generaal Mengozzi zou er uitsluitend een verplichting mogen bestaan om een humanitair visum af te geven wanneer er "ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de weigering tot afgifte van dit document rechtstreeks ten gevolge zal hebben dat personen die internationale bescherming zoeken, worden blootgesteld aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen" (Conclusies van advocaat-generaal Paolo Mengozzi, 7 februari 2017, zaak C-638/16, onderlijning door Myria).

101 Naar analogie met de gezinshereniging: volgens artikel 5, lid 1 van de Richtlijn Gezinshereniging staat het de lidstaten vrij om te bepalen of het verzoek tot toegang en verblijf door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden moet worden ingediend. Er staat aldus een keuzevrijheid open voor de lidstaat. Verder verplicht de Richtlijn nergens dat de fysieke aanwezigheid van de aanvrager in alle stadia van de procedure vereist is. Cfr UNHCR in haar antwoord op het Groenboek: "*UNHCR regrets that few Member States provide the possibility for the visa to be issued in the country of asylum (…) and calls on Member States to envisage this possibility in the case of family reunification for beneficiaries of international protection.*" *Cfr.* Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van de Richtlijn Gezinshereniging (hierna 'Mededeling Europese Commissie' genoemd) vast dat: "*Hoewel de lidstaten overeenkomstig artikel 11 en artikel 5, lid 1, zelf mogen beslissen of het verzoek moet worden ingediend door de gezinshereniger of door het gezinslid, kan de specifieke situatie van vluchtelingen en hun familieleden dit bijzonder moeilijk of onmogelijk maken. De Commissie is derhalve van mening dat de lidstaten, vooral wanneer zij een uiterste termijn toepassen, de gezinshereniger de mogelijkheid zouden moeten bieden het verzoek op het grondgebied van de lidstaat in te dienen, teneinde het nuttig effect van het recht op gezinshereniging te waarborgen.*"

Myria beveelt **aan het verblijf na de aankomst van de familieleden in België te faciliteren**, door:

- een permanent verblijfsrecht na verloop van tijd wettelijk te verankeren naar analogie met de bepalingen op grond van gezinshereniging;
- een schorsend beroep bij de RvV te voorzien tegen beslissingen tot intrekking of beëindiging van het verblijfsrecht naar analogie met de bepalingen op grond van gezinshereniging;
- het recht op arbeid mogelijk te maken voor personen die met een humanitair visum naar België komen, door hun categorie toe te voegen in het KB van 9 juni 1999;
- een procedure te voorzien om de registratie van de verwantschap in het rijksregister wel mogelijk te maken, ook al worden er geen officiële akten neergelegd.

Myria vraagt dat **humanitaire overwegingen standaard in rekening worden genomen bij de procedure gezinshereniging** en dat deze soepel verloopt, zodat minder mensen verplicht zijn een toevlucht te nemen tot de onzekere humanitaire visumprocedure. Zo staat de Richtlijn Gezinshereniging een uitbreiding van de gezinshereniging toe naar bepaalde familieleden,[102] en sturen verschillende bepalingen uit de richtsnoeren van de Europese Commissie erop aan om aanvragen flexibel te behandelen en zich te laten leiden door humanitaire motieven[103].

102 Art. 4.2 en 4.3 en art. 10 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, Pb.L. 251 van 03/10/2003.

103 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, 3 april 2014, COM (2014) 210 Final (hierna "Mededeling van de Commissie"). Deze zijn niet bindend, maar vormen wel een belangrijke interpretatieve waarde voor de Richtlijn. Zij weerspiegelen in grote mate de huidige rechtspraak van het HvJ. Bijvoorbeeld inzake de termijn om de aanvraag in te dienen om van de gunstigere voorwaarden te kunnen genieten: dat de lidstaten de objectieve praktische belemmeringen in aanmerking moeten nemen als één van de factoren voor de beoordeling van een individueel onderzoek (p. 79).

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.

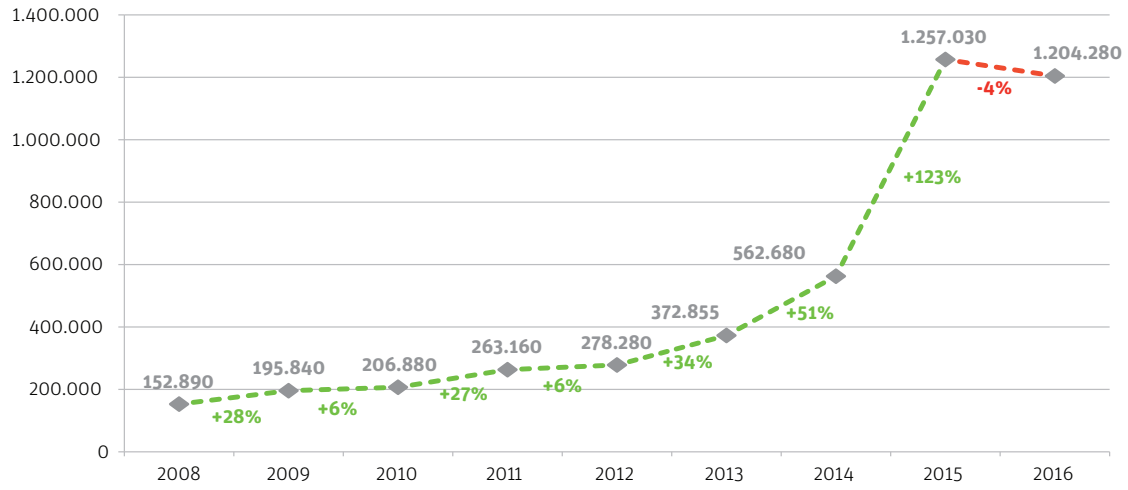
105 In dit hoofdstuk worden in eerste instantie de cijfers over de asielzoekers behandeld en wordt vervolgens dieper ingegaan op de erkenningen.

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

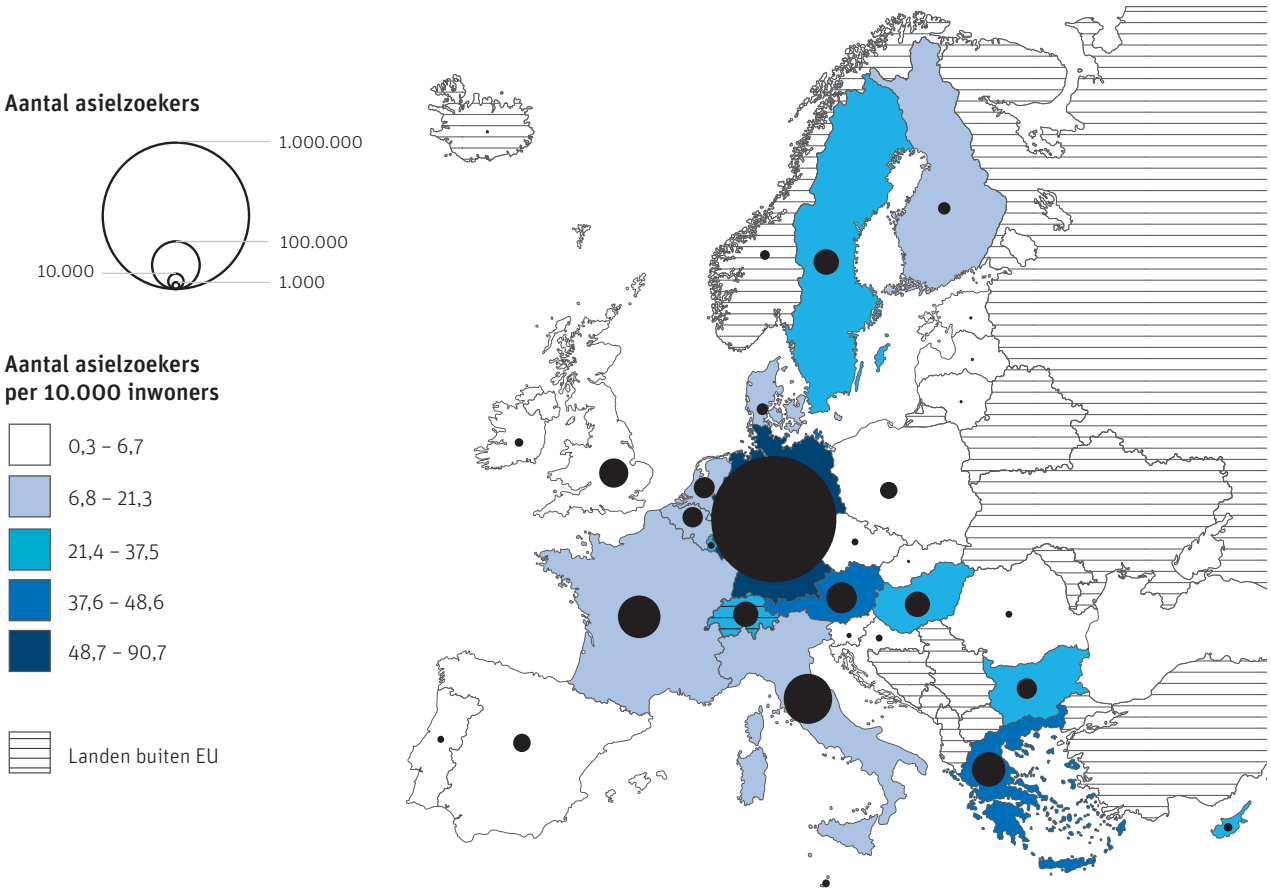
*buiten EU, niet in het totaal

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%).

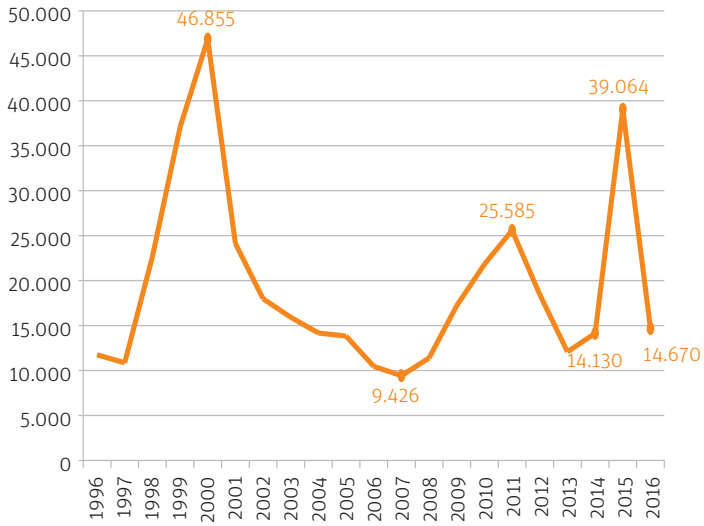
In verhouding tot de bevolking van de EU, verkregen ongeveer 13 personen per 10.000 inwoners een beschermingsstatus in 2016, wat nagenoeg dubbel zoveel is als in 2015. België scoorde net even hoog als het gemiddelde van de EU. Ook hier treden er grote verschillen op tussen de diverse lidstaten. Koploper 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

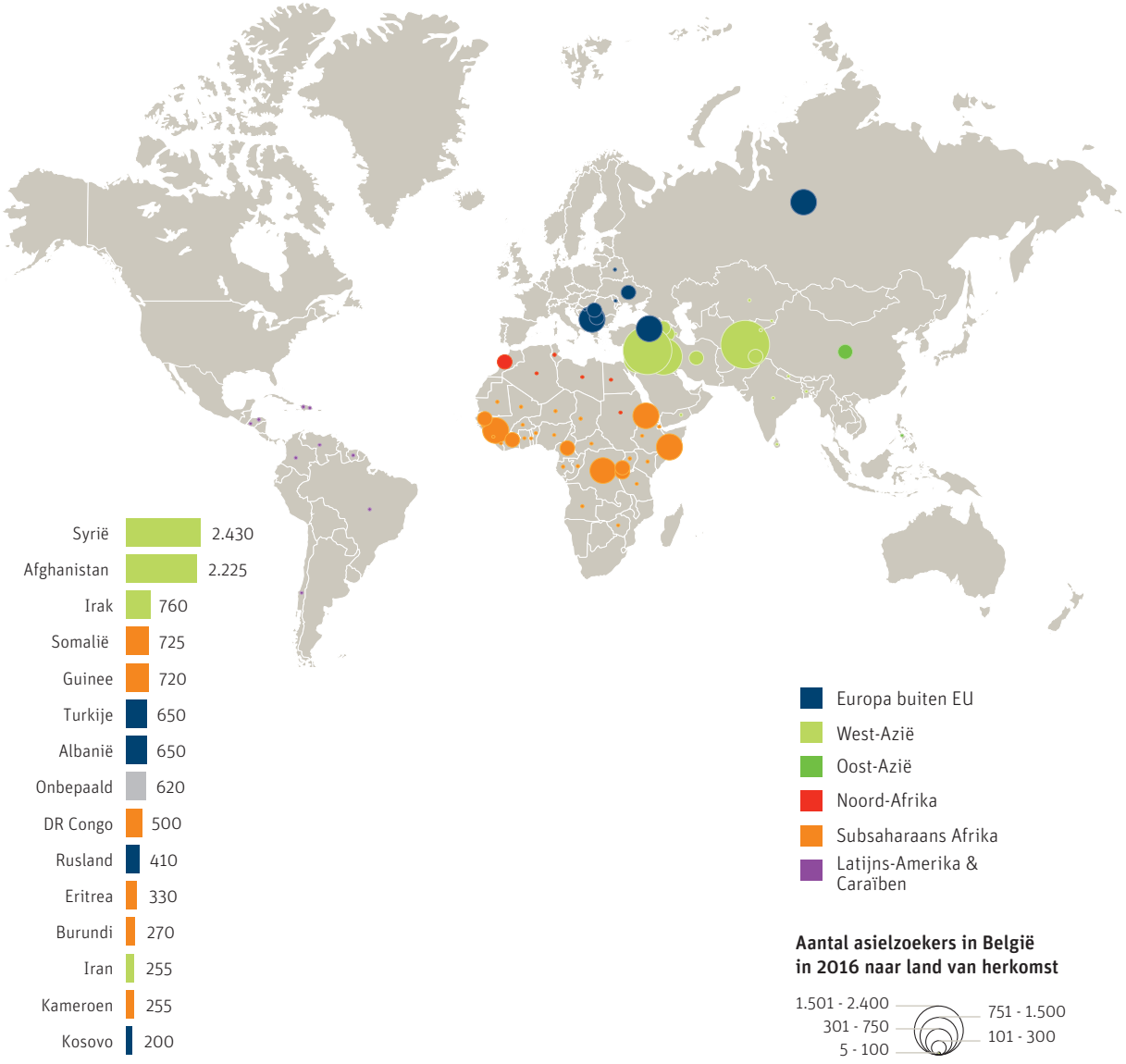
(Bronnen: DVZ wachtregister, berekeningen Nicolas Perrin tot 2007, DVZ-Eurostat tussen 2008 en 2014 en CGVS in 2015-2016)



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

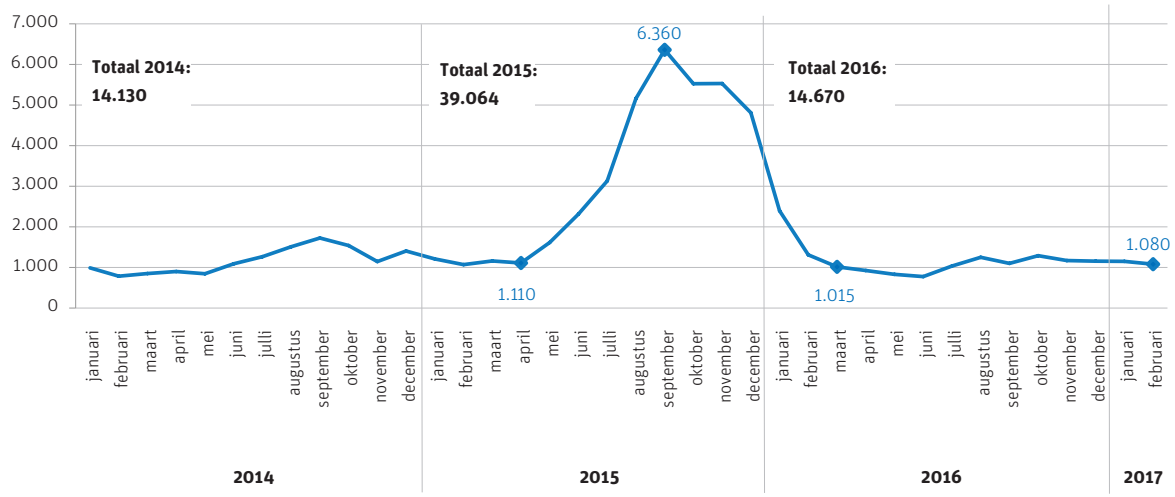
In 2016 hebben 14.670 personen een eerste asielaanvraag ingediend in België, ofwel een daling met 60% in vergelijking met 2015 (Tabel 12). Uit Figuur 30 blijkt dat het maandelijks aantal asielzoekers vanaf de eerste maanden van 2016 aan het dalen was tot 700 à 1.300 asielaanvragen per maand.

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

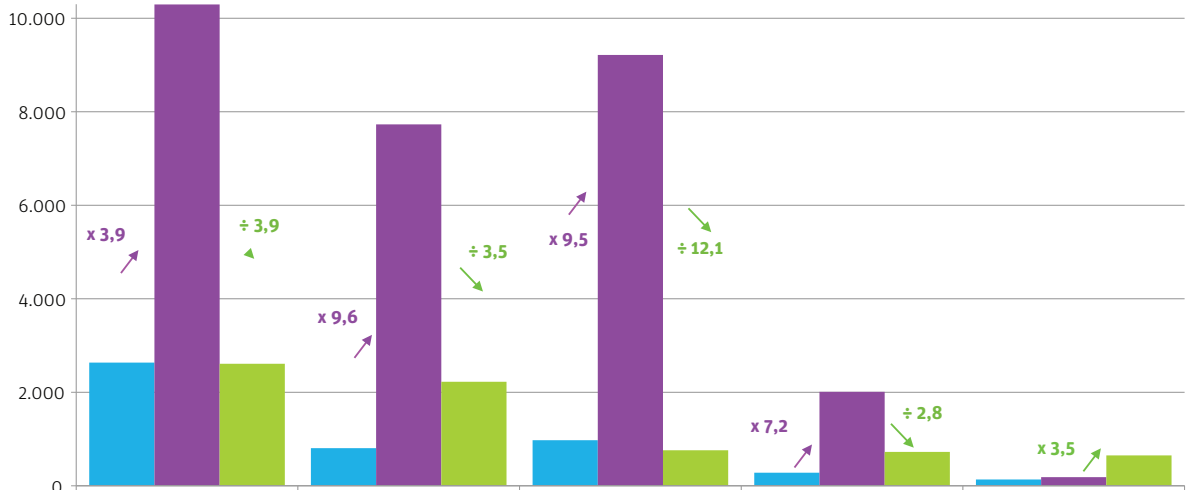
(Bronnen: CGVS-Eurostat)

	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).

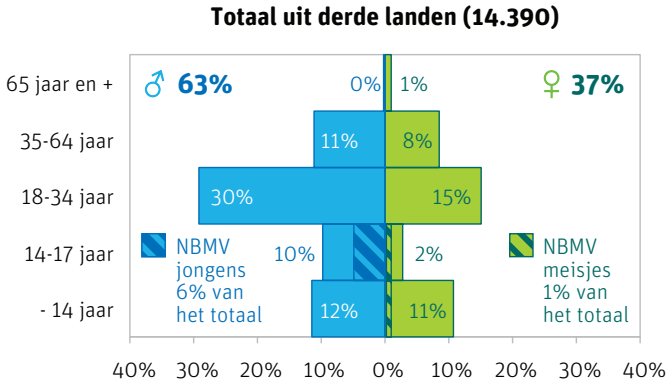
De verdeling tussen meisjes en jongens is echter veel geprononceerder wat de niet-begeleide minderjarigen betreft. **Ongeacht hun nationaliteit zijn jongens onder de NBMV's zeer sterk in de meerderheid** (86% tegenover 14% meisjes).

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:

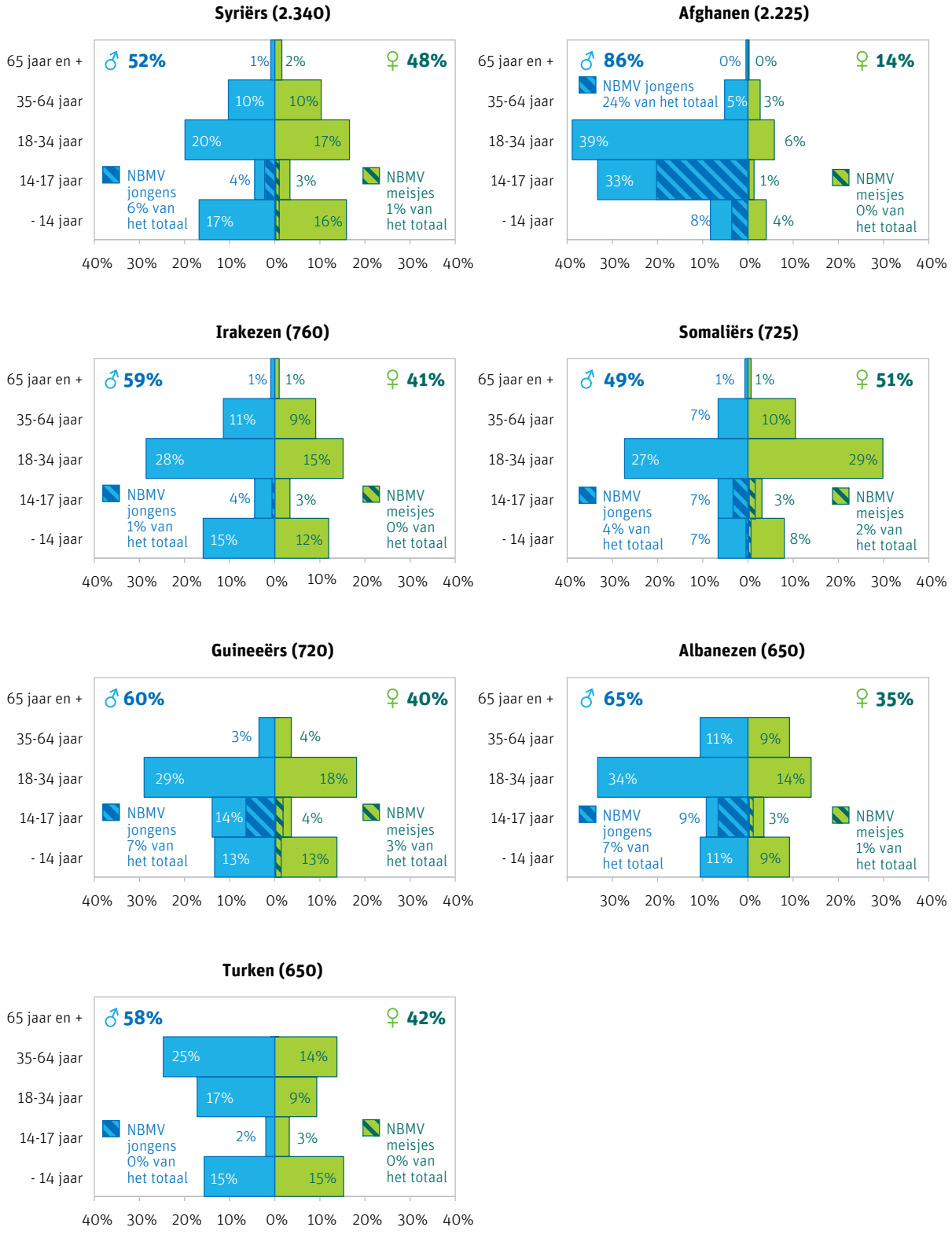
- zijn 63% mannen en 37% vrouwen;
- zijn meer dan een derde minderjarig (35%), minder dan de helft jongeren tussen 18 en 34 jaar (45%) en is een op de vijf ouder dan 34 jaar (20%);
- zijn van de minderjarigen (ongeveer 5.000 jongeren onder de 18 jaar) 20% niet-begeleide minderjarigen (1.035 NBMV's).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

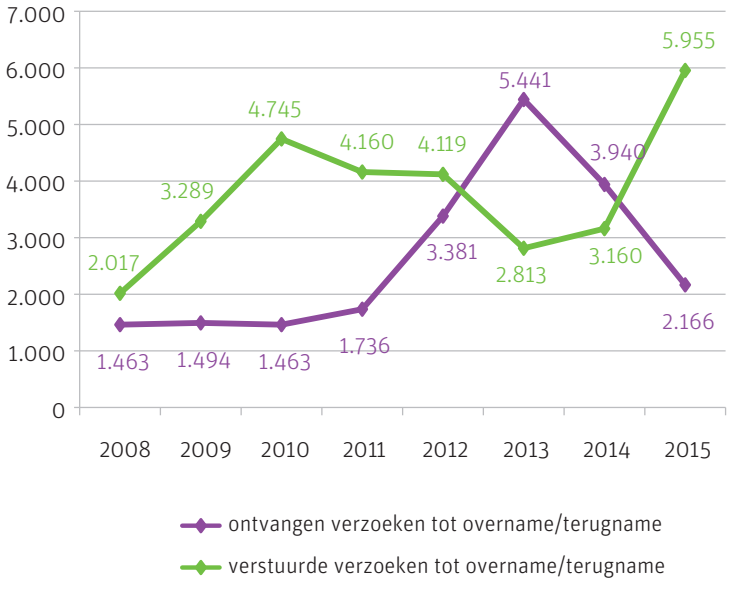
Het **terugname**mechanisme heeft betrekking op asielzoekers **die een eerste aanvraag hebben ingediend in een lidstaat** en vervolgens een nieuwe aanvraag in een andere lidstaat. De eerste asielaanvraag kan in behandeling of al afgewezen zijn, de betrokken personen kunnen de aanvraag hebben ingetrokken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

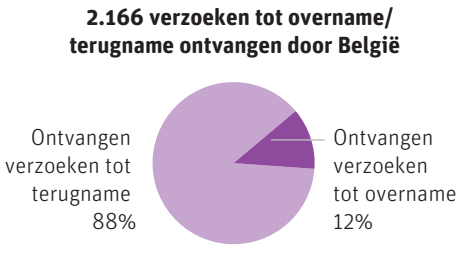
In 2015 heeft België meer Dublin-verzoeken tot overname of terugname naar andere lidstaten gestuurd dan het er heeft ontvangen

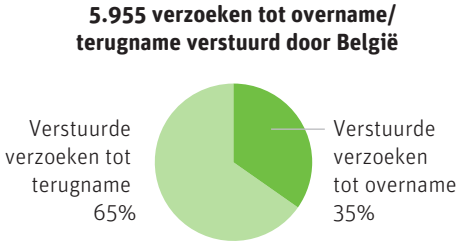
In 2015 heeft **België 5.955 verzoeken tot overname of terugname van asielzoekers naar andere lidstaten van de Europese Unie gestuurd**. Een derde daarvan had betrekking op asielzoekers die nooit een asielaanvraag hadden ingediend in een ander land (2.068 verstuurde overnameverzoeken), terwijl de overige 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.

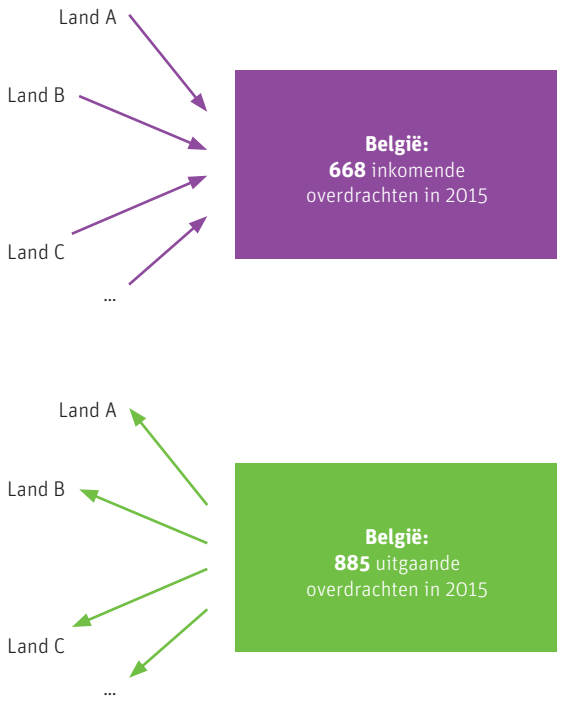
Voor sommige EU-lidstaten valt op dat ze meer verzoeken ontvangen dan ze er naar andere lidstaten versturen. Dat geldt in het bijzonder voor Italië, Hongarije, Polen en Bulgarije. Doorgaans gaat het om landen die op migratieroutes liggen (de Middellandse-Zeeroute of de Balkanroute). Andere landen, als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

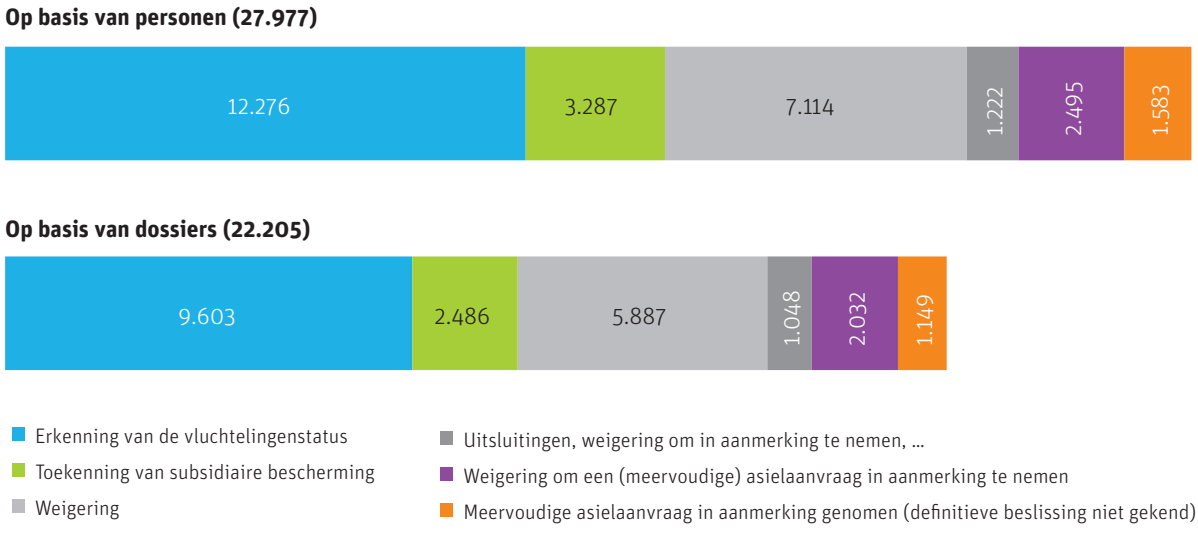
Een duidelijke toename van het totaal aantal beslissingen

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.

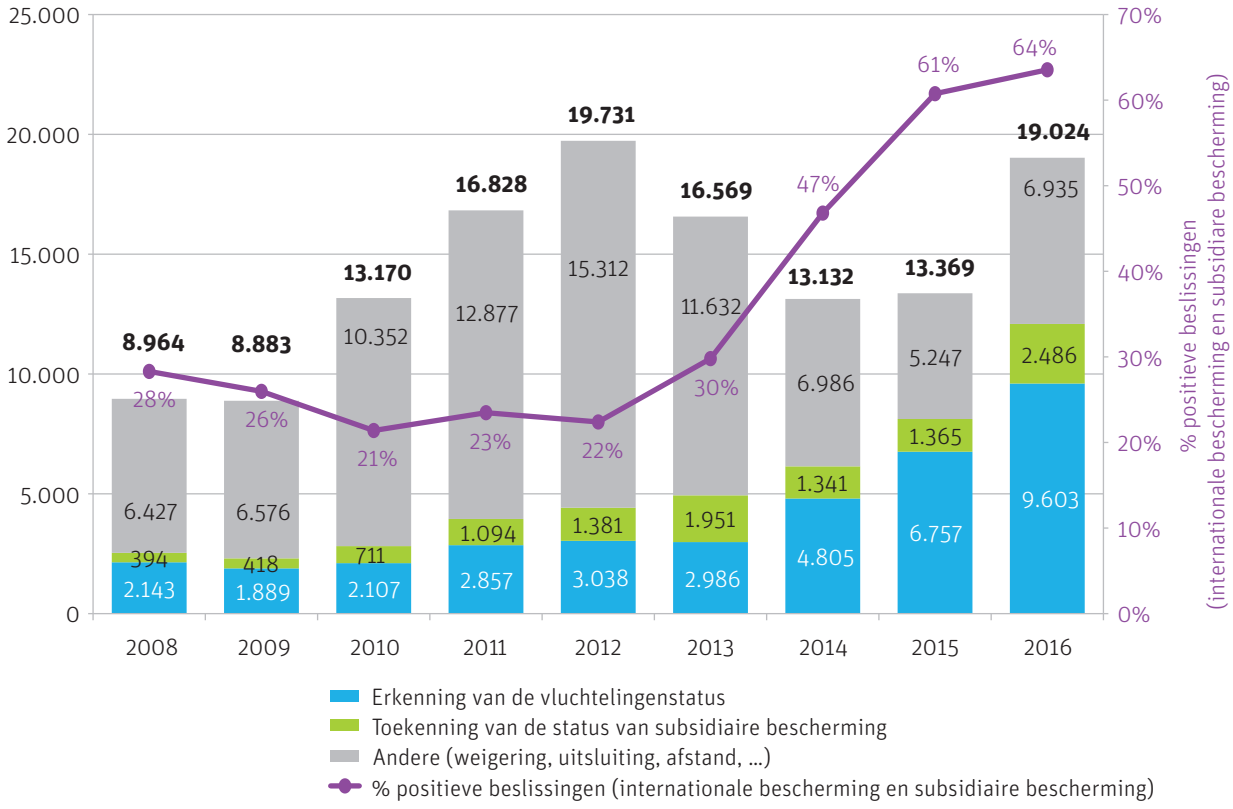
Het aandeel positieve beslissingen bereikte in 2016 een ongekend niveau: het CGVS was voor 64% van de beslissingen ten gronde van oordeel dat de asielzoeker effectief bescherming nodig had.

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

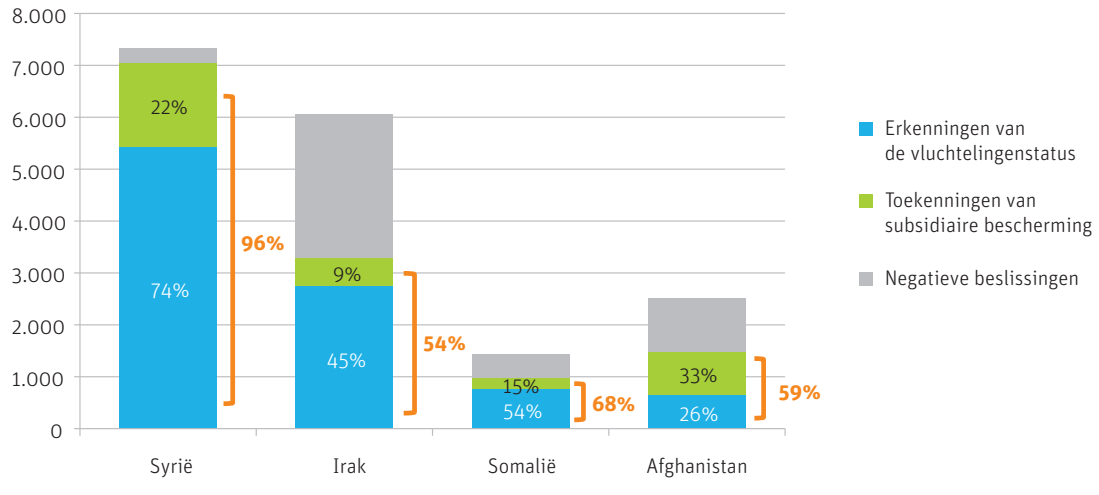
In 2016 werden de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming in de eerste plaats toegekend aan Syriërs. Van het totale aantal positieve beslissingen over de toekenning van een beschermingsstatus hadden er 46% betrekking op Syriërs. Daarna kwamen de Irakezen (21%), de Afghanen (10%) en de Somaliërs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

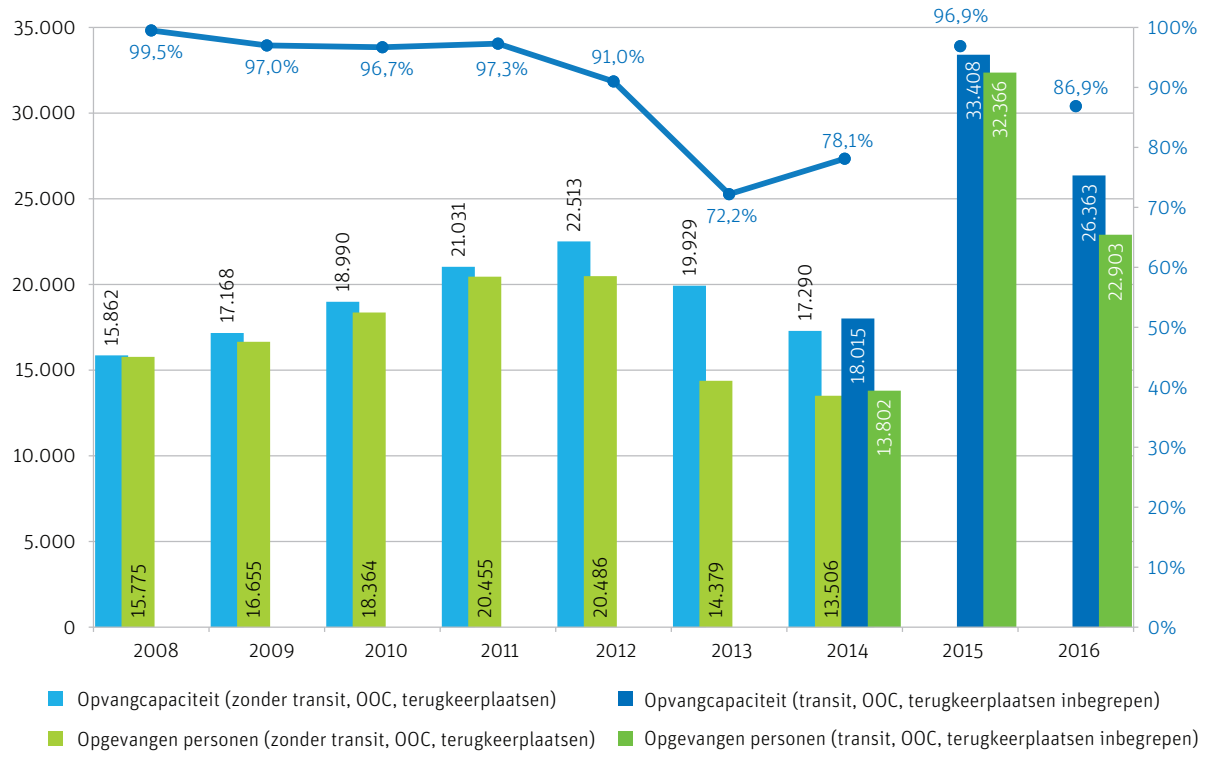
Het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgisch opvangnetwerk en organiseert het samen met partners als het Rode Kruis, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), ngo's en andere partnerorganisaties. De wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang 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'.

