MIGRATI

JAARVERSLAG 2009

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

MIGRATI E

JAARVERSLAG 2009

ADDITIONS YOUR CHILDREN'S TAKE ALWAYS ON YOUR RANDOMNESS PEOPLE

Inhoud

Voorwoord 6

Inleiding: Dit is geen migratiebeleid 10
Kaderstuk: *Het Europese migratienetwerk* 14
Kaderstuk: *Methodologie* 16

Hoofdstuk 1: Toegang tot het grondgebied en internationale bescherming 18

A. Cijfers en demografie 20

1. In- en uitstroom van vreemdelingen 21
   - *1.1. Migraties van Belgen* 21
   - *1.2. Niets wijst op een afname van de buitenlandse immigratie* 22
   - *1.3. Remigratie en terugkeer van vreemdelingen verschillend naargelang de herkomst van de migrant* 24
   - *1.4. Immigratie steeds Europeser getint* 26
   - *1.5. Geografie van bestemmingszones van de immigranten* 30
   - *1.6. Legale migratiemotieven* 30
2. Asiel en subsidiaire bescherming 34
   - *2.1. Industrielanden als opvanglanden voor vluchtelingen: mythe of realiteit?* 34
   - *2.2. Evolutie van het asiel in België* 35
   - *2.3. Herkomst en nationaliteit* 38
   - *2.4. Erkenning* 38

B. Uitdagingen 42

1. De rechten van onverwijderbare personen moeten worden versterkt 43
   Kaderstuk: *Over de Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten* 45
   Kaderstuk: *Studie over niet-geharmoniseerde beschermingsstatussen in Europa* 46
2. Verzoeken op basis van Artikel 9ter als internationale beschermingstatus? 47
   - *2.1. Grondwettelijk Hof* 47
   - *2.2. De ontvankelijkheidfase en het recht op dienstverlening* 48
   - *2.3. De psychologische staat van verzoekers als buitengewone omstandigheid of onderdeel van een medisch verzoek?* 49
   - *2.4. Tot slot* 50
3. Hervestiging 51
   Externe bijdrage: *Geestelijke gezondheid en asielprocedure, Alain Van Oeteren en Lys Gherels, SSM Ulysse* 53
   Externe bijdrage: *De toegangspoort tot het grondgebied, Wald Thielemans, Federale Politie, Hoofd Grenscontrole Brussels Airport* 54
   Externe bijdrage: *Is er een dokter in het hotel? Veerle Evenepoel, vzw Medimmigrant* 54

C. Aanbevelingen 56

Hoofdstuk 2: Verblijf 58

A. Cijfers en demografie 60

1. Kenmerken van de vreemde populatie (in wettig verblijf) 61
2. Een voornamelijk Europese vreemde populatie en een hoofdzakelijk niet-Europese populatie die in het buitenland is geboren 63
3. De noodzaak om nieuwe indicatoren uit te werken om een beter beeld te vormen van de populatie van vreemde afkomst 66

4. Geografische weergave van huidige en vroegere immigraties 68
5. Analyse van de verblijfszekerheid van vreemdelingen 69
6. Humanitaire regularisaties 71

B. Uitdagingen 76

1. Inleiding 77
2. 'Gezinsmaatregelen' van maart 2009 78
3. Dit is geen omzendbrief 80
4. Nietigverklaring van de instructies door de Raad van State 81
Externe bijdrage: ***Een veelzijdige kijk op de regularisatie,*** *Sébastien Van Droogenbroeck, Professor aan de FUSL* 83
Externe bijdrage: ***Het regularisatiebeleid: verder op weg naar een cyclisch gebeuren?*** *Dirk Vanheule, Hoofddocent Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen, Advocaat Storme, Leroy, Van Parys* 86

C. Aanbevelingen 88

Hoofdstuk 3: Nationaliteit 90

A. Cijfers en demografie 92

1. Verkrijgen en toekennen van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen 93
2. Vroegere nationaliteit en geboorteplaats van de nieuwe Belgen 95
3. Vreemdelingen die Belg worden terwijl ze niet in België verblijven 97

B. Uitdagingen 98

1. Inleiding 99
2. Definitie van wettig verblijf 100
3. 12bis §1, 2° en visa voor gezinshereniging 101
4. Integratievoorwaarden 102
5. Een recht op nationaliteit of een discretionaire gunst? 103
Externe bijdrage: ***Belg worden zonder ooit één voet in België te zetten?*** *Bernadette Renauld, Referendaris bij het Grondwettelijk Hof, Maître de conférence aan de FUCaM* 104

C. Aanbevelingen 106

Hoofdstuk 4: Recht op gezinsleven 108

A. Cijfers en demografie 110

1. Een benadering van de gezinshereniging 111
2. Langere behandelingsduur van dossiers inzake visa voor gezinshereniging 112

B. Uitdagingen 114

1. Materiële voorwaarden om het recht op gezinshereniging te kunnen uitoefenen 115
1.1. Inleiding 115
1.2. Het Europees Hof van Justitie zet een baken uit 115
1.3. Gezinshereniging: een kwestie van rechten en keuzes 116

2. Het recht op gezinsleven en de strijd tegen schijnhuwelijken 118
2.1. *Inleiding* 118
2.2. *Nieuwe ontwikkelingen* 118
2.3. *Een delicate evenwichtsoefening* 119
3. Het recht op gezinsleven en de notie 'Gezinscel' 121
4. Het recht op gezinsleven en de wettelijke samenwoning 124
5. Huwelijk en administratieve hechtenis: een juridische leemte die een bedreiging vormt voor de grondrechten van iedereen 126
Externe bijdrage: *Fonds voor gezinshereniging voor erkende vluchtelingen, het BCHV (Belgisch Comité voor de Hulp aan Vluchtelingen)* 128
C. Aanbevelingen 130

Hoofdstuk 5: Detentie en verwijdering 134
A. Cijfers en demografie 136
1. Inleiding 137
2. Terugdrijvingen 138
3. Intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf 139
4. Detentie van vreemdelingen in gesloten centra 141
5. Gedwongen of begeleide repatriëringen 143
B. Uitdagingen 144
1. Aanpassing van het regime van de gesloten centra aan de eisen van de Raad van State: een minimalistische lezing 145
1.1. *Goedkeuring van een koninklijk besluit dat de werking van de INAD-centra regelt* 145
1.2. *Aanpassing van het koninklijk besluit dat de werking van de andere gesloten centra regelt* 147
2. Aanpassing van de termijn voor een beroep tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid aan de eisen van het Grondwettelijk Hof 148
3. Onderzoeksrapport van de federale Ombudsman over de werking van de gesloten centra die door de Dienst Vreemdelingenzaken worden beheerd 150
4. Geen gezinnen met kinderen meer in gesloten centra: een maatregel die een permanent karakter moet krijgen en juridisch stevig moet worden onderbouwd 151
5. Betere juridische bijstand in gesloten centra door de invoering van juridische permanenties 152
Externe bijdrage: *Asiel, de 'Dublin-Verordening' en Griekenland (actualisering), Tristan Wibault, BCHV* 153
C. Aanbevelingen 156

Hoofdstuk 6: Vrij verkeer en economische migratie 160
A. Cijfers en demografie 162
1. Zelfstandige arbeid 163
2. Loonarbeid 164
B. Uitdagingen 168

1. Economische migratie - Achtergrond en UNDP-rapport 169
1.1. Inleiding 169
1.2. Voorwaarden voor een economische migratie 169

2. De Europese 'Blue Card' op de rails 173
2.1. Voorgeschiedenis 173
2.2. Inhoud en Criteria van de Richtlijn 2009/50/EG 173
2.3. Besluit 174

3. Langdurig ingezetenen 175
Kaderstuk: *Impact van het Verdrag van Lissabon op het asiel- en migratiebeleid* 176
Kaderstuk: *Dienst Economische Migratie* 178
Externe bijdrage: *Economische migratie en strijd tegen uitbuiting, Ludo Beck, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Toezicht op de Sociale Wetten* 179
Externe bijdrage: *Immigratie en crisis, Frédéric Docquier, FNRS en IRES (Université Catholique de Louvain)* 181

C. Aanbevelingen 184

Conclusie 186

Bijlagen 192

Bijlage 1: Tabel aanbevelingen 194

Bijlage 2: Publicaties departement Migratie 202

Bibliografie 206

VOORWOORD

Jozef De Witte, Directeur
Edouard Delruelle, Adjunct-directeur



Met dit derde Jaarverslag '*Migratie*' wil het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (het Centrum) net als met beide voorgaande jaarverslagen concreet vorm geven aan de opdrachten die de wetgever het Centrum op het vlak van migratie heeft toevertrouwd: informatie verschaffen over de omvang en de aard van migratiestromen en waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen. De gegevens, adviezen en aanbevelingen in dit jaarverslag zijn het resultaat van de expertise die het Centrum in huis heeft en voortdurend verder ontwikkelt, maar ook van zijn ervaring op het terrein door de vele contacten die het onderhoudt met administraties, onderzoekscentra, overheden en verenigingen en door de verwerking van dossiers van personen die informatie, advies of raad over hun rechten vragen. In 2009 heeft het Centrum ongeveer 700 meldingen en 500 dossiers inzake vreemdelingenrecht geopend.

De hulp die wij hierbij verstrekken, bestaat vooral in het geven van advies en informatie en het doorverwijzen van de mensen. Tegelijk kunnen wij zo onze taak als *'observatorium'* vervullen en kunnen wij ons een - gedeeltelijk - beeld vormen van de problemen waarmee mensen worden geconfronteerd. Het voortdurend terugkeren van bepaalde vragen of specifieke administratieve problemen kan wijzen op bepaalde feitelijke evoluties die ertoe kunnen bijdragen andere vaststellingen te toetsen. In het kader van de tijdelijke regularisatiemaatregelen, die afgekondigd waren voor de periode van 15 september tot 15 december 2009, onder meer op basis van het criterium van duurzame lokale verankering, vastgelegd in de regeringsonderrichtingen van 19 juli 2009, heeft het Centrum zijn taak m.b.t. het waken over het respect voor de rechten van vreemdelingen op een specifieke manier ingevuld: eerste- en tweedelijnsmedewerkers hebben actief meegewerkt aan de permanenties die het Regionaal Integratiecentrum Foyer organiseerde om de betrokkenen informatie te verschaffen en te helpen bij het samenstellen van hun dossier. Het Centrum wordt door bepaalde actoren ook regelmatig gevraagd om opleidingen over vreemdelingenrecht te verzorgen. Zo heeft het in 2009 opleidingen gegeven aan het Brussels Onthaalbureau voor Nieuwkomers (BON v.z.w.) in het kader van de vormingsmodule *'maatschappelijke oriëntatie'* en aan maatschappelijke werkers van de Socialistische Mutualiteiten, over de belangrijkste rechten van vreemdelingen en over toegang tot de arbeidsmarkt.

In het bijzonder vervult het Centrum zijn missie *"te informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen"* via meerdere publicaties waaronder het jaarlijks demografisch en statistisch verslag en het jaarverslag 'Migratie' dat u momenteel in de hand houdt, waarin we in primeur een aantal van de belangrijkste gegevens meedelen. In 2009 heeft het Centrum ook heel wat energie gestopt in het Belgische contactpunt van het Europees migratienetwerk. Een jaar na het opstarten van de activiteiten in een vernieuwd kader heeft dit contactpunt - gevormd door vier Belgische instellingen, waaronder het Centrum - twee congressen georganiseerd, twee beleidsrapporten en een statistisch rapport gepubliceerd, vier themastudies verzorgd en een eerste digitale nieuwsbrief uitgegeven. Het Centrum heeft ook actief deelgenomen aan nationaal en internationaal overleg over thema's waarvoor het bevoegd is. Zo heeft het Centrum op 26 juni 2009 zijn collega's uit de werkgroep Asiel en Migratie van het Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstituten ontvangen voor een vergadering waarop zij een gemeenschappelijk standpunt hebben uitgewerkt over het probleem van het statuut en de rechten van onverwijderbare personen[1].

In het kader van zijn werkzaamheden m.b.t. grondrechten van vreemdelingen in gesloten centra, heeft het Centrum in 2009 onder meer gewerkt rond het thema toegang tot juridische bijstand voor vreemdelingen. Op vraag van verenigingen heeft het departement Migraties een rondetafelconferentie over dit thema voorbereid. Aan deze conferentie, die op 3 december 2009 plaatsvond, namen vertegenwoordigers deel van de Dienst vreemdelingenzaken (inclusief directeurs van gesloten centra), van ngo's die deze centra mogen bezoeken en van balies en betrokken instanties (commissies en bureaus voor juridische bijstand) en advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenrecht[2].

Het Centrum neemt ook zelf initiatief voor denkoefeningen over de migratieproblematiek of werkt eraan mee. In maart 2009 heeft het samen met de Koning Boudewijnstichting zijn syntheserapport over economische migratie voorgesteld, waarin het ideeën en voorstellen uit debatten die in 2008 plaatsvonden, verder uitdiept[3]. Daarnaast nam het departement

1 Zie p. 43-45.
2 Zie p. 152.
3 Zie p. 170.

Migraties op 17 december 2009 deel aan de studiedag *'Migratie en familiale modellen'* georganiseerd door het Centrum in het kader van de Rondetafels van de Interculturaliteit. Tijdens deze dag gaf het een uiteenzetting en verklaring over de diverse vormen van overheidscontrole inzake schijnhuwelijken.

Het Centrum zit ook in heel wat begeleidingscomités voor studies die het zelf bestelt of waaraan het meewerkt:

» *'Gender en opvang'*, een onderzoek van de Nederlandstalige Vrouwenraad op initiatief van het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen over de omstandigheden waarin vrouwelijke migranten in open en gesloten Belgische centra worden opgevangen;
» *'Prise en compte de la santé mentale dans la procédure d'asile'*, een onderzoek van *'Service de Santé Mentale Ulysse'* op vraag van het Centrum, Amnesty International en de Franse Gemeenschapscommissie Cocof[4];
» 'ROUTE', een onderzoek van HIVA (KUL), GERME (ULB), CeMIS (UA) en CEDEM (ULg) op initiatief van het Centrum over de uitwerking van een statistische module voor longitudinale opvolging van personen die een positieve regularisatiebeslissing ontvingen;
» 'UCARE', een onderzoek van CeMIS (UA) en UCL op initiatief van het Steunpunt voor armoedebestrijding, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en het Centrum, over de toegang tot onderwijs voor kinderen die onwettig in België verblijven;
» *'Genderdimensie van het Belgische asiel- en migratiebeleid'*, een onderzoek van CeMIS gesponsord door het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen op vraag van de Minister van Werk en Gelijke Kansen en deelname aan het rondetafelgesprek met experts op 16 november 2009;
» *'Diversity: a challenge for the left'*, deelname aan het rondetafelgesprek met experts op 12 november 2009;
» Werkgroep voor de verzameling van statistische gegevens over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen van de Nationale commissie voor de rechten van het kind;
» Begeleidingscomité van het Fonds voor gezinshereniging met erkende vluchtelingen, beheerd door het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen[5]
» Deelname aan het INADS Forum met vertegenwoordigers van de federale politie, de Dienst vreemdelingenzaken, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de beheersmaatschappij van Brussels Airport over het grensbeheer;
» Deelname aan het 'Comité consultatif' (overlegcomité) van de Délégué Général aux droits de l'enfant (Franse gemeenschap).

Het Centrum zet zich, naar zijn mogelijkheden, in om informatie te verstrekken en mensen bewust te maken van de migratieproblematiek. Het mikt hierbij op uiteenlopende doelgroepen. Zo publiceerde het in april 2009 een pedagogisch document met als titel *'Ben ik een migrant? De geschiedenis van onze migraties'*. Het document schetst het verhaal van migraties sinds het ontstaan van de mensheid en is bestemd voor secundaire scholen. Voor het vierde jaar op rij organiseerde het Centrum ook een 'Dag van de Migrant'. Die vond in 2009 plaats op 18 december in het kader van de Internationale Dag van de Migrant van de Verenigde Naties, zodat het Centrum niet langer als enige een dag heeft om dit specifieke thema onder de aandacht te brengen. Door de campagne in 2009 toe te spitsen op de migratie van Belgen, wilde het Centrum eraan herinneren dat België niet alleen een gastland is, maar ook een transitland en een vertrekland. De 'Dag van de Migrant' was ook een prima gelegenheid om eraan te herinneren dat het Centrum knowhow in huis heeft die niet alleen voor een bepaalde categorie van nut kan zijn, maar mogelijk voor alle mensen. Bovendien betreft die knowhow niet alleen migratie, maar ook heel wat andere domeinen.

Migratie is een complex onderwerp dat politiek gevoelig ligt en gepaard gaat met heel wat menselijke problemen. Het is een onderwerp dat al jaren actueel is, ongeacht de keuzes die op politiek vlak worden gemaakt. Overleg met de betrokken actoren, het optimaliseren en updaten van de beschikbare cijfers, het formuleren en volgen van aanbevelingen en adviezen over dit thema, zijn stuk voor stuk noodzakelijke elementen met het oog op het uitwerken van een beleid. Het beleidswerk, ter opvolging van de aanbevelingen die het Centrum uitwerkt, vraagt daarenboven het ontwikkelen van een permanent overleg op elk niveau van de verschillende gezagsorganen. Het Centrum is

4 Zie p. 53.

5 Zie p. 128.

heel erg gemotiveerd om hieraan ook in de toekomst te blijven meewerken. Het Centrum neemt zijn wettelijke taak nauw ter harte en wil hiervoor voortdurend blijven samenwerken en overleggen met alle bestuursorganen en betrokken actoren. Enerzijds vereist dit een snelle reactie wanneer zich onstabiele situaties voordoen en anderzijds diepgaand werk op lange termijn voor fundamentele kwesties.

Het Centrum neemt zijn wettelijke taak nauw ter harte en wil hiervoor voortdurend blijven samenwerken en overleggen met alle bestuursorganen en betrokken actoren. Enerzijds vereist dit een snelle reactie wanneer zich onstabiele situaties voordoen en anderzijds diepgaand werk op lange termijn voor fundamentele kwesties.

De structuur die wij vorig jaar hebben ingevoerd met voor elk hoofdthema (toegang tot het grondgebied en internationale bescherming; verblijf; nationaliteit; recht op een gezinsleven; detentie en verwijdering; vrij verkeer en economische migratie) aandacht voor demografie, uitdagingen en aanbevelingen, hebben wij ook dit jaar opnieuw gebruikt, omdat dit ons de meest aangewezen manier lijkt om klaarheid te scheppen in een vaak omslachtige materie, die in een heel slecht daglicht wordt geplaatst en waarbij door onwetendheid heel wat zaken worden verward. Net zoals vorig jaar, hebben wij ook nu externe bijdragen van actoren in het migratie werkveld toegevoegd, om het debat aan de hand van verschillende zienswijzen te openen, soms polemisch, maar steeds nuttig. Wij hopen met dit verslag te zorgen voor een betere kennis van de feiten en de uitdagingen die verbonden zijn aan migratie en zo bij te dragen tot het boeken van concrete vooruitgang in deze kwesties.

Wij wensen u alvast veel leesplezier.

INLEIDING:
DIT IS GEEN MIGRATIEBELEID



Sinds Isaac Newton weten wij dat elke ervaring per definitie subjectief is. Naargelang de context waarin de waarnemer zich plaatst, moet ze telkens opnieuw in vraag worden gesteld. De perceptie van de migratieproblematiek is een immense kwestie die tal van generaties vandaag en morgen bezighoudt en die niet te vatten is in het microprisma van het Belgische grondgebied of zelfs niet van het grondgebied van de Europese Unie an sich. De migratieproblematiek is ook niet te vatten in ons beperkte tijdsgewricht, waardoor soms de indruk wordt gewekt dat alle mensen van nature uit sedentair zijn, alsof mensen zich de afgelopen duizenden jaren nooit hebben verplaatst, alsof mensen nooit eerder zijn gemigreerd om te overleven of om een beter leven te leiden en alsof de oprichting van staten met grenzen en relatief homogene en stabiele culturen in feite geen heel recent fenomeen binnen de geschiedenis van de mensheid is[6].

Toch is het nodig om de problematiek in perspectief te plaatsen. Alleen zo kunnen wij ons een juister beeld vormen van de strijd die moet worden gevoerd en waar die moet worden gevoerd, zonder te vervallen in populisme of een gebrek aan realisme. Iedereen die in 2010 belangstelling heeft voor de migratiekwestie zou moeten beginnen met het lezen van het Human Development Report 2009 dat het United Nations Development Programme (UNDP) in september 2009 heeft uitgegeven. In dit rapport herhaalt het UNDP dat migratie in eerste instantie een intern fenomeen is en pas daarna een internationaal gebeuren: zelfs volgens de meest conservatieve ramingen zijn er 740 miljoen interne migranten en 214 miljoen internationale migranten. Het UNDP-rapport bevestigt ook dat de meerderheid van deze 214 miljoen internationale migranten (ofwel 3,1% van de wereldbevolking) van het ene ontwikkelingsland naar het andere trekt, of zich tussen ontwikkelde landen verplaatst. 14 miljoen of 7% van deze migranten zijn vluchtelingen, maar naar schatting drie kwart van deze personen kiest er uit vrije wil voor om te migreren naar een land waar het menselijke ontwikkelingspeil hoger is dan in hun land van herkomst. Het rapport schat het aantal migrantenwerknemers in onwettig verblijf op 50 miljoen. 6 op 10 migranten trekken naar een land waar de voornaamste godsdienst dezelfde is als in hun land van herkomst; 4 op 10 migranten kiezen voor een land waar hoofdzakelijk dezelfde taal wordt gesproken als in hun land van herkomst. Ook zijn het niet altijd de armste mensen die het vaakst migreren. En het rapport leert ons ook dat minder dan 1% van de Afrikanen in Europa leeft...

Deze en andere cijfers tonen aan dat migratie geen nieuw fenomeen is, maar wel een fenomeen dat de agenda blijft beheersen, ongeacht de grenzen die landen voor zichzelf optrekken. Ze leren ook dat de Fort Europa-aanpak zijn grenzen heeft. Iedereen heeft immers het recht om zich vrij op de aardbol te verplaatsen. Dit is een erkende, fundamentele vrijheid voor ieder individu dat op zoek is naar een beter leven, en is vastgelegd in artikel 13 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: "*Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke Staat; Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren.*" Het is een feit dat deze fundamentele vrijheid inderdaad indruist tegen de rechten van staten om hun grenzen te openen of te sluiten. Het UNDP stelt niettemin voor om menselijke vrijheid als uitgangspunt te nemen en het migratiefenomeen te bekijken als logisch gevolg van de menselijke ontwikkeling "*waarbij mensen meer vrijheid krijgen om hun leven te leiden zoals zij het zelf willen.*" Voorwaarde hiervoor is het aanvaarden van de hypothese dat "*migratie één van de fundamentele stappen is die mensen kunnen zetten om hun levenskeuzes en persoonlijke projecten te realiseren.*" Of anders gezegd: "*De mogelijkheid om zich te verplaatsen is een aspect van vrijheid dat onlosmakelijk samenhangt met ontwikkeling. Het is een intrinsieke waarde die mogelijk ook instrumenteel kan zijn*[7]." Door vrijheid als uitgangspunt te nemen, weigert men om migratie te herleiden tot statistieken en besluit men om ook rekening te houden met de elementen die mensen ertoe aanzetten of ervan weerhouden om te vertrekken en met de elementen die mensen ertoe brengen of ertoe dwingen om te blijven. In de praktijk zijn deze individuele keuzes heel sterk getekend door uiteenlopende omstandigheden - politieke en economische omstandigheden in het land van herkomst en grote fundamentele verschillen tussen migranten onderling - en door compromissen tussen positieve en negatieve factoren. Mensen migreren haast nooit om één enkele reden, maar om een geheel

6 Dit is terloops gezegd trouwens het standpunt waarop het Centrum nogmaals heeft gewezen in zijn publicatie uit april 2009 *'Ben ik een migrant?'*, bestemd voor leerlingen uit het secundair onderwijs. Deze publicatie is beschikbaar op www.diversiteit.be.

7 United Nations Development Program (UNDP), Human Development Report 2009, p. 15.

van soms tegenstrijdige redenen (onder invloed van de zogenaamde 'push- en pull'-factoren) die uiteindelijk tot een individuele keuze leiden.

Het beleid in de bestemmingslanden sluit echter nauwelijks aan op de realiteit van de migratiestromen. Migratie moet passen in een reeks vooraf omschreven 'vakjes' om politiek en sociaal aanvaardbaar te zijn (internationale bescherming, studenten, gezinshereniging, enz.). Die vakjes laten ook nauwelijks ruimte voor arbeidsmigratie. Het UNDP-rapport leert ons dat 93% van de ontwikkelde landen bereid zijn om geschoolde migranten definitief op te nemen. Die bereidheid daalt echter tot 50% wanneer het gaat om ongeschoolde migranten. De afstemming van de daadwerkelijke migratie op de behoeften en mogelijkheden van de opvanglanden, inclusief de demografische problemen van een vergrijzend Europa, zorgt er wellicht voor dat de migratiekwestie de agenda zal blijven beheersen. Zolang er geen proactief beleid komt om de kwestie van de migratiestromen te regelen, zal het vraagstuk van de aanwezige migranten in onwettig verblijf het debat blijven doorkruisen en zullen de overheden steeds opnieuw worden geconfronteerd met de gevolgen van het niet-aanpakken van de migratiestromen en verplicht zijn om op gezette tijdstippen individuele of collectieve regularisatiemaatregelen door te voeren.

Los van het grensbeleid merken we wel dat de migratiekwestie als dusdanig meer aandacht krijgt. Zo kreeg België een aparte minister voor Asiel- en Migratiebeleid, een feit dat we in ons Migratierapport 2008 nog toejuichten. Maar in datzelfde rapport betreurden wij ook dat na dit mooie signaal een 'oorverdovende stilte' volgde[8]. 2009 was dan weer het jaar van de concrete maatregelen. Na het desastreuze politieke jaar 2008 waarin de verworvenheden van het regeerakkoord over migratie bewust 'in de ijskast' werden gezet (er werd enkel een einde gemaakt aan de detentie van gezinnen die op het Belgische grondgebied werden gearresteerd), zal 2009 de geschiedenis ingaan als het jaar waarin de aangekondigde maatregelen werden uitgevoerd.

Een eerste maatregel van de minister voor Asiel- en Migratiebeleid Annemie Turtelboom kwam er in maart. Gezinnen asielzoekers die al langer dan 5 jaar in België verbleven en waarvan de procedure al meer dan één jaar aansleepte, werden geregulariseerd. Hoewel dit slechts een druppel op een hete plaat was en deze maatregel geen echte omzetting was van het regeerakkoord, heeft hij ongetwijfeld geleid tot de regularisatie van een aantal gezinnen die in België asiel hadden gevraagd[9].

Het luik 'regularisatie' in de zin van het regeerakkoord werd in juli uitgevoerd in de vorm van regeringsonderrichtingen naar aanleiding van de overdracht van de bevoegdheden 'asiel en migratie' aan staatssecretaris Melchior Wathelet en vicepremier Joëlle Milquet. Naast een reeks maatregelen om komaf te maken met situaties waarin de procedure te lang aansleepte of waarbij humanitaire criteria of elementen uit het privéleven een rol speelden, was het opvallendste element van deze onderrichtingen een tijdelijke maatregel geënt op het onderzoek naar het criterium van de duurzame verankering. Hierdoor kregen tal van mensen zonder papieren die niet aan de vaste criteria voldeden, gedurende een beperkte periode van drie maanden de tijd om een regularisatieverzoek in te dienen[10].

In oktober 2009 werd ten slotte een politiek akkoord bereikt over een aantal hervormingen op het vlak van gezinshereniging en nationaliteit. Wanneer we dit schrijven, moeten deze hervormingen nog worden doorgevoerd[11].

Algemeen overheerst echter het gevoel dat er geen echte vooruitgang is geboekt. Het volgende element bewijst dit: de hervormingen op het vlak van regularisatie die in juli werden vastgelegd, inclusief de tijdelijke regularisatie van september tot december, zijn niet in een wet, een koninklijk besluit of een 'omzendbrief' vastgelegd, maar werden enkel in 'regeringsonderrichtingen' gegoten. Die geven deze maatregelen, die een enorme impact hebben op het leven van individuen, een haast bijkomstig karakter. Ook de auditeur van de Raad van State heeft intussen op deze juridische broosheid gewezen. Het lijkt er zelfs op dat men geweigerd heeft de term 'omzendbrief' te gebruiken om de draagwijdte van de genomen maatregelen af te zwakken. Door te spreken van 'onderrichtingen' lijkt men de impact van de maatregelen zelf te willen aantasten zodat de burger zich minder ongerust maakt. De migratieproblematiek verdient echter beter dan dit

8 Zie Migratierapport 2008, p. 166.

9 Zie p. 78-79.

10 Zie p. 80

11 Zie pp. 98-103 en pp.115 tot 127

soort uitvluchten, ongeacht de beleidsrichting die men kiest. Ondanks de specifieke minister en de Europese Unie die al tien jaar lang de lidstaten aanmaant om deze problematiek ter harte te nemen, blijft migratie een thema waarover men zich pas buigt wanneer het niet anders meer kan. Hierdoor krijgt de bevolking ook een heel slecht beeld van het fenomeen migratie.

De economische crisis lijkt er ten slotte voor te hebben gezorgd dat het onderwerp economische migratie geen prioriteit meer is. Men moet zich echter geen illusies maken: zodra de economie weer aantrekt, zal volgens het UNDP de vraag naar arbeidskrachten opnieuw op tafel komen. De huidige, heel concrete en pijnlijke impact van de crisis betekent slechts uitstel en op langere termijn zal men de realiteit toch onder ogen moeten zien.

De migratiekwestie blijft dus de agenda beheersen en blijft een heikel thema in politieke middens. Het UNDP wijst op de dubbele druk waarmee politici in de opvanglanden af te rekenen hebben: "*Enerzijds is er een sterke publieke opinie die gekant is tegen meer migratie en anderzijds zijn er de stevige economische en sociale argumenten om de toegang te vereenvoudigen*[12]." Op basis van de vaststelling dat de factoren die migratie in de hand werken (zoals ongelijke verdeling van rijkdommen en snelle demografische veranderingen), zeker tot minstens 2050 aanwezig zullen zijn, besluit het UNDP zijn rapport met de bevinding dat *"het beleid om toelatingsbeperkingen te hanteren voor laaggeschoolde werknemers, dringend zal moeten worden herzien, omdat het niet te rijmen is met de latente vraag naar dit soort werknemers*[13]." Het UNDP formuleert daarom zes voorstellen: *"1. Liberaliseren van de legale kanalen die mensen de mogelijkheid bieden om in het buitenland werk te zoeken, 2. Borg staan voor de fundamentele rechten van migranten, 3. Terugdringen van de transactiekosten die gepaard gaan met migratie, 4. Zorgen voor betere resultaten voor migranten en de gastgemeenschappen, 5. Voordeel halen uit interne mobiliteit, 6. Mobiliteit opnemen in nationale ontwikkelingsstrategieën."* Kortom, een explosief lijstje met maatregelen voor de huidige politici en sociale partners.

Moeten deze voorstellen naar de letter worden gevolgd? Dit zou betekenen dat geen rekening wordt gehouden met de context en in de eerste plaats met de situatie op de arbeidsmarkt. Volgens ons is een duidelijke bepaling van die arbeidsmarkt net één van de absolute voorwaarden om een economisch migratiebeleid te kunnen uitstippelen[14]. De voorstellen verdienen dat de overheid ze ernstig onderzoekt en dat er een discussie over wordt gevoerd. Die overheid moet onder druk van de feiten, van de vooruitgang die binnen de Europese Unie wordt geboekt en van rechterlijke beslissingen telkens opnieuw een debat voeren over migranten in onwettig verblijf in ons land. Met uitzondering van enkele aspecten over bepaalde fundamentele rechten en over korte verblijven - opnieuw onder druk van de Europese Unie - blijft het debat over de migratiestromen echter grotendeels uit. Er is geen proactieve visie over migratiebeleid, grotendeels omdat het thema migratie uiterst gevoelig ligt en omdat de plaatselijke bevolking doorgaans een negatief beeld van migranten heeft. Dit alles leidt vaak tot indrukken en meningen die mijlenver van de realiteit staan. Zo wijst het UNDP erop dat een recente Europese studie in twintig landen aan het licht bracht dat de bevolking het aantal migranten steeds ruimschoots overschat, *"vaak met een factor twee of meer"*[15]. We kunnen natuurlijk nog meer bewustmakingscampagnes rond migratie voeren, nog meer feitelijke informatie over migratie verstrekken en nog meer debatten voeren op basis van hyperexacte cijfers. Maar geen enkel statistisch rapport, geen enkele follow-up studie over geregulariseerde migranten en geen enkele 'Dag van de migrant' die het Centrum organiseert, heeft meer effect dan een transparant en duidelijk afgelijnd proactief migratiebeleid dat rekening houdt met de alledaagse werkelijkheid, de noden van onze samenleving en de fundamentele rechten van alle mensen. Dit alles is echter nog veraf en momenteel staat alles stil. Het zoeken naar een uitweg uit deze impasse verloopt moeizaam, net als de regeringsonderrichtingen waar zelfs over de vorm moet worden onderhandeld zodat ze niet te performatief of te normatief lijken. Het zijn noodoplossingen. Misschien wijst dit alles op een begin van bewustwording. Maar het is jammer genoeg nog geen migratiebeleid.

Geen enkel statistisch rapport, geen enkele follow-up studie over geregulariseerde migranten en geen enkele 'Dag van de Migrant' die het Centrum organiseert, heeft meer effect dan een transparant en duidelijk afgelijnd proactief migratiebeleid.

12 UNDP, op. cit., p. 51.

13 UNDP, op. cit., p. 107

14 Zie p. 169-172.

15 Sides en Citrin, aangehaald door het UNDP, op. cit., p. 124.

Het Europese migratienetwerk

In 2003 start de Europese Commissie met een 'Europees migratienetwerk', een pilootproject om de uitwisseling van informatie over het asiel- en migratiebeleid tussen de lidstaten en de Europese instellingen te verbeteren. In mei 2008 kreeg het project een positieve beoordeling en op 14 mei 2008 beslist de Raad om de wettelijke basis van het Europees migratienetwerk vast te leggen. Het programma van Den Haag en het streven naar een geharmoniseerd Europees asiel- en migratiebeleid hebben de nood aan gemeenschappelijke analyses van het migratiefenomeen aan het licht gebracht. Het Europese migratienetwerk is een instrument voor de lidstaten en de Europese instellingen om objectieve, betrouwbare en actuele informatie te verzamelen. Een tweede belangrijke instrument is de toepassing van de Europese Verordening EG 862/2007 van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.

De Belgische inbreng in het Europese migratienetwerk wordt verzekerd door een contactpunt waaraan vier instellingen meewerken: de Dienst vreemdelingenzaken (algemene coördinatie), het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen, het Observatorium voor Migraties van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie. De beslissing om een Belgisch contactpunt met meerdere instellingen op te richten, werd op 1 november 2008 door de voormalige minister voor Asiel- en Migratiebeleid genomen. De samenstelling komt tegemoet aan de beslissing van de Raad van 14 mei 2008 die stelt dat elk nationaal contactpunt uit ten minste drie experts moet zijn samengesteld.

Een jaar na de start van de werkzaamheden in een vernieuwd kader heeft het Belgische contactpunt twee congressen georganiseerd, twee beleidsrapporten en een statistisch rapport gepubliceerd, niet minder dan vier thematische studies verzorgd en een eerste digitale nieuwsbrief verstuurd. Dit behoorlijk drukke jaar duidt erop dat het Belgische contactpunt heel binnenkort op kruissnelheid komt.

Het eerste EMN-congres in april 2009 beklemtoonde het nut van een netwerk voor het nationale contactpunt, met daarin vertegenwoordigers van federale en gewestelijke administraties, politici, academici, onderzoekers, betrokken actoren en ngo's. In december 2009 volgde een tweede EMN-congres gewijd aan de opvang, de integratie en de terugkeer van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Het Europese migratienetwerk maakte in 2009 ook een studie over dit onderwerp. Tijdens het decembercongres kregen EMN-collega's uit Zweden, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië de kans om de besluiten van hun nationale studies voor te stellen. De Europese Commissie zal deze nationale studies over niet-begeleide minderjarigen trouwens gebruiken bij de voorbereiding van een ontwerp van een actieplan voor de opvang, de integratie en de terugkeer van niet-begeleide minderjarigen in de Europese Unie. De Europese Commissie moet een eerste voorstel voor een actieplan in maart/april 2010 aan de Europese Raad voorleggen. Dit voorstel wordt dan vervolgens besproken in de Raad, waarna in juni 2010 onder Spaans voorzitterschap een eindversie wordt goedgekeurd.

Een tweede thematische studie van het contactpunt betreft de organisatie van het asiel- en migratiebeleid in België. De studie maakt een inventaris van de recente wetgeving, van de procedures en van de debatten over dit thema. De twee laatste thematische studies uit 2009 gaan over de vrijwillige terugkeer en programma's voor herintegratie en over de niet-geharmoniseerde beschermingsstatuten in het kader van het Europese asielbeleid. Deze laatste studie kan vooral met het oog op het Stockholm-programma uiterst interessant zijn. Dit meerjarige programma voor justitie en veiligheid dat de Europese Raad op 10 december 2009 heeft goedgekeurd, bepaalt de prioriteiten van de EU op het vlak van asiel en migratie voor de vijf volgende jaren. In dit programma benadrukt de Raad dat het terugkeerbeleid van de lidstaten het prin-

cipe van *non-refoulement* in acht moet nemen en de grondrechten moet naleven die het internationale recht en de rechtspraak waarborgen.[16] Al deze thematische studies en rapporten kunt u downloaden via de website van het Belgische contactpunt (http://www.dofi.fgov.be/fr/1024/frame.htm) of via de website van het EMN (http://emn.sarenet.es).

Door in november 2008 de samenstelling van het Belgische contactpunt te wijzigen, wilde de toenmalige minister voor Asiel- en Migratiebeleid een team oprichten dat kon uitgroeien tot 'een expertisecentrum voor migraties'. Deze ambitie is er nog steeds, binnen de budgettaire krijtlijnen waarover het Belgische contactpunt van het EMN beschikt. In 2010 komt er een nieuwe website die het publiek toegang moet bieden tot een aantal publicaties en naslagwerken over asiel en migratie. Voorts wil het Belgische contactpunt de strategische doelstellingen uit zijn actieplan realiseren: het optimaliseren en analyseren van migratiestatistieken, een betere kijk krijgen op het beleid dat andere lidstaten voeren, leren uit goede praktijkvoorbeelden en overheden en wetenschappers beter met elkaar laten samenwerken. Een ambitieus programma waarvoor de fundamenten nog volop worden gelegd.

16 Zie p. 42

Methodologie

Eerst een korte stand van zaken over de publicatie van de demografische gegevens. Gewoonlijk publiceert de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (AD SEI) de statistieken over de toestand m.b.t. migratiestromen gedurende het jaar en de stocks op 1 januari van het jaar n+1 in de loop van de maand juli van datzelfde jaar. De gegevens over de migratiestromen in 2008 en de stocks op 1 januari 2009 zijn momenteel echter nog niet beschikbaar. Dit is onder meer het gevolg van een juridisch probleem om toegang te krijgen tot een variabele uit het Rijksregister die de AD SEI absoluut nodig heeft om cijfers te kunnen publiceren over de populatie die in België verblijft. Volgens de AD SEI zal deze toegang begin 2010 verleend worden en kunnen de gegevens in de daaropvolgende maanden worden gepubliceerd[17]. Parallel hiermee werkt de AD SEI aan een nieuw systeem om gegevens uit het Rijksregister te verwerken. Dit moet betere informatie opleveren omdat de vastgestelde fouten bij de verwerking van gegevens uit het Rijksregister met het oude systeem, in het nieuwe systeem zijn gecorrigeerd.

Voor wij de belangrijkste demografische gegevens onderzoeken, herhalen wij nog even de grote methodologische principes die aan de basis van deze gegevens liggen. In België is het Rijksregister de belangrijkste bron van informatie die toelaat om een beeld te vormen van de migratiestromen en van de demografische kenmerken van de populatie (stocks). De meeste statistieken die in dit jaarverslag worden beschreven en de demografische cijfers die de AD SEI publiceert, komen van deze bron. Het is belangrijk om terug te komen op de principes en methodes die worden gehanteerd bij het samenstellen van de gegevens over de migratiestromen en de migrantenpopulatie die in België verblijft.

In demografie verwijst de term 'stroom' naar een beweging die leidt tot een verandering in een toestand, zoals een geboorte of een sterfgeval, immigratie of emigratie, maar ook een nationaliteitswijziging of een andere administratieve wijziging. De 'stock' van een populatie verwijst naar de kenmerken van een populatie op een gegeven ogenblik. Het Rijksregister registreert alle bewegingen van de populatie die in België verblijft. Wij hebben vooral oog voor internationale immigraties en emigraties. Wij moeten nagaan wat er achter deze cijfers schuilgaat om een foute interpretatie uit te sluiten.

Iedereen die langer dan drie maanden in België verblijft, moet zich inschrijven in het bevolkingsregister van de gemeente waar hij of zij woont. Omgekeerd moeten personen die België langer dan drie maanden verlaten, dit melden. Zo kunnen alle legale migratiestromen in kaart worden gebracht. Er zijn echter personen die dit niet doen. Bovendien kan de betrouwbaarheid van de registraties van de binnenkomsten voor migraties van korte duur in twijfel worden getrokken. Echter, bij migranten die hier langer wensen te verblijven, is de kans groot dat ze zich laten registreren om praktische zaken vlotter te laten verlopen (het openen van een bankrekening, sociale zekerheid, enz.).

De betrouwbaarheid van de statistieken over emigratie of 'terugkeer' staat wel ter discussie. Het melden van een vertrek vergt immers tijd. Bovendien vergeten sommige personen hun vertrek bewust te melden, zodat ze kunnen blijven genieten van de voordelen die samenhangen met hun verblijf in België (sociale bijstand, verblijfsrecht, enz.), of omdat ze vrezen om bepaalde voordelen te verliezen. Wanneer de overheid vaststelt dat bepaalde personen zijn vertrokken of dat hun verblijfsvergunning is verlopen, moeten ze uit de bevolkingsregisters worden geschrapt. In vele gemeenten kan men zich echter de vraag stellen of dit even nauwkeurig wordt gedaan omdat er voordelen voor de gemeenten zijn gekoppeld aan hoge bevolkingscijfers.

Naast de schrappingen is er ook nog de categorie herinschrijvingen van personen die ambtshalve

17 Een concrete termijn is nog niet bekend

werden geschrapt. Over deze categorie wordt een methodologisch debat gevoerd dat gevolgen heeft voor het aantal personen dat het land binnenkomt of verlaat. Tussen 1988 en 2006 beschouwde de AD SEI deze herinschrijvingen niet als internationale immigraties, maar als ongegronde schrappingen die van het aantal emigraties worden afgetrokken (zie formule 1). Sinds 2007 hanteert de AD SEI een nieuwe methode waarbij herinschrijvingen als internationale immigraties worden beschouwd. De herinschrijving van personen die ambtshalve werden geschrapt, worden sindsdien bij de immigraties geteld, waardoor zowel het aantal personen dat het land binnenkomt als het aantal personen dat het land verlaat, stijgt (formule 3 en 4). Een deel van deze schrappingen en herinschrijvingen heeft echter niets met internationale migraties te maken. Een vreemdeling kan immers zijn verblijfsrecht verliezen en uit het bevolkingsregister worden geschrapt en vervolgens worden geregulariseerd, waarna hij opnieuw wordt ingeschreven. In dat geval zijn de schrapping en de herinschrijving louter een gevolg van het administratieve traject dat de migrant aflegt. De keuze om schrappingen en herinschrijvingen als internationale migraties te beschouwen, berust op tests die de AD SEI heeft uitgevoerd.

Naast de problemen met aangiften is er sinds 1 februari 1995 het 'Wachtregister', een speciaal register voor asielzoekers waardoor die wettelijk niet langer deel uitmaken van de populatie van een gemeente. De asielzoekers worden wel opgenomen in de populatie (stocks) als ze als vluchteling zijn erkend of als ze op een andere basis worden geregulariseerd. Deze asielzoekers worden in de migratiestromen niet bij internationale immigraties meegerekend, maar krijgen een plaatsje bij de statistische correcties onder de rubriek 'registerwijzigingen'. Om de asielzoekers in de immigratiestatistieken niet volledig onder de mat te vegen, kunnen deze registerwijzigingen bij de immigraties worden gevoegd. Natuurlijk geeft dit een vertekend beeld van de migratierealiteit, maar op deze manier verdwijnen de asielzoekers niet helemaal uit de migratiestromen. De nieuwe methode die de AD SEI sinds 2007 gebruikt, beschouwt deze registerwijzigingen als immigraties.
Deze enkele kanttekeningen bij de registratie van internationale migraties wijzen op een oude en een nieuwe methode om het aantal internationale immigraties en emigraties te berekenen.

Oude methode
(1) Internationale emigratie = AE + (AS – HAS)
(2) Internationale immigratie = AI

Nieuwe methode
(3) Internationale emigratie = AE + AS
(4) Internationale immigratie = AI + HAS + RW

waarbij
AI = aangegeven immigraties
AE = aangegeven emigraties
AS = ambtshalve schrappingen
HAS = herinschrijving na ambtshalve schrapping
RW = registerwijzigingen

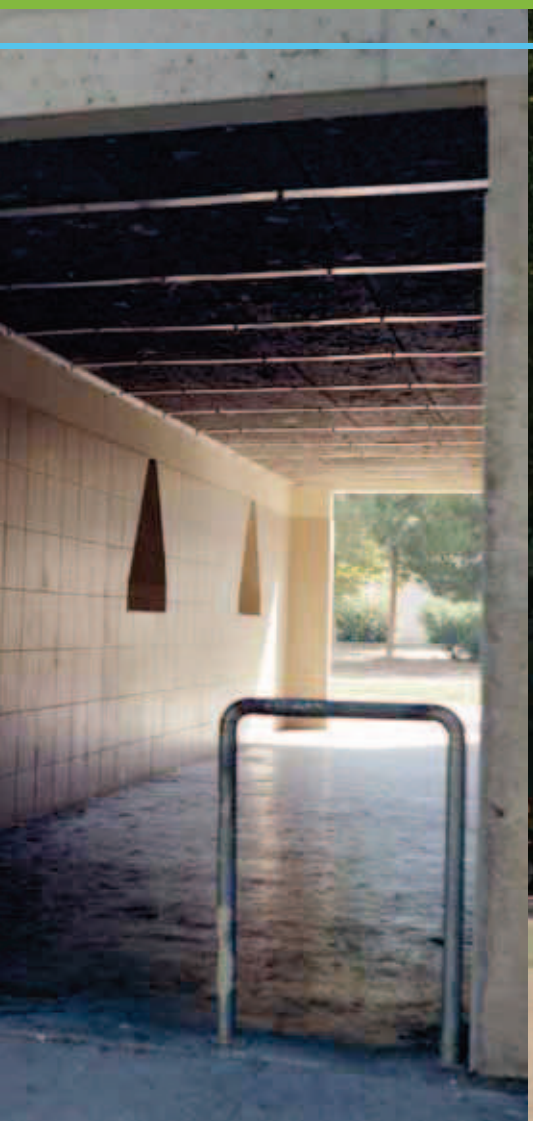
De AD SEI heeft deze nieuwe berekeningsmethode (formule 3 en 4) met terugwerkende kracht toegepast. In zijn vorige jaarverslagen paste het Centrum deze methode al toe omdat ze een beter beeld schetst van de migratierealiteit. Voor de schrappingen, de herinschrijvingen na een ambtshalve schrapping en de registerwijzigingen zijn echter geen gegevens op basis van nationaliteit beschikbaar. De statistieken over internationale migraties houden dus alleen rekening met de internationale bewegingen die migranten aangeven.

Hoofdstuk 1

TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED EN INTERNATIONALE BESCHERMING

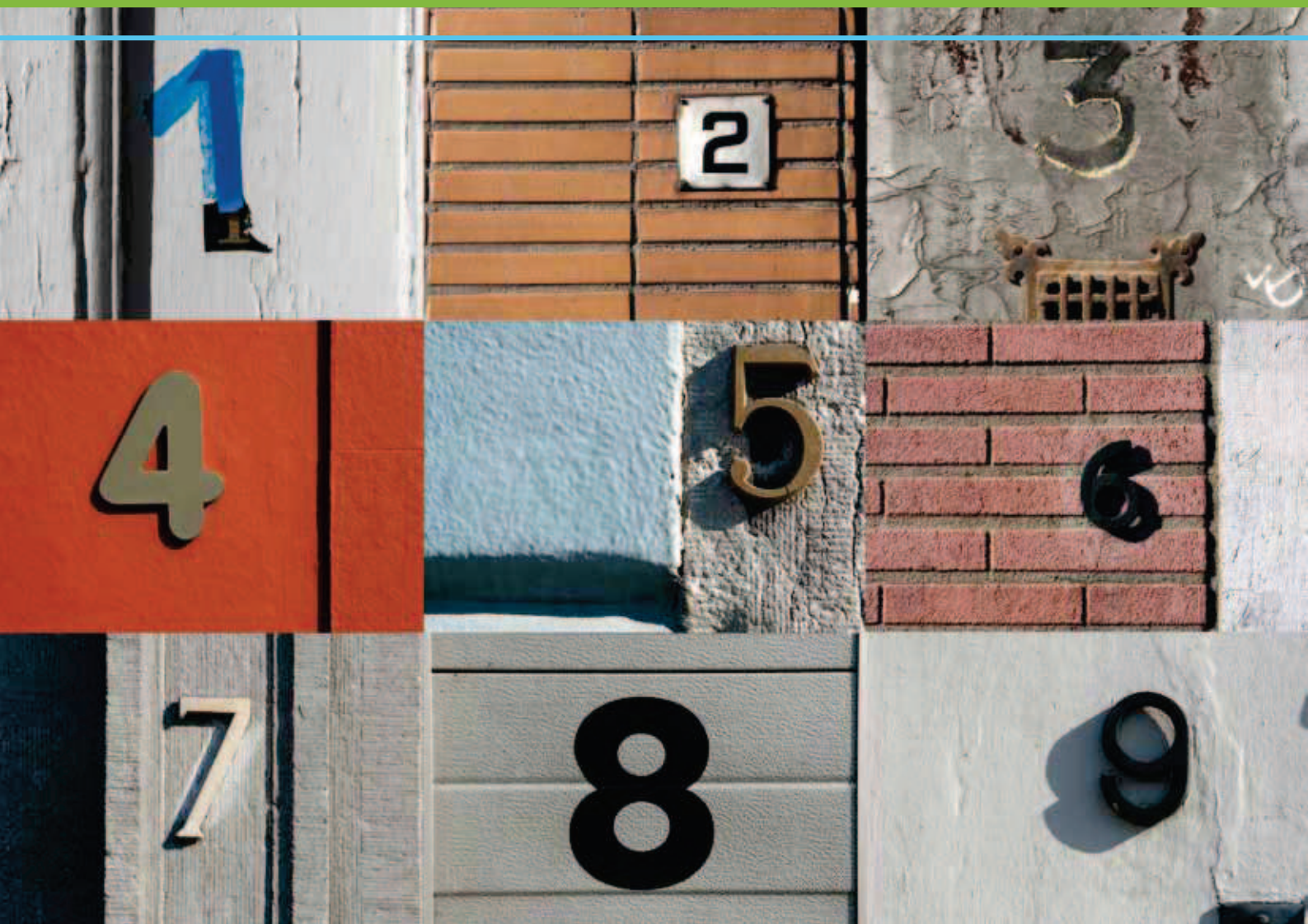








A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



I. In- en uitstroom van vreemdelingen

I.1. Migraties van Belgen

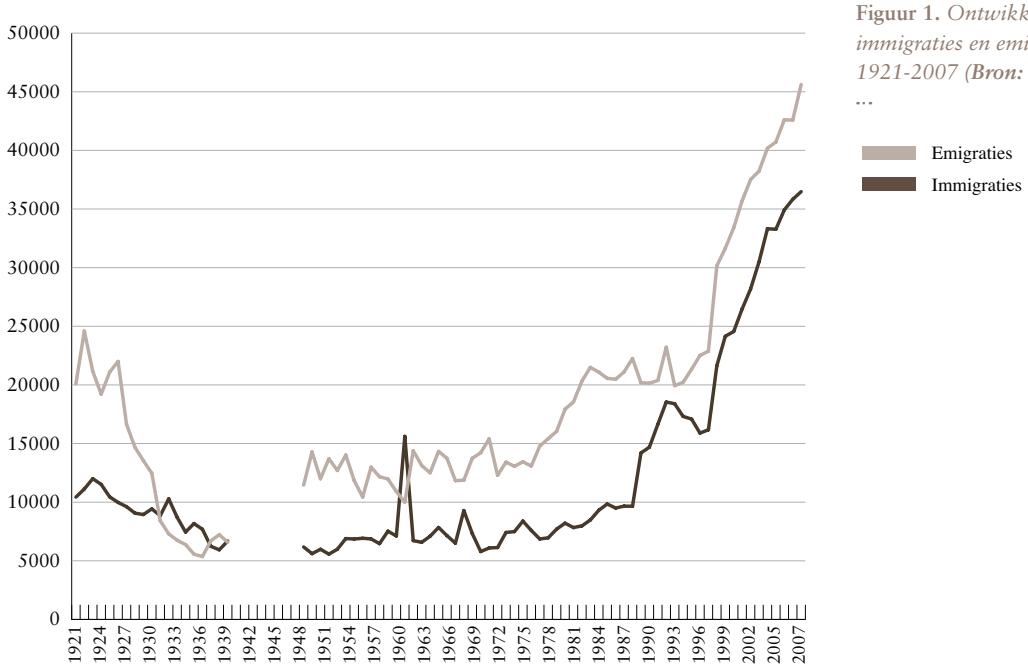
Hoewel alle aandacht gaat naar migratie van vreemdelingen, zijn ook heel wat Belgen internationaal mobiel. Het is bovendien geen nieuw fenomeen, want België was in de negentiende eeuw al een emigratieland (Morelli, 1998). Deze trend zette zich gedurende de hele twintigste eeuw door: in de eerste helft van de jaren 1920 verlieten 20.000 tot 25.000 Belgen het land en keerden 10.000 tot 12.000 Belgen uit het buitenland terug. De crisis in 1929 deed vooral de uitstroom van Belgen vertragen met een positief migratiesaldo tussen 1931 en 1936 als gevolg.

Na de Tweede Wereldoorlog bereikten de stromen opnieuw het niveau van voor het conflict. Ze bleven ook lichtjes stijgen tot het midden van de jaren 1970. Vanaf dan nam de internationale mobiliteit van de Belgen gestaag toe. In 2007 vertaalde zich dat in 45.615 emigraties en 36.484 immigraties. Ongeveer 25% van alle geregistreerde immigranten en 50% van de emigranten waren dat jaar Belgen *(figuur 1)*. Hoewel België in de eerste plaats als een immigratieland wordt beschouwd, zijn Belgen eerder geneigd om het land te verlaten.

Eerder hebben wij gemerkt dat Belgen alsmaar meer internationaal mobiel worden en dat meer Belgen het land verlaten dan dat er Belgen naar België terugkeren. U stelt zich misschien de vraag waar deze Belgische emigranten naartoe trekken. Door gebrek aan betrouwbare gegevens over de bestemmingslanden kunnen wij geen precies antwoord geven[1]. Informatie over de woonplaats van de Belgen kan een idee geven over de bestemmingslanden van de uitgeweken Belgen.

De statistische bron die een beeld kan opleveren van de geografische verspreiding van de Belgen in het buitenland, is het register van personen die in een diplomatieke post van de FOD Buitenlandse zaken geregistreerd staan. Op 1 april 2008 waren 316.703 Belgen ingeschreven bij een consulaat of een ambassade. Let wel: niet alle Belgen die in het buitenland verblijven, worden systematisch in de consulaire bevolkingsregisters ingeschreven. In 2003 hebben de verschillende diplomatieke posten een schatting gemaakt van het aantal Belgen onder hun bevoegdheid. Volgens die schatting zouden 560.000 Belgen in het buitenland verblijven (Heiremans, 2005 en CGKR 2009c). Dit cijfer kan niet los worden gezien van bepaalde schattingen van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (AD SEI). Hoewel de gegevens uit de registers van ambassades en consulaten het aantal Belgen in het buitenland lijken te onderschatten, levert deze statistische bron belangrijke informatie op over de geografische verspreiding van onze landgenoten.

1 Meer informatie vindt u in de nota *'De migratie van Belgen'* die het Centrum in 2009 naar aanleiding van de Dag van de Migrant heeft gepubliceerd. U kunt de nota inkijken op www.dagvandemigrant.be .



Figuur 1. *Ontwikkeling van het aantal immigraties en emigraties van Belgen, 1921-2007 (**Bron: RR – AD SEI**)*

Een eerste vaststelling is dat meer dan 67% van de Belgen die in het buitenland verblijven, in een EU-lidstaat wonen (EU 27). Verder stellen wij vast dat een groot deel van onze landgenoten kiest voor één van onze buurlanden: Frankrijk (29,5%), Nederland (8,5%), Duitsland (7,2%) en Luxemburg (5,4%). Deze vier landen zijn samen goed voor 50% van de Belgen in het buitenland die bij een consulaat of een ambassade zijn ingeschreven. Na Europa is Noord-Amerika (Canada en de Verenigde Staten) het tweede grootste 'gastgebied' voor landgenoten in het buitenland[2]. Deze twee landen verwelkomen ongeveer 10% van de Belgische expats. Zuid-Amerika en Afrika zijn elk goed voor circa 5% van de Belgen in het buitenland. Bij benadering 70% van de Belgen die op het Afrikaanse continent verblijven, wonen in Zuid-Afrika, Congo of Marokko.

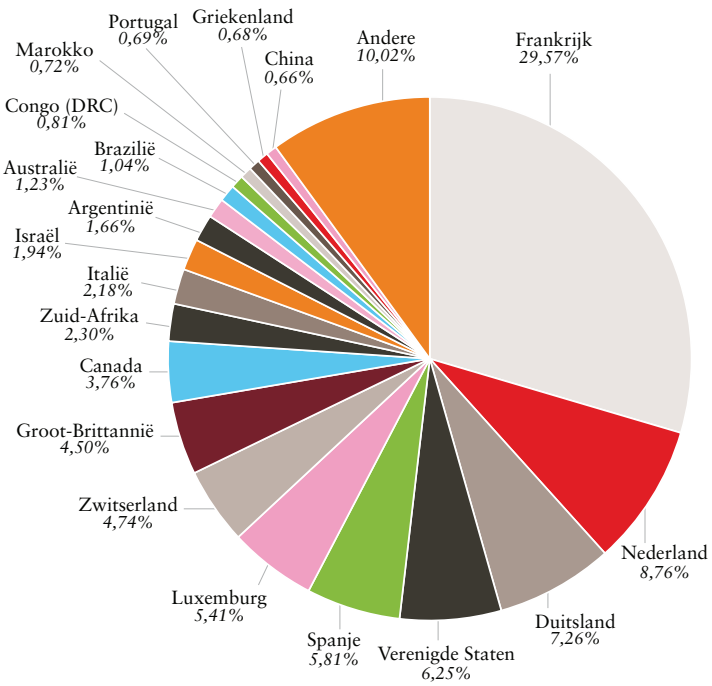
Hoewel de internationale mobiliteit van de Belgen de voorbije jaren voortdurend is toegenomen, is het belangrijk om te wijzen op de sterke aanwezigheid van emigranten in de buurlanden en bij uitbreiding in Europa. Meer dan een kwart van de Belgische emigranten verblijft dan weer op een ander continent. Dit wijst erop dat de mobiliteit van de Belgen zich hoofdzakelijk op nabijgelegen landen richt.