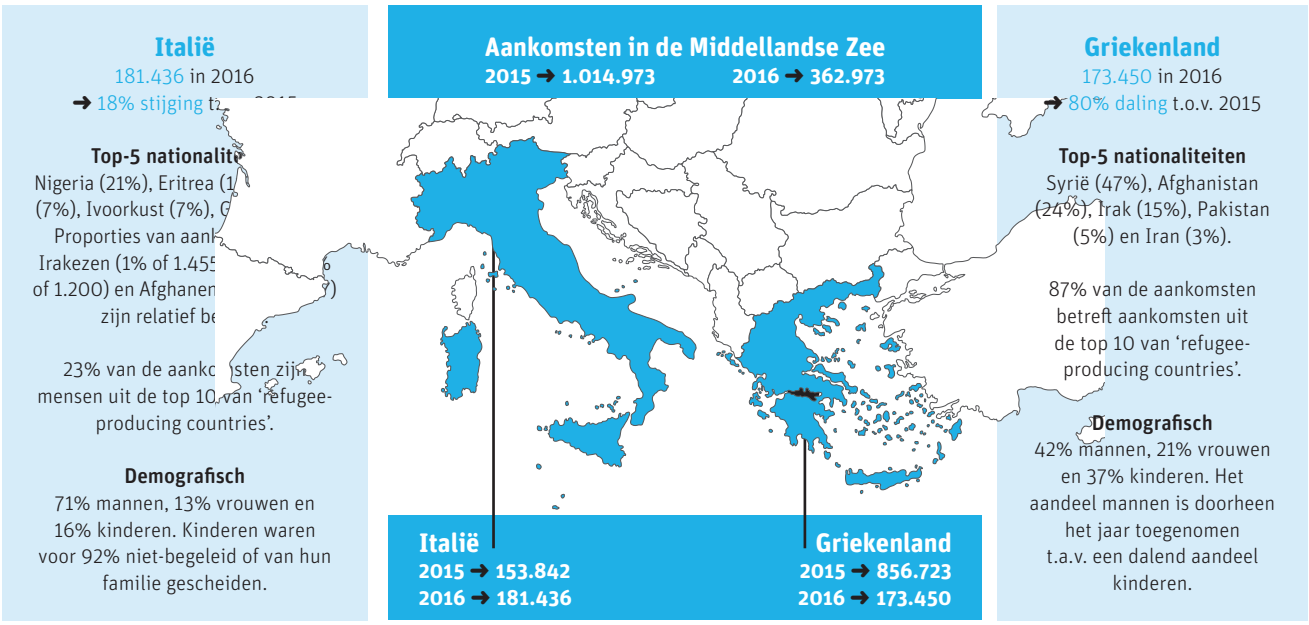
3.1. | Middellandse Zee: aankomsten, doden en vermisten in 2016

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)



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.

Hoofdstuk 5
Recht op een gezinsleven



Meer en meer mensen hebben een familieleven dat zich afspeelt in verschillende landen. Dat is een logisch gevolg van migratie. Myria analyseert in dit hoofdstuk de cijfers en de conformiteit van de Belgische wetgeving met het recht op gezinsleven van personen met een handicap.

1. CIJFERS

1.1. | Gezinshereniging in kaart gebracht aan de hand van verschillende gegevensbronnen

De twee belangrijkste gegevensbronnen om de gezinshereniging te bestuderen, zijn enerzijds de gegevens met betrekking tot de *beslissingen over de toekenning van visa* (1.2) en anderzijds de gegevens over de afgifte van *verblijfstitels* (1.3).

Zoals aangegeven in Tabel 15, hebben deze twee databanken niet volledig betrekking op dezelfde personen (wat betreft nationaliteit, doelpubliek, ...). Nochtans is het mogelijk dat sommige personen in beide databanken voorkomen: de personen die effectief toegang hebben gekregen tot het Belgisch grondgebied op basis van een visum voor gezinshereniging.

Tabel 15. Vergelijkend overzicht van de gegevens die gebruikt worden om de gezinshereniging in België te bestuderen

	Visa aangevraagd en afgegeven in het kader van een gezinshereniging	Eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen
Verspreiding van de gegevens	FOD Buitenlandse Zaken	Dienst Vreemdelingenzaken
Inhoud van de gegevens	Gegevens op basis van de - visumaanvragen die in de loop van het jaar werden ingediend en het resultaat van de aanvraag - beslissingen die in de loop van het jaar werden genomen volgens de datum van de visumaanvraag en het resultaat van de aanvraag Verschillende kenmerken van de begunstigde zijn beschikbaar (geslacht, leeftijd, nationaliteit).	Afgifte van de eerste verblijfstitels, met informatie volgens nationaliteit, leeftijd en geslacht van de begunstigde, alsook de verwantschap met de persoon die het recht op gezinshereniging opent.
Betrokken nationaliteiten	Uitsluitend de nationaliteiten die aan de visumplicht onderworpen zijn, met andere woorden bepaalde derdelanders[228]	Alle vreemdelingen (zowel derdelanders als EU-burgers)
Inbegrepen populatie	Personen die een visumaanvraag hebben ingediend in het kader van een gezinshereniging (met positief of negatief resultaat). Twee visumtypes: - lang verblijf (visa D), visa in het kader van een gezinshereniging - kort verblijf (visa C), visa met het oog op wettelijke samenwoning of huwelijk.	• Personen die uit het buitenland aankomen en aan wie een gezinshereniging wordt toegestaan. • Personen die over een vorm van tijdelijk verblijf beschikken (onder andere een attest van immatriculatie of een bijlage 35) en aan wie een gezinshereniging wordt toegestaan. • Personen in irregulier verblijf aan wie een gezinshereniging wordt toegestaan. • Pasgeboren kinderen van vreemde ouders die een eerste verblijfsdocument krijgen op grond van hun geboorte in België.
Niet-inbegrepen populatie	Personen die hetzij op grond van een ander visumtype, hetzij op irreguliere manier toegang hebben verkregen tot het grondgebied en pas ter plaatse een aanvraag tot gezinshereniging indienen.	Personen aan wie een verblijfstitel in het kader van een gezinshereniging werd geweigerd.
Laatste beschikbare gegevens	2016	2015

228 De volledige lijst van nationaliteiten onderworpen aan de visumplicht is beschikbaar op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken: https://sif-gid.ibz.be/NL/visumplichtige_derde_landen.aspx.

Kader 22.

Definitie

De gezinshereniger:

- opent het recht op gezinshereniging
- is al in België aanwezig en wordt vervoegd door een familielid.

De gezinsmigrant:

- is de begunstigde van de gezinshereniging
- is het familielid die de gezinshereniger die al in België is, vervoegt.

Wat is de wettelijke basis wanneer de persoon die het recht op gezinshereniging opent:

- een **onderdaan van een derde land is**:
  - *artikel 10* van de vreemdelingenwet wanneer de persoon een onbeperkt verblijfsrecht heeft
  - *artikel 10bis* van de vreemdelingenwet wanneer zijn verblijfsrecht beperkt is.
  - Uitz.: *artikel 10* van de vreemdelingenwet wanneer hij een statuut van internationale bescherming heeft (en dus slechts een beperkt verblijfsrecht heeft).
- een **EU burger is**: *artikel 40bis of 47* van de vreemdelingenwet.
- de **Belgische nationaliteit heeft**: *artikel 40ter* van de vreemdelingenwet.

1.2. | De visa

In de visumdatabank kan de gezinshereniging worden bestudeerd aan de hand van twee visumtypes:

- De visa voor **lang verblijf** (**visa D**) met als reden een gezinshereniging (art.10/10bis of art. 40bis/40ter)[229].
- De visa voor **kort verblijf** (**visa C**) die worden aangevraagd met het oog op een huwelijk of wettelijke samenwoning. Hierbij gaat het strikt genomen niet om gezinsherenigingen, maar om een indicator van toekomstige gezinsherenigingen.

Zoals nader wordt beschreven in hoofdstuk 3 (Toegang tot het grondgebied) zijn de visumgegevens beschikbaar op basis van het jaar waarin de *aanvraag* werd ingediend, of het jaar waarin de *beslissing* werd genomen. De daaruit voortvloeiende statistieken zijn complementair en worden eveneens in dit hoofdstuk voorgesteld. Dit jaar beschikt Myria voor het eerst over de gegevens op basis van de *visumaanvragen* (naast de gegevens op basis van de genomen *beslissingen*). Deze benadering belichten we in het bijzonder. Op die manier kan het migratiefenomeen in kaart worden gebracht op basis van alle personen die toegang wensen te krijgen tot het Belgisch grondgebied.

1.2.1. | Recente trends over de Visa-aanvragen voor lang verblijf in het kader van een gezinshereniging

Een substantiële toename van het aantal aanvragen tot gezinshereniging met een derdelander

Nadat het aantal visumaanvragen voor gezinshereniging tussen 2011 en 2013 was gedaald, begon het tussen 2014 en 2016 opnieuw te stijgen (Figuur 39).

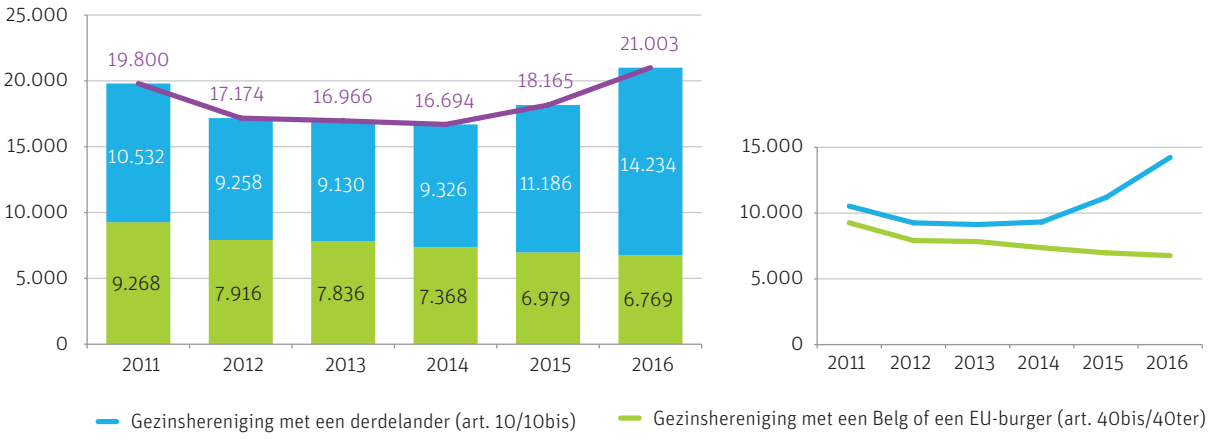
- De **algemene daling van het aantal aanvragen tot gezinshereniging die rond 2012 werd vastgesteld,** weerspiegelt waarschijnlijk de effecten van de wet op de gezinshereniging die op 22 september 2011 in

229 In de visumdatabank kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de artikelen 40bis/40ter.

werking trad. Deze wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 voerde nieuwe materiële voorwaarden in voor de gezinshereniging, zowel met een derdelander (artikel 10/10bis) als met een Belg (artikel 40ter). Er kan immers worden aangenomen dat de strengere voorwaarden die door de nieuwe wet op de gezinshereniging werden ingevoerd tot een daling van het aantal aanvragen hebben geleid. Uit Figuur 39 (rechts) blijkt immers dat de daling van het aantal visumaanvragen voor gezinshereniging kan worden vastgesteld voor alle gezinsherenigingen ongeacht de herkomst van de persoon die dit recht opent.

- De **algemene stijging van het aantal aanvragen sinds 2014** weerspiegelt dan weer hoofdzakelijk de toename van het aantal visumaanvragen voor gezinshereniging met een derdelander. Die stijging compenseert trouwens ruimschoots de lichte daling van het aantal aanvragen tot gezinshereniging met een Belg of een EU-burger.

Figuur 39. Evolutie van het aantal visumaanvragen voor lang verblijf voor een gezinshereniging, alle nationaliteiten samen, volgens het jaar van de aanvraag, 2011-2016
(Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Een zeer verschillende evolutie al naargelang de nationaliteit van de begunstigde

Onder de personen die een visum voor gezinshereniging wensen te verkrijgen, zijn enkele nationaliteiten sterker vertegenwoordigd dan anderen. In 2016 voeren de Syriërs voor het eerst de rangschikking aan, voor de Marokkanen en de Indiërs – die nochtans al verscheidene jaren helemaal bovenaan stonden (Tabel 16).

In 2016 voeren de Syriërs voor het eerst de rangschikking aan, voor de Marokkanen en de Indiërs.

Tabel 16. Aantal visumaanvragen voor lang verblijf volgens de voornaamste nationaliteiten van de begunstigden van de gezinshereniging in 2016 en de evolutie 2011-2016

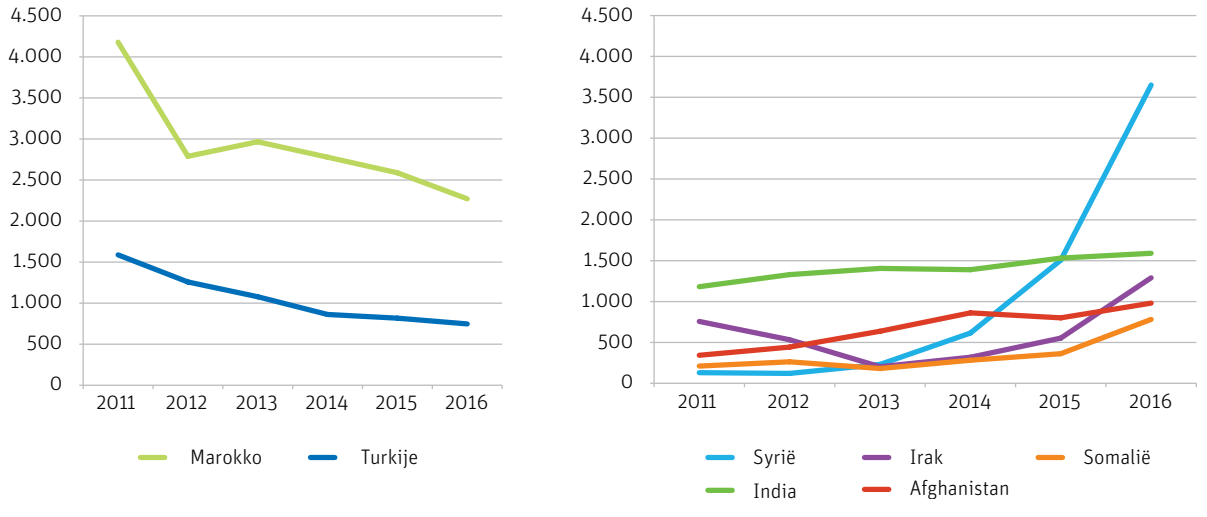
(Bron: FOD BuZa, berekeningen Myria)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Syrië	130	121	231	615	1.507	3.650
Marokko	4.179	2.789	2.966	2.778	2.588	2.271
India	1.182	1.330	1.406	1.390	1.532	1.591
Irak	757	533	203	319	553	1.291
Afghanistan	343	443	637	862	801	981
Somalië	211	263	181	282	362	782
Turkije	1.588	1.258	1.078	862	817	747

Voor deze nationaliteiten verloopt de evolutie van het aantal visumaanvragen lang verblijf voor gezinshereniging niet gelijkmatig (Figuur 40).

- Voor de *Marokkanen* en de *Turken* (figuur links) valt een aanzienlijke daling op in de afgelopen jaren. Er kan vooral een beduidende vermindering van het aantal aangevraagde visa lang verblijf door die twee nationaliteiten worden opgetekend tussen 2011 en 2012. Zij werden immers bijzonder hard getroffen door de hervorming van 2011. Sinds 2012 kan er een zekere stabilisering worden vastgesteld. Tussen 2011 en 2016 wordt een daling van 46% opgetekend voor de Marokkanen en een vermindering van 53% voor de Turken.
- Voor de overige vijf nationaliteiten (figuur rechts) is de tendens veeleer stijgend, vooral voor de *Syriërs*, voor wie het aantal visumaanvragen voor lang verblijf op twee jaar tijd verzesvoudigd is (van 615 aanvragen in 2014 naar 3.650 aanvragen in 2016). Ook de trends die voor *Irakezen*, *Afghanen* en *Somaliërs* worden vastgesteld, zijn opmerkelijk, vooral tussen 2015 en 2016. Hierbij moeten we opmerken dat die nationaliteiten ook de rangschikking van de asielaanvragen aanvoeren. Deze evoluties in de gezinshereniging hebben dus ongetwijfeld ten dele te maken met de gunstigere voorwaarden die aan erkende vluchtelingen en aan begunstigden van subsidiaire bescherming worden toegestaan tijdens het eerste jaar van hun erkenning opdat hun gezinsleden (echtgenoten en kinderen) hen zouden kunnen vervoegen.

Figuur 40. Evolutie van het aantal visumaanvragen voor de voornaamste nationaliteiten van de begunstigden van gezinshereniging (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



De recente evoluties die werden vastgesteld naargelang het type gezinshereniging (met een derdelander *versus* met een Belg of een EU-burger) houden rechtstreeks verband met de tendensen die werden opgetekend volgens de nationaliteit van de begunstigden. Bij de aanvragen van de Syriërs, die sterk aan het stijgen zijn, gaat het immers nagenoeg uitsluitend (99%) om visumaanvragen voor een gezinshereniging met een derdelander. Bij de aanvragen van Marokkanen en Turken, die in de afgelopen jaren een daling kennen, gaat het daarentegen hoofdzakelijk (respectievelijk 69% en 67%) om visumaanvragen voor een gezinshereniging met een Belg of een EU-burger. De trends die zich in Figuur 39 aftekenen, komen overeen met de trends die in Figuur 40 worden vastgesteld.

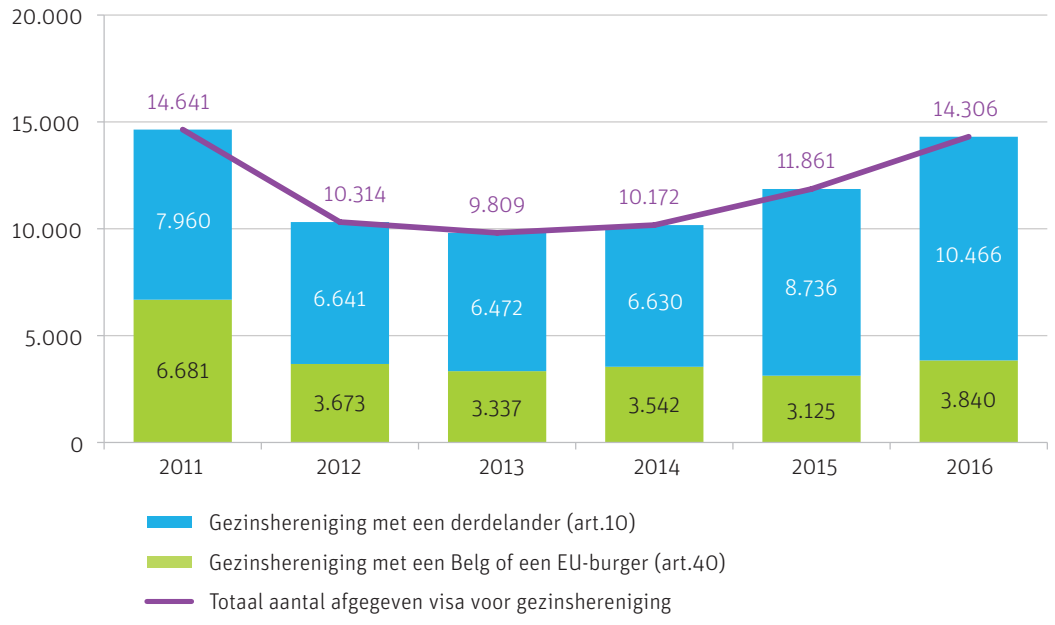
1.2.2. | De beslissingen over visa voor lang verblijf en voor een gezinshereniging

Afgifte van visa voor gezinshereniging: een cijfer dat deze laatste jaren stijgt

De statistieken op basis van de visa-beslissingen tonen de omvang en de evolutie van de **visa die werden afgegeven** in het kader van een gezinshereniging. De tendens die zich voor de afgifte van visa aftekent (meer positieve beslissingen) (Figuur 41), is vergelijkbaar met de trend die we zagen bij de visa-aanvragen (Figuur 39). Na een daling tussen 2011 en 2013 zien we sinds 2014 opnieuw een stijging. In 2016 werden 19.202 beslissingen genomen over visumaanvragen gezinshereniging (Figuur 41). Die hebben geleid tot de afgifte van 14.306 visa lang verblijf gezinshereniging, 21% meer dan in 2015. Tabel 17 toont de evolutie van het aantal visa dat voor gezinshereniging werd afgegeven voor dezelfde nationaliteiten die worden vermeld in Tabel 16.

In 2016 werden 14.306 visa lang verblijf voor gezinshereniging afgeleverd, ofwel 21% meer dan in 2015.

Figuur 41. Evolutie van het aantal afgegeven visa lang verblijf (positieve beslissingen) voor gezinshereniging, voor alle nationaliteiten samen, volgens het jaar van de beslissing, 2011-2016 (Bron: FOD BuZa, berekeningen Myria)



Tabel 17. Aantal afgegeven visa voor lang verblijf volgens het jaar van de beslissing, voor dezelfde nationaliteiten als in Tabel 16, evolutie 2011-2016 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Syrië	104	64	114	441	1.152	2.635
Marokko	2.691	1.672	1.562	1.768	1.713	1.355
India	899	1.047	1.167	1.169	1.322	1.406
Irak	544	454	310	181	412	886
Afghanistan	252	171	392	493	793	541
Somalië	183	100	166	145	262	385
Turkije	1.265	771	592	566	457	461

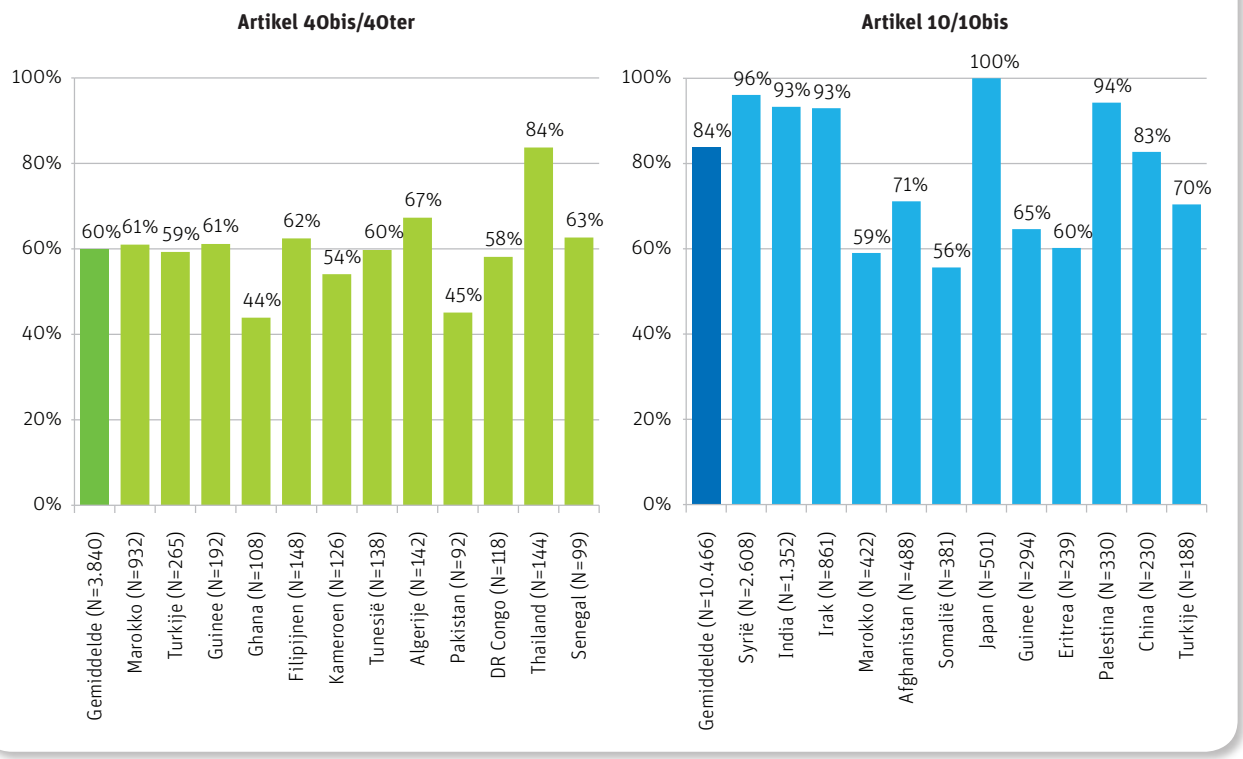
Drie op de vier beslissingen leiden tot de afgifte van een visum voor gezinshereniging

In 2016 hebben ongeveer 75% van de beslissingen tot de afgifte van een visum voor gezinshereniging geleid. Dit aandeel schommelt echter naargelang het om een gezinshereniging met een Belg of een EU-burger gaat (60%) of met een derdelander (84%). De percentages schommelen ook aanzienlijk volgens de nationaliteit van de ontvangers van die visa (Figuur 42).

Frequentere weigeringen en een langere behandelingstermijn dan voor de andere visumtypes

De visa die worden aangevraagd voor gezinshereniging verschillen om minstens twee redenen van de andere visumtypes. Enerzijds worden ze **vaker geweigerd** en anderzijds is hun **behandelingstermijn langer**. Met de hervorming van het recht op gezinshereniging, die in 2011 in werking trad, was 2012 duidelijk een overgangsjaar. In vergelijking met de jaren daarvoor lag het aandeel

Figuur 42. Percentage positieve beslissingen volgens het type van gezinshereniging (art. 40bis/40ter versus art. 10/10bis) en per nationaliteit van de begunstigden voor de beslissingen genomen in 2016 (N=aantal positieve beslissingen) (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



weigeringen hoger, terwijl de behandelingsduur van de dossiers over het algemeen korter was. In 2012 werd 41% van de afgeleverde visa op grond van artikelen 10/10bis geweigerd, net als 52% van de visa op grond van artikelen 40bis/40ter (tegenover 26% en 32% het jaar daarvoor). Die weigeringspercentages zijn de afgelopen jaren lichtjes gedaald tot respectievelijk 19% en 39%. Ondanks de daling van de weigeringspercentages de laatste jaren, blijven ze hoger dan voor andere visumtypes, in het bijzonder ten aanzien van de visa om beroepsredenen waarvoor het weigeringspercentage amper 1% bedraagt. Bij de visa om studieredenen is het weigeringspercentage tussen 2015 en 2016 gevoelig gestegen, van 15% naar 20%.

Wat de gemiddelde behandelingstermijn betreft, zien we een aanzienlijke daling van de gemiddelde behandelingsduur van de visa voor gezinshereniging. Tussen 2011 en 2016 is die duur gedaald van 26 naar 16 weken voor de visa op grond van de artikelen 10/10bis en van 27 naar 15 weken voor de visa op basis van de artikelen 40bis/40ter (Tabel 18). Vooral het aantal genomen beslissingen tussen 3 tot 6 maanden is aanzienlijk toegenomen, wat de effecten van de hervorming van 2011 weerspiegelt (Figuur 41). Die hervorming voorzag een verkorting van de termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen over visa voor gezinshereniging voor derdelanders (van 9 maanden naar 6 maanden) en voerde een termijn van zes maanden in voor de Belgen en de EU-burgers. Vanaf 8 juli 2016 werd de behandelingstermijn voor visa voor gezinshereniging voor derdelanders opnieuw verlengd tot 9 maanden[230].

De cijfers voor 2016 tonen echter nog geen langere behandelingstermijn in vergelijking met de voorgaande jaren. We wijzen erop dat die, door de administratie berekende, behandelingstermijnen de periode tussen de ontvangst van het volledige dossier en de beslissing betreffen. In werkelijkheid moeten de kandidaten voor gezinshereniging voor ze hun aanvraag formeel kunnen indienen vaak administratieve stappen ondernemen en soms gerechtelijke procedures doorlopen die lang kunnen aanslepen om alle vereiste documenten te verkrijgen. Daarna duurt het soms lang vooraleer de betrokkenen de genomen beslissing vernemen. Die administratieve behandelingstermijnen zijn dus veel korter dan de effectieve wachttijd waarmee de betrokken gezinnen worden geconfronteerd. We merken ook op dat de behandelingstermijnen gemiddeld langer duren wanneer er een negatieve beslissing wordt genomen[231].

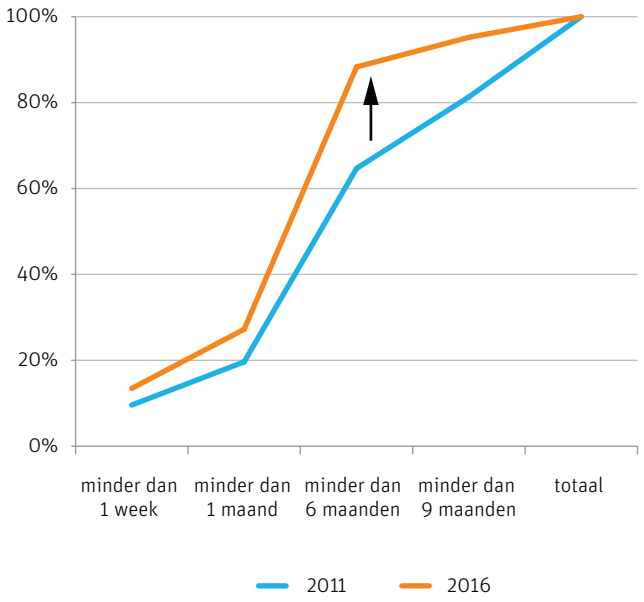
Tabel 18. Aantal beslissingen, weigeringspercentage en gemiddelde behandelingsduur voor visa voor lang verblijf, volgens het motief, 2011-2016 (Bron: FOD BuZa, berekeningen Myria)

	2011			2012			2013			2014			2015			2016		
	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen
Beroepsredenen	3.610	2	2%	3.438	2	2%	3.795	2	1%	3.480	1	1%	3.532	1	1%	3.887	1	1%
Studieredenen	8.902	3	26%	9.091	3	25%	9.249	4	24%	9.387	4	21%	8.963	3	15%	9.545	3	20%
Gezinshereniging met een derdelander (art. 10/10bis)	10.812	26	26%	11.192	19	41%	9.111	15	29%	8.973	20	26%	11.352	16	23%	12.904	16	19%
Gezinshereniging met een EU-burger of met een Belg (art. 40bis en 40ter)	9.779	27	32%	7.672	18	52%	5.956	15	44%	5.835	20	39%	5.218	15	40%	6.298	15	39%
Andere visa voor lang verblijf	2.622	8	9%	2.769	7	11%	2.702	9	10%	3.029	8	10%	3.444	8	9%	3.270	8	9%
Totaal visa voor lang verblijf	**35.725**			**34.162**			**30.813**			**30.704**			**32.509**			**35.904**		

230 Zie verder in dit hoofdstuk onder Recente Ontwikkelingen.

231 De hier voorgestelde gegevens hebben betrekking op de positieve en de negatieve beslissingen, zonder rekening te houden met de beslissingen die nog hangende of zonder voorwerp zijn, waarvoor de gemiddelde behandelingsduur nog langer is.

Figuur 43. Administratieve behandelingstermijn van visumaanvragen lang verblijf (die tot een positieve of een negatieve beslissing hebben geleid) bij gezinshereniging, in 2011 en 2016
(Bron: FOD BuZa, berekeningen Myria)



1.2.3. | Visa kort verblijf met het oog op een huwelijk of wettelijke samenwoning

Visa kort verblijf kunnen ook worden afgegeven voor een periode van maximum 3 maanden met het oog op een huwelijk of wettelijke samenwoning. Bij de behandeling van deze visa aanvragen onderzoekt DVZ twee elementen. Enerzijds of aan de voorwaarden van het visum met oog op huwelijk of wettelijke samenwoning zijn voldaan. Anderzijds of betrokkenen voldoen aan de voorwaarden voor gezinshereniging. Na voltrekking van het huwelijk of de registratie van de wettelijke samenwoning in België, kan de begunstigde een aanvraag gezinshereniging indienen vanuit België.

De aanvragen voor dit visumtype nemen de afgelopen jaren duidelijk af: van 933 aanvragen (met het oog op huwelijk of wettelijke samenwoning) in 2011 naar 569 aanvragen in 2016. Het aantal visumaanvragen kort verblijf in het kader van een huwelijk ligt duidelijk hoger dan met het oog op een wettelijke samenwoning (ongeveer het dubbel).

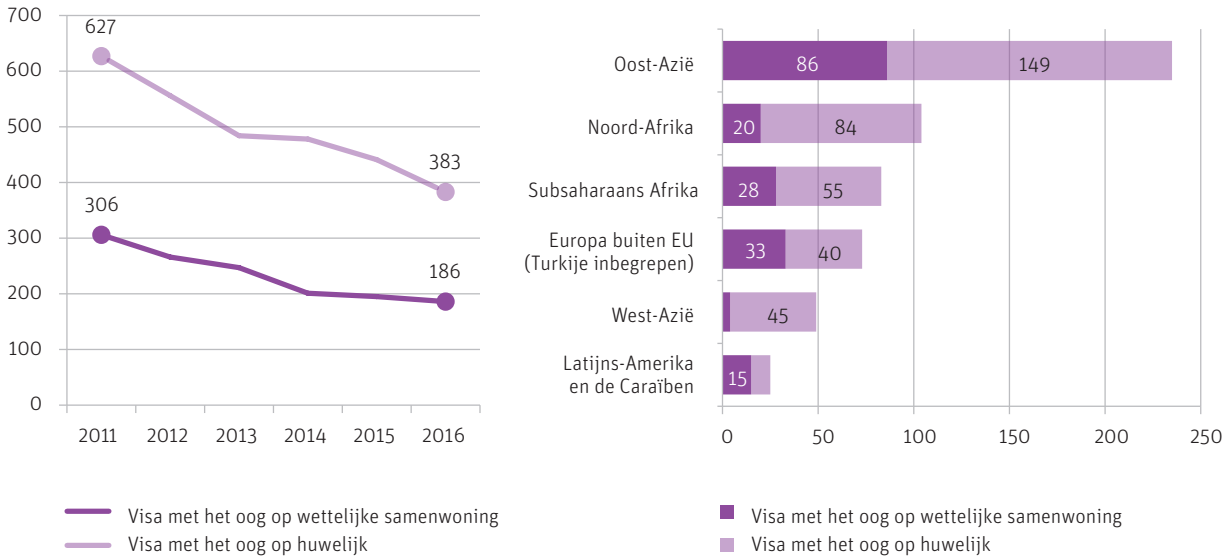
De voornaamste herkomstregio van de begunstigden voor deze visumaanvragen is Oost-Azië, waarbij Thailand en de Filippijnen de rangschikking aanvoeren. Daarna komt Noord-Afrika, met als voornaamste landen Marokko en Tunesië.

Heeft migratie een geslacht?

De gezinshereniging heeft niet alleen betrekking op vrouwen: in 2016 bedroeg het aandeel visa dat om die reden aan vrouwen werd afgegeven 66%. Meer dan een derde van de begunstigden van die visa waren dus mannen.

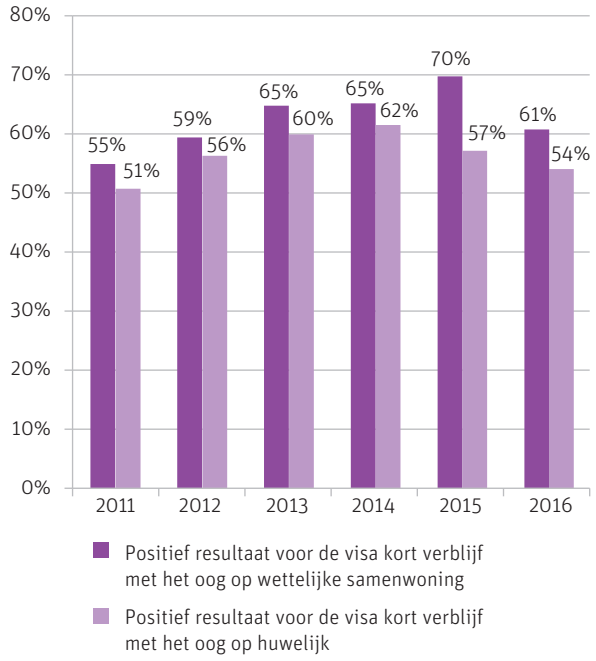
Dit percentage is toch tamelijk consequent wanneer we het vergelijken met het percentage visa dat om andere redenen aan vrouwen wordt afgeleverd. Zo werden in 2016 26% van de visa om beroepsredenen afgegeven aan vrouwen tegenover 74% aan mannen. De visa om studieredenen worden daarentegen in vergelijkbare mate afgegeven aan mannen en aan vrouwen (respectievelijk 48% en 52%).