2 Geografisch gezien ligt Mexico in Noord-Amerika, maar wij hebben het tot de Zuid-Amerikaanse landen gerekend.

I.2. Niets wijst op een afname van de buitenlandse immigratie

De recentste cijfers over internationale migratiestromen die de AD SEI heeft gepubliceerd, maken voor het jaar 2007 gewag van 109.926 immigranten uit het buitenland. Omdat het ons ontbreekt aan statistische informatie over de migratiestromen in 2008, kunnen wij niet met zekerheid bevestigen dat het aantal immigraties verder toeneemt. Toch wijzen bepaalde indicatoren erop dat de buitenlandse immigratie blijft stijgen. Eerst en vooral wijst niets er de voorbije jaren op dat de instroom zou afnemen. Daarnaast is er de indirecte indicator van het aantal afgeleverde visa van lange duur: in vergelijking met het voorgaande jaar werden in 2008 meer visa van lange duur afgeleverd (23.351 in 2007 en 25.159 in 2008). De veronderstelling dat de buitenlandse immigratie ook in 2008 verder toeneemt, zal nog moeten worden bevestigd door de officiële statistieken van de AD SEI.

Deze voortdurende toename van het aantal immigraties sinds het midden van de jaren 1980 is des te opmerkelijker, omdat de Belgische regering in 1974 besliste om de economische migratie stop te zetten. Tussen 1974 en 1983 daalt het aantal immigraties daadwerkelijk. In het begin van de jaren 1980 komt de instroom opnieuw op gang, maar die immigratiegolf verschilt van de immigratie na de Tweede

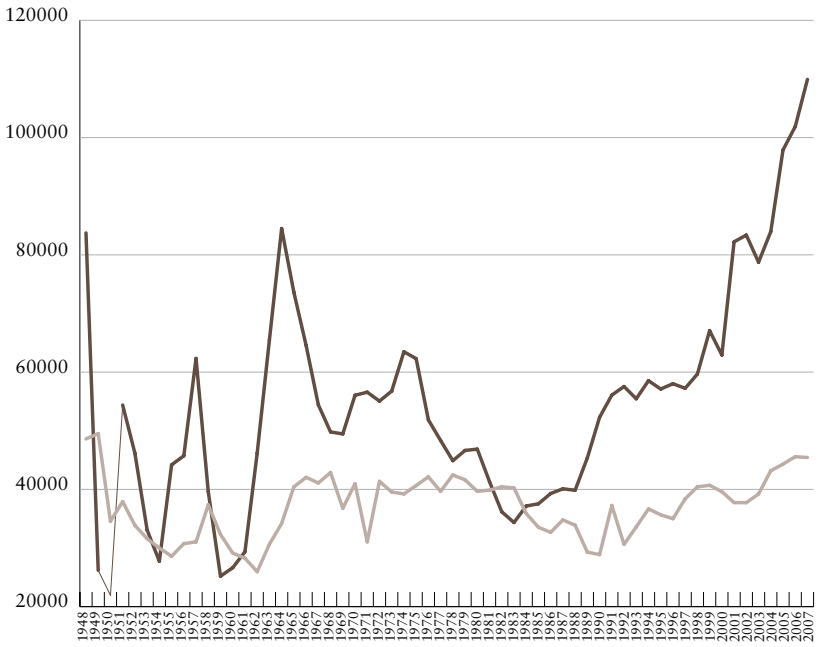


Figuur 2. *Opsplitsing per verblijfland van de Belgen die in het buitenland verblijven op 1 april 2008 (**Bron: FOD Buitenlandse zaken, Databank van de inschrijvingen op ambassades en consulaten**)*

Dag van de migrant – De migratie van Belgen

Voor het vierde jaar op rij heeft het Centrum de Dag van de Migrant op 18 december 2009 aangegrepen om mensen bewust te maken van de uitdagingen van de hedendaagse migratie. Met deze campagne wilde het Centrum een aantal vooroordelen over migranten uit de wereld helpen en informatie over migratie verschaffen. Daarom spitste het Centrum zijn campagne dit jaar toe op migratie van Belgen. Elk jaar verlaten immers heel wat onderdanen België en trekken zij naar andere contreien. Als de mensen dit beter beseffen, krijgen ze ook meer inzicht in de migratieproblematiek en kijken ze anders tegen migratie aan. Dit is meteen ook een van de kerntaken van het Centrum, dat besliste om een campagne uit te werken met als thema 'Hier Belg, ginder migrant'. Het Centrum wilde zo de aandacht vestigen op de zowat 40.000 Belgen die elk jaar ons land verlaten en erop wijzen dat iedereen 'migrant' kan zijn in de ogen van iemand anders. Op de campagnewebsite, www.dagvandemigrant.be, heeft het Centrum onder meer een demografische nota geplaatst met als titel 'De migratie van Belgen'. In deze nota, die het Centrum in samenwerking met Gédap (UCL) heeft opgesteld, vindt u alle beschikbare informatie over de migratie van Belgen en waar ze zich in het buitenland vestigen. Op de website staat ook nog een interactieve module met getuigenissen van Belgen in het buitenland, waar deze mensen hun ervaringen, verhalen en anekdotes met de bezoekers kunnen delen.





...

Figuur 3. *Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2007 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...

Wereldoorlog en tijdens de jaren 1960: die immigraties waren gewenst en werden door de Staat vastgelegd in akkoorden voor het aantrekken van arbeidskrachten.

Sommige redenen voor deze nieuwe instroom vanaf 1984 zijn bekend. In de eerste plaats gaat het om de gevolgen van een ontwikkeling die onder de noemer 'gezinshereniging' kan worden gebracht. De ontwikkeling van de Europese mobiliteit is nog een drijfveer voor de hervatting van de buitenlandse immigraties. De sterk toegenomen instroom uit nieuwe lidstaten is een goed voorbeeld van het concept van het 'vrije verkeer' dat eigen is aan de constructie van de Europese Unie. En ten slotte is er vanaf het begin van de jaren 1990 de spectaculaire toename van het aantal asielverzoeken. Een terugval in de aanvragen tussen 1994 en 1997 leidt tot een tijdelijke vermindering van de instroom, die nog wordt versterkt wanneer asielzoekers vanaf 1995 niet langer in de immigratiestatistieken worden opgenomen (de daling van de instroom tussen 1995 en 1998 is dus geforceerd)[3].

I.3. Remigratie en terugkeer van vreemdelingen verschillend naargelang de herkomst van de migrant

De laatste emigratiestatistieken die de AD SEI heeft gepubliceerd, hebben betrekking op het jaar 2007. Volgens de statistieken hebben 45.437 vreemdelingen België verlaten. Sinds het begin van de jaren 1980 stellen we een aanzienlijke instroom van vreemdelingen vast. De uitstroom blijft vrij beperkt en kan in geen geval de ware instroomexplosie compenseren *(figuur 3)*.

Om een betere kijk op deze uitstroom te krijgen, zijn indicatoren nodig die kunnen leiden tot een beter begrip van dit fenomeen. Zo kunnen wij een terugkeerindex uitwerken die rekening houdt met de omvang van elke nationaliteitsgroep. Wij kunnen ons voor elke immigrantencohorte ook de vraag stellen[4] hoe groot het aandeel is van personen die het land hebben verlaten. Met deze informatie kunnen wij niet alleen een vergelijking maken qua terugkeer tussen de verschillende nationaliteitsgroepen, maar ook de verschillende cohorten met elkaar vergelijken in de tijd[5].

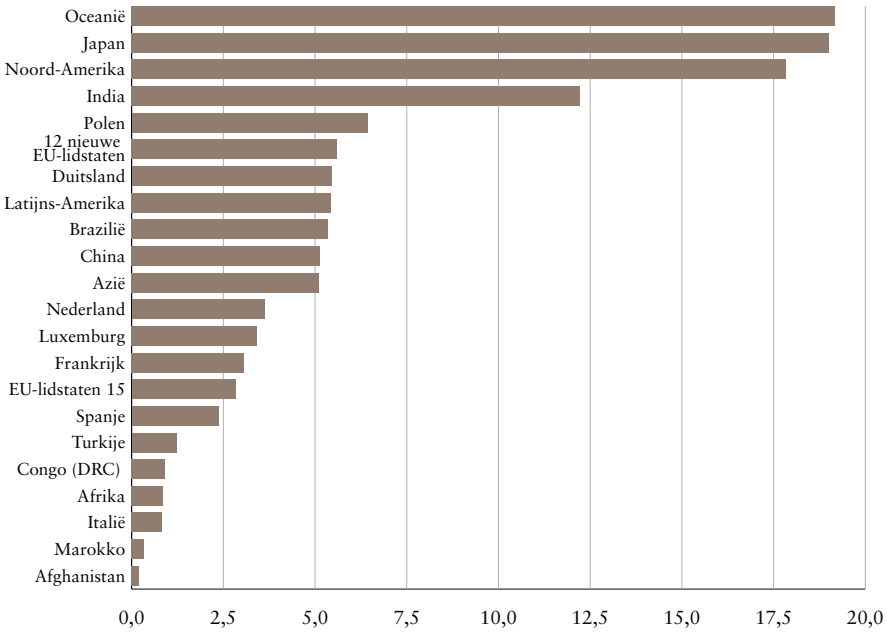
Om de terugkeer binnen de verschillende nationaliteitsgroepen te vergelijken, is de emigratiegraad een goede indicator die rekening houdt met de omvang van elk van deze groepen. Eerst stellen wij vast dat meer dan 17,5% van de gemiddelde populatie uit Oceanië, Japan en Zuid-Amerika in 2007 België heeft verlaten. Bij de Afghaanse, Marokkaanse, Italiaanse en Congolese populatie ziet het plaatje er dan weer heel anders uit: minder dan 1% heeft België in 2007 verlaten. Deze vaststellingen tonen aan dat het fenomeen van de terugkeer sterk verschilt volgens nationaliteitsgroep die elk zijn eigenheden heeft (asielmigratie, economische migratie, enz.). Met deze emigratie-indicator per nationaliteitsgroep kunnen wij voor elke groep de kans op remigratie vergelijken. Om de samenhang te onderzoeken tussen terugkeer en verblijfsduur, was een vrij oude cohorte nodig. Wij hebben voor de immigranten uit het jaar 1998 gekozen. Wij stellen meteen grote verschillen tussen de verschillende nationaliteitsgroepen vast. 87% van de Noord-Amerikanen emigreert na een verblijf van zeven jaar. Bij burgers uit de voormalige Europese Unie van 15 gaat het om 62%. Van de Marokkanen en Turken die in 1998 immigreerden, zijn respectievelijk 15% en 13% na een verblijf van zeven jaar opnieuw geëmigreerd. Dit toont duidelijk aan dat de terugkeerkans sterk verschilt naargelang de herkomstregio van de migranten.

Sommige auteurs hebben de verschillen in terugkeer gelinkt aan het land van herkomst. Hieruit blijkt dat de mobiliteit sterker is tussen landen met een vergelijkbaar ontwikkelingspeil en dat de kans dat men zich in een bepaald land vestigt, toeneemt naarmate de inkomensverschillen tussen het herkomst- en bestemmingsland groter zijn (Dumont en Spielvogel, 2008). Onze resultaten tonen aan dat in 2008 in België onge-

3 Het niet langer opnemen van asielzoekers in de statistiek levert een vertekend beeld op van de daadwerkelijke migratie. Om de reële situatie zo dicht mogelijk te benaderen, heeft de AD SEI beslist om erkende vluchtelingen of vluchtelingen die via een andere weg werden geregulariseerd, op te nemen in de immigratiestatistieken (zie kaderstuk over de methodologie).

4 In demografie verwijst de term 'cohorte' naar 'geheel van individuen die eenzelfde demografische gebeurtenis hebben beleefd in eenzelfde periode.' Een immigrantencohorte is dus een groep personen die zich hier in hetzelfde jaar zijn komen vestigen.

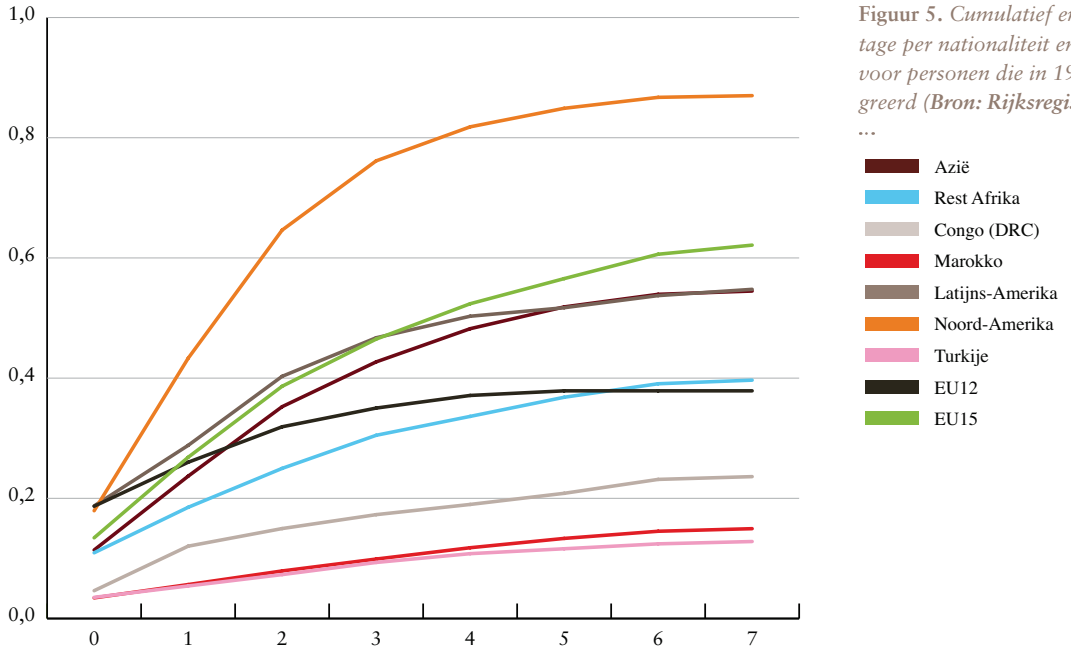
5 Deze indicator houdt alleen rekening met de eerste emigratie of schrapping uit het register (ook met sterfgevallen). De voorgestelde indicator meet dus de eerste uitstroom (zonder de sterfgevallen), wat niet uitsluit dat sommige emigranten nadien naar België zijn teruggekeerd.



...

Figuur 4. *Emigratiegraad in % per nationaliteitsgroep in 2007 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...



...

Figuur 5. *Cumulatief emigratiepercentage per nationaliteit en verblijfduur voor personen die in 1998 zijn geïmmigreerd (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...

veer 54% van de geïmmigreerde vreemdelingen terugkeert. Dit terugkeerpercentage ligt echter veel lager bij Turken (13%), Marokkanen (15%) en Congolezen (16%). Van de Noord-Amerikanen verlaat ongeveer 87% België na acht jaar. Bij burgers uit de 15 oorspronkelijke EU-lidstaten bedraagt dit percentage 62%. Het is duidelijk dat het verschil in levensstandaard niet volstaat als verklaring voor elke terugkeer. Wij moeten ook met andere variabelen rekening houden, zoals de reden voor de migratie (werk, gezinshereniging, asiel, enz.) of de leeftijd van de migranten.

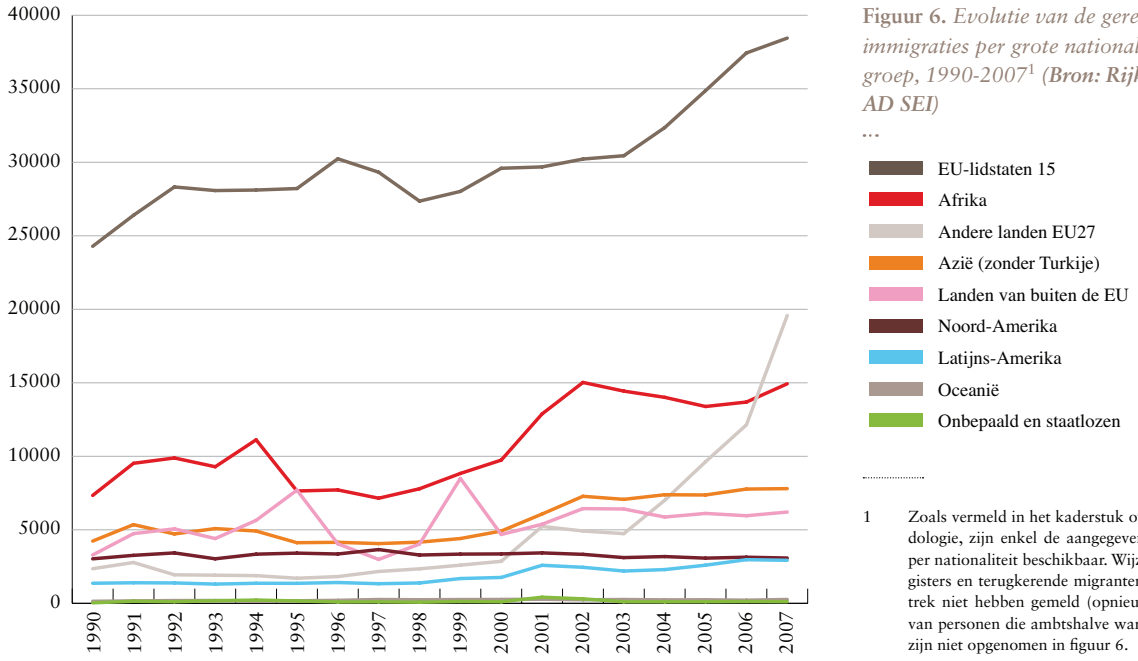
Van de 93.345 geregistreerde immigraties van vreemdelingen in 2007 zijn 58.025 afkomstig uit de Europese Unie, of 62% van de aangegeven immigraties.

I.4. Immigratie steeds Europeser getint

Een analyse van de immigratiestromen per nationaliteit toont aan dat de instroom van vreemdelingen almaar sterker Europees getint wordt. 68,8% van de vreemdelingen die in 2007 in België aankomen, zijn afkomstig van het Europese continent. Bij deze stromen gaat het vooral om burgers uit de oorspronkelijke 15 landen van de Europese Unie. De uitbreiding in mei 2004 leidde tot een toename van de instroom uit de nieuwe lidstaten en vooral uit Polen. Diezelfde toename van de instroom stellen wij ook in 2007 vast wanneer Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie toetreden. Nieuwe lidstaten leiden tot een toename van de instroom uit die landen. Tussen 2003 en 2007 verviervoudigt de instroom uit deze landen.

Van de 93.345 geregistreerde immigraties van vreemdelingen[6] in 2007 zijn 58.025 afkomstig uit de Europese Unie, of 62% van de aangegeven immigraties.
De twee grootste nationaliteitsgroepen bij de immigranten zijn de Fransen en de Nederlanders. Zij zijn respectievelijk goed voor 13% en 12% van de instroom in 2007. Dit bewijst hoe belangrijk de grensmigratie is, ook die vanuit Duitsland (6e nationaliteit in 2007). Ook opvallend is de opmerkelijke toename van immigranten uit Polen. Deze nationaliteitsgroep heeft de Marokkanen ingehaald (in 2006 nog de derde nationaliteitsgroep). Sinds hun toetreding in 2004 steeg het aantal Poolse immigranten van 3.481 naar 9.393 in 2007. De instroom van Roemenen en in mindere mate van Bulgaren is de voorbije jaren ook sterk toegenomen. Naast de buurlanden en de nieuwe EU-lidstaten hebben ook de oorspronkelijke EU-lidstaten, zoals

6 In 2007 werden 109.926 immigraties geregistreerd. De variabele "nationaliteit" is gekend voor 93.345 van deze immigranten, de 16.581 anderen betreffen asielzoekers die erkend werden of geregulariseerd werden, alsook de personen die heringeschreven werden na een ambtshalve schrapping uit het Rijksregister en waarvan AD SEI de nationaliteit niet heeft kunnen vaststellen.



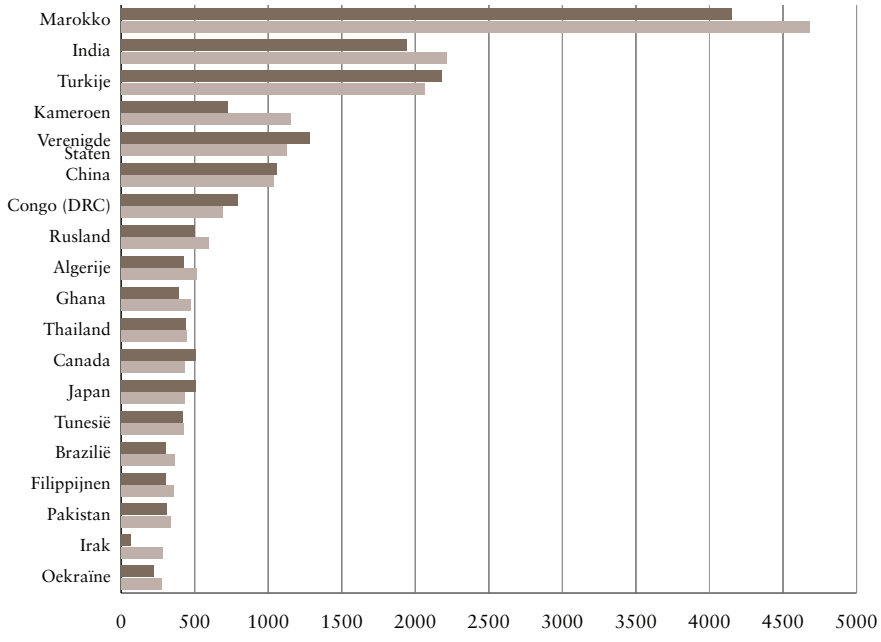
Figuur 6. *Evolutie van de geregistreerde immigraties per grote nationaliteitsgroep, 1990-2007*[1] ***(Bron: Rijksregister, AD SEI)***

1 Zoals vermeld in het kaderstuk over de methodologie, zijn enkel de aangegeven immigraties per nationaliteit beschikbaar. Wijzigingen in registers en terugkerende migranten die hun vertrek niet hebben gemeld (opnieuw inschrijven van personen die ambtshalve waren geschrapt) zijn niet opgenomen in figuur 6.

Tabel 1. *Immigratie per nationaliteit, 2000-2007 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

Nationaliteit	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Totaal	68.599	77.572	82.637	81.890	85.370	90.337	96.290	**146.409**
België	**11.320**	**11.610**	**12.423**	**13.113**	**12.932**	**12.950**	**12.857**	**36.483**
Vreemdelingen	**57.279**	**65.962**	**70.214**	**68.777**	**72.438**	**77.387**	**83.433**	**109.926**
Europa (inclusief Turkije)	**37.133**	**40.294**	**41.581**	**41.602**	**45.231**	**50.615**	**55.531**	**100.716**
Europese Unie met 27	**32.451**	**34.916**	**35.139**	**35.185**	**39.362**	**44.500**	**49.573**	**57.973**
Europese Unie met 15 waaronder:	**29.593**	**29.685**	**30.220**	**30.446**	**32.356**	**34.872**	**37.435**	**38.395**
Duitsland	3.036	2.883	2.965	2.942	3.307	3.250	3.290	**3.385**
Oostenrijk	205	220	258	248	248	254	250	**282**
Denemarken	408	383	326	339	299	343	318	**295**
Spanje	1.355	1.527	1.503	1.545	1.591	1.827	1.848	**1.902**
Finland	462	389	510	388	421	387	377	**389**
Frankrijk	8.108	8.039	8.134	8.187	9.520	10.377	11.570	**12.269**
Groot-Brittannië	3.222	2.660	2.545	2.496	2.364	2.207	2.015	**2.042**
Griekenland	531	554	593	636	601	716	558	**495**
Ierland	339	344	348	292	278	285	256	**228**
Italië	2.600	2.439	2.310	2.293	2.301	2.459	2.613	**2.708**
Luxemburg	189	218	234	231	227	244	301	**246**
Nederland	7.178	8.167	8.403	8.546	8.789	10.109	11.488	**11.370**
Portugal	1.320	1.347	1.565	1.822	1.907	1.933	2.030	**2.293**
Zweden	640	515	526	481	503	481	521	**491**
Andere EU-landen met 27 waaronder:	**2.858**	**5.231**	**4.919**	**4.739**	**7.006**	**9.628**	**12.138**	**19.578**
Polen	1.132	2.929	2.427	2.085	3.481	4.815	6.694	**9.393**
Bulgarije	269	425	474	498	706	853	797	**2.625**
Roemenië	650	966	996	998	1.438	2.322	3.059	**5.491**
Andere EU-landen met 27	807	911	1.022	1.158	1.381	1.638	1.588	**2.069**
Europese landen buiten de Europese Unie (inclusief Turkije) waaronder:	**4.682**	**5.378**	**6.442**	**6.417**	**5.869**	**6.115**	**5.958**	**6.260**
Bosnië-Herzegovina	28	76	77	90	113	99	101	**80**
Kroatië	41	112	95	60	86	99	96	**114**
Macedonië	114	185	233	232	201	267	253	
Rusland	319	445	449	486	492	497	760	**783**
Paspoort ex-USSR	260	200	145	124	107	150		
Servië-Montenegro	70	161	222	259	296	281	465	
Paspoort ex-Joegoslavië	122	180	169	149	155	165		
Turkije	2.815	2.987	3.874	3.831	3.237	3.389	2.999	**3.180**
Andere Europa	913	1.032	1.178	1.186	1.182	1.168	1.284	**2.103**
Azië (exclusief Turkije)	4.917	6.074	7.281	7.072	7.385	7.370	7.772	**7.801**
China	821	1.280	2.127	1.579	1.394	1.225	1.469	**1.171**
India	662	852	959	1.101	1.213	1.339	1.516	**1.640**

Japan	890	798	820	938	1.083	1.027	999	**1.027**
Pakistan	147	283	383	390	564	673	511	**456**
Filippijnen	410	559	538	399	368	349	435	**436**
Thailand	373	447	469	553	614	573	546	**555**
Andere Azië	1.614	1.855	1.985	2.112	2.149	2.184	2.296	**2.516**
Afrika	9.741	12.884	15.025	14.435	14.012	13.388	13.690	**14.933**
Algerije	466	674	710	732	769	725	736	**879**
Kameroen	249	335	468	456	510	618	638	**835**
Congo (DRC)	822	1.413	1.313	1.133	1.143	1.106	1.068	**1.181**
Ghana	273	370	617	387	261	529	411	**385**
Marokko	5.667	7.072	8.495	8.438	8.014	7.106	7.488	**7.831**
Rwanda	177	147	138	207	203	163	192	**263**
Tunesië	354	440	494	510	445	494	530	**567**
Andere Afrika	1.733	2.433	2.790	2.572	2.667	2.647	2.627	**2.992**
Noord-Amerika	3.360	3.430	3.331	3.110	3.181	3.073	3.137	**3.081**
Canada	566	540	632	628	578	665	584	**626**
Verenigde Staten van Amerika	2.794	2.890	2.699	2.482	2.603	2.408	2.553	**2.455**
Latijns-Amerika	1.760	2.587	2.450	2.196	2.294	2.594	2.969	**2.925**
Brazilië	416	487	472	451	584	737	1.022	**996**
Andere Latijns-Amerika	1.344	2.100	1.978	1.745	1.710	1.857	1.947	**1.929**
Oceanië	263	278	241	259	234	240	212	**262**
Onbepaald en staatlozen	105	415	305	103	101	107	122	**110**



Figuur 7. *Aantal visa van lange duur (meer dan drie maanden) afgeleverd in 2007 en 2008 per nationaliteit (Bron: 'Visa'-databank van de FOD Buitenlandse zaken / Berekeningen: Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)*

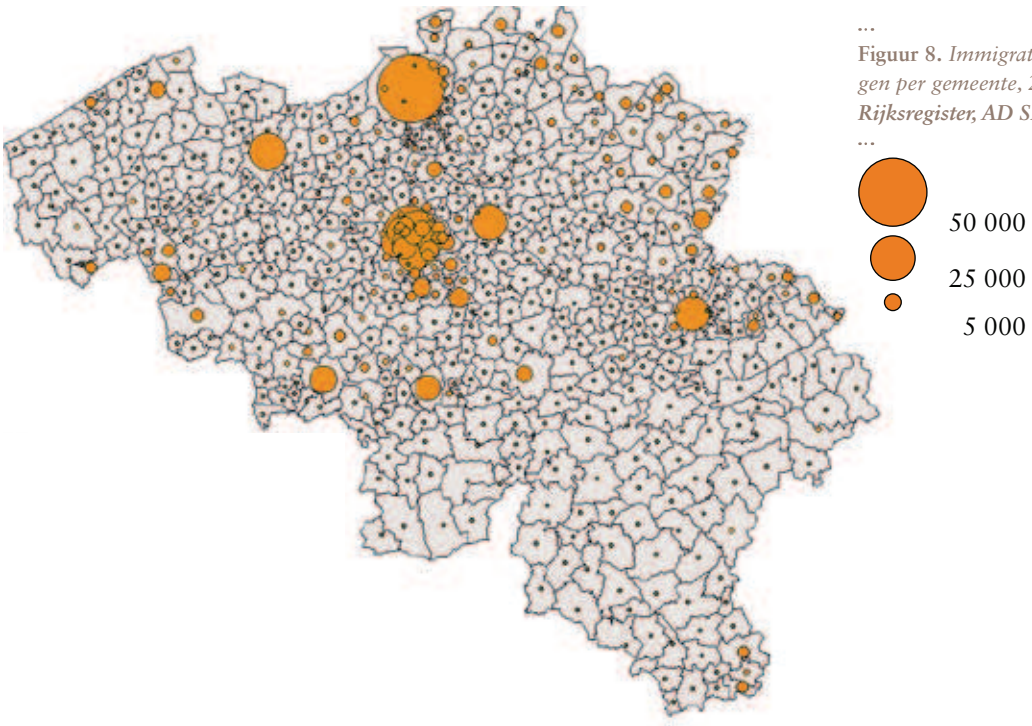
Italië, Groot-Brittannië, Portugal en Spanje, een groot aandeel in de immigratie.

Opvallend bij de niet-Europese immigratie is het grote aandeel immigranten uit Marokko, goed voor iets meer dan 8%. Tweede niet-Europese nationaliteitsgroep zijn de Amerikaanse staatsburgers die 2,63% van de totale instroom vertegenwoordigen. De derde grootste nationaliteitsgroep wordt traditioneel door de Congolezen gevormd, maar tijdens de jaren 2000 zijn Congolese immigranten als derde nationaliteitsgroep ingehaald door immigranten uit China en India. De snelle groei van de immigratie uit nieuwe EU-lidstaten zorgde er in 2007 voor dat de Polen de derde grootste immigrantengroep zijn geworden, voor de Marokkanen. Het is echter nog te vroeg om uitspraken te doen over toekomstige ontwikkelingen en over de impact van de instroom uit Centraal- en Oost-Europa.

Het ontbreken van statistische gegevens over de migratiestromen in 2008 doet bepaalde vragen rijzen. Zal de Europese mobiliteit - vooral vanuit de 12 nieuwe lidstaten - blijven toenemen of komt er een vertraging? Hoe heeft de instroom uit derde landen zich ontwikkeld? Bepaalde gegevens over de instroom uit derde landen kunnen het ontbreken van deze informatie goedmaken. Aan de hand van gegevens van de FOD Buitenlandse zaken over het afleveren van visa kunnen wij sommige stromen op voorhand inschatten. Deze cijfers brengen echter niet alle immigranten in kaart omdat voor bepaalde landen de visumplicht niet van toepassing is[7]. Bovendien vragen en krijgen sommige personen een visum, maar komen ze toch niet naar België. Ten slotte zijn er nog de personen die onwettig het land binnenkomen, in België blijven en later hun toestand laten regulariseren zonder ooit een visum te hebben aangevraagd. Bij de interpretatie van de gegevens over de aflevering van visa moeten wij dus met deze beperkingen rekening houden.

Deze gegevens wijzen op een stijging van het aantal afgeleverde visa aan Marokkanen (+13%), Indiërs (+14%), Kameroeners (+59%), Russen (+19%), Algerijnen (+22%), Ghanezen (+21%) of Irakezen (+346%). In 2008 werden dan weer minder visa uitgereikt aan Turken (-5%), Amerikanen (-12%), Chinezen (-2%), Congolezen (-13%), Canadezen (-14%) en Japanners (-15%). Rekening houdend met de eerder vermelde beperkingen kunnen wij gewagen van een zekere overeenkomst tussen deze trends en de migratiestatistieken die de AD SEI publiceert. Wel moet deze informatie nog door de officiële cijfers worden bekrachtigd.

7 Burgers met een bepaalde nationaliteit hoeven voor een verblijf van langer dan drie maanden geen visum aan te vragen, wat de interpretatie van de gegevens over de aflevering van visa bemoeilijkt. Het gaat bijvoorbeeld om landen uit de Europese Economische Ruimte (EER) of Zuid-Amerikaanse landen zoals Brazilië.



Figuur 8. *Immigraties van vreemdelingen per gemeente, 2001-2007 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

I.5. Geografie van bestemmingszones van de immigranten

Op niveau van de gewesten heeft Vlaanderen in 2007 het grootste aantal nieuwe immigranten opgevangen (40.297), gevolgd door Brussel (32.548) en Wallonië (20.542). Als wij echter rekening houden met de bevolkingsomvang in elk van deze drie gewesten, is de impact van de immigratie duidelijk heel wat groter in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest[8].

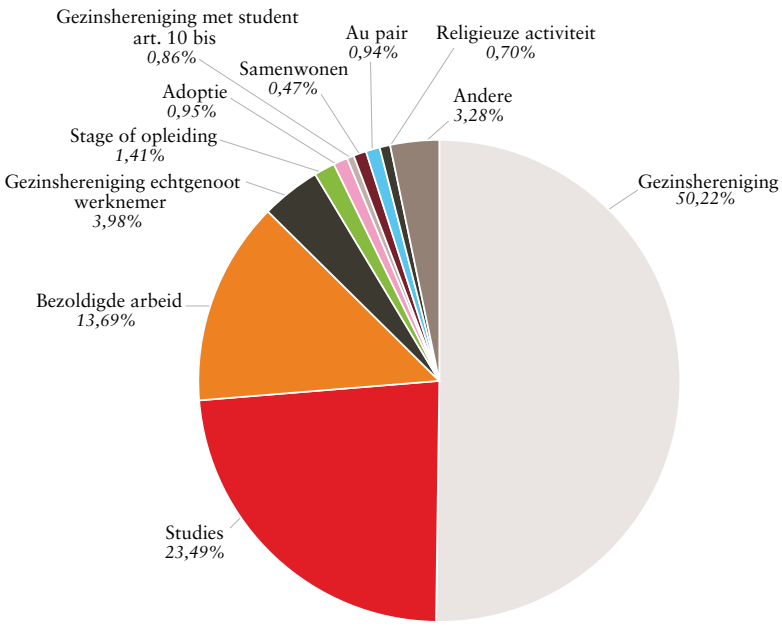
Wanneer wij de immigratie op niveau van de gemeenten onderzoeken, valt de concentratie in enkele duidelijk afgebakende zones op *(figuur 8)*. Brussel en Antwerpen hebben het meeste immigranten opgevangen tussen 2001 en 2007. Let wel: de invloedssfeer van Brussel reikt verder dan de 19 gemeenten die de Brusselse agglomeratie vormen. Ook bepaalde gemeenten in Vlaams- en Waals-Brabant blijken voor immigranten aantrekkelijk te zijn. Naast de twee grootste agglomeraties van het land vallen nog enkele secundaire aantrekkingspolen op. Het gaat om de beide universiteitssteden Leuven en in mindere mate Louvain-la-Neuve. Vervolgens zijn er nog de grote steden zoals Gent, Luik, Bergen en Charleroi. Sommige zones, zoals Limburg en bepaalde grensgemeenten, kennen een meer verspreide immigratie.

8 Wij wijzen hier ook op de specifieke eigenheden wat betreft de geografische verspreiding van bepaalde groepen (zie ons *Statistisch en demografisch verslag 2008* dat u op www.diversiteit.be kunt inkijken).

I.6. Legale migratiemotieven

Tot voor kort waren gegevens over visa een van de weinige elementen waaruit wij informatie konden afleiden over de legale migratiemotieven. In 2008 werden 25.159 visa van lange duur (goed voor een verblijf van meer dan drie maanden) toegekend aan vreemdelingen die aan de visumplicht waren onderworpen. De helft van deze visa wordt uitgereikt in het kader van gezinshereniging, onder meer voor de overkomst van een partner, kinderen of een ouder. Net als in 2006 en 2007 was het tweede motief voor de uitreiking van een visum de voortzetting van studies (23,5%), gevolgd door werk (13,6%). Uit deze cijfers blijkt dat gezinshereniging momenteel een hele belangrijke reden voor immigratie is. Toch kunnen wij niet bevestigen dat deze redenen alle migraties verklaren. Sommige personen zijn immers niet aan de visumplicht onderworpen terwijl andere migranten zonder dit document het Belgische grondgebied betreden.

In het verleden (onder meer omstreeks 1993 en 2000) lag het aantal asielverzoeken zelfs hoger dan het aantal gezinsherenigingen. Wij moeten dus op zoek gaan naar



Figuur 9. *Opsplitsing volgens verblijfsmotief van de visa van lange duur afgeleverd in 2008 (**Bron: 'Visa'-databank van de FOD Buitenlandse zaken / Berekeningen: Schoonvaere Quentin Gédap-UCL**)*

alternatieven om ons een totaalbeeld te vormen van de migratiemotieven die in België spelen.

Ten gevolge van de inwerkingtreding van de verordening van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming, zijn de lidstaten ertoe gehouden statistische gegevens te verstrekken over de afgifte van de eerste verblijfsvergunningen.[9] Een eerste belang dat deze nieuwe gegevens hebben is dat ze betrekking hebben op alle niet-EU-nationaliteiten, ook op die groepen die op grond van hun nationaliteit vrijgesteld zijn van visum-vereisten. Ten tweede, biedt deze nieuwe informatie een nieuwe typologie verblijfsgronden waaronder die van de internationale bescherming. Een derde voordeel ligt hierin dat deze gegevens die op basis van gemeenschappelijke definities worden ingewonnen, vergelijkingen mogelijk maken tussen verschillende landen van de Unie[10].

De gepubliceerde gegevens spitsen zich toe op de afgifte van de eerste verblijfsvergunningen die machtigingen tot een verblijf van meer dan drie maanden vormen. Indien bovendien, de termijn om een nieuwe verblijfstitel af te leveren ter vervanging van de oude titel (en dit op identieke gronden) minstens 6 maanden (na verval van de oude titel) beslaat, dan wordt de afgifte van de nieuwe titel als een eerste machtiging tot verblijf beschouwd. Deze statistische gegevens nemen alleen de verblijfsvergunningen van niet-EU-onderdanen in aanmerking, dat wil zeggen van alle personen die geen EU-nationaliteit hebben[11]. Niettemin moet men de afgifte van een eerste verblijfsvergunning niet altijd als een immigratie beschouwen, omdat sommige personen hier al waren zonder verblijfsverguning of met een titel van minder dan drie maanden. Deze cijfers bieden ons dus een zicht op het fenomeen van de afgifte van verblijfsvergunningen van meer dan drie maanden.

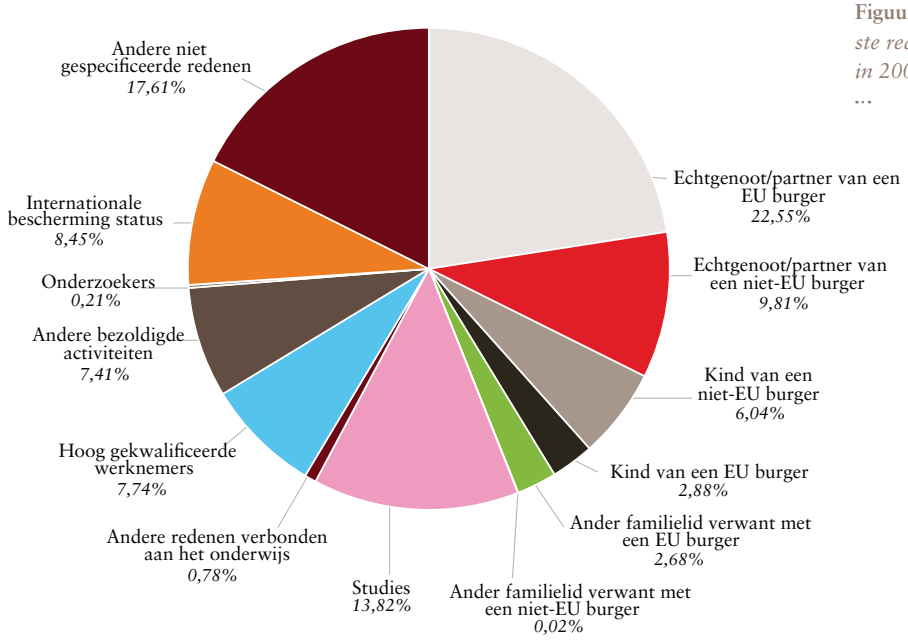
Op de 46.200 eerste verblijfsvergunningen die in België zijn afgeleverd in 2008, werden er 44% afgeleverd voor redenen die verband houden met gezinsbanden.

Op de 46.200 eerste verblijfsvergunningen die in België zijn afgeleverd in 2008, werden er 44% afgeleverd voor redenen die verband houden met

9 Deze gegevens zijn beschikbaar op de website van Eurostat. In principe, moeten de geproduceerde cijfers conform zijn aan de gedetailleerde methodologie die terug te vinden is op de website van Eurostat. Men dient echter voorzichtig te zijn in de interpretatie van voorliggende cijfers, omdat geen enkel element bevestigt dat de gepubliceerde statistieken door België deze methodologie exact opvolgen.

10 Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg die geen statistische gegevens over de verblijfsvergunningen hebben gepubliceerd. Noorwegen, dat geen lid is van de Europese Unie, deed dat wel.

11 Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.



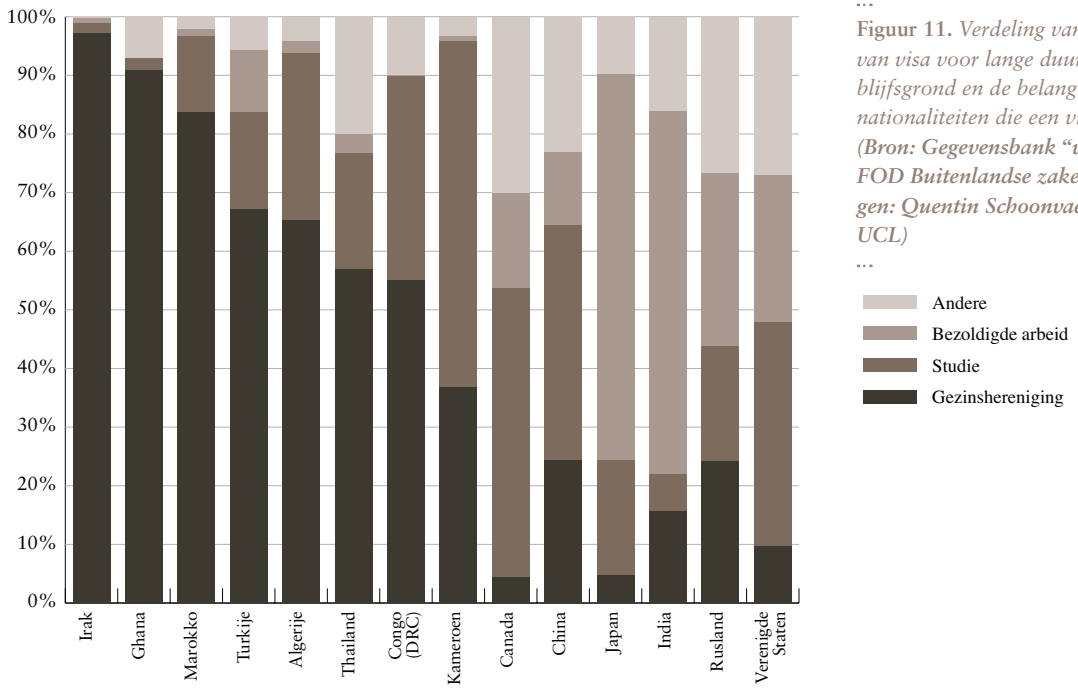
Figuur 10. *Verdeling van de voornaamste redenen voor afgifte verblijfsbewijs in 2008 (**Bron: Eurostat**)*

gezinsbanden. De tweede meest belangrijke eerste verblijfsgrond is de bezoldige activiteit (15,4% van de afgegeven vergunningen, nabij gevolgd door studies (14,6% van de afgegeven vergunningen). Deze categorieën, in detail bekeken, tonen ons dat 22,5% van de verblijfstitels afgeleverd zijn aan personen die een echtgenoot of partner komen vervoegen die een EU-onderdaan is. 10% komt een niet-EU-onderdaan als partner vervoegen. Studies maken zoals gezegd de grond uit van 14% van de afgeleverde vergunningen in 2008. Wat de bezoldigde activiteit betreft stellen we vast dat 'hooggeschoold werk' en andere activiteiten goed zijn voor 7% van de veblijfsvergunningen afgegeven in 2008. Tenslotte maakt internationale bescherming de verblijfsgrond uit voor iets meer dan 8% van de personen die een machtiging voor een verblijf van meer dan drie maanden in België ontvingen.

Het motief of de legale reden voor een komst naar dit land kan verschillen naargelang de nationaliteit van de personen die een visum van lange duur (voor een verblijf van meer dan 90 dagen) hebben gekregen. Bij de nationaliteiten die in 2008 het meeste visa hebben gekregen, onderscheiden wij een eerste groep die in hoofdzaak migreert in het kader van een gezinshereniging. Het gaat hier om stromen vanuit Irak, Ghana, Marokko, Turkije, Algerije, Thailand en de Democratische Republiek Congo. Voor diezelfde nationaliteitsgroepen is het voortzetten van studies het tweede belangrijkste migratiemotief. Aan een tweede groep van Kameroense, Canadese en Chinese staatsburgers wordt minstens 40% van de afgeleverde visa uitgereikt in het kader van het voortzetten van studies. Opvallend is de grote stijging van het aantal visa dat aan Kameroeners wordt afgeleverd om hier verder te studeren. De instroom van een derde groep, die bestaat uit Japanners en Indiërs, is vooral het gevolg van het verkrijgen van een werkvergunning of een beroepskaart (dit geldt voor meer dan 60% van de visa uitgereikt aan deze groep). De migratiemotieven van Russen en Amerikanen zijn minder uitgesproken, maar voor deze beide nationaliteiten geldt dat meer dan de helft van migratiebewegingen te maken heeft met werk of studies.

Let wel: niet alle personen die een visum nodig hebben om het Belgische grondgebied te betreden, vragen er ook altijd een aan. Wij denken hier bijvoorbeeld aan asielzoekers die meestal hun land verlaten om in een ander land bescherming te krijgen. Toch wijzen sommige tekens op een verband tussen de verschillende migratiemotieven. Personen die internationale bescherming genieten, kunnen immers aanspraak maken op gezinshereniging voor hun partner, hun kinderen of voor hun ouders.

Onder de nationaliteiten die het meest eerste verblijfsvergunningen ontvingen in 2008, onderscheiden we

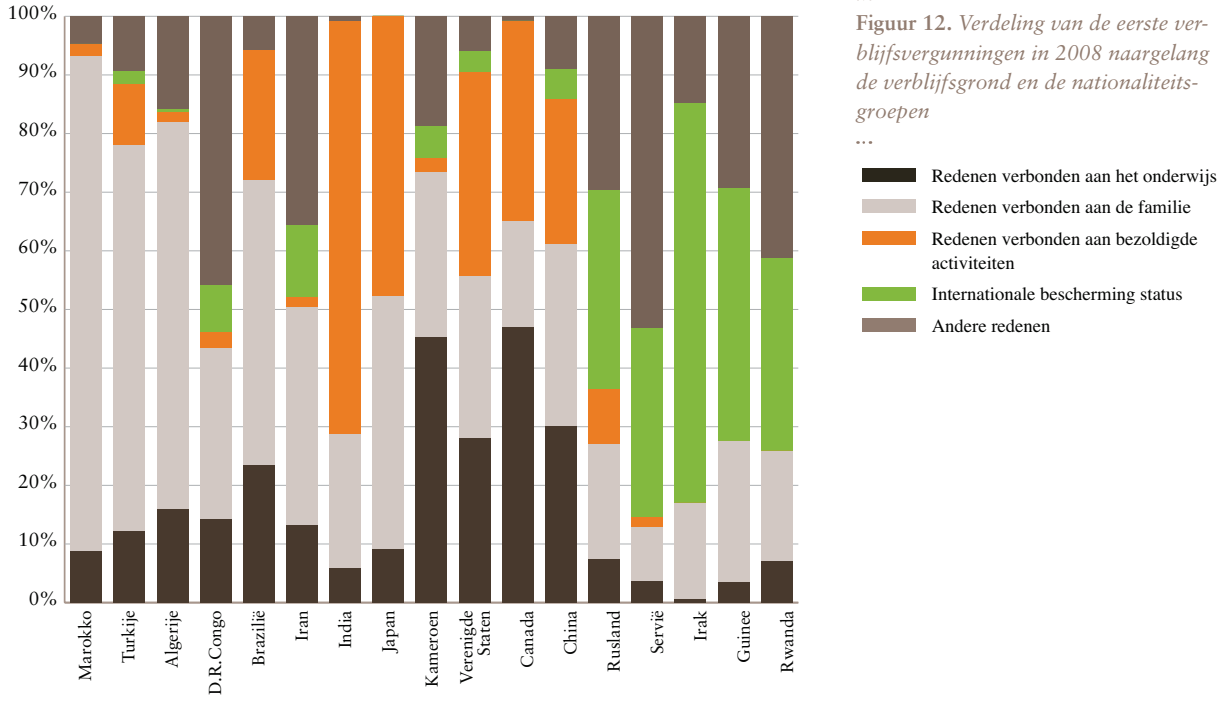


Figuur 11. *Verdeling van afleveringen van visa voor lange duur volgens de verblijfsgrond en de belangrijkste groepen nationaliteiten die een visum ontvingen (**Bron: Gegevensbank "visa" van de FOD Buitenlandse zaken / Berekeningen: Quentin Schoonvaere Gédap-UCL**)*

een eerste groep waarvoor gezinshereniging het bepalende motief is. Het gaat hierbij om Marokkaanse, Turkse, Algerijnse, Congolese, Iraanse en Braziliaanse onderdanen. Merken we ook op dat het motief studie ook voor dezelfde groepen een belangrijk motief uitmaakt, met dien verstande dat ook 'andere' niet gespecifieerde gronden van belang zijn voor vooral Congolezen en Iraniërs. We kunnen ons derhalve de vraag stellen wat onder die 'andere' gronden zo allemaal wordt verstaan. Houdt het verband met problemen bij de registratie van de motieven bij de afgifte van die eerste verblijfsvergunningen? Gaat het om motieven van behoren tot categorieën die niet gerepertorieerd worden in de door Eurostat gepubliceerde statistieken? Wellicht is deze laatste hypothese de juiste, gezien categorieën als humanitaire of medische regularisatie niet in de Eurostat-nomenclatuur worden weerhouden.

Indiërs en Japanners vormen twee groepen waarvoor bezoldigde beroepsactiviteit het belangrijkste motief vormt voor een eerste verblijfsvergunning. Naast hen vinden we Kameroeners, Chinezen, Amerikanen en Canadezen waarvoor het studiemotief het belangrijkst is. Voor Kameroeners en Chinezen is het gezinsherenigingsmotief het tweede belangrijkste, voor Amerikanen en Canadezen vormt werk het tweede belangrijkste motief. Tenslotte is er een vierde groep nationaliteiten waarvoor de belangrijkste verblijfsgrond internationale bescherming is. Het gaat om Russen, Serviërs, Irakezen, Ghanezen en Rwandezen die, de laatste jaren, de voornaamste herkomstlanden van asielzoekers in België vormen. Ook voor hen is de categorie 'andere' niet verwaarloosbaar *(figuur 12)*.

De Eurostat-gegevens over de afgifte en gronden van afgifte van de eerste verblijfsvergunningen geldig voor meer dan drie maanden, zijn een nieuwe bron die het mogelijk maakt de gegevens te vervolledigen die betrekking hebben op de afgifte van visa *(figuur 9)*. Als sommige vaststellingen gelijkaardig zijn, stellen we toch een aantal verschillen vast die verband houden met de verschillende administratieve praktijken die eraan ten grondslag liggen. Zo zien we aan de ene kant de toekenning van de verblijfsmachtiging via de Belgische ambassades in het buitenland en aan de andere kant de afgifte van verblijfsmachtigingen vanop het Belgische grondgebied. Zo begrijpen we beter dat internationale bescherming voor Iraakse burgers de belangrijkste grond is voor verblijfsmachtiging en gezinshereniging voor Iraakse burgers de belangrijkste grond is voor visa. Het is dus altijd belangrijk oog te hebben voor de administratieve en methodologische overwegingen die aan de basis liggen van de realisatie van deze databases.



Figuur 12. *Verdeling van de eerste verblijfsvergunningen in 2008 naargelang de verblijfsgrond en de nationaliteitsgroepen*

2. Asiel en subsidiaire bescherming

2.1. Industrielanden als opvanglanden voor vluchtelingen: mythe of realiteit?

Asielmigratie wordt sinds de sluiting van de grenzen voor economische migratie in 1973-1974 beschouwd als een aspect van migratie waar Europese landen niet omheen kunnen. Hoewel asielzoekers niet weg te branden zijn uit de media, blijft de kennis over het fenomeen en de ontwikkeling ervan vrij beperkt. Voor wij de gegevens over internationale bescherming in België analyseren, lijkt het ons belangrijk om deze vorm van migratie opnieuw in een ruimere context te plaatsen. Opvallend is dat zuiderse landen veel vaker migranten opvangen die crisissituaties ontvluchten, dan landen in het noorden *(figuur 13)*.

Opvallend is dat zuiderse landen veel vaker migranten opvangen die crisissituaties ontvluchten, dan landen in het noorden.

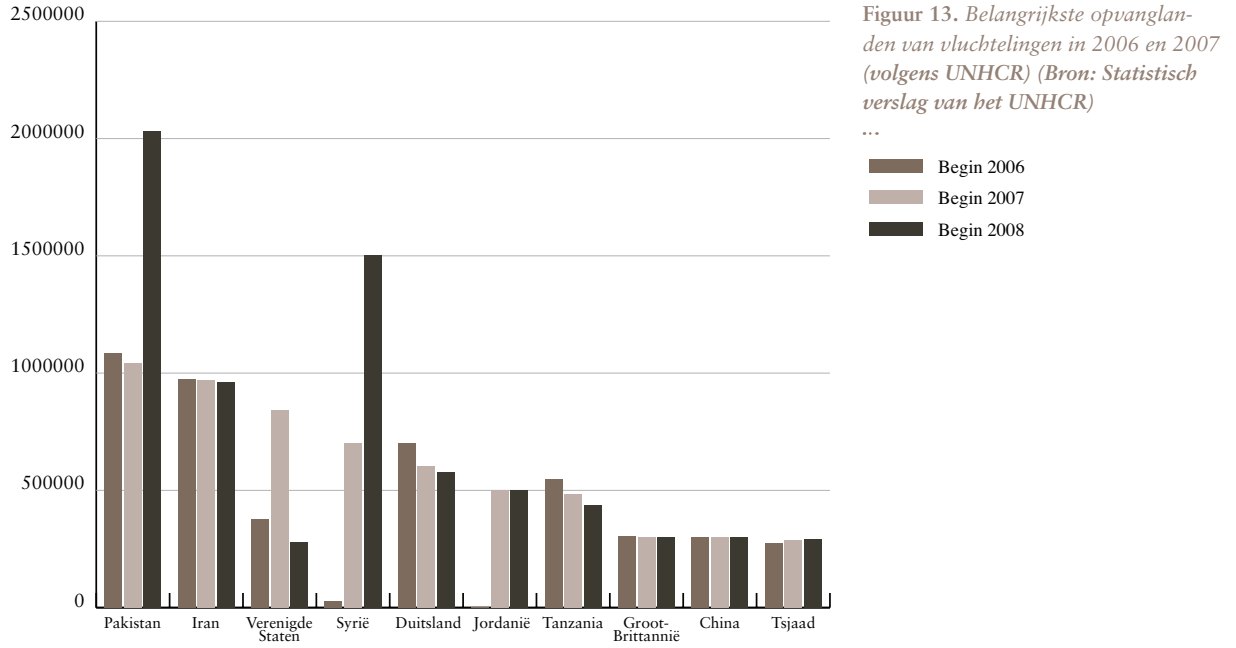
Vanuit Belgisch standpunt lijkt het aantal vluchtelingen groot, maar toch is het aangewezen om eens een vergelijking te maken met het aantal personen die elders als vluchteling of gelijkgestelde geregistreerd staan.

De Verenigde Staten en Duitsland vangen respectievelijk 281.200 en 578.900 personen op die onder de bevoegdheid van het UNHCR (Hoog-Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties) vallen en zijn daarmee de twee belangrijkste noordelijke opvanglanden[12]. Volgens het UNHCR genoten begin 2008 ongeveer 17.500 personen internationale bescherming in België, wat vrij weinig lijkt, gelet op het aantal verzoeken op jaarbasis *(zie punt 2)*. Hiervoor zijn er drie belangrijke redenen: slechts weinig personen worden als vluchteling erkend; sommige personen kunnen beslissen om terug te keren naar hun land van herkomst; en ten slotte worden de meeste vluchtelingen vrij snel Belg (Perrin, 2009).

De andere voornaamste opvanglanden zijn zuiderse landen die vaak zelf problemen hebben. Zo ving Pakistan begin 2008 ruim twee miljoen vluchtelingen op en Iran nagenoeg één miljoen[13]. Volgens het UNHCR ging het meestal om Afghanen. Andere kleinere landen, zoals Tanzania en Tsjaad vangen een vluchtelingenpopulatie van respectievelijk 435.600 en 294.000 personen op. Opvallend in 2006 was de massale instroom van Iraakse vluchtelingen in Syrië en Jordanië. Ook in 2007 kwamen heel wat Iraakse vluchtelingen naar Syrië, waardoor het land begin 2008 het tweede belangrijkste opvangland voor vluchtelingen was (UNHCR, 2008).

12 Het UNHCR benadrukt dat de daling in de Verenigde Staten te wijten is aan een nieuwe manier om deze populatie te tellen.

13 De toename van de vluchtelingenpopulatie in Pakistan heeft te maken met het feit dat Afghanen worden meegeteld die in vluchtelingenkampen verblijven.



Figuur 13. *Belangrijkste opvanglanden van vluchtelingen in 2006 en 2007 (volgens UNHCR) (**Bron: Statistisch verslag van het UNHCR**)*

Dit alles maakt duidelijk dat in een crisissituatie vooral nabijgelegen landen instaan voor de opvang van het merendeel van de migranten die hun land ontvluchten om elders internationale bescherming te vragen. Het UNHCR beklemtoont dan ook dat de figuur van de vluchteling die de industrielanden overrompelt, een mythe is. 86% van de populatie die internationale bescherming geniet, woont en leeft immers in hun streek van herkomst.

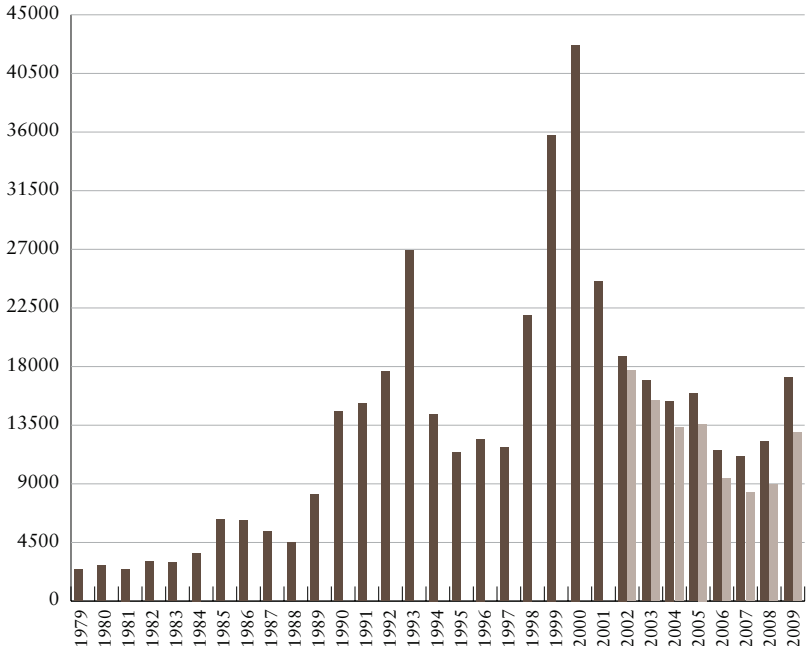
2.2. Evolutie van het asiel in België

Migratie met internationale bescherming als motief, komt het vaakst voor in gebieden die geografisch grenzen aan crisisgebieden. Toch is deze vorm van mobiliteit één van de best gekende aspecten van migratie in België. De voorstelling van enkele gegevens en eenvoudige feiten moet deze specifieke vorm van migratie beter omlijnen.

Het aantal asielzoekers bepalen, mag misschien niet moeilijk lijken, toch blijven enkele methodologische problemen bestaan. De grootste moeilijkheid is uit het aantal asielverzoeken het aantal asielzoekers afleiden. Eén persoon kan immers meerdere keren om asiel verzoeken. De opeenvolgende aanvragen vormen vaak een gevolg van het initiële verzoek. Eén dossier kan echter ook betrekking hebben op verschillende personen (een 'hoofd'asielzoeker, een echtgenote/partner en kinderen). Wij zijn van oordeel dat de indicator om 'asielverzoeken' te meten, moet uitgaan van het aantal personen dat een eerste aanvraag heeft ingediend. Deze indicator is het beste geschikt om een beeld te vormen van de migratiestromen die plaatsvinden met het oog op het verkrijgen van internationale bescherming.

De statistieken die de verschillende asielinstanties publiceren, verwijzen naar het aantal aanvragen. De afdeling van de DVZ die zich bezighoudt met de registratie van asielverzoeken - het 'Bureau R' - publiceert elke maand hoeveel aanvragen in België zijn geregistreerd. In 2008 werden 12.252 aanvragen genoteerd, een lichte stijging in vergelijking met de beide voorgaande jaren. Merk op dat de groei ingezet in het jaar 2008 blijft aanhouden gedurende het jaar 2009, met 17.186 aanvragen opgetekend door het "bureau R". Toch blijft het aantal aanvragen vrij beperkt als wij rekening houden met de instroom van asielzoekers in de afgelopen 20 jaar. Het is al van 1995-1997 of van voor de jaren 1990 geleden dat zo weinig aanvragen werden genoteerd.

Als wij kijken naar de evolutie van het aantal eerste aanvragen, valt vanaf 2002 het almaar groter wordend verschil op tussen meervoudige en eerste aanvragen. In 2002 waren er 6% meervoudige aanvragen. Sinds



...

Figuur 14. *Evolutie van het aantal asielverzoeken in België, 1979-2009 (**Bron: UNHCR tot en met 1987 en DVZ van 1988 tot 2009**)*

...

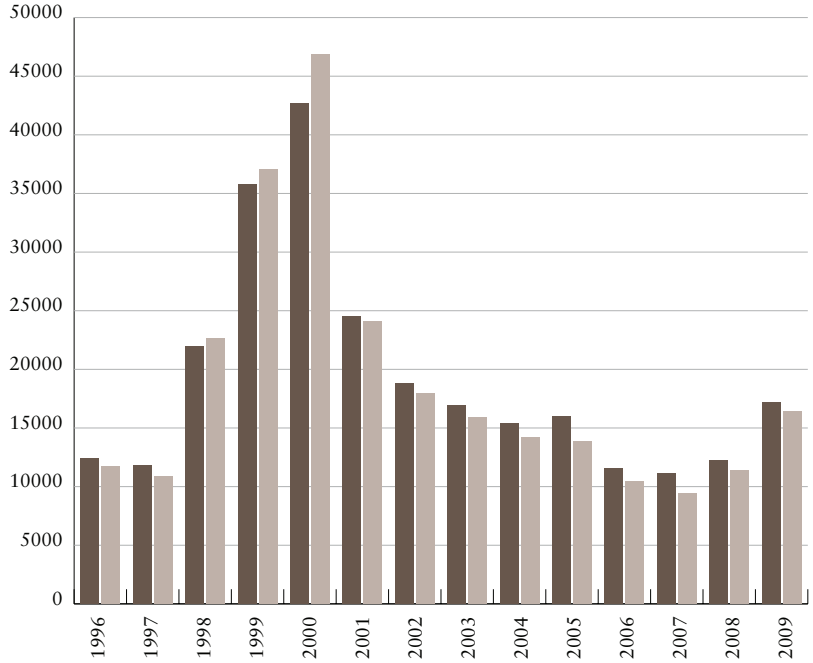
2007 bedraagt dit proportioneel bij benadering 25%. Deze vaststelling toont aan dat het verkieslijk is, de evolutie van de asielinstroom te beoordelen aan de hand van de indicator 'eerste asielverzoek'. En voegen we er aan toe dat het interessant zou zijn meer doortastend onderzoek te doen naar de mechanismen die de basis vormen van de stijging van de meervoudige aanvragen.

De nieuwe Europese regels voor statistieken over migratie en internationale bescherming verplicht de publicatie van statistieken op basis van het aantal verzoekers. Ook de eventuele personen die een asielzoeker vergezellen en deel uitmaken van dezelfde aanvraag, moeten worden meegeteld. Voor 2008 en 2009 schat de Dienst vreemdelingenzaken het aantal nieuwe asielzoekers respectievelijk op 11.395 en 17.200[14]. Voor de voorgaande jaren werd het aantal eerste aanvragen geschat op basis van het Wachtregister (CGKR, 2009b en Perrin, 2009). Met uitzondering van 1998, 1999 en 2000 ligt het aantal asielverzoeken dat het 'Bureau R' van de DVZ heeft geteld, hoger dan het aantal vergezelde asielzoekers met een eerste aanvraag. Tussen 1998 en 2000 lag het aantal vergezellende personen vrij hoog, terwijl het aantal meervoudige aanvragen heel gering was (CGKR, 2009b en Perrin, 2009).

Sindsdien is het aandeel van meervoudige asielverzoeken voortdurend blijven stijgen, terwijl tegelijkertijd de vergezellende personen met meer en meer zijn sinds 2006. Deze nieuwe toename van vergezellende personen verklaart het feit dat het aantal eerste asielverzoekers met vergezellende personen progressief het aantal aanvragen zonder vergezellende personen heeft ingehaald.

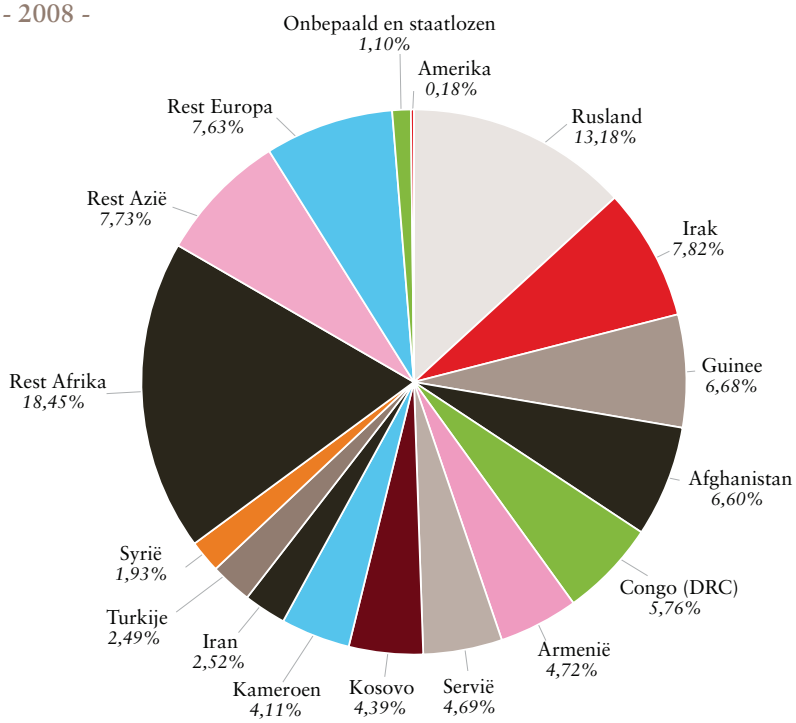
Hoewel de keuze van de indicator om de asielverzoeken te meten tot andere cijfers kan leiden, stellen wij vast dat dezelfde trends zich doorzetten. België maakt momenteel een periode door waarin het aantal asielverzoeken vrij laag is, zeker in vergelijking met de twee voorgaande jaren. Toch is het aantal aanvragen in 2008 opnieuw gestegen en zet deze trend zich ook in 2009 door. Wijst dit op een nieuwe instroom van asielzoekers of gaat het louter om een korte opflakkering die in de lijn ligt van een zich stabiliserende tendens bij het aantal aanvragen?

14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu

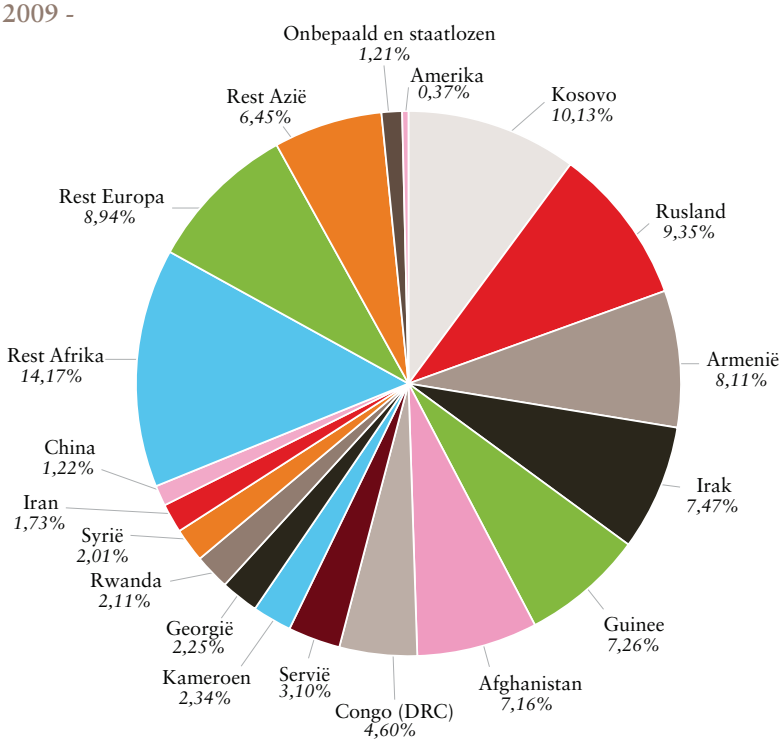


Figuur 15. *Evolutie van het aantal asielverzoeken volgens de definitie om het fenomeen te meten, 1996-2009 (**Bron: DVZ 'Bureau R' en DVZ Wachtregister**)*

- 2008 -



- 2009 -



...

Figuur 16. *Herkomst van de personen die een eerste keer asiel aanvragen in 2008 en 2009*[1] ***(Bron: CGVS)***

...

1 De opsplitsing van de asielzoekers per nationaliteit is berekend op basis van de eerste asielverzoeken. Sinds april 2008 wordt een onderscheid gemaakt tussen Kosovaren en Serviërs. Men moet deze beide groepen samentellen om een vergelijking te kunnen maken met de cijfers over asielverzoeken door Serviërs van de voorgaande jaren.

2.3. Herkomst en nationaliteit

De geleidelijke val van communistische regimes in Centraal- en Oost-Europa en het uiteenvallen van Joegoslavië hebben geleid tot een toename van het aantal asielzoekers in de jaren 1990. Vanaf het begin van de jaren 2000 merken wij een internationalisering wat betreft de herkomst van de asielzoekers (CGKR, 2009a en 2009b). In 2008 is Afrika het eerste continent geworden vanwaar asielzoekers afkomstig zijn. Met dien verstande dat asielzoekers uit veel verschillende landen afkomstig waren. In 2009 zijn het Aziaten die het meeste, nieuwe asielverzoeken hebben ingediend.

Deze stijging van het aantal asielverzoeken van personen van Aziatische herkomst, houdt verband met de stijging van het aantal Armeniërs, Irakezen, Afghanen en ook Georgiërs. Preciseren we ook dat Afghanen, Iraniërs, Irakezen en Chinezen verantwoordelijk zijn voor een hoog percentage meervoudige aanvragen, die variëren, in 2009, van 45% voor de Afghanen tot 69% voor de Iraniërs. Deze vaststelling onderstreept het belang van de juiste indicator om de asielverzoeken in te schatten. Als we alle asielaanvragen van 2009 in rekening brengen (eerste en meervoudige aanvragen), dan vormen de Afghanen de belangrijkste groep die om internationale bescherming vraagt. Als we voor 2009 alleen de eerste asielverzoeken in rekening brengen dan blijken het de Kosovaren te zijn die de grootste groep vormen en vormen de Afghanen de zevende groep.

Wij stellen vast dat personen die internationale bescherming aanvragen, afkomstig zijn uit onstabiele tot heel onstabiele landen, of uit landen waar de levensomstandigheden van sommige bevolkingsgroepen of minderheden zorgwekkend zijn.

In 2008 vormden de Russische onderdanen nog steeds de grootste groep nieuwe aanvragers. We moeten in dit opzicht rekening houden met de splitsing van Servië en Kosovo, die in 2007 nog als één geheel werden genomen en toen de tweede belangrijkste groep vormden. Als we deze beide groepen samen nemen dan bevinden de Serviërs en Kosovaren zich net voor de Irakezen. Onderlijnen we ook de stijging in vergelijking met 2007 van het aantal eerste asielverzoeken die werden ingediend door Guineërs en Afghanen, die in 2008 respectievelijk de derde en de vierde groep van nieuwe aanvragers vormen. In 2009 zijn het de Kosovaren die het hoogst aantal nieuwe asielverzoeken indienden, waardoor dit cijfer verdriedubbelde in vergelijking met het jaar daarvoor. De Russische onderdanen, waarvan het aantal eerste aanvragen stabiel is gebleven in vergelijking met 2008 werd de tweede belangrijkste groep, terwijl zij de eerste plaats innamen sinds 2006. Merken we ook de stijging op van de eerste aanvragen door Armeniërs, die verdubbeld zijn in de loop van één jaar. Hoewel niet alle asielverzoeken ingewilligd zullen worden, stellen wij vast dat personen die internationale bescherming aanvragen, afkomstig zijn uit onstabiele tot heel onstabiele landen, of uit landen waar de levensomstandigheden van sommige bevolkingsgroepen of minderheden zorgwekkend zijn.

2.4. Erkenning

Net zoals de aanvragen kunnen de statistieken over beslissingen verschillen naargelang de bron. De cijfers die het CGVS in zijn asielstatistieken publiceert, houden alleen rekening met de beslissing die het CGVS zelf heeft genomen. Er moet echter rekening worden gehouden met de beslissingen van alle organisaties die op een of andere manier betrokken zijn bij de asielprocedure (DVZ, CGVS, Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en VBV[15] voor 2007). Op de website van Eurostat vinden wij schattingen terug van de Dienst vreemdelingenzaken over alle genomen beslissingen (CGVS + VBV tot en met 2006 en CGVS + RVV in 2007). De overgrote meerderheid van de positieve beslissingen wordt door het CGVS genomen. Bij de VBV stellen wij echter grote schommelingen in het aantal positieve beslissingen vast. In 2001 neemt de VBV 23% van de positieve beslissingen. Dat percentage daalt naar 3% in 2004 en stijgt vervolgens opnieuw in 2005 en 2006 tot respectievelijk 17% en 21% van de positieve beslissingen. In 2007 was de RVV goed voor 18% van de erkenningen voor internationale bescherming.

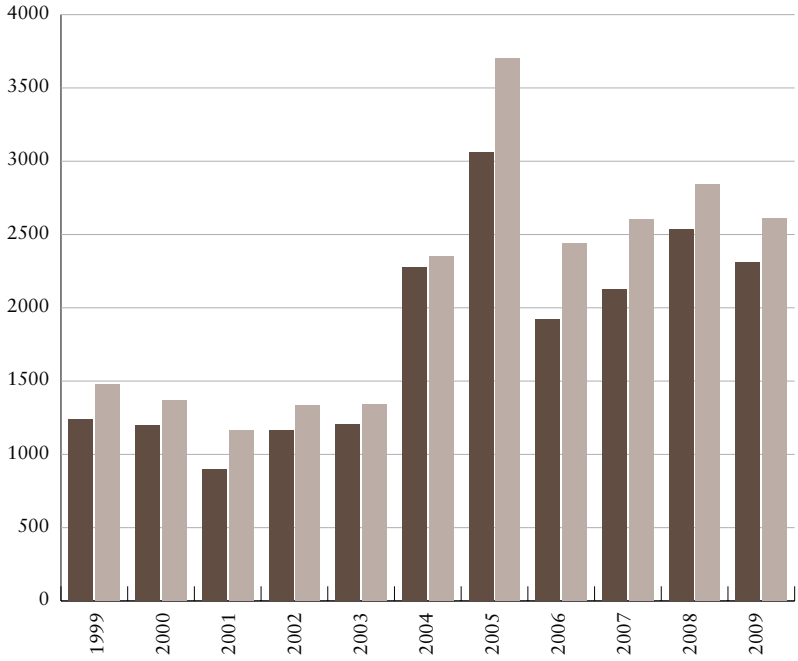
Na een lichte stijging tussen 2000 en 2003 steeg het aantal erkenningen fors in 2004 en 2005, vooral door het gestegen aantal toekenningen van internationale bescherming aan Russische vluchtelingen van Tsjetsjeense afkomst (CCKR 2009b). De vermindering van het aantal erkenningen van Russen leidde tot een daling van het aantal positieve beslissingen in 2006. In 2007 en 2008 stijgt het aantal beslissingen echter

15 Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen.

opnieuw (in 2007 met ongeveer 2.600 positieve beslissingen). Als wij ervan uitgaan dat het aantal positieve beslissingen door de RVV nagenoeg stabiel is gebleven, kunnen wij het aantal positieve beslissingen in 2008 schatten op ongeveer 3.000. Deze stijging heeft ongetwijfeld te maken met de invoering van de subsidiaire bescherming in 2006 (de eerste beslissingen om dit soort bescherming te verlenen, werden in oktober 2006 genomen). In 2009, stellen we een vermindering van het aantal erkende vluchtelingenstatuten of toekenning van subsidiaire bescherming door het CGVS vast. In 2007 waren Russen de grootste nationaliteitsgroep die internationale bescherming genoot. In 2008 en 2009 zijn het vooral de Irakezen die dit soort bescherming genieten. Let wel: de Russen genieten nog vaker het statuut van vluchteling en de verlening van subsidiaire bescherming ligt vooral aan de basis van de toename van het aantal positieve beslissingen ten gunste van de Irakezen. Opvallend is ook de stijging in het toekennen van het statuut van vluchteling aan Guinezen. Deze groep bekleedt de derde plaats in de lijst van het grootste aantal positieve beslissingen in 2008.

In 2009 vormen de Afghanen dan weer de tweede belangrijkste groep die een 'positieve beslissing' ontvingen. Net zoals bij de Irakezen het geval is, draagt de toekenning van subsidiaire bescherming in grote mate bij tot dit gegeven. Het gaat immers om 45% van de positieve beslissingen. In vergelijking met het vorige jaar, blijkt de belangrijkste daling van het aantal positieve beslissingen die geregistreerd werd in 2009 Serviërs en Russen te treffen. Omgekeerd kennen Chinezen, Irakezen, Afghanen, Iraniërs, Kosovaren en Kameroenezen een stijging van het aantal positieve beslissingen in 2009. De vaststelling dringt zich op dat het gaat om mensen die afkomstig zijn uit landen waar de politieke situatie of de bescherming van bepaalde minderheden de laatste maanden niet verbeterd is.

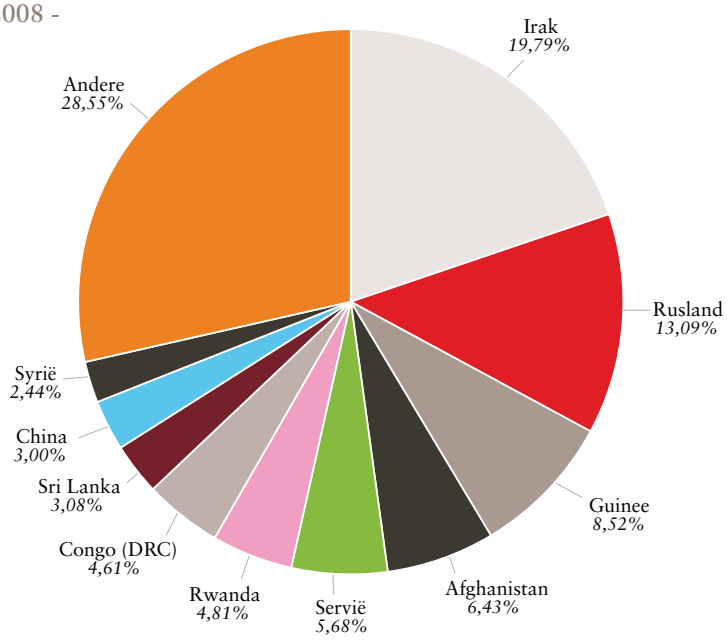
In 2007 waren Russen de grootste nationaliteitsgroep die internationale bescherming genoot.
In 2008 en 2009 zijn het vooral de Irakezen die dit soort bescherming genieten.



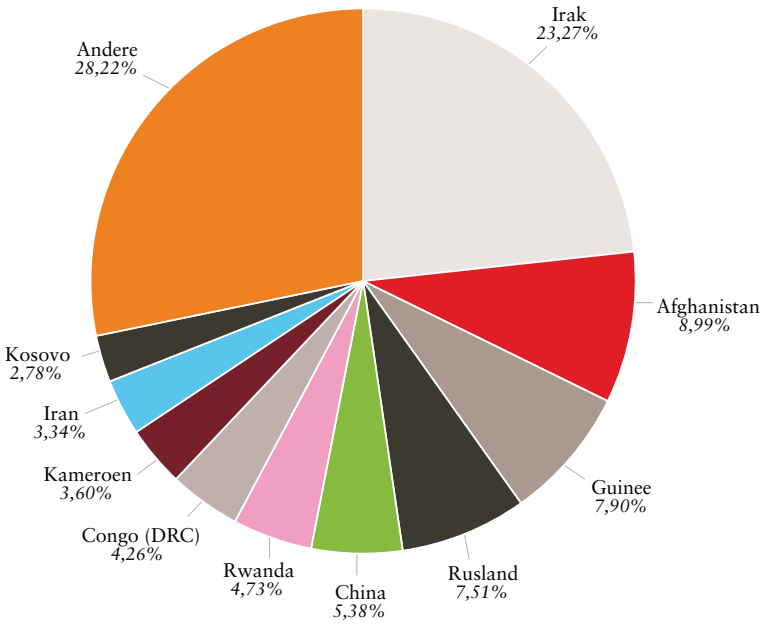
Figuur 17. *Evolutie van het aantal positieve beslissingen volgens het type bescherming 1999-2009*[1] ***(Bron: CGVS en Eurostat (berekeningen Dienst vreemdelingenzaken).***

1 Voor 2008 en 2009, werd het aantal positieve beslissingen van de RVV geschat op basis van het erkenningspercentage van de RVV. (http://www.rvv-cce.be).

- 2008 -



- 2009 -

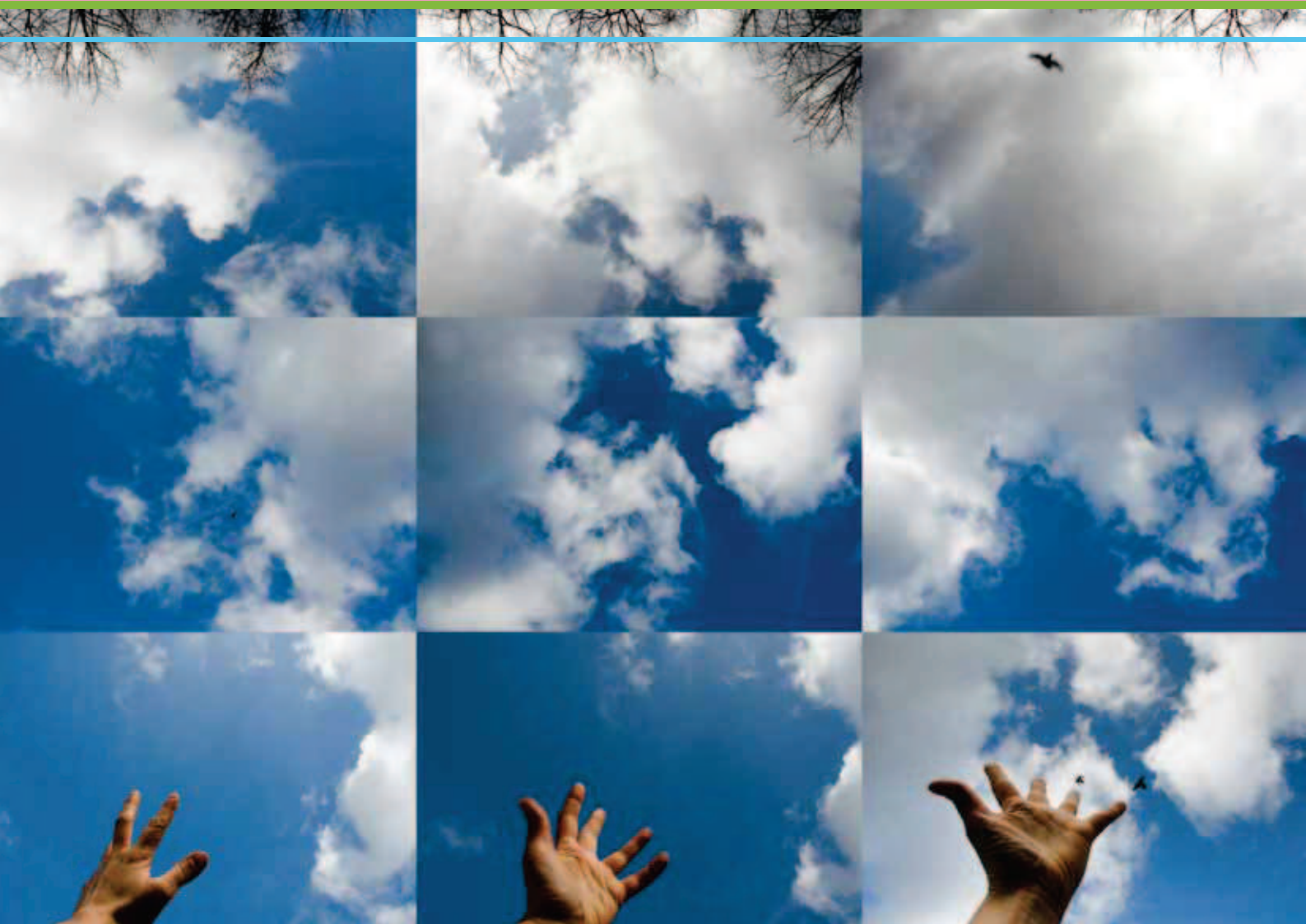


...

Figuur 18. *Voornaamste nationaliteiten die een positieve beslissing van het CGVS hebben gekregen in 2008 en 2009 (**Bron: CGVS**)*

...

B. UITDAGINGEN



1. De rechten van onverwijderbare personen moeten worden versterkt

De Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten vraagt dat het Stockholm-programma de grondrechten versterkt van onverwijderbare personen.

Het begrip 'onverwijderbare personen' verwijst naar personen die onwettig in de EU verblijven, maar om praktische of juridische redenen niet effectief verwijderd kunnen worden. Hierdoor komen deze personen in een juridische schemerzone terecht, waar hun grondrechten onvoldoende beschermd worden.

Over de verschillende redenen waarom een vreemdeling niet kan worden verwijderd, hebben wij het in het Jaarverslag Migratie 2008 van het Centrum uitvoerig gehad[16]. Indien het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens elke verwijdering, die mogelijk leidt tot de dood of tot mishandeling, verbiedt, dan nog bevatten de internationale beschermingsprocedures die deze bescherming concreet dient uit te werken ook uitsluitingen en is het beleid dat deze bescherming moet toekennen onderhevig aan veranderingen. Daarenboven kan het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven de uitvoering van een verwijderingsmaatregel verhinderen. Daarnaast genieten bepaalde kwetsbare groepen bescherming tegen verwijdering, zoals niet-begeleide minderjarige vreemdelingen op basis van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Maar de onverwijderbaarheid van een vreemdeling kan ook ontstaan wanneer materiële obstakels de verwijdering verhinderen: bijvoorbeeld wanneer de identiteit niet kan worden vastgesteld (er bestaan geen bevoegde instanties om identiteits- of reisdocumenten af te leveren, of de bevoegde instanties willen of kunnen ze niet afleveren), of wanneer er geen transportmiddelen beschikbaar zijn. Al deze oorzaken tonen aan dat de kwestie van de status en de rechten van onverwijderbare personen niet onderschat mag worden.

In de praktijk gaan de verschillende EU-landen op heel uiteenlopende manieren met deze groep om. In sommige landen bepalen de oorzaak of de duur van de onverwijderbaarheid hoe deze personen worden behandeld. Andere landen behandelen iedereen op dezelfde manier, ongeacht hun persoonlijke situatie. Overal geldt echter dat onverwijderbare personen, meestal maar beperkt toegang hebben tot bepaalde grondrechten, zoals het recht op gezondheid, huisvesting, onderwijs en arbeid. Onverwijderbare personen hebben los van hun persoonlijke situatie allemaal iets gemeen: ze verblijven allemaal onregelmatig in de EU en het nationale recht of de bepaling m.b.t. internationale bescherming bieden geen uitzicht op een wettig verblijf. Doorgaans hebben ze zelfs helemaal geen status in het land waar ze verblijven.

Onverwijderbaarheid mag in feite niet als een louter tijdelijk fenomeen worden beschouwd. De ervaring leert dat sommige onverwijderbare personen dit voor een langere periode blijven, vaak zelfs meerdere jaren. De meesten van hen kunnen om redenen buiten hun wil om niet terugkeren naar hun land van herkomst. Ze hebben vaak affectieve, sociale of economische banden met het land waar ze verblijven.
De Europese wetgeving moet de grondrechten van deze personen dus beter beschermen en hun recht op onderwijs, gezondheid, voldoende voeding, huisvesting en arbeid veiligstellen. Een dergelijk wettelijk kader zou ook de mogelijkheid moeten voorzien om toegang tot een wettig verblijf te krijgen.

De Europese wetgeving moet de grondrechten van de onverwijderbare personen beter beschermen. Een dergelijk wettelijk kader zou ook de mogelijkheid moeten voorzien om toegang tot een wettig verblijf te krijgen.

De Europese Unie steunt op de principes van vrijheid, democratie en respect voor de grondrechten en de rechtsstaat. Bovendien hebben de lidstaten internationale mensenrechtenverdragen goedgekeurd die ook van toepassing zijn op onverwijderbare personen. Grondrechten zijn immers geen privilege, maar gelden voor alle mensen, ongeacht of ze hier al dan niet wettig verblijven. In dit verband heeft de Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten - waar het Centrum deel van uitmaakt[17] - positief gereageerd op de belangstelling die de Europese Commissie voor deze doelgroep heeft getoond in het kader van de agenda voor het Stockholm-programma. Dit is het meerjarenprogramma dat de bakens uitzet voor het Europese beleid op het vlak van justitie en interne aangelegenheden voor de periode 2010-2014 waarvan de eindversie op 10 december op de Top van staatshoofden en regeringsleiders werd goedgekeurd. In haar mededeling van juni 2009 over het Stockholm-programma verklaarde de Europese Commissie: "*…al te vaak kunnen verwijderingsmaatregelen niet worden uitgevoerd omwille*

16 Zie Jaarverslag Migratie 2008, p. 51.

17 Zie kaderstuk 'Over de Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten', p. 45.

van juridische of praktische hinderpalen." Volgens de Commissie moet de Europese Unie *"bij ontsteltenis van duidelijke regelgeving nadenken over de mogelijkheid om gemeenschappelijke normen vast te leggen voor de aanpak van migranten in onwettig verblijf, die niet uitgewezen kunnen worden.*" In de eindtekst van het Stockholm-programma is echter geen rechtstreekse verwijzing naar deze doelgroep terug te vinden, hoewel in een passage wordt gewezen op het belang van een terugkeerbeleid: "*Een doeltreffend en duurzaam terugkeerbeleid is een essentieel bestanddeel van een goed georganiseerd Europees migratiesysteem. De Europese Unie en de lidstaten moeten grotere inspanningen leveren om derdelanders te repatriëren die er onwettig verblijven. Hiervoor moeten de nodige financiële middelen worden vrijgemaakt. Bij de uitvoering van dit beleid moet het 'non-refoulement beginsel' strikt worden nageleefd. Dit geldt ook voor de grondrechten en de waardigheid van personen die worden uitgewezen. De voorkeur moet worden gegeven aan vrijwillige terugkeer, maar men moet wel over de nodige middelen beschikken om zo nodig personen te dwingen om terug te keren.*" Desondanks blijven zowel het Centrum als de Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten aandacht vragen voor de problemen van bepaalde groepen onverwijderbare personen.

De Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten maakt zich vooral zorgen over het uitblijven van een gezamenlijk wetgevend Europees initiatief voor deze doelgroep. Momenteel is de richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die onwettig op hun grondgebied verblijven, het enige houvast over deze kwestie in het gemeenschapsrecht. Overweging 12 *"Er dient een regeling te worden getroffen voor onderdanen van derde landen die onwettig verblijven, maar nog niet kunnen worden verwijderd"* brengt één van de situaties in kaart die op nationaal vlak moeten worden geregeld. Het betreft dan zowel de vormvereisten voor de schriftelijke bevestiging van hun specifieke situatie als de voorziening in hun elementaire levensbehoeften.

De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevat weinig uitspraken over de situatie van personen die internationale bescherming nodig hebben en niet verwijderd werden. Er is het arrest Sisojeva tegen Letland: *"Het is niet voldoende dat het land van verblijf niet overgaat tot verwijdering van de betrokken persoon; het moet ook - zo nodig met positieve maatregelen – de persoon de middelen bezorgen om het recht in kwestie (i.e. art. 8) zonder inmenging uit te oefenen (§104).*" Bovendien preciseert het Europees Hof van Justitie, in zijn arrest Kadzoev v. Bulgarije van 30 november 2009, dat artikel 15 van de 'terugkeerrichtlijn', dat de maximale detentietermijn vastlegt met het oog op de verwijdering, als volgt moet worden geïnterpreteerd: alleen een reëel perspectief op verwijdering volgens de termijnen vastgelegd in lid 4 en 5 van hetzelfde artikel, komt overeen met een redelijk vooruitzicht op verwijdering. Van een reëel perspectief op verwijdering is geen sprake indien toelating tot een derde land binnen deze termijnen weinig waarschijnlijk lijkt.

Daarom moet volgens ons op Europees niveau of zeker op nationaal niveau worden vastgelegd, wat - met volledige inachtneming van hun grondrechten - dient te gebeuren met personen die worden vrijgelaten omdat ze geen redelijk vooruitzicht op verwijdering hebben. Ongetwijfeld betreft het hier onder meer onverwijderbare personen.

Welke status zouden deze personen kunnen of moeten krijgen?

Artikel 14 van de 'terugkeerrichtlijn' geeft aan welke elementaire bestaansvoorwaarden in acht moeten worden genomen:

» De eenheid van het gezin handhaven
» Dringende medische zorg verstrekken en essentiële medische behandelingen in geval van ziekte uitvoeren
» Toegang tot het basisonderwijs voor minderjarigen
» Rekening houden met de speciale behoeften van kwetsbare personen

Onverwijderbare personen moeten net als alle personen die onwettig in een land verblijven, toegang krijgen tot zowel gratis juridische bijstand als kosteloze rechtsbijstand. Dit laatste blijkt uit het arrest van het Hof in de zaak Anakomba Yula v. België. In deze zaak oordeelde het Hof dat artikel 668[18] van het Gerechtelijk

18 Art. 668 GW *"Rechtsbijstand kan onder dezelfde voorwaarden worden verleend aan:*
a) vreemdelingen, overeenkomstig de internationale verdragen;
b) onderdanen van een Lid-Staat van de Raad van Europa;
c) enig ander vreemdeling die op regelmatige wijze in België zijn gewone verblijfplaats heeft of die op regelmatige wijze verblijft in één van de lidstaten van de Europese Unie;
d) alle vreemdelingen, in de procedures waarin is voorzien bij de wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen."

Wetboek dat kosteloze rechtsbijstand voor personen in onwettig verblijf in België uitsluit, weliswaar bepaalde legitieme doelen nastreefde zoals de Belgische regering voorhield (te weten: openbare financiën alleen besteden aan vreemdelingen die een zekere band met België hebben; illegale immigratie ontraden; de wederkerigheid van kosteloze rechtsbijstand tussen Belgen in het buitenland en vreemdeling in België garanderen), maar toch een schending inhield van het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank (artikel 6 EVRM) en van het recht op gelijke behandeling (artikel 14 EVRM). Het leidt immers tot een verschillende behandeling wat betreft de toegang tot rechtbanken tussen personen die hier wettig en personen die hier onwettig verblijven. Dit verschil kan alleen om dringende redenen worden gerechtvaardigd, wat in de praktijk niet het geval is.

Resten nog belangrijke kwesties, zoals de toegang tot de arbeidsmarkt voor onverwijderbare personen, het afleveren van een tijdelijke of definitieve verblijfstitel aan deze personen en hun toegang tot menswaardige levensomstandigheden. De Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten bereidt voor het eerste kwartaal van 2010 een standpunt voor over dit aspect van de problematiek van onverwijderbare personen.

In ieder geval kan België bij de omzetting van de 'terugkeerrichtlijn' - wat voor 24 december 2010 moet gebeuren - al enkele maatregelen nemen om de situatie te verbeteren van onverwijderbare personen. Volgens artikel 14 §2 van de richtlijn moeten lidstaten personen waarvan de verwijdering is uitgesteld, een schriftelijke bevestiging bezorgen dat de verwijderingbeslissing voorlopig niet zal worden uitgevoerd. Het uitstel kan het gevolg zijn van een mogelijke schending van het non-refoulementbeginsel, van het opschortende effect van een beroepsprocedure tegen de verwijderingbeslissing, van de fysieke of mentale toestand van de persoon in kwestie, of van technische redenen, zoals het ontbreken van transportmiddelen of wanneer de identiteit niet kan worden vastgesteld. Naast dit document dat de tijdelijke onverwijderbaarheid bevestigt, zouden deze personen ook een aantal basisrechten moeten krijgen *(zie hiervoor)*. Hierdoor creëert men een nieuwe volwaardige tijdelijke status voor onverwijderbare personen en maakt men een einde aan een juridisch schemergebied.

Over de Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten

De Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten is het netwerk van Nationale Instituten voor de Bescherming en Bevordering van Mensenrechten dat door de Verenigde Naties in Europa is erkend en bekrachtigd volgens de zogenaamde Principes van Parijs (www.nhri.net). Deze principes bepalen de bevoegdheden en competenties van de NMRI: de bescherming en de bevordering van de mensenrechten. Zij krijgen hiervoor een zo ruim mogelijk mandaat dat duidelijk is vastgelegd in een oprichtingsakte of een wettekst. De samenstelling van het nationale instituut en de benoeming van de leden moet verlopen volgens een procedure die de nodige garanties biedt dat alle maatschappelijke actoren die actief zijn op het vlak van bescherming en bevordering van mensenrechten, vertegenwoordigd zijn. De autonome werking van het instituut moet ook gewaarborgd zijn (het moet alle kwesties die onder zijn bevoegdheid vallen, ongehinderd kunnen onderzoeken, het moet iedereen kunnen horen, het moet over alle nodige informatie en documenten kunnen beschikken om te oordelen over situaties die tot zijn bevoegdheid behoren, het moet het publiek rechtstreeks kunnen aanspreken enz.). Een nationaal instituut kan gemachtigd worden om klachten over individuele situaties te ontvangen en te behandelen. De Europese Groep bestaat uit verschillende leden die zopas een standpunt hebben geformuleerd over onverwijderbare personen. Dit document werd voorbereid door de leden van het expertisenetwerk asiel en migratie dat door het Duitse Mensenrechteninstituut en het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding wordt gecoördineerd. Het Centrum is het officiële nationale mensenrechteninstituut (type B) voor België. Momenteel loopt de aanvraag om opnieuw als nationaal instituut te worden erkend.

Studie over niet-geharmoniseerde beschermingsstatussen in Europa

De Europese Commissie en de nationale contactpunten van het Europese migratie netwerk hebben een overzicht[19] opgevraagd van alle nationale beschermingsstatussen die op Europees vlak niet geharmoniseerd zijn. De studie van de situatie in België, werd op vraag van het Belgische Contactpunt van het Europees migratienetwerk gerealiseerd door de KUL en de UA en is bijzonder interessant wanneer ze wordt gelinkt aan de thematiek van onverwijderbare personen. De studie wijst immers op de *'protection gap'* waarmee deze mensen worden geconfronteerd.[20]

De studie somt de verschillende statussen op die in het Belgische recht aan bod komen en deelt ze op in twee categorieën:

» De vormen van bescherming die vreemdelingen genieten tegen externe factoren die gevolgen kunnen hebben voor de positie van de aanvrager in zijn land van herkomst (vervolging, foltering, burgeroorlog, het ontbreken van gepaste verzorging bij een ernstige ziekte). Deze vormen van bescherming gaan meestal gepaard met een vaste procedure en vragen geen uitoefening van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Het gaat onder meer om de volgende formele statussen: tijdelijke bescherming, de status van vluchteling, subsidiaire bescherming (geharmoniseerd op Europees vlak), tijdelijke nationale bescherming en de machtiging tot verblijf om medische redenen. Het betreft ook informele statussen: eenvoudige handelingen zoals het stopzetten van het onderzoek van asieldossiers (per nationaliteit), de clausule om na te gaan of een verwijdering in overeenstemming is met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, de humanitaire clausule of het verdagen van bevelen om het grondgebied te verlaten die uitgeprocedeerde asielzoekers hebben ontvangen Een laatste vorm van bescherming binnen deze categorie, is die van personen in een kwetsbare positie die gevaar lopen om te worden uitgebuit, zoals de bescherming van slachtoffers van mensenhandel (geharmoniseerd op Europees vlak) en van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

» De vormen van bescherming tegen interne factoren, die vreemdelingen moeten beschermen tegen het al dan niet handelen van de Belgische overheid in weerwil van zijn internationale verplichtingen. Het gaat hier ondermeer om de machtiging tot verblijf voor prangende humanitaire situatie, de opschorting van de verwijdering van gezinnen met schoolgaande kinderen, de opschorting van verwijdering wanneer er huwelijksplannen zijn of wanneer iemand in de fysieke onmogelijkheid verkeert om met het vliegtuig te reizen. Verder hebben deze vormen van bescherming te maken met het recht op dringende medische hulp voor personen die hier onwettig verblijven en het recht op financiele of materiële bijstand voor bepaalde categorieën personen in onwettig verblijf.

Het beschrijvende deel van de studie bevat vergelijkende tabellen die een totaalbeeld van de situatie in België schetsen. Er is ook nog een analytische afsluiter die de belangrijkste vaststellingen en de problemen die de studie aankaart, op een rijtje zet. Iedereen die wil weten wat er op het vlak van de internationale bescherming speelt, moet deze studie absoluut gelezen hebben!

19 De volledige tekst (in het Engels) van deze studie vindt u op de website van het Belgisch Contactpunt van het Europees migratienetwerk: http://www.dofi.fgov.be/nl/1024/frame.htm

20 pp. 122 en 123

2. Verzoeken op basis van Artikel 9ter als internationale beschermingstatus?

2.1. Grondwettelijk Hof

"Wanneer, na de verwerping van zijn regularisatie-aanvraag, de vreemdeling om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid verkeert om gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, kan hij evenwel niet van het grondgebied worden verwijderd.

Wanneer het gaat om een minderjarige vreemdeling, die om medische redenen, in de onmogelijkheid verkeert om gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, moet bovendien zijn recht op eerbiediging van het gezinsleven worden gevrijwaard door de waarborg van de aanwezigheid van zijn ouders aan zijn zijde, en dit zolang de voormelde absolute onmogelijkheid bestaat.

In dat geval dient de bevoegde overheid, al dan niet op aanvraag, zich te vergewissen van de werkelijkheid en de ernst van de absolute onmogelijkheid om, wegens medische redenen, het grondgebied te verlaten."[21]

Het Grondwettelijk Hof (GH) vatte in vermeld citaat zeer kernachtig de verantwoordelijkheid van de Belgische staat ten aanzien van het gebod van artikel 3 EVRM, in dit geval voor personen met een medische aandoening, samen. De Belgische wetgever zette daarnaast artikel 15 van de richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004[22] om in Belgisch recht via de creatie van een artikel 9ter en een artikel 48/4 in de wet van 15 december 1980. Artikel 15 van de richtlijn definieert het begrip *'ernstige schade'* die bepaalde personen dreigen te lijden en aan wie, om die reden, het voordeel van subsidiaire bescherming moet worden toegekend door de lidstaten, onder andere als *'foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst'*. Mits deze wetsbepaling komt België toe aan zijn verplichting tegenover Europa betreffende de erkenning van personen die internationale bescherming behoeven. Ondanks het gegeven dat de subsidiaire beschermingstatus tegemoetkomt aan het absolute gebod van artikel 3 van het EVRM, biedt dit laatste wel een bredere bescherming dan het voorgaande. De subsidiaire bescherming status kent immers een aantal uitsluitingprincipes, net als de andere vormen van internationale bescherming[23].

Terugkomend op de artikels 9ter en 48/4 zien we dat de subsidiaire beschermingsstatus in België kan toegekend worden volgens 2 verschillende procedures, afhankelijk van een verschillende beoordelingsgrond, medisch of niet medisch. Het GH oordeelde al in zijn arrest nr.95/2008 van 26 juni 2008 dat *"de keuze van de wetgever om twee verschillende procedures in te voeren voor de toekenning van subsidiaire bescherming naargelang de aanvraag tot het verkrijgen van bescherming tegen een onmenselijke of vernederende behandeling wordt gemotiveerd door de gezondheidstoestand van de aanvrager dan wel door een andere reden, op zich niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet."*[24] Dit betekent echter niet dat er verschillende en dus meer voorwaarden bij de een als bij de ander mogen opgelegd worden om toegang te krijgen tot deze procedures. Zo vatte het GH op 26 november 2009 het arrest nr.193/2009 inzake de aanvraag tot het verkrijgen van bescherming tegen een onmenselijke of vernederende behandeling gemotiveerd door de gezondheidstoestand van de aanvrager, waarin zij stelt: *"Door de aanvragers van subsidiaire bescherming die zich beroepen op een ernstige ziekte, een ontvankelijkheidvoorwaarde op te leggen die niet wordt opgelegd aan de andere aanvragers van subsidiaire bescherming terwijl die laatsten geen objectieve elementen kunnen aanvoeren die even gemakkelijk verifieerbaar zijn als een medische motivering, brengt artikel 9ter een verschil in behandeling teweeg tussen die twee categorieën van aanvragers. Ook al kan het objectieve criterium van de grond van de aanvraag tot bescherming rechtvaardigen dat verschillende instanties worden belast met het onderzoek ervan, toch is dat criterium niet pertinent voor de verplichting om te beschikken over een identiteitsdocument of om de onmogelijkheid zulk een document in België te verwerven aan te tonen."*[25]

De subsidiaire beschermingsstatus in België kan toegekend worden volgens 2 verschillende procedures, afhankelijk van een verschillende beoordelingsgrond, medisch of niet medisch.

21 GH, 20 september 2006, Arrest nr. 141/2006, punt B.7.

22 *"inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming."*

23 Voor een verdere uitwerking, zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 51 e.v.

24 GH, 26 November 2009, Arrest nr. 193/2009, B.4.1.

25 GH, 26 November 2009, Arrest nr. 193/2009, B.6.

De kwestie van het identiteitsprobleem binnen het verzoek 9ter[26] en de ontoegankelijkheid van de subsidiaire beschermingsprocedure op medische basis lijkt hier mee van de baan te zijn. Echter, wettelijk gezien voorziet artikel 9ter§1 van de wet van 15 december 1980 de voorwaarde dat een identiteitsdocument dient neergelegd te worden alvorens het verzoek ontvankelijk verklaard kan worden én artikel 7§1, 1° van het KB[27] het gegeven dat de aanvrager een afschrift van zijn nationaal paspoort of identiteitskaart of de motivering waarom hij deze niet kan voorleggen bij het verzoek dient toe te voegen. Ten slotte zal de betrokkene het origineel van zijn identiteitsdocumenten dienen te tonen bij de woonstcontrole op straffe van negatieve uitkomst en dus onontvankelijkheid van zijn verzoek[28]. In de praktijk, dienen we af te wachten op welke wijze de DVZ dit arrest concreet zal toepassen. Op welke wijze en op basis van welke bronnen zal de DVZ onderzoek voeren naar de nationaliteit of identiteit van betrokkene indien hij of zij geen paspoort of identiteitskaart, noch afdoende motivering voor het gebrek aan, kan voorleggen? Ook kan men zich afvragen op welke wijze de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) over deze beslissingen zal oordelen? Zal en kan de huidige wettigheidcontrole door de RVV afdoende zijn voor het beoordelen van verzoeken in beroep tegen een beslissing van onontvankelijkheid omdat de DVZ geen geloof hecht aan de verklaringen van betrokkene omtrent zijn afkomst? Dient het hele debat over de toekenning van volle rechtsmacht[29] aan de RVV inzake verzoeken op grond van artikel 9ter niet opnieuw geopend en tot op het bot gevoerd te worden?

2.2. De ontvankelijkheidfase en het recht op dienstverlening

In de vorige jaarverslagen Migratie (2007 en 2008) kaartte het Centrum het probleem van de behandelingstermijn in de ontvankelijkheidperiode en het recht op steunverlening al aan. Afgelopen jaar kwam deze kwestie op verschillende niveaus tot een hoogtepunt. Zo stelde het Centrum (net als andere werkveldorganisaties actief in het opkomen voor de grondrechten van vreemdelingen) vast dat de termijn van de DVZ om een beslissing in de ontvankelijkheid te nemen, momenteel kan uitlopen tot één jaar[30]. Men kan zich terecht de vraag stellen waarom de periode in de ontvankelijkheidfase zo lang duurt, de DVZ dient immers geen beroep te doen op ambtenaargeneesheren om deze (administratieve) beslissing te nemen[31]. Het kan niet zijn dat een persoon, omwille van het feit dat verschillende instanties verantwoordelijk zijn voor het nemen van een beslissing, bij een verzoek tot het verkrijgen van bescherming tegen een onmenselijke of vernederende behandeling gemotiveerd door de gezondheidstoestand van de verzoeker immens lang dient te wachten op een beslissing, terwijl eenzelfde verzoek gemotiveerd op een andere basis dan de gezondheidstoestand van de verzoeker idealiter genomen wordt binnen de termijn van een jaar. Het kan evenmin zijn dat ten gevolge van deze lange wachttijd de verzoeker met gezondheidsnoden geen beroep kan doen op een recht op materiële of maatschappelijke dienstverlening, dit in tegenstelling tot de verzoeker zonder gezondheidsnoden.

De procedure op basis van het artikel 9ter biedt de verzoeker immers, na de vaststelling van de ontvankelijkheid van het verzoek, een tijdelijk verblijf onder de vorm van een Attest van Immatriculatie en een daarbij horend recht op maatschappelijke dienstverlening[32]. Tevens kon een verzoeker, indien hij of zij na afloop van zijn of haar asielprocedure omwille van medische redenen geen gevolg kon geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten en hieraan gekoppeld een verzoek 9ter indiende, een blijvend beroep doen op voortdurende materiële dienstverlening in een open

26 Zie *Jaarverslag Migratie 2007,* p.111-113, *Jaarverslag Migratie 2008*, p.54-55 en 78.

27 Koninklijk Besluit tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. (17/05/2007). BS 31.05.2007.

28 Omzendbrief betreffende de wijzigingen in de reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen tengevolge van de inwerkingtreding van de wetten van 15 september 2006, (21.06.2007). punt. II.D. Medische redenen. p. 11.

29 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2008*, p.79 – 80.

30 Het Centrum stelde dit vast in het kader van de individuele dienstverlening die het biedt aan verzoekers die zich telefonisch of tijdens de permanenties bij het Centrum aanbieden. Ook andere instanties/organisaties stelden deze opgelopen termijn het afgelopen jaar vast. Het Centrum beschikt echter niet over statistische informatie over deze behandelingstermijnen. Andere informatie over het aantal en de soort beslissingen die genomen werden in het afgelopen jaar, kan de geïnteresseerde lezer terugvinden op p. 73-75.

31 Op het niveau van de ontvankelijkheid van de procedure, dient er immers enkel nagegaan te worden of voldaan is aan de voorwaarden in artikel 9ter§1 van de Vreemdelingenwet en artikel 7§1 van het KB van 17/05/2007.

32 POD Maarschappelijke Integratie (20.02.2008). *Omzendbrief betreffende de verblijfsregularisatie om medische redenen en de invloed daarvan op het recht op maatschappelijke dienstverlening*.

opvangcentrum[33]. Bepaalde stemmen stelden dat er ten onrechte gebruik werd gemaakt van de administratieve procedure 9ter, om zo een verlengd recht op materiële dienstverlening te bekomen, waardoor de wetgever[34] in 2009 de beslissing nam om het recht op verlengde materiële dienstverlening na afloop van een asielprocedure te koppelen aan enerzijds het indienen van een verzoek op basis van artikel 9ter en anderzijds de medische onmogelijkheid om de opvangstructuur waar hij of zij verblijft te verlaten[35].

De kritische stemmen ten aanzien van deze stringente bepalingen, verliezen echter de kern uit het oog. Immers, ondanks het feit dat zowel het artikel 9ter als het artikel 48/4 verzoeken tot internationale bescherming onderzoekt, blijkt dat het recht op materiële of maatschappelijke dienstverlening voor deze twee categorieën op afzonderlijke wijze georganiseerd wordt. Verzoekers die de bepalingen van artikel 48/4 inroepen, zijn in weze asielzoekers en verkrijgen de sociale rechten die hieruit voortvloeien en hebben dus recht op materiële dienstverlening vanaf het ogenblik dat zij hun asielprocedure opstarten, terwijl de verzoekers, die de bepalingen van artikel 9ter inroept, enkel beroep kunnen doen op de dringende medische hulpverlening zolang hun verzoek niet ontvankelijk wordt beoordeeld[36]. De bepalingen omtrent materiële hulpverlening zoals vastgelegd in de opvangwet, kunnen zo enkel bekeken worden als een gunst ten opzichte van ex-asielzoekers met medische noden die een beroep doen op de 9ter procedure. Ongeacht deze gunst blijft de ongelijkheid tussen de twee categorieën van subsidiaire bescherming qua recht op materiële of maatschappelijke dienstverlening voortbestaan.

Het GH oordeelde in zijn arrest[37] van 26 juni 2008 dat de regeling waarin artikel 9ter voorziet, voldoende waarborgen biedt voor de verzoeker aangezien een tijdelijk verblijf wordt geboden bij een ontvankelijk verzoek. Zou het GH nog op eenzelfde manier oordelen, indien zij deze lange wachttijd mee in ogenschouw zou dienen te nemen?

2.3. De psychologische staat van verzoekers als buitengewone omstandigheid of onderdeel van een medisch verzoek?

Sinds de creatie[38] van de wetsartikels 9bis en 9ter in de wet van 15 december 1980 bestond er onduidelijkheid of en in welke mate bepaalde aandoeningen nog ingeroepen konden worden in een verzoek tot humanitaire regularisatie op basis van het artikel 9bis. Tot op heden, bestond het standpunt van de DVZ er in om elk element in het verzoek tot humanitaire regularisatie met verwijzing naar een medische situatie (al dan niet psychologisch van aard) door te verwijzen naar de procedure op basis van het artikel 9ter. Recente rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) stelt echter een einde aan deze gang van zaken. In de zaak in kwestie[39], haalde de betrokkene in zijn verzoek tot humanitaire regularisatie, aan de hand van attesten opgesteld door de psychologen bij wie hij in begeleiding was, aan dat zijn fragiele psychologische staat (en niet de medische behandeling die hij hiervoor zou kunnen volgen, het geen in kwestie niet het geval was) één van de buitengewone omstandigheden vormde om het verzoek tot regularisatie in België in te dienen. De DVZ nam dit psychologisch element echter niet in overweging, oordeelde dat het een puur medisch element betrof en verwees naar de procedure op basis van artikel 9ter. De RVV vernietigde de beslissing echter omwille van schending van de motiveringsplicht daar het enerzijds onduidelijk was waarom de DVZ deze motivering als een medisch element beschouwde en anderzijds de DVZ nagelaten had te oordelen over de buitengewone omstandigheid van dit element. In

Ondanks het feit dat zowel het artikel 9ter als het artikel 48/4 verzoeken tot internationale bescherming onderzoekt, blijkt dat het recht op materiële of maatschappelijke dienstverlening voor deze twee categorieën op afzonderlijke wijze georganiseerd wordt.