Figuur 44. Aantal visumaanvragen kort verblijf met het oog op een gezinshereniging, evolutie tussen 2011 en 2016 (links) en volgens de herkomstregio van de begunstigde in 2016 (rechts)
(Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Voor ongeveer de helft van de visa kort verblijf die worden aangevraagd met het oog op een wettelijke samenwoning of een huwelijk is de uitkomst positief. Van de visumaanvragen die in 2016 werden ingediend, was de uitkomst in 54% van de gevallen positief voor visa met het oog op een huwelijk en in 61% van de gevallen voor visa met het oog op een wettelijke samenwoning.

Figuur 45. Percentage positieve beslissingen voor de visa kort verblijf met het oog op huwelijk of wettelijke samenwoning, volgens het jaar van de visumaanvraag, 2011-2016
(Bron: FOD BuZa, berekeningen Myria)



1.3. | De eerste verblijfstitels

De gegevens over de eerste verblijfstitels die worden afgegeven om familiale redenen zijn exhaustief. Met andere woorden, in tegenstelling tot de visumgegevens geven ze een volledig beeld van alle eerste verblijfstitels voor gezinshereniging, die in de loop van een jaar werden afgegeven, ongeacht de nationaliteit van de begunstigde[232]. Die ruwe gegevens zijn in detail beschikbaar op de website van DVZ,[233] maar van het voorgaande jaar[234] ten opzichte van de visumgegevens. De gegevens die hieronder worden aangegeven, dateren dus van 2015.

Voor die eerste verblijftitels komen de volgende personen in aanmerking:

232 De hier voorgestelde statistieken verschillen echter van die over de eerste verblijftitels die in hoofdstuk 2 worden voorgesteld want ze omvatten ook de EU-burgers, terwijl de beschikbare Eurostat-gegevens alleen betrekking hebben op derdelanders.

233 https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistieken/Stat_A_GH_Nl_2015.pdf.

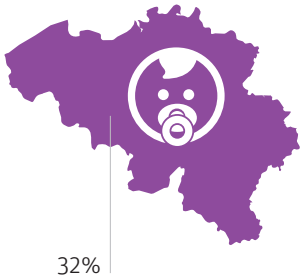
234 Er is een zekere tijd nodig alvorens de gegevens over de eerste verblijfstitels door DVZ kunnen worden behandeld en gepubliceerd. De gegevens van 2015 waren de meest recente die beschikbaar waren op het ogenblik van de redactie van dit jaarverslag.

- De personen die uit het buitenland aankomen en aan wie een gezinshereniging wordt toegestaan.
- De personen die over een vorm van tijdelijk verblijf beschikken (onder andere een attest van immatriculatie of een bijlage 35) en aan wie een gezinshereniging wordt toegestaan.
- De personen in irregulier verblijf aan wie een gezinshereniging wordt toegestaan.
- De pasgeboren kinderen die een eerste verblijfsdocument krijgen op grond van **hun geboorte in België**.

1.3.1. | De gezinsherenigingen hebben vooral betrekking op kinderen



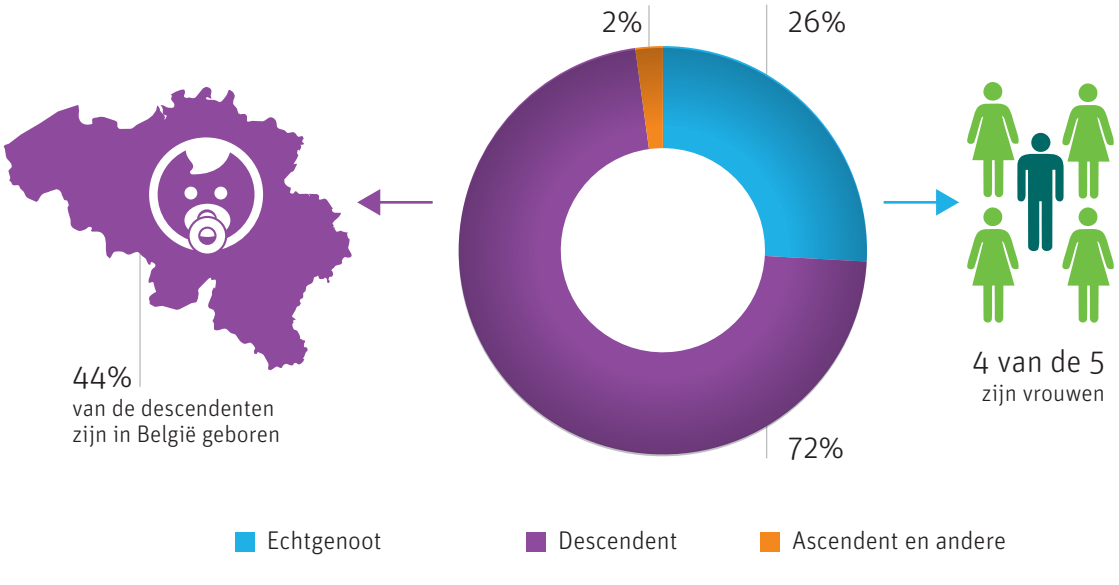
In 2015 werden **55.179 eerste verblijfstitels** afgegeven om familiale redenen, waarvan **17.423 aan in België geboren descendenten** (32%). Bijna een derde van die eerste verblijfstitels betreft dus geen personen die naar België zijn geïmmigreerd.



Bijna een derde van de eerste titels voor gezinshereniging gaat over personen die geboren zijn in België.

Van de in totaal 55.179 eerste verblijfstitels voor gezinshereniging die in 2015 werden afgegeven, hadden 72% betrekking op minderjarige en meerderjarige descendenten, 26% op partners/echtgenoten, en 2% op ascendenten (en anderen) (zie Figuur 46). Van de 39.698 descendenten die in 2015 een eerste verblijfstitel kregen, is iets minder dan de helft (44%) in België geboren (17.423). Van alle begunstigden van een eerste verblijfstitel om familiale redenen in 2015, is 70% jonger dan 18 jaar oud (64% tussen 0 en 13 jaar en 6% tussen 14 en 17 jaar). Bij de partners/echtgenoten gaat het voornamelijk om vrouwen. In 2015 waren vier op de vijf echtgenoten immers vrouwen tegenover één man (respectievelijk 78% en 22%).

Figuur 46. Verwantschap tussen de begunstigde van de gezinshereniging en de persoon die het recht op gezinshereniging opent, voor de eerste verblijfstitels om familiale redenen afgegeven in 2015. (Bron: DVZ)



Na een daling tussen 2010 en 2013 (-13%), ging het aantal eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen weer in stijgende lijn en werden er **55.179 eerste verblijfstitels afgegeven in 2015** (+5% tussen 2014 en 2015). Dit cijfer lag hoger dan wat er in 2010 werd opgetekend (Tabel 19).

In de periode 2010-2015 namen de gezinsherenigingen van descendenten toe (+30%), terwijl die van echtgenoten en ascendenten afnamen (respectievelijk met -28% en -52%). Vanaf 2012 stellen we een daling vast van het aantal gezinsherenigingen van gehuwden. Die daling weerspiegelt ongetwijfeld de effecten van de hervorming van 2011 en meer bepaald de materiële en economische eisen die veel minder soepel worden toegepast dan bij aanvragen voor een gezinshereniging met kinderen[235].

1.3.2. | Een sterk uiteenlopende evolutie voor EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen

In 2015 hebben 53% van de begunstigden van gezinshereniging een EU-nationaliteit.

In 2015 is meer dan de helft van de **begunstigden van een eerste verblijfstitel die werd afgegeven om gezinsredenen** een EU-burger (ofwel 53%, tegenover 47% derdelanders). Het aantal eerste verblijfstitels om familiale redenen dat wordt afgegeven aan EU-burgers vertoont een zekere stabiliteit sinds 2014, terwijl het aantal dat wordt afgegeven aan derdelanders toeneemt (+13% tussen 2014 en 2015).

Een analyse van de evolutie sinds 2010 brengt verschillende elementen naar voor. In de periode 2010-2015 nam het aantal eerste verblijfstitels om familiale redenen afgegeven aan EU-burgers met 31% toe, terwijl het aantal dat werd afgegeven aan derdelanders met 14% daalde (zie Tabel 19). Die daling kan voornamelijk worden verklaard door de halvering van het aantal eerste verblijfstitels dat werd afgegeven aan Marokkanen en Turken (van 7.816 in 2010 naar 4.280 in 2015 voor de Marokkanen (-45%) en van 2.515 naar 1.227 voor de Turken (-51%)). Het aantal eerste titels dat om familiale redenen werd afgeven aan Indiërs steeg daarentegen sterk (+50%). In 2015 zijn Marokko en India de enige twee landen buiten de EU die de top 10 halen. Onder de EU-burgers is de grootste stijging van begunstigden van een gezinshereniging voor rekening van de Roemenen (+68% tussen 2010 en 2015), die sinds 2013 in de rangschikking de eerste plaats bekleden.

Tabel 19. Eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen volgens de nationaliteit van de begunstigde, 2010-2015 (Bron: DVZ)

	2010	2015	Evol. 2010-2015
Roemenië	3.063	5.155	68%
Nederland	3.947	5.000	27%
Marokko	7.816	4.280	-45%
Frankrijk	3.046	4.236	39%
Polen	2.804	2.849	2%
Spanje	1.752	2.305	32%
Bulgarije	1.771	2.103	19%
Italië	1.329	2.086	57%
Portugal	1.052	1.389	32%
India	864	1.293	50%
Andere	*25.288*	*24.483*	*-3%*
Totaal EU	**22.186**	**28.973**	**31%**
Totaal niet-EU	**30.546**	**26.206**	**-14%**
Totaal	**52.732**	**55.179**	**5%**

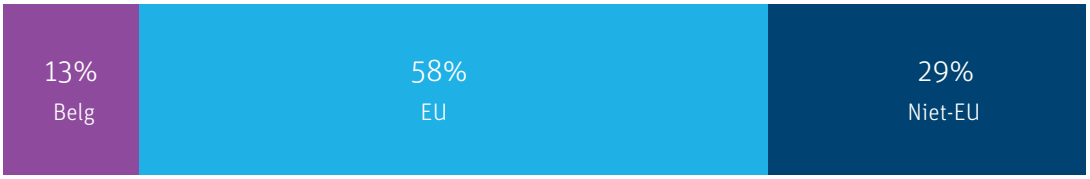
235 Jaarverslag 2015, *Migratie in cijfers en in rechten*, pp. 110-114.

Buiten de top 10 werden tussen 2010 en 2015 twee bijzonder opvallende evoluties vastgesteld. Het gaat hier om de Syriërs, voor wie het aantal eerste verblijfstitels om familiale redenen vervijfvoudigde (van 212 in 2010 naar 1.084 in 2015) en de Afghanen met een verviervoudiging van het aantal eerste verblijfstitels (van 223 in 2010 naar 846 in 2015). In 2015 vertegenwoordigen de eerste verblijfstitels, afgegeven om familiale redenen aan Syrische en Afghaanse onderdanen respectievelijk, 2% en 1,5% van het totale aantal titels.

1.3.3. | Nationaliteit van de personen die het recht op gezinshereniging openen

De meerderheid van de **personen die het recht op gezinshereniging openen,** zijn EU-burgers (58%), gevolgd door derdelanders (29%) en Belgen (13%) (Figuur 47).

Figuur 47. Nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent, voor de eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen in 2015 (Bron: DVZ)



2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Europa

- Het EHRM veroordeelde Denemarken voor **indirecte discriminatie op basis van etnische afkomst**[236]. Eén van de voorwaarden voor gezinshereniging in Denemarken, de "bindingsvereiste" stelt dat het koppel sterkere banden met Denemarken moet hebben dan met een ander land. Gezinsherenigers die langer dan 28 jaar de Deense nationaliteit of verblijfsrecht in Denemarken hebben, zijn vrijgesteld van deze voorwaarde[237]. Ook al hebben personen met een vreemde etnische afkomst baat bij deze 28-jaar regel, toch geeft ze onrechtstreeks een voorkeursbehandeling aan Deense onderdanen van Deense etnische afkomst. En stelt zij personen die de Deense nationaliteit later in hun leven verkrijgen en dus geen Deense etnische afkomst hebben achter[238]. Het Hof herhaalt dat in een hedendaagse democratische samenleving geen enkel verschil in behandeling gerechtvaardigd kan worden dat gebaseerd is op de etnische afkomst van een persoon[239].
- Het HvJ-EU[240] beoordeelt hoe een lidstaat mag onderzoeken of de **bestaansmiddelen** voor gezinshereniging ook **in de nabije toekomst** – na het indienen van de aanvraag gezinshereniging – **beschikbaar** zullen zijn. Zij mogen kijken naar 1) de inkomenspositie van de gezinshereniger in de zes

236 EHRM (GK), *Biao t. Denemarken*, 24 mei 2016, nr. 38590/10.
237 *Idem*, §35.
238 *Idem*, §113.
239 *Idem* §94.
240 HvJEU, *Mimou Khachab t. Subdelegación del Gobierno en Alava*, 21 april 2016, nr. C-558/14.

maanden die aan de aanvraag voorafgaan; en 2) de waarschijnlijkheid dat de gezinshereniger over stabiele en regelmatige inkomsten blijft beschikken tijdens het jaar dat volgt op de aanvraag.

- Het HvJ-EU verduidelijkt de situatie van een derdelandse ouder en zijn **minderjarig EU-kind** waarover hij exclusief ouderlijk gezag heeft. Dit kind **mag zijn verblijf niet verliezen, omdat het verblijf van zijn ouder automatisch werd geweigerd omwille van zijn/haar strafblad**[241]. De uitzondering van openbare orde om het verblijfsrecht in te perken moet strikt worden opgevat en de draagwijdte kan niet eenzijdig door de lidstaten worden bepaald[242]. Bij een weigering van een verblijfsrecht moet de lidstaat kijken naar het gedrag van de derdelander. Dit moet 1) een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor het fundamenteel belang van de samenleving vormen en 2) deze bedreiging moet bestaan op het ogenblik dat de beslissing wordt genomen.
- Het HvJ-EU keek ook naar de situatie van een minderjarige EU-burger en zijn derdelandse moeder die slachtoffer was van huishoudelijk geweld tijdens haar huwelijk met een EU-burger en die exclusief ouderlijk gezag had over hem. Zij kunnen hun **verblijfsrecht niet behouden indien de Unieburger het gastland heeft verlaten voor de echtscheidingsprocedure werd opgestart.** Indien de minderjarige Unieburger voldoet aan de verblijfsvoorwaarden als Unieburger, kan hij een eigen verblijfsrecht als Unieburger krijgen en zijn derdelandse moeder een afgeleid verblijfsrecht[243].
- Het EHRM kijkt voor het beoordelen van **het hoger belang van het kind in gezinsherenigingszaken** naar de omstandigheden van de minderjarige kinderen, hun leeftijd, de situatie in hun herkomstland, de mate waarin zij afhankelijk zijn van hun ouders en de intentie van hun ouders bij hun immigratie om in de toekomst de gezinshereniging voor hun kinderen aan te vragen[244]. Het hoger belang van het kind moet dus in de kern van de overwegingen van de nationale rechtbanken worden geplaatst[245]. Maar het geeft geen vrijgeleide om elk kind een verplichte toegang tot de verdragsstaat te geven[246].

2.2. | België

In 2016 wijzigden verschillende bepalingen het recht op gezinshereniging:

- De **behandelingstermijn** voor aanvragen gezinshereniging van familieleden van derdelandse gezinsmigranten werd **verlengd** van 6 **tot 9 maanden**, uitzonderlijk 2 maal te verlengen met telkens 3 maanden[247].
- Het **tijdelijk (voorwaardelijk) verblijf** van familieleden van derdelandse gezinsmigranten werd **verlengd** van drie **tot 5 jaar** tijdelijk verblijf[248].
- Twee algemene voorwaarden[249] hebben invloed op alle familieleden van personen die in België verblijven:
  - De **integratie-inspanningen** van de gezinsmigrant: in het eerste jaar van zijn tijdelijk verblijf levert de gezinsmigrant het bewijs aan dat hij bereid is zich in de samenleving te integreren.
  - De zogenaamde "**nieuwkomersverklaring**" is een algemene ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de aanvraag gezinshereniging. Enkele familieleden zijn **vrijgesteld**: van erkende vluchtelingen, van personen met subsidiaire bescherming, van staatlozen, van EU-burgers, van NBMV die erkend werd als vluchteling of de subsidiaire bescherming toegekend kreeg en van Belgen die hun recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend.
- De **inkomensvoorwaarde voor gezinshereniging van familieleden van derdelandse studenten** veranderde. Voorheen kon het inkomen van deze familieleden meegeteld worden als bewijs van bestaansmiddelen. Nu geldt enkel nog het inkomen van de derdelandse student als bewijs van stabiele, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen[250].
- De **retributiebijdrage** werd verhoogd tot **€ 200** voor familieleden, in voege op 1 maart 2017[251]. De volgende personen moeten niet betalen: familieleden van erkende vluchtelingen en van personen met subsidiaire bescherming; alleenstaande gehandicapte kinderen ouder dan 18 jaar van derdelanders en van Belgen; familieleden van de begunstigden van de associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije; familieleden van de Belg die zijn recht op vrij verkeer

241 HvJEU, *Alfredo Rendón Marín t. Administración del Estado*, 13 september 2016, C-165/14, §§63, 65 en 85-88.
242 *Idem*, §§56-59 en 62.
243 HvJEU, *Secretary of State for the Home Department t. NA*, 30 juni 2016, C-115/15, §82. Zie ook *Singh e.a.*, 16 juli 2015, C-218/14, §62.
244 EHRM, 8 maart 2016, *I.A.A. e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 25960/13, §46.
245 EHMR, 8 februari 2017, *El Ghatet t. Zwitserland*, nr. 56971/10, §§51-54.
246 EHRM, 8 maart 2016, *I.A.A. e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 25960/13, §§38-41. En: EHMR, 8 februari 2017, *El Ghatet t. Zwitserland,* nr. 56971/10, §46.
247 Wet van 17 mei 2016 ter wijziging van artikels 10ter en 12bis van de wet van 15 december 1980, *B.S.* 28 juni 2016. Deze wet trad in voege op 8 juli 2016.
248 Wet van 4 mei 2016 betreffende diverse bepalingen inzake asiel en migratie tot wijziging van de wet van 15 december 1980, *B.S.* 27 juni 2016. Deze wet trad in voege op 7 juli 2016.
249 Wet van 18 december 2016 die een algemene verblijfsvoorwaarde toevoegt in de wet van 15 december 1980, *B.S.* 8 februari 2017.
250 Wet van 4 mei 2016 die diverse bepalingen inzake migratie en asiel toevoegt, *B.S.*, 26 juni 2016. In voege sinds 7 juli 2016.
251 KB tot wijziging van het KB van 8 oktober 1981, 14 februari 2017, *BS* 21 februari 2017.

heeft uitgeoefend; en familieleden van een EU-burger.

- Op 27 oktober 2016 verklaarde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in zijn **beleidsnota**[252]:
  - Verhoogd toezicht op de **naleving van de voorwaarden** gezinshereniging bij de verlenging van de tijdelijke verblijfstitels. Voor familieleden van Belgen wordt onderzocht om hen een A-kaart in plaats van een F-kaart af te leveren.
  - De regering zal **verfijningen aanbrengen aan de wet** op de gezinshereniging.
  - Het **cascadesysteem** wordt uitgebreid naar de derdelander die zich herenigd heeft met een Belg: deze kan bijvoorbeeld na echtscheiding zich pas na 2 jaar legaal verblijf in België laten herenigen met een partner uit het buitenland.
  - De **schijnerkenningen** zullen strafbaar worden gesteld in de vreemdelingenwet. En voor gezinshereniging wordt een algemene vereiste ingevoerd van een duidelijke band tussen ouder en kind indien de ouder het kind wil vervoegen.
- De termijn van drie jaar **gezamenlijke vestiging** waarvan één jaar in België voor het behoud van het verblijfsrecht geldt **enkel voor ascendenten en descendenten**[253]. Getrouwde en wettelijk samenwonende personen moeten respectievelijk drie jaar getrouwd of wettelijk samenwonend zijn geweest, waarvan 1 jaar in België om hun verblijfsrecht te kunnen behouden[254].
- **DVZ weigert** aanvragen gezinshereniging **in overweging** te **nemen omwille van een inreisverbod**[255]**:**
  - De **RvS** oordeelde in drie zaken[256] dat geen enkele norm de overheid toelaat het in overweging nemen van een vraag tot gezinshereniging te weigeren omdat de derdelander een inreisverbod heeft. De stelling van de overheid dat de derdelander niet beschouwd kan worden als familielid van een Unieburger of Belg omdat hij een inreisverbod heeft, wordt ook verworpen bij gebrek aan enige wettelijke norm. **Het bestaan van een inreisverbod belet de betrokkene niet om een aanvraag tot gezinshereniging in te dienen**. De RvS oordeelde echter ook dat het Unierecht niet van toepassing is op de derdelandse vader van een Belgisch kind. In dat geval mocht DVZ het verblijfsrecht weigeren omdat het familielid een geldig inreisverbod had zonder te motiveren op basis van artikels 40bis, 40ter, ...[257]
  - De RvV stelde verschillende **prejudiciële vragen**[258] aan het **HvJ-EU** ter verduidelijking van de toepassing van de terugkeerrichtlijn voor de derdelandse familieleden van statische Unieburgers die na het ontvangen van een inreisverbod hun vraag tot gezinshereniging indienen.

252 De Kamer, 27 oktober 2016, *Algemene beleidsnota. Asiel en Migratie*, DOC 54 2111/017, pp. 5 en 32-33.
253 RvV, 16 juni 2016, nr. 169.691.
254 Uitzonderingsvoorwaarden voor derdelandse familieleden van een EU-burger of Belg: Art. 42 quater §4, 1° Vw.
255 Jaarverslag *Migratie in feiten en in rechten 2015*, pp. 147-148; Jaarverslag *Migratie in feiten en in rechten* 2016, p. 150.
256 RvS, 12 mei 2016, nr. 234.719; RvS, 9 augustus 2016, nr. 235.598;RvS, 13 december 2016, nr. 236.752.
257 RvS, 9 augustus 2016, nr. 235.596.
258 RvV, 8 februari 2016, nr. 161 497 (3 rechters); HvJ-EU, *K. e.a. t. Belgische staat*, 12 februari 2016, C-82/16.

3. ANALYSE: RECHT OP EEN GEZINSLEVEN VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP?

3.1. | Situatieschets

Het afgelopen jaar werd Myria uit verschillende hoeken gecontacteerd over de situatie van personen met een handicap wiens familieleden hun vraag tot gezinshereniging geweigerd werd. Zowel de betrokkenen zelf namen contact met Myria op, maar ook verschillende hulporganisaties die deze doelgroep begeleiden.

Kader 23.

Voorbeeld

Een Belgische man contacteerde Myria: gebonden aan een rolstoel bedraagt zijn inkomen als persoon met een handicap tussen de € 1.500 en € 1.700 (inkomensvervangende tegemoetkoming alsook integratietegemoetkoming, beiden specifieke inkomens voor personen met een handicap). Na zijn huwelijk met zijn niet-Europese echtgenote, diende zij een visumaanvraag lang verblijf voor gezinshereniging in. Dit verzoek kreeg een negatief advies van DVZ omdat mijnheer zijn inkomen behoort tot de aanvullende bijstandsstelsels. Een concrete negatieve beslissing op papier blijft echter uit. Betrokkene deelt Myria mee dat hij zich dubbel gediscrimineerd voelt, enerzijds is hij definitief gebonden aan zijn rolstoel en kan hij nooit werken ook al zou hij dit graag willen, anderzijds zal zijn vrouw – volgens DVZ – nooit met hem mogen samen wonen in België net omdat hij aan zijn rolstoel gebonden is.

3.2. | Hoe zijn we in deze situatie aanbeland waarin het recht op gezinsleven van personen met een handicap wordt geschonden?

De hervorming van de wet op gezinshereniging in 2011 voerde onder andere een inkomensvoorwaarde toe, zoals voorzien in de gezinsherenigingsrichtlijn[259]. Voor de Belgische overheid was deze gebaseerd op "de noodzaak (…) om de voorwaarden voor gezinshereniging bij te sturen teneinde te voorkomen dat de gezinsleden die zich in België komen vestigen, ten laste vallen van de overheid"[260]. Tijdens de parlementaire voorbereidingen[261] voor de invoering van deze hervorming was er veel debat over welke inkomsten al dan niet in aanmerking genomen zouden worden als bestaansmiddel voor deze inkomensvoorwaarde. Zo stelde mevrouw Nahima Lanjri: "Wat het systeem van aanvullende bijstand betreft, herinnert de spreekster eraan dat haar fractie altijd heeft gepleit voor een genuanceerde aanpak. Zo wordt bij de berekening van het totale inkomen geen rekening gehouden met het leefloon en de gezinsbijslag, in tegenstelling tot bijvoorbeeld andere bronnen van inkomsten, zoals het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de tegemoetkomingen voor gehandicapten. Wat de wet niet expliciet uitsluit, wordt met andere woorden aanvaard, want de meest kwetsbaren verdienen meer bescherming."[262]

Uiteindelijk werden in de vreemdelingenwet enkele inkomsten specifiek uitgesloten voor de beoordeling van de bestaansmiddelenvoorwaarde en één inkomen expliciet toegelaten. Zo werden de middelen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslagen, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen specifiek uitgesloten[263]. Uit de rechtspraak blijkt dat deze opsomming niet exhaustief is[264]. De werkloosheidsuitkering werd dan weer expliciet toegelaten, indien men bewijst actief naar werk te zoeken[265].

Sinds de hervorming in 2011 en tot eind 2015 aanvaardde DVZ de tegemoetkoming voor personen met een handicap als bestaansmiddel voor het onderzoek van de inkomstenvoorwaarde. Myria begeleidde in deze periode verschillende personen met een handicap en hun familieleden waarbij de uitkomst van hun gezinshereniging aanvraag vaak positief was.

Eind 2015 nam DVZ de eerste weigeringsbeslissingen gezinshereniging indien de bestaansmiddelen werden aangetoond via een tegemoetkoming voor personen met een handicap. DVZ oordeelde: "de tegemoetkoming aan personen met een handicap (zowel de inkomens vervangende tegemoetkoming als de integratietegemoetkoming) is een vorm van een aanvullend bijstandsstelsel. Dit bedrag kan dan ook niet mee in overweging genomen worden bij de beoordeling van de bestaansmiddelen van de referentiepersoon (arrest RvS, nr. 232.033, 12 augustus 2015)". In dit arrest geeft de RvS het onderscheid mee tussen de uitkeringen omwille van arbeidsongeschiktheid en de inkomensvervangende en integratie tegemoetkoming voor een persoon met een handicap. De eerste valt ten laste van het ziekte-invaliditeit regime waarbij men een uitkering ontvangt omdat men omwille van ziekte arbeidsongeschikt is geworden. De uitbetaling van deze uitkeringen is gebaseerd op ons bijdragestelsel vanuit arbeid. De uitkeringen voor een persoon met een handicap vormen een sociale bijstand die niet op een stelsel van bijdragen is gebaseerd en wordt gefinancierd door de federale overheid, ofwel de FOD sociale zekerheid. Deze uitkeringen behoren met andere woorden tot het aanvullende bijstandsstelsel.

Het lijkt alsof DVZ op een dergelijk arrest van de RvS heeft gewacht om zijn praktijk om de tegemoetkomingen van een persoon met een handicap te aanvaarden, te veranderen. Immers, al sinds zijn advies aan de wetgever ten tijde van de hervorming in 2011 stelde DVZ dat de tegemoetkomingen aan personen met een handicap behoorden tot de aanvullende bijstandsstelsels.

Naast de discussie of de tegemoetkoming voor personen met een handicap al dan niet tot het aanvullend bijstandsstelsel behoort,[266] lijkt het Myria belangrijker na te gaan wat de gezinsherenigingsrichtlijn, de Europese en internationale rechtsnormen en de Europese rechtshoven over deze situatie zouden zeggen. Het HvJ-EU heeft immers tot nu enkel nog maar geoordeeld over het begrip 'sociale bijstand' in het kader van gezinshereniging[267], en nog niet over de tegemoetkomingen voor personen met een handicap, of over ouderdomsuitkeringen.

259 Art. 7.1.c) van de richtlijn 2003/86: "stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat."
260 GH, 26 september 2013, nr. 123/2013, B.1.4.
261 De Kamer, DOC 53 0443/018.
262 De Kamer, DOC 53 0443/018, p. 189.
263 art. 40ter§2 en art. 10 §5, tweede lid.
264 RvV, nr. 176.940, 26 oktober 2016, p. 10.
265 Art. 40ter§2 en art. 10§5, derde lid.
266 ADDE, Les personnes handicapées, discriminées dans leur droit au regroupement familial, Edito. *Newsletter ADDE*, oktober 2016, nr. 124.
267 HvJ-EU, C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010.

3.3. | Is het geoorloofd dat personen met een handicap in feite en in rechte worden uitgesloten van het recht op een gezinsleven in België?

De gezinsherenigingsrichtlijn en het HvJ-EU

"De toestemming voor de gezinshereniging is de regel, afwijkingen hierop moeten strikt geïnterpreteerd worden. De beoordelingsmarge die aan de lidstaten werd toegekend mag niet gebruikt worden op een manier die de doelstelling van de richtlijn, met name het bevorderen van de gezinshereniging, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect ervan."[268]

Inderdaad, de gezinsherenigingsrichtlijn voorziet een bestaansmiddelenvoorwaarde, maar het onderzoek naar deze voorwaarde moet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht. Verzoeken om gezinshereniging moeten bijgevolg individueel beoordeeld worden[269].

Advocaat-generaal P. Mengozzi stelde zo bijvoorbeeld:[270] "Zo ook zou een wettelijke regeling die niet toestaat dat rekening wordt gehouden met – zelfs tijdelijke – problemen die verband houden met de gezondheid van het betrokken gezinslid of met zijn individuele toestand, wat bijvoorbeeld leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau betreft, het nuttige effect van de richtlijn niet gestand doen."

De richtlijn stelt daarnaast dat de lidstaten haar moeten toepassen "zonder onderscheid te maken op grond van ... handicap, ..."[271] en dat "maatregelen op het gebied van gezinshereniging in overeenstemming moeten zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren..."[272]. Verder moeten de lidstaten rekening houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon in elke beslissing over een aanvraag gezinshereniging, ook als zij deze willen afwijzen[273]. Tot slot, laat de richtlijn de mogelijkheid aan de lidstaten om gunstigere bepalingen vast te leggen of te handhaven[274].

De lidstaten moeten rekening houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband in elke beslissing gezinshereniging.

Is het bijgevolg wel toegelaten dat de tegemoetkomingen van een persoon met een handicap automatisch aan de kant worden geschoven? Zou een aanvraag gezinshereniging niet steeds individueel en ten gronde onderzocht moeten worden door DVZ? De Belgische wetgever wou via het invoeren van de inkomstenvoorwaarde immers mensen het recht op gezinshereniging niet voorgoed ontnemen, maar hen eerder "uitnodigen" hun financiële situatie te verbeteren[275]. Wat indien iemand, omwille van zijn individuele, persoonlijke situatie waaronder bijvoorbeeld een handicap, niet in staat is om een inkomen te verwerven?

Europese en internationale rechtsnormen

De Belgische staat heeft verplichtingen om de rechten van personen met een handicap te beschermen[276]. Met de onderschrijving van het VN-Verdrag voor personen met een handicap engageerde de Belgische staat zich immers om de rechten van personen met een handicap na te leven en te beschermen. Meer nog, volgens dit verdrag hebben personen met een handicap recht op maatregelen die hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven bewerkstelligen[277]. De gezinshereniging met personen met een handicap ontzeggen, gaat volgens Myria in tegen deze bepalingen.

Het recht op een privé- en familieleven[278] in het EVRM is geen absoluut recht, maar er moet wel onderzocht worden of er een positieve verplichting is voor de staat om het recht op privé en/of familie- en gezinsleven te handhaven en te ontwikkelen. Hiervoor moet de

268 HvJ-EU, C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, §43; HvJ-EU, C-356/11 en C-357/11, *O. En S.*, 6 december 2012, §74 en daar aangehaalde rechtspraak.
269 HvJ-EU, C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, §§46 en 48; HvJ-EU, C-558/14, *Mimou Khachab t. Subdelegación del Gobierno en Alava*, 21 april 2016, §§42-43.
270 In een zaak waarin de integratievoorwaarde voor gezinshereniging naar Duits recht niet voldaan werd. HvJ-EU, Conclusie adv-generaal P.Mengozzi, C-138/13, *Naime Dogan t. Duitsland*, 30 april 2004, §59.
271 Overweging 5, richtlijn 2003/86.
272 Overweging 2, richtlijn 2003/86.
273 Art. 17, richtlijn 2003/86.
274 Art. 3.5., richtlijn 2003/86. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk gingen België in deze voor, middels het expliciet toelaten van het inkomen van personen met een handicap in kader van de gezinsherenigingsprocedure, zie: EMN, *Ad-Hoc Query on required resources in the framework of family reunification, Requested bij BE EMN NCP*, 27 Mei 2016.
275 ADDE, Les personnes handicapées, discriminées dans leur droit au regroupement familial, Edito. *Newsletter ADDE*, oktober 2016, nr. 124.
276 *Idem*.
277 Art. 26, VN-Verdrag voor personen met een handicap.
278 Art. 8, EVRM.

overheid een "fair balance"-toets uitvoeren waarbij ze een billijke afweging tussen de individuele belangen en die van de samenleving moet maken. De mate waarin het gezins- en privéleven echt wordt verbroken, of de aanwezigheid van onoverkomelijke hinderpalen die beletten dat het gezinsleven ergens anders worden uitgebouwd of verder gezet, moeten onderzocht worden. In dit onderzoek mag de overheid de individuele situatie van een persoon met een erkende handicap absoluut niet uit het oog verliezen[279].

In zijn "faire balance"-toets mag de overheid de individuele situatie van een persoon met een erkende handicap absoluut niet negeren.

Nationale rechtspraak

Op het moment dat deze analyse werd geschreven, had Myria kennis van één arrest van de RvV[280] waarin zij oordeelde over een weigeringsbeslissing gezinshereniging voor een familielid van een Belgische persoon met een handicap. In zijn arrest vernietigt de Raad de weigeringsbeslissing van DVZ niet omdat het haar niet kennelijk onredelijk overkomt dat DVZ geen rekening houdt met de inkomsten uit de tegemoetkoming aan personen met een handicap bij het beoordelen van de stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen. Oordelen of deze toepassing een verschil in behandeling teweegbrengt, komt haar niet toe aangezien zij niet bevoegd is om een wet te toetsen aan de Grondwet. Het bevel om het grondgebied te verlaten dat samen met de weigeringsbeslissing werd afgeleverd, wordt echter wél vernietigd door de Raad. Nergens uit het administratief dossier blijkt dat DVZ rekening heeft gehouden met het gezins- en familieleven van de betrokkenen in België. Nochtans was DVZ "genoegzaam op de hoogte van het gezinsleven in België" en werd evenmin "het bestaan van een gezinsleven betwist". De Raad wijst er op dat indien DVZ een weigeringsbeslissing gezinshereniging neemt, dit niet automatisch impliceert dat DVZ niet langer een onderzoek moet voeren naar een mogelijke schending van artikel 8 van het EVRM en artikel 74/13[281] van de Vreemdelingenwet. Aangezien DVZ dit onderzoek niet heeft gevoerd, noch de omstandigheden heeft afgewogen, miskent het bevel artikel 8 van het EVRM.

Conclusie

De RvV lijkt geen andere beslissing te kunnen nemen dan deze hierboven omwille van de huidige bepalingen rond gezinshereniging in de vreemdelingenwet.

Misschien omdat dit de situatie van een familielid van een Belg betrof waarbij enkel nationale bepalingen van toepassing zijn? Maar wat indien de gezinsherenigingsrichtlijn rechtstreeks van toepassing zou geweest zijn?

Vooreerst is het duidelijk dat de bestaansmiddelenvoorwaarde uit de richtlijn een strikte toepassing kent voor de lidstaten, waarbij de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo mogen gebruiken dat de bevordering van de gezinshereniging onmogelijk wordt[282].

Daarnaast moeten de lidstaten bij elke beslissing die zij nemen rekening houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon[283]. Deze bepaling van de richtlijn is niet volledig omgezet in nationale wetgeving in België. Dergelijke overwegingen ontbreken bijgevolg bij de beslissingen over het al dan niet toekennen van een verblijfsrecht. Een automatische uitsluiting van de tegemoetkomingen van personen met een handicap lijkt Myria dan ook niet geoorloofd. Myria kijkt dan ook met interesse uit naar het ogenblik waarop een prejudiciële vraag gesteld zou worden aan het HvJ-EU in een zaak waar het inkomen van een persoon met een handicap automatisch zou uitgesloten worden door DVZ voor het onderzoek van de inkomstenvoorwaarde.

Vervolgens lijkt deze uitsluiting van het inkomen van personen met een handicap voor de beoordeling van stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen tot een (in)directe discriminatie van personen met een handicap te leiden. Het doel van deze bestaansmiddelenvoorwaarde is er voor zorgen dat de gezinshereniger en zijn familieleden geen onredelijke belasting van het bijstandsstelsel zullen vormen en dat zij menswaardig kunnen leven. Daar personen met een handicap (bijna) nooit in de mogelijkheid zullen zijn om een inkomen uit arbeid te verkrijgen en dus steeds een beroep zullen moeten doen op hun inkomensvervangende tegemoetkoming, zullen zij steeds de facto worden uitgesloten van het recht op een gezinsleven met hun familieleden. En dit terwijl deze uitsluiting er niet toe zal leiden dat zij minder ten laste zullen vallen van het bijstandsstelsel van de overheid, integendeel. Indien hun familieleden wél hun recht op gezinshereniging zouden

279 BCHV, *Praktische handleiding Humanitaire visumaanvragen voor familieleden van begunstigden van internationale bescherming in België*, p. 8. En ook: RvV, nr. 176.940, 26 oktober 2016, pp. 14-15.
280 RvV, nr. 176.940, 26 oktober 2016.
281 "Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land."
282 HvJ-EU, C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, §43.
283 Art. 17, richtlijn 2003/86.

kunnen uitoefenen, zouden zij eens aangekomen in België een inkomen uit arbeid kunnen verwerven, waardoor ook de persoon met een handicap minder zou moeten steunen op zijn (integratie)tegemoetkoming.