33 Zie artikel 7 van Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

34 Wetsontwerp houdende diverse bepalingen (4.12.2009). *Memorie van toelichting. DOC 52/2299/001, Titel. 11 – Maatschappelijke Integratie. Hoofdstuk 4 – Wijzigingen van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.* p. 89-94.

35 Waarbij duidelijk opgemerkt wordt, dat de beoordeling van deze medische onmogelijkheid los staat van de beoordeling die de Dienst Vreemdelingenzaken dient te maken inzake de aanvraag tot internationale bescherming op grond van de gezondheidstoestand van de aanvrager.

36 Na de beslissing tot ontvankelijkheid hebben zij recht op maatschappelijke dienstverlening, zie supra.

37 GH (26.06.2008) Arrest nr. 92/2008. punt. B.14.

38 Zie voor meer informatie de vorige jaarverslagen Migratie, 2007 en 2008, en meer in het bijzonder, *Jaarverslag Migratie 2007*, p. 111 – 113.

39 RVV (21.12.2009). Arrest nr. 36370.

andere arresten over verzoeken op grond van artikel 9ter bevestigde de RVV herhaaldelijk dat een verzoek 9ter begeleid moet worden van een medisch attest en dus geschreven door een arts[40], waarbij een psychologisch attest a priori niet beschouwd kan worden als noodzakelijk medisch attest voor de ontvankelijkheid van een verzoek op basis van artikel 9ter[41].

Derhalve, dient er een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen de elementen die verwijzen naar de psychologische staat van de betrokkene (en geattesteerd worden door attesten van de begeleidende psycholoog) en elementen die verwijzen naar de medische toestand van de betrokkene (en geattesteerd worden door de begeleidende arts). Het eerste kan wel in geroepen worden als buitengewone omstandigheid in een verzoek tot humanitaire regularisatie, het tweede dient als grond voor een aanvraag op basis van het artikel 9ter.

2.4. Tot slot

Sinds de oprichting van een apart artikel 9ter in de Vreemdelingenwet pleit het Centrum voor een permanent evaluatiesysteem dat de wijze van functionering van deze nieuwe procedure nagaat en analyseert of en in welke mate het een antwoord biedt op de verplichting om adequate bescherming te bieden aan zieke personen zoals bepaald in art.3 van het EVRM en de Europese Richtlijn 2004/83/EG.

Een dergelijk evaluatiesysteem zou enerzijds dienen na te gaan of het dispositief op grond van artikel 9ter adequaat en op een snelle en efficiënte wijze kan reageren op medische verzoeken tot internationale bescherming, en anderzijds of dit dispositief afdoende bescherming kan bieden aan de bijzondere noden van zijn verzoekers. Ten slotte zou een dergelijk evaluatiesysteem ook ter fine kunnen aangewend worden ten aanzien van eventuele frauduleuze aanwendingen van dit dispositief.

40 Zoals voorzien in artikel Art.9ter§1 van de Wet en Art 7§1, 2° van het KB van 17/05/2007.

41 Met andere woorden, een psychologische of psychiatrische aandoening dient minstens geattestteerd te worden mits een medisch attest van een psychiater. Zie hiervoor volgende arresten: RVV (02.10.2009). Arrest nr. 32399; RVV (21.12.2009). Arrest nr. 36370. Punt 4.2.2.; RVV (25.06.2009). Arrest nr. 29069.

3. Hervestiging

In februari 2009 zet de Ministerraad het licht op groen voor de uitbouw van een piloot project inzake hervestiging. De federale regering geeft hiermee gehoor aan een oproep van de Europese Unie om 10.000 Irakese vluchtelingen van een nieuwe vestiging te voorzien. In tegenstelling tot een reeks lidstaten die intussen beschikken over een structureel resettlement-programma, hervestigt België voor het eerst 47 vluchtelingen op haar grondgebeid.

Dit eerste project beoogt expertise te genereren om - op termijn - resettlement duurzaam en permanent in te schrijven in het federale asielbeleid. Vanuit zijn wettelijke opdrachten onderstreept het Centrum het belang van een grondige evaluatie van de selectie –en onthaalfase. Tevens pleit het voor een longitudinale follow-up van hervestigde vluchtelingen teneinde een goed zicht te krijgen op de bestaande noden en verwachtingen. Ook het parcours, in het licht van de bevoegdheidsverdeling inzake integratie / inburgering, kan op die manier worden belicht.

We stellen binnen dit kader, de gedeelde visie van twee actoren van dit thema voor: Vluchtelingwerk Vlaanderen en het CGVS.

Hervestiging

Kathelijne Houben en Pascale Mertens,
Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Het overgrote deel van de mensen op de vlucht voor vervolging en oorlog trekken niet naar het Westen maar zoeken hun heil in hun regio van herkomst. Tegelijk sluit Europa meer en meer zijn grenzen, ook voor vluchtelingen op zoek naar bescherming.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen en andere organisaties drongen de voorbije jaren sterk aan bij de Belgische overheid om vluchtelingen te hervestigen. Hervestiging betekent dat vluchtelingen worden uitgenodigd om zich in een derde land te vestigen en zich er (definitief) te integreren. Uitgewerkte standpunten, rondetafels, een missie in Syrië en Jordanië (najaar 2008), een publieksevenement in KVS Brussel, ondersteunden het pleidooi van Vluchtelingenwerk.

Intussen verrichtten ook de administraties CGVS en Fedasil de voorbije jaren voorbereidend werk voor de operationele organisatie van hervestiging naar België. Al deze inspanningen waren uiteindelijk succesvol. In het najaar van 2008 besliste de federale regering om in te tekenen op de oproep van de Europese Commissie om vanuit de EU 10.000 vluchtelingen uit Irak te hervestigen. Begin september 2009 zetten uiteindelijk 47 Irakese vluchtelingen die in mensonwaardige omstandigheden moesten overleven in Syrië en Jordanië, voet op Belgische bodem. De opvang en begeleiding van deze vluchtelingen gebeurt in een samenwerking tussen Fedasil en verschillende ngo's. Fedasil zorgde de eerste weken voor opvang en begeleiding in een opvangcentrum voor asielzoekers. Caritas Internationaal, Socialistische Solidariteit en CAW De Terp zorgen voor de verdere begeleiding op maat van deze mensen. Deze begeleiding start met een zoektocht naar geschikte huisvesting. Hervestigingswerkers begeleiden de vluchtelingen naar de reguliere diensten zoals onderwijs, ziekenfonds en inburgeringstrajecten. Vluchtelingenwerk staat in voor de coördinatie van deze begeleiding.

Dit pilootproject moet uiteraard geëvalueerd worden, maar intussen kan ons land best al beslissen om in de nabije toekomst meer vluchtelingen te hervestigen. Via hervestiging kan België zijn solidariteit tonen met de regio's van herkomst en effectief bescherming bieden aan vluchtelingen: kwetsbare mensen die niet over de mogelijkheden beschikken om naar het Westen te vluchten of anders in de handen van mensensmokkelaars zouden vallen. Vluchtelingenwerk pleit voor een quotum van 1500 hervestigde vluchtelingen, gespreid over een periode van drie jaar. Dit cijfer is vergelijkbaar met landen als Nederland, Groot-Brittannië en Denemarken.

Hervestiging zal pas echt vluchtelingencrisissen kunnen helpen verlichten indien het meer gecoördineerd gebeurt en op grotere schaal. Effectieve samenwerking en overleg tussen de Europese lidstaten is evident nodig. In dit hele verhaal blijft het tenslotte belangrijk dat geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid om op spontane wijze in de Europese Unie asiel te vragen.

Pilootproject hervestiging in België

De Commissaris-generaal voor het CGVS

Op 2 mei 2009 vertrok een vijfkoppige delegatie van medewerkers van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en Fedasil naar Syrië voor een gezamenlijke hervestigingsmissie met hun Nederlandse collega's. Tijdens deze twee weken durende missie – die hen naar Damascus, Amman (Jordanië) en het Palestijnse vluchtelingenkamp Al Tanf bracht – hebben zij enkele tientallen kwetsbare Irakese en Palestijnse vrouwen geïnterviewd. Deze vrouwen waren het oorlogsgeweld in Irak ontvlucht en waren nadien gestrand in Syrië, Jordanië of Al Tanf. Omdat zij ook daar in een erg precaire situatie dienden te overleven, hadden zij bij het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) een aanvraag ingediend voor hervestiging. Bij zulke aanvragen onderzoekt UNHCR steeds de mogelijkheid van een terugkeer naar het land van herkomst of van lokale integratie in het eerste opvangland. Slechts indien geen van beide haalbaar is, blijft hervestiging over als enige duurzame oplossing voor deze vluchtelingen.

Op basis van de asielinterviews die ter plaatse werden uitgevoerd, selecteerde het CGVS uiteindelijk 47 vluchtelingen die mochten doorreizen naar België. De aankomst van deze vrouwen op de luchthaven van Zaventem begin september was een bijzonder emotioneel moment. Zij toonden zich bijzonder dankbaar voor de bescherming die hen door ons land werd geboden en waren bijzonder gemotiveerd om hun leven opnieuw op te bouwen in België, eindelijk bevrijd van oorlog en vervolgingen.

Dit pilootproject was een absolute primeur voor België. Voor het eerst in onze geschiedenis zijn we zelf naar de vluchtelingenkampen in de regio getrokken om daar vluchtelingen te gaan selecteren voor hervestiging naar ons land. Het CGVS is al vele jaren een sterk pleitbezorger van zo'n resettlement-programma. Meer dan 90% van de vluchtelingen wereldwijd moet immers trachten te overleven, in vaak erbarmelijke omstandigheden, in hun regio van oorsprong, omdat ze de middelen niet hebben om door te reizen naar het Westen. Door jaarlijks een aantal vluchtelingen te hervestigen naar België, bied je internationale bescherming aan de meest kwetsbare personen. Tegelijk zend je hiermee als land een duidelijke boodschap van solidariteit aan de ontwikkelingslanden, die vaak niet over de mogelijkheden beschikken om de vele vluchtelingen op hun grondgebied opvang te bieden.

Het pilootproject voor de hervestiging van 47 Irakese vrouwen kadert in een oproep van de Europese Unie (EU) om 10.000 Irakese vluchtelingen te hervestigen naar de Europa. Met het stijgende aantal hervestigingslanden in de EU en de invoering van een Europees hervestigingsprogramma in 2010 – tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU – is er een duidelijk momentum om ook in ons land van start te gaan met een volwaardig resettlement-programma. We hoeven daarvoor niet meteen, zoals onze noorderburen, te beginnen met een jaarlijks quotum van 500 personen. Door klein te beginnen, kunnen we verder expertise ontwikkelen en zo bouwen aan een zo functioneel mogelijk hervestigingsprogramma in België.

Uit het pilootproject van 2009 zijn hiervoor reeds enkele belangrijke lessen te trekken. Zo is een nauwe samenwerking tussen alle betrokken diensten, zowel nationaal als internationaal, zowel overheids- als niet-gouvernementele organisaties, onontbeerlijk. De hervestiging van vluchtelingen begint immers pas bij de selectie in de vluchtelingenkampen. Minstens even belangrijk is hun latere opvang en integratie in ons land. Daarnaast is het evenzeer van belang om zulk een hervestigingsprogramma in te passen in een globale aanpak van het asiel- en migratiebeleid, met de nodige aandacht voor ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid.

Het CGVS is ten volle bereid verder een voortrekkersrol te blijven spelen in het debat rond resettlement in België en staat klaar om bij te dragen aan de uitwerking van een zo functioneel mogelijk programma, in samenwerking met alle betrokken partners.

EXTERNE BIJDRAGEN

Geestelijke gezondheid en asielprocedure

Alain Van Oeteren en Lys Gherels,
SSM Ulysse

SSM Ulysse heeft met de steun van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, de Franstalige vleugel van Amnesty International België en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderzoek over dit thema verricht. Sinds 2003 verleent de Dienst psychische bijstand aan ballingen met psychologische problemen. Zo hebben wij zelf kunnen vaststellen welke impact de asielprocedure op de geestelijke gezondheid heeft en omgekeerd. Via een kritisch literatuuronderzoek en een casestudy hebben wij de uitdagingen en huidige praktijken - van de wijze waarop bij de behandeling van asielaanvragen rekening wordt gehouden met de manier waarop de menselijke psyche functioneert – in kaart gebracht: we hebben vastgesteld dat er nog onvoldoende rekening mee gehouden wordt of dat een foute aanpak wordt gehanteerd.

Ons onderzoek toont aan dat het criterium 'beoordeling van de geloofwaardigheid van een autobiografisch verhaal' om te beslissen over de gegrondheid van een asielaanvraag, een wetenschappelijke analyse van de werking van het menselijke geheugen niet doorstaat. Zelfs binnen een 'normale' context zijn menselijke herinneringen aan een gebeurtenis al weinig betrouwbaar om de waarheid te achterhalen. Wetenschappelijke experimenten tonen dit trouwens aan. Ons onderzoek gaat in detail na hoe verbanning, geestesziekte, gevolgen van folteringen en/of confrontatie met traumatische gebeurtenissen, fysieke en/of psychische pijn, gevolgen van vervolging, culturele verschillen (onder meer taal of het gevoel van schaamte binnen een bepaalde groep) en de controlecontext van de procedure zelf, stuk voor stuk interfererende factoren zijn die het onderzoek naar de geloofwaardigheid van een verhaal om de waarheid te achterhalen, nog meer op de helling zetten. De gebruikte onderzoekscriteria, waarbij gefocust wordt op het ontdekken van leugens, stellen wij dan ook ernstig in vraag. Het onderzoek gaat ook in op de kwalitatieve analyse van de criteria luisterbereidheid en inlevingsvermogen die een invloed kunnen hebben op de innerlijke overtuiging en besluitvorming van ambtenaren die de geloofwaardigheid van de verhalen moeten beoordelen.

Het onderzoek gaat ook na of de overheid bekwaam is om te beoordelen in welke mate een variabele zoals de psychische kwetsbaarheid invloed heeft op het verloop en de uitkomst van een procedure en in welke mate diezelfde overheid hiermee rekening moet houden. Meer dan elders vindt men in België deze variabele duidelijk waardevol genoeg om er rekening mee te houden, hoewel ons onderzoek uitnodigt om de impact en de draagwijdte van dergelijke maatregelen te relativeren. Er bestaan immers geen duidelijke criteria voor het onderzoek van de kwetsbaarheid door de betrokken ambtenaren. Bovendien worden externe zorgspecialisten die hierover advies verstrekken, vaak verdacht van grote verdraagzaamheid, naïefheid en zelfs van kwaad opzet. In dit verband kan men zich vragen stellen bij het mandaat en de middelen van de psychologische expertisecel van de administratie die de aanvragen behandelt.

De studie gaat ook in op de aspecten van de procedure die personen psychologisch kwetsbaar en zelfs ziek maken. De looptijd, de ingewikkeldheid en het feit dat de woorden van de asielzoekers in vraag worden gesteld, zijn factoren die een min of meer ernstige en blijvende impact kunnen hebben op het psychische functioneren van personen die aan deze procedure worden onderworpen.

Wij mogen tot besluit dan ook stellen dat de erkenningsprocedure voor het statuut van vluchteling die in ons land wordt toegepast, haar doel om de waarheid te achterhalen helemaal voorbijschiet, omdat ze weinig of geen rekening houdt met het functioneren van de menselijke psyche. Bovendien is deze procedure mogelijk schadelijk voor de geestelijke gezondheid. De procedure is zo mogelijk nog minder effectief en nog schadelijker omdat de personen die eraan worden onderworpen, al tekenen vertonen van psychologische kwetsbaarheid en dus sneller vatbaar zijn voor negatieve invloeden. Op basis hiervan lijkt het ons gerechtvaardigd en aangewezen om grondig na te denken over de criteria waarop de besluitvorming moet worden gebaseerd.

De toegangspoort tot het grondgebied

Wald Thielemans, Federale Politie,
Hoofd Grenscontrole Brussels Airport

Via de creatie en de gestage uitbreiding van de Schengenzone sinds 1995, werden de grenzen tussen de deelnemende Europese landen opgeheven en kwam er één enkele enorme buitengrens tot stand waar de grenscontroles volgens identieke procedures worden uitgevoerd.

Naast het eenvormig wetgevend kader van het Schengenacquis, wordt op Europees niveau ook gestreefd naar een gezamenlijk beheer van de buitengrenzen op operationeel vlak. Met de oprichting in mei 2005 van Frontex als Europees agentschap werd aan dit streven concreet gestalte gegeven. Frontex coördineert de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. Het helpt tevens bij de opleiding van nationale grenswachters, voert risicoanalyses uit en biedt de nodige bijstand en ondersteuning bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties. Na een voorzichtige opstartfase, komt Frontex momenteel inzake zijn coördinerende en ondersteunende taken meer en meer op kruissnelheid.

De bestrijding van illegale migratie en mensensmokkel vormt de hoofdopdracht van iedere grenscontroledienst. Op Brussel Airport wordt deze taak uitgevoerd door de Luchtvaartpolitie als gespecialiseerde dienst van de Federale Politie. Hoewel de meeste reizigers grenscontrole enkel associëren met geüniformeerde agenten in grenscontrolebalies, is de opdracht veel ruimer. Bovenop het eerstelijns werk in de balies, worden geïntercepteerde passagiers aan een grondige en discrete controle in tweede lijn onderworpen, is er een omvangrijk team van specialisten in valse en vervalste reisdocumenten, sporen agenten in burger mensensmokkelaars op en worden er verwijderingsopdrachten uitgevoerd. Op Brussels Airport staat de Luchtvaartpolitie immers niet enkel in voor de terugkeer van passagiers die niet tot het grondgebied kunnen worden toegelaten, maar eveneens voor de verwijdering van migranten die geen toelating tot verblijf in België verkrijgen en moeten terugkeren naar hun land van herkomst.

Zoals vele luchthavens kampte Brussels Airport in 2009 met dalende passagiersaantallen. In vergelijking met de 18,5 miljoen reizigers van het topjaar 2008, werd een daling met bijna 10% opgetekend.

Het aantal passagiers dat de toegang tot het grondgebeid wordt geweigerd volgt deze trend niet en bleef nagenoeg constant. Wel werd een daling van het aantal aankomende passagiers in het bezit van valse of vervalste reisdocumenten opgetekend. Deze wereldwijde tendens is ongetwijfeld verbonden met de betere beveiliging van de hedendaagse elektronische paspoorten. Deze daling werd tenietgedaan door een vermeerdering van het aantal reizigers dat, hoewel houder van een geldig paspoort en visum, geen aannemelijk motief voor hun binnenkomst kon aanreiken.

De stijging van het aantal daders dat kon worden aangehouden wegens mensensmokkel zette zich, net zoals de voorbije jaren, eveneens verder. Bij de landen van herkomst van hun slachtoffers[42] namen Irak, Somalië en Sri Lanka een prominente plaats in.

Is er een dokter in het hotel?

Veerle Evenepoel,
vzw Medimmigrant

U heeft het wellicht via de media gevolgd; er was/is geen plaats genoeg voor asielzoekers in dit land. De asielopvangcentra zitten vol en nieuwe asielzoekers worden doorverwezen naar verschillende hotels in Brussel. De omstandigheden van hun verblijf zijn helaas niet te vergelijken met die van een doorsnee toerist. Als je met meerdere onbekenden gedurende maanden een kamer moet delen, is er van een 'thuisgevoel' geen sprake. De asielzoekers zaten bovendien met onbeantwoorde vragen over het verloop van hun asielprocedure en sommigen onder hen hadden dringend medische hulp nodig. Gelukkig waren enkele medische- en mensenrechten organisaties snel en goed georganiseerd; ze boden logistieke ondersteuning en de eerste medische zorgen. Ze stopten evenwel deze vorm van noodhulp omdat ze de vrijwillige hulp niet meer aankonden en om de overheid die bevoegd is voor de

42 Als het niet gaat over mensensmokkel met verzwarende omstandigheden staat er geen bijzonder beschermingsstatuut open voor hen en worden zij gewoonlijk teruggedreven.

opvang van asielzoekers tot georganiseerde hulp aan te zetten.[43]

Hoe is het ondertussen gesteld met de gezondheid van deze asielzoekers? Bij aankomst in België hadden de meesten al een fysiek en psychologisch zeer uitputtende reis achter de rug, vaak onder weinig gunstige omstandigheden. Ook in Brussel werd het kouder; infecties van de luchtwegen, ademhalingsproblemen, griep en andere winterkwalen liggen op de loer. Een kijkje nemen in de huisapotheek om het eerste leed wat te verzachten en bij erger snel een dokter consulteren, is er voor de hotelgasten niet bij want voor hen is geen specifieke regeling voorzien voor de medische zorgen. In de praktijk worden ze beschouwd als 'no shows'. Dit is een term die gebruikt wordt voor asielzoekers die door de overheid toegewezen worden aan een opvangplaats maar er niet komen opdagen omdat ze zelf in opvang kunnen voorzien. Deze mensen dienen een aanvraag te richten aan de Cel Medisch Kosten van Fedasil[44] wanneer ze een dokter willen zien of medicatie nodig hebben. Maar deze procedure was/is niet (altijd) gekend bij de asielzoekers die toegewezen zijn aan hotels. Fedasil informeerde wel de hoteleigenaars maar het blijft een moeilijke procedure voor de asielzoekers als ze niet vlot over de nodige communicatiemiddelen (fax, telefoon, mail) kunnen beschikken of de taal niet spreken. De gevolgen van deze moeilijke omstandigheden laten zich raden: sommige asielzoekers nemen geen initiatief en laten medische problemen aanslepen, anderen wachten tot de nood het hoogst is en consulteren dan de Brusselse spoedgevallendiensten. Nochtans hebben asielzoekers volgens Europese rechtsinstrumenten[45] en de Belgische Opvangwet[46] recht op de medische begeleiding die noodzakelijk is om een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Had de overheid niet beter kunnen anticiperen op de vragen naar en het recht op medische zorg vanwege de asielzoekers in hotels? De bevoegde overheid had bijvoorbeeld bij het registeren van de asielaanvraag een duidelijk document kunnen meegeven waaruit blijkt dat ze voor een concreet bepaalde periode de medische kosten voor deze persoon ten laste neemt. Dit zou zowel de asielzoekers als de artsen - die sowieso met de asielzoekers geconfronteerd worden - meer duidelijkheid bieden over de betalingsregeling én het oneigenlijk gebruik van de Brusselse spoedgevallendiensten voorkomen. Dit systeem is trouwens niet zo'n 'los ideetje'. Het wordt door de meeste OCMW's al toegepast in het kader van hulpverlening aan hun cliënten; de OCMW's maken gebruik van een zogenaamde 'medische kaart' die geldig is voor een bepaalde periode.
Betreffende voedselvoorzieningen, moeten de hotelgasten het stellen met 1 maaltijdcheque per dag van 6 euro. Dit is weinig als je bedenkt dat de hotelgasten geen keuken ter beschikking hebben. Het is twijfelachtig of dit bedrag hoog genoeg is om het hongergevoel te stillen of om het lichaam van de noodzakelijke voedingsstoffen en vitaminen te voorzien. Al deze moeilijkheden ten spijt, mogen de asielzoekers in de hotels zich gelukkig prijzen want voor diegenen die nadien aankwamen, was er helemaal geen opvang meer. Zelfs het tentenkamp georganiseerd door de samenwerking van enkele Ngo's verdween sneller dan het opgezet was. De regering nam dan de beslissing om de asielzoekers naar de OCMW's te verwijzen. Maar kunnen/willen zij altijd zorgen voor onderdak of medische zorgen?

Gezond lijkt ons deze situatie allerminst…

43 De organisaties zetten de hulp aan de asielzoekers stop om de druk hoog te houden. "*Het voorbije jaar hebben we vastgesteld dat soortgelijke beslissingen van de regering niet altijd voldoende impact hadden*", stellen ze. Bovendien kunnen ze de vrijwillige hulp in hotels organisatorisch niet meer aan. (belga/bdr) 23/09/09 16u40.

44 Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers.

45 Onder meer richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten goedgekeurd door de Raad van de Europese Unie.

46 Art. 23 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

C. AANBEVELINGEN – TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED EN INTERNATIONALE BESCHERMING



1. België erkent maar een beperkte toegang tot de kosteloze rechtsbijstand voor vreemdelingen in onwettig verblijf namelijk alleen maar in het kader van hun verblijfsprocedures. Om ervoor te zorgen dat België zich richt naar het arrest Anakomba Yula tegen België van 10 maart 2009, raadt het Centrum aan om artikel 668 van het Gerechtelijk Wetboek aan te passen en de woorden *"op regelmatige wijze"* en *"of die op regelmatige wijze verblijft in één van de lidstaten van de Europese Unie"* in punt c) uit dit artikel te schrappen, opdat de kosteloze rechtsbijstand toegankelijk is voor alle vreemdelingen en voor alle soorten procedures.

2. België moet voor 24 december de Richtlijn 2008/115/EG, (de 'terugkeerrichtlijn') omzetten. Sommige van haar bepalingen zijn facultatief, andere zijn dwingend. In het kader van zijn werk rond de rechten van de onverwijderbaren, raadt het Centrum België aan om artikel 9.2 van de richtlijn 2008/115/EG (facultatief) om te zetten dat de mogelijkheid biedt om op grond van specifieke, individuele omstandigheden de verwijdering voor een passende termijn uit te stellen. Op die manier kan men beter rekening houden met de daadwerkelijke omstandigheden van onverwijderbaarheid.

3. België moet voor 24 december de Richtlijn 2008/115/EG, (de 'terugkeerrichtlijn') omzetten. Sommige van haar bepalingen zijn facultatief, andere zijn dwingend. In het kader van zijn werk rond de rechten van de onverwijderbaren, raadt het Centrum België aan om bij de omzetting van artikel 14.2 (dwingend) van de richtlijn 2008/115/EG - dat voorziet in het bezorgen van een schriftelijke bevestiging aan de betrokken personen dat hun terugkeerbesluit tijdelijk niet zal worden uitgevoerd - een aantal basisrechten (met andere woorden een status) officieel toe te kennen aan deze personen zolang ze onverwijderbaar zijn. Het Centrum stelt zich ter beschikking van de autoriteiten om bij te dragen aan de reflectie over en de bepaling van de parameters van zo'n status.

4. Het Centrum pleit voor een onmiddellijke aanpassing van de wettelijke bepalingen inzake het verzoek op basis van artikel 9ter, opdat deze procedure geen extra toegankelijkheidsvoorwaarden (identiteitdocumenten) krijgt opgelegd in vergelijking met de procedure tot het verkrijgen van subsidiaire bescherming, dit in navolging van het arrest nr. 193/2009 van het Grondwettelijk Hof van 26 november 2009.

5. Het Centrum adviseert om de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het kader van de beroepen tegen beslissingen van weigering op grond van artikel 9ter volle rechtsmacht toe te kennen.

6. Het Centrum vraagt garanties voor het onderscheid tussen de beoordeling van de medische noden in kader van de materiële opvang en de beoordeling van de gezondheidstoestand en de (on)mogelijkheid van de medische behandeling in het herkomstland, zo nodig via duidelijke instructies aan de bevoegde administratie.

7. Het Centrum pleit voor een richttermijn voor de behandeling van de verzoeken op basis van artikel 9ter, zowel in ontvankelijkheid als in gegrondheid.

Eerdere aanbeveling (2008):

Het Centrum pleit voor een permanent evaluatiesysteem dat de wijze van functionering van deze nieuwe procedure nagaat en analyseert of en in welke mate het een antwoord biedt op de verplichting om adequate bescherming te bieden aan zieke personen zoals bepaald in art.3 van het EVRM en de Europese Richtlijn 2004/83/EG.

Hoofdstuk 2

VERBLIJF

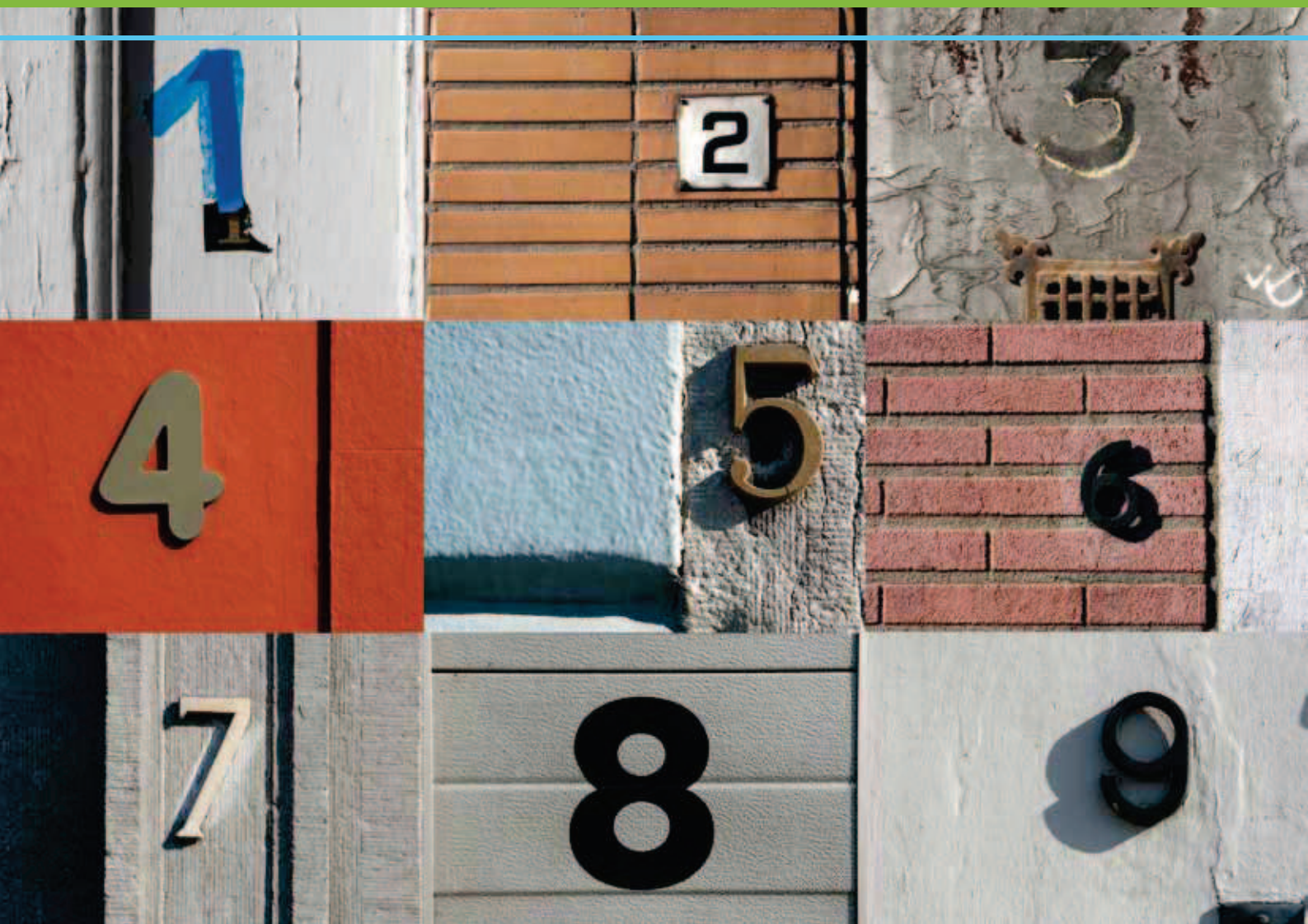








A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



1. Kenmerken van de vreemde populatie (in wettig verblijf)

Gegevens uit volkstellingen tonen de evolutie van de vreemde populatie in België aan. Gedurende de eerste helft van de 20e eeuw is de vreemde populatie meer dan verdubbeld. Het aantal vreemdelingen stijgt van 171.000 in 1890 naar 368.000 in 1948 en dit ondanks de beide wereldoorlogen.

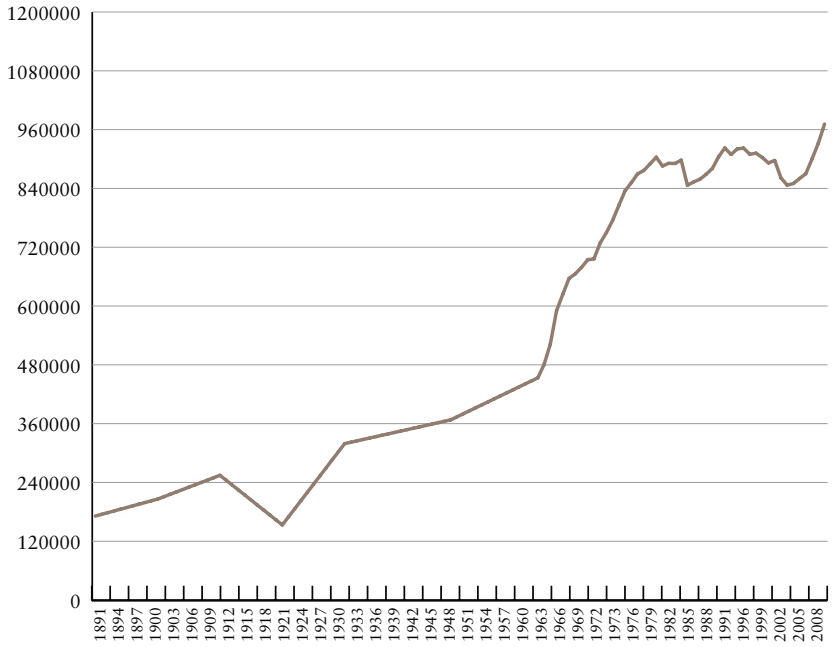
Vanaf de jaren 1950 versnelt de toename van de vreemde populatie om te pieken in de jaren 1960 en 1970. Vanaf 1981 wordt de evolutie van het aantal vreemdelingen onregelmatiger: fases met een status-quo wisselen af met lichte stijgingen en plotse dalingen. Vanaf 2003 start een nieuwe groeifase die uitmondt in een historisch hoogtepunt met 971.448 vreemdelingen op 1 januari 2008. Het is momenteel echter onmogelijk om te stellen dat deze stijging een trendbreuk betekent met de aarzelende ontwikkelingen van de afgelopen 25 jaar.

De evolutie van de vreemde populatie gedurende de voorbije jaren is moeilijk te vatten omdat vanaf het midden van de jaren 1980 de migratiestromen voortdurend aanzwellen *(figuur 19)*. Om de aarzelende ontwikkelingen van de afgelopen 25 jaar te verklaren, moeten we alle factoren in kaart brengen die leiden tot de evolutie van deze vreemde populatie.

Een aantal stromingen bepaalt de jaarlijkse toe- of afname van de vreemde populatie: immigraties en emigraties, geboortes en sterfgevallen en het verwerven of verliezen van de Belgische nationaliteit. *Figuur 20* toont de invloed van elk van deze bewegingen op de totale aangroei van de vreemde populatie. Op die manier kunnen de factoren in kaart worden gebracht die de afgelopen jaren een invloed op de evolutie van de vreemde populatie hebben gehad.

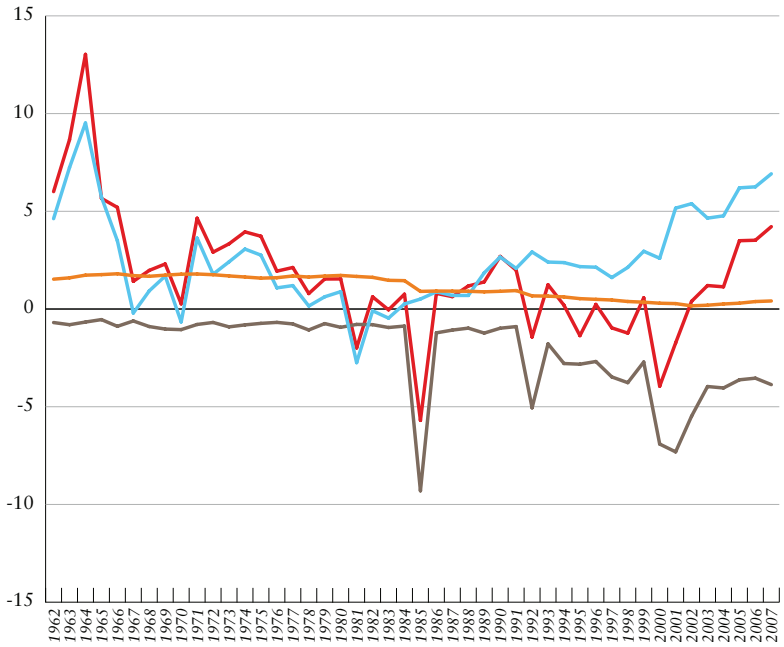
Bij vreemdelingen lag het aantal geboortes altijd al hoger dan het aantal sterfgevallen, wat heeft geleid tot een toename van de vreemde populatie. Sinds het midden van de jaren 1980 neemt deze natuurlijke aangroei echter gestaag af. De belangrijkste reden voor dit fenomeen is niet de afgenomen vruchtbaarheid bij buitenlandse vrouwen, maar wel de wijzigingen in het Belgische nationaliteitsrecht. Hierdoor krijgen steeds meer kinderen van buitenlandse ouders bij hun geboorte de Belgische nationaliteit.

Voor 1985 was het migratiesaldo de belangrijkste motor achter de ontwikkeling van de vreemde populatie. Het natuurlijke saldo compenseerde ruimschoots de wijzigingen in nationaliteit en zorgde voor een aangroei van de vreemde populatie. De afname van de migratiestromen had dus een niet te verwaarlozen impact op de vertraging in de toename van de vreemde populatie begin jaren 1980. Hoewel de vreemde populatie sinds begin jaren 1980 status-quo blijft of daalt, blijft het migratiesaldo sinds het begin van dit decen-



Figuur 19. *Evolutie van het aantal vreemdelingen in België, 1890-2008 (**Bron: Volkstellingen en bevolkingsregisters – AD SEI**)*

nium continu stijgen. De belangrijkste reden voor het afnemen of het status-quo blijven van de vreemde populatie in 1985 en sinds het begin van de jaren 1990, is de forse toename van vreemdelingen die de Belgische nationaliteit verkrijgen of krijgen toegekend. Aanvankelijk was het nationaliteitsrecht vrij restrictief, de wetswijzigingen in 1984, 1991 en 1999 hebben dan weer voor een inhaalbeweging gezorgd met een plotse toename van het aantal nationaliteitswijzigingen. Op langere termijn hebben deze wijzigingen geleid tot een stijging van het gemiddelde aantal vreemdelingen dat Belg is geworden. De voortdurende toename van het aantal vreemdelingen sinds 2002 is vooral toe te schrijven aan een gestage groei van het migratiesaldo in combinatie met een afname van het aantal nationaliteitswijzigingen.



...

Figuur 20. *Factoren die leiden tot wijzigingen in de vreemde populatie, 1962- 2007/8 (**volgens de beschikbare gegevens**) (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...

2. Een voornamelijk Europese vreemde populatie en een hoofdzakelijk niet-Europese populatie die in het buitenland is geboren

Het beeld van de vreemde populatie die op een bepaald moment wettig in België verblijft, verschilt sterk naargelang de gebruikte variabele. Vaak wordt de variabele nationaliteit gebruikt om de populatie voortgekomen uit de immigratie aan te duiden, maar deze variabele heeft zo zijn beperkingen die samenhangen met nationaliteitswijzigingen. Daarom hanteert de AD SEI sinds kort het geboorteland als variabele wanneer ze cijfers publiceert over de vreemde populatie die in België verblijft.

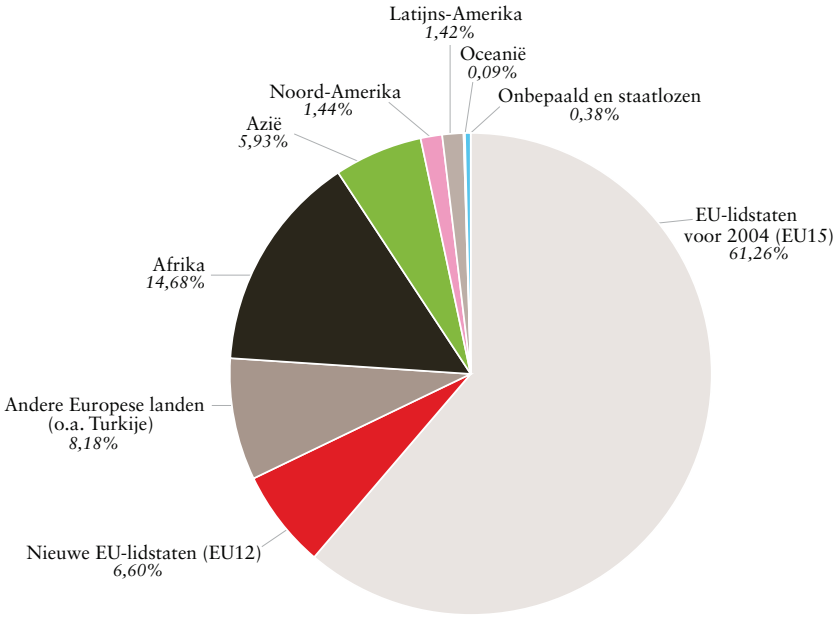
Op 1 januari 2008 verbleven 971.448 buitenlanders wettig in België. Het ging vooral om burgers uit de Europese Unie: 61% van de vreemdelingen waren afkomstig uit één van de 'oude' 15 lidstaten van de EU (voor 2004) en 6,5% was afkomstig uit één van de 12 nieuwe EU lidstaten. Deze oververtegenwoordiging van burgers uit één van de Europese lidstaten is kenmerkend voor de vreemde populatie in België. Alleen in Luxemburg en Ierland is het aandeel EU-onderdanen binnen de vreemde populatie nog groter *(figuur 22)*.

Naast de EU-onderdanen zijn er nog 79.465 Europeanen uit landen buiten de EU. Zij vertegenwoordigen 8% van de vreemde populatie. Het gaat vooral om Turken (40.000), personen uit het voormalige Joegoslavië (16.479) [47] en Russen (11.650). Met 142.655 personen vormen inwoners uit Afrikaanse landen de grootste niet-Europese nationaliteitengroep. Marokkanen, Congolezen en Algerijnen vormden op 1 januari 2008 de drie sterkst vertegenwoordigde Afrikaanse nationaliteiten in België met respectievelijk 79.867, 16.132 en 8.165 personen. De tweede grootste niet-Europese nationaliteitengroep zijn de Aziaten met 8.254 Chinezen, 6.166 Indiërs en 4.578 Japanners.

61% van de vreemdelingen waren afkomstig uit één van de 'oude' 15 lidstaten van de EU (voor 2004) en 6,5% was afkomstig uit één van de 12 nieuwe EU lidstaten. Deze oververtegenwoordiging is kenmerkend voor de vreemde populatie in België.

De opsplitsing van de populatie volgens geboorteland heeft als groot voordeel dat men een beeld krijgt van de totale populatie die zich via internationale migratie in België heeft gevestigd. Dit betekent dat Belgen die in het buitenland zijn geboren, in deze cijfers vervat zitten, maar niet de vreemdelingen die in België zijn geboren. In totaal verbleven op 1 januari 2008 in België 1.380.323 personen die in het buitenland waren geboren, ofwel 13% van de totale populatie. De belangrijkste vaststelling is dat 49% van de populatie

47 Het voormalige Joegoslavië omvat de volgende landen: Kroatië, Slovenië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië, Kosovo en Macedonië.



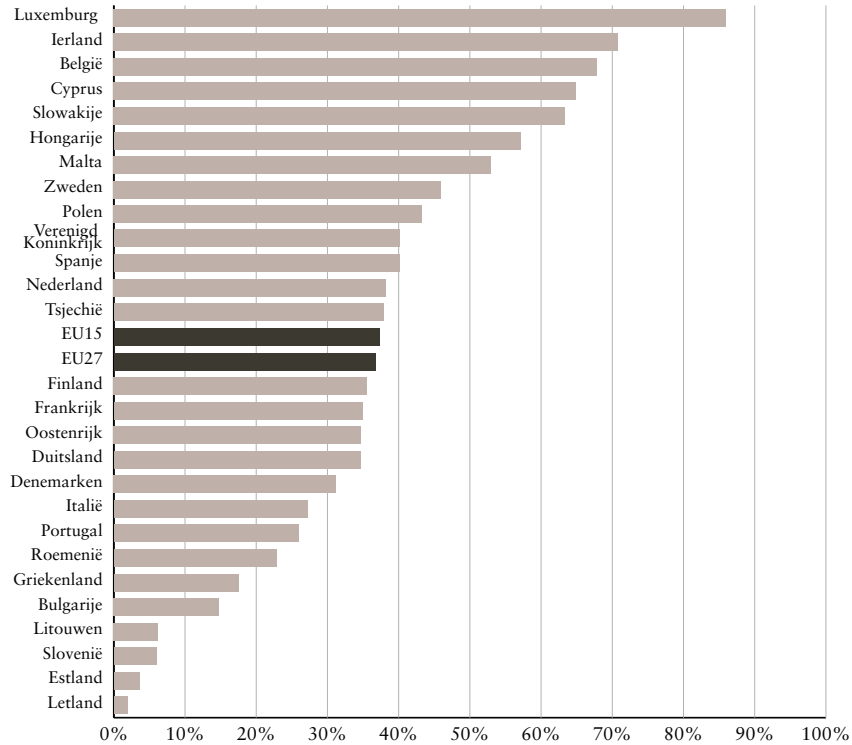
Figuur 21. *Samenstelling van de vreemde populatie volgens nationaliteit, 1 januari 2008*[1] ***(Bron: Rijksregister, AD SEI)***

1 Voor een gedetailleerde opsplitsing van de populatie per nationaliteit, verwijzen wij naar het *Statistisch en demografisch* verslag 2008 van het Centrum (beschikbaar op www.diversiteit.be).

die in het buitenland is geboren, afkomstig is uit lidstaten van de Europese Unie en dat op datzelfde ogenblik 69% van de vreemdelingen onderdanen waren die de nationaliteit van een van de EU-lidstaten hadden. Met uitzondering van Noord-Amerika, zijn de groepen personen die in een niet-EU-lidstaat zijn geboren, proportioneel gezien groter, dan de onderdanen met een nationaliteit van diezelfde landen. Deze situatie is vanzelfsprekend te wijten aan het fenomeen van de nationaliteitswijziging.

Wanneer we voor bepaalde groepen de nationaliteit met het geboorteland vergelijken, valt op dat de groep personen die in Marokko of Turkije is geboren, tweemaal groter is dan het aantal personen met de Marokkaanse of Turkse nationaliteit. De reden hiervoor moet gezocht worden bij de talrijke nationaliteitswijzigingen bij deze onderdanen. Bijzonder zijn ook de personen die in de Democratische Republiek Congo zijn geboren. Tijdens de koloniale periode zijn daar immers heel wat Belgen geboren. Toch zijn er heel wat meer migranten die geboren zijn met de Congolese nationaliteit, dan Congolese onderdanen die hier verblijven.

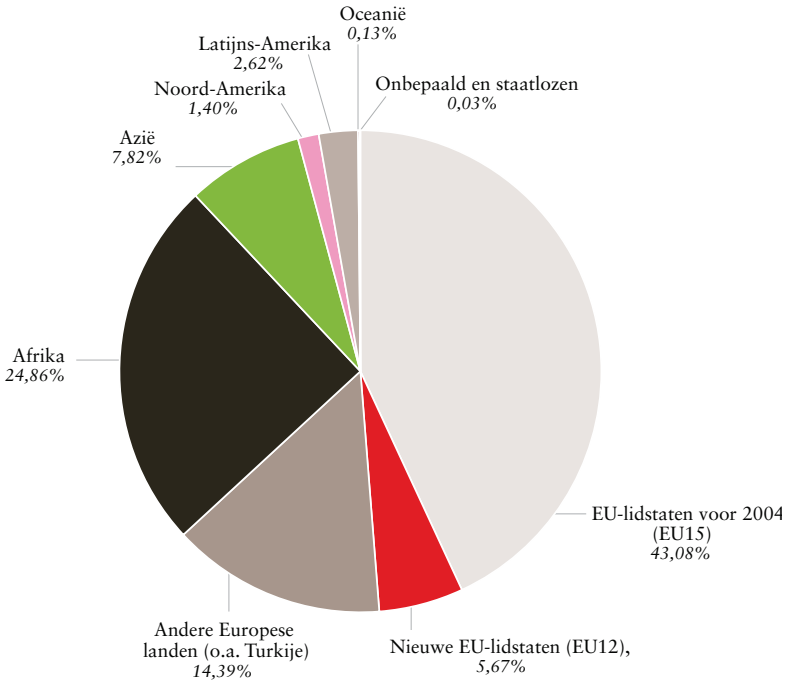
Er verblijven hier ook meer Italiaanse, Spaanse en Portugese staatsburgers dan personen die in diezelfde drie mediterrane landen zijn geboren. Waarschijnlijk zijn een aantal van deze burgers in België geboren. Voor de buurlanden loopt de situatie uiteen. Er verblijven bijvoorbeeld meer personen die in Frankrijk of Duitsland zijn geboren dan onderdanen uit diezelfde landen. Voor Nederland ligt de situatie anders: in België verblijven meer Nederlandse staatsburgers dan personen die in Nederland zijn geboren. Om deze vaststelling beter te kunnen doorgronden, zou het interessant zijn om de verblijfsstrategieën te onderzoeken die aan de basis liggen van deze grensmigraties. Deze feiten tonen het belang van de gebruikte variabele aan (hier het geboorteland) om een beeld te vormen van de populatie die voortgekomen is uit immigratie, in België. Nationaliteitswijzigingen leggen de beperkingen van de nationaliteitsvariabele bloot, maar aan de hand van de geboorteplaats kan het aantal internationale migranten wel in kaart worden gebracht zonder met hun ascendenten rekening te houden. Daarom willen wij nagaan of het mogelijk is om andere statistische indicatoren uit te dokteren om een duidelijker beeld te vormen van de populatie, voortgekomen uit de immigratie.



...

Figuur 22. *De EU-onderdanen in de vreemde populatie van de andere EU-lidstaten op 1 januari 2008 (**Bron: Eurostat**)*

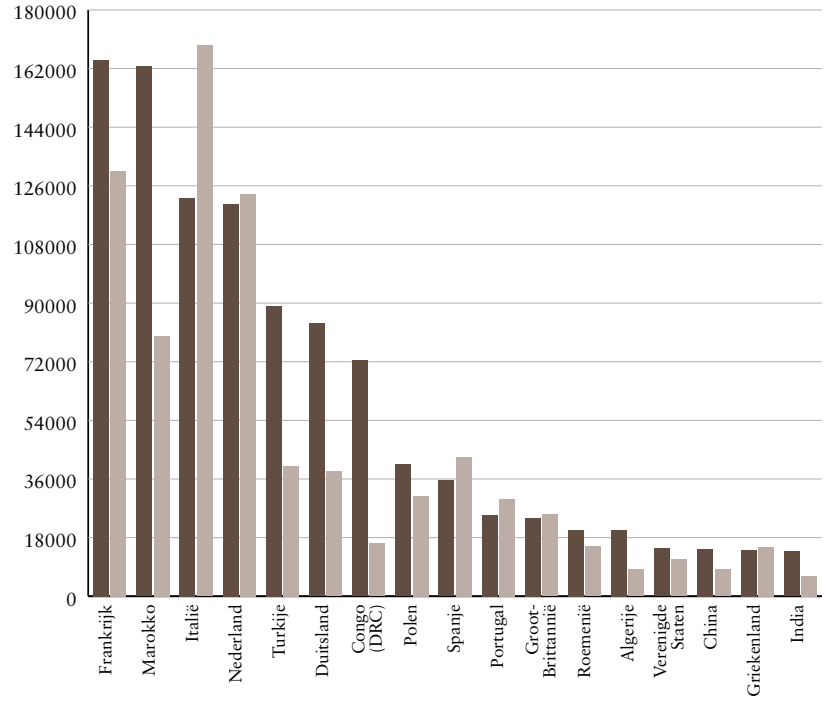
...



...

Figuur 23. *Samenstelling van de in het buitenland geboren populatie volgens geboorteland op 1 januari 2008 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...



...

Figuur 24. *Vergelijking van de populatie volgens nationaliteit en geboorteland op 1 januari 2008 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...

3. De noodzaak om nieuwe indicatoren uit te werken om een beter beeld te vormen van de populatie van vreemde afkomst

De meeste industrielanden maken gewoonlijk statistieken op basis van de nationaliteit van personen. De factor nationaliteit volstaat echter niet om een goed beeld te vormen van de populatie die afkomstig is uit de migratie uit het buitenland (Jacobs en Rea, 2005; Perrin, Dal en Poulain, 2006; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007).

Aan de hand van het geboorteland van een persoon kan men de populatie in kaart brengen die in het buitenland is geboren en een internationale migratie achter de rug heeft om zich in hun huidige verblijfland te vestigen. Deze variabele heeft echter twee beperkingen. Ten eerste houdt de factor geboorteland geen rekening met het begrip nationaliteit: een Belg kan immers in het buitenland zijn geboren en een buitenlander in België. De eerste zou dan een migrant zijn en de tweede niet. Ten tweede laat de factor geboorteland niet toe om rekening te houden met migranten die nakomelingen hebben die in België zijn geboren.

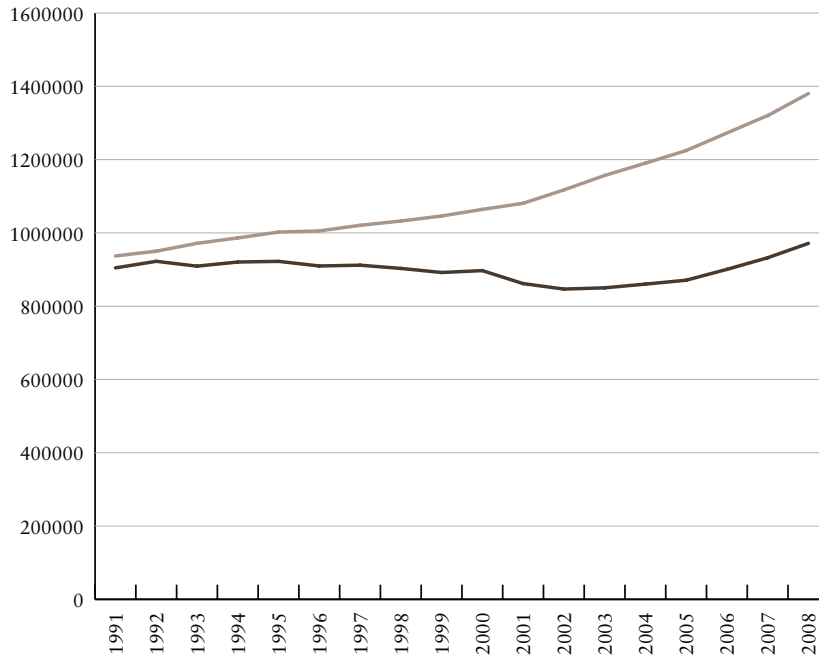
Wij stellen vast dat de populatie die in een ander land is geboren, sinds het begin van de jaren 1990 sterker toeneemt dan de vreemde populatie. Op 1 januari 1991 waren er 937.105 personen die in het buitenland waren geboren en een internationale migratie achter de rug hadden om zich in België te vestigen (9% van de totale populatie). Zeventien jaar later bestaat deze populatie afkomstig uit het buitenland uit 1.380.323 personen (13% van de totale populatie). Deze aangroei vormt een opvallende tegenstelling met de lichte toename van de vreemde populatie (van 904.528 naar 971.448 personen) in diezelfde periode.

Het aandeel van de vreemdelingen die op 1 januari 2008 in België verblijven, stijgt van 9,1% van de totale populatie naar 16,4% wanneer rekening wordt gehouden met alle personen die geboren zijn met een buitenlandse nationaliteit.

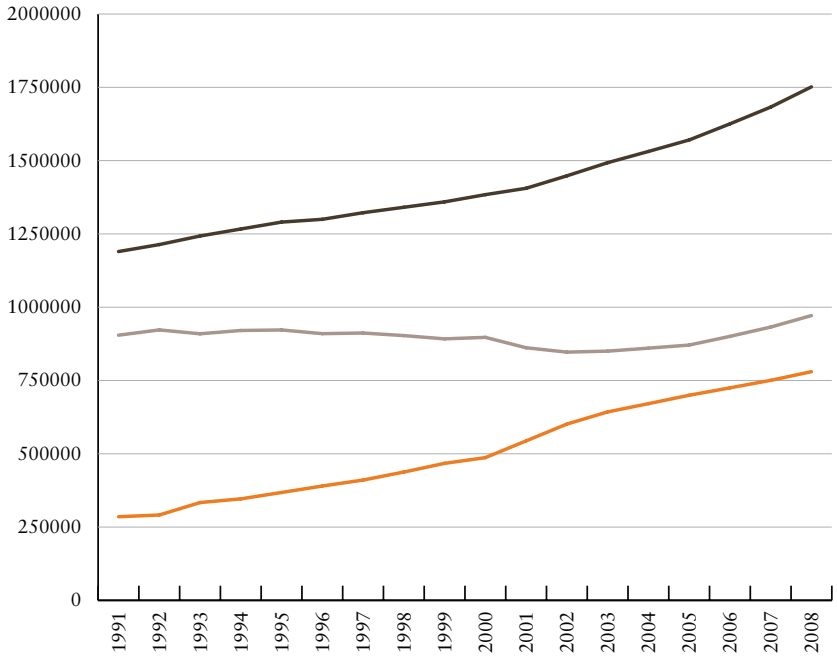
Nog een oplossing om een beter beeld te krijgen van de populatie die voortgekomen is uit immigraties, is rekening houden met de nationaliteit bij de geboorte. Door uit te gaan van de eerste nationaliteit van een persoon kan men onderscheid maken tussen Belgen die deze nationaliteit hebben verworven en personen die als Belg zijn geboren. De factor nationaliteit bij de geboorte laat echter niet toe om migranten van de tweede of derde generatie in kaart te brengen en dit om verschillende redenen. Ten eerste worden kinderen van een gemengd koppel waarvan één Belg is, geboren met de Belgische nationaliteit. Ten tweede worden kinderen van ouders die Belg zijn geworden, beschouwd als Belgen vanaf hun geboorte. Ten derde kunnen sommige kinderen van vreemdelingen sinds 1984 geboren worden met de Belgische nationaliteit (en dit als de ouders in België zijn geboren).

Naast de 971.448 vreemdelingen die op 1 januari 2008 in België werden geteld, zijn er naar schatting nog 780.000 personen die in het buitenland zijn geboren en Belg zijn geworden. Dit betekent dat er ongeveer 1.750.000 personen in België verblijven die in het buitenland zijn geboren *(figuur 26)*. Het beeld dat van de migrantenpopulatie wordt gevormd, verschilt met andere woorden totaal naargelang de gekozen indicator. Het aandeel van de vreemdelingen die op 1 januari 2008 in België verblijven, stijgt immers van 9,1% van de totale populatie naar 16,4% wanneer rekening wordt gehouden met alle personen die geboren zijn met een buitenlandse nationaliteit. Ondanks de hiervoor opgesomde beperkingen schetst deze indicator een beter beeld van de migrantenpopulatie.

Hoewel het vatten van de herkomst van personen in statistieken een gevoelig onderwerp blijft, lijkt het ons belangrijk om nieuwe indicatoren uit te werken die diepgaander zijn dan het eenvoudige nationaliteitscriterium. Door het toenemende aantal nationaliteitswijzigingen mag de populatie met een buitenlandse nationaliteit sinds het begin van de jaren 1990 dan wel nagenoeg constant blijven, toch stellen wij in diezelfde periode een gestage toename vast van de populatie die in het buitenland is geboren. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat discriminatie op basis van herkomst verder gaat dan het eenvoudige nationaliteitscriterium. Daarom moeten wij statistische hulpmiddelen ontwikkelen waarmee wij de omvang van het fenomeen kunnen inschatten om vervolgens doeltreffender te kunnen optreden.



Figuur 25. *Evolutie van de populatie geboren in het buitenland en de vreemde populatie (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*



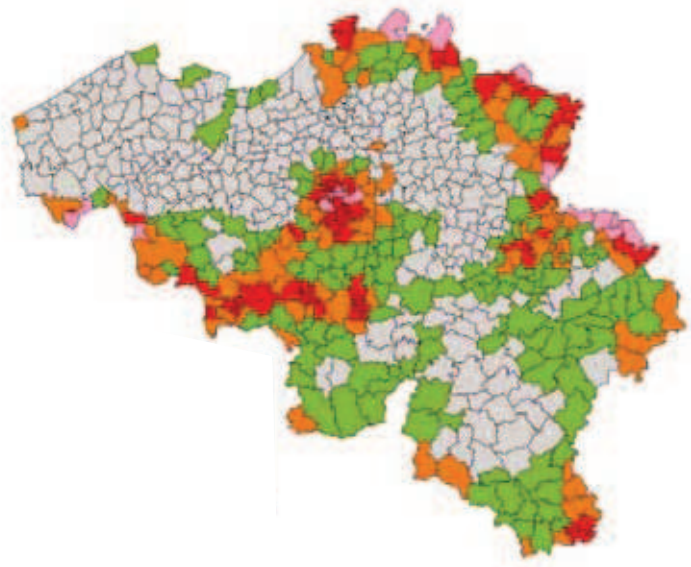
Figuur 26. *Evolutie van het aantal vreemdelingen, personen die de Belgische nationaliteit hebben verworven en personen die in het buitenland zijn geboren, 1991-2008[1] (**Bron: Rijksregister, AD SEI***

1 Bij het aantal personen dat de Belgische nationaliteit heeft verworven op 1 januari 2007 en 2008 gaat het om schattingen op basis van nationaliteitswijzigingen en op basis van de toename van diezelfde populatie.

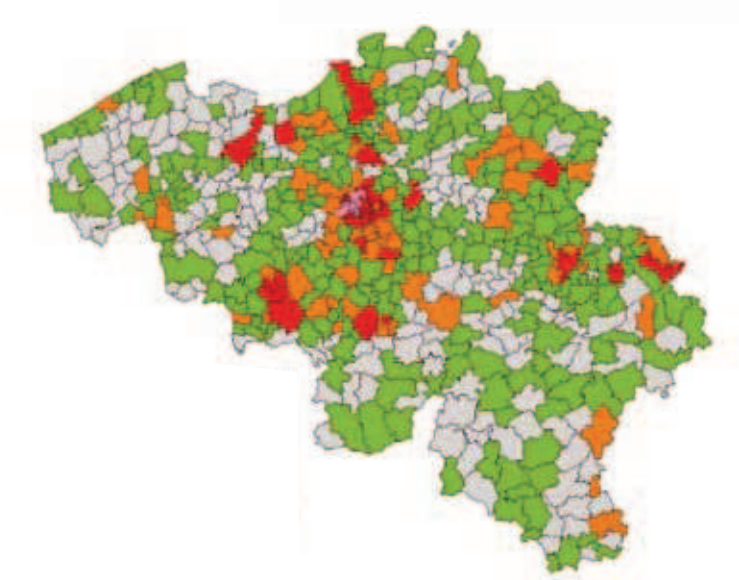
4. Geografische weergave van huidige en vroegere immigraties

Een eerste zone met een sterke concentratie EU-onderdanen (EU27) is Brussel. Dit geldt ook voor Brabant – vooral ten oosten en ten zuiden van de Brusselse agglomeratie. Diezelfde personen treffen wij ook in de grensstreek aan, wat wijst op een verblijfsstrategie van vreemdelingen uit het grensgebied. Vreemdelingen uit de EU treffen wij ook aan in de buurt van Waalse industriesteden.

De belangrijkste zone met een sterke concentratie niet-EU-burgers is Brussel. Hetzelfde geldt in mindere mate ook voor de beide Brabantse provincies. De drempel van 10% wordt alleen in het centrum, het noorden en het westen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overschreden (Elsene, Sint-Gillis, Brussel, Anderlecht, Schaarbeek, Molenbeek, Sint-Joost en Koekelberg). Nog meer concentraties komen voor in de duidelijk afgebakende driehoek Antwerpen-Gent-Brussel en vooral in de steden Antwerpen, Gent, Mechelen en Lokeren. Er zijn ook concentraties niet-EU-burgers in Limburg en Henegouwen, in de buurt van Luik en Verviers en in de twee universiteitssteden Leuven en Ottignies-Louvain-la-Neuve. Opvallend is de koppeling van nationaliteitsgroepen aan specifieke locaties. Dit heeft te maken met het migratieverleden van elke van deze groepen.



Figuur 27. *Aandeel EU-burgers in de gemeentelijke populatie op 1 januari 2008 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*



Figuur 28. *Aandeel niet EU-burgers in de gemeentelijke populatie op 1 januari 2008 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

5. Analyse van de verblijfszekerheid van vreemdelingen

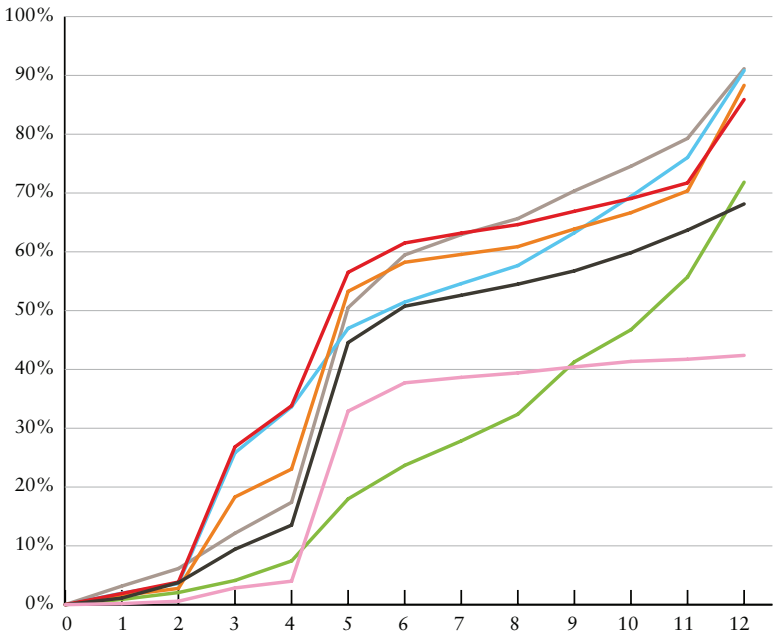
Een statistische analyse van de verblijfsvergunningen laat toe om een betere kijk te krijgen op *'verblijfszekerheid van vreemdelingen'* (Thierry, 2001). Verblijfsvergunningen schetsen een beeld van het gedrag van de vreemdeling die hier wettig verblijft, maar ook van de administratieve verwerking die afhangt van regels voor de aflevering van verblijfsvergunningen. Om relevante conclusies te trekken, moeten wij de regels voor de vestiging van vreemdelingen in België onder de loep nemen.

Voor een eerste benadering van het begrip 'verblijfszekerheid' onderzoeken wij de eerste vergunningen die in 2008 zijn afgeleverd. De Europese regels voor communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming sporen de lidstaten aan om het aantal vergunningen bekend te maken die het recht verlenen om voor het eerst in een van de lidstaten te verblijven. Dit eerste verblijfsrecht herkennen, is echter meteen ook het grootste probleem. Om dit te achterhalen, telt men de personen die op 1 januari 2008 geen geldige vergunning hadden en die de twee voorgaande jaren geen vergunning hebben gekregen[48]. De 'verblijfszekerheid' wordt geanalyseerd op basis van de nationaliteit en de geldigheidsduur van deze eerste vergunningen. Dit schetst echter slechts een onvolledig beeld van de verblijfszekerheid van vreemdelingen. Ideaal zou zijn om deze personen gedurende hun volledige administratieve traject te volgen op basis van de analyse van de kans die ze maken om hun verblijf te verlengen en van statuut te veranderen (het verkrijgen van een andere verblijfsvergunning). Het verstrijken van de vergunning betekent immers niet altijd dat er een einde komt aan het verblijf, omdat deze vergunning verlengd kan worden. De geldigheidsduur van de eerste verblijfsvergunning is wel een aanwijzing voor de onzekerheid van het eerste verblijf en voor het soort administratieve traject dat de migrant moet doorlopen.

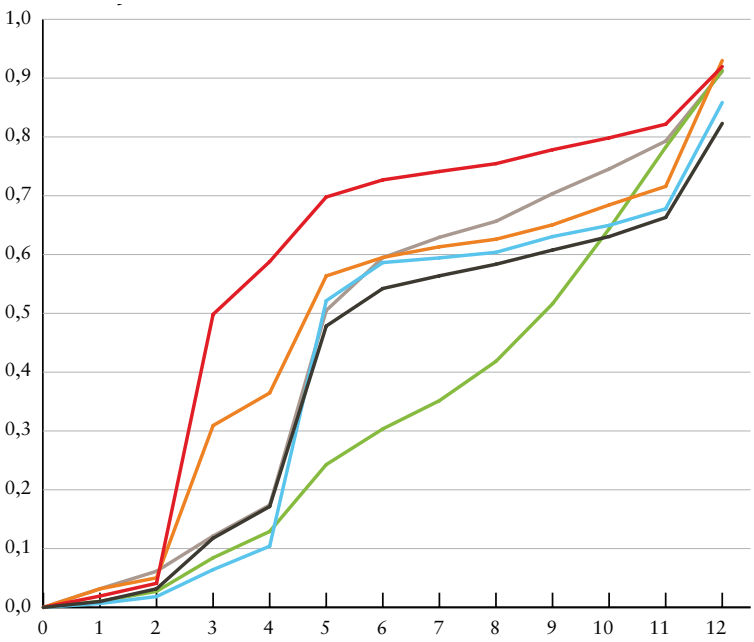
De analyse van de geldigheidsduur van de eerste vergunningen die in 2008 werden afgeleverd, toont verschillen tussen de nationaliteitsgroepen. EU-onderdanen zijn aan andere verblijfsregels onderworpen, maar toch stellen wij grote verschillen vast tussen de 'oude' lidstaten en de twaalf nieuwe lidstaten. Vier maanden na aflevering zijn 4% van de vergunningen van 'oude' EU-onderdanen niet langer geldig, tegenover 13,5% voor burgers uit nieuwe EU-lidstaten. Na 12 maanden is 42% van de vergunningen verlopen die aan burgers van de vijftien oorspronkelijke EU-lidstaten werden afgeleverd, tegenover 68% voor de twaalf nieuwe EU-lidstaten.

De verblijfsregels voor onderdanen van derde landen verschillen sterk van die voor EU-burgers. Als eerste stellen wij vast dat de eerste verblijfsvergunningen die aan Noord-Amerikanen worden afgeleverd, langer geldig zijn gedurende het eerste verblijfsjaar. Russen genieten daarentegen weinig verblijfszekerheid: na vier maanden zijn 70% van hun vergunningen niet langer geldig. Ook Indiërs krijgen eerste verblijfsvergunningen met een langere geldigheidsduur dan die van de grootste migrantengroepen, zoals Marokkanen, Turken of Congolezen. Die rare kronkels tonen aan dat de geldigheidsduur van de eerste verblijfsvergunning verschilt naargelang de nationaliteit en dat deze variabele zeker samenhangt met het toegekende verblijfstype *(zie Hoofdstuk 1 punt 6)*. Het is duidelijk dat de notie 'verblijfszekerheid' ook rekening moet houden met de vervangingsgraad van de vergunningen. Een kortere geldigheidsduur betekent ook meer administratieve rompslomp voor personen die hun verblijf willen verlengen, zonder de minste garantie dat ze die verlenging ook krijgen.

48 Om de Eurostat-definitie van het aantal afgeleverde eerste verblijfsvergunningen gedurende een jaar zo dicht mogelijk te benaderen, zijn wij zo ver mogelijk teruggegaan in de tijd en hebben wij alle personen uit de databank verwijderd die in 2006 en 2007 een verblijfsvergunning hebben gekregen. Onze indicator komt dus overeen met personen die op 1 januari 2008 geen geldige verblijfsvergunning hadden en die de twee voorgaande jaren geen vergunning hadden gekregen.



Figuur 29. *Cumulatief percentage van de geldigheidsduur van eerste verblijfsvergunningen afgeleverd in 2008*



Figuur 30. *Cumulatief percentage van de geldigheidsduur van eerste verblijfsvergunningen afgeleverd in 2008 (**Bron: Dienst vreemdelingenzaken, databank verblijfsvergunningen. Berekeningen: Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)*

6. Humanitaire regularisaties

Het Centrum staat er op de Dienst vreemdelingenzaken te danken voor hun samenwerking, waarbij DVZ het Centrum de hierna verwerkte cijfers heeft bezorgd en die betrekking hebben op de activiteiten van januari tot december 2009 van het bureau 'Humanitaire Regularisaties'. Het presenteren van cijfers over de regularisatie zal onvermijderlijk voor commentaren zorgen, wat deze cijfers ook moge zijn. Daarom wensen wij de aandacht van de lezer te vestigen op enkele methodologische verduidelijkingen:

In het algemeen:

» De hier gepresenteerde cijfers beslaan de jaren 2005 tot en met 2009, maar de tendensen en evoluties in de beschreven percentages dienen gerelativiseerd te worden omwille van enerzijds het feit dat beslissingen om een dossier "zonder voorwerp" te verklaren pas op een afzonderlijke manier weergegeven werden in de cijfers vanaf 2006, en anderzijds het simultaan samengaan van een tripele legale beslissingsgrond: het oude artikel 9 alinea 3 (medisch + humanitair), het huidige artikel 9bis (humanitair) en het huidige artikel 9ter (medisch). Zowel de continuïteit als het onderwerp van de meting – in geval van de cijfers die we hier na voorleggen - zijn niet minutieus gecontroleerd kunnen worden.

In het bijzonder, over de toepassing van het artikel 9bis van de wet van 15/12/1980

» De hier gepresenteerde cijfers betreffende de activiteit van de humanitaire cel, zonder de dossiers ingediend op basis van de geannuleerde instructie van 19 juli 2009 apart te behandelen, zij verzamelen dus de individuele situaties die feitelijk heel verschillend zijn.

In het bijzonder, over de toepassing van het artikel 9ter van de wet van 15/12/1980

» Er wordt hier een eerste reflectie geopend op basis van de cijfers over de beslissingen, genomen op grond van artikel 9ter. Zij heeft momenteel enkel een exploratieve status.

» De hier gepresenteerde cijfers betreffen de activiteit van de medische cel, zonder aanwijzigingen te geven over het profiel van de beschermde personen.

Deze verschillende punten worden in de kern van de tekst verder ontwikkeld.

De wet van 15 december 1980 voorziet de mogelijkheid om een verzoek tot machtiging tot verblijf in te dienen van op het Belgisch grondgebied, wanneer men daartoe buitengewone omstandigheden inroept. Dit vormt de basis van verblijfsmachtigingen die worden afgeleverd om humanitaire redenen. Deze verzoeken worden behandeld door de dienst humanitaire regularisaties van DVZ.

Voor het derde jaar op rij publiceert het Centrum in zijn Jaarverslag Migratie cijfers over humanitaire regularisatie.[49] Het jaar 2007 was juridisch gezien een kanteljaar voor de humanitaire regularisatieverzoeken. Het oude artikel 9 alinea 3 werd immers opgeheven en de nieuwe artikels 9bis en 9ter traden in werking vanaf 1 juni 2007.

Voor de eerste keer presenteren wij dit jaar de gegevens betreffende verblijfsverzoeken om medische redenen, op grond van artikel 9ter, apart *(zie hierna)*, wegens de specificiteit van de onderliggende problematiek en procedure.

In het Jaarverslag Migratie 2008 beschreven we hoe voornamelijk de groep 9bis verzoeken het oude artikel 9 alinea 3 heeft vervangen, wat betreft het aantal verzoeken[50], terwijl vanaf het jaar 2009 het aantal humanitaire verzoeken op grond van artikel 9bis effectief gestegen is. Ook is 2009, het eerste jaar sinds 2005, met een negatief beslissingssaldo binnen het afgesloten kalenderjaar (m.a.w. het aantal genomen beslissingen ligt lager dan het aantal ingediende dossiers). Waarschijnlijk heeft de regularisatie-instructie van 19 juli 2009 hier zijn invloed, daar belangstellenden die beroep wilden doen op bepaalde criteria, hun verzoeken slechts konden indienen tussen 15 september en 15 december. Onder meer de dienst Humanitaire Regularisaties heeft hierdoor tijdens het laatste trimes-

49 Het Bureau Humanitaire Regularisaties van de Dienst Vreemdelingenzaken verschafte het Centrum eveneens voor het jaar 2009 voorliggende cijfers. Op vraag van dit Bureau dienen er echter wel enkele voorgaande bemerkingen in ogenschouw genomen te worden. (1) omwille van de regularisatie instructie van 19 juli 2009 konden personen met een tijdelijke inschrijving in het vreemdelingenregister (onder tijdelijk verblijf) eveneens een verzoek indienen op voorliggende criteria om een definitief verblijf te bekomen. Deze verzoeken werden/worden behandeld door de Dienst Lang Verblijf en de Dienst Gezinshereniging. Voorliggende cijfers houden dus geen rekening met de cijfers beschikbaar in die diensten. (2) Zoals reeds gemeld in de voorgaande jaarverslagen Migratie 2007 en 2008, gebeurt het regelmatig dat er een bepaalde termijn voordoet tussen de indiening van het verzoek bij de gemeente en de overdracht van dit verzoek door de gemeente naar de Dienst Vreemdelingenzaken, onder meer omwille van de bij wet voorziene woonstcontrole in kader van een verzoek artikel 9bis (en vroeger 9.3). (3) Grote aantallen brieven zijn toegekomen op de Dienst Humanitaire Regularisaties sinds november '09, hetgeen echter nog verhoogde tot 8.000 à 10.000 brieven tussen midden december en einde december 2009. De verzoeken op basis van artikel 9bis die eind 2009 werden ingediend maar DVZ slechts bereikten in 2010, zullen opgenomen worden in de statistieken van 2010.

50 Zie voor meer informatie tabel 2 en onze voorgaande analyse in het *Jaarverslag Migratie 2008* p. 73.

ter van 2009 een groot aantal verzoeken te verwerken gekregen, waar we waarschijnlijk een groot deel van de beslissingen inzake deze verzoeken zullen terugvinden in de statistieken van het jaar 2010. Verder onderzoek is echter noodzakelijk om dit te kunnen opvolgen.

Vervolgens stellen we in het jaar 2009 een stijging van het vereenvoudigd humanitair regularisatiepercentage vast *(zie tabel 2 en bijhorende voetnoten)*, waardoor het opnieuw bijna op dezelfde hoogte ligt als het jaar 2005[51]. De invloed van beslissingen 'zonder voorwerp' (het verzoek is uitgedoofd, omdat de verzoeker reeds via een andere procedure het verblijf gekregen heeft, of omdat hij of zij overleden is, of omdat hij of zij de Schengenruimte meer dan 3 maand heeft verlaten) op het regularisatiepercentage zagen we reeds in onze vorige jaarverslagen Migratie. Personen die normaal om humanitaire redenen geregulariseerd konden worden, zouden bijvoorbeeld naar een andere categorie (bijvoorbeeld gezinshereniging) overgeheveld kunnen worden. Als we ook voor het jaar 2009 rekening houden met de invloed van de beslissingen om de 'verzoeken zonder voorwerp' te verklaren, komen we uit op een gecorrigeerd regularisatiepercentage zonder 'verzoeken zonder voorwerp' *(zie tabel 2 en bijhorende voetnoot)* dat het hoogste ligt voor de afgelopen 5 jaar. Dit terwijl we de voorbije drie jaren zagen dat het regularisatiepercentage daalde. Toch dient het percentage voor 2009 met de nodige omzichtigheid bekeken te worden. (1) Voor het jaar 2005 is het onmogelijk de invloed van de beslissingen voor de 'verzoeken zonder voorwerp' te bekijken, aangezien er in dat jaar nog geen aparte statistieken werden bijgehouden; (2) het jaar 2009 kent een negatief beslissingsaldo dat meer dan dubbel zo groot is als het negatief beslissingsaldo voor het jaar 2005. Het mogelijk aandeel van de nog te behandelen verzoeken voor het jaar 2009 op het humanitair regularisatiepercentage is volstrekt niet verwaarloosbaar. *(zie hierboven)* (3) De

51 Rekening houdend met het feit dat het gebrek aan cijfers over de verzoeken zonder voorwerp, het gecorrigeerd percentage voor dit jaar weliswaar vertekent.

Tabel 2. *Verzoeken en beslissingen* ***(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Dienst Humanitaire Regularisaties) / Berekeningen: Nicolas Perrin/Quentin Schoonvaere/CGKR)***

	2005	2006	2007	2008	2009
Nieuwe verzoeken - totaal	15 927	12 667	13 883	19 371	26 232
9bis			535	12 959	17 657
9ter			1338	5 426	8 575
9.3	15 927	12 667	12 010	986	0
Totaal aantal beslissingen (zonder vernieuwingen)	10 971	13 399	18 957	22 531	15 152
Positieve beslissingen	5 422	5 392	6 256	4 995	7 194
Negatieve beslissingen[1]	5 549	6 024	9 109	14 610	6 195
Beslissingen "verzoeken zonder voorwerp"	N/A	1 983	3 592	2 926	1 763
Beslissingsaldo op jaarbasis (zonder vernieuwingen)	-4 956	732	5 074	3160	- 11 080
Vereenvoudigd humanitair regularisatiepercentage[2]	49%	40%	33%	22%	47%
Conjunctureel percentage 'Verzoeken zonder voorwerp'[3]	N/A	15%	19%	13%	12%
Gecorrigeerd percentage zonder 'Verzoeken zonder voorwerp'[4]	49%	47%	41%	25%	54%
Gecorrigeerd percentage zonder Verzoeken zonder voorwerp en zonder beslissingen medisch gegrond"[5]	50%	49%	47%	28%	56%

1 Inclusief de cijfers tot uitsluiting van de 9ter procedure.

2 Vereenvoudigd humanitair regularisatiepercentage = (positieve beslissingen / het totaal aantal beslissingen) per jaar.

3 Conjunctureel regularisatiepercentage 'verzoeken zonder voorwerp' = (beslissingen 'verzoeken zonder voorwerp' / het totaal aantal beslissingen) per jaar.

4 Gecorrigeerd regularisatiepercentage zonder 'verzoeken zonder voorwerp' = ((positieve beslissingen / (totaal aantal beslissingen - beslissingen 'verzoeken zonder voorwerp')) per jaar.

5 Gecorrigeerd humanitair regularisatiepercentage zonder 'verzoeken zonder voorwerp' en zonder 'medische verzoeken= ((positieve beslissingen / (totaal aantal beslissingen – (beslissingen 'verzoeken zonder voorwerp' + positieve beslissingen op grond van medische criteria))) per jaar.

laatste categorie in de tabel 2 berekent het humanitair regularisatiepercentage zonder rekening te houden met de beslissingen op medische gronden en de beslissingen zonder voorwerp. Dit biedt ons de mogelijkheid om een gecorrigeerd humanitair regularisatiepercentage voor te stellen dat gezuiverd is van verzoeken die zonder voorwerp beslist worden of die een positieve beslissing op medische gronden kregen. Zo zien we dat de invloed van deze laatste beslissingen vooral voor het jaar 2007 redelijk groot was in vergelijking met de andere jaren. Ook op dit punt is verdere analyse zeker aangewezen.

Een analyse van de negatieve beslissingen toont ons dat het merendeel van die beslissingen genomen wordt op het niveau van de ontvankelijkheid. Aangaande de personen die niet voor regularisatie in aanmerking komen, doorstaat ongeveer 80 % van de verzoeken op basis van artikel 9 alinea 3 de ontvankelijkheidstoets niet. Terwijl deze vaststelling nog treffender is bij de verzoeken op basis van artikel 9bis en 9ter, waar 96% en 91% deze toets niet overleeft. Deze resultaten vragen een diepgaander statistisch onderzoek, waar de motieven tot weigering in de ontvankelijkheidfase (gebrek aan nieuwe elementen, aan identiteitsdocumenten, …?) statistisch dienen opgesplitst te worden. Zo zal er nagegaan kunnen worden of er specifieke verschillen in de toepassing van de ontvankelijkheidcriteria bestaan tussen de procedures op grond van artikel 9bis (of 9 alinea 3) en artikel 9ter. Deze oefening is ook interessant met betrekking tot de motieven tot weigering in de gegrondheidfase (openbare orde, niet voldoen aan de criteria, welke criteria, …?), evenzeer hier mits een opsplitsing tussen de procedures humanitair (9bis en 9 alinea 3) en medisch (9ter).

Tabel 3. *Negatieve[52] beslissingen in 2009 per type procedure en per type beslissing* ***(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Dienst Humanitaire Regularisaties))***

	Onontvankelijkheid	Ten Gronde	Totaal
Artikel 9 alinea 3	254	58	312
Artikel 9 bis	4 354	197	4551
Artikel 9 ter	1 204	119	1323
Totaal	5 812	374	6186

52 Ondanks het feit dat beslissingen tot uitsluiting in kader van de procedure op basis van artikel 9ter ook negatieve beslissingen zijn, nemen we deze niet op in deze tabel. Deze zijn wel te raadplegen in tabel 4.

Artikel 9ter werd gecreëerd via de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De doelstelling van dit artikel bestaat erin om een gespecialiseerde behandeling van de verzoeken van machtiging tot verblijf die gegrond waren op medische redenen toe te laten. Bij het overmaken van hun cijfers, trekt DVZ onze aandacht op het feit dat ook niet medische elementen in aanmerking kunnen genomen worden bij de beoordeling van een dergelijk verzoek. De wetgever heeft bij de invoering van het artikel 9ter voorzien dat het diverse objectieve criteria omvat die tijdens een onderzoek dienen nagegaan te worden door het bevoegde bureau, onder meer de aanwezigheid en ernst van een ziekte, maar ook de (on) mogelijkheid tot verkrijgen van medische behandeling in het herkomstland en de toegankelijkheid ervan. In volgende deel, vatten we een analyse aan van de cijfers met betrekking tot de verzoeken op basis van artikel 9ter, weliswaar met in achtneming van het feit dat deze analyse geen rekening houdt met de medisch gegronde beslissingen van machtiging tot verblijf op basis van het oude artikel 9 alinea 3. Ook dienen we op te merken dat de beschikbare cijfers ons geen inzicht bieden in de aard van medische aandoeningen die ingeroepen (kunnen) worden in kader van de verzoeken op basis van het artikel 9ter, noch de (aard van) medische aandoeningen die de grond (kunnen) vormen van een inwilliging van een verzoek op basis van dit artikel. Derhalve pogen de weergegeven cijfers enerzijds enkel een inzicht aan te reiken van het type beslissingen dat genomen werd door de bevoegde dienst, en anderzijds enkel een indicatie te bieden van het medisch beschermingpercentage *(zie verder)*.

Op basis van 2.5 jaar is het moeilijk om uit de verzoeken een trend af te leiden, daarvoor is de referentieperiode te kort. We kunnen wel vaststellen dat de verzoeken in stijgende lijn gaan. Vervolgens zien we ook dat het aantal behandelde dossiers lager ligt dan het aantal ingediende verzoeken, wat zich aftekent in een negatief beslissingssaldo, voor de drie opeenvolgende jaren. Enkel in 2008 tekende zich een lichte versnelling in het nemen van beslissingen af. Aangezien de procedure in gegrondheid waarschijnlijk voor een groot deel verantwoordelijk is voor de tragere verwerking van de dossiers tijdens de andere jaren *(zie infra)*, zien we na het in rekening brengen van de beslissingen in ontvankelijkheid dat het aantal dossiers waar nog

geen definitieve beslissing in werd genomen, significant daalt. Voor het jaar 2009 zelfs van 68% naar 23%. Het ontvankelijkheidpercentage[53] zou in de referteperiode gelijklopend gebleven zijn *(zie tabel 4)*. Het is ook voor de beslissingen op basis van het artikel 9ter uitermate interessant te achterhalen op basis van welke motieven de ontvankelijkheid al dan niet gehaald wordt (Identiteitsdocument, medisch attest, verkeerde elementen, …?).

Los van dit gelijklopend ontvankelijkheidpercentage, lijkt ook het medisch beschermingpercentage voor de verzoeken 9ter gelijk op te lopen de afgelopen jaren, maar observeren we wel een daling van het eerste jaar naar 2008 en 2009. Het percentage voor 2009 (28%) ligt immers kunstmatig hoog, daar in dit totaal ook beslissingen zijn opgenomen waar er geen medische basis aan de grondslag ligt. De Dienst Vreemdelingenzaken gaf te kennen dat aan wie zich beriep op de vernietigde instructie van juli 2009[54] en daarbij, naast de medische, bijkomende humanitaire elementen inriep in een lopend 9ter verzoek en op grond van die humanitaire redenen alleen al gemachtigd kon worden tot verblijf, een definitieve humanitaire verblijfsregularisatie werd toegekend[55]. In zo'n geval kon dit niet gecombineerd worden met het initieel tijdelijke medisch statuut. De verblijfsmachtiging die op die manier toegekend werd, kwam daarentegen noodgedwongen wel in de statistieken van de ingewilligde 9ter verzoeken terecht.

Indien men het beschermingpercentage op medische gronden, berekent aan de hand van de uitsluitend medisch gegronde 9ter beslissingen voor 2009, komt men uit op 6%.[56]

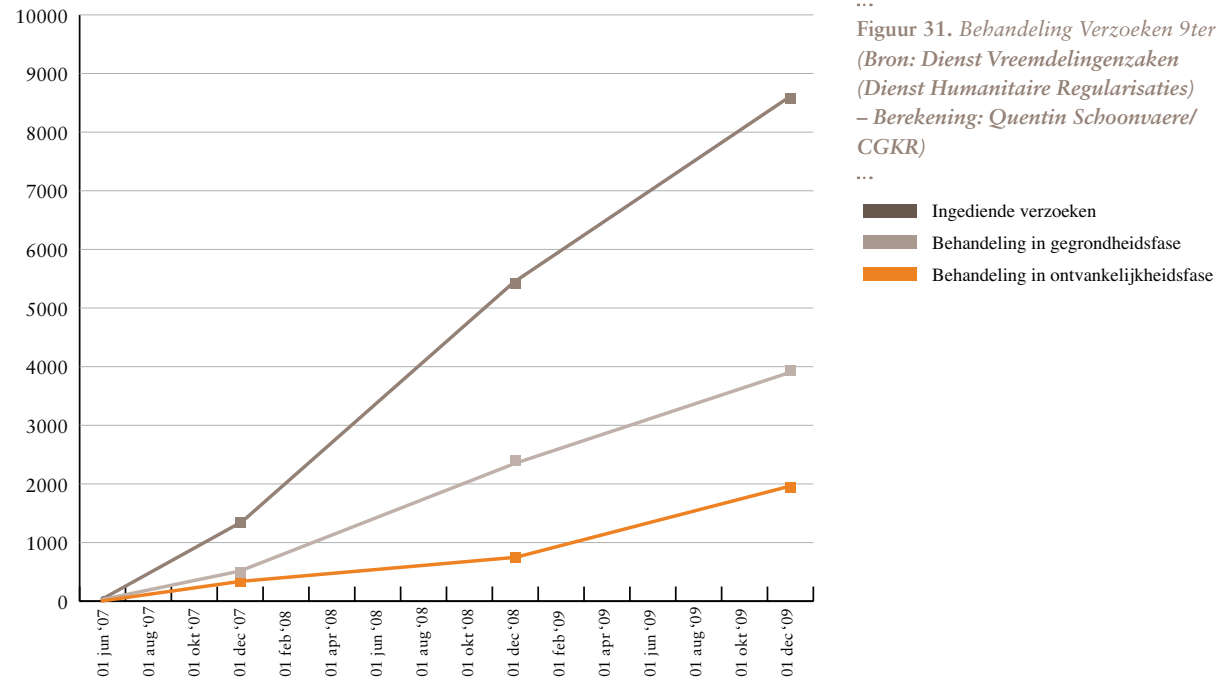
Figuur 31 toont een duidelijk beeld van het aantal dossiers 9ter die tijdens de referteperiode werden ingediend bij de Dienst Vreemdelingenzaken, het aantal dossiers waarvoor nog geen ontvankelijkheidbeslissing werd genomen ('behandeling in ontvankelijkheidfase') en ten slotte het aantal dossiers die ontvankelijk werden verklaard maar nog geen beslissing ten gronde ontvingen ('behandeling in gegrondheidfase'). Uit deze laatste categorie kunnen we opmerken dat het aantal ontvankelijke dossiers, zonder beslissing in gegrond-

53 Naar analogie met de analyse in voetnoot 3 op p. 75 over het vereenvoudigd medisch bescherming percentage kan het ontvankelijkheidpercentage van de verzoeken op grond van het artikel 9ter enkel onder voorbehoud vastgesteld worden. Om het probleem van gebrek aan cohortenopvolging (gedeeltelijk) op te vangen, zal voor elk jaar de restcategorie van het voorgaande jaar in de berekening opgenomen worden. Zie Tabel 4.

54 Zie p. 81-82.

55 De Dienst Vreemdelingenzaken lichtte het Centrum in dat zij dit ook deden in gevallen waar de vernietigde instructie niet expliciet werd ingeroepen, maar waar zij de gunstige situatie ambtshalve kon vaststellen.

56 Deze beschermingpercentages zijn weliswaar berekend op basis van de dossiers 9ter. De gegevens met betrekking tot de medische dossiers 9.3 zijn hier niet in rekening genomen.



Figuur 31. *Behandeling Verzoeken 9ter (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Dienst Humanitaire Regularisaties) – Berekening: Quentin Schoonvaere/ CGKR)*

heid stelselmatig oploopt. Een aantal redenen voor deze behandelingstermijn werden in ons vorige Jaarverslag Migratie 2008 reeds opgeworpen[57]. Een aantal van deze redenen vormen externe factoren waar de Dienst Vreemdelingenzaken niets aan kan veranderen. Toch, lijkt verdere analyse aangewezen. Tot slot, stellen we immers vast dat er einde 2009 bijna 2000 dossiers voorhanden zijn, waarvoor er nog geen beslissing in de ontvankelijkheidfase werd genomen.

57 *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 74.

Tabel 4. *Verzoeken en Beslissingen Artikel 9ter*[1] *(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Dienst Humanitaire Regularisaties) / Berekeningen: Quentin Schoonvaere/CGKR)*

	2007	2008	2009
Nieuwe verzoeken 9ter	1 338	5 426	8 575
Totaal aantal beslissingen[2]	503	2 286	2 702
Positieve beslissingen 9ter – Gegrond	57	123	754
Medisch totaal	2 100	1 576	466
Medisch Gegrond 9ter	57	123	155
Medische 9.3	2 043	1 453	311
Negatieve beslissingen – totaal	412	1 829	1 330
Onontvankelijk	398	1 637	1 204
Ongegrond	12	189	119
Beslissing tot uitsluiting	2	3	7
Beslissing "verzoeken zonder voorwerp"	34	334	618
Beslissingssaldo op jaarbasis	-835	-3 140	-5873
Percentueel Beslissingsaldo op jaarbasis	62%	58%	68%
Beslissingsaldo op jaarbasis incl Afgifte AI	-339	-746	-1942
Percentueel Beslissingsaldo op jaarbasis incl Afgifte AI	25%	14%	23%
Vereenvoudigd medisch bescherming %[3]	11%	5%	28% / 6%
Conjunctureel % 'verzoeken zonder voorwerp'	7%	15%	23%
Gecorrigeerd % zonder 'verzoeken zvw'	12%	6%	36% / 7%
Beslissingen – tijdens de procedure			
Afgifte AI	496	2 394	3 931
Ontvankelijkheidpercentage	57%[4]	54%[5]	65%[6]

1 Cijfers in kader van de procedure 9ter gelden vanaf 01.06.2007, in werking treding van het nieuwe artikel 9ter. Ondanks het feit dat deze tabel enkel informatie wenst te verschaffen met betrekking tot beslissingen in kader van artikel 9ter, wordt er, ter informatie, ook de gegevens van de positieve beslissingen in kader van artikel 9 alinea 3 meegedeeld en het totaal aantal medisch gegronde beslissingen (9ter + 9 alinea 3) en dit voor de voorbije 2.5 jaar.

2 Het aantal beslissingen is berekend zonder rekening te houden met het aantal vernieuwingen dat de Dienst Vreemdelingenzaken doorvoert inzake de medische verzoeken. Evenmin werden hier het aantal beslissingen in ontvankelijkheid meegerekend, aangezien deze verzoeken nog niet definitief afgehandeld zijn.

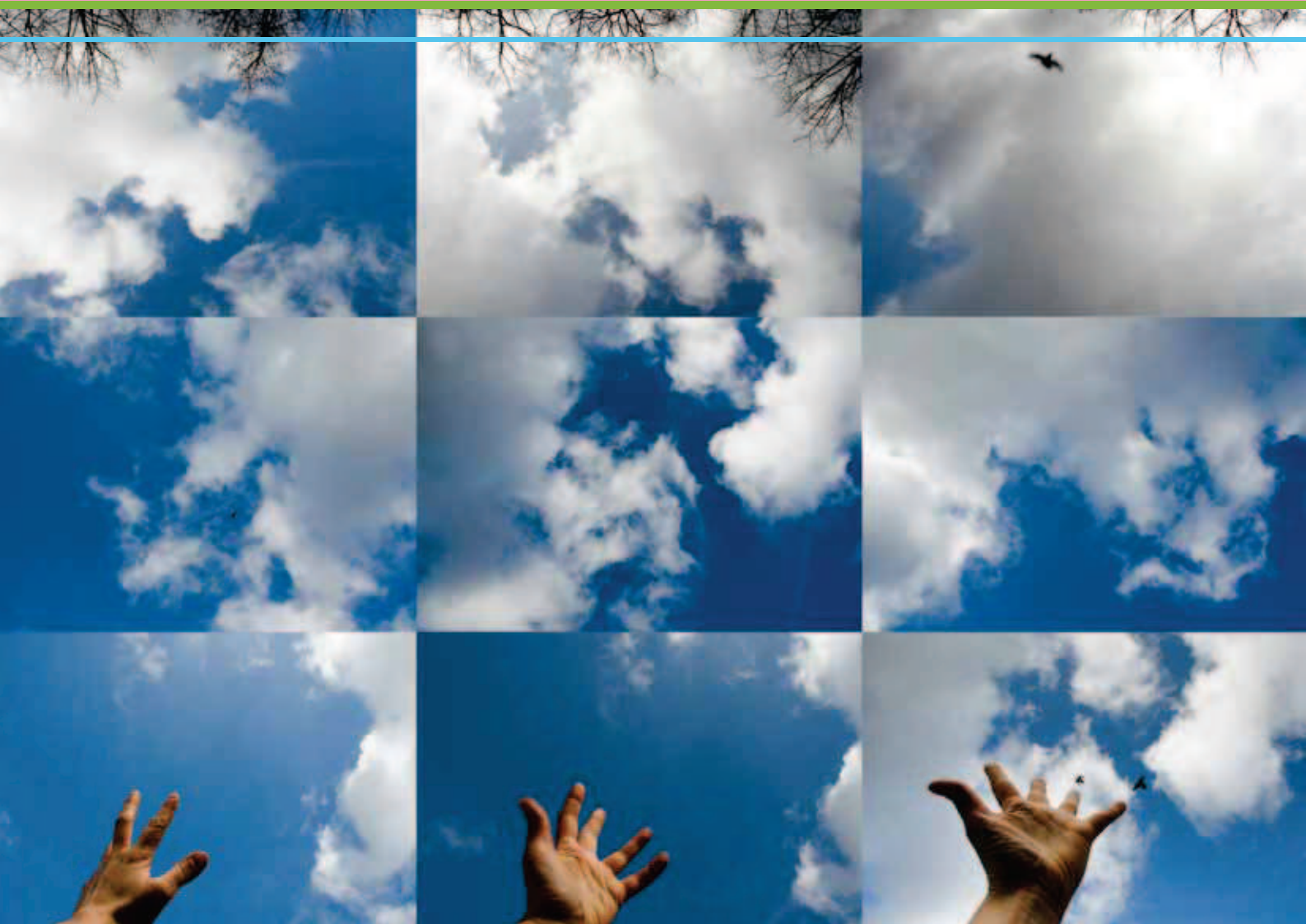
3 Vereenvoudigd medisch bescherming percentage = (positieve beslissingen/totaal aantal beslissingen) per jaar. Dit vereenvoudigd percentage kan enkel onder voorbehoud vastgesteld worden. Intuïtief, maakt men immers een vergelijking tussen het aantal positieve beslissingen in een jaar en het totaal aantal verzoeken in datzelfde jaar. Deze methode laat echter niet toe rekening te houden met het feit dat een verzoek en een positieve beslissing niet noodzakelijk in hetzelfde jaar plaatsvinden, wat de resultaten sterk kan beïnvloeden. Deze analyse werd in het Jaarverslag Migratie 2007 (p.32) reeds uitgewerkt met de berekening van het erkenningpercentage voor vluchtelingen. Indien we deze analyse vertalen naar het medisch beschermingpercentage, zou een exact percentage pas opgesteld kunnen worden, indien men de verzoeken 9ter per cohort jaarlijks zou kunnen opvolgen.

4 Ontvankelijkheidpercentage 2007 = (Afgifte AI 2007+Positieve beslissingen 9ter 2007+Beslissingen ongegrond 2007+Beslissing tot uitsluiting 2007) / (het totaal aantal verzoeken 2007 – het aantal dossiers zonder beslissing in ontvankelijkheid 2007)).

5 Ontvankelijkheidpercentage 2008 = (Afgifte AI 2008+Positieve beslissingen 9ter 2008+Beslissingen ongegrond 2008+Beslissing tot uitsluiting 2008) / ((het totaal aantal verzoeken 2008 – (het aantal dossiers zonder ontvankelijkheidbeslissing 2008 + de restcategorie 2007)).

6 Ontvankelijkheidpercentage 2009 = (Afgifte AI 2009+Positieve beslissingen 9ter 2009+Beslissingen ongegrond 2009+Beslissing tot uitsluiting 2009) / ((het totaal aantal verzoeken 2009 – (het aantal dossiers zonder beslissing in ontvankelijkheid 2009 + de restcategorie 2008)).

B. UITDAGINGEN



1. Inleiding

In zijn Jaarverslag Migratie 2008 vroeg het Centrum om snel een wet, een koninklijk besluit of een omzendbrief goed te keuren om het regeerakkoord m.b.t. de regularisatie uit te voeren. Het wees ook op de uiterst nefaste gevolgen wanneer te veel tijd verstrijkt tussen de aankondiging van nieuwe regularisatiecriteria en de toepassing ervan. Die lange termijn is wellicht ook een van de factoren die aan de basis ligt van de verschillende acties, bezettingen en hongerstakingen die in België plaatsvonden. Het Centrum had ook zijn twijfel uitgedrukt bij de keuze voor een omzendbrief als juridisch instrument om het regularisatiebeleid in de praktijk te brengen omdat het weinig rechtszekerheid biedt. Daarom raadde het aan om te kiezen voor een norm die de meeste garanties bood qua transparantie, toegankelijkheid en duurzaamheid, namelijk een wettelijke norm.

Het Centrum benadrukte ook dat de elementen waarmee bij de beoordeling van de duurzame verankering rekening wordt gehouden, moeten toelaten om na te gaan in hoeverre de kern van de affectieve, sociale en economische belangen van de persoon in kwestie in België ligt. Bovendien moeten deze criteria op verschillende manieren kunnen worden onderzocht. Het Centrum raadde vervolgens aan dat een persoon een machtiging tot verblijf moest kunnen krijgen op grond van één van deze factoren als dit criterium heel sterk werd ontwikkeld, of in het andere geval op grond van een combinatie van twee of drie van deze factoren. Voorts wees het Centrum erop dat het criterium van duurzame lokale verankering niet hanteerbaar is voor personen die in een zo prangende situatie verkeren dat alleen een machtiging tot verblijf hieruit een uitweg kan bieden. Het Centrum raadde daarom aan om de minister in deze gevallen de mogelijkheid te bieden om zich te wenden tot de Commissie van advies voor vreemdelingen om een beter beeld te krijgen van de globale situatie waarin de aanvrager verkeert.

In 2009 werden heel wat wijzigingen op het vlak van verblijfsregularisatie doorgevoerd. Zo maakte de minister voor Asiel- en Migratiebeleid in maart 2009 een instructie bekend met de regularisatiecriteria. Daaraan was een criterium toegevoegd voor gezinnen met schoolgaande kinderen die al 5 jaar in België verbleven, om asiel hadden verzocht en waarbij het onderzoek van hun asielverzoek al minstens één jaar liep. Deze categorie bekijken wij in het eerste deel van naderbij in het licht van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. In een tweede deel gaan wij kort in op de regeringsinstructies van juli 2009, die onder meer de mogelijkheid bieden om personen te regulariseren bij wie het onderzoek van de asielprocedure, het beroep voor de Raad van State en het regularisatieverzoek al 4 of 5 jaar aanslepen, of die duurzaam lokaal verankerd zijn. Die laatste categorie moet al 5 jaar in België aanwezig zijn, beschikken over een wettige verblijfstitel (of geprobeerd hebben om er een aan te vragen) en hier duurzaam lokaal verankerd zijn, of sinds 31 maart 2007 in België verblijven, een arbeidsovereenkomst hebben en duurzaam lokaal verankerd zijn. Deze beide categorieën hadden de mogelijkheid om tussen 15 september en 15 december 2009 een regularisatieverzoek in te dienen. Met zijn arrest van 10 december 2009 annuleerde de Raad van State de instructies van juli 2009. In een derde deel gaan wij na welke gevolgen dit arrest heeft.

2. ‘Gezinsmaatregelen’ van maart 2009

In maart 2009 riep minister voor Asiel- en Migratiebeleid Annemie Turtelboom een bijkomende categorie vreemdelingen in het leven die om hun regularisatie konden verzoeken. Het ging om gezinnen met schoolgaande kinderen die al om asiel hadden verzocht, van wie het onderzoek van het asielverzoek al minstens één jaar liep en die al vijf jaar in België verbleven.

Zonder meer positief aan deze instructie was het bekendmaken van bepaalde regularisatiecriteria die de administratie hanteerde. De voorgangers van mevrouw Turtelboom hadden immers in het beste geval de regularisatiecriteria in het parlement uit de doeken gedaan, maar voor deze instructie van maart 2009 bestond er geen enkel ander officieel document waarin de criteria werden opgesomd. Met het bekendmaken van deze criteria wordt een eerste stap gezet naar meer transparantie van het verblijfsregularisatiebeleid.

Toch doet de definitie van deze bijkomende categorie ‘regulariseerbare’ personen - gezinnen die al langer dan vijf jaar geleden in België om asiel hebben verzocht - vragen rijzen. Wat met gezinnen zonder kinderen die in dezelfde situatie verkeren, of gezinnen met of zonder kinderen die niet om asiel hebben verzocht? Ook gezinnen met schoolgaande kinderen waarvan de ouders in een licht of totaal andere administratieve situatie verkeren, kunnen niet van deze maatregel genieten. Dit geldt trouwens ook voor asielzoekers zonder kinderen die al jaren in België verblijven en die in een prangende humanitaire situatie verkeren.

De grondwettelijke regels wat betreft gelijkheid en non-discriminatie sluiten geen verschillende behandeling tussen verschillende categorieën personen uit, op voorwaarde dat dit gebeurt op basis van een objectief en redelijk verantwoord criterium en dat rekening wordt gehouden met de doelstellingen en de gevolgen van de maatregel en met de beginselen die in het geding zijn. Wanneer elke redelijke verhouding tussen middelen en doel zoek is, is het gelijkheidsbeginsel geschonden.

In tegenstelling tot een wet of een koninklijk besluit die een verslag aan de Koning bevatten, staat een ministeriële instructie niet of nauwelijks stil bij haar doelgerichtheid. De hierna volgende oefening is dan ook volstrekt speculatief en berust op hypotheses die wij naar onze mening moesten verwoorden. Het is niet de bedoeling om hiermee een einde te maken aan het debat over de naleving van de beginselen van gelijkheid en non- discriminatie via instructies. Wij willen hiermee integendeel een aanzet geven om na te denken over de link tussen deze beginselen en de definitie van regularisatiecriteria.

De persoon moet minstens een jaar eerder een asielverzoek hebben ingediend

Vanwaar deze vereiste om minstens een jaar eerder een asielverzoek te hebben ingediend? Volgens ons zijn er hiervoor twee redenen: het laat de administratie toe om met zekerheid een datum vast te stellen waarop de persoon toegang tot het grondgebied heeft gekregen, of om op basis van een onredelijke behandelingsduur van het asielverzoek, een regularisatie te rechtvaardigen. Als de vereiste van het asielverzoek voor deze categorie wordt gehanteerd om met zekerheid een toegangsdatum vast te stellen, begrijpen wij niet waarom men geen rekening houdt met andere procedures die ook toelaten om deze datum met zekerheid vast te stellen. Met andere woorden waarom zou het indienen van een verzoek tot gezinshereniging, tot verblijf als student of zelfs tot regularisatie geen bewijs kunnen leveren om *‘met zekerheid een toegangsdatum’* vast te stellen? Om welke objectieve en redelijke redenen en met welk legitiem doel zou men deze personen anders behandelen? De instructie blijft het antwoord op deze vragen schuldig.

De tweede hypothese - regularisatie op basis van een onredelijk lange onderzoekstermijn van het asielverzoek - lijkt ons vrij onlogisch omdat de ministeriële instructie zelf een termijn van 3 tot 4 jaar als onredelijk lang beschouwt om een asielverzoek te onderzoeken, al naargelang de verzoeker schoolgaande kinderen heeft of niet. De eis dat één jaar eerder een asielverzoek is ingediend, lijkt ons niet fundamenteel voor het regularisatieverzoek. Bovendien wordt dit criterium geklasseerd onder de rubriek ‘prangende humanitaire situatie’. De instructies zelf definiëren een prangende humanitaire situatie als een situatie waarbij een verwijdering van het grondgebied indruist tegen de internationale afspraken die België heeft gemaakt. Wij zien niet in hoe een behandelingstermijn van een jaar voor een asielverzoek een doorslaggevende invloed kan hebben op het humanitaire of prangende karakter van een situatie.

Deze eis is volgens ons niet alleen niet pertinent, maar lijkt ons ook onverenigbaar met de grondrechten van de verzoekers, meer bepaald met die van de kinderen van de verzoekers. Door die eis te stellen, wordt de kinderen het verblijf ontzegd omdat hun ouders een 'fout' hebben gemaakt, namelijk het niet indienen van een asielverzoek. Bij elke beslissing die kinderen betreft - ook wanneer het om verblijf gaat - moet het belang van het kind primeren. Het lot van kinderen mag dus niet afhangen van fouten die hun ouders hebben gemaakt[58]. Een inperking van de rechten van kinderen kan met andere woorden niet worden gemotiveerd door het gedrag van hun ouders, zelfs al gaat het om onwettig gedrag.

Gezinnen met kinderen

Dit nieuwe criterium sluit alle gezinnen uit die geen kinderen hebben. Het al of niet hebben van kinderen kan een verschillende behandeling m.b.t. verblijfsregularisatie rechtvaardigen[59], maar hier hebben wij veeleer te maken met uitsluiting dan met een verschillende behandeling: personen die in dezelfde situatie verkeren als gezinnen waarvan sprake in punt 7, maar die geen kinderen hebben, kunnen op basis van dit criterium niet worden geregulariseerd. Deze maatregel lijkt ons daarom buiten proportie. Het al dan niet hebben van kinderen kan leiden tot een andere toepassing van rechten, maar mag volgens ons niet leiden tot de volledige opheffing van de rechten.

De instructie van minister Turtelboom werd opgenomen en verder aangevuld in de instructies van de regering van juli 2009 en vervolgens geannuleerd door een arrest van de Raad van State van 9 december 2009 *(zie hierna)*. Waarschijnlijk moet opnieuw worden gewerkt aan de formalisering van de regularisatiecriteria, wat ook wenselijk is[60]. Het Centrum vraagt om bij deze formalisering - en telkens er regularisatiecriteria worden vastgelegd - de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie in acht te nemen.

58 Zie EHRM, arrest Mazurek tegen Frankrijk, 1 februari 2000, §54, EHRM, arrest Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België, 12 oktober 2006, §84, GH, arrest 106/2003, 22 juli 2003, pt. B.7.5.

59 Zie GH, arrest 68/2006, pt. B.6.1. en B.6.2.

60 Na de schrapping van de regularisatie-instructies van juli 2009 door de Raad van State werden de instructies uit maart 2009 van minister Turtelboom opnieuw op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken gezet.

3. Dit is geen omzendbrief

In juli 2009 bereikt de regering een akkoord over de instructies m.b.t. de toepassing van artikel 9bis en het vroegere artikel 9, lid 3. Dit akkoord is de langverwachte concretisering van het regeerakkoord. Het bestaat uit twee delen: het eerste komt overeen met de punten 1.1 tot 2.7 van het akkoord en wordt geacht blijvend te zijn. Het tweede deel komt overeen met punt 2.8 over regularisatie bij duurzame lokale verankering en wordt enkel toegepast op verzoeken die tussen 15 september en 15 december 2009 zijn ingediend. Volgens het Centrum kan met dit akkoord een einde komen aan een situatie die onhoudbaar was geworden voor heel wat vreemdelingen die jarenlang in België verbleven en nu een onzeker en kwetsbaar bestaan leiden. Het Centrum heeft al ettelijke keren gepleit voor de combinatie van twee regularisatiecriteria: ofwel ligt de kern van de affectieve, sociale en economische belangen van de persoon in België, ofwel moet die persoon in een zo prangende situatie verkeren dat alleen een machtiging tot verblijf in België een uitweg kan bieden.

Onder bepaalde voorwaarden kan het eerste criterium doorgaan voor duurzame lokale verankering zoals in het akkoord omschreven. Wat het tweede criterium betreft, vermeldt het akkoord niets, behalve het basisprincipe dat elke situatie waarbij de verwijdering van het grondgebied *"in strijd zou zijn met de internationale mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het Internationaal Kinderrechtenverdrag en het EVRM."*

Wij sommen hierna de belangrijkste bepalingen uit de instructies van 19 juli op. *"Bij zijn onderzoek naar de duurzame lokale verankering in België zal de minister of zijn gemachtigde zich niet laten leiden door één factor, maar hij zal kijken naar het geheel van de feitelijke elementen samen (punt 2.8 van het akkoord)."* Er mogen met andere woorden diverse criteria worden gehanteerd om de duurzame lokale verankering in België aan te tonen en men moet rekening houden met de globale situatie van de vreemdeling die zijn affectieve, sociale en economische belangen in België heeft.

Het Centrum heeft al ettelijke keren gepleit voor de combinatie van twee regularisatiecriteria: ofwel ligt de kern van de affectieve, sociale en economische belangen van de persoon in België, ofwel moet die persoon in een zo prangende situatie verkeren dat alleen een machtiging tot verblijf in België een uitweg kan bieden.

Ook positief volgens het Centrum is de adviserende rol die bij de regularisatieprocedure is weggelegd voor de Commissie van advies voor vreemdelingen. Voorwaarde is wel dat deze Commissie de nodige werkingsmiddelen krijgt. Voorts vindt het Centrum dat de betrokken personen en hun raadslui bij de uitvoering van de maatregelen voldoende tijd hebben gekregen om hun dossiers behoorlijk voor te bereiden. Het Centrum is tevreden dat rekening wordt gehouden met het criterium van 'duurzame lokale verankering', maar stelt zich vragen bij andere aspecten van het akkoord.

Het denkt hierbij ondermeer aan personen die in een prangende humanitaire situatie verkeren die niet is opgesomd in de punten 2.1 tot 2.7 en die niet voldoen aan het criterium van duurzame lokale verankering. Het Centrum wijst erop dat enkel een machtiging tot voorlopig of definitief verblijf een oplossing kan bieden voor hun situatie.

Er zijn nog meer - technische - vragen die onbeantwoord blijven, zoals de noodzakelijke afstemming van de nieuwe maatregelen op de notie van uitzonderlijke omstandigheden in de verblijfswet voor vreemdelingen. Dit aspect van het akkoord ligt trouwens aan de basis van de annulering van de instructie door de Raad van State. Bovendien moeten de nieuwe maatregelen ook worden afgestemd op de wet betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Meer specifiek, wenst het Centrum zijn overtuiging betreffende de discretionaire bevoegdheid die aan de minister op het vlak van regularisatie werd toevertrouwd te herhalen. Het Centrum vindt het noodzakelijk dat de wet zelf in de mogelijkheid moet voorzien om hetzij geval per geval te werken, met andere woorden nadat elk dossier apart werd onderzocht, hetzij op basis van categorieën. In het laatste geval, zal de Koning de mogelijkheid geboden krijgen om, na overleg in de ministerraad, de categorieën van personen die zich in een specifieke situatie bevinden, op basis waarvan om een machtiging tot verblijf kan verzocht worden, in een koninklijk besluit vast te leggen.

Het Centrum wijst de regering ten slotte ook op het belang om de gegevens te bewaren van de personen die een beroep op de bepalingen van de regeringsinstructies van 19 juli hebben gedaan. Het is immers heel belangrijk dat een longitudinale opvolging van deze personen verzekerd kan worden opdat zowel op kwantitatieve als kwalitatieve wijze het sociale en professionele parcours dat zij na hun regularisatie afleggen, kan worden geanalyseerd.

4. Nietigverklaring van de instructies door de Raad van State

Met zijn arrest 198.769 van 9 december 2009 heeft de Raad van State de regeringsinstructies m.b.t. de toepassing van artikel 9bis en het vroegere artikel 9, lid 3 van de wet van 15 december 1980 geannuleerd.

Volgens de redenering van de Raad van State strookt het niet met de wet om de humanitaire omstandigheden die in de instructies worden opgelijst, als buitengewone omstandigheden volgens artikel 9bis van de wet te beschouwen en dit op zodanige wijze dat zij bindend zijn voor de minister. Volgens de Raad van State die zo zijn vaststaande rechtspraak hierover bevestigt, moeten buitengewone omstandigheden gezien worden als omstandigheden die de terugkeer van de verzoeker naar zijn land van herkomst (tijdelijk) onmogelijk of uiterst moeilijk maken om er een verzoek om machtiging tot verblijf in te dienen bij de bevoegde Belgische diplomatieke post. Nu, nog steeds volgens de analyse van de Raad van State, heeft de lengte van het verblijf of van de asielprocedure, de goede integratie, het feit dat men werk zoekt of het beschikken over een uitgebreide kennissenkring te maken met de grond van het verzoek en niet met de buitengewone omstandigheden die moeten worden gerechtvaardigd.