4. AANBEVELINGEN

Myria beveelt aan, om:

- artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn correct om te zetten in de vreemdelingenwet: zo moet DVZ elke beslissing van weigering rond gezinshereniging individueel motiveren, rekening houdend met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon. Inclusief, dus bij het al dan niet toekennen van een verblijfsaanvraag gezinshereniging;
- de huidige praktijk om personen met een handicap te discrimineren in hun recht op gezinshereniging op te heffen, door in de vreemdelingenwet de tegemoetkomingen van personen met een handicap expliciet op te nemen als toegelaten inkomen voor de beoordeling van stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen.



Hoofdstuk 6
Vrij verkeer, economische migratie en studenten

In dit hoofdstuk beschrijft Myria de economische activiteiten van migranten, via het aantal verblijfstitels arbeidskaarten en beroepskaarten. Myria analyseert de stand van zaken van het recht op vrije verkeer van EU-werknemers in België. De rechten van Europese werknemers zouden beter gewaarborgd kunnen worden, met name door de volledige en correcte omzetting van richtlijn 2014/54.

1. CIJFERS

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op diverse aspecten van het vrij verkeer en van de migratie om economische- en studieredenen.

De gegevens over het **vrij verkeer** worden besproken aan de hand van de minianalyse waarin de voornaamste beschikbare cijfers over het vrij verkeer worden voorgesteld. Die analyse behandelt ook diverse hinderpalen waarmee de EU-burgers en hun familieleden te maken krijgen wanneer ze hun recht op vrij verkeer uitoefenen. De analyse van het vrij verkeer in het deel *Cijfers* hieronder begint met de studie van de statistieken over de EU-burgers die als zelfstandige werknemers zijn ingeschreven bij het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Daarna worden de gegevens over de gedetacheerde werknemers (loontrekkenden en zelfstandigen) in België (zowel EU-burgers als derdelanders) van naderbij bekeken.

Vervolgens worden de **economische migraties** behandeld aan de hand van de gegevens over:

1. de verblijfstitels om economische redenen (in termen van stromen en stocks),
2. de arbeidskaarten A en B voor loontrekkenden,
3. de blauwe kaarten voor hooggeschoolde werknemers,
4. de beroepskaarten voor zelfstandigen en
5. de gegevens van zelfstandige werknemers die onderdanen van derde landen zijn en ingeschreven bij het RSVZ.

Tot slot wordt de **migratie om studieredenen** bekeken aan de hand van de gegevens over de verblijftitels die om studieredenen werden afgegeven aan derdelanders.

1.1. | Het vrij verkeer van de EU-burgers

1.1.1. | Verblijf en verwijdering

De belangrijkste gegevens over het vrij verkeer van EU-burgers worden iets verder in dit hoofdstuk voorgesteld, onder de titel *Analyse: Stand van zaken van het recht op vrij verkeer van EU-werknemers in Belgie.* Er wordt dieper ingegaan op de volgende gegevens:

- de cijfers over het aantal EU-burgers dat gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer,
- het aantal verblijfsaanvragen van EU-burgers dat bij de gemeenten wordt ingediend,
- het aantal E-kaarten dat door de gemeenten wordt afgegeven,
- het aantal intrekkingen van verblijfstitels van EU-burgers en
- de kwestie van de administratieve aanhoudingen en de verwijderingen van EU-burgers.

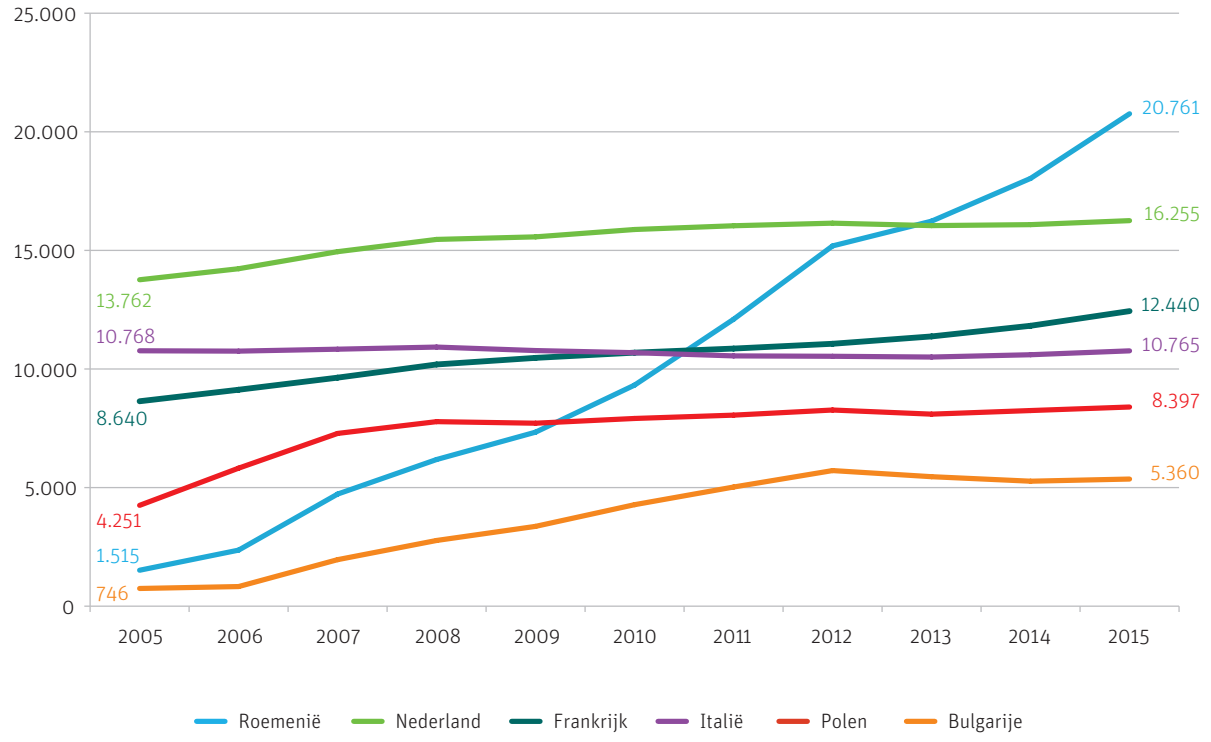
1.1.2. | De gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekering der zelfstandigen (RSVZ) over de EU-burgers

Aan de hand van de gegevens van het RSVZ kan de omvang van de zelfstandige activiteit van de vreemdelingen worden nagegaan. Die databank bevat de gegevens van alle zelfstandigen (Belgen en vreemdelingen) die bij deze openbare sociale zekerheidsinstelling zijn aangesloten[284]. Om de zelfstandige activiteit van de vreemdelingen te bestuderen, is die databank dus complementair met de gegevensbank van de beroepskaarten. Alle nationaliteiten zijn erin opgenomen (EU- en niet-EU-burgers).

In 2015 waren 109.770 van de 1.035.469 zelfstandige werknemers die bij het RSVZ waren aangesloten vreemdeling, ofwel 11% van het totaal. Daarvan waren er 91.050 EU-burgers, ofwel 83% van alle zelfstandige vreemdelingen.

284 Het RSVZ heeft tot doel om het sociaal statuut van de zelfstandigen te beschermen. Het houdt zich vooral bezig met hun sociale verzekeringen en zorgt ervoor dat ze in geval van ongeval, ziekte, faillissement en tijdens hun pensioen hun uitkeringen krijgen. De zelfstandigen mogen zich ook aansluiten bij een private sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

Figuur 48. Evolutie 2005-2015 van het aantal zelfstandigen aangesloten bij het RSVZ voor de zes belangrijkste nationaliteiten in 2015 (Bron: RSVZ)

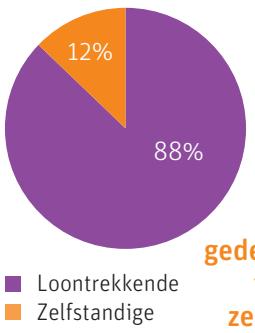


Sinds 2005 is het aantal zelfstandige vreemdelingen dat aangesloten is bij het RSVZ onophoudelijk gestegen (Figuur 48). Die stijging heeft voornamelijk te maken met de inschrijving van onderdanen van de nieuwe lidstaten van de EU. Aanvankelijk was die toename grotendeels toe te schrijven aan de Polen, maar sinds 2007 neemt het aantal Bulgaren en vooral Roemenen steeds meer toe. Sinds 2013 voeren de Roemenen de rangschikking aan en hun aantal aangeslotenen bij het RSVZ is blijven stijgen tot 20.761 in 2015, meer dan de Nederlanders met 16.255 en de Fransen met 12.440 aangeslotenen. Tussen 2005 en 2015 heeft het aantal Roemenen dat bij het RSVZ is aangesloten een uitzonderlijke stijging gekend van 1.515 naar 20.761 (dus meer dan 14 keer meer). In dezelfde periode is het aantal Poolse aangeslotenen nagenoeg verdubbeld (van 4.251 naar 8.397) en het aantal Bulgaren verzevenvoudigd (746 in 2005 en 5.360 in 2015)[285]. De sterkste stijgingen werden voor die drie nationaliteiten opgetekend, maar in dezelfde periode heeft ook het aantal aangesloten Nederlanders en Fransen een – weliswaar kleinere – stijging gekend (van 13.762 naar 16.255 voor de Nederlanders en van 8.640 naar 12.440 voor de Fransen). Het aantal aansluitingen van Italianen is dan weer gestagneerd, maar toch bekleden ze in 2015 (met 10.765 aangeslotenen) nog altijd de vierde plaats in de rangschikking.

Het aantal Roemenen dat bij het RSVZ is aangesloten, heeft een uitzonderlijke stijging gekend.

1.1.3. | De gedetacheerde werknemers

Als een onderneming die in het buitenland is gevestigd een contract krijgt in België, dan kan ze haar werknemers hiernaartoe sturen in het kader van een detacheringsprocedure[286]. Ze moet die detachering dan elektronisch melden via het LIMOSA-systeem[287].



12% van de gedetacheerden in 2016 zijn zelfstandigen.

285 Voor meer informatie over de Roemeense, Poolse en Bulgaarse migraties, zie *Myriatics 3: Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren*, beschikbaar op: www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

286 Het kan gaan om bedrijven gevestigd in de EU of buiten de EU die hun werknemers naar België sturen.

287 LIMOSA staat voor *Landen-overschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie.*

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de detacheringen in de context van de Europese Unie, of meer bepaald het vrij verkeer van diensten, en de internationale detacheringen (zie Kader 24).

Kader 24.

Vrij verkeer van diensten en internationale detacheringen

Het **vrij verkeer van diensten** is van toepassing wanneer een onderneming die in een EU-lidstaat is gevestigd in een andere lidstaat van de EU werkt en daarvoor haar eigen werknemers inzet (die voor die opdracht doorgaans hun hoofdverblijfplaats niet in die lidstaat vestigen). Het vrij verkeer van diensten wordt geregeld door de Europese regelgeving[288].

De **internationale detacheringen** zijn daarentegen van toepassing wanneer een werkgever die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland is gevestigd een van zijn werknemers naar België stuurt om daar diensten te leveren. In een dergelijk geval zijn de regels met betrekking tot de sociale zekerheidsbijdragen vastgelegd in bilaterale of multilaterale verdragen die België met die landen gesloten heeft[289].

In 2016 heeft de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) iets meer dan 225.000 in België gedetacheerde werknemers geregistreerd. Tussen 2015 en 2016 is dit aantal lichtjes gestegen, namelijk met 6%, maar op lange termijn is de stijging veel opmerkelijker. Tussen 2009 en 2016 is dat aantal meer dan verdubbeld, van ongeveer 100.000 naar 225.000. Het aandeel zelfstandigen onder die werknemers is daarentegen lichtjes gedaald, van 16% in 2015 naar 12% in 2016.

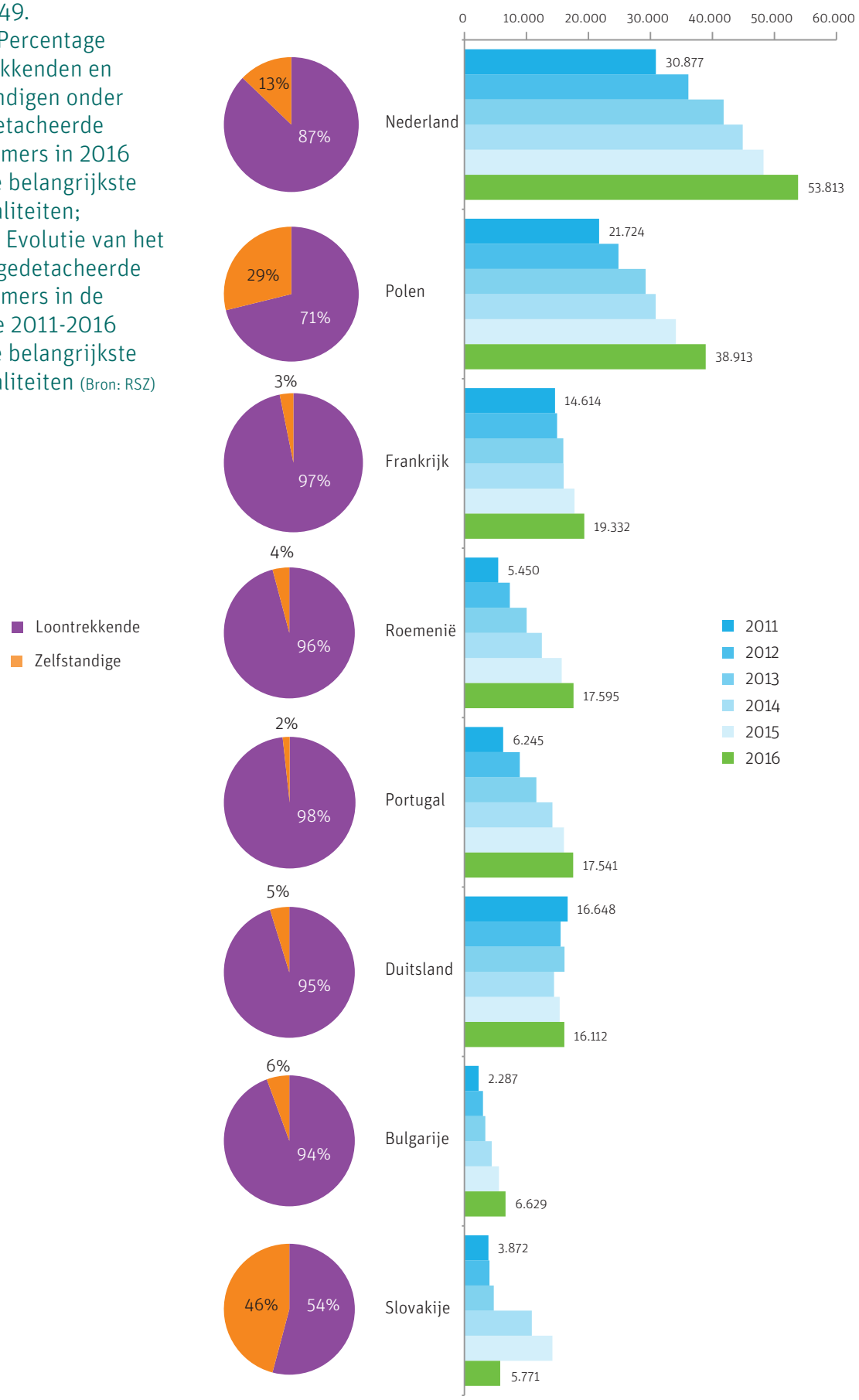
Het aandeel zelfstandigen onder de gedetacheerde werknemers schommelt sterk naargelang de nationaliteit (zie de linker kolom van Figuur 49). Voor het merendeel van de voornaamste nationaliteiten van de gedetacheerde werknemers ligt het aandeel zelfstandigen onder het gemiddelde van 12% (bijvoorbeeld: 3% voor de Fransen, 4% voor de Roemenen, 2% voor de Duitsers). Voor de Polen bedraagt dat aandeel echter 29% en voor de Slovaken ligt het nog hoger, met 46% zelfstandigen van alle in België gedetacheerde werknemers.

De Nederlanders komen dan weer dicht in de buurt van het gemiddelde met 13% zelfstandige werknemers. Met meer dan 53.000 gedetacheerde werknemers (zelfstandigen en loontrekkenden samen) komt Nederland op de eerste plaats, ruim voor Polen (bijna 39.000) en Frankrijk (ongeveer 19.000). Wat de evolutie betreft, is het aantal gedetacheerde Nederlandse en Poolse werknemers nagenoeg verdubbeld tussen 2011 en 2016, terwijl het aantal gedetacheerde Fransen minder snel is geëvolueerd (zie de rechterkolom van Figuur 49). In dezelfde periode is het aantal Roemeense, Bulgaarse en Portugese gedetacheerde werknemers verdrievoudigd. Het aantal Duitse gedetacheerden stagneerde en het aantal gedetacheerde Slovaakse werknemers kende een sterke stijging tot in 2015, maar is in 2016 drastisch gedaald (van 14.195 in 2015 naar 5.771 in 2016).

288 Art. 56-62 VWEU en Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

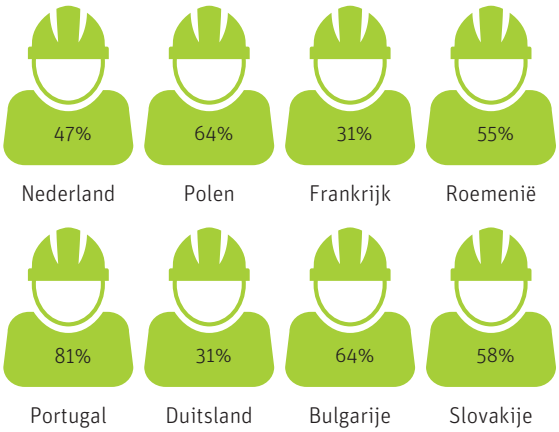
289 Voor een lijst van de landen waarmee België sociale zekerheidsakkoorden heeft gesloten, zie: https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/internationale-socialezekerheidsakkoorden.

Figuur 49.
Links: Percentage loontrekkenden en zelfstandigen onder de gedetacheerde werknemers in 2016 voor de belangrijkste nationaliteiten;
rechts: Evolutie van het aantal gedetacheerde werknemers in de periode 2011-2016 voor de belangrijkste nationaliteiten (Bron: RSZ)



Gemiddeld werkt de helft van de gedetacheerde werknemers in de bouwsector (52%). De cijfers schommelen echter sterk naargelang van de nationaliteit (Figuur 50). Sommige nationaliteiten liggen duidelijk boven het gemiddelde, bijvoorbeeld de Portugezen (81%), de Polen (64%) en de Bulgaren (64%). Voor de Fransen (31%) en de Duitsers (31%) ligt het percentage gedetacheerde werknemers dat in de bouwsector is tewerkgesteld echter onder het gemiddelde.

Figuur 50. Aandeel gedetacheerde werknemers (zelfstandigen en loontrekkenden samen) in de bouwsector voor de belangrijkste nationaliteiten, 2016
(Bron: RSZ)



Van de 225.000 gedetacheerde werknemers die in 2016 in België waren geregistreerd, hadden er ongeveer 17.000 (ofwel 7,5%) de nationaliteit van een derde land. De voornaamste nationaliteiten waren de Indiërs (ongeveer 3.400), de Bosniërs (1.500), de Turken (1.500), de Brazilianen (1.400) en de Oekraïners (1.100). Er werden ook iets minder dan 2% gedetacheerde Belgen geteld. Het ging daarbij om Belgen die in het buitenland werken en door hun werkgever naar België werden uitgezonden.

Heeft migratie een geslacht?

Slechts 4% van de gedetacheerde werknemers zijn vrouwen. Ze werken maar heel zelden in de bouwsector (minder dan 1%) en zijn minder vaak dan de mannen als zelfstandige actief (8% van de gedetacheerde vrouwen zijn zelfstandig tegenover 12% van de mannen).

Zoals we in het volgende deel zullen zien, ligt het aantal gedetacheerde werknemers ver boven de klassieke cijfers die beschikbaar zijn om de economische migratie te meten, zoals het aantal verblijfstitels dat verband houdt met bezoldigde activiteiten of het aantal arbeidskaarten en beroepskaarten dat in hetzelfde jaar werd afgegeven.

1.2. | Economische migratie van derdelanders

1.2.1. | Verblijftitels om economische redenen

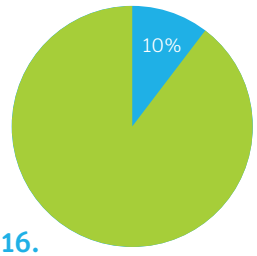
Zoals we in Hoofdstuk 2 al hebben gezien, stelt DVZ via Eurostat gegevens ter beschikking over de redenen voor de afgifte van de verblijfstitels. Spijtig genoeg, en in tegenstelling tot de gegevens die over gezinshereniging worden gepubliceerd, zijn de gegevens in verband met economische migratie alleen beschikbaar voor derdelanders. Dezelfde gegevens over de EU-burgers worden nochtans eveneens in het rijksregister opgenomen. De meest recente gegevens die beschikbaar zijn op het ogenblik van de redactie van dit jaarverslag dateren van 2015.

Aan de hand van die statistieken kan een onderscheid worden gemaakt tussen de migranten met een verblijfstitel die om beroepsredenen werd afgegeven en die welke hun verblijfstitel om een andere reden hebben verkregen (familiale redenen, onderwijsmotieven, internationale bescherming enz.). Dit betekent echter niet dat de personen die wettelijk in België verblijven om andere redenen (bijvoorbeeld om familiale redenen) niet actief zijn op de arbeidsmarkt.

Op basis van die gegevensbron zijn er twee indicatoren beschikbaar. Enerzijds zijn er **de eerste verblijfstitels**: het gaat hier om de eerste verblijfstitels[290] die in een bepaald jaar aan derdelanders worden afgegeven. Ze duiden dus op gegevens in termen van *stromen*. Anderzijds is er **het geheel van geldige verblijfstitels**: het betreft hier alle verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen die op een bepaalde datum geldig zijn. Die gegevens bieden meer informatie over de *stocks*[291].

De gegevens over de eerste verblijfstitels tonen aan dat er in 2015 in totaal 4.948 eerste verblijfstitels werden afgegeven om redenen die verband hielden met bezoldigde activiteiten, ofwel 10% van het totaal aantal eerste titels dat in dat jaar werd afgegeven. Er wordt een zeer lichte stijging vastgesteld ten opzichte van 2014 (+4%), toen om dezelfde reden 4.768 eerste verblijfstitels werden afgegeven aan onderdanen van derde landen. Op langere termijn bekeken, is de vastgestelde stijging echter wel aanzienlijker. Zoals in hoofdstuk 2 kon worden vastgesteld (Figuur 12), is het aantal eerste verblijfstitels in verband met bezoldigde activiteiten immers met 14% toegenomen in de periode 2010-2015 (van 4.347 naar 4.948), terwijl het totaal aantal afgegeven eerste verblijfstitels voor alle redenen samen gedurende dezelfde periode is gedaald (-13%).

Verblijfstitels om reden van bezoldigde activiteiten maken 10% uit van het totaal aantal eerste titels aan derdelanders in 2016.



Nagenoeg één vierde van de eerste verblijftitels (23%) die om economische redenen werden afgegeven, werd in 2015 afgegeven aan een Indiër. Indiërs zijn de voornaamste nationaliteit waaraan in 2015 een eerste verblijfstitel van dit type werd afgegeven, vóór de Amerikanen (18%), de Japanners (7%), de Chinezen (5%) en de Turken (4%). Ten opzichte van de andere redenen voor de afgifte van eerste verblijfstitels worden zeer uiteenlopende tendensen vastgesteld (zie rechterkolom van Figuur 20). Voor de Indiërs werden 41% van de eerste verblijfstitels in 2015 afgegeven om redenen die te maken hebben met bezoldigde activiteiten, wat duidelijk veel hoger ligt dan het gemiddelde van 10% voor alle nationaliteiten samen. Ook voor de Amerikanen (37%), de Japanners (34%) en de Canadezen (30%) ligt het percentage eerste verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit hoog. De Marokkanen liggen daarentegen onder het gemiddelde (2%). Aan hen worden eerste verblijfstitels vaker om andere motieven afgegeven, bijvoorbeeld om familiale redenen.

Tabel 20. Aantal eerste verblijfstitels afgegeven in 2015 om redenen in verband met bezoldigde activiteiten voor de belangrijkste nationaliteiten, aandelen ten opzichte van de andere nationaliteiten en aandelen van de redenen in verband met bezoldigde activiteiten ten opzichte van de andere redenen (Bron: DVZ – Eurostat)

STROMEN			
Eerste verblijfstitels om redenen in verband met bezoldigde activiteiten in 2015			
Nationaliteit	**Aantal**	**% ten opzichte van de andere nationaliteiten**	**% ten opzichte van de andere redenen**
India	1.155	23%	41%
Verenigde Staten	884	18%	37%
Japan	364	7%	34%
China	245	5%	14%
Turkije	217	4%	11%
Canada	183	4%	30%
Rusland	127	3%	12%
Marokko	120	2%	2%
Oekraïne	117	2%	17%
Filippijnen	97	2%	19%
Andere	*1439*	*29%*	*5%*
Totaal	**4.948**	**100%**	**10%**

Naast de gegevens over de eerste verblijfstitels die per jaar worden afgegeven, kunnen eveneens de gegevens over alle verblijfstitels die op een bepaalde datum geldig zijn worden geanalyseerd. Terwijl de gegevens over de eerste verblijfstitels betrekking hebben op de "stromen", geven die over de verblijfstitels die op een bepaalde datum geldig zijn informatie over de "stocks". In dit laatste geval kan het gaan om de eerste verblijfstitels, maar eveneens om de volgende titels, die na een eerste verblijfstitel worden afgegeven.

290 Een eerste verblijfstitel wordt als dusdanig beschouwd wanneer de termijn tussen het verstrijken van de oude verblijfstitel en de afgifte van de nieuwe (om een identieke reden) minstens zes maanden bedraagt. Met andere woorden, die indicator omvat naast de verblijfstitels die voor het eerst worden verkregen dus ook de verblijfstitels die meer dan zes maanden na het verstrijken van de oude titel worden verlengd.

291 Zie hoofdstuk 2.

Op 31 december 2015 werden 28.768 geldige verblijfstitels geteld die waren afgegeven om redenen in verband met bezoldigde activiteiten. In Tabel 21 worden de belangrijkste nationaliteiten weergegeven. Hier komen de Marokkanen op de eerste plaats, met andere woorden zij zijn de nationaliteit waarvoor op 31 december 2015 het meest eerste verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit waren afgegeven. Ze worden gevolgd door de Amerikanen, de Turken en de Indiërs. De laatste kolom van Tabel 21 geeft, net als in de vorige tabel, de verschillen in tendens aan tussen de belangrijkste nationaliteiten. Hier liggen de Marokkanen opnieuw onder het gemiddelde van 8% verblijfstitels in verband met een bezoldigde activiteit ten opzichte van de andere redenen voor de afgifte van een verblijfstitel.

Tabel 21. Totaal aantal geldige verblijfstitels op 31 december 2015 om redenen in verband met bezoldigde activiteiten voor de belangrijkste nationaliteiten, aandelen ten opzichte van de andere nationaliteiten en aandelen van de redenen in verband met bezoldigde activiteiten ten opzichte van de andere redenen (Bron: DVZ – Eurostat)

STOCKS			
Totaal aantal verblijfstitels om redenen in verband met bezoldigde activiteiten geldig op 31 december 2015			
Nationaliteit	**Aantal**	**% ten opzichte van de andere nationaliteiten**	**% ten opzichte van de andere redenen**
Marokko	4.364	15%	6%
Verenigde Staten	3.229	11%	37%
Turkije	3.116	11%	9%
India	3.043	11%	32%
China	1.453	5%	14%
Japan	1.286	4%	33%
Rusland	773	3%	7%
DR Congo	703	2%	4%
Canada	683	2%	35%
Zwitserland	627	2%	35%
Andere	*9.491*	*33%*	*5%*
Totaal	**28.768**	**100%**	**8%**

1.2.2. | Arbeidskaarten voor loontrekkenden

Kader 25.

De arbeidskaarten

Arbeidskaart A is geldig voor een onbeperkte duur en voor alle beroepen in loondienst. Deze kaart is voorbehouden voor werknemers die kunnen aantonen dat ze verscheidene jaren met een arbeidskaart B hebben gewerkt. Het aantal arbeidskaarten A dat elk jaar wordt afgegeven, is relatief gering in vergelijking met de andere types arbeidskaarten.

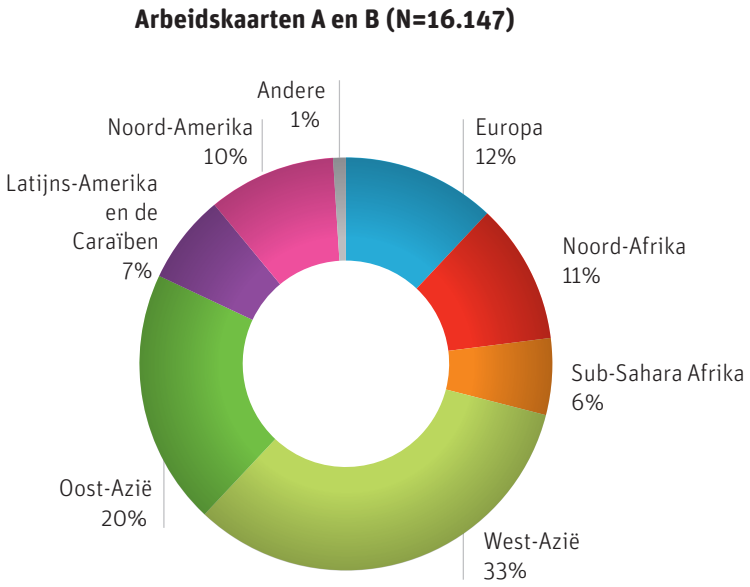
Arbeidskaart B is geldig voor een periode van maximum twaalf maanden en beperkt tot één enkele werkgever. In principe moet de werkgever de toelating tot tewerkstelling krijgen nog voor de werknemer in België aankomt[292]. Dat betekent dus dat het recht op arbeid een recht op verblijf en op immigratie geeft.

Arbeidskaart C is ook geldig voor een periode van maximum twaalf maanden, maar geeft de werknemer de toelating om voor eender welke werkgever te werken. In tegenstelling tot de arbeidskaarten B, worden de arbeidskaarten C op het Belgische grondgebied aangevraagd, omdat het in dat geval net de verblijfsstatus is die toegang geeft tot de arbeidsmarkt. Aangezien deze arbeidskaart geen elementen aanbrengt die helpen om de economische migratie naar België beter te begrijpen, wordt de arbeidskaart C in dit jaarverslag niet behandeld.

In principe moeten de vreemdelingen die in België in loondienst willen werken in het bezit zijn van een arbeidskaart. Heel wat personen zijn echter vrijgesteld van deze voorafgaande toelating. Zo bepaalt artikel 2 van het KB van 9 juni 1999[293] dat de burgers van de Europese Economische Ruimte (EER)[294] vrijgesteld zijn van de arbeidskaart[295]. De cijfers over de arbeidskaarten geven dus geen informatie over de situatie van de EU-burgers.

292 Art. 4, §2 wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.
293 KB houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.
294 De EU-27 plus IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.
295 Behalve de onderdanen van de EER, zijn ook andere personen vrijgesteld van een arbeidskaart, onder andere vreemdelingen die tot onbeperkt verblijf in België zijn gemachtigd, diplomatiek of consulair personeel, erkende vluchtelingen en bepaalde familieleden van de betrokken vreemdeling. Die vrijstelling geldt ook voor bepaalde beroepscategorieën, onder andere de bedienaars van de eredienst, journalisten, sportlui of artiesten (voor perioden van maximum drie maanden).

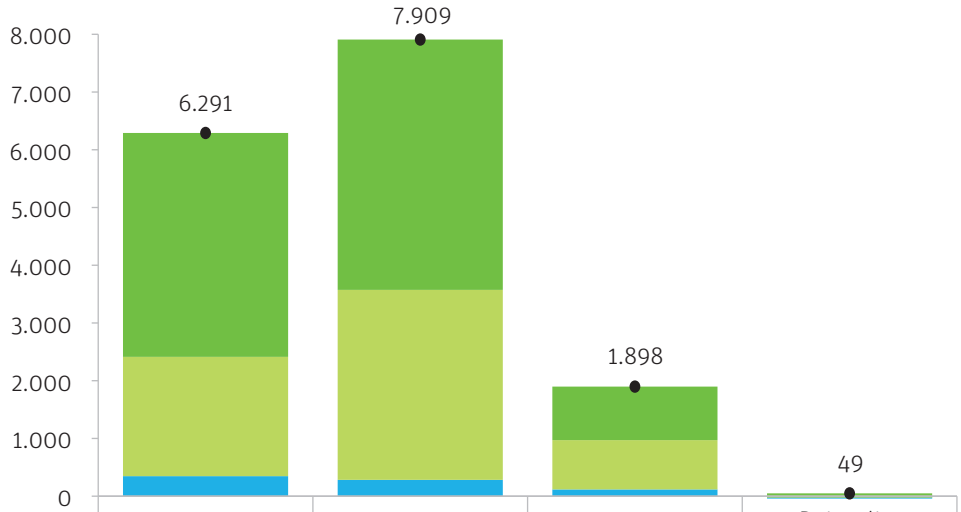
Figuur 51. Nationaliteit van de personen die een arbeidskaart A en B hebben verkregen (eerste toekenning en hernieuwing) in 2015
(Bronnen: FOD Werkgelegenheid en Gewesten/Gemeenschap)



De onderdanen van Aziatische landen zijn verreweg de voornaamste begunstigden van arbeidskaarten A en B (eerste toekenning en hernieuwing) in 2015. De landen van West-Azië komen op de eerste plaats met 33% (Figuur 51), voornamelijk dankzij India dat de belangrijkste begunstigde van die arbeidskaarten is (4.498 arbeidskaarten A en B in 2015). Oost-Azië komt op de tweede plaats met 20%, vooral dankzij de arbeidskaarten die worden afgegeven aan Japanners (1.313) en Chinezen (837). Daarachter komen Europa (12%), Noord-Afrika (11%) en Noord-Amerika (10%). In Europa gaat het voornamelijk om Turken (611 arbeidskaarten A en B) en om Russen (411). Voor Noord-Afrika (11%) betreft het vooral Marokkanen (1.138) die wat de nationaliteiten betreft op de vierde plaats komen achter de Japanners. Voor Noord-Amerika zijn de grote meerheid Amerikanen (1.361), die de tweede plaats bekleden wat de nationaliteiten betreft.

De toekenning van arbeidskaarten is sinds 1 juli 2014 een gewestelijke bevoegdheid. Figuur 52 toont de verdeling per gewest of gemeenschap (in het geval van de Duitstalige Gemeenschap) dat of die de arbeidskaart heeft toegekend. Vlaanderen (7.909 arbeidskaarten A en B in 2015) komt op de eerste plaats gevolgd door Brussel (6.291), Wallonië (1.898) en de Duitstalige Gemeenschap (49).

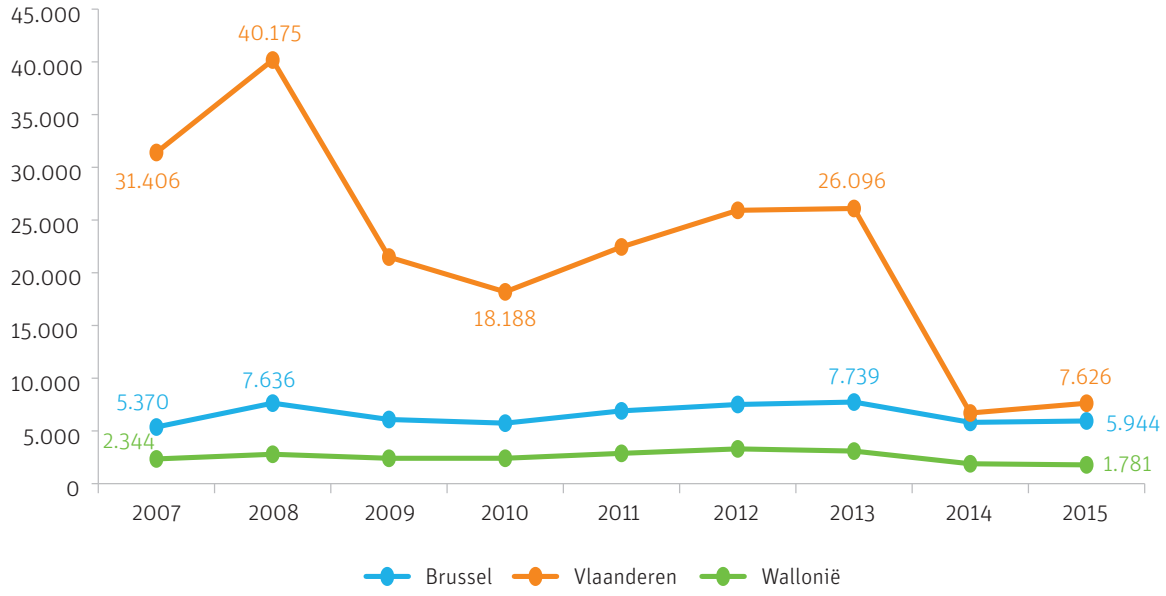
Figuur 52. Aantal arbeidskaarten A, eerste toekenningen van arbeidskaarten B en hernieuwingen van arbeidskaarten B per gewest of gemeenschap dat of die de kaarten heeft toegekend, 2015 (Bronnen: FOD Werkgelegenheid en gewesten/gemeenschap)



	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Duitstalige gemeenschap
Arbeidskaart B: 1ste toekenning	3.878	4.336	927	32
Arbeidskaart B: hernieuwing	2.066	3.290	854	16
Arbeidskaart A	347	283	117	1
Totaal	6.291	7.909	1.898	49

Tussen 2013 en 2014 werd een sterke daling van het aantal toegekende arbeidskaarten vastgesteld (Figuur 53). Dat was in grote mate het gevolg van de beëindiging van de overgangsmaatregelen die nog tot 31 december 2013 aan de nieuwe lidstaten van de EU waren opgelegd (zie Kader 26)[296]. Hoewel er ook in Brussel (-25% tussen 2013 en 2014) en in Wallonië (-39%) een daling van het aantal afgegeven arbeidskaarten B werd vastgesteld, was die daling in Vlaanderen (-74%) toch het meest uitgesproken. Vlaanderen, waar het aantal toekenningen en hernieuwingen van arbeidskaarten B tot op dat moment zeer hoog lag (ongeveer 26.000 in 2013, terwijl dat aantal in Brussel toen 7.700 en in Wallonië 3.000 bedroeg) liet nu ongeveer dezelfde cijfers optekenen als Brussel. Tussen 2014 en 2015 werd een toename vastgesteld in Vlaanderen (14%), van 6.699 arbeidskaarten B in 2014 naar 7.626 in 2015. Brussel kende in dezelfde periode een stagnatie (5.812 in 2014 en 5.944 in 2015), terwijl Wallonië een lichte daling liet optekenen (-5%), van 1.885 arbeidskaarten B in 2014 naar 1.781 in 2015.