De Raad van State besluit dus dat het niet de bevoegdheid van de minister is om de vreemdelingen die beantwoorden aan de criteria van de instructie te ontslaan van de verplichting om buitengewone omstandigheden aan te tonen zoals vastgelegd in artikel 9bis. Alleen de wetgever mag dit doen. Daarom beslist de Raad van State om de instructies te annuleren.

Voor de instructies werden geannuleerd, had de staatssecretaris in verschillende media gegarandeerd dat de rechtszekerheid van de verzoekers gewaarborgd was en dat de verzoeken in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid op basis van de instructies van juli 2009 zouden worden behandeld. De Dienst Vreemdelingenzaken kondigde vervolgens op zijn website aan dat men "*loyaal de richtlijnen van Mijnheer Melchior Wathelet, Staatssecretaris bevoegd voor Migratie en Asielbeleid in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid, zal volgen.*"

Wij begroeten deze beide verklaringen, maar vinden ze onvoldoende. De geschrapte instructies bevatten immers zowel tijdelijke criteria als criteria die ook na 15 december van toepassing bleven. Volgens ons moeten deze zogenaamde 'permanente' criteria in alle transparantie worden toegepast en in een tekst worden vastgelegd. De instructies van juli, die de instructies van minister Turtelboom overnamen, zorgden voor een transparanter regularisatiebeleid. Hun nietigverklaring is daarom uiterst jammer.

Volgens ons gaat het arrest van de Raad van State ook veel verder dan de loutere annulatie van de instructies. Impliciet stelt het het hele regularisatiebeleid van de voorbije jaren in vraag. In ons land worden immers al sinds 2004 personen geregulariseerd wanneer de asielprocedure te lang aansleept. Is de Raad van State met zijn arrest niet impliciet van oordeel dat de regularisatie van personen omwille van een lang aanslepende asielprocedure, *contra legem* is?

Impliciet stelt het arrest van de Raad van State het hele regularisatiebeleid van de voorbije jaren in vraag.

Als dit zo is, moeten wij besluiten dat artikel 9bis in zijn huidige vorm niet toelaat om een transparant, verantwoord regularisatiebeleid te voeren dat rechtszekerheid biedt aan de verzoekers. De macht van de minister is immers per definitie discretionair en kan alleen casuïstisch worden toegepast. Vastleggen welke humanitaire situaties een verblijfsregularisatie rechtvaardigen, is uitgesloten. Welnu, ook al zijn wij ons bewust van de noodzaak om de discretionaire bevoegdheid om een verblijf te machtigen, casuïstisch toe te passen, tegelijk vinden wij dat er ook categorieën van humanitaire situaties moeten kunnen worden bepaald die aanleiding tot een regularisatie kunnen geven.

Volgens ons moet de wet dus worden aangepast, enerzijds om wettelijk vast te leggen dat een verzoek om machtiging tot verblijf in België kan worden ingediend door een vreemdeling die zich in een welbepaalde humanitaire situatie bevindt, en anderzijds om de minister, na overleg in de ministerraad, de bevoegdheid te geven om deze humanitaire situaties in een koninklijk besluit vast te leggen.

Een aanpassing van de wet in deze zin zou volgens ons verschillende voordelen bieden:

» Waarborgen voor de transparantie van het beleid; de verzoekers zijn op de hoogte van de criteria, die de administratie bij de behandeling van hun verzoek hanteert.

» Men biedt een antwoord op de kritiek van de Raad van State door de minister de bevoegdheid te verlenen om categorieën van situaties vast te leggen die een regularisatie rechtvaardigen,
» Waarborgen voor het grondwettige karakter van het beleid: Het Koninklijk Besluit dat voor deze bepaling wordt vastgelegd dient voorgelegd te worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor advies en kan geannuleerd worden wanneer het ongrondwettige bepalingen bevat. Op die manier wordt een stevige wettelijke basis voor het gevoerde beleid gelegd.
» De bevoegdheid van de minister om op basis van buitengewone omstandigheden geval per geval beslissingen te nemen over situaties die niet in het KB zijn opgenomen, blijft intact. Naast de notie *'specifieke humanitaire situatie'* blijft immers ook de notie *'buitengewone omstandigheden'* bestaan.

Het Centrum benadrukt dat deze aanpassing niet betekent dat een restrictief of permissief regularisatiebeleid zal worden gevoerd. Het is alleen de bedoeling om de nodige juridische tools aan te reiken voor een kwaliteitsvol regularisatiebeleid.

EXTERNE BIJDRAGE:

Een veelzijdige kijk op de regularisatie

Sébastien Van Droogenbroeck, Professor aan de FUSL

1. Een instructie

Op 18 juli 2009 sluit het kernkabinet in het dossier Asiel en Migratie een akkoord over de problematiek van de humanitaire regularisatie en keurt een instructie voor de Dienst Vreemdelingenzaken goed. Deze instructie vult de beleidslijnen van de minister en zijn gemachtigde aan bij het toepassen van de bevoegdheid die zij op basis van artikel 9*bis* (voordien 9, al. 3) van de wet van 15 december 1980 hebben. Om de precieze juridische draagwijdte van dit *middel te begrijpen*, moeten wij het eerst over de bevoegdheid als dusdanig hebben.

2. De discretionaire bevoegdheid van de minister of zijn gemachtigde

Volgens de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State[61], het Hof van cassatie[62] en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen[63], verleent artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 de bestuursorganen waarop de wet van toepassing is, een zeer ruime discretionaire macht. De wet zelf bakent de bevoegdheid van de minister en zijn gemachtigde alleen af door te verwijzen naar de notie 'buitengewone omstandigheden' die verder niet wordt toegelicht, en door bepaalde omstandigheden niet als 'buitengewone omstandigheden' te aanvaarden (art. 9*bis*, §2).

De rechtsleer betreurt de ruime discretionaire speelruimte die zo aan de minister (en aan zijn gemachtigde) is verleend[64]. Ook de federale Ombudsman is die mening toegedaan[65], net als de Raad van State zelf in de adviezen die hij uitbracht over de wetsontwerpen die tot de hervorming in 2006 hebben geleid. De afdeling Wetgeving[66] formuleert het volgende advies:

"Met als enige uitzondering het geval dat uitdrukkelijk geregeld wordt bij artikel 9ter, nieuw, van de wet van 15 december 1980, en onder voorbehoud van de omstandigheden die uitdrukkelijk uitgesloten worden in artikel 9bis, § 2, nieuw, van de wet, wordt het begrip 'buitengewone omstandigheden' dat overgenomen wordt uit het huidige artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, nog steeds niet op een positieve wijze gedefinieerd in de ontworpen tekst en kan het dus betrekking hebben op een onbepaald aantal gevallen, zoals thans het geval is met toepassing van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980. Hoewel er dan ook van uit kan worden gegaan dat artikel 9bis, nieuw, van de wet van 15 december 1980, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, het in een aantal gevallen (die worden opgesomd in paragraaf 2) mogelijk zal maken om een rem te zetten op '(de) opeenvolgende procedures die door vreemdelingen op verschillende rechtsgronden worden opgestart, om toch maar een verblijfsvergunning te bekomen', neemt zulks niet weg dat rechtsonzekerheid zal blijven heersen ten gevolge van het uitvaardigen van, soms niet bekendgemaakte omzendbrieven, die ertoe strekken de beoordelingsbevoegdheid van de minister of van zijn gemachtigde beter te omschrijven wat betreft de beoordeling van de 'buitengewone omstandigheden' op grond waarvan een verzoek om machtiging tot verblijf al dan niet vanaf het Belgische grondgebied mag worden ingediend."

De Raad van State benadrukt dat de omzendbrieven waarnaar wordt verwezen, zelf bijdragen tot de rechtsonzekerheid omdat er twijfel bestaat over hun intrinsieke 'juridische waarde'.

Strikt genomen kan de vastgestelde en betreurde rechtsonzekerheid alleen *met een wet* worden weggenomen.

61 Zie RvS, nr. 134.161, 27 juli 2004: 'Artikel 9, al. 3 van de wet van 15 december 1980 geeft de minister een ruime beoordelingsbevoegdheid die wij als volledig discretionair kunnen betitelen; in dit geval kan de Raad van State alleen een duidelijke beoordelingsfout bij de uitoefening van deze bevoegdheid bekritiseren en nagaan of de motieven wettelijk toelaatbaar, relevant en feitelijk correct zijn; voor het overige is het niet de taak van de Raad van State om in de plaats van de minister een oordeel uit te spreken (vertaling Franstalig document).'

62 Cass., 26 maart 2009, JT, 2009, p. 289.

63 RVV, nr. 9105, 21 maart 2008, RDE, 2008, nr. 147, pp. 62 e.v.: 'De Raad herinnert er nogmaals aan dat het bestuursorgaan het uitzonderlijke karakter van de aangevoerde omstandigheden altijd moet onderzoeken en dat het ongeacht zijn ruime discretionaire bevoegdheid verplicht is om zijn besluit te motiveren en naar behoren te rechtvaardigen (vertaling Franstalig document).'

64 Zie o.a. M.-C. Foblets en D. Van Heule, 'Het federale vreemdelingenbeleid in België: enkele recente wetswijzigingen', T.B.P., 2007, p. 395-396.

65 Zie het *Jaarverslag* 2008 van de federale Ombudsman, pp. 137-140.

66 Advies nr. 39.718/AG van 21 februari 2006 over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Parl. Stukken Kamer, Doc 51-2478/001, pp. 184-186.

Kunnen de regularisatiecriteria in een koninklijk besluit worden vastgelegd?

Bij gebrek aan een welomlijnde wettelijke basis in de wet van 15 december 1980[67] berust de tussenkomst van de Koning alleen op de 'algemene' uitvoeringsbevoegdheid die in artikel 108 van de Grondwet is vastgelegd[68]. De krijtlijnen van de 'afgeleide verordeningsbevoegdheid' die uit deze grondwettelijke bepaling voortvloeien, zijn vastgelegd in een arrest van het Hof van cassatie van 18 november 1924[69] (vaststaande rechtspraak): volgens dit arrest moet de Koning *"uit het beginsel van de wet en de algemene economie ervan de gevolgtrekkingen afleiden die er van nature uit voortvloeien volgens de geest die bij de opvatting ervan heeft voorgezeten en de doeleinden die ze nastreeft."* De *"algemene economie"* van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 zou echter per definitie in het gedrang komen wanneer een koninklijk besluit wordt aangenomen dat door een algemene en abstracte opsomming van situaties die onweerlegbaar voor rechtgevende *"buitengewone omstandigheden"* worden gehouden, de administratie aan banden legt en haar tegelijk haar discretionaire macht ontneemt om te oordelen over wat al dan niet als *"buitengewone omstandigheden"* moeten worden beschouwd. Wat dit specifieke punt betreft, bestaat de *"algemene economie"* van de wet erin om de minister en zijn gemachtigde een totaal zelfstandige beoordelingsbevoegdheid *te verlenen*. Wij verwijzen in dit verband naar de analyse van het Grondwettelijk Hof over het eerder aangehaalde artikel 9*bis*: omdat de toepassing van dit artikel volgens de rechter van het Grondwettelijk Hof *"een zorgvuldig onderzoek van iedere aanvraag"* vereist, biedt deze regeling elke administratie de mogelijkheid om elk dossier *"individueel te beoordelen"*[70]. Opvallend is wel dat het Grondwettelijk Hof de mogelijkheid die de vreemdeling heeft op basis van artikel 9*bis* om zich tot de minister te wenden om zijn verblijf te regulariseren, omschrijft als een maatregel *"waarvan de gevolgen onzeker zijn"*[71]. Bijgevolg doet elk koninklijk besluit dat de bevoegdheid van de minister op dit vlak aan banden legt, afbreuk aan de algemene economie van artikel 9*bis* en is om die reden ongrondwettig.

Kunnen de regularisatiecriteria in een omzendbrief of een instructie worden vastgelegd?

Wat niet grondwettelijk met een koninklijk besluit kan, kan ook niet met een omzendbrief, een ministeriële nota, een instructie of een ander bestuursinstrument, dat ongeacht de naam ook de jure de persoonlijke beoordelingsbevoegdheid die voortvloeit uit artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980, aan banden legt.

Het gaat echter niet alleen om de hiervoor toegelichte ongrondwettigheid:

» Op gevaar af in te druisen tegen artikels 33 en 108 van de Grondwet mag de wet van 15 december 1980 niet worden geïnterpreteerd als een wet die de minister impliciet de bevoegdheid verleent om zijn eigen bepalingen uit te voeren. Een dergelijke interpretatie van de wet zou een schending betekenen van de grondwet die bepaalt dat de Koning - en hij alleen - de bevoegdheid heeft om wetten uit te voeren[72];

» Een minister die een echte verordeningsbevoegdheid uitoefent - ook al is het in de vorm van een omzendbrief of van een instructie - moet hierover conform artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State eerst overleggen met de afdeling Wetgeving van de Raad van State. De aangenomen besluiten met betrekking tot de uitoefening van deze bevoegdheid moeten ook in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd (art. 190 van de Grondwet). Bij de invoering van de ministeriële instructie die wij hier onderzoeken, is geen van deze beide formaliteiten gebeurd.

Dus, en in de veronderstelling dat de betreffende omzendbrief de karakteristieken die haar *"aanvechtbaar"* maken bij de Raad van State bevat, stelt zij zich onvermijdelijk bloot aan de nietigverklaring namens

67 M. Kaiser, 'La suspension par le Conseil d'État de l'Arrêté Royal sur les régularisations (De schorsing van het koninklijk besluit betreffende de regularisaties door de Raad van State)', RDE, 1999, p. 459).

68 'De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.'

69 *Pas.*, 1925, I, 25.

70 GH, arrest 95/2008, 26 juni 2008, punt B.6.

71 *idem*, punt B.23.

72 Zie J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht,* 3e ed., Brugge, Die Keure, 2007, p. 821. De rechtspraak van de afdeling Wetgeving gaat in dezelfde richting (zie advies 41.417/AG tot 41.420/AG, Parl. *Stukken Kamer*, Doc 51-2720/1, p. 133). Ze beschouwt de wetgevende delegatie van een verordeningsbevoegdheid aan een minister in uitzonderlijke gevallen wel als grondwettelijk, namelijk wanneer objectieve redenen kunnen worden aangehaald die de dringende tussenkomst van de uitvoerende macht rechtvaardigen (zie J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht,* 3e ed., Brugge, Die Keure, 2007, p. 158, noot 251).

deze laatste. Dit wordt zonder ambiguïteit aangetoond door het Arrest 198.769 van de Raad van State.

De kritieken door de Raad van State kunnen vermeden worden door geen *"verordenend"* karakter aan de betreffende omzendbrief toe te kennen, waardoor de Raad van State evenmin bevoegd is om een annulatieberoep tegen een dergelijke omzendbrief te berechten. Het logisch gevolg van een dergelijk pleidooi bestaat er vervolgens in, toe te geven, dat de omzendbrief - aangezien ze niet bindend is - onmogelijk enige vorm van rechtszekerheid kan bieden aan om het even wie.

Om de voorgaande stellingen te staven, kunnen wij verwijzen naar de analyse van de Raad van State in zijn arrest 86.290 van 29 maart 2000 over een omzendbrief van 15 december 1998 om de bevoegdheid te omlijnen die de minister en zijn gemachtigde hadden krachtens het oude artikel 9, al. 3 van de wet van 15 december 1980:
"ofwel bevat deze omzendbrief louter richtlijnen om bestuursorganen te helpen bij het uitoefenen van hun discretionaire bevoegdheid en heeft hij in dat geval geen enkele reglementaire waarde, zodat de vermeende schending ervan niet kan worden ingeroepen om een aanvraag om machtiging tot vestiging te weigeren; ofwel moet men hem integendeel wel een zeker reglementair karakter toeschrijven en is hij onwettig, omdat geen advies werd gevraagd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, zoals bepaald in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (…)"

Aansluitend op datgene wat B. Bléro in 1998 schrijft[73], toont deze analyse van de Raad van State aan dat de enige manier om de wettigheid en grondwettigheid te handhaven van omzendbrieven, nota's en instructies die de minister op basis van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 aan de Dienst vreemdelingenzaken richt, er vreemd genoeg in bestaat om hun intrinsieke rechtsgeldigheid te ontkennen. Wij moeten ze met andere woorden niet als echte normen beschouwen, maar louter als niet-dwingende 'richtlijnen'. Bijgevolg behouden de minister of zijn gemachtigde de mogelijkheid om er eventueel van af te wijken. Concreet betekent dit dat de minister of zijn gemachtigde vrij kunnen beslissen over het al dan niet regulariseren op basis van een individueel onderzoek. Ze hoeven zich ook niet te beperken tot de abstracte gevallen die in de omzendbrief/nota/instructie zijn vastgelegd. Meer nog: de minister of zijn gemachtigde moeten overgaan tot een individueel onderzoek en kunnen de regularisatie niet rechtsgeldig afwijzen door als enige motivering aan te halen dat de voorliggende zaak niet kadert in de gevallen vastgelegd in de omzendbrief/nota/instructie *(zie ook RvS, nr. 86.390, 29 maart 2000)*. De instructie herinnert trouwens aan de voorwaarde voor dit individuele onderzoek wanneer ze vermeldt dat de opsomming van prangende situaties van humanitaire aard *"de minister of zijn gemachtigde er niet van weerhouden om hun discretionaire bevoegdheid ook in andere omstandigheden te gebruiken dan in diegene die zijn opgesomd (…) en ze te beschouwen als specifieke situaties van prangende humanitaire aard."*

Dit betekent ook dat de minister of zijn gemachtigde altijd de vrijheid hebben om een regularisatie op basis van een individueel onderzoek van een dossier te weigeren, ook al gaat het zonder twijfel om een 'regulariseerbare' situatie die de ministeriële instructie beoogt. Omdat die instructie geen wettelijke norm is, doet de administratie ipso jure niets onwettigs wanneer ze de 'voorschriften' naast zich neerlegt *(zie RvS, nr. 164.627)*.

Enkele overwegingen

Ondanks de omlijning naar aanleiding van de hervorming in 2006 (splitsing van de gevallen '9*bis*' en '9ter'; oplijsting van de uitsluitingsgronden door artikel 9*bis*, § 2) is de bevoegdheid die uit artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 voortvloeit voor de minister of zijn gemachtigde, volledig discretionair en per definitie casuïstisch. Daarom zorgt ze ook voor heel wat rechtsonzekerheid.

Het gebruik van ministeriële nota's/omzendbrieven/instructies biedt niet de minste rechtszekerheid, omdat deze administratieve instrumenta voor de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van artikel 9*bis*, niet rechtsgeldig bindend zijn.

Strikt grondwettelijk genomen kan het wegnemen van deze rechtsonzekerheid via het vaststellen van omstandigheden waarin regularisatie verplicht is - die met andere woorden bindend zijn voor de minister en

73 *'À propos de quelques circulaires du Ministre de l'Intérieur en droit des étrangers. Nature et valeur du procédé (Over omzendbrieven van de minister van Binnenlandse Zaken over vreemdelingenrecht. Aard en waarde van de handelwijze)'*, RDE, 1998, pp. 297 e.v.

zijn gemachtigde - alleen door de wetgever zelf gebeuren naar analogie met het precedent van de wet van 22 december 1999. Een uitvoeringsbesluit (art. 108 van de Grondwet) is de lege lata grondwettelijk niet aanvaardbaar. Een mogelijke tussenoplossing bestaat erin de wet van 15 december 1980 te wijzigen en de Koning uitdrukkelijk en ondubbelzinnig te machtigen om algemene en abstracte regularisatiecriteria vast te leggen. Dit kan eventueel ook op basis van artikel 105 van de Grondwet[74]. Deze wettelijke machtiging kan uitdrukkelijk gekoppeld worden aan voorafgaand overleg in de ministerraad[75].

Het regularisatiebeleid: verder op weg naar een cyclisch gebeuren?

Dirk Vanheule, Hoofddocent Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen
Advocaat Storme, Leroy, Van Parys

De instructie van juli 2009 heeft invulling gegeven aan het federale regeerakkoord over de verblijfsregularisatie van vreemdelingen. Zonder in te gaan op de vraag of de vernietiging van deze instructie door de Raad van State een verderzetting van het regularisatiebeleid al dan niet belemmert, kunnen er enkele fundamentele bedenkingen bij de gekozen koers worden geformuleerd.

Als belangrijk pluspunt geldt dat de instructie een aantal bestaande praktijken duidelijk vastlegt en zodoende de transparantie van het migratiebeleid bevordert. Zo kunnen asielzoekers bij het langdurig aanslepen van de asielprocedure voor de asielinstanties een gewone verblijfsmachtiging krijgen. Ook de regularisatie van gezinshereniging in overeenstemming met de vereisten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of het Kinderrechtenverdrag, is in wezen niet innovatief.

Meer ophefmakend is de mogelijkheid tot verblijfsmachtiging aan vreemdelingen met een duurzame lokale verankering in België, eenmalig aan te vragen in de periode van 15 september tot 15 december 2009. Dit criterium maakt zeker geen algemeen pardon mogelijk voor al wie onwettig in België vertoeft. De toepassing is beperkt tot personen die reeds langere tijd onwettig in België verblijven, vanuit de wetenschap dat zij na verloop van enkele jaren omwille van de inbedding van hun sociale en economische leven hier, nog moeilijk vrijwillig naar hun land van herkomst terugkeren. De logica van de verblijfswetgeving, met name dat wie illegaal verblijft moet vertrekken en uit dat illegale verblijf geen rechten kan halen, wijkt bijgevolg voor deze feitelijke vaststelling en de daarmee verbonden humanitaire bekommernis. Dit is begrijpelijk voor de in de instructie vermelde categorie van personen die hier reeds meer dan 5 jaar verblijven en bij de overheid gekend waren als gevolg van een (poging tot het bekomen van) wettig verblijf in het verleden. Door hun verblijf in België in de feiten verder te gedogen, zo kan men redeneren, heeft de overheid zelf oogluikend de verankering mogelijk gemaakt. Diezelfde redenering geldt minder ten aanzien van een tweede categorie van personen die de duurzame lokale verankering kan inroepen: zij die hier sinds maart 2007 verblijven en uitzicht hebben op arbeid, zonder dat wordt vereist dat ze ooit wettig in België verbleven. Het economische argument van de (toekomstige legale) tewerkstelling en van de zelfredzaamheid haalt hier de overhand.

Er is geen reden om aan te nemen dat deze situaties zich in de toekomst niet zullen herhalen. Een belangrijke tekortkoming van het bereikte akkoord ligt in het feit dat het slechts één aspect van het migratiebeleid (regularisatie) regelt.

Enerzijds wordt het regularisatiebeleid niet geflankeerd door maatregelen die de kloof overbruggen tussen reële migratie en het beperkte wetgevende kader. De invoering van tijdelijke verblijfsstatuten of van circulaire migratie zou bijvoorbeeld op sommige reële noden kunnen inspelen. Dit veronderstelt een visie op het gewenste immigratiebeleid die thans lijkt te ontbreken, zoals ook uit de instructie blijkt. Die maakt het mogelijk om duurzame verankering aan te tonen aan de hand van sociale banden, inburgering en uitzicht op werk. Door meer de nadruk te leggen op sociale banden en inburgering, is er sprake van een sociale regularisatie: de vreemdeling verwerft opnieuw

74 *"De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen."*

75 Wij weten immers dat het Hof van cassatie weigert de vereiste om elke belangrijke kwestie vooraf in de ministerraad te bespreken, tot een ongeschreven algemeen rechtsprincipe te verheffen. Het niet naleven van dit algemene principe zou 'belangrijke' besluiten ongeldig maken wanneer die zonder overleg zijn genomen (Cass., 10 april 1987, Pas., I, nr. 477, conclusie van AG Velu). Om die reden verdient het aanbeveling om een dergelijk overleg uitdrukkelijk in de machtigingswet op te nemen.

een wettige verblijfsstatus en de daaraan gekoppelde toegang tot sociale rechten. Legt men het accent op het uitzicht op werk, dan betreft het economische regularisatie waardoor de vreemdeling kan worden ingeschakeld in het economische leven. Deze vormen van regularisatie komen overeen met onderscheiden visies op migratie (humanitaire dan wel economische) en, zo men wil, visies op de rol van de staat. De instructie maakt niet duidelijk voor welke visie de federale regering staat, zo er al consensus over die visie bestaat.

Anderzijds zullen vreemdelingen die thans nog niet aan de voorwaarden van duurzame verankering voldoen, dat op een later ogenblik wel doen en eisen dat ook voor hen duurzame verankering de bovenhand moet krijgen. Dit verhaal dreigt zich te herhalen, tenzij de regering ook bereid is tot andere ondersteunende maatregelen om een duurzame lokale verankering in de illegaliteit te voorkomen. Een grondige herziening van onder meer de complexe verblijfswetgeving, het tijdrovende administratieve vergunningen- en beslissingenstelsel dat voor zowel de overheid als de vreemdeling nefast werkt en het weinig performante verwijderingsbeleid dringt zich op.

Zoniet zal men over een aantal jaren opnieuw worden geconfronteerd met het falen van het immigratiebeleid dat niet kan opwegen tegen de humanitair precaire situatie van de vreemdeling die toch in het land verbleef. Voor de geloofwaardigheid van een immigratiebeleid mag deze groep niet uitgroeien tot een structurele vorm van migratie. Wat voorligt dreigt regularisaties echter tot een cyclisch gebeuren te maken.

C. AANBEVELINGEN – VERBLIJF



1. Het Centrum raadt dringend aan om bij het bepalen van regularisatiecriteria het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie in acht te nemen.

2. Het Centrum beveelt aan dat artikel 9bis van de wet van 1980 wordt aangepast, enerzijds om vast te leggen bij wet dat een verzoek om machtiging tot verblijf in België kan worden ingediend door een vreemdeling die zich in een bepaalde humanitaire situatie bevindt, en anderzijds om de minister de bevoegdheid te geven om deze humanitaire situaties in een koninklijk besluit vast te leggen, dat overlegd wordt in de ministerraad.

3. Het Centrum beveelt aan om de gegevens te bewaren van de personen die een beroep op de bepalingen van de regeringsinstructies van 19 juli 2009 hebben gedaan, opdat een longitudinale opvolging van deze personen verzekerd kan worden opdat zowel op kwantitatieve als kwalitatieve wijze het sociale en professionele parcours dat zij na hun regularisatie afleggen, kan worden geanalyseerd.

Eerdere aanbeveling (2008):

Zonder afbreuk te doen aan de discretionaire bevoegdheid van de minister, stelt het Centrum twee criteria voor om regularisatieverzoeken te behandelen:
» *het eerste criterium is positief: de kern van de affectieve, economische en/of sociale belangen van de verzoeker moet in België liggen*
» *het tweede criterium is negatief: de verzoeker bevindt zich in een humanitaire situatie waaruit alleen het afleveren van een (tijdelijke) verblijfstitel een uitweg biedt.*

Hoofdstuk 3

NATIONALITEIT

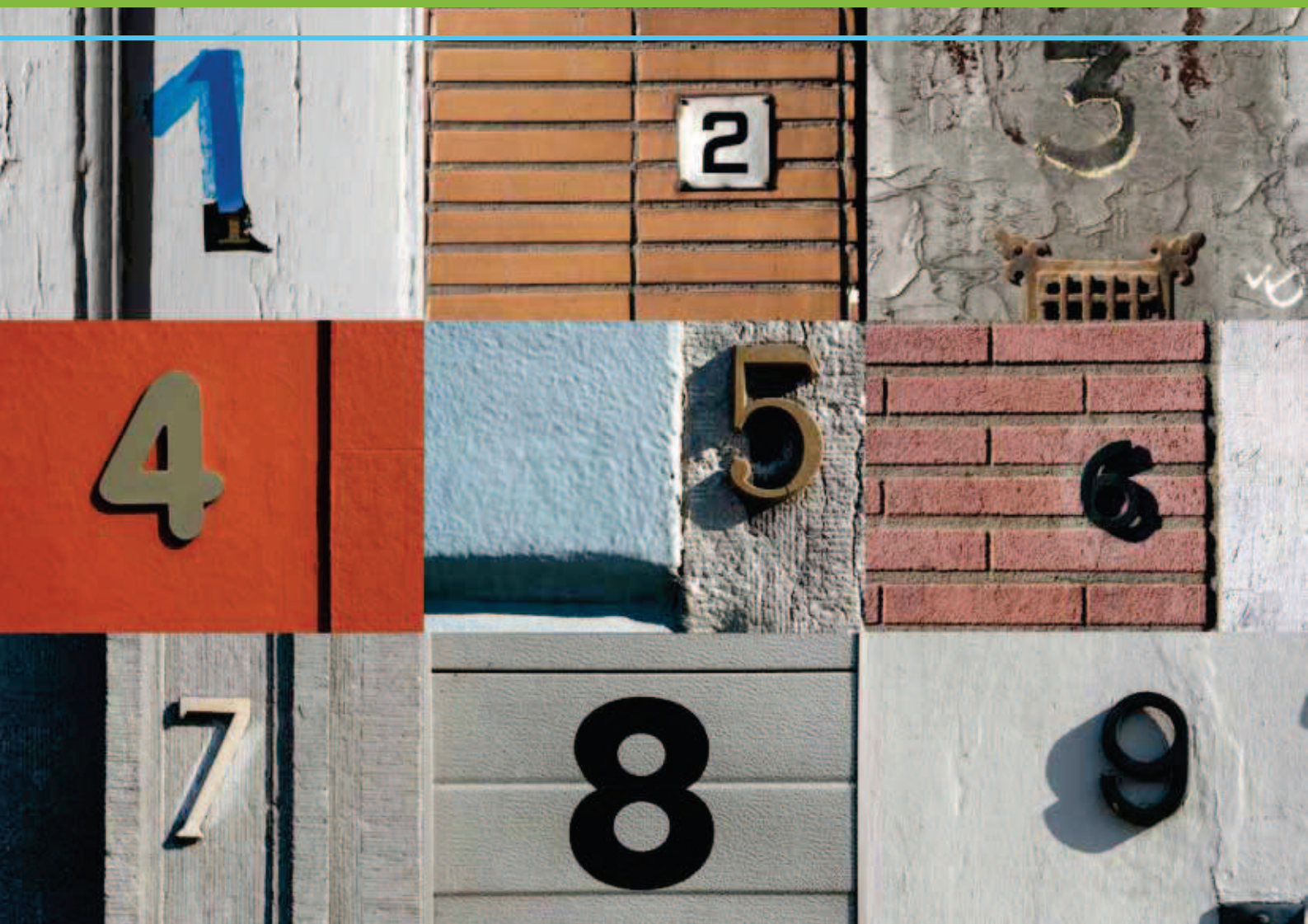







Club
95

A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE

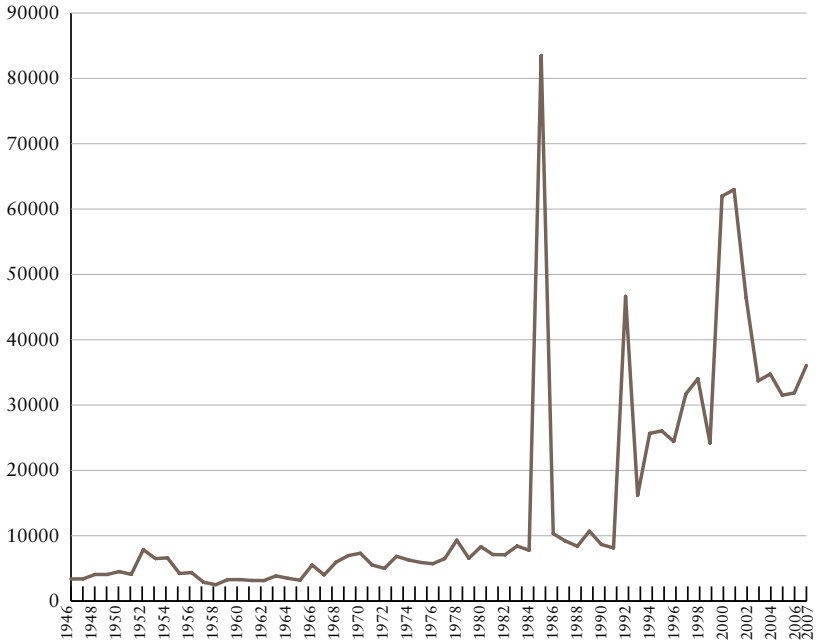


I. Verkrijgen en toekennen van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen

Sinds de oprichting van het koninkrijk neemt het aantal vreemdelingen dat Belg wordt voortdurend toe. Sinds 1984 hebben enkele veranderingen een nooit eerder geziene impact gehad op de verkrijging of toekenning van de Belgische nationaliteit. In 1985 alleen zijn meer dan 80.000 vreemdelingen Belg geworden (of meer dan 10% van de toenmalige vreemde populatie). Vanaf 1991 neemt het aantal nationaliteitswijzigingen fors toe met uitschieters in 1992, 2000 en 2001 aangezien hervormingen werden doorgevoerd in 1991 en 2000.

De wetswijzigingen hebben een grote invloed gehad op het aantal verkrijgingen en toekenningen van de nationaliteit. Zo valt de piek van 1985 samen met de aanpassing van de toekenningsvoorwaarden van de nationaliteit bij de geboorte voor kinderen met een Belgische moeder in 1984. De uitschieter in 1992 komt overeen met de wijziging van het wetboek in 1991 waardoor kinderen van de derde generatie de Belgische nationaliteit verkrijgen (28.762 toekenningen, of 61,6% van alle toekenningen dat jaar). Bovendien zorgt de hervorming van het nationaliteitsrecht ervoor dat het jaarlijkse aantal verkrijgingen en toekenningen van de nationaliteit op langere termijn kon toenemen. Zo is de verkrijging van de nationaliteit door nationaliteitsverklaring de belangrijkste reden voor nationaliteitsverkrijging geworden na de invoering ervan in 1991. De hervorming in 2000 verklaart in grote mate de stijging na 1991[76]. Vanaf 2002 daalt het aantal verkrijgingen door nationaliteitsverklaringen tot ongeveer 11.500 in 2006 en 2007. De toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (toekenning van de nationaliteit aan een minderjarig kind van wie een ouder Belg is geworden) is de op een na vaakst voorkomende procedure (23,5%). Opvallend is de stijging van het aantal naturalisaties in 2007, terwijl het gebruik van deze procedure in de drie voorgaande jaren nagenoeg stabiel bleef. Naturalisatie blijft de op twee na belangrijkste procedure om toegang te krijgen tot de Belgische nationaliteit (23,2%).

76 De toename van het aantal 'speciale gevallen' in 2000 is wellicht te wijten aan problemen bij het registreren van nieuwe manieren om de nationaliteit te verkrijgen.



Figuur 32. *Evolutie van het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen, 1946-2007*

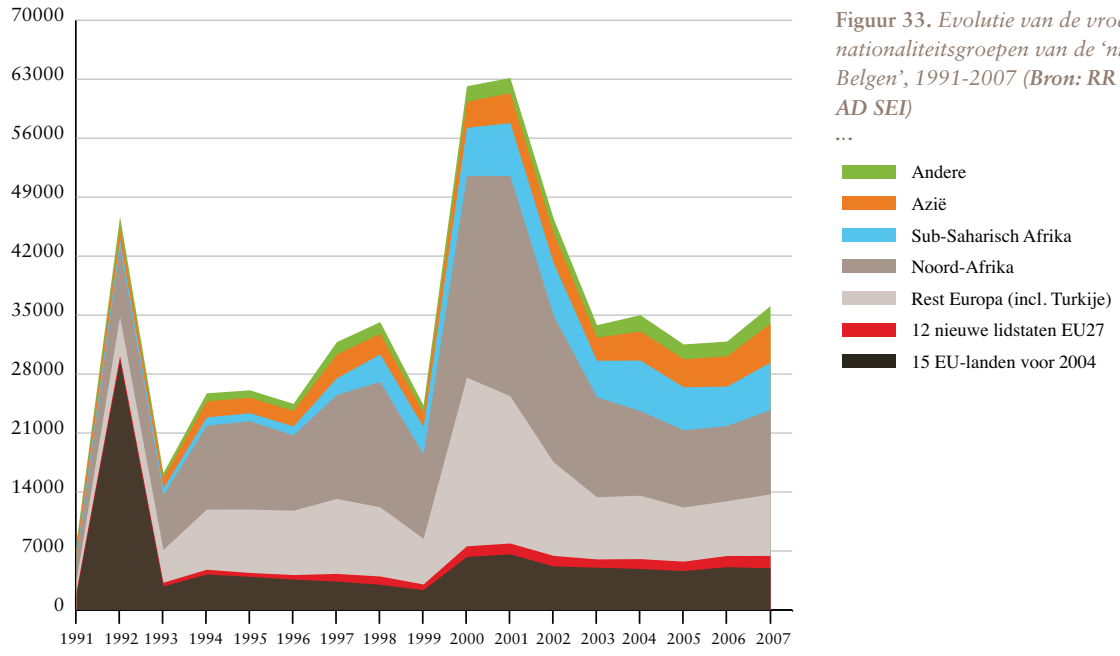
Tabel 5. *Evolutie van het aantal vreemdelingen dat Belg is geworden, volgens de procedure, 1991-2007*

Motivering	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Verwerving door naturalisatie	1.467	2.150	1.505	3.833	4.602	4.875	9.635	11.119	5.794	10.516	10.644	8.327	4.085	6.606	6.621	6.088	8.372
Verwerving door nationaliteitskeuze	2.055	1.829	1.162	1.152	1.249	1.131	912	774	727	663	185	163	88	91	95	100	93
Verwerving door de vreemde echtgenoot van een Belg	1.558	2.189	2.474	3.069	2.782	2.751	2.731	3.171	3.635	6.641	4.290	4.372	4.625	5.060	5.145	6.065	6.294
Verwerving door nationaliteitsverklaring		4.837	4.778	7.345	6.908	5.996	5.481	4.877	4.639	3.219	24.567	19.680	15.939	13.363	11.299	11.524	11.543
Toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging	1.741	2.456	1.729	4.428	4.435	4.273	7.723	8.583	4.368	18.716	20.040	12.293	7.662	8.307	7.135	6.913	8.502
Toekenning aan een kind geboren in België door verklaring vóór 12 jaar		2.188	2.759	3.035	3.459	2.997	2.239	1.787	1.647	1.246	483	265	239	193	123	139	109
Toekenning omwille van geboorte in België	179	28.762	45	34	50	26	35	29	39	27	65	52	33	40	26	20	44
Toekenning omwille van de nationaliteit van vader of moeder	188	191	148	229	249	258	248	314	286	699	490	404	358	369	363	351	390
Toekenning door adoptie	347	265	225	257	288	490	229	182	213	194	224	162	133	147	169	133	136
Herkrijging	56	73	80	71	68	79	58	67	57	123	90	96	71	70	69	73	109
Andere (inclusief speciale gevallen)	543	1.704	1.292	2.219	1.955	1.705	2.396	3.131	2.791	19.936	1.904	603	476	508	467	454	471
Totaal	8.134	46.644	16.197	25.672	26.045	24.581	31.687	34.034	24.196	61.980	62.982	46.417	33.709	34.754	31.512	31.860	36.063

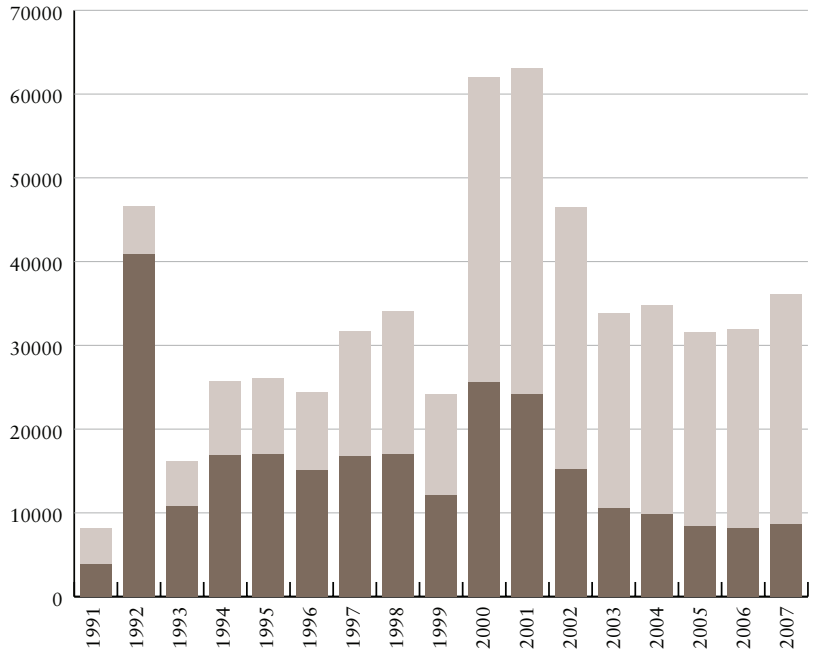
2. Vroegere nationaliteit en geboorteplaats van de nieuwe Belgen

Tot in de jaren 1980 zijn het vooral Europeanen die hun nationaliteit wijzigen. Pas na 1985 neemt het aandeel niet-Europeanen toe. De inhaalbeweging na de hervorming van 1991 gaf EU-burgers de kans om voor het laatst de eerste plaats te bekleden. Sindsdien zijn de meeste 'nieuwe Belgen' afkomstig uit Noord-Afrika, gevolgd door Europese landen die geen lid van de EU zijn. Vanaf 2000 zien we een constante stijging van het aandeel van de Aziaten om de nationaliteit te verkrijgen. De meeste 'nieuwe Belgen' zijn echter nog steeds afkomstig uit Marokko en Turkije, hoewel het aantal nationaliteitswijzigingen sinds het begin van de jaren 2000 bij deze twee groepen blijft afnemen. Wij stellen vast dat de afkomst van de 'nieuwe Belgen' meer en meer diversifieert, net zoals dat bij de migratiestromen het geval is.

Hoewel vreemdelingen die in België zijn geboren, het meeste hebben genoten van de hervormingen in de jaren 1980 en begin van de jaren 1990, loopt hun aantal nu zienderogen terug: in 1992 was 88% van de 'nieuwe Belgen' in België geboren, in 2007 is dit nog 24% *(figuur 34)*. De belangrijkste redenen voor deze kentering zijn de gewijzigde wetgeving over de toekenning van de nationaliteit bij de geboorte aan kinderen van de derde generatie en de toename van het aantal kinderen dat via hun ouders de nationaliteit verwerft voor de geboorte, zodat die kinderen dan de facto als Belg worden geboren. De hervorming van 1999 heeft deze tendens nog versterkt en geleid tot een toename van het aantal immigranten dat de Belgische nationaliteit kan verkrijgen. Diezelfde ontwikkeling zet zich niet door bij vreemdelingen die in België zijn geboren. Bijgevolg zijn het de voorbije jaren vooral immigranten die de Belgische nationaliteit verkrijgen (76% in 2007), terwijl de 'nieuwe Belgen' tot het begin van de jaren 1990 vooral personen van de tweede generatie waren.



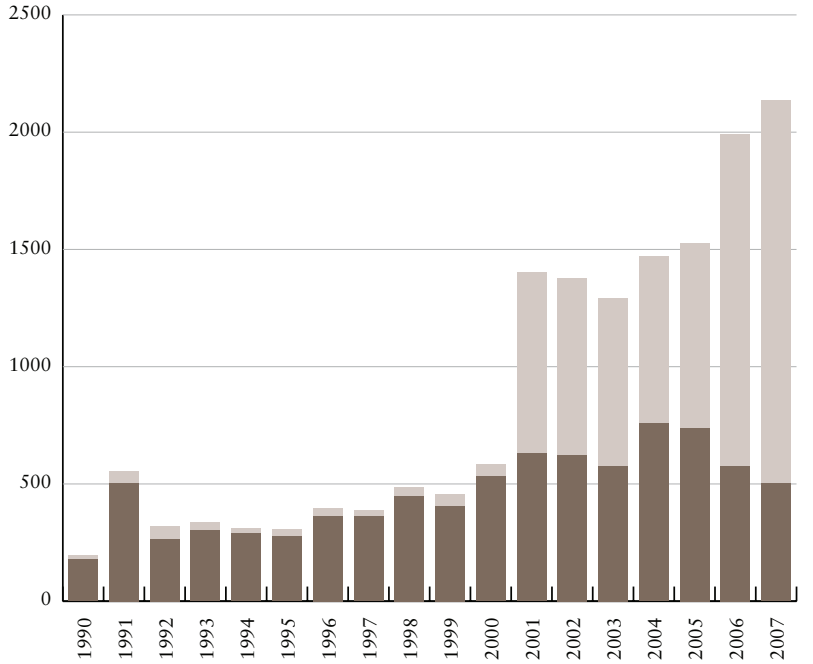
Figuur 33. *Evolutie van de vroegere nationaliteitsgroepen van de 'nieuwe Belgen', 1991-2007 (**Bron: RR – AD SEI**)*



...

Figuur 34. *Vreemdelingen die Belg worden volgens hun geboorteplaats, 1991- 2007 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...



...

Figuur 35. *Evolutie van het aantal vreemdelingen dat Belg wordt in het buitenland of op een niet nader bepaalde plaats, volgens hun verblijfplaats op 1 januari 2008, 1991-2007 (**Bron: Rijksregister, AD SEI**)*

...

3. Vreemdelingen die Belg worden terwijl ze niet in België verblijven

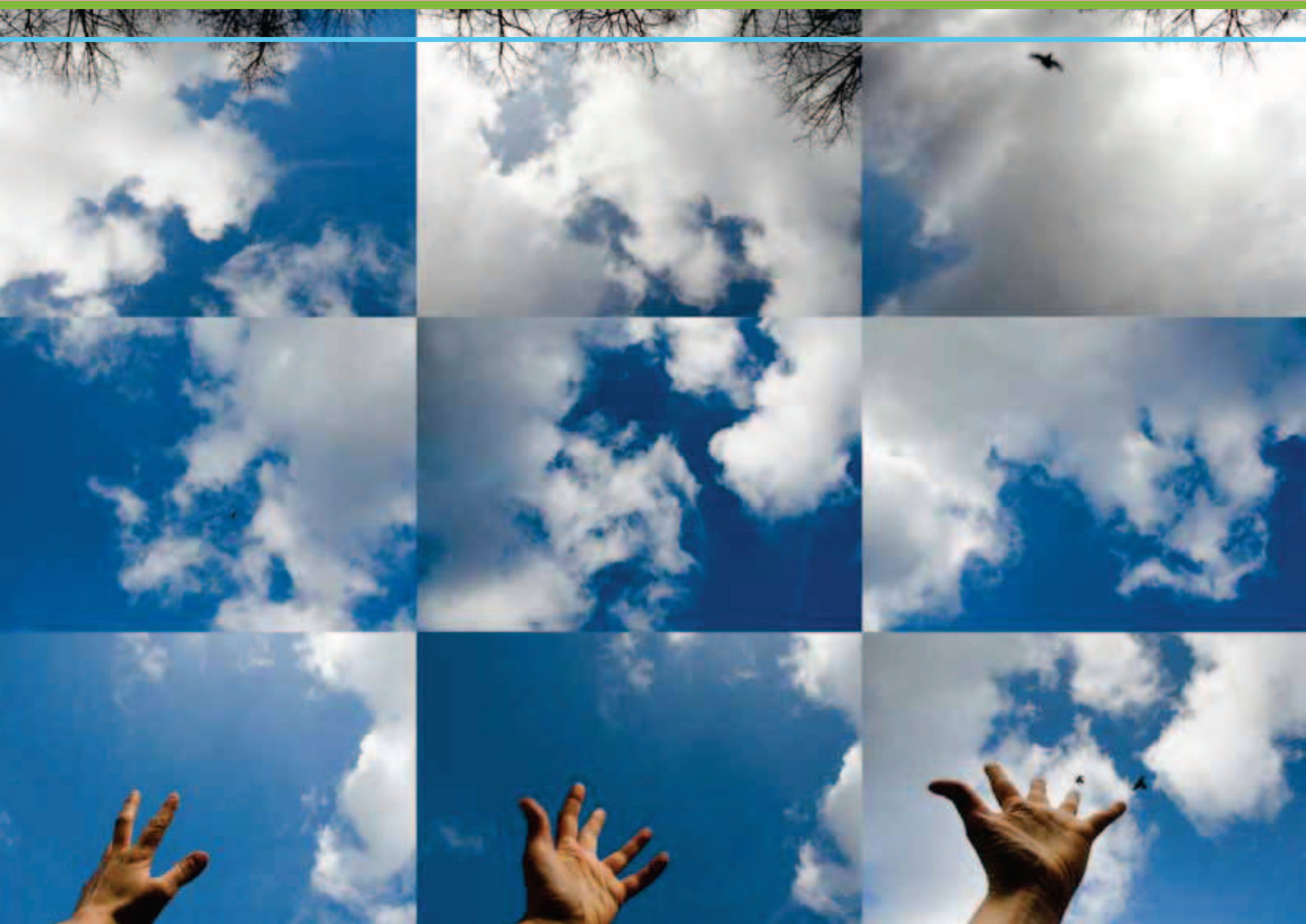
De hiervoor uiteengezette informatie heeft te maken met het verkrijgen van de Belgische nationaliteit in België. Zoals wij echter al in het vorige jaarverslag hebben vermeld[77], is het verkrijgen van de nationaliteit niet altijd gebonden aan immigratie. Men kan de Belgische nationaliteit ook in het buitenland verkrijgen. Vóór het jaar 2000 betrof het aantal van dergelijke nationaliteitswijzigingen minder dan 500 personen, die in het buitenland of op een niet nader bepaalde plaats verbleven (met uitzondering van 1991 en 2000). Na 2001 stijgt dit aantal sterk en verkrijgen elk jaar ongeveer 1.400 personen op deze manier de Belgische nationaliteit. In 2002 en 2003 daalt het aantal nationaliteitswijzigingen door personen die niet in België verblijven lichtjes, om vervolgens te stijgen tot aan 2.100 in 2007.

Welke wettelijke bepalingen hebben bijgedragen tot de toename van deze vorm van nationaliteitsverkrijging vanuit het buitenland? Volgens de cijfers van de AD SEI gaat het vanaf 2001 bij iets meer dan 30% van deze nationaliteitswijzigingen om Belgen, die in het buitenland zijn geboren en die uiterlijk vijf jaar na de geboorte van hun kind(eren), de Belgische nationaliteit voor hun kind(eren) aanvragen (art. 8 §1, 2°, B WBN). 15% van deze wijzigingen zijn het gevolg van adoptie door een Belg die in België is geboren. Er is ook nog het specifieke geval van meerderjarige kinderen met Belgische ouders die krachtens artikel 12bis §1, 2° WBN de Belgische nationaliteit kunnen verkrijgen. Deze procedure is goed voor een bescheiden 1,6% van de nationaliteitsverkrijgingen in het buitenland. In reële cijfers hebben tussen 2001 en 2007 186 personen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De bewering die in het vorige jaarverslag werd geopperd, dat deze personen zich niet in België komen vestigen, maar voor de Belgische nationaliteit kiezen om hun ouders te kunnen bezoeken zonder dat ze hiervoor een visum hoeven aan te vragen, kunnen wij echter onmogelijk met cijfers hard maken.

Wel vermelden statistieken de verblijfplaats van de personen die de Belgische nationaliteit in het buitenland of op een niet nader bepaalde plaats hebben verworven. Uit de cijfers van 1 januari 2008 blijkt dat voor de stijging van het aantal verkrijgingen in 2001 ongeveer 9 van de 10 personen in België verblijven. De stijging in 2001 brengt nauwelijks verandering in deze cijfers. Wel is duidelijk dat de verkrijgingen van de laatste jaren ervoor zullen zorgen dat meer personen terugkeren omdat er minder tijd verstrijkt tussen het moment van de nationaliteitsverkrijging en de datum van 1 januari 2008. Op basis van de vastgestelde tendenzen in het begin van de jaren 2000, kunnen wij afleiden dat ongeveer 50% tot 55% van de vreemdelingen in het buitenland blijft wonen.

77 *Jaarverslag Migratie 2008*, pp. 95-96.

B. UITDAGINGEN



I. Inleiding

In haar verklaring over haar algemene beleid van 13 oktober 2009 beloofde de federale regering om de voorwaarden voor het verwerven van de Belgische nationaliteit aan te passen: *"(…) Voortaan zullen vreemdelingen die de Belgische nationaliteit willen aanvragen, moeten beschikken over een verblijfsrecht van onbeperkte duur. De voorwaarden bij de naturalisatieprocedure bij de Kamer worden eveneens aangepast. (…)"* In het regeerakkoord van 18 maart 2008 stond: *"De nationaliteitsverwerving zal worden geobjectiveerd en migratieneutraler gemaakt, zodat alleen personen ingeschreven in het rijks- of vreemdelingenregister de nationaliteit kunnen verwerven. Voor het overige blijft de verwerving van de nationaliteit door nationaliteitsverklaring ongewijzigd. De verwerving van de nationaliteit via naturalisatie zal eveneens worden gekoppeld aan voorwaarden inzake een verblijfsrecht van onbepaalde duur, een voorafgaand ononderbroken wettig verblijf van 5 jaar en een bewijs van integratiebereidheid dat o.m. kan worden geleverd via de lokale overheid of erkende diensten."*

In het licht van deze doelstelling wil het Centrum het eerst hebben over de definitie van het begrip 'wettig verblijf'. Ten tweede willen wij het verwerven van de Belgische nationaliteit in het buitenland door meerderjarige kinderen van Belgische ouders aankaarten. Hierbij kijken wij ook ruimer naar het recht op een gezinsleven van deze kinderen. Tot slot hebben wij het over de bereidheid tot integratie in het kader van de naturalisatieprocedure.

2. Definitie van wettig verblijf

Uit het *Jaarverslag Migratie 2007* van het Centrum blijkt dat het begrip 'wettig verblijf ' in de zin van het Wetboek van de Belgische nationaliteit in de verschillende arrondissementen van het land anders wordt geïnterpreteerd.

Het arrest van het hof van cassatie van 20 februari 2009 maakt duidelijk hoe het begrip 'wettig verblijf' moet worden geïnterpreteerd. De zaak betrof een asielzoekster die in 1998 naar België was gekomen en die in 2003 werd geregulariseerd. In de tussentijd had deze persoon als asielzoekster het recht om in België te verblijven. Ze legde op basis van artikel 12bis §1, 3° van het WBN een nationaliteitsverklaring af omdat ze op het moment van haar verzoek een machtiging tot onbeperkt verblijf had en 7 jaar wettig in België verbleef.

Het openbaar ministerie oordeelde dat het verblijf als asielzoeker niet kon gelijkgesteld worden met een wettig verblijf in de zin van het Wetboek van de Belgische nationaliteit en dat de persoon dus niet voldeed aan de voorwaarde van 7 jaar wettig verblijf. Het openbaar ministerie werd hierin gevolgd door de rechtbank en door het hof van beroep.

Het hof van cassatie was het niet eens met deze interpretatie. Volgens het hof mag de periode die aan de verblijfsregularisatie vooraf gaat en gedurende welke de vreemdeling zonder onderbreking geniet van een voorlopige machtiging tot verblijf, worden meegerekend bij de berekening van de vereiste duur van het wettig verblijf. Hiermee bevestigt het hof dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen het verblijf voor het verzoek, dat voorlopig mag zijn, maar niet mag worden onderbroken, en het verblijf op het ogenblik van het verzoek dat, in overeenstemming met artikel 12bis §1 3°, definitief moet zijn. Het arrest neemt hiermee in deze omstreden kwestie een duidelijke beslissing. Met het oog op de aanpassing van het WBN lijkt het ons belangrijk om het onderscheid te behouden tussen het wettig verblijf voor de aanvraag tot het verwerven van de nationaliteit en het wettig verblijf op het moment van de aanvraag.

Met het oog op de aanpassing van het WBN lijkt het ons belangrijk om het onderscheid te behouden tussen het wettig verblijf voor het verzoek tot het verwerven van de nationaliteit en het wettig verblijf op het moment van de aanvraag.

Op het moment van het verzoek moet de persoon over een machtiging tot onbeperkt verblijf beschikken. Voor het verzoek mag het gaan om voorlopige verblijfstitels of machtigingen tot voorlopig verblijf, op voorwaarde dat het wettig verblijf waarmee rekening wordt gehouden, niet wordt onderbroken. Zo wordt de 'migratieneutraliteit' van de wetgeving over nationaliteitsverwerving via drie vereisten gewaarborgd:

1. De betrokkene heeft hier voor het verzoek een bepaalde tijd wettig verbleven; het kan gaan om één of meer verblijfstitels of machtigingen tot voorlopig verblijf.
2. De betrokkene heeft ononderbroken genoten van dit wettig verblijf gedurende de volledige periode waarmee rekening wordt gehouden
3. De betrokkene heeft een machtiging tot onbeperkt verblijf op het ogenblik van het verzoek.

3. 12bis §1, 2° en visa voor gezinshereniging

Artikel 12bis §1, 2° is nog een bepaling die de migratieneutraliteit van het WBN in de weg staat en al langer wordt bekritiseerd. Deze bepaling biedt meerderjarige kinderen van Belgen de mogelijkheid om Belg te worden op voorwaarde dat ze effectieve banden met hun ouders onderhouden. Wie aan deze voorwaarde voldoet en in België een verzoek indient, moet hier wettig verblijven. Als het verzoek vanuit het buitenland gebeurt, worden geen verblijfsvoorwaarden gesteld.

De regering is van plan om deze mogelijkheid te schrappen voor meerderjarige kinderen die in het buitenland wonen. Volgens ons heeft dit echter gevolgen voor het recht op een gezinsleven van deze meerderjarige kinderen van Belgen. Zoals wij in ons Jaarverslag Migratie 2008 hebben uitgelegd[78], kan een niet-Europees kind van een Belg vandaag op drie manieren al dan niet tijdelijk naar België overkomen en er familiebanden met zijn ouders onderhouden:

» Belg worden in het buitenland op voorwaarde dat het kind effectieve banden met zijn Belgische ouder(s) onderhoudt. In dat geval hoeft het kind zich niet in België te vestigen, zelfs al geeft de nationaliteit hem het onvoorwaardelijke recht op toegang en vestiging in België. Het kind kan natuurlijk ook heen en weer reizen.
» Zich vestigen in België in het kader van een gezinshereniging, op voorwaarde dat het kind economisch afhankelijk is van zijn Belgische ouder. Dit betekent dat de ouder werkt en het kind niet. In dat geval moet het kind zich in België vestigen.
» Een visum voor kort verblijf aanvragen om zijn Belgische ouder te bezoeken.

Wij beseffen dat het WBN niet het meest aangewezen middel is om het recht op het onderhouden van familiebanden te waarborgen, maar het recht en de praktijk leren ons dat het WBN deze functie toch deels vervult. Uit de praktijk blijkt ook dat visa voor kort verblijf voor familiebezoek, vaak worden geweigerd.

Wanneer een visum voor kort verblijf wordt geweigerd, kan in laatste instantie een gezinshereniging worden aangevraagd. Hiervoor moet het kind zich in België vestigen.

Om te voorkomen dat de aanpassing van het WBN ertoe leidt dat kinderen van Belgen hun recht op gezinshereniging gaan uitoefenen, enkel en alleen om de familiebanden met hun ouders te onderhouden, raadt het Centrum aan om - in het kader van internationale verbintenissen die België is aangegaan, zoals het Schengen-verdrag - het recht voor niet-Europese familieleden van een Belg om een meervoudig inreisvisum voor kort verblijf voor familiebezoek aan te vragen, in te schrijven in de wet van 1980. Aan de uitreiking van het visum kunnen strikte voorwaarden worden verbonden m.b.t. het naleven van de toegestane verblijfsduur.

78 Zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 97-98.

4. Integratievoorwaarden

Wanneer het huidige regeerakkoord vooropstelt dat het verwerven van de naturalisatie aan voorwaarden moet worden onderworpen, heeft het initieel op het oog dat wie zich wil naturaliseren tot Belg haar of zijn bereidheid tot integratie aantoont. In het vorige jaarverslag wees het Centrum reeds op moeilijkheden die zo'n voorwaarde stelt, die verwijst naar bevoegdheden die door de gemeenschappen worden uitgeoefend en dat er een gevaar van willekeur bestaat.

Het blijft een bezorgdheid van het Centrum dat een zone van willekeur wordt geïnstitutionaliseerd als men zo'n voorwaarde gaat invoeren zonder enige vorm van standaardisering van de invulling van die voorwaarde en het toezicht hierop.

De taalkennis kan gelden als een objectief criterium in zoverre het met standaardtests kan worden beoordeeld.

In het vorige jaarverslag migratie, brak het Centrum een lans voor de instelling van een taalkennis-element in het kader van de naturalisatieprocedure. De taalkennis kan gelden als een objectief criterium in zoverre het met standaardtests kan worden beoordeeld. Het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor talen van de Raad van Europa biedt zo'n bruikbare evaluatie-norm.

5. Een recht op nationaliteit of een discretionaire gunst?

Uit de regeringsverklaring over haar algemene beleid van 13 oktober 2009 blijkt opnieuw de wil van de regering om de voorwaarden voor naturalisatie aan te passen en zoals het regeerakkoord van 18 maart 2008 luidde, voorwaarden op te legggen zoals een verblijfsrecht van onbepaalde duur en een voorafgaand ononderbroken wettig verblijf van 5 jaar. Als we rekening houden met de gewoonlijke duur van een naturalisatieprocedure op zich (van 15 tot 18 maanden tegenwoordig) dan kan men zich voorstellen dat bij zo'n wijziging er een zekere concurrentie zal ontstaan tussen de naturalisatieprocedure en de procedure voorzien in artikel 12bis §1, 3°. Deze laatste bepaling verleent een subjectief recht op de Belgische nationaliteit aan de persoon die een wettig verblijf van zeven jaar in België kan aantonen en op het ogenblik van de verklaring gemachtigd is tot een verblijf van onbepaalde duur en op voorwaarde dat deze persoon zich niet schuldig heeft gemaakt aan gewichtige feiten eigen aan de persoon. De verklaringsprocedure neemt slechts een viertal maanden in beslag.

Na de bedoelde hervorming zal een persoon dus een naturalisatieverzoek kunnen indienen na 5 jaar wettig verblijf en na bijna twee jaar een antwoord ontvangen (positief of negatief) waartegen geen enkel beroep openstaat. Dezelfde persoon zou ook kunnen beslist hebben om twee jaar langer te wachten en een nationaliteitsverklaring af te leggen op grond van artikel 12bis. In dat geval immers kan iemand die na enkele maanden een negatieve beslissing ontvangt, een beroep instellen bij de gewone rechter. En als de beslissing onmiddellijk positief zou zijn, zal deze persoon de Belgische nationaliteit ongeveer op hetzelfde ogenblik ontvangen hebben als wanneer deze persoon een naturalisatieverzoek had ingediend. Zelfs de hypothese dat iemand een naturalisatieprocedure aanvat en na de weigering van de naturalisatie, met succes een nationaliteitsverklaring aflegt die op enkele maanden met succes wordt afgewikkeld, is goed denkbaar.

Het Centrum heeft er altijd voor gepleit dat inzake nationaliteitsverwerving de voorkeur zou worden gegeven aan procedures die uitgaan van subjectieve rechten, procedures waarbij verzoekers argumenten kunnen laten gelden voor een rechtbank, met alle waarborgen van dien en waarbij het de rechter is die het laatste woord heeft. De verklaringsprocedure verdient de voorkeur boven de naturalisatieprocedure. De naturalisatieprocedure zou zich dus niet in de kern van de nationaliteitswetgeving moeten bevinden. Het aantal personen dat via de naturalisatieprocedure de Belgische nationaliteit verwerft zou relatief geringer moeten zijn dan nu het geval is.

Om de nationaliteitsverwerving door verklaring te begunstigen en het aantal naturalisatieverzoeken te verminderen, beveelt het Centrum aan om de wettelijke verblijfstermijn die is vastgelegd in het artikel 12bis §1, 3° vast te leggen op vijf jaar, zodat dezelfde verblijfsvoorwaarden van toepassing zijn voor beide procedures (de naturalisatie- en verklaringsprocedure).

Inzake nationaliteitsverwerving dient de voorkeur gegeven te worden aan procedures die uitgaan van subjectieve rechten, procedures waarbij verzoekers argumenten kunnen laten gelden voor een rechtbank.

EXTERNE BIJDRAGE:

Belg worden zonder ooit één voet in België te zetten?

Bernadette Renauld, Referendaris bij het Grondwettelijk Hof, Maître de conférence aan de FUCaM

De mogelijkheid die wordt geboden aan meerderjarige vreemdelingen die in het buitenland verblijven en waarvan één van de ouders de Belgische nationaliteit heeft en in België woont, om vanuit het buitenland de Belgische nationaliteit te verwerven, zonder dat ze ooit zelf in België hebben gewoond of plannen hebben om dat te doen of er minstens een deel van hun belangencentra te vestigen, doet ongetwijfeld de wenkbrauwen fronsen van iedereen die zich vragen stelt bij de toegang tot de nationaliteit.

De totstandkoming, de wijzigingen en wat er in de toekomst verder met artikel 12, § 1er, 2° van het Wetboek van de Belgische nationaliteit gebeurt, illustreren perfect de dubbelslachtige banden tussen de wetgeving wat betreft de toegang tot de Belgische nationaliteit en het migratiebeleid[79]. Sinds de invoering van het Wetboek in 1984 balanceert deze wetgeving door de vele, vaak onsamenhangende wijzigingen tussen openheid en restricties. Hoewel deze voortdurende onrust altijd al een gevolg was van het gevoerde migratiebeleid, heeft de wetgever pas onlangs het plan opgevat om te streven naar een zekere coherentie tussen de wetgeving die de toegang tot en het verblijf in België regelt, en de wetgeving die de toegang tot de nationaliteit regelt. De wetgever heeft zich voorgenomen om deze laatste 'los te koppelen van migratie' door te eisen dat kandidaten die de Belgische nationaliteit willen verwerven, al gerechtigd moeten zijn om in België te verblijven. Op de keper beschouwd is de in 2007 ingevoerde mogelijkheid om Belg te worden vanuit het buitenland, een afwijking, omdat ze meerderjarige kinderen van Belgen de mogelijkheid biedt om een soort 'verblijfsrecht via gezinshereniging' te verwerven dat niet opgenomen is in de wetgeving over de toegang tot het grondgebied.

De toegang tot de nationaliteit mag geen lapmiddel zijn voor een moeilijk te verwerven visum of verblijfsrecht. Nationaliteit mag echter ook geen middel worden voor bestuurders om migratiestromen het hoofd te bieden. Het nationaliteitsvraagstuk verdient beter, dan bij politieke discussies te worden gebruikt als pasmunt voor de almaar striktere middelen die worden ingezet om de migratiestop af te dwingen die dertig jaar geleden werd ingevoerd. Wij moeten ook grondig nadenken over de band die moet worden hersteld tussen het verwerven of hebben van de nationaliteit van een land en de nationale gemeenschap die de basis van dat land vormt.

Deze beleidsmatige denkoefening zou wellicht tot het besef leiden dat het weinig zin heeft om de nationaliteit te verwerven van een land waarmee men geen voorgeschiedenis heeft en geen toekomstplannen. Beleidsmatig is dit echter alleen mogelijk wanneer nationaliteit en regels voor de toegang tot het grondgebied van elkaar worden losgekoppeld. Dit veronderstelt dat de toegang tot het grondgebied verloopt volgens menselijke en rechtvaardige criteria, zodat de 'migratiedruk' achter het verwerven van de nationaliteit vanzelf verdwijnt omdat er niet langer voordelen aan zijn verbonden.

79 Voor meer informatie, zie M.-Cl. Foblets en S. Loones, *'Het Wetboek van de Belgische nationaliteit andermaal herzien (2006): het parlement ontzien of gezien?'*, T.V.R., 2007, p. 23-39; B. Renauld, *'Le Code de la nationalité, version 2007 (Wetboek van de Belgische nationaliteit, versie 2007)'*, R.D.E., 2007, p. 3-16.

C. AANBEVELINGEN – NATIONALITEIT



1. Het Centrum raadt aan om bij de aanpassing van het Wetboek van Belgische Nationaliteit het wettig verblijf voor het verzoek om de nationaliteit te verwerven, zo te bepalen dat alle periodes die door een (voorlopige) machtiging tot verblijf waren gedekt, mogen meegerekend worden op voorwaarde dat dit wettig verblijf ononderbroken is geweest.

2. Het Centrum raadt aan om bij de aanpassing van artikel 12bis §1, 2° van het Wetboek van Belgische Nationaliteit het recht voor niet-Europese familieleden van een Belg om een meervoudig inreisvisum voor kort verblijf voor familiebezoek aan te vragen, in te schrijven in de wet van 1980. Aan de uitreiking van het visum kunnen strikte voorwaarden worden verbonden m.b.t. het naleven van de toegestane verblijfsduur.

3. Het Centrum beveelt aan om de mogelijkheid uit te werken om een bepaald, gestandaardiseerd, niveau van taalkennis in het naturalisatieproces aan te tonen, als een bepalend element voor de uitoefening van politieke rechten.

4. Om de nationaliteitsverwerving door verklaring te begunstigen en het aantal naturalisatieverzoeken te verminderen, beveelt het Centrum aan om de termijn die is vastgelegd in het artikel 12bis§1, 3° van het Wetboek van Belgische nationaliteit op 5 jaar vast te leggen.

Hoofdstuk 4

RECHT OP GEZINSLEVEN

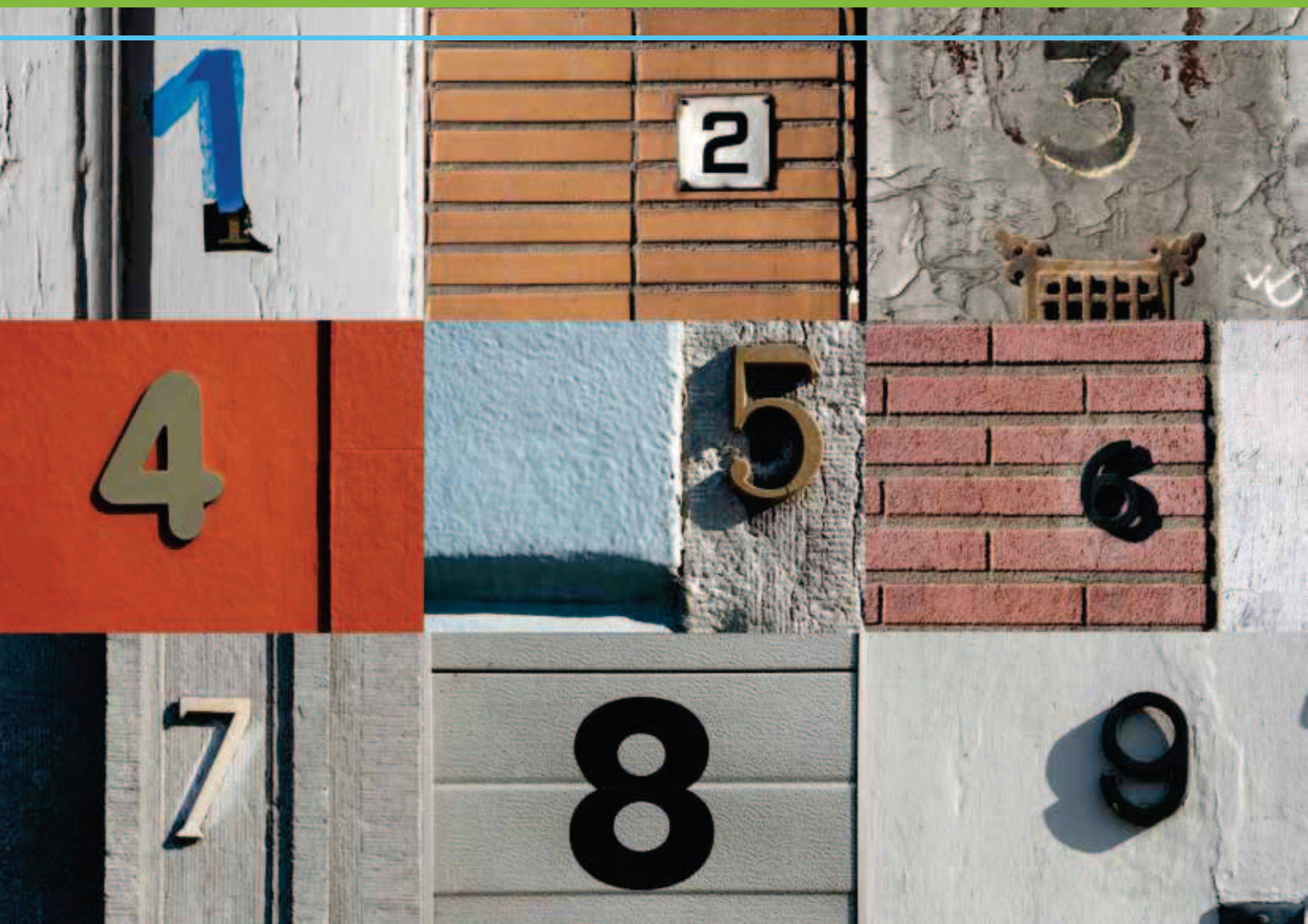







HARD

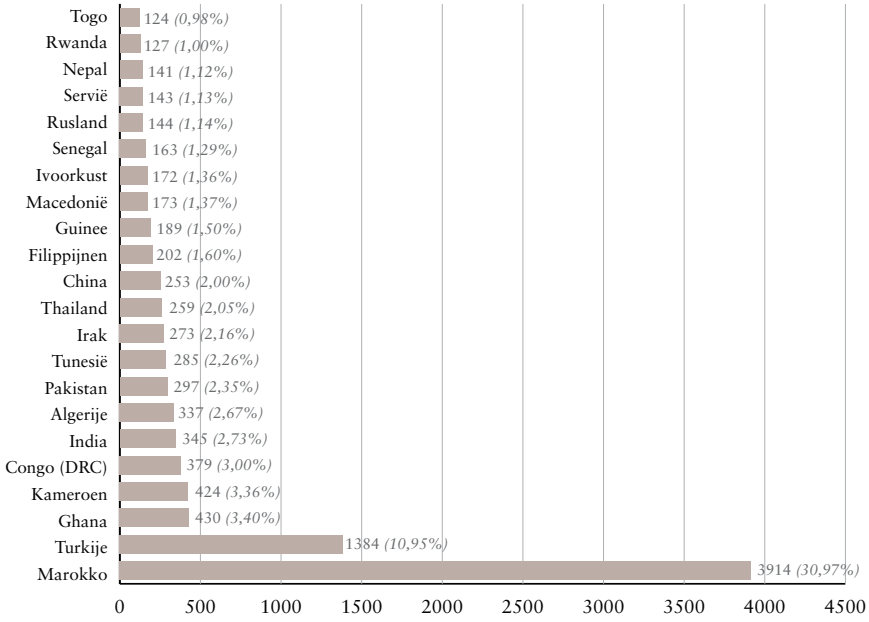
A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



I. Een benadering van de gezinshereniging

Zoals eerder al opgemerkt, kunnen wij ons via de visumdatabank een beeld vormen van de migraties volgens verblijfsmotief. De helft van de 25.159 visa van lange duur die in 2008 zijn uitgereikt, hebben betrekking op gezinshereniging. Het grootste aantal visa voor gezinshereniging gaat in 2008 naar Marokkanen (3.914 of 30% van alle afgeleverde visa), gevolgd door de Turken (1.384 of 11% van alle afgeleverde visa). Terwijl het percentage van de visa afgeleverd aan Marokkanen vrijwel stabiel is gebleven ten opzichte van 2007, daalt het aantal visa voor gezinshereniging voor Turken. Burgers uit Ghana, Kameroen en de Democratische Republiek Congo zijn respectievelijk goed voor 3 of 3,5% van de afgeleverde visa voor gezinshereniging. In 2007 stonden de Congolezen nog op plaats drie, gevolgd door de Indiërs. Die situatie wijzigt in 2008 omdat er meer visa aan Ghanezen en Kameroeners worden uitgereikt dan aan deze beide nationaliteitsgroepen. Opvallend is dat Irakezen nu één van de grootste nationaliteitsgroepen vormen die visa voor gezinshereniging krijgen[80].

80 Wij hebben eerder in dit verslag al gemeld dat de sterke stijging van het aantal afgeleverde visa in 2008 - ten opzichte van 2007 - toe te schrijven is aan Irakezen.



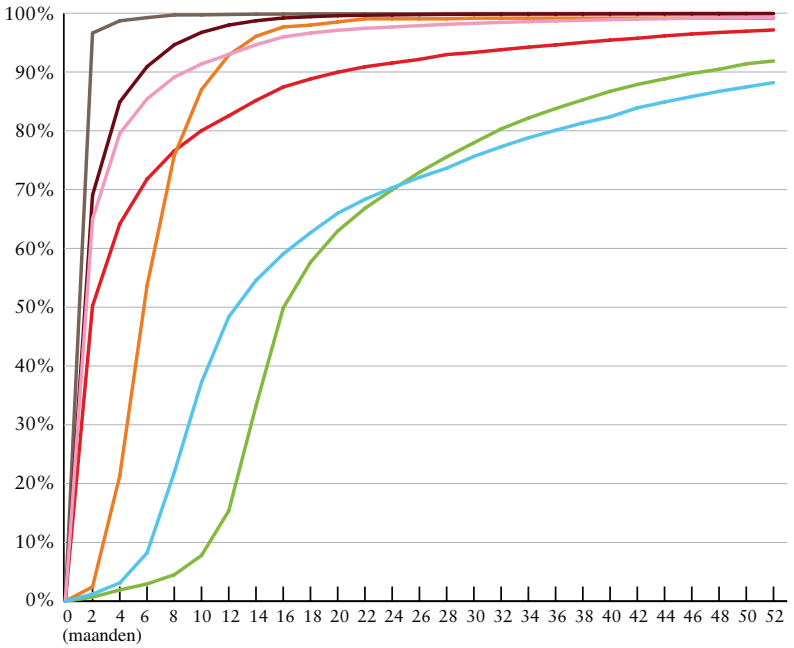
Figuur 36. *Grootste nationaliteitsgroepen die een visum voor gezinhereniging hebben gekregen (**Bron: Visumdatabank van de FOD Buitenlandse zaken**)*

2. Langere behandelingsduur van dossiers inzake visa voor gezinshereniging

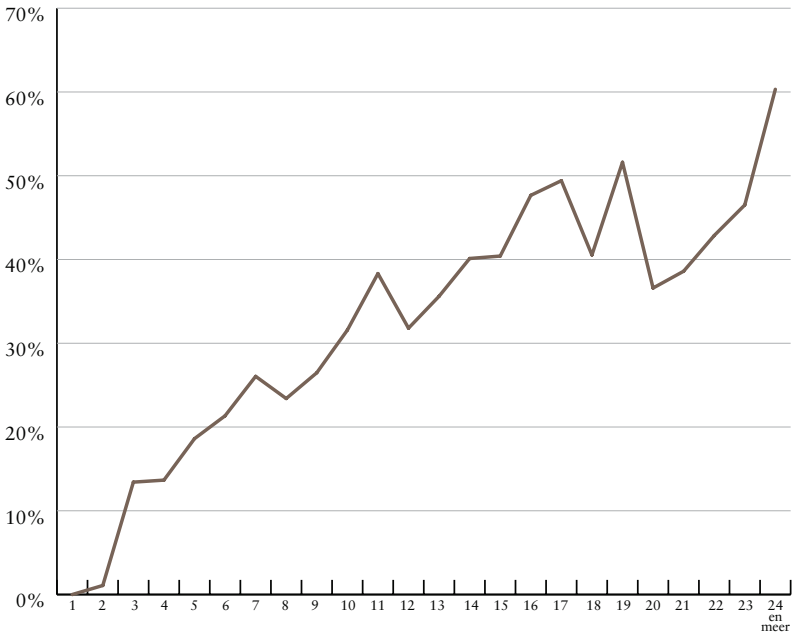
In tegenstelling tot wat doorgaans wordt vermoed, zijn de dossiers in 2008 vrij snel behandeld. Meer dan de helft van de dossiers wordt in minder dan een week afgehandeld en 99% in minder dan een jaar. In een aantal gevallen kan de verwerking echter wat meer tijd in beslag nemen. Dit heeft te maken met het soort visum dat wordt aangevraagd *(figuur 34)*. Aanvragen voor transitvisa of visa voor een kort verblijf (minder dan 90 dagen) worden onmiddellijk of uiterlijk na één maand behandeld. De behandeling van aanvragen voor een studentenvisum en voor een verblijf van lange duur waar ook een arbeidskaart mee is gemoeid, neemt meer tijd in beslag. De dossiers die de meeste problemen opleveren, betreffen aanvragen van visa voor gezinshereniging. In 2008 duurde het 16 weken voor de helft van de aanvragen is behandeld (terwijl binnen die termijn normaal 96% van de visumaanvragen is behandeld), nagenoeg 28 weken om 75% te behandelen en 49 weken om te komen tot 90%. De aanvraag van een visum voor gezinshereniging gaat dus gepaard met aanzienlijke wachttijden, terwijl dit bij de andere aanvragen veeleer de uitzondering is.

Als wij een vergelijking maken tussen de tijd die nodig is om een visumaanvraag te behandelen in 2007 en in 2008, stellen wij vast dat de behandelingsprocedure trager verloopt, vooral tussen de eerste en de vierde verwerkingsmaand. In 2007 is 37% van de visumaanvragen na 10 maanden behandeld. In 2008 is er na 10 maanden slechts voor 8% van de dossiers een beslissing genomen. Dit is het gevolg van de minder snelle verwerking van visumaanvragen voor gezinshereniging gedurende de eerste weken na de aanvraag *(figuur 37)*.

Hoe lang duurt het voor een negatieve beslissing wordt genomen? Wij stellen vast dat hoe langer de behandeling aansleept, hoe groter het aantal weigeringen wordt *(figuur 38)*. In 2008 wordt van alle aanvragen die na een maand zijn behandeld, geen enkele geweigerd en van alle aanvragen die na twee maanden zijn behandeld, wordt slechts 1% afgewezen. Daarna loopt het percentage weigeringen op tot iets meer dan 20% voor visa die na 6 maanden zijn behandeld en tot iets meer dan 30% voor aanvragen die na een jaar zijn behandeld. Bij de beslissingen die na een jaar worden genomen, ligt het weigeringspercentage tussen 40% en 50% per maand. Als de beslissingen pas na twee jaar worden genomen, loopt de kans op een weigering tot 60% op. Let wel: na een jaar zijn 90% van de beslissingen al genomen. De weigeringen hebben dus betrekking op een klein aantal behandelde dossiers. De slotsom is echter dat de kans op weigering van een visum voor gezinshereniging toeneemt naarmate de behandeling langer duurt.

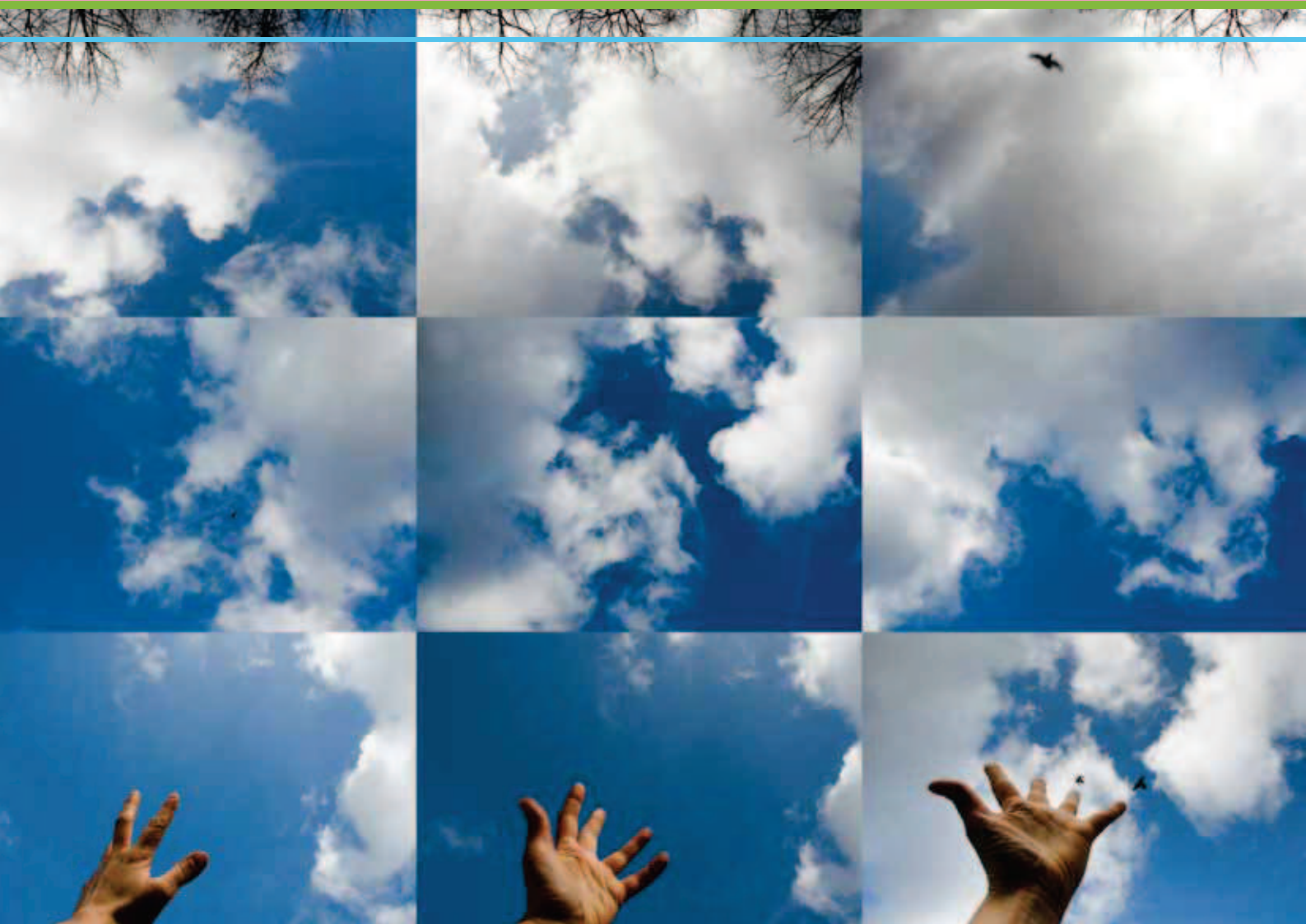


Figuur 37. *Behandelingsduur van de in 2008 afgesloten dossiers volgens aangevraagd visumtype (**Bron: Visumdatabank van de FOD Buitenlandse zaken**)*



Figuur 38. *Percentage weigeringen van de in 2008 afgesloten dossiers volgens behandelingsduur (**in maanden**) van de visa voor gezinshereniging (**Bron: Visumdatabank van de FOD Buitenlandse zaken**)*

B. UITDAGINGEN



I. Materiële voorwaarden om het recht op gezinshereniging te kunnen uitoefenen

I.1. Inleiding

Wij hebben net objectieve cijfers voorgesteld over het belang van gezinshereniging als migratiekanaal in België. Nu bekijken wij gezinshereniging vanuit de invalshoek van de grondrechten van vreemdelingen. Volgens het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens mogen landen het recht op een gezinsleven beperken – en dus voorwaarden aan gezinshereniging koppelen. Op voorwaarde dat deze beperkingen voorschreven zijn door de wet en de genomen maatregelen noodzakelijk zijn, in een democratische samenleving, in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, ter bescherming van de gezondheid of de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Waar moeten wij binnen deze context de evolutie een plaats geven, die momenteel in België aan de gang is om het recht op gezinshereniging te hervormen? Geen gemakkelijke taak, maar wij proberen hierna toch enkele richtsnoeren te geven.

De wet van 15 september 2006[81] heeft aan de wet van 15 december 1980 twee nieuwe materiële voorwaarden toegevoegd m.b.t. de gezinshereniging tussen onderdanen uit niet-EU-landen[82]: beschikken over voldoende huisvesting, een ziekteverzekering en een minimumleeftijd van 21 voor een gezinshereniging tussen partners. De wet van 25 april 2007[83] heeft vervolgens een inkomensvoorwaarde opgelegd voor de gezinshereniging van ascendenten van Belgen. In de Jaarverslagen Migratie 2007[84] en 2008[85] hebben wij een kritische analyse naar voor gebracht van de technische en juridische problemen die gepaard gaan met de invoering van de nieuwe materiële voorwaarden volgens de wet van 15 september 2006. Die bevindingen en aanbevelingen zijn ook nu nog actueel *(zie hierna)*.

Onlangs beloofde het regeerakkoord van 18 maart 2008 het volgende: *"De regering zal de voorwaarden m.b.t. gezinshereniging en gezinsvorming harmoniseren, meer in het bijzonder inzake het bewijs van regelmatige en voldoende inkomsten, zodat deze gezinnen autonoom, duurzaam en op voldoende wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien."*

In juni 2008 bereikte de regering een akkoord over de invoering van een inkomensvoorwaarde voor personen die hun echtgenote of partner laten overkomen; hoe hoog het inkomen moest zijn, werd nog niet vastgelegd. Wel was duidelijk dat vervangingsinkomens en kinderbijslag niet zouden worden meegerekend. Op 9 oktober 2009 besliste het kernkabinet om bij een gezinshereniging te eisen dat een persoon die zijn partner naar België laat overkomen, aantoont dat hij of zij een inkomen heeft dat minstens overeenkomt met het leefloon van een persoon die een persoon ten laste heeft. Voorts zal ook een engagement tot integratie worden gevraagd.

I.2. Het Europees Hof van Justitie zet een baken uit[86]

Volgens artikel 7, lid 1 van de richtlijn 2004/86/EG kan de betrokken lidstaat bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging de persoon die het verzoek heeft ingediend, vragen om het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt *"(…) c) over 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. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden."*

Met zijn prejudiciële vraag wou de Raad van State (Nederland) enerzijds meer uitleg krijgen over het criterium 'zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand' en anderzijds te weten komen of de richtlijn een onderscheid toelaat naar gelang een gezinsband vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft, tot stand is gekomen.

Op de tweede vraag is het antwoord van de advocaat-generaal duidelijk: *"(…) Het bedrag dat nodig is om de gezinshereniger en zijn gezin te onderhouden*

81 Inw. 1 juni 2007.

82 Voor een gezinshereniging waarbij een onderdaan uit een EU-land of uit België is betrokken, gelden andere regels en voorwaarden.

83 Inw. 1 juni 2008.

84 Zie *Jaarverslag Migratie 2007*, pp. 130-133.

85 Zie *Jaarverslag Migratie 2008*, pp. 108-111.

86 Conclusies van advocaat-generaal E. Sharpston in de zaak C-578/08 R. C. tegen de Minister van Buitenlandse Zaken (verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Raad van State (Nederland)), genomen op 10 december 2009.

zonder een beroep te doen op sociale bijstand (…) kan echter normaal gesproken niet van invloed zijn of de gezinsband is ontstaan vóór of nadat de gezinshereniger legaal verblijf heeft gekregen in de gastlidstaat"[87]. Voorts stelt de advocaat-generaal dat *"de vraag of de gezinsband tot stand is gekomen voordat dan wel nadat de gezinshereniger legaal verblijf heeft gekregen in de gastlidstaat, geen objectieve basis kan vormen voor het hanteren van uiteenlopende inkomensnormen in voor het overige vergelijkbare situaties (…)*[88]" en dat "*(…) de richtlijn in de weg staat aan het maken van een onderscheid als het in geding zijnde*[89]."

Op de eerste vraag over het criterium "*zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand"*, zegt de advocaat-generaal het volgende: *"Allereerst komt het mij voor dat artikel 7, lid 1, sub c, van de richtlijn een lidstaat niet belet, een bepaalde inkomensnorm te stellen, mits deze zo kan worden toegepast dat rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van het geval*[90]." Hij gaat als volgt verder: *"Duidelijk is echter dat artikel 7, lid 1, sub c, de lidstaten niet toestaat, hogere inkomsten te eisen dan noodzakelijk voor het onderhoud van het hele gezin zonder dat een beroep op sociale bijstand wordt gedaan*[91]." Hij besluit: "*Gelet op de noodzaak van een beoordeling van geval tot geval, waarvan de richtlijn doortrokken is, komt het mij voor dat de enkele mogelijkheid dat een beroep kan worden gedaan op bepaalde soorten sociale bijstand in bijzondere omstandigheden (die zelf van geval tot geval worden beoordeeld), geen grond kan zijn voor het stelselmatig afwijzen van een aanvraag voor gezinshereniging; dit in tegenstelling tot een inkomensniveau dat betekent dat een persoon of gezin automatisch sociale bijstand zal ontvangen - een situatie die duidelijk binnen de werking van de door artikel 7, lid 1, sub c, van de richtlijn toegestane voorwaarde valt*[92]."

"Artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86 biedt een lidstaat niet de ruimte, een inkomenseis te stellen die leidt tot de stelselmatige afwijzing van een aanvraag voor gezinshereniging in gevallen waarin het herenigde gezin niet automatisch een beroep op sociale bijstand zou kunnen doen, maar slechts potentieel, in uitzonderlijke omstandigheden[93]."

België werkt momenteel aan de uitwerking van een algemene norm, die de inkomensvoorwaarde vertaalt die de richtlijn toelaat. Het Centrum vraagt de regering echter om deze norm niet systematisch toe te passen, nu duidelijk is dat deze indruist tegen de richtlijn.

I.3. Gezinshereniging: een kwestie van rechten en keuzes

In absolute cijfers is migratie via gezinshereniging de belangrijkste weg om legaal België binnen te komen[94].

Deze migranten vervoegen in België niet alleen hun gezinsleden, maar ook de groep personen die zelf ooit gemigreerd is, en worden min of meer geconfronteerd met moeilijkheden om zich hier economisch en sociaal te integreren en krijgen soms af te rekenen met discriminatie op de arbeidsmarkt[95] of bij het vinden van huisvesting. Of worden ze geconfronteerd met het feit dat ze vaak niet over de vereiste kwalificaties beschikken om actief deel te nemen aan de Belgische samenleving enz. Er zijn al heel wat studies aan deze problematiek gewijd[96].

De kwestie om de integratie van personen uit een gezinsherenigingprocedure te laten verlopen volgens *"een dynamisch tweerichtingsproces waarbij zowel de migranten als de gastsamenleving zijn betrokken, met rechten en plichten voor beide partijen, en gebaseerd op een systeem van gemeenschappelijke waarden, waarbij de input van de gastsamenleving een van de*

87 Idem, §42.

88 Idem, §47.

89 Idem, §55.

90 Idem, §57.

91 Idem, §59.

92 Idem, §70.

93 Idem, §72.

94 Zie hiervoor op pp.30-33.

95 Volgens een recent onderzoek (2005) van de Universiteit Antwerpen hebben allochtonen het veel moeilijker dan autochtonen om werk te vinden. Er zijn vijf keer meer werkloze Turken en Marokkanen dan autochtonen. Nog in 2005 toonde een studie van de Vrije Universiteit Brussel en de Katholieke Universiteit Leuven aan dat ongeveer 50% van de personen met een buitenlandse nationaliteit of van vreemde afkomst het slachtoffer werden van een of andere vorm van discriminatie tijdens hun zoektocht naar werk.

96 Zie onder meer de studie *'Liefde kent geen grenzen: een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost-Europa en Zuidoost-Azië*, aangevraagd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en uitgevoerd door de universitaire onderzoeksinstellingen OSAESE, CEMIS en HIVA. U vindt de studie op www.diversiteit.be, en de passage over de gezinshereniging van personen die werden geregulariseerd op basis van de regularisatieprocedure vastgelegd in de wet van 22/12/1999, op p. 59 tot 67 in de studie *'Before and After'*.

belangrijkste voorwaarden is die moet worden vervuld om te komen tot een geslaagd integratiebeleid en tot duurzame sociale cohesie (...)"[97], is onlosmakelijk verbonden met hun recht op een gezinsleven. Dit geldt trouwens ook voor de band tussen deze integratie en de leefbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel.

Historisch gezien bouwt het Belgische sociale zekerheidsstelsel op de aanwezigheid van migranten. N. Mussche bevestigt dat ook: *"Bij elke nieuwe sociale zekerheidstak speelde hun aanwezigheid mee als een cruciale factor in de competitie tussen nationaliteit en territorialiteit als criterium voor het individueel toepassingsgebied. Het belang van deze bevindingen mag niet onderschat worden wanneer men de rol van immigratie in de ontwikkeling van de welvaartsstaat onderzoekt*[98]." Bovendien heeft de aanwezigheid van migranten ook gevolgen voor de dagelijkse werking ervan.

Het Centrum is niet blind voor dit complexe gegeven en voor alle ins en outs: de discussie over het invoeren van een inkomensnorm om het recht op gezinshereniging te mogen uitoefenen, illustreert dit perfect. Daarom plaatst het Centrum hier in het kader van zijn wettelijke missies om de overheid te informeren over de aard en omvang van migratiestromen en om te waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen, enkele kanttekeningen die stof kunnen leveren voor de discussie en die nuttig kunnen zijn bij het uitstippelen van het beleid.

97 Voorstel voor conclusies van de Raad en vertegenwoordigers van de lidstaatregeringen m.b.t. het versterken van het integratiebeleid in de Europese Unie door te gaan voor eenheid in de diversiteit, juni 2007 (vrij vertaald uit het Frans).

98 Ninke Mussche, '*Immigratie en de ontwikkelingen van de open welvaartstaat: het belang van immigratie in de ontwikkeling van het territorialiteitsbeginsel in de sociale zekerheid*', CSB-berichten, 2009.

2. Het recht op gezinsleven en de strijd tegen schijnhuwelijken

2.1. Inleiding

Uit de voorgaande jaarverslagen Migratie (2007 en 2008) blijkt dat het Centrum op grond van zijn wettelijke opdracht, het waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen, de strijd tegen mensenhandel en meer bepaald het recht op (het tot stand brengen van een) gezinsleven en het gelijkebehandelings-beginsel, de evolutie van de strijd tegen schijnhuwelijken al geruime tijd opvolgt.

Het recht om te huwen is verankerd in een aantal internationale rechtsinstrumenten. Bijv. de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (art 16), het Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (BUPO, art 23.2) en het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (art 12).

Met in achtneming van deze bepalingen hebben de nationale overheden toch nog een grote vrijheid om de uitoefening van dit recht om te huwen te regelen. In België zijn bijvoorbeeld de voorschriften met betrekking tot de vormvereisten, de bekwaamheid om te huwen en de toestemming voor het huwelijk zelf vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW). Zo staan er in het BW een aantal voorwaarden, waaraan voldaan moet zijn opdat men van een huwelijk kan spreken. Bijvoorbeeld, men moet minstens 18 jaar oud zijn om een huwelijk aan te gaan; er bestaat geen huwelijk indien er geen toestemming is, of wanneer er geen vrije toestemming van beide echtgenoten is gegeven, of indien deze toestemming onder dwang gebeurt… Hier vinden we ook de bepalingen rond het schijnhuwelijk terug. Voor een verdere uiteenzetting van deze bepalingen en het hele wettelijk instrumentarium dat voor handen is voor de strijd tegen schijnhuwelijken verwijzen we hier echter naar de jaarverslagen Migratie 2007 en 2008. In die verslagen opperden we reeds dat ondanks het bestaan van een compleet wettelijk instrumentarium, er geen veralgemeende aanpak was in het kader van de strijd tegen schijnhuwelijken. Dat had tot gevolg dat lokale overheden en parketten voor een eigen aanpak van het probleem gingen. Hierdoor kwam de uniforme toepassing van de wetgeving in het gedrang en werd er geen rechtszekerheid geboden aan koppels.

Er was geen veralgemeende aanpak in het kader van de strijd tegen schijnhuwelijken. De lokale overheden en parketten gingen voor een eigen aanpak van het probleem. Hierdoor kwam de uniforme toepassing van de wetgeving in het gedrang en werd er geen rechtszekerheid geboden aan koppels.

2.2. Nieuwe ontwikkelingen

In 2008 richtte de Dienst Strafrechtelijk beleid een werkgroep op met relevante actoren die leidde tot *'de Omzendbrief, nr. COL 10/200 van 10 oktober 2009'*, van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep, betreffende de strijd tegen schijnhuwelijken en een hierbijhorend draaiboek. De omzendbrief werd officieel voorgesteld aan de Franstalige ambtenaren van de Burgerlijke Stand op 25 oktober, aan de Nederlandstalige ambtenaren op het jaarlijks congres van de Vlaamse Vereniging van Ambtenaren van de Burgerlijke Stand op 26 oktober 2009, het draaiboek echter niet. Beide documenten zijn opgesteld als een praktische leidraad voor de politie en de parketten bij het voeren van hun onderzoek naar een mogelijk schijnhuwelijk. Omwille van deze reden is dit draaiboek niet voor het publiek toegankelijk, maar enkel voor de betrokken partijen (Parketten, Politie, DVZ, en eventueel ambtenaren van de burgerlijke stand) en zou het voor meer uniformiteit moeten zorgen. Uit het congres van 26 oktober en de omzendbrief zelf, blijkt dat dit draaiboek dus wel bedoeld is om een uniforme werkwijze voor te schrijven aan de politie en de parketten bij het uitvoeren van het onderzoek naar een mogelijk schijnhuwelijk, maar ook de taken van de ambtenaren burgerlijke stand in het kader van deze onderzoeken zouden meer in detail beschreven staan in het draaiboek. Aangezien het draaiboek zelf niet publiek toegankelijk is, kan de exacte inhoud van deze taken niet nagegaan worden, noch kan geëvalueerd worden of het gebrek aan uniformiteit tussen de werkwijzen van de verschillende gemeenten hiermee verholpen wordt.

Het lijkt dus niet zeker te zijn of volgende voorbeelden van verschillende praktijken van de gemeenten verholpen zullen worden met deze twee nieuwe instrumenten;

- Bepaalde gemeenten gaan automatisch over tot een onderzoek naar schijnhuwelijk indien één van de partners geen definitief verblijfsrecht heeft.
- Bepaalde gemeente onderwerpen elk huwelijk met een persoon in onwettig verblijf aan een onderzoek.

Dit ondanks het feit dat onwettig verblijf geen criterium op zich is om over te gaan tot het vermoeden van een schijnhuwelijk.

» Bepaalde gemeenten vragen automatisch aan het parket een onderzoek naar schijnhuwelijk zodra één van de betrokken partners geen wettig verblijf heeft, en dit zonder opmaak van de akte van aangifte van een huwelijk zelfs als alle noodzakelijke documenten om te kunnen huwen worden voorgelegd. Dit in tegenspraak met de bepalingen in het BW (art. 63). Deze praktijk heeft gevolgen voor de rechtszekerheid van alle betrokken personen en vooral voor de persoon wiens verblijf niet wettig is. De parketten en de gemeenten ontwijken immers zo de in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde termijn van maximum 2 maanden na de vastgelegde huwelijksdatum waarbinnen een onderzoek naar schijnhuwelijk dient uitgevoerd te worden. Evenmin kan de betrokkene zonder wettig verblijf genieten van de rechtsbescherming beschreven in de omzendbrief van 2005[99].

Feit blijft dat de onderzoeken naar een mogelijk schijnhuwelijk enkel en alleen bij gegronde vermoedens mogen plaatsvinden. Het blijft natuurlijk zo dat in de onderzoeken naar schijnhuwelijk een evenwicht gevonden dient te worden tussen een subjectief en objectief gegeven. Het oordeel dat de ambtenaar van burgerlijke stand in zijn autonomie dient te vellen wordt gevoed door zijn persoonlijke overtuiging aangaande de intenties van de betrokkene. Dit kan niet anders dan minstens gedeeltelijk subjectief ervaren worden. Het is net het wettelijk instrumentarium, correct toegepast, dat moet helpen dit oordeel te objectiveren.

Ten slotte spreekt men inzake de strijd tegen schijnhuwelijken steeds over het 'fenomeen' van de schijnhuwelijken. Tot op heden echter, werd dit 'fenomeen' nog niet op een overzichtelijke, statistische manier in kaart gebracht[100]. Volgens voormeldde omzendbrief van 10 oktober 2009 zou er momenteel aan de parketten gevraagd worden om de geopende onderzoeken te registreren op strafrechtelijk niveau en niet op burgerrechterlijk niveau (zoals voorheen meestal werd gedaan), ter bevordering van de informatie uitwisseling tussen de parketten en het bijhouden van statistieken. Ondanks de vraag van het Centrum om nauwkeurige, vergelijkbare en toegankelijke statistieken te publiceren over dit fenomeen, is waakzaamheid geboden bij nadruk op een doorwegend strafrechtelijke benadering van dit fenomeen.

Immers, enerzijds is deze benadering noodzakelijk gezien het schijnhuwelijk een modus operandi kan zijn van mensenhandel[101], zowel in geïsoleerde gevallen of als systematisch onderdeel, door mensenhandelaars of criminele organisaties van mensenhandelaars. Ten slotte wensen we hier nog aan te stippen dat wanneer bij een onderzoek naar schijnhuwelijk aan het licht komt dat er een tussenkomst was van een derde, het aangewezen is de oorzaken en doelstellingen van deze bemiddeling te onderzoeken in het licht van de mensenhandelproblematiek en na te gaan of bescherming van het slachtoffer aangewezen kan zijn. Anderzijds, maakt men een zeer delicate evenwichtsoefening waar men oog moet hebben voor het recht op huwelijk en de bescherming van het gezinsleven, kortom de eerbare intenties van twee kandidaat-huwelijkspartners.

2.3. Een delicate evenwichtsoefening

Bij het nagaan van de intentie om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen gaat het er niet om, de slaagkansen van het huwelijk te evalueren, of een quiz te houden over de wederzijdse kennis van de kandidaten-partners. Jammer genoeg, blijkt dit door de betrokken personen soms zo wel ervaren te worden[102].

Waakzaamheid is ook geboden voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Volgens de omzendbrief van 2005 bestaat er een zekere vorm van informatie uitwisseling tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de ambtenaar van burgerlijke stand. Zo kan er informatie over de antecedenten inzake de burgerlijke stand van betrokkene (buitenlands huwelijk, geweigerd huwelijk, de feitelijke samenwoonst met een andere persoon, …) door de dienst vreemdelingenzaken overgemaakt worden. In de praktijk is het echter onduidelijk welke informatie de Dienst Vreemdelingenzaken nog meer overmaakt aan de gemeenten.

99 De omzendbrief van13 september 2005 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand in samenwerking met de dienst vreemdelingenzaken. Zie voor deze problematiek ook het punt 5. *"Huwelijk en administratieve hechtenis"*, p. 126-127.

100 Zie hiervoor *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 115.

101 Zie hiervoor *Rapporten Mensenhandel*.

102 Zie voor getuigenissen het *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 118-119.

Uit verklaringen van het bevoegde bureau van de Dienst Vreemdelingenzaken blijkt immers dat zij alle informatie uit het persoonlijk dossier bij de Dienst Vreemdelingenzaken overmaken aan de ambtenaar van burgerlijke stand, hetgeen in strijd is met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Pogingen zijn ondernomen door de Staatssecretaris bevoegd voor het migratie- en asielbeleid om deze praktijk aan banden te leggen. De DVZ deelt echter nog steeds deze informatie met de ambtenaren van burgerlijke stand zonder reële mogelijkheid om hier controle over uit te oefenen.

Derhalve is het Centrum voorstander van de oprichting van een aparte centrale gegevensbank waarin deze informatie door alle betrokken partijen kan toegevoegd en/of geraadpleegd worden, weliswaar met in achtneming van de bescherming[103] van de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen en een beperking in de tijd van de beschikbaarheid van de gegevens in deze databank. Enkel zo kan de bescherming van de gegevens in het persoonlijk dossier bij de DVZ gevrijwaard worden.[104]

103 Met ander woorden, nadat voorafgaand aan de creatie van dergelijke gegevensbank het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt ingewonnen.

104 Immers, volgens de wet op openbaarheid van bestuur heeft enkel betrokkene inzage recht in zijn/haar dossier en kunnen enkel externe personen, zoals zijn/haar advocaat, hier de toelating toe krijgen mits voorafgaande toestemming van de betrokkene.

3. Het recht op gezinsleven en de notie 'Gezinscel'

Er is sprake van een schijnhuwelijk wanneer *"uit een geheel van omstandigheden blijkt dat de intentie van minstens een van de echtgenoten kennelijk niet is gericht op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel dat is verbonden aan de staat van gehuwde"*[105]. Zoals we reeds opmerkten is het opsporen van schijnhuwelijken een zeer delicate oefening waar er gepeild dient te worden naar de intenties van de echtgenoten.

Inzake de gezinshereniging, zowel deze met partners als met andere familieleden, toont recente rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV), dat de intentie van de betrokken partijen ook hier van groot belang blijkt te zijn. Derhalve wensen we met deze analyse een leidraad te bieden over de noties 'intentie', 'gezinsleven', 'duurzame levensgemeenschap'.

De notie 'gezinscel' speelt een centrale rol in deze materie, waardoor we in het repertorium van de RVV op zoek zijn gegaan naar verschillende recente arresten waar de notie 'gezinscel' wordt uitgediept. De interpretatie gegeven door DVZ aan die notie en aan het belangrijke arrest van de Raad van State van 24 april 1995 *(zie hierna)* wordt daarbij afgewezen. De notie van 'gezinscel' heeft betrekking op situaties waar de partners (of de familieleden) weliswaar - door omstandigheden - tijdelijk niet feitelijk samenleven, maar waar het niettemin hun intentie is om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen of te behouden. Bij gebrek aan een feitelijk samenleven zijn omstandigheden die de intentie van betrokkenen aantonen doorslaggevend voor het recht op gezinshereniging.

De Raad van State stelde in voormeld arrest van 24 april 1995[106] de notie van 'gezinscel' centraal. Het betrof een situatie waar betrokkene 9 maanden na zijn huwelijk en de hieruit voortvloeiende samenwoonst het echtelijk huis had verlaten en waar de echtscheidingsprocedure opgestart was door zijn echtgenote. In deze periode werd er een onderscheid gehanteerd in kader van gezinshereniging met een derdelander en met een Europeaan of Belg, waar in het eerste geval de gezinshereniging mogelijk was op voorwaarde dat men zou komen samenwonen met de persoon die het recht opende, terwijl in de tweede situatie de gezinshereniging mogelijk was zonder die voorwaardelijke conditie, maar de samenwoonst weliswaar beoogd werd. Betrokkene haalde aan dat er omwille van dit verschil in behandeling een ongelijke behandeling plaatsvond én dat de eis tot samenwoonst buitensporig was om zijn recht tot verblijf op basis hiervan te ontzeggen. In zijn arrest oordeelde de Raad van State onder andere dat de samenwoonst van 9 maanden niet voldoende lang was om te oordelen dat de relatie een duurzaam karakter had gehad in het licht van het toenmalig artikel 10, eerste alinea, 4° van de wet van 15 december 1980. Daarnaast gaf de Raad een definitie aan voor de notie van 'gezinscel', met name *"indien het zich gemeenschappelijk vestigen niet noodzakelijk een effectieve en duurzame vorm van samenwonen met zich meebrengt, dan veronderstelt het toch minstens de staat van echtgenoot, die eigenlijk niet als dusdanig erkend kan worden zonder het bestaan van een minimum aan relatie tussen de echtgenoten."* In de specifieke omstandigheden van dit arrest, besloot de Raad van State dat er geen sprake was van dergelijke 'gezinscel'.

De notie van 'gezinscel' heeft betrekking op situaties waar de partners (of de familieleden) weliswaar - door omstandigheden - tijdelijk niet feitelijk samenleven, maar waar het niettemin hun intentie is om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen of te behouden.

Inzake het recht op verblijf op basis van gezinshereniging voorziet de Vreemdelingenwet een aantal bepalingen op grond waarvan het verblijf geweigerd dan wel ingetrokken kan worden, indien er geen gezamenlijke vestiging kan aangetoond worden door de partners (echtgenoten of geregistreerd partnerschap). Tevens biedt de vreemdelingenwet de mogelijkheid aan de minister of zijn gemachtigde om controles te (laten) verrichten om na te gaan of de betrokkenen voldoen aan de aan hen door de wet opgelegde voorwaarden[107].

Indien het recht op gezinshereniging geopend wordt door een derdelander zien we in de Vreemdelingenwet bij elke categorie die *aanspraak kan maken op* het recht op gezinshereniging de bepaling *"die met hem komt samenleven"* terugkomen[108]. Tevens voorziet de

105 Art 146bis, Burgerlijk Wetboek.

106 Raad van State, Arrest nr. 53.030, dd. 24/04/1995, geraadpleegd in de databank rechtspraak van het VMC In: http://www.vmc.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.aspx.

107 Vw Art 11 §2, 3de alinea; Art 13 §6, 2de al.; Art.42ter §3; Art 42quater §5.

108 Vw Art 10 §1, 4° - 7°; Art 10bis §1 - §3.

Vreemdelingenwet dat *de toekenning van* het recht op gezinshereniging voor derdelanders verbonden is aan onder meer het tegemoetkomen aan de voorwaarden voor het bekomen van gezinshereniging, waaronder de gezamenlijke vestiging valt[109] en het (blijvend) onderhouden van een werkelijk huwelijks- of gezinsleven[110]. Na de toekenning van het recht op verblijf op basis van gezinshereniging, blijft het *behoud van verblijf* de eerste drie jaren verbonden aan bepaalde voorwaarden: het voldoen aan de oorspronkelijke voorwaarden, inclusief de gezamenlijke vestiging,[111] en het (blijvend) onderhouden van een werkelijk huwelijks- of gezinsleven[112], waarbij deze redenen tijdens het derde tijdelijk jaar bijkomend gemotiveerd dienen te worden met elementen die wijzen op een schijnsituatie[113].

Wanneer het recht op gezinshereniging geopend wordt door een Europees burger of Belg, dient men volgens de Vreemdelingenwet de bloed-, aanverwantschaps- of partnerschapsband en de duurzame en stabiele relatie te bewijzen voor *de erkenning van* het recht op verblijf[114] en vinden we tevens de bewoordingen *"die hem begeleidt of zich bij hem voegt"* terug bij elke categorie die *aanspraak kan maken op* het recht op gezinshereniging[115]. Na de erkenning van het recht op verblijf op basis van gezinshereniging, blijft *het behoud ervan* de eerste drie jaren verbonden aan bepaalde voorwaarden, waaronder de gezamenlijke vestiging of het voortbestaan van het huwelijk of het geregistreerd partnerschap[116]. Tijdens het derde tijdelijk jaar dienen deze redenen bijkomend gemotiveerd te worden met elementen die wijzen op een schijnsituatie[117].

Wat wordt er nu eigenlijk verstaan onder deze notie van 'gezamenlijke vestiging?

In verschillende dossiers verwijst DVZ naar het voormeldde arrest van de Raad van State om een weigering – van het recht op gezinshereniging - te steunen op het feit dat een woonstcontrole bijvoorbeeld toonde dat de echtgenoten niet samenwonen[118]. De interpretatie gegeven aan dit arrest door DVZ lijkt te verschillen van die van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

De RVV, van zijn kant, bevestigde herhaaldelijk dat het feit dat echtgenoten op verschillende adressen verblijven, aangetoond door een woonstcontrole, niet voldoende is om te besluiten dat er geen gezinscel of reële, echtelijke band bestaat. In bepaalde omstandigheden is het immers verantwoord dat de partners, eventueel door overmacht, afzonderlijke verblijfplaatsen hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer één van de partners een gevangenisstraf uitzit, maar regelmatige bezoeken van de andere en contacten per post of telefoon aantonen dat de gezinsband onaangetast blijft.[119] Het kan zich ook voordoen dat een van de partners in de zomermaanden op vakantie gaat naar het land van herkomst,[120] of dat een van de partners gehospitaliseerd is tijdens de woonstcontrole en de nodige medische attesten daartoe voorlegt[121].

In de praktijk, is het niet voldoende te wijzen op een negatieve woonstcontrole wanneer er bijkomende elementen zijn die duiden op het voortbestaan van een reële echtelijke band (vb. huurcontract dat gezamenlijk wordt getekend en huurgelden samen betaald[122]). Er moet dan een bijkomend buurtonderzoek en verhoor van getuigen worden uitgevoerd om uitsluitsel te bieden over het al dan niet bestaan van een 'gezinscel'. Weigeringen die louter steunen op een controle van de samenwoonst of omdat de politie er niet in slaagt de betrokkenen samen aan te treffen tijdens punctuele controles[123] hebben dan ook een grote kans te worden vernietigd door de RVV omwille van schending van de motiveringsplicht. Indien een latere woonstcontrole positief uitvalt, kan DVZ uiteraard zijn weigering niet baseren louter op een eerste negatieve woonstcontrole, anders wordt het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.[124]

Ten slotte vestigde de Raad van State onder andere

109 Vw Art. 11 §1,1ste al.,1°.

110 Vw Art 11 §1,1ste al., 2°.

111 Vw Art 11 §2,1ste al.,1°; Art. 13 §3, 2°; Art. 13 §4, 1°-2°.

112 Vw Art 11 §2, 1ste al., 2° en Art. 13 §4, 3°.

113 Vw Art. 11 §2, 2de al.

114 KB 8/10/1981: Art 50 §2, 6° a) en c); Art 52 §1 en §2,2°.

115 Vw Art 40bis §2, 1°-4° en Art 40ter, 1ste al.

116 Vw Art. 42ter §1, 1ste al.4°; Art. 42quater §1, 1ste al.4°.

117 Vw Art. 42ter §1, 2de al.; Art. 42quater §1, 2de al.

118 RVV, nr. 5169 van 18 december 2007.

119 RVV nr. 1487 van 30 augustus 2007; RVV nr. 30.825 van 31 augustus 2009.

120 RVV nr. 2684 van 16 oktober 2007.

121 RVV nr. 3.578 van 12 november 2007.

122 RVV nr. 1.397 van 28 augustus 2007.

123 RVV nr. 2684 van 16 oktober 2007; REA Antwerpen Arrest Nr. 06/2293/A; RVV nr. 10684 van 29 april 2008.

124 RVV nr. 15642 van 1 september 2008.

in zijn advies[125] over de wetswijziging betreffende de invoering van de Europese richtlijn rond vrij verkeer voor Europeanen, de aandacht van de opsteller van het voorontwerp van wet op het begrip *'gezamenlijke vestiging'*, waarin het stelt dat dit begrip niet uitgelegd mag worden als het vereiste van een *'permanent samenwonen'* van de betrokkenen. Waar de Dienst Vreemdelingenzaken de notie van gezamenlijke vestiging tot op heden leek te interpreteren als het permanent samenwonen van de betrokkenen, dringt er zich des te meer voorzichtigheid op nu uit vaststaande rechtspraak blijkt dat de notie *'gezamenlijke vestiging'* in kader van het recht op gezinshereniging geen effectieve en duurzame samenwoonst impliceert, maar meer algemeen een zekere duurzaamheid in het onderhouden van minimale echtelijke relaties, zoals begrepen in de notie 'gezinscel'.