Figuur 53. Arbeidskaarten B (eerste toekenning en hernieuwing) per gewest[297], 2007-2015
(Bronnen: FOD Werkgelegenheid en Gewesten)



Kader 26.

Overgangsmaatregelen voor de nieuwe EU-lidstaten

Vooraleer buitenlandse werknemers een arbeidskaart B kunnen verkrijgen, moeten ze in principe voldoen aan de voorwaarde van een voorafgaand arbeidsmarktonderzoek. Met andere woorden, een arbeidskaart B wordt enkel afgegeven "wanneer het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een billijke termijn te bekleden"[298].

Vóór 2014 konden de Roemenen, de Bulgaren en de Kroaten gebruik maken van een vereenvoudigde procedure voor het verkrijgen van een arbeidskaart voor knelpuntberoepen (met vrijstelling van het arbeidsmarktonderzoek). Op 1 januari 2014 werden alle beperkingen van de vrije toegang tot de arbeidsmarkt echter opgeheven voor de Roemeense en Bulgaarse onderdanen. De onderdanen van Kroatië moesten nog wachten tot 1 juli 2015 alvorens alle beperkingen van hun toegang tot de Belgische arbeidsmarkt werden opgeheven.

296 In 2013 werden in België 47% van de arbeidskaarten A en B afgegeven aan Roemenen en 13% aan Bulgaren. Samen vertegenwoordigden die twee nationaliteiten dus 60% van alle afgegeven arbeidskaarten (zie *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 120).

297 Zonder de Duitstalige Gemeenschap.

298 Art. 8 KB van 9 juni 1999.

1.2.3. | De Europese blauwe kaart voor hooggekwalificeerde werknemers

De Europese blue card of blauwe kaart is het resultaat van de omzetting in Belgisch recht van de Europese richtlijn 2009/50/EG[299]. Die versoepelt het toelatingssysteem voor derdelanders en hun gezin in het kader van een hooggekwalificeerde baan. De blauwe kaart is een verblijfstitel die de houder niet alleen het recht geeft om op het Belgische grondgebied te verblijven, maar ook om er te werken.

De toelatingsvoorwaarden voor die blauwe kaart zijn vrij streng,[300] wat ongetwijfeld verklaart waarom er maar een zeer klein aantal kaarten worden uitgereikt. In 2012, het jaar van de invoering van de blauwe kaart, werd er geen enkele aanvraag genoteerd en dus ook geen enkele kaart afgegeven. In 2013 werden er slechts 5 blauwe kaarten afgegeven. In 2014 en 2015 werden telkens 19 nieuwe kaarten afgegeven. De 19 nieuwe kaarten in 2015 werden afgegeven aan 4 Turken, 3 Indiërs, 3 Amerikanen, 3 Marokkanen, 1 Mexicaan, 1 Pakistaan, 1 Iraniër, 1 Egyptenaar, 1 Rus en 1 Serviër. Naast die nieuwe kaarten werden er in 2015 ook 17 kaarten hernieuwd.

1.2.4. | Beroepskaarten voor zelfstandigen

In principe moeten vreemdelingen die een zelfstandige beroepsactiviteit met een economisch, sociaal, cultureel, artistiek of sportief belang voor België wensen uit te oefenen in het bezit zijn van een beroepskaart. Net als voor de arbeidskaart voor loontrekkenden, zijn bepaalde personen daarvan vrijgesteld op grond van hun activiteit, verblijfsrecht of familiebanden[301]. De belangrijkste personen die zijn vrijgesteld, zijn de onderdanen van de Europese Economische Ruimte, de vreemdelingen met een onbeperkt verblijfsrecht, de erkende vluchtelingen en de partners die hun echtgenoten bijstaan in hun zelfstandige economische activiteit[302]. De beroepskaart geldt specifiek voor een welbepaalde activiteit en is maximum vijf jaar geldig (maar wel hernieuwbaar). Sinds 1 januari 2015 is dit een gedecentraliseerde materie, die onder de verantwoordelijkheid van de diverse gewesten valt.

In 2016 werden 1.713 aanvragen voor een beroepskaart ingediend. In hetzelfde jaar werden in totaal 1.577 beslissingen genomen. Er dient te worden opgemerkt dat de beslissingen die in een bepaald jaar worden genomen niet allemaal betrekking hebben op aanvragen die in datzelfde jaar werden ingediend (wat verklaart waarom het aantal beslissingen soms hoger ligt dan het aantal aanvragen). Van die 1.577 beslissingen hadden er 934 een gunstige uitkomst (ofwel 59%), hetzij de toekenning van een nieuwe beroepskaart, hetzij de hernieuwing, wijziging of vervanging van een bestaande beroepskaart.

1.2.5. | De gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (RSVZ) over derdelanders

De gegevens van het RSVZ vormen een andere gegevensbron om de omvang van de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in kaart te brengen. Die databank werd hierboven voorgesteld in het deel over het vrij verkeer. Hij bevat informatie over alle zelfstandigen die bij deze openbare sociale zekerheidsinstelling zijn aangesloten[303]. Om de zelfstandige activiteit van de vreemdelingen te bestuderen, zijn deze gegevens dus complementair met die van de gegevensbank van de beroepskaarten. Alle nationaliteiten zijn erin opgenomen (terwijl de gegevens over de beroepskaarten geen betrekking hebben op EU-burgers). Daarnaast zijn die gegevens een momentopname van alle zelfstandigen die aangesloten zijn bij het RSVZ (terwijl voor de beroepskaarten alleen de statistieken over de jaarlijkse aanvragen, toekenningen en weigeringen beschikbaar zijn).

In 2015 vertegenwoordigden de derdelanders 17% van de zelfstandige vreemdelingen die bij het RSVZ zijn aangesloten (18.720) (Tabel 22). Onder die zelfstandige werknemers zijn de belangrijkste nationaliteiten de Marokkanen (2.614), de Turken (2.409) en de Chinezen (1.675).

299 De Europese Commissie is bezig met een herziening van de richtlijn over de blauwe kaart, zie *Recente ontwikkelingen* iets verder in dit hoofdstuk.

300 De werknemer moet over een getuigschrift van hoger onderwijs beschikken waarvan de studie minstens drie jaar duurt, hij moet een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur of voor ten minste één jaar hebben gesloten, zijn bruto jaarsalaris moet minstens € 49.995 bedragen (in 2012), hij moet een geldig reisdocument kunnen voorleggen en over een ziektekostenverzekering beschikken voor de perioden waarin de dekking van de risico's niet is geregeld door de rechten die voortvloeien uit zijn arbeidsovereenkomst. Tot slot mag hij ook niet als een bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid worden beschouwd.

301 Wet van 19 februari 1965 betreffende de uitvoering van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen; KB van 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitvoering van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen.

302 Ook andere categorieën van vreemdelingen zijn vrijgesteld van de beroepskaart, onder andere studenten, bepaalde stagiairs, ambulante handelaars enz.

303 De zelfstandigen mogen zich ook aansluiten bij een private sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

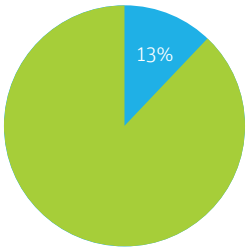
Tabel 22. Top 10 van niet-EU-nationaliteiten van de zelfstandige werknemers aangesloten bij het RSVZ in 2015 (Bron: RSVZ)

Nationaliteit	Zelfstandigen aangesloten bij het RSVZ
Marokko	2.614
Turkije	2.409
China	1.675
India	986
Brazilië	979
Pakistan	962
Verenigde Staten	559
Rusland	384
DR Congo	384
Japan	291
Andere	*7.477*
Totaal niet-EU	**18.720**
Totaal EU	**91.050**
Totaal	**109.770**

1.3. | Migratie om studieredenen

Zoals eerder al gezegd, publiceert DVZ de redenen voor de afgifte van verblijfstitels via Eurostat, maar wel alleen voor derdelanders[304]. In 2015 werden 6.345 eerste verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen om redenen die te maken hadden met onderwijs, ofwel 13% van alle eerste verblijfstitels die voor alle redenen samen werden afgegeven.

13% van de eerste verblijfstitels in 2015 aan derdelanders werden om studieredenen afgeleverd.



In 2015 voerden de Chinezen de rangschikking aan met 698 eerste verblijfstitels afgegeven om studieredenen, van dichtbij gevolgd door de Kameroeners (652) (Tabel 23). Op de derde en vierde plaats stonden de Amerikanen (363) en de Brazilianen (333) gevolgd door de Turken (269).

Het totaal aantal eerste verblijfstitels afgeleverd om studieredenen bleef stabiel tussen 2014 en 2015 (6.286 in 2014 en 6.345 in 2015, ofwel +1%). Op lange termijn bekeken, kan er echter een lichte toename worden vastgesteld. In de periode 2010-2015 bedroeg de stijging immers 8% (Tabel 23). Achter die gemiddelde stijging van 8% gaan sterk uiteenlopende evoluties schuil naargelang van de nationaliteit. Onder de belangrijkste nationaliteiten wordt de meest opmerkelijke stijging opgetekend voor de Brazilianen, voor wie het aantal eerste verblijfstitels afgegeven om studieredenen in de periode 2010-2015 is verdubbeld (+98%). Verder is ook de toename van het aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan Kameroeners (+33%) en aan Vietnamezen (+32%) opvallend. Anderzijds is het aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan Marokkanen met de helft gedaald (-55%) en wordt voor de Turken een vermindering van 20% genoteerd.

Tabel 23. Evolutie 2010-2015 van het aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan derdelanders om studieredenen, per nationaliteit (Bron: DVZ – Eurostat)

Nationaliteit	2010	2015	Evolutie 2010-2015
China	617	698	13%
Kameroen	489	652	33%
Verenigde Staten	343	363	6%
Brazilië	168	333	98%
Turkije	338	269	-20%
India	201	233	16%
Canada	212	219	3%
Marokko	469	210	-55%
DR Congo	216	200	-7%
Vietnam	140	185	32%
Andere	*2.706*	*2.983*	*10%*
Totaal	**5.899**	**6.345**	**8%**

304 Hoewel die informatie ook wordt geregistreerd voor EU-burgers, publiceert DVZ op dit ogenblik alleen de gegevens over de verblijftitels die worden afgegeven met het oog op een gezinshereniging.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Europa

- De Europese Commissie kwam in maart 2016 met **voorstellen om de detacheringsrichtlijn te herzien** door onder meer het principe van 'gelijk loon voor gelijk werk' in te voeren[305]. Tien vooral Centraal en Oost-Europese lidstaten hebben in mei 2016 daartegen bezwaren geuit en aangegeven (via de 'gele kaart'-procedure) dat de maatregelen beter op de nationale niveaus van de lidstaten kunnen geregeld worden. De Europese Commissaris voor sociale zaken liet al weten dat ze daar niet op zal ingaan. Het is nu afwachten wat de positie van de voltallige Europese Commissie hierin zal zijn[306].
- De Europese Commissie heeft in juni 2016 een voorstel[307] bekend gemaakt voor **de herziening van de huidige Blue card-richtlijn**[308]. De Commissie wil de huidige regeling, die niet succesvol bleek, aanpassen door onder meer de voorwaarden te versoepelen, de intra Europese mobiliteit te faciliteren en de nationale parallelle systemen af te schaffen. Momenteel onderhandelen de Commissie en de lidstaten over een nieuwe voorstel van richtlijn, nadat een eerste werd verworpen door de lidstaten.
- Er werden maatregelen genomen in verband met de **interne grenscontroles in de Schengenzone** die een beperking vormen voor het interne vrije verkeer[309].
- **Sinds 2013 onderhandelen 23 leden**[310] **van de WTO over het Trade in Services Agreement (TISA)**, een akkoord om de internationale dienstenhandel verder te liberaliseren. In november 2016 vond de 21ste onderhandelingsronde plaats. De Europese Commissie onderhandelt mee voor de EU maar de onderhandelingen zijn niet publiek[311].

2.2. | België

- **Single permit-richtlijn:**
  - In het kader van de **omzetting van de gecombineerde vergunning (single permit)-richtlijn** oordeelde de Raad van State dat er een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende bevoegde regeringen nodig is. DVZ heeft een ontwerp van samenwerkingsakkoord opgesteld waarover nu verder onderhandeld wordt.
  - De **inbreukprocedure** voor het Hof van Justitie tegen België voor de **niet-omzetting van de gecombineerde vergunningen ('single permit')-richtlijn** werd tijdelijk opgeschort. België kreeg op 15 februari 2017 twee maanden om de Commissie te informeren over hoe ze de nationale regeling in overeenstemming met het EU-recht zal brengen. Zo niet kan de Commissie de zaak aan het Hof van Justitie voorleggen[312].
  - De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen[313] oordeelde in een arrest dat de **'single permit'-richtlijn geen directe werking** heeft in de Belgische rechtsorde. Ondanks de laattijdige omzetting van de richtlijn door België is de aanvrager verplicht de huidige dubbele procedure te volgen.
- Op 12 mei 2016 is een nieuwe richtlijn die de toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie en stages[314] regelt in werking getreden. De lidstaten hebben tot 23 mei 2018 om de richtlijn om te zetten. De nieuwe richtlijn voegt de oude studenten-en onderzoekersrichtlijnen samen.
- Sinds 7 juli 2016[315] is het expliciet mogelijk het verblijf als onderzoeker of als hooggekwalificeerde werknemer met een Europese Blauwe Kaart te weigeren wanneer de

305 Zie ook jaarverslag Myria, *Migratie in cijfers en in rechte 2016*, hoofdstuk economische migratie, p. 184 en Proposal for a Directive amending Directive 96/71/EC of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, 8 maart 2016, COM(2016) 128 final.

306 Zie persbericht 20 juli 2016, *Eurocommissaris Thyssen houdt voet bij stuk over detacheringsregels*: http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/1.2718285.

307 Proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, 7 juni 2016, 2016/0176 (COD).

308 Blauwe kaartrichtlijn 2009/50/EC van 25 mei 2009.

309 Zie hoofdstuk 3. Toegang tot het grondgebied.

310 Australië, Canada, Chili, Chinese Taipei, Columbia, Costa Rica, de EU, Hong Kong China, Ijsland, Israël, Japan, Korea, Liechtenstein, Mauritius, Mexico, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Pakistan, Panama, Peru, Zwitserland, Turkije en de Verenigde Staten. China heeft gevraagd om ook deel te mogen nemen.

311 Voor meer informatie zie: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_en.htm.

312 De omzetting had moeten gebeuren tegen 25 december 2013. Inbreukdossier 2014/0230. Zie ook: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_nl.htm.

313 RVV, 18 augustus 2016, nr. 173.265.

314 Richtlijn 2016/801 van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten.

315 De wet diverse bepalingen inzake asiel en migratie van 4 mei 2016 en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wijzigt de artikelen 61/11 en 61/27 van de vreemdelingenwet.

betrokkene het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat niet is opgeschort of opgeheven. Een weigering kan nu ook in andere gevallen dan wanneer de persoon een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid. Die uitbreiding lijkt in strijd te zijn met de Europese blauwe kaart- en onderzoekersrichtlijnen die een weigering enkel toelaten bij gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid.

- De FOD Buitenlandse Zaken heeft op 1 juli 2016 de circulaire nota[316] over administratieve procedures voor diplomaten en hun personeel en hun familieleden in België geactualiseerd. Er zijn een aantal wijzigingen onder meer voor de vermeldingen op, de verlenging en de teruggave van de diplomatieke en speciale identiteitskaarten.
- **De voorwaarden om een werkloosheidsuitkering** te ontvangen na een periode in het buitenland te hebben gewerkt **zijn verstrengd sinds 1 oktober 2016**. Men heeft pas recht op een werkloosheidsuitkering indien men in bepaalde landen heeft gewerkt[317] en wanneer de buitenlandse tewerkstelling wordt gevolgd door een tewerkstelling in België van minimum drie maanden in plaats van minimum één dag[318].
- De beleidsnota asiel en migratie van 27 oktober 2016[319] kondigt de creatie aan van een databank voor garanten van studenten. Dit om misbruik van studentenvisa tegen te gaan en om toe te laten eventuele kosten, zoals repatriëringskosten, na het overschrijden van de visumtermijn zo veel mogelijk terug te vorderen.
- De Europese Commissie heeft inbreukprocedures aangevat tegen België in november 2016 en in januari 2017 voor de laattijdige omzetting van respectievelijk de **richtlijn betreffende seizoenarbeiders**[320] en de **Intra-corporate transfer (ICT)-richtlijn**[321].
- De **gemeentelijke retributie** van maximaal 50 euro werd ingevoerd, ook voor personen die hun verblijfstitel om werk-of studieredenen laten vernieuwen, verlengen of vervangen[322].
- In januari 2017 trad de wet in werking die **een integratievereiste** en een **nieuwkomersverklaring** invoert. De nieuwe regeling zal ook van toepassing zijn op derdelanders die naar België komen op basis van werk. Bepaalde categorieën van personen zijn uitgesloten, zoals EU-onderdanen, studenten, Turkse onderdanen[323].
- De **vreemdelingenretributie** stijgt vanaf 1 maart 2017, ook voor personen die naar België komen om studie- of arbeidsredenen. Voor studenten aan een door de overheid erkende onderwijsinstelling werd het bedrag van 160 euro naar 200 euro opgetrokken, voor studenten aan een particuliere onderwijsinstelling van 215 euro naar 350 euro alsook voor personen die naar België komen in het kader van een beroepsactiviteit of als onderzoeker. Beursstudenten worden vrijgesteld sinds 26 juni 2016[324].
- De inkomensvoorwaarden voor de gezinshereniging met studenten zijn gewijzigd[325].

3. ANALYSE: STAND VAN ZAKEN VAN HET RECHT OP VRIJ VERKEER VAN EU-WERKNEMERS IN BELGIË

De laatste jaren komt een van de basispijlers van de Europese Unie – het vrij verkeer van werknemers- onder druk te staan. In het publieke en politiek debat (o.a. rond de economische crisis en besparingen, de asielcrisis en de strijd tegen terrorisme) gaan steeds vaker stemmen op om ook het vrij verkeer van personen in te perken[326]. Vaak wordt in dit debat het vrij verkeer, verkeerdelijk of bewust, verward met gewone migratiekanalen. EU-burgers die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer worden daarbij vaak gezien als een economische last voor de gastlidstaat. Dit was bijvoorbeeld ook zo in de aanloop naar het Brexit referendum. Het akkoord dat het Verenigd Koninkrijk toen voor het referendum sloot met de Europese Unie ging onder meer over een mogelijkheid om sociale voordelen tijdens

316 Circulaire nota FOD BuZa administratieve procedure voor de accreditatie van het diplomatiek en het administratief en technisch personeel van de diplomatieke zendingen in België en hun familieleden (update 1 juli 2016): http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/p1_procedureadministrative_nl.pdf.

317 Met name de 28 EU-lidstaten en Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland. Alsook Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Turkije, Algerije, Kosovo en San Marino.

318 Zie artikel 37, §2 KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en het KB van 11 september 2016 tot wijziging van de artikelen 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 133 en 153 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

319 Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, 27 oktober 2016, DOC 54 2111/017, p. 5.

320 De richtlijn betreffende seizoenarbeiders 2016/36/EU moest omgezet zijn tegen 30 september 2016. (nr. 20160699).

321 De ICT-richtlijn 2014/66/EU moest omgezet zijn tegen 29 november 2016. (nr. 20170015). Zie hiervoor ook Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, 27 oktober 2016, DOC 54 2111/017, p. 6.

322 Zie ook hoofdstuk 3. *Toegang tot het grondgebied.*

323 Zie ook hoofdstuk 3. *Toegang tot het grondgebied.*

324 Zie ook hoofdstuk 3. *Toegang tot het grondgebied.*

325 Zie hoofdstuk 5. *Gezinshereniging.*

326 Zie bijvoorbeeld ook de brief van de vier lidstaten, Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Verenigd Koninkrijk aan het voorzitterschap van de EU in april 2013: http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf.

een bepaalde periode in te perken voor EU-burgers die gebruik maakten van hun vrij verkeer[327].

Ook in België zien we dat de overheid steeds vaker striktere interpretaties toepast van concepten uit o.a. de vrij verkeersrichtlijn of in de praktijk beperkende maatregelen oplegt. Ook Myria krijgt meldingen van EU-burgers die hun recht op vrij verkeer beperkt zien[328].

Hieronder volgt een korte analyse over hoe België het momenteel doet op vlak van vrij verkeer voor werknemers. We verwijzen hiervoor naar een recent rapport van het Europees Parlement[329] als leidraad, waaruit we een aantal knelpunten voor België belichten, aangevuld met data en bijkomende informatie.

Cijfers **stocks** en **flows** EU-burgers (algemeen en in België)

Uit cijfers van de Europese Commissie blijkt dat in 2015 ongeveer **11,3 miljoen Europese burgers van de actieve bevolking (20-64 jaar) gebruik maakten van hun recht op vrij verkeer (verhuizers)** in de gehele EU-28. Dit is 3,7% van de totale actieve bevolking van de EU. Daarbij kwamen nog eens 168.000 EVA[330]-burgers, wat een totaal geeft van 11.434.000 burgers. Dat is een stijging van 0,96% in vergelijking met 2014 en een stijging van 1,4% in vergelijking met 2013. Met nog eens 1,2 miljoen EU-28 burgers die in een EVA-land wonen en ongeveer 10.000 EVA-burgers die in een ander EVA-land wonen dan hun eigen, komt het totaal van de actieve EU-28 burgers in de EU en EVA op 12,5 miljoen. De voornaamste ontvangstlanden zijn nog steeds Duitsland (2,7 miljoen), Verenigd Koninkrijk (2,1 miljoen), Spanje (1,4 miljoen), Italië (1,1 miljoen), Zwitserland en Frankrijk (beiden rond 950.000). In **België** waren er dat **591.000** in 2015. De grootste groep verhuizers zijn **Roemenen, Polen, Italianen, Portugezen en Duitsers**. De landen met de grootste groep EU-burgers in verhouding tot hun bevolking zijn Luxemburg (43%), Zwitserland (19%), Cyprus (15%), Ierland (10%) en **België (9%)**[331]**.**

In 2015 maakten 11.3 miljoen EU-burgers gebruik van hun recht op vrij verkeer.

Volgens de cijfers van DVZ vroegen in België in 2015 62.055 EU-burgers een nieuwe verblijfsaanvraag aan bij de gemeenten. De top vijf nationaliteiten waren Roemenen (12.548), Fransen (11.200), Nederlanders (8.140), Polen (5.526) en Italianen (4.974). De gemeenten leverden 77.356 E-kaarten (verblijfskaarten voor EU-burgers) af en dit aan Fransen (13.389), Roemenen (12.713), Nederlanders (10.858), Polen (10.675) en Italianen (5.784)[332].

Toegang tot het grondgebied en verblijfstitels

Hoewel België globaal gezien de richtlijn vrij verkeer, na verschillende inbreukprocedures, heeft omgezet naar Belgisch recht blijven er nog steeds een aantal pijnpunten[333]. Bovendien is de toepassing ervan in de praktijk vaak problematisch. De laatste jaren werden steeds vaker belemmerende en striktere maatregelen genomen die de rechten van EU-burgers en hun (derdelandse) familieleden, die vaak gezien worden als een economische last, beperken. In 2013 startte de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen België[334] die nog steeds hangende is. Sindsdien heeft België verschillende wetswijzigingen doorgevoerd en is het afwachten wat de Commissie zal oordelen.

België gebruikt vaak een strikte interpretatie van bepaalde noties uit de Europese richtlijn vrij verkeer en rechtspraak. Het gaat daarbij om de noties bij de toegang tot het grondgebied **'gebrek aan voldoende bestaansmiddelen'** voor economisch niet-actieven en studenten en **'bewijzen van werk zoeken en een reële kans te worden aangesteld'** voor werkzoekenden.

De termen zijn niet duidelijk omschreven in de wet waardoor DVZ een ruime discretionaire bevoegdheid heeft om deze begrippen in te vullen[335]. De vraag is hoe DVZ de bewijzen dat men werk zoekt en een reële kans maakt om werk te vinden interpreteert? Wat wordt beschouwd als 'voldoende middelen'?

327 Myria, *Migratie in cijfers en in rechte 2016*, hoofdstuk economische migratie, p. 183.

328 In 2016 werd 7% van de totaal aantal vragen bij Myria gesteld door EU-burgers. Zie hoofdstuk 1. Myria in actie.

329 Tien jaar na de omzettingsdatum van de richtlijn vrij verkeer 2004/38/EU werd in opdracht van het Europees Parlement een rapport opgesteld over de huidige status van de omzetting van de richtlijn in de verschillende lidstaten. Het resultaat bestaat uit verschillende landenrapporten en een vergelijkende studie waarbij de voornaamste belemmeringen van het vrij verkeer van de EU-burgers en hun familieleden geïdentificeerd worden. European Parliament, *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families, Country report for Belgium*, 2016: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556969/IPOL_STU(2016)556969_EN.pdf en *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families, Comparative Analysis*, 2016: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571375/IPOL_STU(2016)571375_EN.pdf.

330 Europese vrijhandelsassociatie (ook gekend onder Engelse term EFTA) bestaande uit IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

331 Cijfers uit *2016 Annual report on intra-EU labour mobility, p. 22 ev.*: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1154&langId=en

332 Dienst Vreemdelingenzaken, *Statistisch jaarverslag 2015*, p. 21 ev.

333 Zie onder meer de verschillende EU-pilotes nr. 7316/15/EMPL, nr. 6386/14/JUST en nr. 9022/16/JUST.

334 Inbreukprocedures 2011/2033.

335 Art. 40 Vreemdelingenwet.

Intrekkingen en verwijderingen

Ook bij **de intrekking van verblijfstitels** hanteert DVZ vaak een strikte interpretatie, zoals de notie **'onredelijke belasting voor het sociale bijstandsstelsel'**[336]. De strikte interpretatie en daarmee samenhangend de gegevensoverdracht o.a. van de POD MI naar DVZ sinds enkele jaren over personen die beroep doen op de sociale bijstand werken een 'automatische' intrekking van het verblijf in de hand, aldus het rapport[337]. De gegevensoverdracht heeft geleid tot een hoog aantal weigeringen en intrekkingen van verblijfstitels (en bevelen om het grondgebied te verlaten) voor EU-burgers en hun familieleden[338].

Kader 27.

Voorbeelden uit de praktijk

Een minderjarig kind met een Europese nationaliteit, geboren en schoollopend in België, begeleid door zijn derdelandse moeder, wil zich inschrijven als economisch niet-actieve EU-burger met voldoende financiële middelen. Het kind wordt financieel ondersteunt door een tenlastenemer die hiervan bewijzen voorlegt. Zijn verblijf wordt geweigerd omdat een loutere tenlasteneming niet de toekomstige daadwerkelijke beschikbaarheid van de financiële middelen aantoont.

Een Roemeense onderdaan kan aan de slag in de fruitteeltsector met een 'plukkaart' voor minder dan drie maanden. De gemeente leverde geen verblijfstitel af tenzij de persoon een arbeidscontract van minstens 3 maanden kon voorleggen.

Een Roemeense man schrijft zich in als werkzoekende. Hij is ingeschreven bij een arbeidsbemiddelingsbureau, kan meerdere sollicitatiebrieven voorleggen en volgt een opleiding. Zijn inschrijving wordt niet aanvaard door DVZ en er wordt een bijlage 20 afgeleverd.

Een kunstenares kon geen verblijf krijgen omdat ze slechts arbeidscontracten voor korte duur kon voorleggen via een arbeidsbemiddelingsbureau voor kunstenaren.

Kader 28.

Voorbeelden uit de praktijk

Een zaak van een Italiaanse werknemer die al regelmatig aan bod kwam. Na een carrière van 23 jaar in Italië, ging de man in juli 2013 aan de slag in België. Door het faillissement van zijn werkgever verloor hij in het voorjaar van 2014 zijn job, en op basis van zijn tewerkstelling in België en Italië kreeg hij een werkloosheidsuitkering. Vijf maanden later verloor hij evenwel zijn recht op uitkering en werd zijn verblijfsrecht ingetrokken.

Een Italiaanse vader met twee studerende kinderen krijgt een verblijf als EU-werknemer. De kinderen starten hun studies aan een universiteit in België. Na enkele weken wordt de man ontslaan. Zijn kinderen vragen bij het OCMW een financiële tegemoetkoming aan zodat ze hun studies kunnen verderzetten. De familie ontvangt een brief van DVZ en krijgt 1 maand tijd om hun aanvraag tot OCMW-steun te motiveren. De studenten zien af van de OCMW-steun omdat ze vrezen hun verblijfsrecht te verliezen.

In 2015 werden 1.702 verblijftitels van EU-onderdanen en hun familieleden ingetrokken, om verschillende redenen. In 2016 alleen al zouden 842 verblijfstitels ingetrokken zijn omdat de personen beroep deden op sociale bijstand[339].

Tabel 24. Aantal ingetrokken kaarten van de EU-burgers 2010-2015[340] (Bron: DVZ)

2010	502
2011	1.542
2012	2.470
2013	2.712
2014	2.042
2015	1.702

336 Artikel 42bis Vreemdelingenwet.

337 European Parliament, *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families, Country report for Belgium*, 2016, p. 13-15.

338 Zie ook analyse hierover: Myria, Migratie in cijfers en in rechte 2015: Vrij verkeer en economische migratie, p. 127 ev.

339 Bericht op Theo tuurt, 16 maart 2017: https://theotuurt.wordpress.com/2017/03/16/onredelijke-belasting.

340 DVZ, *Statistisch jaarverslag 2015*, p. 22, DVZ, *Statistisch jaarverslag 2014*, p. 24 ev., DVZ, *Activiteitenrapport 2013*, p. 108 ev., DVZ, *Activiteitenrapport 2011*, p. 94 en DVZ, *Activiteitenrapport 2012*, p. 105.

Tabel 25. Aantal kaarten die ingetrokken worden van de EU-burgers en hun familieleden (al dan niet EU) per statuut in 2015 (Bron: DVZ)[341]

Zelfstandige	700
Werknemer	402
Gezinshereniging	315
Werkzoekende	144
Bezitter van voldoende bestaansmiddelen	85
Andere	39
Student	16
Minderjarig	1
Totaal	**1.702**

De top vijf nationaliteiten van personen waarvan het verblijf werd ingetrokken waren de Roemenen (557), Spanjaarden (245), Bulgaren (195), Italianen (172), Nederlanders (158) gevolgd door andere nationaliteiten (375).

Volgens de cijfers van DVZ kregen 9.115 EU-burgers tussen 2008 en de eerste helft van 2014 een bevel om het Belgische grondgebied te verlaten[342]. **In 2015 werden 5.209 bevelen om het grondgebied te verlaten** afgeleverd. Omdat sommige personen meerdere bevelen in dat jaar kregen, betrof het 4.486 personen. Daarvan kregen 3.805 personen een eerste bevel, 681 personen kregen in voorgaande jaren al eens een bevel.

Niet alle personen waarvan de verblijfstitel werd ingetrokken kregen een bevel om het grondgebied te verlaten. De meeste bevelen werden afgeleverd naar aanleiding van feiten van openbare orde.

Slechts een deel van de personen kreeg een bevel na een beslissing tot intrekking omwille van een onredelijke last voor het sociale bijstandsstelsel[343].

In haar vorige jaarverslag merkte Myria al een toename van het aantal **administratieve aanhoudingen** van EU-burgers op. De cijfers tonen dat de Roemenen op de derde plaats kwamen wat betreft het aantal administratieve aanhoudingen van buitenlanders. In 2015 werden 1.801 Roemenen administratief aangehouden, waarvan iets minder dan 5% in een gesloten centrum werden geplaatst[344].

Daarnaast blijkt dat de Roemenen de tweede grootste groep van alle **verwijderden** naar het land van herkomst vormden. In 2015 werden 435 Roemenen gerepatrieerd, 10% van het totaal aantal gerepatrieerden vanuit België en bijna de helft van alle verwijderde EU-burgers[345].

De verwijdering van EU-burgers was voorheen enkel mogelijk in het geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Door een wijziging van de wet in 2016[346], die onlangs aangepast werd[347], is het afgeven van een bevel om het grondgebied te verlaten aan EU-burgers nu ook mogelijk in geval van fraude. De vraag is of dit in overeenstemming is met de vrijverkeersrichtlijn[348].

Tabel 26. Overzicht verwijderingen per nationaliteit 2015: (Bron: DVZ)

Nationaliteit	Verwijderingen	%
Roemenië	435	49%
Nederland	98	11%
Polen	73	8%
Frankrijk	72	8%
Bulgarije	54	6%
Litouwen	28	3%
Slovakije	25	3%
Italië	17	2%
Kroatië	14	2%
Verenigd Koninkrijk	11	1%
Andere	*61*	*7%*
Totaal	**888**	**100%**

341 FOD BuZa, *Statistisch jaarverslag 2015*, p. 22.

342 De Kamer, Schriftelijke vraag nr. 0390 van Benoit Hellings aan staatssecretaris Asiel en Migratie Staatssecretaris 25/01/2016, 20152016. Voor cijfers intrekkingen 2011 tot 2014 per nationaliteit, zie De Kamer, antwoord van de staatssecretaris Asiel en Migratie op vraag nr. 25 van Sarah Smeyers, QRVA 54 011, 9 februari 2015.

343 De Kamer, antwoord van de staatssecretaris Asiel en Migratie op vraag nr. 492 van mijnheer Denis Ducarme, QRVA 54 083, 27 juli 2016. Zie tabel met overzicht per nationaliteit. Myria kon geen gedetailleerde cijfers inzien van de intrekkingen van de verblijfstitel en de afgeleverde bevelen per motief.

344 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, figuur 56 en tabel 23, p. 218.

345 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, tabel 26, p. 221.

346 De wet van 4 mei 2016 houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen wijzigen artikel 42 septies van de vreemdelingenwet.

347 Art. 28 Vrijverkeersrichtlijn.

348 De wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken heeft het onlangs gewijzigde artikel 42 septies gewijzigd en heeft nieuwe artikelen toegevoegd met betrekking tot de aflevering van bevelen om het grondgebied te verlaten: artikel 43 (bij een weigering van toegang en verblijf), 44 (bij een intrekking van verblijf op basis van fraude) en 44 bis (bij een intrekking van verblijf om redenen van openbare orde). Artikel 44 *quinquies* preciseert de voorwaarden van de uitvoering van de verwijdering.

Een van aanbevelingen van het evaluatierapport van het Europees parlement is dat de lidstaten nauwkeurig de data zouden verzamelen en publiek maken van weigeringen en intrekkingen van verblijf en verwijderingen van EU-onderdanen en hun familieleden en de bijhorende redenen ervan. Op die manier kunnen ook de data van de verschillende lidstaten worden vergeleken[349].

Andere belemmeringen van het vrij verkeer

Hiernaast stelde het rapport ook vast dat de laatste jaren sommige soepelere nationale bepalingen werden aangepast aan de striktere bepalingen uit de richtlijn: zoals het recht op sociale bijstand dat sinds 2013 pas geopend wordt na 3 maanden verblijf in België (na afgifte van een bijlage 19 door de gemeente) voor sommige EU-burgers. Of het duurzaam verblijf dat nu pas mogelijk is na vijf jaar, terwijl dit vroeger al na drie jaar kon.

Daarnaast zijn er ook verschillende **praktische belemmeringen** bij de uitoefening van het vrij verkeer. Gemeentelijke praktijken vormen daarbij vaak een belemmering door vertragingen, het overdreven opvragen van documenten en administratieve formaliteiten.

Een problematiek die ook Myria vaststelt in haar individuele werking, zijn de gemeentelijke praktijken bij de inschrijving van EU-burgers en hun familieleden. Zoals bijvoorbeeld de lange wachttermijnen voor de inschrijving van EU-burgers bij gemeenten. Sommige gemeenten werken met een afsprakensysteem waarbij de termijnen kunnen oplopen van enkele weken tot enkele maanden. Er zijn gemeenten waar dit oploopt tot 3 maanden. Dit is in strijd met artikel 8 §2 van de richtlijn vrij verkeer. Bijgevolg hebben EU-burgers gedurende verschillende maanden geen verblijfstitels en kunnen daardoor ook bepaalde handelingen niet stellen[350].

Daarnaast vermeldt het rapport ook verschillende andere belemmeringen door een slechte coördinatie van de sociale zekerheidssystemen tussen België en andere lidstaten, moeilijkheden bij de aflevering van visa voor derdelandse familieleden van EU-burgers. Ook zijn er belemmeringen door de private sector zoals de toegang tot bankdiensten, telefoonabonnementen, verhuur van goederen, verhuur op de woningmarkt, toegang tot interim-bureaus. Ook Myria ontving hierover meldingen[351].

Kader 29.

Voorbeeld uit de praktijk

Een Nederlandse EU-onderdaan en haar derdelandse echtegenoot wilden zich inschrijven bij een Brusselse gemeente. De gemeente heeft echter een wachttermijn van verschillende maanden om EU-burgers in te schrijven. De derdelandse echtgenoot had de mogelijkheid te werken maar zijn toekomstige werkgever kon hem pas aannemen indien hij in het bezit was van een bijlage 19ter of een attest van immatriculatie. De echtgenoot kon gedurende verschillende maanden niet werken omwille van de lange wachtertermijn bij de gemeente.

Kan de omzetting van richtlijn 2014/54/EU voor garanties zorgen ?

België moest de richtlijn 54/2014 omzetten tegen 21 mei 2016[352]. Deze richtlijn wil belemmeringen op het vrij verkeer en discriminaties op grond van nationaliteit voor EU-werknemers en hun familieleden op verschillende vlakken verder wegwerken. Het toepassingsgebied van de richtlijn is beperkt tot een aantal federale en regionale domeinen, zoals toegang tot arbeid, onderwijs, huisvesting, fiscale en sociale voordelen. De richtlijn voorziet daarnaast ook in de oprichting of aanduiding van een adviserend orgaan ter bevordering van gelijke behandeling en ter ondersteuning van EU-werknemer en hun familieleden. Myria en Unia werden aangeduid als referentieorganen. Myria voor de federale aangelegenheden en Unia voor de materies die onder de bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten vallen. Myria stelt vast dat de federale regering geen enkele bijzondere maatregel nam ter omzetting van de richtlijn, en dat ze bovendien geen informatie kreeg over de bijkomende budgettaire middelen om de nieuwe opdrachten te vervullen. De uitvoering van die nieuwe functies zou immers een bijzonder doorgedreven

349 *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families, Comparative Analysis*, 2016, p. 118 ev.

350 Er is een EU-Pilot n° 9022/16/JUST geopend door de Europese Commissie op 25 november 2016 tegen deze praktijken. Bij een EU Pilot gaat de Europese Commissie informatie inzamelen om na te gaan of een lidstaat de EU regelgeving correct toepast. Door gebruik te maken van de EU Pilot wordt een vragenlijst naar de lidstaat opgestuurd die 10 weken heeft om te antwoorden. Nadien heeft de Commissie 10 weken om de antwoorden te behandelen. Indien de Commissie niet tevreden is met het antwoord kan het een inbreukprocedure starten.

351 Zie Hoofdstuk 1. Myria in actie.

352 Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

specialisatie in sociaal en fiscaal recht vereisen, temeer daar van de twee instellingen wordt verwacht dat ze EU-burgers advies en een leidraad kunnen bieden.

Nochtans stelt de richtlijn 2014/54/EU op zijn minst een impliciet maar zeker verband vast tussen een passende financiering en de opstelling van onafhankelijke verslagen en analyses met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers.

4. AANBEVELINGEN

- Myria beveelt aan om de richtlijn 2014/54 omtrent het vrij verkeer van werknemers correct om te zetten en om de adviserende organen die aangeduid werden om de opdracht uit te voeren van voldoende financiële middelen te voorzien.
- Myria beveelt aan om cijfers over EU-onderdanen in België bij te houden en ter beschikking te stellen: het verblijf (per reden), de intrekkingen (per reden).
- Myria wil eraan herinneren dat DVZ in geen geval het verblijfsrecht van EU-onderdanen die sociale bijstand ontvangen automatisch mag intrekken. Hun situatie moet geval per geval beoordeeld worden. Myria vraagt ook dat de noties 'voldoende bestaansmiddelen' en een 'reële kans om werk te vinden' geïnterpreteerd worden volgens de richtlijn vrij verkeer en de Europese rechtspraak.
- Myria beveelt aan om onnodige praktische belemmeringen op het vrij verkeer, zoals te lange wachttermijnen op het niveau van de gemeenten bij de aflevering van verblijfstitels voor EU-onderdanen en hun familie te voorkomen. Het is eveneens aan te raden duidelijke richtlijnen en training te voorzien voor personeel belast met het afhandelen van verblijfszaken van EU-burgers.

Hoofdstuk 7
Regularisatie van verblijf



Nooit was het aantal humanitaire regularisaties lager dan in 2016. De medische regularisaties zijn ook de laagste sinds 2009. Myria gaat dieper in op de medische regularisaties en stelt dat en hervormingen nodig zijn om de fundamentele rechten van de betrokken vreemdelingen te garanderen.

1. CIJFERS

In principe moeten machtigingen tot verblijf bij de bevoegde Belgische diplomatieke of consulaire posten in het buitenland worden aangevraagd[353]. Toch is het in "buitengewone omstandigheden"[354] ook mogelijk om een dergelijke aanvraag op Belgisch grondgebied in te dienen.

Dit vormt de grondslag voor de **regularisatie om humanitaire redenen** (art. 9bis). De machtiging tot verblijf om humanitaire redenen valt, in beginsel, onder de discretionaire bevoegdheid van de minister of van zijn afgevaardigde. Zij beslissen of een vreemdeling al dan niet wordt gemachtigd om in België te verblijven voor zover de ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn vervuld.

Daarnaast bestaat eveneens de mogelijkheid om een aanvraag tot regularisatie van het verblijf om medische redenen (art. 9ter) in te dienen[355]. De machtiging tot verblijf om medische redenen is een vorm van bescherming, met als grondslag de internationale verplichtingen waaraan België gebonden is[356].

De globale gegevens over de regularisatie om humanitaire en medische redenen zijn beschikbaar op de website van DVZ[357]. Ze worden hieronder in drie punten voorgesteld naargelang ze betrekking hebben op:

1. de regularisatieaanvragen
2. de beslissingen genomen door DVZ
3. het aantal geregulariseerde personen

353 Art. 9 van de vreemdelingenwet.
354 Art. 9*bis* van de vreemdelingenwet.
355 Art. 9*ter* van de vreemdelingenwet. De wetgever heeft daarvoor een aantal criteria vastgelegd: onder andere de aanwezigheid en de ernst van de aandoening; de mogelijkheid om in het land van herkomst al dan niet een passende medische behandeling te krijgen en de toegang tot die behandeling.
356 Het terugsturen van een ernstig zieke persoon kan, onder bepaalde omstandigheden, een schending van het verbod van foltering of van andere onmenselijke of vernederende behandelingen en van het beginsel van non-refoulement betekenen (art. 3 van het EVRM; art. 4 en 19 §2 van het Handvest van de grondrechten van de EU). Zie EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016; HvJEU, *Abdida t. OCMW van Ottignies*, 18 december 2014, C-562/13, §47-48.
357 Zie: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Statistieken/Pages/Uitzonderlijk_verblijf.aspx.

1.1. | Blijvende daling van het aantal regularisatieaanvragen

Nooit werden minder **regularisatieaanvragen om humanitaire redenen** (art. 9bis) ingediend dan in 2016, namelijk 2.867. Het aantal aanvragen steeg sterk tussen 2008 en 2010, het jaar waarin een recordaantal van 30.289 aanvragen werd opgetekend. Die grote stijging was het gevolg van de invoering van nieuwe regularisatiecriteria voor sommige categorieën van mensen in precair of irregulier verblijf[358]. In 2011 daalden de cijfers tot onder die van vóór de piek van 2010. (8.096 aanvragen in 2011; bijna viermaal minder dan het jaar ervoor). Na een lichte stijging in 2012 en 2013 daalde het aantal aanvragen verder.

Er werden nooit zo weinig regularisatieaanvragen om humanitaire redenen ingediend.

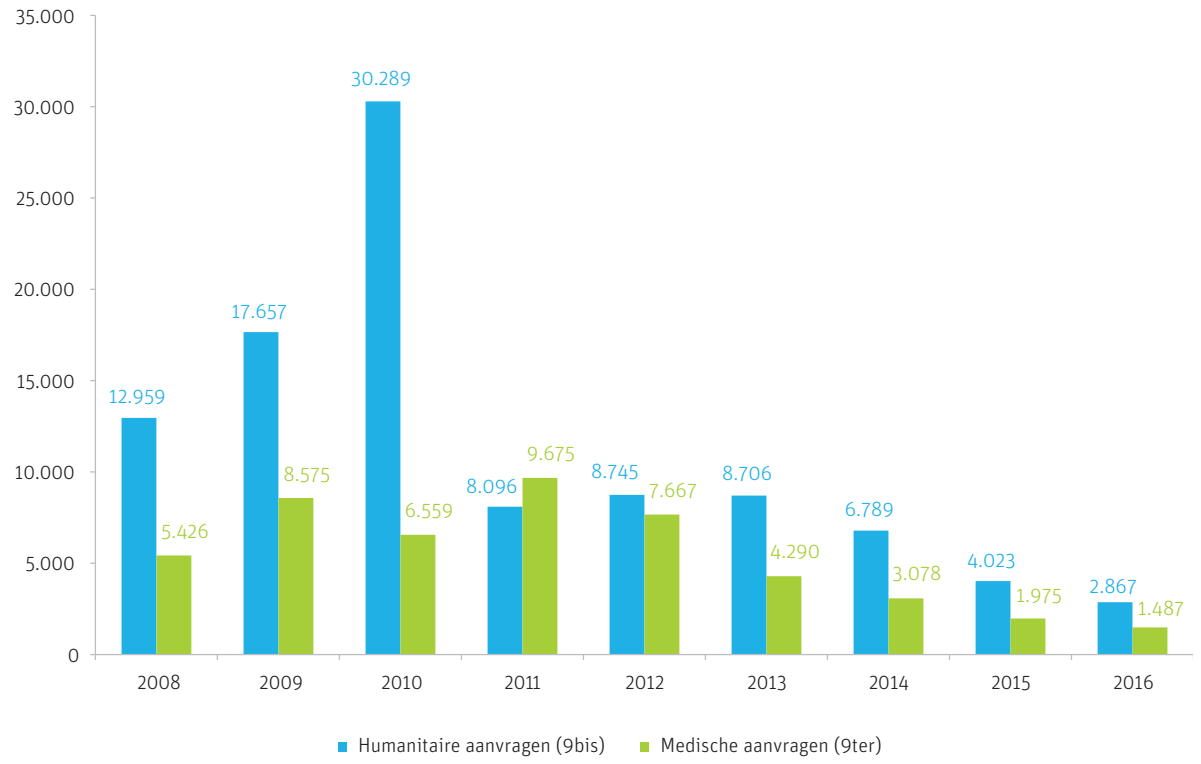
De piek voor de **aanvragen tot medische regularisatie** (artikel 9ter) is niet even groot als die welke voor de humanitaire regularisatie in 2010 werd opgetekend. Niettemin kunnen twee pieken van kleinere omvang worden vastgesteld, één in 2009 (8.575 aanvragen) en een tweede in 2011 (9.675 aanvragen). Het aantal aanvragen tot medische regularisatie was altijd minder dan die tot humanitaire regularisatie, behalve bij de piek van 2011 (9.675 medische aanvragen tegenover 8.096 humanitaire). In 2012 lag het aantal aanvragen tot medische regularisatie dicht in de buurt van het aantal aanvragen tot humanitaire regularisatie, maar sinds 2013 worden ongeveer tweemaal meer humanitaire aanvragen ingediend dan medische. Sinds de piek van 2011 neemt het aantal aanvragen tot medische regularisatie elk jaar af. Tussen 2011 en 2016 was er een daling van 9.675 naar 1.487, zesmaal minder op vijf jaar tijd.

Het aantal aanvragen voor medische regularisatie is nooit lager geweest dan nu.

Meerdere hypothesen kunnen naar voren geschoven worden om die evolutie te verklaren. Zo hebben vanwege het geringe percentage positieve beslissingen een aantal personen wellicht besloten om geen aanvraag in te dienen, wetende dat de kans op een negatieve beoordeling zeer groot is. Wat betreft de aanvragen tot humanitaire regularisatie, kan de daling eveneens worden verklaard door de verplichting om sinds maart 2015 een administratieve bijdrage te betalen (€ 215;

358 Instructies van 26 maart en 19 juli 2009.

Figuur 54. Evolutie van het aantal regularisatieaanvragen per procedure, 2008-2016 (Bron: DVZ)



€ 350 vanaf maart 2017)[359] en door de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht in 2012,[360] die een ontradend effect kunnen hebben gehad op het indienen van nieuwe aanvragen. Bij een negatieve beslissing over de verblijfsaanvraag is er sindsdien immers een striktere opvolging van de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten dat voortaan ook gepaard kan gaan met een inreisverbod[361].

1.2. | Machtigingen tot verblijf om humanitaire en medische redenen in vrije val

De onderstaande statistieken geven het aantal **beslissingen** weer dat DVZ nam over een regularisatieaanvraag. Het gaat hier om *definitieve* beslissingen van DVZ (hetzij door een dossier onontvankelijk of ongegrond te verklaren, hetzij door het verblijf toe te staan). Die statistieken houden geen rekening met de *tussentijdse* beslissingen waardoor een dossier ontvankelijk wordt verklaard. Indien de aanvragen zonder voorwerp[362] buiten beschouwing worden gelaten, werden in 2016 door DVZ 3.436 beslissingen genomen over aanvragen tot humanitaire regularisatie en 2.117 over aanvragen tot medische regularisatie. Voor beide vertoont het aantal beslissingen de afgelopen jaren een dalende tendens. Die daling gaat gepaard met een daling van het aantal aanvragen zoals we hierboven al aanhaalden.

1.2.1. | De beslissingen met betrekking tot humanitaire regularisatie

Wat betreft humanitaire regularisatie weerspiegelt de aanvragenpiek van 2010 (Figuur 54), vanwege de in 2009 uitgevaardigde instructies, zich met enige vertraging in een sterke toename van het aantal beslissingen van

359 Art 1/1 van de vreemdelingenwet; art 1/1, 1/1/1 en 1/2 van het KB van 8 oktober 1981 betreffende vreemdelingen.

360 In toepassing van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

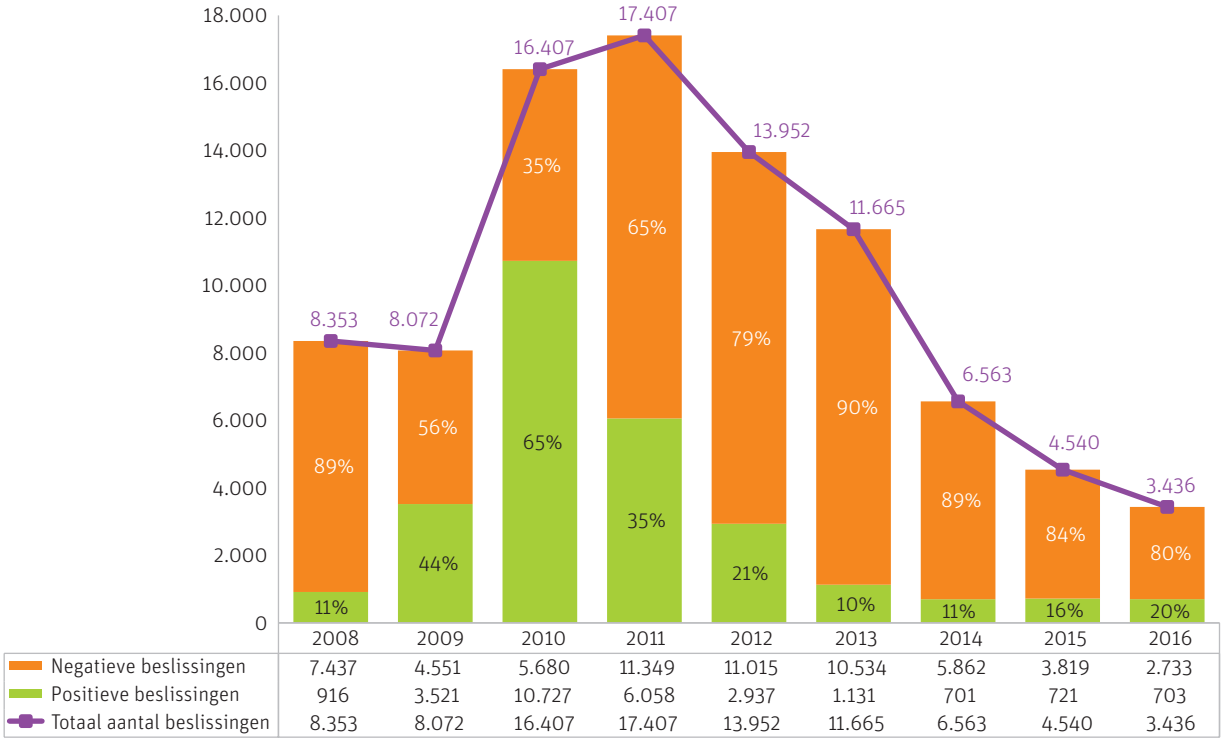
361 Voor meer informatie, zie: Myria, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid?*, juni 2014.

362 De beslissingen zonder voorwerp hebben betrekking op individuen die op een andere wettelijke basis een verblijfsrecht hebben verkregen, die hun aanvraag hebben ingetrokken, aan wie een inreisverbod werd opgelegd, of die tijdens de procedure zijn overleden.

DVZ tussen 2009 en 2011 met betrekking tot humanitaire regularisatie en in een geleidelijke daling ervan de daaropvolgende jaren (Figuur 55). De behandelingsduur van de dossiers en de achterstand die werd opgelopen na de sterke toename van het aantal aanvragen in 2009-2010 verklaren waarom de daling van het aantal beslissingen zich meer geleidelijk heeft voorgedaan dan de daling van het aantal ingediende aanvragen.

in 2010. Daarna is dit percentage gedaald tot in 2013, toen het nog slechts 10% bedroeg. Het daaropvolgende jaar stagneerde het aandeel om vervolgens opnieuw toe te nemen tot 20% in 2016. Ondanks die procentuele schommelingen mag niet uit het oog worden verloren dat het aantal positieve beslissingen in absolute cijfers sinds 2014 zeer stabiel is gebleven.

Figuur 55. Aantal positieve en negatieve beslissingen[363] over humanitaire regularisatie (art. 9bis), 2008-2016 (Bron: DVZ)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Negatieve beslissingen	7.437	4.551	5.680	11.349	11.015	10.534	5.862	3.819	2.733
Positieve beslissingen	916	3.521	10.727	6.058	2.937	1.131	701	721	703
Totaal aantal beslissingen	8.353	8.072	16.407	17.407	13.952	11.665	6.563	4.540	3.436

Figuur 55 vermeldt eveneens het aandeel positieve (in het groen) en negatieve beslissingen (in het oranje). In 2016 waren 20% van de beslissingen genomen door DVZ positief en 80% negatief. Die percentages hebben in de loop van de tijd grote schommelingen gekend. Er kan immers worden vastgesteld dat het aandeel positieve beslissingen veel hoger lag in de jaren na de instructies van 2009, met een piek van 65% positieve beslissingen

Het aandeel positieve beslissingen met betrekking tot humanitaire regularisatie is gestegen van 16% in 2015 naar 20% in 2016.

1.2.2. | De beslissingen met betrekking tot medische regularisatie

De definitieve beslissingen die door DVZ werden genomen met betrekking tot medische regularisatie kennen daarentegen een sterke stijging tot een piek van meer dan 13.000 beslissingen in 2012. In dat jaar bereikte het aandeel van de positieve beslissingen echter zijn laagste niveau ooit (2%). In 2013 bleef het op hetzelfde niveau om in 2014 te stijgen naar 6%. Sindsdien is het relatief stabiel gebleven, aangezien de uitkomst voor 7% van de beslissingen, die in 2016 door DVZ met betrekking tot medische regularisatie werden genomen, positief

363 De negatieve beslissingen groeperen de aanvragen waarvan werd geoordeeld dat ze onontvankelijk of ongegrond waren.

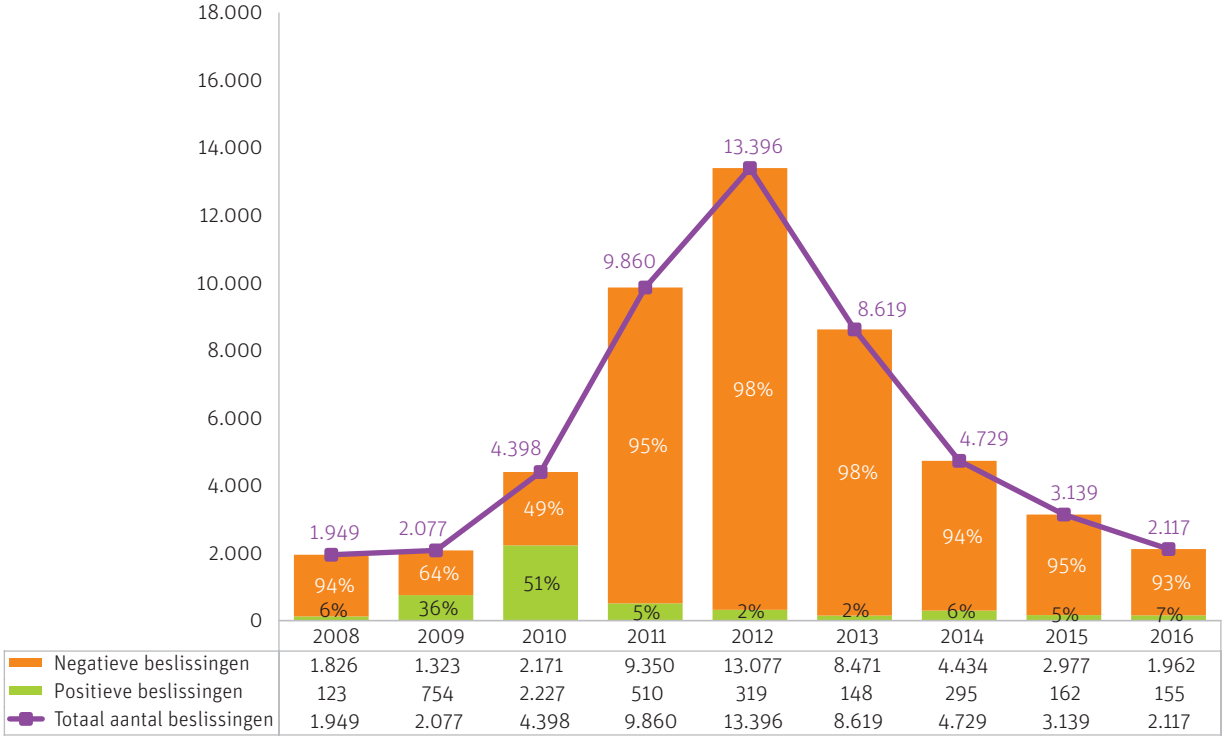
was (155 aanvragen op een totaal van 2.117). De hoge percentages positieve beslissingen die in 2009 en 2010 werden opgetekend kunnen worden verklaard door de regularisatie op grond van niet-medische criteria (de instructie van 2009) van personen die oorspronkelijk een aanvraag tot medische regularisatie hadden ingediend. Het totaal aantal beslissingen daalde daarentegen onophoudelijk sinds 2012 tot 2.117 beslissingen in 2016.

In 2016 was de uitkomst positief voor 7% van de beslissingen met betrekking tot medische regularisatie.

in een machtiging tot een verblijf van onbeperkte duur[365]. DVZ publiceert de cijfers van de goedkeuringen en de weigeringen van een verlenging en die van de omzettingen van een tijdelijk verblijf naar een definitief verblijf.

In 2016 nemen het aantal omzettingen naar machtigingen tot definitief verblijf toe in vergelijking met het voorgaande jaar, van 15 in 2015 naar 65 in 2016. Die stijging is de eerste sinds de zeer sterke daling die tussen 2010 en 2015 werd vastgesteld. In 2010 werd er een piek bereikt van 1.350 omzettingen naar machtigingen tot definitief verblijf.

Figuur 56. Aantal positieve en negatieve beslissingen[364] over medische regularisatie (art. 9ter), 2008-2016 (Bron: DVZ)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Negatieve beslissingen	1.826	1.323	2.171	9.350	13.077	8.471	4.434	2.977	1.962
Positieve beslissingen	123	754	2.227	510	319	148	295	162	155
Totaal aantal beslissingen	1.949	2.077	4.398	9.860	13.396	8.619	4.729	3.139	2.117

Een op de vier aanvragen tot verlenging van een tijdelijk verblijf geweigerd in 2016

Na een positieve beslissing ten gronde over een medische regularisatie wordt aan de betrokken persoon in principe een machtiging tot voorlopig verblijf verleend. Elk jaar wordt zijn geval opnieuw onderzocht en beslist DVZ om een verlenging van zijn verblijf voor een bijkomend jaar toe te staan of te weigeren. Vijf jaar na de indiening van de aanvraag wordt de machtiging tot voorlopig verblijf omgezet

De cijfers van de goedkeuringen en weigeringen van een verlenging van een tijdelijk verblijf vertonen een sterk gewijzigde tendens vanaf 2013 (Figuur 57). Terwijl de weigeringen van een verlenging tot 2012 ondervertegenwoordigd waren ten opzichte van de goedkeuringen datzelfde jaar (tussen 1% en 9%), explodeert in 2013 het aantal weigeringen tot 63%. De daaropvolgende jaren nam het aandeel van weigeringen geleidelijk af. In 2016 bedraagt

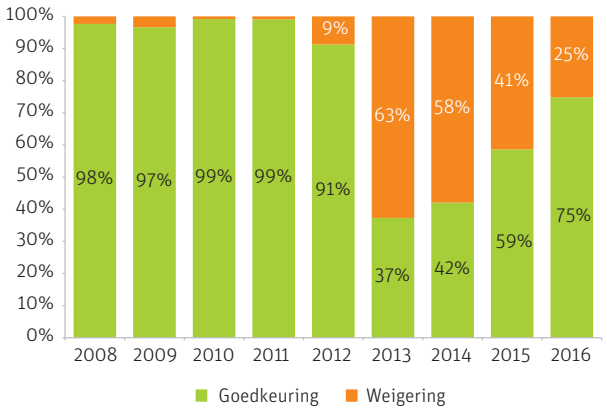
In 2013 is het aantal weigeringen van een verlenging explosief gestegen.

364 De negatieve beslissingen groeperen de beslissingen waarvoor werd geoordeeld dat ze onontvankelijk of ongegrond waren evenals de uitsluitingen.

365 Art. 13 §1 lid 2 van de vreemdelingenwet.

dit aandeel 25%, nog steeds een hoog percentage vergeleken met de cijfers van voor 2013. Spijtig genoeg is het onmogelijk om de redenen van die sterke stijging van het aantal geweigerde verlengingen van het verblijf te achterhalen. De vraag stelt zich of de veranderding te maken heeft met het strengere beleid van DVZ met betrekking tot medische regularisatie.

Figuur 57. Aandeel goedkeuringen en weigeringen van een verlenging van een tijdelijk verblijf in het kader van de medische regularisatie, 2008-2016 (Bron: DVZ)



Om het beleid inzake medische regularisatie doeltreffend te analyseren en trends aan te tonen, is het noodzakelijk om over deze cijfers te beschikken per cohort. Op basis daarvan is het dan mogelijk om uitgaande van de aanvragen die in de loop van een jaar werden ingediend het aandeel ontvankelijke dossiers, toegekende verblijfsmachtigingen, weigeringen, beroepsprocedures enz. op te volgen.

Volgens de federale ombudsman eerbiedigt DVZ niet altijd het recht om gehoord te worden alvorens de verlenging van een verblijf te weigeren[366]. DVZ heeft aangegeven dat dit recht voortaan wel zou worden nageleefd.

DVZ vermeldt eveneens het aantal attesten van immatriculatie dat in het kader van de medische regularisatie werd afgeleverd. In 2016 werden er 561 afgeleverd, wat lichtjes onder het aantal van het jaar daarvoor ligt (608 attesten van immatriculatie in 2015).

366 Federale Ombudsman, *Medische regularisatie. Werking van de afdeling 9ter bij de Dienst Vreemdelingenzaken*, november 2016, pp. 45-47, www.mediateurfederal.be.

Toename van 16% van het aantal beroepsprocedures bij de RvV met betrekking tot medische regularisatie

Tussen 2015 en 2016 is het aantal gevallen waarbij een beroep bij de RvV werd aangetekend met betrekking tot medische regularisatie gestegen van 2.041 naar 2.368, een toename van 16%. Van alle beroepsprocedures met betrekking tot migratie (met uitzondering van betwistingen in verband met asiel) waarover de RvV zich in 2016 heeft uitgesproken, hadden 17% betrekking op medische regularisatie (2.368 van de 13.791 beroepsprocedures). Dit aandeel is lichtjes gestegen in vergelijking met het voorgaande jaar, want in 2015 bedroeg het 14% (2.041 gevallen op een totaal van 15.068)[367].

1.2.3. | Steeds minder definitieve verblijfstitels

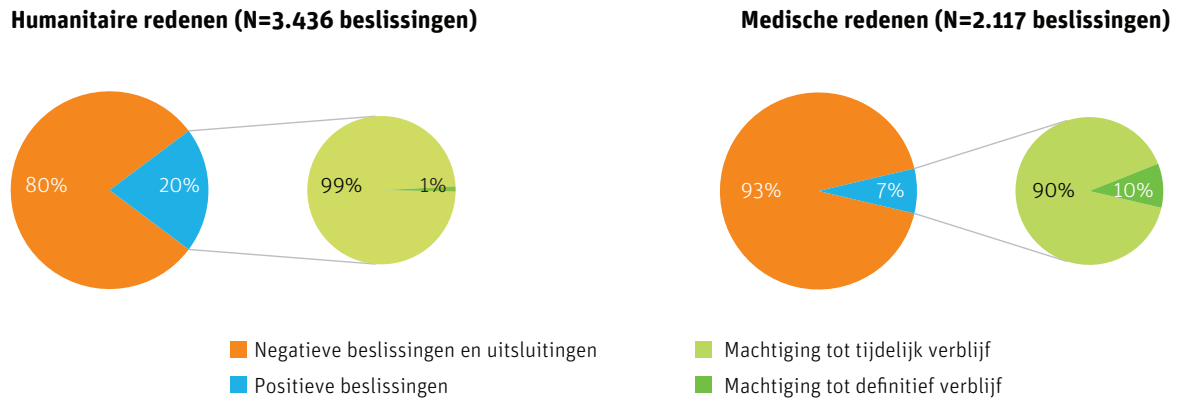
Aan de hand van Figuur 58 kunnen we het aandeel positieve beslissingen per regularisatiemotief – humanitair of medisch – vergelijken. In 2016 waren 20% van de beslissingen over een humanitaire regularisatie positief, terwijl dit slechts het geval was voor 7% van de beslissingen over een medische regularisatie. In 2016 heeft 1% van de beslissingen die over humanitaire regularisatie werden genomen tot een definitieve verblijfstitel geleid tegenover 10% in het geval van medische regularisatie. Wij herinneren eraan dat de toekenning van een verblijfsrecht van onbeperkte duur een recht is vijf jaar na de indiening van de aanvraag tot medische regularisatie, terwijl de beslissing in het geval van humanitaire regularisatie aan de discretionaire beoordeling van de staatssecretaris en zijn administratie wordt overgelaten.

We beschikken niet over de gedetailleerde gegevens per procedure voor de periode 2008-2016, maar uit de analyse van de globale evolutie van het aandeel positieve beslissingen dat tot een machtiging tot tijdelijk of definitief verblijf heeft geleid, komt een sterke tendens naar voren. Zoals blijkt uit Figuur 59 is het percentage positieve beslissingen dat tot een machtiging tot definitief verblijf leidt (donkergroen) immers zeer sterk gedaald in vergelijking met de beslissingen die tot een machtiging tot tijdelijk verblijf leiden (lichtgroen). Terwijl 90% van de positieve beslissingen in 2010 tot een machtiging tot definitief verblijf leidden, bedroeg

Zeer sterke daling van het aantal machtigingen tot definitief verblijf (alle procedures samen).

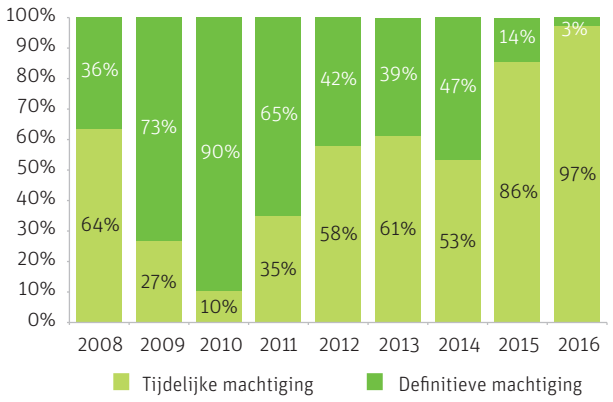
367 Bron: Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Beschikbaar op: www.rvv-cce.be/nl/rvv/cijfers.

Figuur 58. Verdeling van de negatieve en positieve beslissingen (met onderscheid tussen de machtigingen tot tijdelijk en tot definitief verblijf), 2016[368] (Bron: DVZ)



dit aandeel in 2016 nog slechts 3%. Het hoge percentage positieve beslissingen rond 2010 heeft ongetwijfeld te maken met de regelgeving in de instructie van 2009 die een definitief verblijf voorzag voor bepaalde categorieën van personen. Het geringe percentage dat vanaf 2015 wordt vastgesteld, illustreert dan weer het nieuwe beleid van de staatssecretaris dat een tijdelijk verblijf toestaat aan personen die om humanitaire redenen werden geregulariseerd.

Figuur 59. Percentages positieve beslissingen die tot een tijdelijk of definitief verblijf hebben geleid, 2008-2016, voor de procedures 9bis en 9ter samen (Bron: DVZ)



1.3. | Het aantal geregulariseerde personen is nooit lager geweest

De aanvragen en de beslissingen worden hieronder voorgesteld per dossier. Eenzelfde dossier kan echter verschillende individuen betreffen, met name meerdere leden van eenzelfde kerngezin. In 2016 hebben de 858 positieve beslissingen geleid tot de regularisatie van 1.205 vreemdelingen (14% minder dan in 2015). Sinds 2008 werden er in een jaar nooit zo weinig personen geregulariseerd. 931 van de 1.205 personen werden geregulariseerd om humanitaire redenen en 274 om medische redenen (respectievelijk 77% en 23%). Het aantal geregulariseerde personen per dossier is lichtjes hoger voor de medische regularisatie (1,8) dan voor de humanitaire regularisatie (1,3). Voor alle procedures samen werden in 2016 gemiddeld 1,4 personen per dossier geregulariseerd.

Sinds 2008 werden er in een jaar nooit zo weinig personen geregulariseerd.

368 De percentages in deze grafiek houden geen rekening met de aanvragen zonder voorwerp.

Tabel 27. Aantal geregulariseerde personen en aantal positieve beslissingen, voor alle procedures samen, 2008-2016 (Bron: DVZ)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Geregulariseerde personen	8.369	14.830	24.199	9.509	4.412	1.901	1.548	1.396	1.205
Positieve beslissingen	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387	1.336	996	883	858

Van de 931 personen die in 2016 in het kader van de humanitaire regularisatie (artikel 9bis) werden geregulariseerd, zijn 19% Congolezen, 10% Marokkanen en 6% Guineeërs. Wat de medische regularisatie (artikel 9ter) betreft, zijn 11% Congolezen, 10% Armeniërs en 10% Russen (Tabel 28).

Tabel 28. Sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten onder de personen voor wie in 2016 een positieve beslissing werd genomen, per type procedure (Bron: DVZ)

Nationaliteit	Alle procedures samen	Humanitaire redenen (art. 9bis)		Medische redenen (art. 9ter)	
DR Congo	205	176	18,9%	29	10,6%
Marokko	115	92	9,9%	23	8,4%
Rusland	74	48	5,2%	26	9,5%
Guinee	62	53	5,7%	9	3,3%
Armenië	61	33	3,5%	28	10,2%
Kosovo	45	30	3,2%	15	5,5%
Albanië	38	22	2,4%	16	5,8%
Kameroen	38	28	3,0%	10	3,6%
Algerije	28	17	1,8%	11	4,0%
Angola	26	25	2,7%	1	0,4%
Andere	*513*	*407*	*43,7%*	*106*	*38,7%*
Totaal	**1.205**	**931**	**100%**	**274**	**100%**

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

- In een zaak waarin België werd veroordeeld, heeft de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de criteria uitgebreid die een staat verbieden **om een ernstig zieke vreemdeling te verwijderen.** Dit verbod geldt met name ook wanneer de gebrekkige toegang tot een behandeling in het land van herkomst een **significante daling van de levensverwachting** zou meebrengen, en niet enkel wanneer de zieke vreemdeling bijna dood is (zie verder)[369].
- Om te beoordelen of een vreemdeling **in België** een aanvraag tot **humanitaire regularisatie** kan indienen in plaats van een visumaanvraag op de ambassade, **moet DVZ rekening houden met zijn gezondheidstoestand** en met de effectieve toegang tot medische behandelingen. In deze zaak mocht DVZ zich niet op een weigering tot medische regularisatie baseren die door de RvV werd vernietigd omdat de adviserend geneesheer van DVZ de ontoegankelijkheid van de zorgen in Congo niet behoorlijk had onderzocht[370].
- Om te beoordelen of een vreemdeling in België een aanvraag tot **humanitaire regularisatie** kan indienen in plaats van een visumaanvraag, **moet DVZ rekening houden met zijn status van staatloze en met de moeilijkheden om zich naar een derde land te**

369 EHRM (GK), *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §183.

370 RvV, 17 maart 2016, nr. 164 206.

begeven. In deze zaak mocht DVZ voor staatloze Roma die in Italië geboren zijn en ex-Joegoslavië sinds 1989 hebben verlaten, er zich niet toe beperken op te merken dat *"niets erop wijst dat ze geen banden hebben in een derde land noch dat zij daar niet kunnen verblijven gedurende de tijd die nodig is om een machtiging tot verblijf aan te vragen"*[371].

- Volgens de RvV mag de **adviserend geneesheer van DVZ, wanneer die een huisarts is, geen negatief advies uitbrengen over een verlenging van het medisch verblijf zonder dat hij een specialist heeft geraadpleegd** wanneer zijn advies afwijkt van dat van de specialist die de patiënt behandelt. In deze zaak was DVZ tot het besluit gekomen dat er sprake was van een "voldoende drastische en duurzame verbetering" van de gezondheidstoestand van een patiënte die voordien aan leukemie leed, terwijl de behandelende specialist in een later verslag, dat door de RvV in rekening werd genomen, van oordeel was dat "men slechts van genezing kan spreken wanneer de verbetering na 5 jaar nog altijd aanhoudt"[372].

3. ANALYSE: MEDISCHE REGULARISATIE: HERVORMINGEN ZIJN NOODZAKELIJK OM DE GROND-RECHTEN TE WAARBORGEN

In 2016 hebben verscheidene instanties hevige kritiek geuit op de werking van de procedure tot medische regularisatie. Na een grondig onderzoek heeft de federale Ombudsman een zeer uitgebreid verslag gepubliceerd. Myria herneemt hier enkele opvallende vaststellingen uit dat verslag, die de kritiek bevestigen die overigens ook werd geuit door het Raadgevend Comité voor Bio-ethiek met betrekking tot de eerbiediging van de medische deontologie. Vervolgens onderzoekt Myria de nieuwe criteria die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werden bepaald om na te gaan of de verwijdering van een zwaar zieke vreemdeling ingaat tegen het verbod op onmenselijke en vernederende behandelingen. Op basis van de recente ontwikkelingen is Myria van oordeel dat wetswijzigingen zich opdringen en formuleert Myria nauwkeurige aanbevelingen om de grondrechten van ernstig zieke vreemdelingen te waarborgen.

3.1. | De artsen die adviezen uitbrengen voor DVZ moeten de medische deontologie eerbiedigen

In zijn verslag[373] heeft de federale Ombudsman talrijke tekortkomingen aangeduid bij de behandeling van de aanvragen tot medische regularisatie door DVZ, onder andere:

- de hiërarchie van DVZ verbiedt de adviserend geneesheren van DVZ om contact op te nemen met de huisarts van de patiënt[374] en weigert hen deskundigen te raadplegen over pathologieën die de cel medische evaluatie van DVZ niet of amper kent[375];
- vanwege gebrek aan medisch overleg inzake de richtlijnen, worden voor eenzelfde ziekte in een identiek stadium uiteenlopende adviezen uitgebracht afhankelijk van de geneesheer die het dossier behandelt[376];
- "de adviserend geneesheren worden (...) beïnvloed door de administratieve hiërarchie van DVZ om een restrictieve interpretatie te geven aan de vreemdelingenwet"[377].

371 RvV, 2 september 2016, nr. 173 926.
372 RvV, 31 augustus 2016, nr. 173 764 (dat een arrest van de Raad van State van 12 mei 2003, nr. 119 281 aanhaalt).
373 Federale Ombudsman, *Medische regularisatie. Werking van de afdeling 9ter bij de Dienst Vreemdelingenzaken, november* 2016, 103 p., www.mediateurfederal.be.
374 Federale Ombudsman, *Medische regularisatie, op. cit., p. 40, §89.*
375 Federale Ombudsman, *Medische regularisatie, op. cit., p. 42, §98.* Deze vaststelling wordt gedeeld door de ngo's en medische kringen (*Witboek over de machtiging tot verblijf om medische redenen (9ter)*, pp. 54-55, 60, 70). Volgens DVZ werden een veertigtal deskundigen bij koninklijk besluit voor een periode van vijf jaar erkend. Echter, op de oproep, verschenen in het *Belgisch Staatsblad* om de erkenning te verlengen kwam er geen enkele kandidaatstelling (Doc. K., 54 nr. 2408/001, p. 43). De woordvoerder van de Orde van Geneesheren stelde: "Een bijkomend advies vragen aan deskundigen is noodzakelijk indien de problematiek sterk afwijkt van de beroepsopleiding van de beoefenaar, bijvoorbeeld in het geval van een orthopedist die de ernst van een psychische aandoening moet beoordelen". (Doc. K., 54 nr. 2408/001, pp. 46-47).
376 Federale Ombudsman, *Medische regularisatie, op. cit., pp. 40-41, §91-92.*
377 Federale Ombudsman, *Medische regularisatie, op. cit., p. 32, §69.*

DVZ stelt dat klachten tegen controleartsen van DVZ nooit tot sancties hebben geleid bij de Provinciale Raden van de Orde der artsen. De federale Ombudsman merkt op dat sommige praktijken vragen doen rijzen over het naleven van de medische deontologie terwijl het Grondwettelijk Hof sinds 2012 van oordeel is dat de ambtenaren-geneesheren van DVZ "ertoe gehouden [zijn] de Code van geneeskundige plichten van de Nationale Orde van geneesheren [...] na te leven"[378]. Die Code bepaalt onder andere: "de artsen moeten goede collegiale betrekkingen met elkaar onderhouden en elkaar bijstaan" en stelt dat de collegialiteit een "voorname plicht" is "die moet beoefend worden in eerbied voor de belangen van de zieke"[379]. Volgens het Raadgevend Comité voor Bio-ethiek, moet "elke arts, ook de ambtenaar-arts van de Dienst Vreemdelingenzaken (...) zich bijgevolg in zijn medisch handelen richten op en onderwerpen aan het ethisch-deontologisch kader". Bijgevolg "betekent dit dat overleg met de behandelende arts noodzakelijk is als het advies van de ambtenaar-arts tegenstrijdig is met wat de behandelende arts attesteerde"[380]. Bovendien stelt artikel 124 van de Code dat de ambtenaren-artsen "wanneer [zij] menen een diagnose te moeten stellen of een prognose te moeten maken, [...] slechts besluiten [mogen] formuleren nadat zij de patiënt hebben gezien en persoonlijk hebben ondervraagd". Volgens DVZ is deze bepaling niet van toepassing op de geneesheren van DVZ die geen "diagnose" stellen en van wie "de adviezen [zich niet uitspreken] over patiënten, maar over de door aanvragers voorgelegde medische dossiers"[381]. Het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek geeft toe dat "uiteraard niet elk artikel van de Code van geneeskundige plichtenleer van toepassing [is], omdat het geen behandelrelatie betreft maar een controle- en adviesbevoegdheid in een specifiek juridisch kader". Het is daarentegen wel van mening dat "een advies over het medisch dossier van een patiënt onvermijdelijk en vanzelfsprekend over deze patiënt [gaat], en niet alleen over zijn dossier". Voor het Comité "is het dossier [vanuit ethisch-deontologisch perspectief] een hulpmiddel bij het medisch handelen en nooit de finaliteit ervan" en bijgevolg heeft "de ambtenaar-arts (...) een deontologische verantwoordelijkheid tegenover de patiënt, waarbij de medische deontologie ten volle speelt"[382]. In de praktijk onderzoeken artsen van DVZ tussen 5 en 10% van de aanvragers[383].

Myria beveelt aan om in de regelgeving uitdrukkelijk de eerbiediging van de medische deontologie te voorzien door de artsen die adviezen uitbrengen in verband met medische regularisatie, en in het bijzonder de verplichting op te nemen om de patiënten te onderzoeken die daarom vragen, en de mogelijkheid om overleg met de behandelende arts te voorzien[384].

3.2. | Het EHRM bepaalt soepelere criteria voor het onderzoek naar het risico op een onmenselijke of vernederende behandeling en de gezondheidstoestand, in geval van een beslissing tot verwijdering

In het arrest Paposhvili tegen België is de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel dat het verboden is een ernstig zieke vreemdeling te verwijderen wanneer er "grondige redenen zijn om aan te nemen dat deze persoon, ook al loopt hij niet het risico om in een zeer nabije toekomst te sterven, blootgesteld zou worden aan een reëel risico op een ernstige, snelle en onomkeerbare verslechtering van zijn gezondheidstoestand die voor een intens lijden zou zorgen of op een significante daling van zijn levensverwachting, indien hij geen adequate behandeling of geen toegang tot deze behandeling in zijn herkomstland zou krijgen"[385]. In dit geval zou de verwijdering een schending betekenen van artikel 3 van het EVRM dat onmenselijke of vernederende

378 Grondwettelijk Hof, arrest van 28 juni 2012, nr. 82/2012, B. 15.
379 Art. 11 en 136 van de Code van geneeskundige plichtenleer, www.ordomedic.be/nl/code/inhoud.
380 Raadgevend Comité voor Bio-ethiek, Advies nr. 65 van 9 mei 2016 betreffende de problematiek van vreemdelingen met ernstige medische, inclusief psychiatrische, problemen, punt 3.1.
381 Dit standpunt wordt overgenomen door het Raadgevend Comité voor Bio-ethiek in zijn Advies nr. 65 van 9 mei 2016, op. cit., punt 3.1. Zie ook de opmerking van DVZ als bijlage bij het verslag van de Federale Ombudsman, *Medische regularisatie op. cit.,* p. 77.
382 Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek, Advies nr. 65 van 9 mei 2016, op. cit., punt 3.1.
383 Antwoord van Dhr. Roosemont, Commissie van Binnenlandse Zaken, Kamer, Medische Regularisatie. Hoorzittingen van 21 februari en 14 maart 2017, Verslag van 6 april 2017 (Doc. K. 54 nr. 2408/001, p. 42).
384 Momenteel, "(wensen) de artsenadviseurs van de Dienst Vreemdelingenzaken de bepalingen van de wet van 15 december 1980 (...) na te leven, waarin de bewijslast bij de aanvrager is gelegd. Rechtstreeks inlichtingen vragen aan de behandelend arts zou neerkomen op een miskenning van de wet en de beslissing na het medisch advies blootstellen aan het gevaar van annulatie" (Doc. K. 54 nr. 2408/001, p. 55).
385 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §183.

behandelingen absoluut verbiedt[386]. Volgens het Hof is het de plicht van de lidstaten om de integriteit van de personen "via adequate procedures" te beschermen en dus een onderzoek naar het risico mogelijk te maken waarvan de beoordeling "het voorwerp moet uitmaken van een strenge controle"[387]. Gesteund op de rechtspraak inzake asiel, duidt het Hof enkele elementen aan om nader te bepalen hoe de lidstaten dit risico moeten onderzoeken:

- De vreemdeling moet elementen voorleggen die het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in geval van een terugkeer aantonen, maar aangezien "een deel inschatting inherent deel uitmaakt van de preventieve bescherming eigen aan artikel 3", "mag van de betrokkenen dus niet worden geëist dat ze een sluitend bewijs leveren voor hun beweringen dat zij onderworpen zullen worden aan verboden behandelingen"[388].
- Wanneer dergelijke elementen worden voorgelegd, is het aan de overheden van de staat die de vreemdeling wil verwijderen "om via interne procedures eventuele twijfels over deze zaken te weerleggen", door "de gezondheidstoestand van de betrokkene vóór de verwijdering te vergelijken met de gezondheidstoestand die zou optreden in het land van bestemming indien de betrokkene er naartoe zou worden gestuurd"[389].
- De overheden moeten "geval per geval nagaan of de zorgen die in het algemeen beschikbaar zijn in het bestemmingsland in de praktijk voldoende en adequaat zijn om de pathologie waaraan de betrokkene lijdt te behandelen[390] (meer bepaald op basis van rapporten van de WHO, ngo's en medische attesten).
- De overheden moeten ook onderzoeken of "het voor de betrokkene effectief mogelijk is toegang te hebben tot deze zorgen en behandelingen in het bestemmingsland", waarbij ze in het bijzonder de volgende elementen in aanmerking moeten nemen: "de kostprijs van de medicatie en de behandelingen, het bestaan van een sociaal en familiaal netwerk en de geografische afstand om de nodige zorgen te verkrijgen"[391].
- Indien er twijfel blijft bestaan, moeten de overheden van de staat die de vreemdeling verwijdert individuele en voldoende garanties verkrijgen van de bestemmingsstaat "dat adequate behandelingen beschikbaar en toegankelijk zullen zijn voor de betrokkenen opdat zij zich niet in een situatie zouden bevinden die in strijd is met artikel 3"[392].

386 Het betreft hier een uitbreiding van de criteria die werden vastgelegd in zijn vorige arrest *N. t. Verenigd Koninkrijk;* (EHRM [GK], *N. t. Verenigd Koninkrijk*, 27 mei 2008.
387 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §187.
388 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §186.
389 Ibid. §187-188.
390 Ibid., §187-189.
391 Ibid., §190.
392 Ibid., §191.

3.3. | Het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen beoordelen voor alle vreemdelingen, zonder uitzondering

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het verbod van onmenselijke of vernederende behandelingen dat wordt opgelegd door artikel 3 van het EVRM absoluut en is het van toepassing op alle vreemdelingen, zonder uitzondering[393]. De procedure van de medische regularisatie in België weert echter twee categorieën van vreemdelingen: 1) degenen die hun identiteit niet aantonen door middel van een officieel document[394] en 2) degenen voor wie DVZ van oordeel is "dat er ernstige redenen zijn om aan te nemen" dat zij ernstige misdrijven hebben gepleegd (of eraan hebben deelgenomen)[395]. De vreemdelingen die worden uitgesloten omdat ze geen identiteitsbewijs kunnen voorleggen, zouden in theorie een asielaanvraag kunnen indienen en subsidiaire bescherming kunnen verkrijgen indien ze kunnen aantonen dat er een reëel risico op een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat[396]. Die mogelijkheid is echter niet gemakkelijk uit te voeren omdat de asielinstanties niet over de deskundigheid ter zake beschikken. Volgens het Hof moet het medisch risico, wanneer het niet in een vorige procedure werd onderzocht, het voorwerp uitmaken van een grondig onderzoek alvorens er een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) wordt afgegeven. Dit geldt in het bijzonder voor de vreemdelingen die onder de "uitsluitingsgronden" vallen wegens elementen die verband houden met ernstige misdrijven, zoals Dhr. Paposhvili. In zijn geval had België besloten om Dhr. Paposhvili uit te zetten naar Georgië

393 Het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen dat opgenomen is in artikel 3 van het EVRM is absoluut en geldt ongeacht het gedrag van de betrokkene. Het blijft ten allen tijde geldig, ook in tijden van oorlog of van "een noodsituatie die een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de natie", bijvoorbeeld een terreurdreiging. Volgens het Hof "is het niet mogelijk om het risico op mishandeling af te wegen tegen de redenen die voor de uitzetting worden aangehaald om te bepalen of een staat verantwoordelijk is volgens artikel 3, zelfs niet wanneer die mishandeling het werk is van een andere staat. In dit opzicht mag het gedrag van de betrokken persoon, hoe ongewenst of gevaarlijk ook, niet in aanmerking worden genomen" (Saadi t. Italië, 28 februari 2008, §138).
394 De administratie is verplicht om de aanvraag onontvankelijk te verklaren indien de vreemdeling zijn identiteit niet aantoont door middel van een officieel document, behalve wanneer er een asielprocedure loopt (art. 9ter §3, 2° van de vreemdelingenwet).
395 Art. 9ter §4 en 55/4 van de vreemdelingenwet (toepassing van de "uitsluitingsgronden").
396 De wet beoogt de vreemdeling "die geen beroep kan doen op artikel 9ter" (art. 48/4 §2, b) van de vreemdelingenwet).

zonder dat onderzoek te doen, niet in het kader van zijn aanvraag tot medische regularisatie, noch in het kader van het beroep dat hij had aangetekend tegen de bevelen om het grondgebied te verlaten[397]. Dhr. Paposhvili werd uiteindelijk niet naar Georgië teruggestuurd omdat het Europees Hof aan de Belgische autoriteiten had gevraagd om dit niet te doen alvorens het Hof een beslissing had genomen. De betrokkene is in 2016 in België overleden, maar het Hof wilde een principieel arrest vellen[398].

3.4. | De noodzaak van een effectief rechtsmiddel en van rechtswege opschortend beroep

Zowel het HvJEU[399] als het EHRM[400] eisen dat een vreemdeling die een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling inroept in geval van een terugkeer, zijn argumenten aan een rechter kan voorleggen zonder dat hij het risico loopt om te worden uitgezet alvorens de rechtbank een beslissing heeft genomen. In 2011 werd België al veroordeeld vanwege het gebrek aan een effectief rechtsmiddel bij het aantekenen van een beroep tegen een weigering van medische regularisatie[401]. In 2014 oordeelde het HvJEU dat een weigering van regularisatie kan worden gelijkgesteld met een terugkeerbeslissing die de staat ertoe verplicht om een van rechtswege opschortend beroep te voorzien[402]. Dat is ook de analyse die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd gemaakt in zijn arrest Paposhvili waarbij het van oordeel is dat, overeenkomstig het arrest Abdida: "Zijnde een terugkeerbeslissing is, de beslissing tot weigering van een verblijfstitel op medische gronden onderworpen aan de naleving van de waarborgen die door de Terugkeerrichtlijn en door het Handvest van de grondrechten van de EU zijn voorzien"[403].

Volgens de Europese rechters moet het beroep "van rechtswege opschortend" zijn[404] en onafhankelijk van het imminente karakter van de verwijdering (en dus niet alleen wanneer de vreemdeling opgesloten is)[405]. Volgens Myria is de Belgische wet in strijd met die verplichting omdat enkel een schorsingsberoep bij uiterst dringende noodzakelijkheid opschortend is en dit alleen kan worden ingediend wanneer de verwijderingsmaatregel imminent is[406]. Het EHRM is van oordeel dat een beoordeling van het risico op onmenselijke of vernederende behandeling die in extremis wordt uitgevoerd, met name op het ogenblik van de gedwongen tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel, niet aan de vereisten beantwoordt die door het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling worden opgelegd[407].

3.5. | De noodzaak van een beroep met volle rechtsmacht om een onnodig heen-en-weer tussen DVZ en RvV te vermijden

Wat de medische regularisatie betreft, kan de RvV geen beslissing ten gronde nemen en beslissen om aan de vreemdeling een verblijfsrecht toe te kennen. De RvV kan enkel beslissen om de weigeringsbeslissing te vernietigen. Een vernietiging door de RvV leidt ertoe dat het dossier wordt teruggestuurd naar de administratie. Het gebeurt vaak dat DVZ nadien een gelijkaardige beslissing neemt, die dan opnieuw wordt aangevochten bij de RvV. Dat heen en weer "pendelen" tussen de RvV en DVZ kan jaren

397 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §199-202.
398 Ibid., §124-133.
399 HvJEU, *Abdida t. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 december 2014, §44-53.
400 EHRM., *Gebremedhin t. Frankrijk* van 26 april 2007, §67, evenals *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië* van 23 februari 2012, §200.
401 EHRM, *Yoh Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, §103- 107.
402 HvJEU (GK), *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 december 2014, §39.
403 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §122.
404 HvJEU, *Ibid*, §52, dat verwijst naar de arresten van het EHRM (EHRM., Gebremedhin t. Frankrijk van 26 april 2007, §67, evenals Hirsi Jamaa en anderen t. Italië van 23 februari 2012, §200).
405 Zie EHRM, *S.J. t. België*, 27 februari 2014, §100-108 ; *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, §214- 217. De twee zaken die aanleiding hebben gegeven tot die arresten werden om procedureredenen van de rol geschrapt door de Grote Kamer van het EHRM. Vanuit strikt juridisch oogpunt hebben die arresten geen waarde meer, wat volgens Myria niets afdoet aan de relevantie van de kritiek op de Belgische beroepsprocedure.
406 Art. 39/82 en 39/85 van de vreemdelingenwet.
407 EHRM [GK], Paposhvili t. België, 13 december 2016, §202. Het Hof herroept hier de rechtspraak van de Raad van State en de RvV (Raad van State, 9 juli 2015, nr. 11.427) die van oordeel waren dat het risico voor de gezondheid in geval van een weigering van verblijf kon worden onderzocht op het ogenblik van de gedwongen tenuitvoerlegging van een bevel om het grondgebied te verlaten en niet op het moment dat de beslissing daartoe werd genomen.

duren,[408] wat een verspilling van middelen en tijd van talrijke betrokkenen (ambtenaren, rechters, advocaten…) met zich meebrengt.

Myria pleit voor de invoering van een opschortend beroep met volle rechtsmacht dat de rechters in staat zou stellen om, indien nodig door beroep te doen op een medische expertise,[409] het risico voor de gezondheid in geval van een terugkeer te onderzoeken in het kader van een medische regularisatie. Dit zou niet enkel een betere bescherming van de grondrechten meebrengen, maar ook een besparing van tijd en middelen voor alle betrokkenen[410].

Het arrest Paposhvili van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens legt de verplichting op om het risico op onmenselijke of vernederende behandeling grondig te laten onderzoeken door een instantie (hetzij in het kader van een regularisatieprocedure, hetzij op het moment dat een verwijderingsbeslissing wordt genomen). Indien de wetgever sommige categorieën van vreemdelingen van de procedure van medische regularisatie blijft weren (meer bepaald om redenen van openbare orde of wegens het ontbreken van geldige identiteitsdocumenten), zou de gezondheidstoestand en de risico's in geval van terugkeer grondig moeten worden onderzocht op het ogenblik dat wordt besloten om een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) af te geven. Er moet dan een opschortend beroep met volle rechtsmacht tegen het BGV worden voorzien bij de RvV wanneer de vreemdeling een risico op onmenselijke of vernederende behandeling inroept en dit in het kader van de procedure 9ter niet werd onderzocht.

Volgens Myria lijkt de handelswijze van DVZ die erin bestaat om de machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter te weigeren zonder terzelfder tijd een BGV af te geven, enkel en alleen om de vereiste van een opschortend beroep te omzeilen, in strijd met de vereisten die door de Europese rechtspraak worden opgelegd. Bovendien benadrukt Myria dat het in het belang is van een goed bestuur dat het BGV samen wordt afgegeven met de beslissing over de regularisatieaanvraag, zodat de RvV het beroep tegen de twee beslissingen gelijktijdig kan behandelen. Een afzonderlijke behandeling van de twee beroepsprocedures brengt bijkomende kosten met zich mee en zorgt voor energieverspilling.

408 Zie hierover MyriaDocs, *Vreemdeling zijn in België in 2016*, pp. 25-26. Voor een voorbeeld, zie onder andere: RvV, 15 december 2015, nr. 158 626; RvV, 27 november 2015, nr. 157 196.

409 Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, pp. 209-210.

410 Myria verdedigt dit standpunt al sinds de oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (zie: *Jaarverslag Migratie 2007*, p. 113) en verheugt zich erover dat het beroep met volle rechtsmacht ook wordt verdedigd door de federale Ombudsman (*Medische regularisatie. Werking van de afdeling 9ter bij de Dienst Vreemdelingenzaken*, p. 57, nr. 4).

4. AANBEVELING

Myria beveelt aan om:[411]

- in de regelgeving te voorzien dat de medische plichtenleer moet worden geëerbiedigd door de artsen die adviezen uitbrengen in verband met medische regularisatie, en er meer bepaald de verplichting in op te nemen om een patiënt die daarom verzoekt te onderzoeken en de mogelijkheid om overleg met de behandelend arts te voorzien, alvorens een negatief advies uit te brengen over zijn gezondheidstoestand of over de toegankelijkheid van de medische zorgen in het land van herkomst;
- gebruik te maken van de mogelijkheid om onafhankelijke medische expertises te laten uitvoeren op het niveau van DVZ en een wettelijk kader te voorzien voor de onafhankelijke medische expertises tijdens de fase van het beroep bij de RvV;
- een van rechtswege opschortend beroep met volle rechtsmacht in te voeren bij de RvV tegen negatieve beslissingen ten gronde van DVZ waarbij een verblijf om medische redenen wordt geweigerd en aan de vreemdeling een voorlopig document toe te kennen tijdens de behandeling van dit beroep (bijlage 35);
- een van rechtswege opschortend beroep bij de RvV te voorzien tegen een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) dat wordt afgegeven aan een vreemdeling wanneer de tenuitvoerlegging ervan een reëel risico op onmenselijke en vernederende behandeling meebrengt en tevens een verlenging van het BGV toe te staan tijdens de behandeling van dat beroep.

411 De eerste drie aanbevelingen zijn overgenomen uit het jaarverslag van Myria *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p. 246.

Hoofdstuk 8
Nationaliteit



Myria presenteert de beschikbare cijfers over de verschillende manieren om de Belgische nationaliteit te verwerven, en wijdt zijn analyse aan de moeilijkheden om ze te bekomen.

1. CIJFERS

1.1. | Gegevensbronnen en manieren van nationaliteitswijziging

De nationaliteit is een cruciaal demografisch kenmerk voor de studie van de vreemde bevolking en de bevolking van vreemde origine. In hoofdstuk 2 werd namelijk aangetoond dat de bevolking van vreemde origine sneller stijgt dan de bevolking met een vreemde nationaliteit. Dit kan voornamelijk worden verklaard door de verkrijgingen van de Belgische nationaliteit door buitenlandse staatsburgers.

Kader 30.

Gegevensbronnen over de nationaliteitswijzigingen in België

De gegevens over de nationaliteitswijzigingen zijn afkomstig van de diensten van het Rijksregister (RR) en van de Naturalisatiecommissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en zijn beschikbaar bij verscheidene instanties. De cijfers worden meer bepaald openbaar gemaakt door Statistics Belgium en via parlementaire vragen.

- Aan de hand van de gegevens van **Statistics Belgium**, kunnen de nationaliteitswijzigingen worden bestudeerd op basis van de vorige nationaliteit, het geslacht, het geboorteland en de verblijfplaats. De gegevens gaan vrij ver terug in de tijd zodat de tendensen over meerdere decennia kunnen worden bestudeerd.
- De **Kamer van Volksvertegenwoordigers** publiceert de cijfers over de nationaliteitswijzigingen per procedure. Het betreffen de cijfers die worden meegedeeld door de minister van Justitie als antwoord op parlementaire vragen. Doorgaans wordt informatie gegeven over de verschillende manieren van nationaliteitswijziging, met name via toekenning en via verkrijging.

De Belgische nationaliteit kan via twee verschillende mechanismen worden verworven: via **toekenning** of via **verkrijging**. De toekenning van de Belgische nationaliteit is het resultaat van een nagenoeg automatische procedure en betreft voornamelijk minderjarigen. De verkrijging heeft daarentegen veeleer te maken met een actieve daad van de persoon die de nationaliteit wil verwerven en heeft betrekking op meerderjarige personen.

Het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN) bepaalt vier **manieren van toekenning**: afstamming, adoptie, geboorte in België en het gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging. Die laatste term betekent dat de vader of de moeder door Belg te worden deze nationaliteit ook doorgeeft aan het minderjarige kind over wie hij of zij gezag uitoefent. Wat de **manieren van verkrijging** van de Belgische nationaliteit betreft, heeft de wet van 4 december 2012 (in werking getreden op 1 januari 2013) het WBN grondig gewijzigd. Vóór 1 januari 2013 kon de wil om Belg te worden tot uiting worden gebracht door middel van een nationaliteitsverklaring, een nationaliteitskeuze, een nationaliteitskeuze na een huwelijk met een Belgische onderdaan of een naturalisatie. Sindsdien is de verkrijging enkel nog mogelijk via de procedures van nationaliteitsverklaring en van naturalisatie. De aanvragen die vóór die datum werden ingediend, zullen echter wel nog volgens de oude procedures worden behandeld. Er zouden dus nog statistieken volgens al de verschillende procedures beschikbaar moeten zijn zolang niet alle vóór de hervorming ingediende dossiers zijn behandeld. In de loop van 2015 werd 37% van alle nationaliteitswijzigingen gerealiseerd op basis van in 2013 afgeschafte procedures. Zo werden nog 4.802 naturalisaties toegekend in toepassing van de oude wet, en slechts 12 in toepassing van de nieuwe wet.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat het ook mogelijk is om Belg te worden door herkrijging of door een beroep te doen op andere procedures, maar het gaat hier slechts om enkele honderden gevallen per jaar[412].

412 Met uitzondering van de periode 2000-2001, toen de verwerving van de Belgische nationaliteit door herkrijging of voor enkele speciale gevallen respectievelijk iets meer dan 3.800 en 1.700 gevallen betrof.

1.2. | Nationaliteitswijzigingen voor vreemdelingen in 2016: op welke cijfers zich baseren?

De meest recente cijfers worden in de regel bekendgemaakt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers **als antwoord op parlementaire vragen.** De gegevens die door Statistics Belgium worden aangeleverd, zijn daarentegen pas beschikbaar na ongeveer 18 maanden. De parlementaire vragen worden aan de bevoegde diensten bezorgd, namelijk de Naturalisatiecommissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor wat betreft de naturalisaties en het Rijksregister (dat onder de Algemene Directie Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken valt) voor de andere manieren om de Belgische nationaliteit te verwerven.

In het verleden lagen de gegevens die aan de Kamer werden gegeven systematisch ongeveer 20% hoger dan de cijfers die door Statistics Belgium werden gepubliceerd. Het grootste verschil had te maken met het feit dat de diensten van het Rijksregister een groot aantal nationaliteitstoekenningen op grond van de nationaliteit van de vader of de moeder meerekenden (artikel 8 van het WBN). Begin 2016 lagen de gepubliceerde gegevens[413] echter vrij dicht in de buurt van de cijfers die door Statistics Belgium (tabel 29) werden aangeleverd, in het bijzonder het aantal nationaliteitswijzigen op grond van artikel 8. Bij wijze van voorbeeld, het aantal toekenningen van de Belgische nationaliteit aan als vreemdeling geboren kinderen op grond van die wettelijke bepaling bedroeg zowel in 2015 als in 2014 ongeveer 850. Die cijfers lijken veel coherenter.

Voor het jaar 2016 daarentegen bevatten de statistieken afkomstig van het RR die als antwoord op parlementaire vragen werden bekendgemaakt[414] opnieuw een groot aantal nationaliteitstoekenningen op grond van de nationaliteit van de vader of de moeder (10.239), wat gezien de cijfers van de voorgaande jaren veel te hoog lijkt. Op basis van het antwoord op een parlementaire vraag daarover kunnen wij het totale aantal nationaliteitswijzigingen niet nauwkeurig berekenen[415].

Volgens de cijfers die in de pers werden genoemd, zijn er **27.727 vreemdelingen Belg geworden in de loop van 2016,**[416] met andere woorden een stijging van 6% in vergelijking met 2015. In de afgelopen jaren schommelde het aantal nationaliteitswijzigingen (tussen 18.000 en 38.000 nationaliteitswijzigingen per jaar), waardoor er geen duidelijke trend kan worden vastgesteld. Ondanks de toename in 2015 en 2016 wordt verwacht dat dit cijfer de komende jaren opnieuw zal dalen. Zonder twijfel zal de hervorming van 2012 immers een effect hebben op die statistieken. Echter, eenmaal de achterstand van de dossiers die nog onder de oude wet werden ingediend zal zijn weggewerkt, is het heel waarschijnlijk dat er een aanzienlijke daling zal optreden van het jaarlijkse aantal nieuwe Belgen vanwege de strengere voorwaarden die in het WBN werden opgenomen.

Vanwege de verschillende redenen die hierboven werden aangehaald, kunnen wij de nationaliteitswijzigingen die in 2016 werden gerealiseerd niet nauwkeurig in detail weergeven. Zodra er duidelijkere statistieken beschikbaar zijn, zullen wij een aanvulling op dit jaarverslag op de website van Myria publiceren.

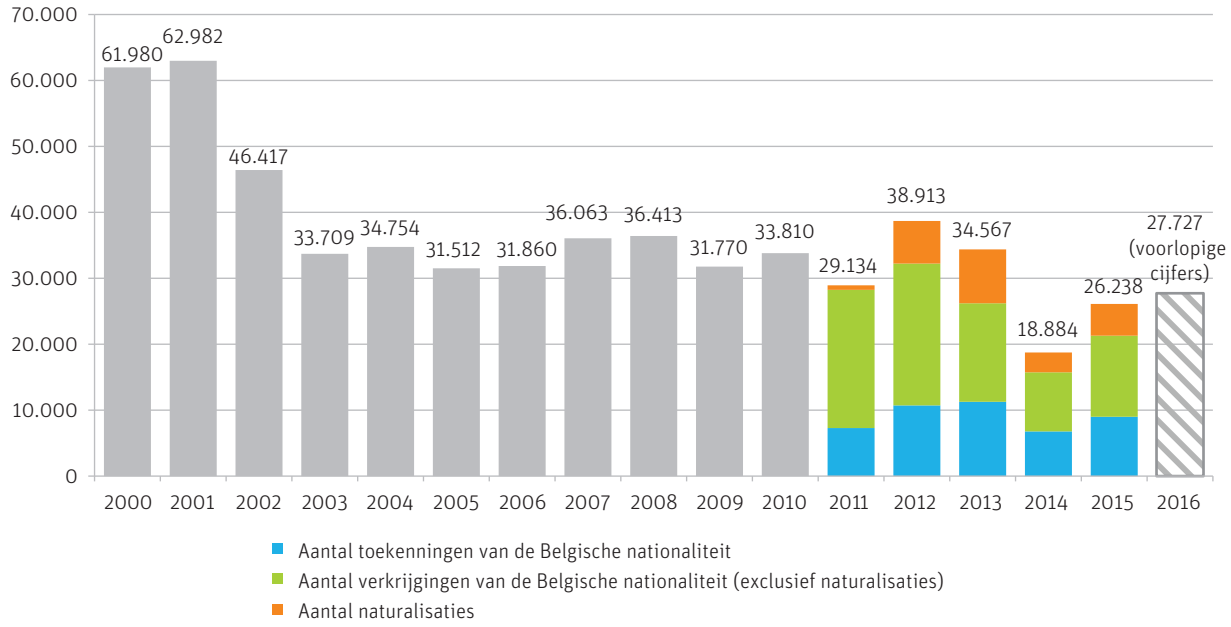
413 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Bulletins van schriftelijke vragen en antwoorden,* vraag nr. 0431.

414 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Bulletins van schriftelijke vragen en antwoorden,* vraag nr. 1638.

415 Een meer recente parlementaire vraag wees eveneens op dit probleem met de coherentie in de evolutie van die cijfers (Kamer van volksvertegenwoordigers, *Bulletins van schriftelijke vragen en antwoorden,* vraag nr. 1790, maar het antwoord op die vraag was nog niet beschikbaar op het ogenblik van de redactie van dit jaarverslag).

416 Die informatie werd meer bepaald meegedeeld in La Libre op 10 februari 2017 (www.lalibre.be/actu/belgique/2-117-nouveaux-belges-en-2016-589d5886cd703b9815213021), maar eveneens in een parlementaire vraag op 23 maart 2017 (Kamer van volksvertegenwoordigers, *Bulletins van schriftelijke vragen en antwoorden,* vraag nr. 2079).

Figuur 60. Evolutie van het aantal vreemdelingen dat Belg is geworden (2000-2016) volgens het type procedure (2011-2015) (Bronnen: 2000-2010: Statistics Belgium; 2011-2015: RR en Naturalisatiecommissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016 persartikelen)[417]



Tabel 29. Toekennings- en verkrijgingswijzen van de Belgische nationaliteit, 2011-2016

(Bron: RE en Naturalisatiecommissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers)[418]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toekenning van de nationaliteit						
Toekenning van de nationaliteit op grond van de nationaliteit van de vader of de moeder (art. 8)	492	680	758	859	853	-
Toekenning van de nationaliteit op grond van een adoptie (art. 9)	246	204	163	135	90	90
Toekenning op grond van de geboorte in België, geval van staatloosheid (art. 10)	6	12	11	16	6	17
Toekenning 3de generatie (art. 11)	45	69	206	339	360	789
Toekenning 2de generatie (art. 11bis)	176	174	108	4	8	9
Toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12)	6.322	9.583	10.024	5.427	7.681	9.052
Totaal van de toekenningen	**7.287**	**10.722**	**11.270**	**6.780**	**8.998**	**-**
Verkrijging van de nationaliteit						
Verkrijging door verklaring (art. 12bis)	14.434	14.479	11.020	8.840	12.224	17.560
Verkrijging door nationaliteitskeuze (art. 13-15)	46	92	54	11	6	14
Verkrijging door de vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16)	6.478	6.937	3.866	109	66	87
Totaal van de verkrijgingen	**20.958**	**21.508**	**14.940**	**8.960**	**12.296**	**17.661**
Totaal van de naturalisaties (art. 19)	**687**	**6.462**	**8.168**	**3.005**	**4.814**	**-**
Andere nationaliteitswijzigingen (herkrijging en speciale gevallen)	202	221	189	139	130	97
Totaal van de vrijgegeven cijfers als antwoord op parlementaire vragen	**29.134**	**38.913**	**34.567**	**18.884**	**26.238**	**-**
Ter vergelijking, de cijfers van Statistics Belgium	*29.786*	*38.612*	*34.801*	*18.714*	*27.071*	

417 Wij beschouwen het cijfer voor 2016 als voorlopig, aangezien wij de definitieve bevestiging ervan door de diensten van het Rijksregister niet hebben gekregen.

418 De cijfers voor 2016 zijn afkomstig van antwoorden op parlementaire vragen. Wij hebben ervoor gekozen om geen cijfers te vermelden voor categorieën die problemen leken te stellen. Het betreft de nationaliteitwijzigingen uitgevoerd op grond van artikel 8 van het WBN en het totaal aantal naturalisaties. Voor 2016 schommelt het aantal naturalisaties immers naargelang van de bronnen: in het antwoord op de parlementaire vraag nr. 1638 wordt 3.505 vermeld, terwijl het volgens de cijfers die in de pers werden gepubliceerd om 2.117 gevallen zou gaan.

1.3. | De nieuwe Belgen, voornamelijk afkomstig uit derde landen

Aangezien wij geen gedetailleerde statistieken kunnen opmaken voor 2016 hernemen wij hier enkele belangrijke elementen die voor het jaar 2015 werden benadrukt[419].

- De Marokkaanse, Roemeense, Poolse, Italiaanse en Congolese nationaliteit zijn de vijf voornaamste nationaliteiten van herkomst van de nieuwe Belgen. Samen waren ze goed voor bijna 30% van alle nationaliteitswijzigingen die in 2015 werden geregistreerd. Er dient te worden opgemerkt dat het geheel van nieuwe Belgen voornamelijk afkomstig is uit derde landen.
- Voornamelijk de naturalisaties (onder de oude wetgeving) betroffen vaker onderdanen van derde landen dan EU-burgers. Wegens de wetswijziging en de impact ervan op de mogelijkheden om zich op de naturalisatieprocedure te beroepen, dreigen de verwervingen van de Belgische nationaliteit door onderdanen van derde landen in de komende jaren echter sterk te verminderen.

2. RECENTE EVOLUTIES

- De Belgische nationaliteit kan worden toegekend aan een kind dat in België is geboren wanneer zijn ouders vóór zijn twaalfde verjaardag een verklaring afleggen. Op het ogenblik van de verklaring moet aan twee voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet minstens één van de ouders een verblijfsrecht van onbeperkte duur hebben. Ten tweede moeten de ouders hun "hoofdverblijf" minstens gedurende 10 jaar voorafgaand aan de verklaring[420] in België hebben gehad. In 2016 heeft het Hof van Cassatie bevestigd dat dit "hoofdverblijf" gedurende 10 jaar vóór de hervorming van het Wetboek van Nationaliteit in 2012 niet moest gedekt zijn door een verblijfstitel[421]. Een kind dat in België was geboren, kon dus zelfs Belg worden indien het "hoofdverblijf" van een van zijn ouders gedurende (een gedeelte van die) 10 jaar op een onwettig verblijf berustte. Sindsdien wordt alleen een "hoofdverblijf" in aanmerking genomen dat overeenkomt met een inschrijving in een bevolkings- of vreemdelingenregister of in het wachtregister[422].

Heeft migratie een geslacht?

Over het algemeen hebben de nationaliteitswijzigingen gemiddeld iets vaker betrekking op vrouwen dan op mannen. Door de opname van strengere voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verwerven (in het bijzonder inzake de arbeidsvoorwaarden en de sociale integratie) zou de hervorming van het WBN van 2012 wel eens een verschillende impact kunnen hebben naargelang het geslacht. De hervorming zou in het bijzonder minder gunstig kunnen zijn voor de vrouwen.

Behalve die toegangsvoorwaarden heeft ook de afschaffing van artikel 16 van het WBN (dat nationaliteitswijzigingen door middel van een huwelijk toestond) tot gevolg dat vrouwen sterker worden getroffen dan mannen, aangezien zij voor de nationaliteitswijziging vaker dan mannen een beroep deden op die wettelijke bepaling.

Het aandeel vrouwen dat de nationaliteit heeft verworven via een van de verkrijgingsprocedures is gedaald van 55% in 2011 naar 50% in 2015. Eenmaal alle aanvragen tot nationaliteitswijziging die onder de oude wetgeving werden ingediend zullen zijn behandeld, kan worden verwacht dat het aandeel vrouwen van vreemde origine dat Belg wordt nog verder zal dalen.

419 Zie *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p. 65.

420 Art. 11 §2 WBN (oud art. 11bis §1 WBN).

421 Cass., 21 april 2016, C.14.0407.N, en conclusies van advocaat-generaal Van Ingelgem, http://jure.juridat.just.fgov.be/view_decision.html?justel=F-20160421-6&idxc_id=302185&lang=FR.

422 Art. 1, §2, 1° WBN[22].

- Volgens het Hof van Cassatie is er niet bij eender welke miskenning van een rechtsnorm sprake van bedrog. De toepassing van het rechtsbeginsel "fraus omnia corrumpit" veronderstelt het bestaan van bedrog, wat kwaadwilligheid, opzettelijke misleiding en oneerlijkheid met de bedoeling om te schaden of winst te behalen, inhoudt. De foutieve gedraging die erin bestaat dat geen gevolg werd gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, volstaat niet om te besluiten dat er sprake is van bedrog[423]. Het feit dat een voordeel wordt behaald, in dit geval de toekenning van de Belgische nationaliteit aan zijn kind, op grond van een periode van 10 jaar "hoofdverblijf" (zie hierboven), waarvan een gedeelte in onwettig verblijf, kan niet als bedrog worden beschouwd.
- Veroordelingen wegens inbreuken op de sociale wetgeving zijn altijd "gewichtige feiten eigen aan de persoon", waardoor het parket zich kan verzetten tegen het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, terwijl inbreuken op de fiscale wetgeving enkel gelden wanneer ze worden begaan "met bedrieglijke opzet of met het oogmerk om te schaden"[424]. Volgens het Grondwettelijk Hof houdt dit verschil geen ongelijke behandeling in[425]. Het Hof voegt eraan toe dat in geval van strafrechtelijke veroordeling wegens sociale of fiscale fraude aan de rechter, in tegenstelling tot wat het geval is voor het parket, niet de vrijheid wordt gelaten om te oordelen of de feiten als "gewichtige feiten eigen aan de persoon" moeten worden beschouwd en dat hij bijgevolg de toekenning van de nationaliteit moet weigeren.

3. DE HINDERPALEN VOOR DE TOEGANG TOT DE BELGISCHE NATIONALITEIT

In 2016 werden enkele gevallen van personen die de Belgische nationaliteit gemakkelijk hadden kunnen verwerven zeer druk becommentarieerd[426]. Door die enkele oude gevallen mogen de talrijke personen niet worden vergeten die tegenwoordig soms met aanzienlijke hinderpalen worden geconfronteerd om Belg te worden door middel van de procedure van nationaliteitsverklaring[427]. Via zijn permanentie en de informatie die werd ingezameld bij de actoren op het terrein[428] heeft Myria kunnen vaststellen dat er zich talrijke problemen voordoen. Sommige van die problemen hebben te maken met bepaalde wettelijke voorwaarden die onevenredige gevolgen kunnen hebben, andere met betwistbare praktijken van sommige gemeenten en sommige parketten die de wet te restrictief interpreteren. Myria stelt meer bepaald vast dat sommige gemeenten zich niet beperken tot de rol die door de wet aan hen werd toevertrouwd en die er uitsluitend in bestaat om na te gaan of het dossier volledig is alvorens het wordt doorgestuurd naar het parket dat een advies moet uitbrengen. Wij gaan hieronder dieper in op enkele van de moeilijkheden die zich in de praktijk voordoen.

3.1. | Door de voorwaarde van de taalkennis worden talrijke analfabeten uitgesloten

Voor de meeste categorieën van personen die Belg willen worden, vereist de wet dat die personen bewijzen dat ze een van de landstalen beheersen, meer bepaald doordat ze onderwijs of een beroepsopleiding van 400 uren hebben gevolgd in België of bewijzen dat ze over een kennis van niveau A2 van het Europees referentiekader beschikken. Dit niveau houdt zowel een mondelinge als een schriftelijke kennis in. Bijgevolg sluit die vereiste personen uit die perfect Frans, Nederlands of Duits spreken en totaal geïntegreerd zijn, maar die niet kunnen lezen of schrijven omdat ze nooit naar school zijn geweest. Die personen moeten dan eerst een alfabetiseringscursus volgen, die moeilijk toegankelijk is wegens de lange wachtlijsten, alvorens ze toegang krijgen tot taallessen. Myria beveelt aan om in de wetgeving beoordelingsmodaliteiten van de taalkennis te voorzien die personen niet bestraffen omdat ze niet kunnen lezen en schrijven.

423 Cass., 21 april 2016, C.14.0407.N, en conclusies van advocaat-generaal Van Ingelgem.
424 Art. 1, 4° d), 8°, 9° en art. 15 §3 WBN.
425 Grondwettelijk Hof [GH]. 2 juni 2016, nr. 85/2016.
426 Zie de werken van de parlementaire onderzoekscommissie "belast met het voeren van een onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de adoptie en toepassing van de wet van 14 april 2011, met de diverse bepalingen met betrekking tot strafvermindering", onder andere "gelast een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de heren Patokh Chodiev en Alijan Ibragimov de Belgische nationaliteit hebben verkregen" (Doc K, nr. 2179/006).
427 Deze analyse beperkt zich tot de procedure van nationaliteitsverklaring die wordt bedoeld in art. 12bis WBN.
428 Myria wenst alle medewerkers te bedanken die lid zijn van verenigingen en integratiecentra die dossiers met betrekking tot de Belgische nationaliteit behandelen en hebben deelgenomen aan de vergadering die door Myria in november 2016 werd georganiseerd.

Moeten mensen terug "naar school", zelfs indien ze nagenoeg hun hele leven in België hebben gewerkt?

Sinds de jaren '70 heeft de heer C. bijna zijn hele loopbaan lang in een Belgische fabriek gewerkt volgens een vrij harde arbeidsregeling (variabele uurregeling met soms een nachtshift). Hij is in 2013 gestopt met werken, maar heeft de pensioenleeftijd nog niet bereikt. Een periode waarin hij ononderbroken heeft gewerkt gedurende de 5 jaar voorafgaand aan zijn nationaliteitsaanvraag bewijst zijn taalkennis en zijn maatschappelijke integratie[429]. Aangezien de heer C. zijn nationaliteitsaanvraag niet heeft ingediend toen hij nog werkte, wordt dit werk door de wet niet meer als bewijs aanzien! Doordat hij zijn hele leven heeft gewerkt, heeft hij niet de kans gekregen om een diploma te behalen of een beroepsopleiding te volgen in België. De heer C. voelt zich vernederd wanneer hij bij de gemeente te horen krijgt dat hij "terug naar school" moet (om een inburgeringscursus te volgen), de enige manier voor hem om zijn "maatschappelijke integratie" te bewijzen en een taaltest af te leggen in een taal die hij al meer dan 40 jaar lang met zijn collega's, zijn familie en zijn vrienden spreekt. Hij vindt dit lastige eisen voor iemand die een groot deel van zijn leven een zwaar beroep heeft uitgeoefend in België en die Belg wenst te worden voor de pensioenleeftijd.

Myria is van oordeel dat een periode van vijf jaar ononderbroken werk personen moet vrijstellen van de verplichting om hun taalkennis te bewijzen, ongeacht wanneer dit werk werd uitgevoerd (en niet uitsluitend tijdens de periode die onmiddellijk voorafgaat aan de indiening van de aanvraag zoals tegenwoordig het geval is).

3.2. | Sommige parketten en politieambtenaren toetsen de taalbeheersing al te ijverig

Daarnaast worden aanvragers van de nationaliteit in sommige gerechtelijke arrondissementen door politieambtenaren ondervraagd over hun taalkennis zelfs nadat ze een getuigschrift hebben voorgelegd waaruit blijkt dat hun kennisniveau voldoende is.

Een taalexamen door de politie?

Mevrouw Z., die afkomstig is uit een Engelstalig land, heeft ter ondersteuning van haar nationaliteitsverklaring een getuigschrift ingediend waaruit blijkt dat ze niveau A2 heeft behaald voor het Nederlands. Mevrouw Z. werkt in de schoonmaaksector. Ze moet regelmatig zeer vroeg opstaan en heeft onderbroken arbeidstijden. Op verzoek van het parket gaan de politieambtenaren haar ondervragen na een lange werkdag. Het gesprek begint in het Nederlands en na een tijdje vraagt een van de politiebeambten haar of ze er de voorkeur zou aan geven om Engels te spreken. Aangezien ze moe is, aanvaardt mevrouw Z. dit voorstel graag en ze drukt zich inderdaad beter uit in haar moedertaal (het Engels) dan in het Nederlands dat ze op haar werk nagenoeg nooit spreekt. Enkele weken later krijgt ze van het parket een negatief advies voor haar nationaliteitsaanvraag dat gebaseerd is op het politieverslag waarin vermeld stond dat ze verplicht waren geweest om het gesprek in het Engels verder te zetten omdat de kandidate het Nederlands slecht begreep.

Die praktijk doet niet alleen vragen rijzen over het rationeel gebruik dat van de politiecapaciteiten wordt gemaakt, maar bovendien is deze werkwijze onwettig. Volgens de wet, en daar werd door het Hof van Beroep van Gent nogmaals op gewezen,[430] volstaat het getuigschrift om de taalkennis te bewijzen en is het niet voorzien dat politieambtenaren geïmproviseerde toetsen van die kennis afnemen. Volgens Myria zijn de politieambtenaren

429 Art. 12bis WBN en art. 1 KB van 14 januari 2013.

430 Hof van Beroep van Gent, 24 december 2015, nr. 2014/AR/1095, www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.

niet in dezelfde mate gekwalificeerd als een leerkracht om de taalkennis van een vreemdeling volgens het Europees referentiekader te beoordelen.

3.3. | Werk: enkel de 5 jaar vóór de nationaliteitsaanvraag tellen

Sommige kandidaten[431] die de Belgische nationaliteit aanvragen nadat ze 5 jaar in het land hebben verbleven, moeten hun "economische participatie" bewijzen. Dit bewijs is geleverd wanneer iemand kan bewijzen dat hij 468 dagen heeft gewerkt tijdens de 5 jaar die voorafgaan aan de indiening van de aanvraag[432]. Die beperking tot de laatste 5 jaar verbiedt de toegang tot de Belgische nationaliteit aan personen die zelfs langer dan 468 dagen voltijds hebben gewerkt, maar die meer dan 3 jaar voor de indiening van hun aanvraag hun werk hebben verloren. Bovendien leiden de – soms twijfelachtige – eisen van sommige gemeenten ertoe dat de indiening van de aanvraag vertraging oploopt en de referentieperiode van 5 jaar dus wordt verlaat. Myria is van oordeel dat die beperking onevenredige gevolgen heeft en zou moeten worden versoepeld.

Termijn verstreken als gevolg van een fout bij de gemeente

In juni 2016 voldeed Mr. A aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit na 5 jaar verblijf in België. Hij werkte een aantal jaren voordat hij ontslagen werd om economische redenen, en werkte in totaal 539 dagen tussen 2011 en 2016. De bediende van de stad maakte een fout in zijn verklaring van nationaliteit: het bestand werd geïntroduceerd in juni 2016 op basis van een verblijf van 10 jaar terwijl de heer A. slechts een verblijfsvergunning kreeg in 2010. Dit is verrassend, temeer daar dezelfde bediende, ambtenaar van de burgerlijke stand, de loonbrieven van de heer A. had ontvangen om de graad van diens "economische participatie" vast te stellen, dewelke na 5 jaar verblijf moet worden bewezen, en niet na 10 jaar. In oktober 2016 gaf het parket een negatief advies omdat de heer A. geen 10 jaar verblijf kon voorleggen. Maar door deze 4 verloren maanden na de fout van de stad bedroegen zijn gewerkte dagen slechts 468 omdat alleen de gewerkte uren in de 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag in aanmerking worden genomen.

431 Art. 12bis WBN.
432 Art. 12bis, §1, 1° e) WBN.

3.4. | Sommige gemeenten zijn veeleisend wat de geldigheidsduur van de afschriften van geboorteakten betreft

De wet vereist dat elke kandidaat-aanvrager van de Belgische nationaliteit in principe een geboorteakte voorlegt. Terwijl de wet geen enkele tijdsbeperking oplegt voor de geldigheid van die akte, eisen sommige gemeenten dat de kandidaat een afschrift van een akte voorlegt die minder dan een welbepaalde periode vóór de indiening van de aanvraag werd uitgereikt (die periode schommelt naargelang de gemeente en soms naargelang het land van herkomst)[433]. Vaak moeten kandidaten terug naar hun geboorteland om een afschrift van een "recentere" geboorteakte aan te vragen, wat soms aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Bovendien zou de tijd die deze stap in beslag neemt er eventueel kunnen voor zorgen dat niet aan de voorwaarde van economische participatie wordt voldaan, die enkel rekening houdt met de werkdagen die werden gepresteerd in de laatste vijf jaar voor de indiening van de aanvraag (waarvoor een geboorteakte vereist is).

3.5. | Vele gemeenten leven de wettelijke procedure niet na

Volgens de wet[434] moet de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente enkel en alleen nagaan of de nationaliteitsverklaring "volledig" en "ontvankelijk" is, en wel binnen de 30 werkdagen na de indiening van de aanvraag. Indien dit niet het geval is, moet de gemeente de betrokken persoon een formulier sturen waarin wordt aangegeven welk document in zijn of haar verklaring ontbreekt. Die persoon heeft dan twee maanden de tijd om het dossier te vervolledigen. In de praktijk stelt Myria vast dat vele gemeenten geen ontvangstbevestiging afgeven wanneer iemand zijn aanvraag wil indienen en dat ze geen formulieren versturen om aan te geven welke documenten ontbreken. Die gemeenten beperken zich gewoon tot een weigering om aan het loket akte te nemen

433 Zo eist een bepaalde gemeente bijvoorbeeld een afschrift van een akte die minder dan een jaar of zelfs minder dan zes maanden voor de aanvraag werd uitgereikt, terwijl een andere gemeente een geldigheidsduur van twee jaar aanvaardt.
434 Art. 15 §1 WBN.

van een aanvraag zolang niet alle vereiste documenten werden voorgelegd. Sommige gemeenten weigeren zelfs om aanvragen die nochtans volledig zijn in ontvangst te nemen omdat sommige van de aangeleverde documenten niet conform zijn of onvoldoende bewijzen leveren voor bepaalde voorwaarden. Zo weigert een bepaalde gemeente bijvoorbeeld om beroepsopleidingen in aanmerking te nemen wanneer ze in het onderwijs voor "sociale promotie" werden gegeven. Myria merkt op dat die gemeenten hun bevoegdheden te buiten gaan. Het gaat hier immers niet om de volledigheid of de ontvankelijkheid van een dossier, maar om de interpretatie van een materiële voorwaarde, waarvoor het parket bevoegd is.

3.6. | Toegang van erkende vluchtelingen en EU-burgers tot de nationaliteit: rekening houden met het verblijf vanaf de indiening van de aanvraag

Sinds 2013 wordt het verblijf van erkende vluchtelingen tijdens de asielprocedure, die soms verscheidene jaren kan aanslepen, niet meer in aanmerking genomen voor de berekening van de verblijfsduur (5 of 10 jaar) om een nationaliteitsverklaring in te dienen[435]. De toegang tot de Belgische nationaliteit wordt voor de erkende vluchtelingen op geen enkele manier meer vergemakkelijkt. Die situatie is in strijd met het declaratoire karakter van de status van vluchteling[436] en met de Conventie van Genève die aan de verdragsluitende staten de verplichting oplegt om de toegang tot de nationaliteit van die groep voor zover mogelijk te vergemakkelijken[437]. Hetzelfde probleem stelt zich voor EU-burgers en hun familieleden. De periode van het tijdelijk verblijf tijdens het onderzoek van hun aanvraag wordt om dezelfde redenen[438] niet meegerekend. Het recht op verblijf bestaat nochtans op grond van hun recht op vrij verkeer zodra ze de aanvraag hebben ingediend. Bijgevolg zouden volgens Myria alle types van wettelijk verblijf (met inbegrip van die welke door een attest van immatriculatie, een bijlage 19 of 19ter zijn gedekt) moeten worden meegeteld in de berekening van het verblijf dat in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de duur van het wettelijk verblijf dat voorafgaat aan de nationaliteitsverklaring.

3.7. | Een soms willekeurige interpretatie van de "gewichtige feiten eigen aan de persoon" door de politiediensten

"Ze heeft onze levenswijze verworpen om deze over te nemen van haar man"

Mevrouw B. is in België geboren. Haar ouders zijn afkomstig uit een Zuid-Europees land en inmiddels overleden. Ze woont samen met haar Noord-Afrikaanse echtgenoot met wie ze vier kinderen heeft. Ze heeft maar weinig contact met haar broers, die haar gemengd huwelijk nooit hebben aanvaard. Sinds 2009 is ze verlamd en zit in een rolstoel. In 2013 wilde ze graag Belg worden, maar het parket verzette zich daartegen. Er zou namelijk sprake zijn van "gewichtige feiten eigen aan de persoon" omdat "de betrokkene geen deel lijkt te willen uitmaken van onze gemeenschap. Hoewel ze in België geboren is, heeft ze immers onze levenswijze afgewezen en die van haar echtgenoot overgenomen. Haar effectieve contacten met Belgen lijken nagenoeg onbestaande te zijn geworden, zelfs met haar familie. Wat haar buren betreft, moeten de politiediensten regelmatig ingrijpen bij geschillen". Dit advies was gebaseerd op

435 Het art. 4 van het KB van 14 januari 2013, dat de verblijfsdocumenten opsomt die in aanmerking worden genomen als bewijs van het wettelijk verblijf, vermeldt het attest van immatriculatie waarvan de asielzoekers houder zijn niet.

436 "Een persoon is vluchteling volgens de conventie van 1951, zodra hij voldoet aan de criteria zoals vermeld in de definitie. Deze situatie bestaat noodzakelijkerwijze voordat de status van vluchteling formeel wordt toegekend aan de betrokkene. Daarom is het toekennen van het statuut van vluchteling niet hetzelfde als het toewijzen van de kwaliteit van vluchteling; de erkenning stelt enkel deze kwaliteit vast. Een persoon wordt geen vluchteling omdat hij als zodanig wordt herkend, maar wordt als zodanig herkend omdat hij vluchteling is" (UNHCR-handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus krachtens het verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen, 1979, §28).

437 Art. 34 Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen.

438 Het art. 4 van het bovenvermelde KB van 14 januari 2013 vermeldt de bijlage 19 of 19ter en het attest van immatriculatie niet. Het Hof van beroep van Antwerpen is dus van oordeel dat het wettig verblijf wordt pas na de aflevering van de E- of F-kaart berekent (arrest van 13 juni 2016, nr. 2015/AR/2593, www.vmc.be/hof-van-beroep-antwerpen-13-06-2016).

een politieverslag waarin vermeld was dat mevrouw B. "tot grote verbazing" van de wijkagent "nu een sluier en een djellaba draagt", dat "de hele decoratie van het interieur van haar huis ontleend is aan de islam". De politieagent voegde eraan toe: "gezien (haar) afhankelijkheid wegens haar handicap, veronderstellen wij dat zij geen andere keuze heeft dan haar echtgenoot te gehoorzamen (geen ouders meer, spreken (sic) niet meer met haar broers".

Dankzij het doeltreffende ingrijpen van Unia en van de referentiepolitieambtenaar voor "discriminatie" van de betrokken politiezone, is mevrouw uiteindelijk Belg kunnen worden nadat ze een nieuwe aanvraag had ingediend, wat bijkomende kosten met zich heeft meegebracht. De "conflicten" met de buurt hadden in werkelijkheid betrekking op een klacht die door mevrouw B. tegen haar buurvrouw was ingediend wegens racistische uitlatingen tegen haar en haar kinderen.

Myria beveelt aan dat in de regelgeving duidelijk wordt bepaald dat de rechtmatige uitoefening van een grondrecht nooit als een "gewichtig feit eigen aan de persoon" mag worden beschouwd dat de verkrijging van de Belgische nationaliteit in de weg staat.

4. AANBEVELINGEN

Myria beveelt aan:

- om in de wetgeving beoordelingsmodaliteiten van de taalkennis te voorzien die aangepast zijn aan een ongeletterd publiek (mondelinge test door gekwalificeerde beoordelaars);
- dat de gemeenten bij elke nationaliteitsverklaring systematisch een ontvangstbewijs zouden overhandigen en hun onderzoek zouden beperken tot een controle van de volledigheid van het dossier zonder voorwaarden toe te voegen die in de regelgeving niet zijn vastgelegd, meer bepaald wat de geboorteakten betreft;
- dat een periode van 5 jaar ononderbroken werk de betrokken personen zou vrijstellen van de verplichting om hun taalkennis te bewijzen, ongeacht wanneer dit werk werd uitgevoerd (en niet uitsluitend tijdens de periode die onmiddellijk voorafgaat aan de indiening van de aanvraag zoals tegenwoordig het geval is).
- om alle types van wettelijk verblijf (met inbegrip van die welke door een attest van immatriculatie, een bijlage 19 of 19ter zijn gedekt) op te nemen in de berekening van het verblijf dat in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de duur van het wettelijk verblijf voorafgaand aan de nationaliteitsverklaring en daartoe artikel 4 van het KB van 14 januari 2013 te wijzigen;
- om rekening te houden met een "economische participatie" van 468 dagen werk, zonder die te beperken tot de 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag;
- dat in de regelgeving duidelijk zou worden bepaald dat de rechtmatige uitoefening van een grondrecht nooit als een "gewichtig feit eigen aan de persoon" mag worden beschouwd dat de verkrijging van de Belgische nationaliteit in de weg staat.

Bijlage: Aanbevelingen

FOCUS: Humanitaire visa		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
1/2017 Duidelijkheid verschaffen over de cijfers humanitaire visa	Myria beveelt aan: meer duidelijkheid te verschaffen over de cijfers en de categorieën van mensen die er beroep op konden doen. Door geen onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën is er geen transparant beleid, noch voor het publiek en voor het parlement, en noch voor de aanvragers die in het ongewisse blijven over waarom bepaalde groepen of personen wel een visum bekomen en anderen in gelijkaardige situaties niet.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2/2017 Objectiveren van de afleveringscriteria voor humanitaire visa, na parlementair debat	Myria beveelt aan om de aflevering van humanitaire visa zo veel mogelijk te objectiveren, zowel in het belang van het beleid van België als in het belang van de aanvragers zelf. Zij moeten kunnen inschatten aan welke houding van de overheid ze zich mogen verwachten. Zonder die duidelijkheid is er immers een indruk van willekeur. Myria beveelt in dat verband ook aan een parlementair debat te organiseren over de categorieën van vluchtelingen waarvoor de regering reddingsacties organiseert of steunt.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
3/2017 Faciliteren van de toegang tot de humanitaire visaprocedure	Myria beveelt aan de toegang tot de humanitaire visumprocedure te faciliteren: - vaker toe te staan de aanvraag in te laten dienen door een derde of per post bij de ambassade, en de mogelijkheid voorzien de aanvraag te laten indienen door een familielid in België; - bijzonder kwetsbare personen van de betaling van de visum fee en de administratieve bijdrage vrij te stellen of minstens de bedragen te verminderen voor deze personen; - een maximale behandelingstermijn wettelijk te verankeren (voor aanvragen lang verblijf); - soepel te zijn bij de aanvaarding en beoordeling van de voorgelegde documenten ter bewijs van de gezinsbanden, de afhankelijkheidsbanden met de familieleden in België en de precaire en geïsoleerde situatie in het herkomstland; - praktische en duidelijke richtlijnen omtrent de humanitaire visumprocedure te voorzien op de ambassades die voortdurend geactualiseerd worden bij praktijkwijzigingen, zowel voor het personeel op de ambassade, als voor de personen die zich komen aanbieden, en dat in hun taal.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Minister van Buitenlandse Zaken, Dienst Vreemdelingenzaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
4/2017 Beslissingen humanitaire visa zorgvuldig afwegen en motiveren	Myria beveelt aan: een zorgvuldige afweging en motivering van de beslissingen om onnodige (beroeps)procedures te vermijden.	Dienst Vreemdelingenzaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
5/2017 Faciliteren van het verblijf van familieleden die in België verblijven via een humanitair visum	Myria beveelt aan (het verblijf na) de aankomst van de familieleden in België te faciliteren, door: - een permanent verblijfsrecht na verloop van tijd wettelijk te verankeren naar analogie met de bepalingen op grond van gezinshereniging; - een schorsend beroep bij de RvV te voorzien tegen beslissingen tot intrekking of beëindiging van het verblijfsrecht naar analogie met de bepalingen op grond van gezinshereniging; - het recht op arbeid mogelijk te maken voor personen die met een humanitair visum naar België komen, door hun categorie toe te voegen in het KB van 9 juni 1999; - een procedure voorzien om de registratie van de verwantschap in het rijksregister wel mogelijk te maken, ook al worden er geen officiële akten neergelegd.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal parlement

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
6/2017 Humanitaire redenen in rekening brengen bij de procedure gezinshereniging	Myria beveelt aan dat humanitaire overwegingen standaard in rekening worden genomen bij de procedure gezinshereniging, zoals de richtlijn gezinshereniging toelaat. Als deze soepel verloopt, zijn minder mensen verplicht een toevlucht te nemen tot de onzekere humanitaire visumprocedure.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Hoofdstuk 4: Internationale bescherming		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
7/2017 Situatie in Griekenland, Italië en Turkije	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 situaties; - een grondig onderzoek van de reeds gemelde gondrechtenschendingen.	Belgische vertegenwoordiging bij de Europese instellingen, Federale regering, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
8/2017 Geen Dublintransfers indien geen garanties voor kwaliteitsvolle opvang en procedure	Myria beveelt aan geen Dublintransfers door te voeren naar Griekenland of andere landen waar en zolang kwaliteitsvolle opvang en asielprocedures niet gegarandeerd zijn.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
9/2017 Opvoeren relocatie-inspanningen	Myria beveelt aan 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.	Federale regering, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
10/2017 Veilige landen	Myria beveelt aan geen asielzoekers terug te sturen naar landen die niet in rechte en in feite kunnen worden beschouwd als veilig.	Federale regering, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
11/2017 Eenheid van het gezin en Dublin	Myria beveelt aan geen asielzoekers terug te sturen 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.	Federaal parlement, federale regering, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Hoofdstuk 5: Gezinshereniging		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
12/2017 Omzetting Europees recht dat onderzoek van individuele situatie bij gezinshereniging vereist	Myria beveelt aan artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn correct om te zetten in de vreemdelingenwet: zo moet DVZ elke beslissing van weigering van een gezinshereniging individueel motiveren, rekening houdend met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
13/2017 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap opnemen in de inkomensvoorwaarde gezinshereniging	Myria beveelt aan de huidige praktijk die personen met een handicap discrimineert in hun recht op gezinshereniging op te heffen, door in de vreemdelingenwet de tegemoetkomingen van personen met een handicap expliciet op te nemen als toegelaten inkomen voor de beoordeling van stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Hoofdstuk 6: Economische migratie		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
14/2017 Omzetting en voldoende middelen voorzien richtlijn 2014/54	Myria beveelt aan om de richtlijn 2014/54 over het vrij verkeer van werknemers correct om te zetten en om de adviserende organen die aangeduid werden om de opdracht uit te voeren van voldoende financiële middelen te voorzien.	Minister van Werk, Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Staatssecretaris Gelijke Kansen

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
15/2017 Monitoring verblijf, intrekkingen en verwijderingen van EU-onderdanen	Myria beveelt aan om cijfers over het EU-onderdanen in België bij te houden en ter beschikking te stellen: het verblijf (per reden), de intrekkingen (per reden), afgeleverde bevelen om het grondgebied te verlaten en verwijderingen.	Minister van Binnenlandse Zaken, Minister van Werk, Minister van Sociale Zaken, Dienst Vreem-delingenzaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
16/2017 Case-to-case beoordeling intrekking verblijf EU-burgers	Myria wil eraan herinneren dat DVZ in het verblijfsrecht van EU-onderdanen die sociale bijstand ontvangen niet automatisch mag intrekken. Hun situatie moet geval per geval beoordeeld worden. Myria vraagt ook dat de noties 'voldoende bestaansmiddelen' en een 'reële kans om werk te vinden' geïnterpreteerd worden volgens de vrijverkeersrichtlijn en de Europese rechtspraak.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
17/2017 Voorkomen van praktische belemmeringen van het recht op vrij verkeer voor werknemers	Myria beveelt aan om onnodige praktische belemmeringen op het vrij verkeer, zoals te lange wachttermijnen op het niveau van de gemeenten bij de aflevering van verblijfstitels voor EU-onderdanen en hun familie te voorkomen. Het is eveneens aan te raden duidelijke richtlijnen en training te voorzien voor personeel belast met het afhandelen van verblijfszaken van EU-burgers.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Steden en gemeenten

Hoofdstuk 7: Regularisatie

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
18/2017 Respect voor de medische ethiek in de regelgeving over de medische regularisatie	Myria beveelt aan in de regelgeving te voorzien dat de medische deontologie moet worden geëerbiedigd door artsen die adviezen uitbrengen in verband met medische regularisatie, en er meer bepaald de verplichting in op te nemen om een patiënt die daarom verzoekt te onderzoeken alvorens eender welk negatief advies uit te brengen over zijn gezondheidstoestand of over de toegankelijkheid van de medische zorgen in het land van herkomst.	Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
19/2017 Organiseren van onafhankelijke medische onderzoeken op het niveau van DVZ en RvV	Myria beveelt aan gebruik te maken van de mogelijkheid om onafhankelijke medische expertises te laten uitvoeren op het niveau van DVZ en een wettelijk kader te voorzien voor de onafhankelijke medische expertises tijdens de fase van het beroep bij de RvV.	Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
20/2017 Opschortend beroep met volle rechtsmacht en volledige bevoegdheid tegen de weigering van de medische regularisering	Myria beveelt aan een van rechtswege opschortend beroep met volle rechtsmacht in te voeren bij de RvV tegen negatieve beslissingen ten gronde van DVZ waarbij een verblijf om medische redenen wordt geweigerd en aan de vreemdeling een voorlopig document toe te kennen tijdens de behandeling van dit beroep (bijlage 35).	Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
21/2017 Opschortend beroep van rechtswege tegen een BGV indien de tenuitvoerlegging waarschijnlijk mishandeling mogelijk maakt	Myria beveelt aan een van rechtswege opschortend beroep bij de RvV te voorzien tegen een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) dat wordt afgegeven aan een vreemdeling wanneer de tenuitvoerlegging ervan een reëel risico op onmenselijke en mensonterende behandeling inhoudt en tevens een verlenging van het BGV toe te staan tijdens de behandeling van dat beroep.	Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Hoofdstuk 8: Nationaliteit

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
22/2017 Talenkennis voor Belgische nationaliteit beoordelen zonder uitsluiting van analfabeten	Myria beveelt aan in de wetgeving modaliteiten te voorzien om talenkennis te evalueren die zijn aangepast aan een ongeletterd publiek (mondelinge proef met gekwalificeerde beoordelaars)	Federaal Parlement, Minister van Justitie

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
23/2017 Consequent een ontvangstbewijs afleveren en beperking het onderzoek door gemeenten	Myria beveelt aan dat gemeenten systematisch een ontvangstbewijs leveren bij elk verklaring van nationaliteit, en hun beoordeling beperken tot het gehele dossier zonder toevoeging van voorwaarden die niet voorzien zijn in de wetgeving over geboorteakten.	Gemeentes VVSG VSGB UVCW
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
24/2017 Rekening houden met 5 jaar werk wat betreft bewijs van talenkennis, niet beperkt tot de laatste 5 jaar voor de aanvraag	Myria beveelt aan dat een periode van 5 jaar ononderbroken werk de betrokkenen personen zou vrijstellen van de verplichting om hun taalkennis te bewijzen, ongeacht wanneer dit werk werd uitgevoerd (en niet uitsluitend tijdens de periode die onmiddellijk voorafgaat aan de indiening van de aanvraag zoals tegenwoordig het geval is).	Federaal Parlement, Minister van Justitie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
25/2017 Rekening houden met alle soorten van verblijf voor de berekening van het legaal verblijf wat betreft de toegang tot de Belgische nationaliteit	Myria beveelt aan om alle types van wettelijk verblijf (met inbegrip van die welke door een attest van immatriculatie, een bijlage 19 of 19ter zijn gedekt) op te nemen in de berekening van het verblijf dat in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de duur van het wettelijk verblijf voorafgaand aan de nationaliteitsverklaring en daartoe artikel 4 van het KB van 14 januari 2013 te wijzigen.	Federale Regering Minister van Justitie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
26/2017 Rekening houden met 468 werkdagen, niet beperkt tot de laatste 5 jaar voor de aanvraag	Myria beveelt aan om rekening te houden met een "economische participatie" van 468 dagen werk, zonder die te beperken tot de 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag.	Federaal Parlement Minister van Justitie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
27/2017 Geef aan dat de uitoefening van een grondrecht nooit het Belg-worden in de weg mag staan	Myria beveelt aan dat in de regelgeving duidelijk zou worden bepaald dat de rechtmatige uitoefening van een grondrecht nooit als een "gewichtig feit eigen aan de persoon" mag worden beschouwd dat de verkrijging van de Belgische nationaliteit in de weg staat.	Federaal Parlement Minister van Justitie

COLOFON

Migratie in cijfers en in rechten 2017
Brussel, juni 2017

Uitgever en auteur:
Myria
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
myria@myria.be
www.myria.be

Redactie: Mathieu Beys, Alexandra Büchler, Astrid Declercq, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Katleen Goris, Carolina Grafé, Tom Kenis, Joke Swankaert, Ina Vandenberghe, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg
Externe bijdrage: Patrick Wautelet
Vertaling: Vertaalbureau Alfabet, Signes & Caractères, Elisabeth Vaccaro
Grafisch ontwerp en opmaak: Studiorama
Foto's cover en titelpagina's: Belga Image, Kroll
Drukwerk: Bulckens
Verantwoordelijke uitgever: François De Smet
Met dank aan: Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil); Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS); Délégué général aux droits de l'enfant; Statistics Belgium; Centre de recherche en démographie (DEMO) van de Université catholique de Louvain; Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ); FOD Buitenlandse Zaken, FOD Werkgelegenheid en FOD Economie. Myria wil zeker ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) danken om ons essentiële cijfergegevens voor dit verslag te bezorgen en voor het nalezen en becommentariëren van de teksten. We hebben alle opmerkingen van DVZ zorgvuldig onderzocht en we hebben er bij de finale redactie zo veel mogelijk rekening mee gehouden.

Ce rapport est aussi disponible en français.

Dit verslag is ook digitaal beschikbaar als pdf op de website van Myria: www.myria.be.

Myria juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten en van de tabellen en figuren uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria. Neem contact op met Myria voor gebruik van het beeldmateriaal.

Deze publicatie is gedrukt op FSC-papier Mix Crédit CU-COC-812048.



Myria
Koningsstraat 138 • 1000 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het respect van de grondrechten van vreemdelingen.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe

MYRIA
Federaal Migratiecentrum