Tot slot, werpt deze rechtspraak een ander licht op de notie bewijslast. In het verleden bestond deze bewijslast voornamelijk uit een eenvoudige woonst/adrescontrole door de wijkagent op grond van de vraag: wonen betrokkenen nog steeds permanent samen? Nu lijkt dit niet meer te volstaan. Uit voorliggende rechtspraak blijkt dat ook een diepgaander onderzoek kan aantonen of betrokkenen nog steeds een 'gezinscel' onderhouden. Rust de bewijslast in kader van deze onderzoeken volledig op de schouders van de Dienst Vreemdelingenzaken of kunnen betrokkenen ook elementen aanbrengen? Feit is dat de Dienst Vreemdelingenzaken in het nemen van zijn beslissingen inzake gezinshereniging rekening dient te houden met een allesomvattend geheel aan elementen en zich niet mag of kan berusten in de uitkomst van een simpele woonstcontrole.

125 Advies RvSt, Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980, 11/01/2007, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 51 2845/001, p.116, art. 28.1. *In artikel 42ter,§1,eerste lid,4°,in fine, is één van de oorzaken van het verlies van het verblijfsrecht het einde van de 'gezamenlijke vestiging', een begrip dat niet terug te vinden is in artikel 13,lid1, van richtlijn 2004/38/EG, en dat evenmin nader wordt besproken in de memorie van toelichting. De steller van het voorontwerp moet zich ervan vergewissen dat deze specifieke oorzaak van het verlies van het verblijfsrecht in overeenstemming is met de vereisten van de richtlijn en ervoor zorgen dat de memorie van toelichting op dat punt aangevuld wordt. De aandacht van de steller van het voorontwerp van wet wordt er in ieder geval op gevestigd dat het begrip 'gezamenlijke vestiging' niet uitgelegd mag worden als het vereiste van een "permanent samenwonen" van de betrokkenen.*

4. Het recht op gezinsleven en de wettelijke samenwoning

Het Centrum stelde het afgelopen jaar vast dat verscheidene gemeenten dezelfde onderzoeken (wensen te) voeren bij een aanvraag tot wettelijke samenwoning, zoals geregeld bij de strijd tegen schijnhuwelijken.

Op verschillende plaatsen gaan stemmen op om naar analogie met schijnhuwelijken een onderzoekssysteem op te zetten om mogelijke 'schijnsamenwoning' op te sporen. Deze stemmen stellen dat (toekomstige) koppels de mogelijkheid tot wettelijke samenwoning aanwenden om de strengere regels met betrekking tot het huwelijk te ontduiken, eventueel zelfs door tijdens hun hangend onderzoek naar een mogelijk schijnhuwelijk (en dus uitstel van hun huwelijk) hetzelfde verblijfsrechtelijk voordeel te putten uit een wettelijke samenwoning. Dit zou, nog volgens dezelfde stemmen, een uitholling van het systeem betekenen.

Echter, deze redenering steunt op een misbegrip van het onderscheid tussen huwelijk en wettelijke samenwoning en hoe elk van deze kan leiden tot een verblijfsvergunning op basis van gezinshereniging, met in achtneming van elk zijn eigen voorwaarden.

Een wettelijke samenwoning[126] staat open voor een ieder die ouder is dan 18 jaar en geen ander huwelijk of samenwoonst heeft aangegaan. Dit betreft dus niet noodzakelijk partners of koppels die een duurzame levensgemeenschap wensen aan te gaan; het kan immers ook gaan over een inwonende moeder en dochters of broer en zus. Met andere woorden, bij het aangaan van een wettelijke samenwoning, is het niet nodig om de intenties van de betrokkenen om een duurzame levensgemeenschap aan te gaan (in tegenstelling met wat gebeurt in kader van het huwelijk) na te gaan.

Volgens de bepalingen van de Vreemdelingenwet bestaat de mogelijkheid om, met in acht name van de wettelijke voorwaarden, het recht op verblijf op basis van gezinshereniging aan te vragen op grond van een aangegane wettelijke samenwoning. Echter, dit betekent niet dat elke persoon die een wettelijke samenwoning is aangegaan recht op verblijf krijgt in kader van de gezinshereniging. Gezinshereniging op grond van wettelijke samenwoning is mogelijk, indien men (naast de gewoonlijke wettelijke voorwaarden) attesteert dat men een duurzame en stabiele relatie van minstens één jaar onderhoudt. Daarom leidt een wettelijke samenwoning niet op dezelfde wijze tot een verblijfsvergunning als een huwelijk. Pas als bijkomende voorwaarden vervuld zijn, die wijzen op de intentie van de betrokkenen om een gezinscel uit te oefenen, én een bijkomende controle uitgevoerd wordt, kan er van de gezinsherenigingregeling gebruik worden gemaakt.

Voor gezinshereniging op grond van wettelijke samenwoning met een Europese onderdaan of Belg: er dient sprake te zijn van "een naar behoren geattesteerde **duurzame en stabiele relatie" van minstens 1 jaar** tussen partners ouder dan 21 jaar (18 jaar indien ze reeds een jaar hebben samengewoond) en niet gebonden door samenwoonst en huwelijk met een andere partner.[127] Verder wordt bepaald[128] dat **het stabiele karakter van de relatie wordt aangetoond als** (1) de partners **reeds 1 jaar samenwoonden** in België of het buitenland, (2) zij elkaar reeds sedert 2 jaar kennen en regelmatig contact hielden en in die periode elkaar minstens 3 maal ontmoeten voor een totaal van minimum 45 dagen, (3) zij een gemeenschappelijk kind hebben.

Om het recht op gezinshereniging op grond van een duurzame relatie met een niet-Europese onderdaan met onbeperkt verblijfsduur te kunnen genieten, gelden dezelfde voorwaarden[129].

In een belangrijk arrest[130], oordeelde de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen echter dat art. 3, 2° van het KB van 7 mei 2008[131] een voorwaarde toevoegt aan de wet. De wet[132] vereist immers enkel een (duurzame en stabiele) relatie van 1 jaar[133], terwijl het Koninklijk Besluit een duurzame en stabiele relatie pas aanwezig acht wanneer er een relatie van minstens 2 jaar met daarin 3 ontmoetingen voor in totaal 45 dagen bestaat. Een KB kan echter geen striktere voorwaarden, ten opzichte van de wet die een hiërarchisch hogere norm uitmaakt, opleggen. De zaak betrof een

126 Zoals bepaald in de artikelen 1475 tot 1479 van het Burgerlijk Wetboek.

127 Art 40bis§2,2° en Art 40ter VW.

128 Zie de bepalingen in het Koninklijk Besluit van 7 mei 2008.

129 Art 10,§1, 5° VW, en de bepalingen in het KB van 17 mei 2007.

130 Arrest nr. 22.227 van 29 januari 2009.

131 Het arrest spreekt per vergissing, in navolging van de verzoeker, over het KB van 13 mei 2008. Dit werd later door vonnis n°23.294 van 19 februari 2009 rechtgezet.

132 Wet 15 12 1980, artikels 40bis, §1,al.1,2° en art.10§1,5°.

133 De vereiste 1 jaar samen te wonen heeft geen betrekking op het duurzame en stabiele karakter van de relatie maar is een voorwaarde opdat de leeftijdsvereiste verminderd zou kunnen worden tot 18 jaar.

Tunesisch-Belgisch koppel waarvan de Tunesische partner meermaals zijn visum aanvraag voor kort verblijf geweigerd zag. Wanneer de visum aanvraag gezinshereniging op basis van een duurzame relatie ook werd geweigerd, werd beroep aangetekend bij de RVV. DVZ weigerde de visumaanvraag aangezien het koppel elkaar minder dan 2 jaar kende. Het koppel argumenteerde dat DVZ weigerde het stabiele karakter van hun relatie te erkennen ook al onderhielden ze regelmatig contact en spraken zij dagelijks telefonisch. Ten tijde van de bestreden weigering kende het koppel elkaar 1 jaar en 1 maand en had elkaar bij 4 gelegenheden ontmoet voor 18 dagen in het totaal *(zie bestreden beslissing, volgens verklaringen ging het om 21 dagen en 5 ontmoetingen)*. Niet voldoende onder het KB, maar wel onder de wet, en daarom vernietigde de RVV de weigering van DVZ. Het cassatieberoep van DVZ tegen deze beslissing werd door de Raad van State verworpen omwille van gebrek aan belang[134]. Immers, DVZ had intussen een visum –weliswaar voor kort verblijf - uitgereikt aan de Tunesische partner. De Raad van State oordeelde dat DVZ daardoor op een *"impliciete maar zekere"* wijze het bestreden arrest had gevolgd.

Het voorbeeld van een koppel wiens huwelijk gedwongen wordt uitgesteld omdat er een onderzoek naar mogelijk schijnhuwelijk loopt, maar toch een wettelijke samenwoning kan aangaan en na bevestiging dat ze onder de toepasselijke voorwaarden vallen (vb. het koppel heeft ondertussen samen al een kind en valt dus onder de voorwaarden voor het recht op gezinshereniging) het recht op verblijf krijgt toegekend, zou geïnterpreteerd kunnen worden als een vorm van misbruik en een uitholling van de strijd tegen schijnhuwelijken. Echter, indien deze situatie van een andere zijde belicht wordt, kan het evenzeer de draconische gevolgen van een onderzoek naar een mogelijk schijnhuwelijk aankaarten. In dergelijke situaties, blijft de intentie van de betrokkenen om in het huwelijk te treden nog steeds aanwezig, ondanks het gegeven dat een verblijfsrecht is voortgevloeid uit de wettelijke samenwoning. Zouden dergelijke situaties een pleidooi kunnen zijn om bij het onderzoek naar een mogelijk schijnhuwelijk rekening te houden met andere criteria zoals de noties van gezinscel volgens vaststaande rechtspraak, in het onderzoek naar de intenties van betrokkenen?

Steun voor een ruimer systeem van criteria bij de beoordeling van een al dan niet duurzaam karakter van een partnerschap valt ook te vinden op Europees vlak. In een recente mededeling schreef de Europese Commissie[135] dat *"De vereiste van duurzaamheid van de relatie moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het doel van de richtlijn om de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven. In de desbetreffende nationale voorschriften kan worden verwezen naar een minimumduur als criterium om te beoordelen of een partnerschap duurzaam is. In dat geval moet in de nationale voorschriften echter ook rekening worden gehouden met andere relevante aspecten (bijvoorbeeld een gezamenlijke hypotheek voor de aankoop van een huis)."*

Momenteel is dit niet het geval in ons land zoals het besproken arrest van de RVV[136] verduidelijkt. Het Centrum beveelt dan ook aan om bij de criteria van duurzaamheid van een partnerschap ruimte te laten voor andere relevante aspecten die goede indicatoren zijn voor de intenties van het koppel om een duurzame relatie te onderhouden.

134 Arrest RvSt n° 196.529 van 30 september 2009.

135 COM (2009) 313, 2.7.2009, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden*, in het bijzonder onder 2.1.1. laatste paragraaf .

136 Zie voetnoot 128.

5. Huwelijk en administratieve hechtenis: een juridische leemte die een bedreiging vormt voor de grondrechten van iedereen

In het kader van zijn structurele werk m.b.t. het recht op gezinsleven en bij de follow-up van individuele grondrechtendossiers van vreemdelingen, werd het Centrum meermaals aangesproken door personen die huwelijksplannen hadden met een partner die hier onwettig verbleef en administratief in een gesloten centrum was opgesloten. Deze situatie wordt behandeld in het laatste deel van een omzendbrief van 13 september 2005[137] die stelt dat wanneer een vreemdeling een huwelijksaangifte heeft gedaan, de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten wordt opgeschort 1) tot de dag na het huwelijk, 2) tot de dag waarop wordt geweigerd om het huwelijk te voltrekken, of 3) tot de termijn is verstreken waarbinnen het huwelijk moet worden voltrokken, zoals vastgelegd in artikel 165 §3 van het Burgerlijk Wetboek.

Niemand weet hoeveel onderzoeken er in België naar huwelijken zijn verricht, hoeveel huwelijken werden geweigerd, hoe vaak er beroep tegen de weigering werd aangetekend en hoeveel beslissingen uiteindelijk werden hervormd. Niemand weet met andere woorden hoeveel schijnhuwelijken op deze manier aan het licht zijn gebracht en hoeveel foute weigeringsbesluiten via gerechtelijke weg zijn omgebogen.

Hoewel de toepassing van deze omzendbrief op het eerste gezicht eenvoudig lijkt, stelt dit in de praktijk verschillende problemen. Doorgaans is er geen probleem wanneer het huwelijk wordt uitgesteld om te onderzoeken of het al dan niet om een schijnhuwelijk gaat. In dat geval kunnen de koppels immers niet worden verwijderd zolang het onderzoek loopt, voor zover de huwelijksaangifte een huwelijksdatum vermeldt.

De andere gevallen zijn echter ingewikkelder:

1. Koppels die van de gemeente een akte van huwelijksaangifte hebben ontvangen. In de praktijk bestaan er nogal wat verschillen: sommige gemeenten vermelden een huwelijksdatum op de huwelijksaangifte, andere doen dit niet. Het is immers niet verplicht om de huwelijksdatum te vermelden in de huwelijksaangifte, een document dat krachtens artikels 63 en 64 van het Burgerlijk Wetboek aan de kandidaat-trouwers moet worden afgeleverd. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken is de omzendbrief van 13 september 2005 alleen van toepassing op huwelijksaangiften waarin een huwelijksdatum wordt vermeld, of op huwelijksaangiften die geen huwelijksdatum vermelden, maar waarvoor de gemeente wel degelijk een huwelijksdatum heeft vastgelegd, op voorwaarde dat de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte is van deze datum. Personen die huwen in een gemeente die de huwelijksdatum niet in dit document vermeldt, of die geen datum vastlegt voor het onderzoek naar schijnhuwelijken is afgelopen, genieten dus nauwelijks of helemaal niet van de bescherming die de omzendbrief verzekert. Omdat dit tot een ongelijke behandeling kan leiden, raadt het Centrum aan om in het Burgerlijk Wetboek op te nemen dat in een akte van aangifte van een huwelijk de geplande huwelijksdatum vermeld kan worden, op vraag van de echtgenoten. Als dit niet gebeurt, moet aan de omzendbrief uit 2005 uitdrukkelijk worden toegevoegd dat kandidaat-trouwers tegen verwijdering zijn beschermd zolang de huwelijksaangifte geldig is, met andere woorden gedurende 6 maanden en 14 dagen, zoals vastgelegd in artikel 165 van het Burgerlijk Wetboek. Dit is niet onredelijk omdat de opstelling van een huwelijksaangifte aangeeft dat de huwelijksplannen al ver gevorderd zijn: er is gecontroleerd of het huwelijk aan alle vormvereisten voldoet, wat rest is alleen nog het jawoord van de huwelijkskandidaten.

2. Koppels bij wie de gemeente weigert om het huwelijk te voltrekken. In dit geval oordeelt de Dienst Vreemdelingenzaken dat de bescherming wegvalt die aan de huwelijkskandidaat wordt geboden, ongeacht of die al dan niet beroep tegen deze beslissing heeft aangetekend, zoals vastgelegd in artikel 167 van het Burgerlijk Wetboek. Dit lijkt ons problematisch omdat dit de huwelijkskandidaten de mogelijkheid kan ontnemen om hun recht op eendaadwerkelijk beroep uit te oefenen. Het is vooral problematisch omdat er vandaag geen cijfers beschikbaar zijn om ons een objectief beeld te vormen van wat sommigen het 'fenomeen' van de schijnhuwelijken noemen. Niemand weet hoeveel onderzoeken er in België naar huwelijken zijn verricht, hoeveel huwelijken werden geweigerd, hoe vaak er beroep tegen de weigering werd aangetekend en hoeveel beslissingen uiteindelijk werden hervormd. Niemand weet met andere woorden hoeveel schijnhuwelijken op deze manier aan het licht zijn gebracht en hoeveel foute weigeringsbesluiten via gerechtelijke weg zijn omgebogen.

Een empirische kijk op gerechtelijke beslissingen leert

137 Beschikbaar op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken, www.dofi.fgov.be.

ons dat weigeringen van ambtenaren van de burgerlijke stand om een huwelijk te voltrekken, regelmatig door rechtbanken worden veroordeeld. Het feit dat men mensen het rechtsmiddel ontzegt dat hen wettelijk in staat stelt de weigering om hun huwelijk te voltrekken aan te vechten, druist mogelijk in tegen het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel dat iedereen geniet.

Het Centrum wijst op het verontrustend feit dat, ondanks de articulatie tussen het voorziene mechanisme in de omzendbrief van 2005 en de bepalingen in het Burgerlijk wetboek, er een schemerzone bestaat voor de vreemdelingen die een huwelijksproject voor ogen hebben en het onderwerp zijn van een onderzoek in het kader van de strijd tegen de schijnhuwelijken.

De omzendbrief voorziet dat deze personen beschermd worden tegen een verwijdering tot aan het verstrijken van de termijn waarbinnen het huwelijk voltrokken dient te worden. Deze termijn wordt voorzien in artikel 165§3, 1ste alinea van het Burgerlijk Wetboek. dat stelt dat een huwelijk voltrokken dient te worden binnen een termijn van 6 maanden en 14 dagen na het opstellen van de akte van huwelijksaangifte (Na deze termijn dient een nieuwe akte van aangifte opgesteld te worden). Alinea 2 van artikel 165§3 voorziet tevens dat in geval van weigering om het huwelijk te voltrekken, de verlenging van deze termijn gevraagd kan worden aan de rechter die zal oordelen over het beroepsverzoek tegen de weigering om het huwelijk te voltrekken. Indien dit verzoek tot verlenging ingediend is, zal de rechter dit toestaan op het ogenblik dat hij verordent dat het huwelijk voltrokken dient te worden. Deze uitspraak kan dus, rekening houdend met de behandelingstermijn van de beroepen, komen na het verstrijken van de termijn van 6 maanden en 14 dagen. Deze interventie van de rechter zorgt ervoor dat een huwelijksaangifte die te "oud" is geworden om een huwelijk te voltrekken, toch nog geldig is.

De omzendbrief van 13 september 2005 limiteert zich echter tot het bieden van bescherming aan de huwelijkskandidaten tijdens de geldigheidstermijn van de akte van huwelijksaangifte, zoals bepaald in artikel 165§3 van het burgerlijk wetboek. Zij biedt dus geen voorzieningen voor de hypothese, waar de rechter, a posteriori, gelast het huwelijk te voltrekken en de geldigheidstermijn van deze acte te verlengen.
Wat te denken van een wettelijk dispositief waar de huwelijkskandidaten die te goeder trouw zijn en die op basis van een beslissing van een rechter hun huwelijk wel zien doorgaan ondanks een vroegere weigering van de ambtenaar van burgerlijk stand, geen ononderbroken bescherming kennen tot aan de beslissing van de rechter, maar enkel tijdens bepaalde periodes? Het antwoord op deze vraag is zonder twijfel niet evident. Het Centrum raadt dringend aan dat zij minstens de artikels 8, 12 en 13 van het EVRM (respectievelijk het recht op gezinsleven, het recht op huwelijk en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel geranderen) respecteert en zal het overleg betreffende dit punt met de betrokken actoren opzetten.

3. Bepaalde gemeenten vragen automatisch een onderzoek naar schijnhuwelijken zodra één van de partners geen wettig verblijf heeft, en dit zonder opmaak van de akte van aangifte van een huwelijk, zelfs als alle noodzakelijke documenten om te kunnen huwen, worden voorgelegd. Dit is in tegenspraak met de bepalingen in het BW (art. 63). Deze praktijk heeft ernstige gevolgen voor de rechtszekerheid van alle betrokkenen en vooral voor personen die hier niet wettig verblijven. De parketten en de gemeenten ontwijken zo immers de in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde termijn van maximum 2 maanden na de vastgelegde huwelijksdatum waarbinnen een onderzoek naar schijnhuwelijken moet worden uitgevoerd. Evenmin kan de betrokkene zonder wettig verblijf genieten van de rechtsbescherming vastgelegd in de omzendbrief van 2005.

4. Koppels waarvan een van de partners op basis van artikel 7 van de wet van 15/12/1980 het bevel heeft gekregen om het grondgebied te verlaten. De omzendbrief van 13 september 2005 geldt niet voor personen die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten op basis van artikel 7 lid 1, 3° tot 11° van de wet van 15/12/1980. Wij stellen voor om alleen die personen van het voordeel van deze bescherming uit te sluiten die de openbare orde of de staatsveiligheid in gevaar brengen of verstoren.

EXTERNE BIJDRAGE:

Fonds voor gezinshereniging voor erkende vluchtelingen, het BCHV (Belgisch Comité voor de Hulp aan Vluchtelingen)

In 2008 heeft het BCHV een '**Fonds**' opgericht om bepaalde aspecten van de lange en dure procedure voor gezinshereniging te financieren. Voor de oprichting van dit Fonds heeft het BCHV een overeenkomst met de POD Maatschappelijke integratie en met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding gesloten. Het project kan ook rekenen op steun van het Federaal impulsfonds voor het migrantenbeleid, het Hoog-Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen en het Europees vluchtelingenfonds.

Het kapitaal van het Fonds wordt gebruikt om financiële hulp te bieden aan erkende vluchtelingen die hun gezin uit een derde land of uit hun land van herkomst naar België willen laten overkomen. De steun wordt gegeven in de vorm van een persoonlijke lening die alleen kan worden gebruikt om vliegtuigtickets voor gezinsleden te kopen of om DNA-tests te laten uitvoeren om de verwantschap vast te stellen.

Met het Fonds-project wil het BCHV echter meer bieden dan financiële steun. De ervaring van het BCHV en zijn partners met de follow-up van gezinsherenigingen leert niet alleen dat deze procedure heel erg duur en ingewikkeld is, maar toont ook aan dat de integratie van het gezin na de overkomst naar België moeilijk verloopt. Het gezin heeft problemen met inschrijvingen (gemeente, scholen, sociale diensten enz.), tewerkstelling, opleiding en het vinden van gepaste huisvesting. Deze obstakels kunnen afbreuk doen aan het recht van de herenigde gezinsleden om een privé- en gezinsleven te leiden in menswaardige omstandigheden.

Daarom is het Fonds-project - een pilootproject dat in 2010 moet worden geëvalueerd - veeleer opgevat als een '**specifiek geïntegreerd begeleidingsproject**', waarbij het BCHV nauw samenwerkt met partnerorganisaties en OCMW's. Tegelijk wil het project ook invloed uitoefenen op het beleid.

De doelgroep van het Fonds - in België erkende vluchtelingen die al dan niet de Belgische nationaliteit hebben verworven - verdient bijzondere aandacht. Sommige gezinsleden kunnen immers trauma's hebben opgelopen of zijn het slachtoffer van vervolging geweest. Gelet op hun precaire situatie kan het vaak ook problematisch zijn om de nodige documenten (geboorteakte, huwelijksakte enz.) voor de procedure van gezinshereniging voor te leggen, wat tot vertragingen leidt die vaak grote gevolgen hebben op persoonlijk vlak.

In 2009 werden in het kader van het BCHV-Fonds een zestigtal dossiers geopend. Ongeveer een kwart van die dossiers betreft leningen voor DNA-tests, de andere dossiers gaan over vliegtuigtickets voor gezinsleden van vluchtelingen. De terugbetaling van de lening is gespreid over enkele jaren. Omdat het aantal aanvragen gestaag blijft groeien, zal het Fonds niet over voldoende kapitaal beschikken om in 2010 aan alle aanvragen voor financiële steun te voldoen.

Het BCHV is dan ook dringend op zoek naar schenkers om deze noodzakelijke steun en bijstand voor deze doelgroep te kunnen blijven garanderen. http://www.bchv-bchv.be/Fonds.htm

C. AANBEVELINGEN – RECHT OP GEZINSLEVEN



1. Een evenwichtig dispositief in de strijd tegen de schijnhuwelijken moet als uitdrukkelijk opzet hebben het gezinsleven en de eerbare intenties daartoe van kandidaat-huwelijkspartners maximaal te vrijwaren en een doortastende strijd te voeren tegen misbruiken en mensenhandel.

2. De informatie-uitwisseling in kader van de strijd tegen schijnhuwelijken dient het respect voor de privacy van de betrokkenen in acht te nemen. Het Centrum raadt dringend aan hiervoor per wet een aparte centrale gegevensbank op te richten, rekening houdend met een voorafgaande toestemming van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

3. Het Centrum beveelt aan om bij de criteria voor de beoordeling van duurzaamheid van partnerschap ruimte te laten voor andere relevante aspecten die goede indicatoren zijn voor de intenties van het koppel om een duurzame relatie te onderhouden.

4. Het Centrum nodigt de Dienst Vreemdelingenzaken uit om bij hun besluitvorming inzake het recht op gezinshereniging de notie *'gezinscel'* centraal te stellen, zodat een allesomvattend geheel aan elementen wordt beoordeeld en de uitkomst van een woonstcontrole niet doorslaggevend zal zijn.

5. Het Centrum pleit er voor verder reflectie te voeren over de bewijslast inzake het vaststellen van de notie *'gezamenlijke vestiging'* en stelt zich ter beschikking om aan deze reflectie bij te dragen.

6. Opdat de verschillende praktijken van de gemeenten bij het opstellen van huwelijksaangiften weg worden gewerkt en een einde wordt gemaakt aan de gevolgen hiervan m.b.t. de bescherming tegen verwijdering van huwelijkskandidaten die hier onwettig verblijven, raadt het Centrum aan om tussen alinea 2 en 3 van artikel 63§2 van het Burgerlijk Wetboek een nieuwe alinea in te voegen: *"De akte van huwelijksaangifte vermeldt de huwelijksdatum indien deze vermelding wordt gevraagd."* Hierdoor krijgen de toekomstige echtgenoten de mogelijkheid om hun huwelijksdatum in de huwelijksaangifte te laten inschrijven op het ogenblik dat deze wordt opgesteld. Bij gebreke van deze aanpassing, dient de omzendbrief van 13 september 2005 aangepast te worden opdat er uitdrukkelijk wordt opgenomen dat de bescherming tegen verwijdering van huwelijkskandidaten wordt uitgebreid zolang de huwelijksaangifte geldig is, m.n. 6 maanden en 14 dagen, conform artikel 165 van het Burgerlijk Wetboek.

7. Het Centrum raadt ten zeerste aan dat het wettelijk dispositief ter bescherming van de huwelijkskandidaten zoals bepaald in de omzendbrief van 13 september 2005 de artikels 8, 12 en 13 van het EVRM (respectievelijk het recht op gezinsleven, het recht op huwelijk en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel garanderen) respecteert en zal het overleg met de betrokken actoren hierover opstarten.

8. Het Centrum raadt aan om de toepassingssfeer van de omzendbrief van 13 september 2005 tot alle situaties uit te breiden, behalve wanneer een van de partners het bevel heeft gekregen om het grondgebied te verlaten, omwille van verstoring van of gevaar vormen voor de openbare orde of de staatsveiligheid.

9. In overeenstemming met de interpretatie van het Europees Hof van Justitie raadt het Centrum België dringend aan om in het onderzoek van de inkomensvoorwaarde uitdrukkelijk op te nemen dat elk voorgelegde, individuele zaak van verzoek tot gezinshereniging geval per geval individueel moet worden onderzocht en dat een eventuele negatieve beslissing over het niet vervullen van deze materiële voorwaarde, individueel moet worden gemotiveerd.

Eerdere aanbevelingen:

1. *Het Centrum roept op om zowel Europeanen als niet-Europeanen een gelijke behandeling te bieden, bijvoorbeeld zowel qua dienstverlening als toegankelijkheid van gemeentelijke diensten.*

2. *Het Centrum pleit voor eenzelfde rechtsbescherming voor personen die een wettelijke samenwoning wensen aan te gaan, als aangeboden aan personen die een huwelijksproject voor ogen hebben.*

3. *Het Centrum herhaalt dat de controles in de strijd*

tegen schijnhuwelijken niet systematisch dienen te gebeuren, maar enkel gestoeld mogen zijn op gegronde vermoedens.

4. *Het Centrum vestigt nogmaals de aandacht op het respect voor de procedurele waarborgen: termijnen, beroepsmogelijkheden, informatieverstrekking, hetgeen leidt tot een grotere autonomie en emancipatie van de betrokkenen, wat zelf garanties kan bieden tegen uitbuiting.*

5. *Het Centrum pleit voor het publiceren van nauwkeurige, vergelijkbare en toegankelijke statistieken, in alle migratie materies, en dit ter bevordering van transparante communicatie. Dit is voornamelijk erg belangrijk op het gebied van de schijnhuwelijken, waar het statistisch falen groot is.*

6. *Het Centrum pleit voor het opnemen van erkenningbeslissingen van buitenlandse akten van burgerlijke staat (positieve en negatieve) in een centraal register waarbij deze bindend zijn voor andere overheden tot een rechtbank hier anders over beslist.*

7. *Het Centrum adviseert om de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het kader van de gezinsherenigingprocedure volle rechtsmacht toe te kennen.*

8. *Met de vele voorwaarden die de Belgische wetgever hanteert voor het recht op gezinshereniging en gezinsvorming en alle problemen die hieruit en uit de bestaande voorwaarden voortvloeien, adviseert het Centrum de regering om geen nieuwe materiële voorwaarden aan de wetgeving betreffende gezinshereniging en gezinsvorming toe te voegen zonder eerst de bestaande voorwaarden te toetsen op hun inzetbaarheid en efficiëntie (leeftijd, huisvesting, ziekteverzekering, bestaansmiddelen).*

9. *Het Centrum pleit ervoor om de inkomensvoorwaarde alleen in de wet op te nemen wanneer ze zo is omschreven dat bepaalde groepen er niet actief of passief door worden gediscrimineerd. Bovendien mag de invoering van de voorwaarde niet leiden tot directe of indirecte discriminatie op basis van vermogenstoestand of handicap. In dit verband is een flexibele omschrijving van de inkomsten die in aanmerking komen, belangrijk voor een realistische inschatting van de bestaansmiddelen van de persoon die de gezinshereniging aanvraagt.*

10. *Het Centrum pleit ervoor om bij het daadwerkelijk inschrijven van de inkomensvoorwaarde in de wet, die zo moet worden geformuleerd dat ze niet discrimineert, ze de facto de materiële voorwaarden m.b.t. huisvesting en ziekteverzekering vervangt omdat die praktisch en wettelijk voor enorme moeilijkheden zorgen.*

11. *Het Centrum pleit ervoor om op Europees vlak een integratiebeleid uit te stippelen dat aanzet tot het leren van talen en dat de personen wegwijs maakt in de politieke en maatschappelijke structuren van het gastland.*

Hoofdstuk 5

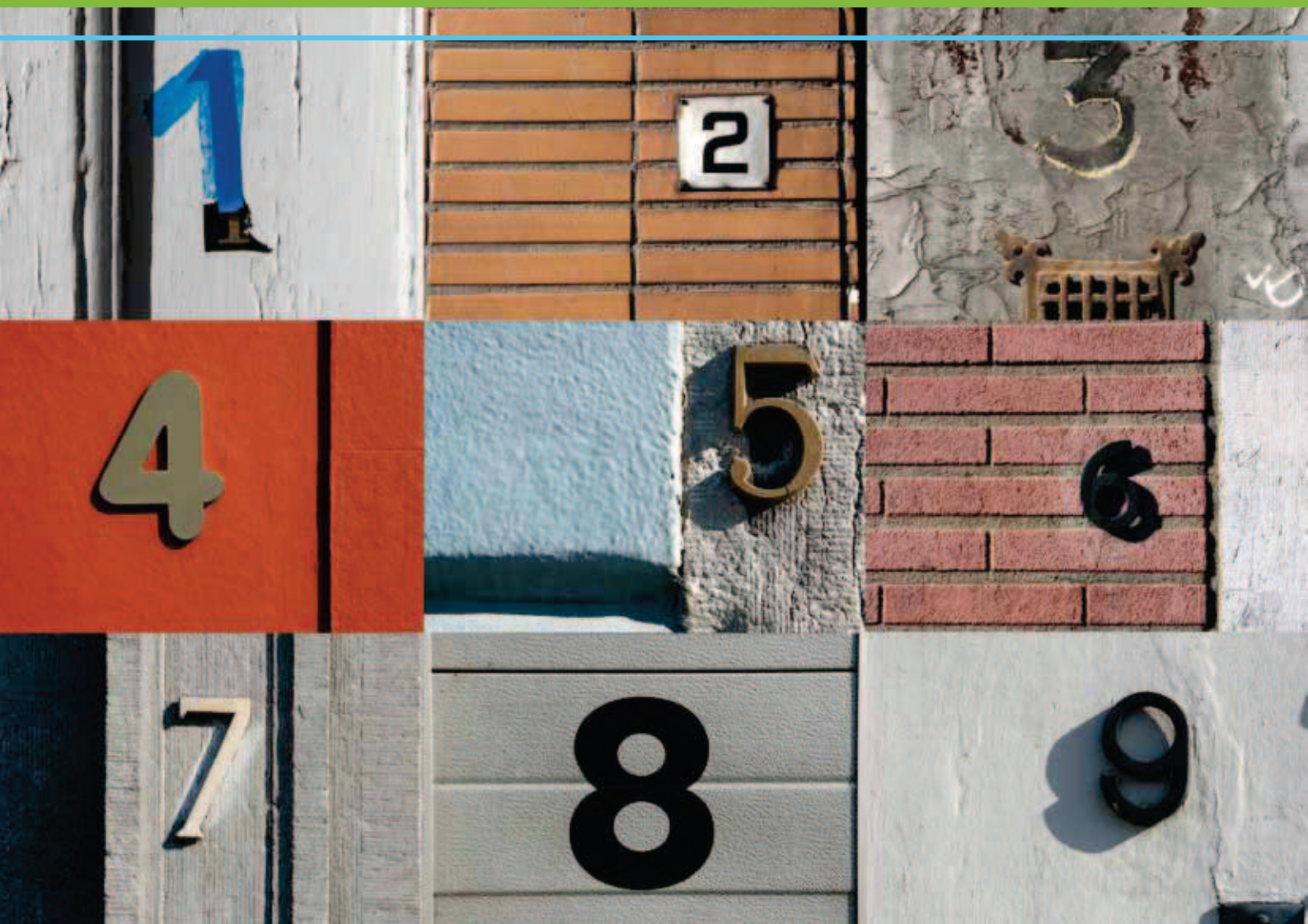
DETENTIE EN VERWIJDERING







A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



1. Inleiding

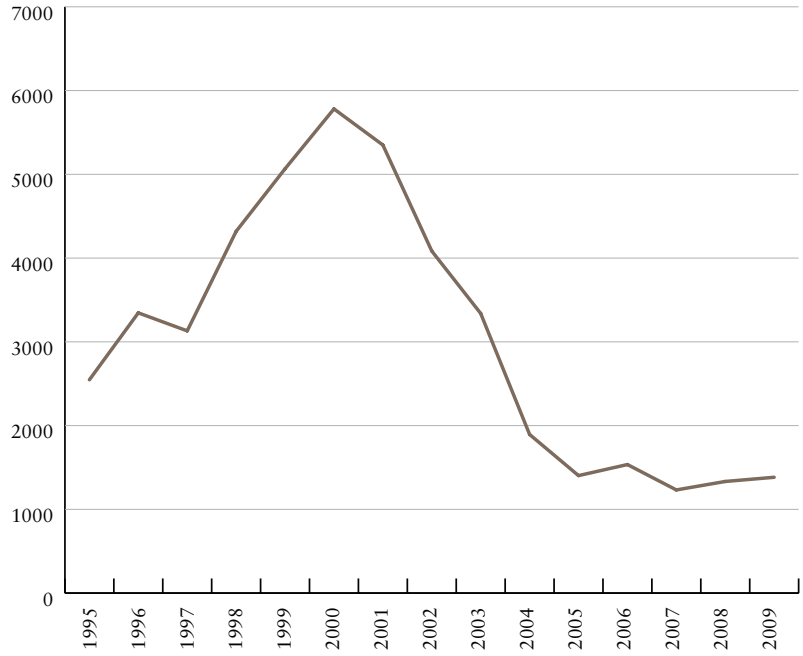
Gewoonlijk worden verschillende statistieken gebruikt om een beeld te schetsen van illegale immigratie en onwettig verblijf:

» het aantal terugdrijvingen, met andere woorden de vreemdelingen die de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd;
» het aantal aanhoudingen van vreemdelingen die hier onwettig verblijven;
» het aantal vastgehouden vreemdelingen in gesloten centra;
» het aantal gedwongen verwijderingen van vreemdelingen die hier onwettig verblijven.

Minstens een deel van deze gegevens zijn het resultaat van het optreden van administraties en politiediensten op basis van regels die mettertijd kunnen wijzigen. Enige voorzichtigheid is dus geboden wanneer wij deze statistieken gebruiken en interpreteren. Ze schetsen immers zowel een beeld van de controle- en verwijderingspraktijken als van het fenomeen van de illegale immigratie en het onwettig verblijf.

2. Terugdrijvingen

Het aantal terugdrijvingen van vreemdelingen die de Schengenbuitengrenzen willen oversteken, is de belangrijkste indicator om een beeld te vormen van illegale immigratie. De administratieve en politionele controleactiviteiten ter hoogte van de Belgische grensposten – die de binnenkomst in de Schengenruimte vanuit België aanduiden - hebben echter een invloed op deze terugdrijvingen. Na de piek van 5781 terugdrijvingen in 2000 stellen wij een sterke daling vast in de volgende jaren. Vanaf 2005 schommelt het aantal terugdrijvingen tussen 1200 en 1550 per jaar. Deze daling kan worden verklaard door evoluties in de herkomstlanden en door een terugloop van het luchtverkeer. Ook de andere aanpak van illegale immigratie speelt ongetwijfeld een rol, zoals de invoering van strengere controles van reizigers in de vertreklanden.



Figuur 39. *Evolutie van het aantal terugdrijvingen, 1995 tot 2009*

3. Intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf

Het aantal intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf kan worden gebruikt om in te schatten hoeveel vreemdelingen er in België zijn die niet of niet langer het recht hebben om hier te verblijven. Net zoals bij de terugdrijvingen hangt ook deze indicator sterk af van de politionele activiteiten. Bovendien hangt de kans op interceptie af van de kenmerken en het gedrag van bepaalde groepen. Deze indicator kan ook fout worden beïnvloed omdat eenzelfde persoon verschillende keren kan worden aangehouden.

Tot 1999 daalt het aantal intercepties heel sterk. Daarna neemt hun aantal tot 2003 fors toe en stijgt het van ongeveer 14.900 tot 22.700 in 2003, om vervolgens opnieuw te dalen naar 14.300 intercepties in 2007. Vanaf 2008 stellen we opnieuw een stijging in het aantal intercepties vast, deze trend zet zich voort in 2009 met 17.938 intercepties. Geregistreerde intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf kunnen drie mogelijke gevolgen hebben: de geïntercepteerde krijgt enkel een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), de geïntercepteerde wordt onmiddellijk gerepatrieerd, of in afwachting van zijn of haar verwijdering in een gesloten centrum geplaatst (er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal opgesloten personen na een interceptie op het grondgebied dat uiteindelijk daadwerkelijk wordt verwijderd).

78% van de vreemdelingen in onwettig verblijf die in 2009 werden opgepakt, heeft enkel een BGV gekregen, 8,5% werd onmiddellijk gerepatrieerd en 13,5% werd in een gesloten centrum geplaatst: in 2009 blijft het aantal personen die in een gesloten centrum worden geplaatst veel hoger dan het aantal directe repatriëringen. De jaren waarin het aantal intercepties daalt en het lagere aantal intercepties gepaard gaat met minder onmiddellijke repatriëringen, zijn de jaren 2004 en 2007 waarin nieuwe lidstaten toetreden tot de EU. De stijging van het aantal afgeleverde bevelen om het grondgebied te verlaten en voornamelijk het aantal arrestaties is toe te schrijven aan personen afkomstig uit Noord-Afrika. Dit toont de impact van bepaalde groepen op het terugdringen van illegale immigratie.

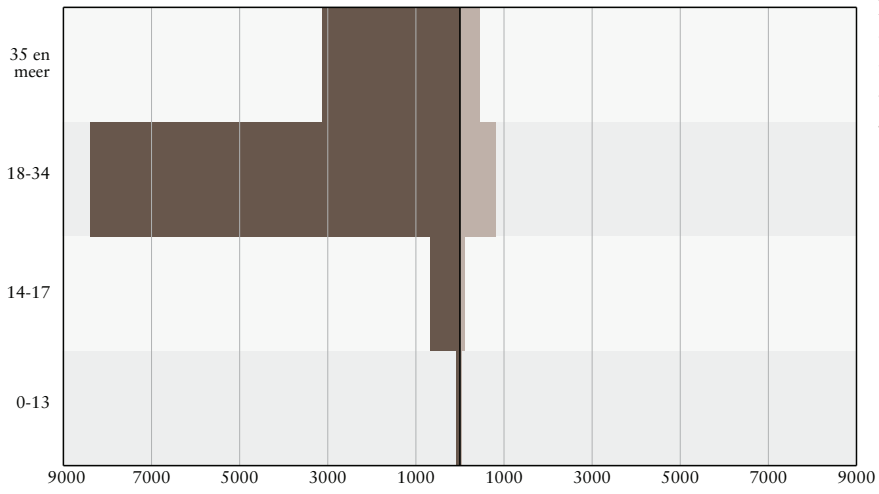
Vanaf 2008 worden de gegevens over intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf opgesplitst per leeftijd en per geslacht, waardoor wij meer informatie krijgen over de demografische kenmerken van deze specifieke populatie. Bepaalde categorieën personen blijken op basis van hun kenmerken en hun gedrag of door politionele praktijken meer kans te lopen om te worden opgepakt.

In 89% van de gevallen gaat het om mannen die worden aangehouden. Los van het geslacht werden in 2008 vooral 18- tot 24-jarigen opgepakt: in 61% van de intercepties gaat het om mannen van die leeftijd en in 6% van de gevallen om vrouwen uit die leeftijdsca-



Figuur 40. *Evolutie van de onmiddellijke gevolgen van intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf tussen 2001 en 2009*

tegorie. Daarnaast lopen personen ouder dan 35 jaar en vervolgens jongeren tussen 14 en 17 jaar het meeste kans om te worden geïntercepteerd. Los van het feit dat leeftijd en geslacht de kans op interceptie kunnen beïnvloeden, stellen wij vast dat deze populatie in onwettig verblijf, vooral uit mannen van de jongere lagen van de actieve bevolking bestaat. Dit sterkt ons vermoeden dat de kenmerken van de populatie die niet of niet langer over een verblijfstitel beschikt, vergelijkbaar zijn met de demografische kenmerken van de populatie in onwettig verblijf die door de politie wordt geïntercepteerd.



Figuur 41. *Leeftijds- en geslachtspiramide van de personen die in 2008 werden geïntercepteerd (**Bron: Dienst vreemdelingenzaken**)*

4. Detentie van vreemdelingen in gesloten centra

De analyse van de gevolgen van intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf leert dat het aantal gevallen dat leidt tot een opsluiting in een gesloten centrum, stabiel is gebleven. Maar de detenties in een gesloten centrum zijn niet beperkt tot de categorie van de personen die geïntercepteerd worden in onwettig verblijf. Naast deze personen, worden ook personen die de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd, de personen die asiel aanvragen aan de grens en beperkte categorieën van personen die asiel aanvragen op het grondgebied, vastgehouden. De detentie in een gesloten centrum vormt dus niet enkel een instrument om de aanwezigheid van vreemdelingen in onwettig verblijf en de illegale immigraties te beheren, maar ook als toezicht en controle instrument van bepaalde categorieën van asielzoekers.

Het koninklijk besluit dat de werking van gesloten centra regelt[138], verplicht elk centrum om een aantal cijfergegevens bij te houden. Toch stellen wij vast dat het ontbreekt aan precieze informatie om tussen deze verschillende categorieën een onderscheid te kunnen maken. Het ontbreken van documentatie over de statistische categorieën noopt tot omzichtigheid bij de interpretatie van de gepubliceerde gegevens.

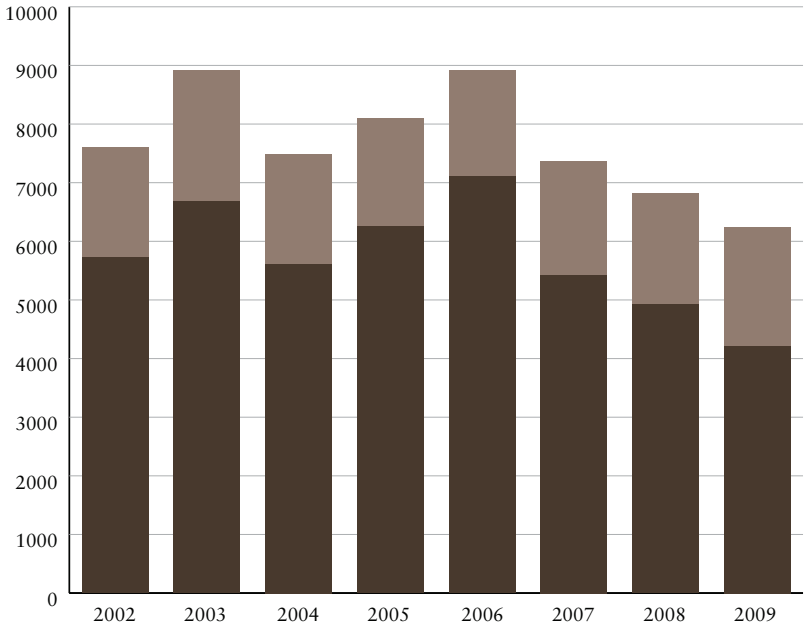
De detentie in een gesloten centrum vormt niet enkel een instrument om de aanwezigheid van vreemdelingen in onwettig verblijf en de illegale immigraties te beheren, maar ook als toezicht en controle instrument van bepaalde categorieën van asielzoekers.

Een detentie in een gesloten centrum leidt ofwel tot verwijdering[139], tot vrijlating[140], of in mindere mate tot ontsnapping. Met uitzondering van de piek van 2.235 geregistreerde vrijlatingen in 2003, blijft het aantal vrijlatingen met 1800 tot 1900 personen per jaar vrij stabiel. Veel grotere schommelingen zijn er bij het aantal verwijderingen: van bijna 6.700 verwijderingen in 2003 gaat het naar goed 1.000 verwijderingen minder in 2004. In 2005 en 2006 neemt het aantal verwijderingen opnieuw lichtjes toe tot iets meer dan 7000 in 2006. Sedert 2007

138 Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgische grondgebied, beheerd door de Dienst vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, §1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in het bijzonder artikel 135. Zie ook artikel 84 van het koninklijk besluit van 8 juni 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied, voorzien in artikel 74/5,§1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat specifiek handelt over de INAD-centra.

139 In de vorm van terugdrijving, verwijdering of repatriëring.

140 Er zijn heel wat redenen voor een vrijlating: erkenning als vluchteling of als persoon die aanspraak kan maken op subsidiaire bescherming, vrijlating als gevolg van elementen die bij de opsluiting nog niet bekend waren, vrijlating omdat de Dienst vreemdelingenzaken niet aan de vereiste reisdocumenten geraakt, vrijlating na een rechterlijke beslissing, enz.



Figuur 42. *Evolutie van het aantal personen dat een gesloten centrum verlaat, 2002-2009 (**Bron: Dienst vreemdelingenzaken**)*

daalt het aantal verwijderingen vanuit een gesloten centrum opnieuw naar 5.000 verwijderingen in 2008 en ongeveer 4.200 in 2009.

Het lijkt ons relevant om de organisatie van stromen in gesloten centra opnieuw te kaderen in een globaal beleid van illegale immigratie en onwettig verblijf in België.

Ondanks het ontbreken van documentatie over cijfers van de gesloten centra stellen wij vast dat detentie een niet te verwaarlozen middel is om controle te houden over illegale immigratie. Daarom lijkt het ons belangrijk om de nodige statistische tools te ontwikkelen om de evoluties binnen deze populatie efficiënt te kunnen analyseren. Er is vooral nood aan precieze definities met betrekking tot de gegevens die worden gepubliceerd.

5. Gedwongen of begeleide repatriëringen

Terwijl het begin van de jaren 2000 gekarakteriseerd werd door een stijging van het aantal repatrieringen, zorgde 2004 voor een terugstoot gevolgd door een lichte stijging tot in 2006. Sinds 2007, kent het totaal aantal repatriëringen opnieuw een dalende trend waarin 2009 afsluit met 3.443 repatriëringen (CGKR 2009b)[141]. Tussen 2008 en 2009 stellen we vast dat voornamelijk de Polen (-71%), de Russen (-45%), de Nigerianen (-35%) of zelfs de Albanezen (-26%) hebben bijgedragen aan deze dalende trend. Opmerkelijk is wel de stijging van het aantal repatrieringen van Roemenen (+28%), terwijl deze nationaliteit, tesamen met de Bulgaren, voor een groot deel hebben bijgedragen tot de dalende trend in 2007 en 2008 (CGKR 2009a). Tot slot, stellen we de stijging vast van het aantal repatriëringen van nationaliteiten die traditioneel gezien behoren tot de nationaliteiten die asielverzoeken indienen: de Afghanen, de Kosovaren, de Irakezen of de Congolezen.

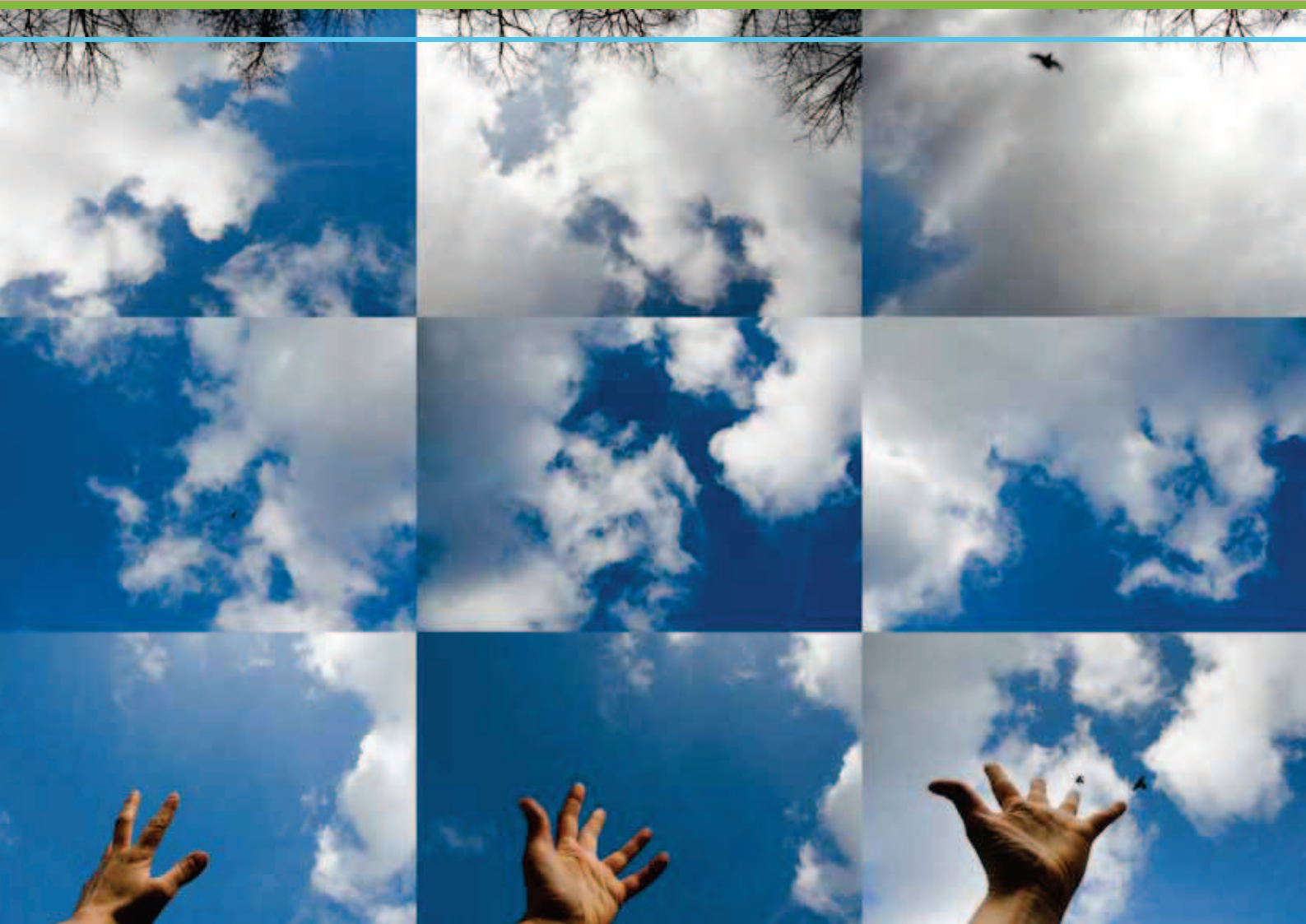
De verwijderingen van bepaalde nationaliteitsgroepen betreffen in grote mate verwijderingen naar een Europees land, ofwel in toepassing van de "Dublin Verordening", ofwel in toepassing van bilaterale akkoorden. Dit is het geval bij meer dan 80% van de Irakezen, Afghanen en Russen.

Tabel 6. *Voornaamste nationaliteiten van vreemdelingen in onwettig verblijf die in 2008 en 2009 werden gerepatrieerd, uitgesplitst volgens nationaliteit (**Bron: Dienst vreemdelingenzaken**)*

	Aantal in 2008	Aantal in 2009	Groei *(in %)*	Dublin *Overname en terugname in 2009 (in %)*
Roemenië	546	676	23,8%	0,0%
Brazilië	427	378	-11,5%	0,0%
Bulgarije	331	296	-10,6%	0,3%
Polen	327	93	-71,6%	0,0%
Marokko	266	248	-6,8%	1,6%
Rusland	213	117	-45,1%	82,1%
Albanië	181	133	-26,5%	2,2%
Nigeria	132	86	-34,8%	19,8%
Turkije	101	83	-17,8%	10,8%
Servië	69	63	-8,7%	39,7%
Irak	62	86	38,7%	89,5%
Afghanistan	60	98	63,3%	86,7%
China	54	57	5,6%	5,2%
Oekraïne	49	70	42,9%	5,7%
India	44	53	20,5%	11,3%
Congo (D.R)	44	46	4,5%	30,4%
Georgië	39	45	15,4%	51,1%
Algerije	38	39	2,6%	47,4%
Tunesië	31	23	-25,8%	0,0%
Kosovo	28	94	235,7%	55,3%
Pakistan	21	42	100,0%	28,6%
Totaal	**3.644**	**3.443**	**-5,5%**	**18,4%**

141 Gedetailleerde cijfers en evoluties inzake de verwijderingen kan de lezer terugvinden in het rapport "*Migraties en migrantenpopulaties in België*" (www.diversiteit.be).

B. UITDAGINGEN



I. Aanpassing van het regime van de gesloten centra aan de eisen van de Raad van State: een minimalistische lezing

Op 8 juni 2009 werden twee belangrijke Koninklijke besluiten over de werking van de gesloten centra aangenomen. Die kwamen er nadat de Raad van State op 10 december 2008 een arrest uitvaardigde dat diverse bepalingen annuleerde die tot dan van toepassing waren in de gesloten centra. In dat arrest herinnerde de Raad van State eraan dat niets kon verantwoorden waarom vreemdelingen die in een gesloten centrum werden vastgehouden – omwille van redenen vreemd aan veroordelingen of beschuldigingen - aan een strenger regime werden onderworpen dan personen die in een gevangenis zaten[142].

De eerste tekst gaat over de INAD-centra in luchthavens[143]. Het Centrum had al meermaals gepleit voor duidelijke regels m.b.t. de werking van deze detentiecentra. Het verwelkomt deze tekst, maar betreurt dat er een veroordeling van de Raad van State nodig was voor de wetgever met een oplossing kwam.

De tweede tekst wijzigt de regels die in de andere gesloten centra worden gehanteerd[144]. Ook deze verbeteringen, die het rechtstreekse gevolg zijn van het arrest van de Raad van State, zijn welkom. Het Centrum betreurt echter dat een aantal wijzigingen in de reglementering voor de gesloten centra door veiligheidsoverwegingen lijken te zijn ingegeven en niet door een grotere bezorgdheid om de grondrechten van vreemdelingen.

I.1. Goedkeuring van een koninklijk besluit dat de werking van de INAD-centra regelt

In grote lijnen zijn de rechten die het nieuwe koninklijk besluit over de INAD-centra toekent aan de vreemdelingen die er zijn opgesloten, dezelfde als die in het koninklijk besluit dat de werking van de andere gesloten centra regelt.

Een opvallende uitzondering is echter het recht om buiten te gaan wandelen.

Volgens het verslag aan de Koning heeft deze beperking te maken met de veiligheidseisen die van toepassing zijn in de internationale luchthavenzones waar de INAD-centra zich bevinden.

Gelet op de ongemakken die gepaard gaan met de infrastructuur en de locatie van deze centra, duurt de detentie in het INAD-centrum op Brussels Airport maximum zeven dagen en in de INAD-centra op de regionale luchthavens maximum 48 uur. Als deze termijn is verstreken, worden vreemdelingen die niet werden verwijderd of die geen toegang tot het grondgebied hebben gekregen, naar een ander gesloten centrum overgebracht.

Deze maatregelen stroken echter nog altijd niet met de aanbevelingen van het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing van de Raad van Europa (kort Committee for Prevention of Torture of CPT), dat oordeelde dat iedereen die in het INAD-centrum op Brussels Airport *"gedurende een langere periode (24 uur of meer) wordt vastgehouden, minstens één uur per dag buiten beweging moet kunnen nemen"*[145].

Jammer genoeg werd de invoering van het koninklijk besluit ook niet aangegrepen om een andere aanbeveling van het CPT te volgen, meer bepaald een dagelijks bezoek van een verpleger/verpleegster aan het INAD-centrum op Brussels Airport.

Op 5 mei 2009 is men eindelijk gestart met de bouw van het lang aangekondigde, nieuwe gesloten centrum dat zowel centrum 127 als het INAD-centrum op Brussels Airport moet vervangen. Dit biedt wat de vorige twee punten betreft uitzicht op verbetering en zou er toe kunnen bijdragen dat beter rekening wordt gehouden met de behoeften van de mensen die aan de grens worden vastgehouden[146].

Daarnaast verklaart het argument dat een luchthaven bepaalde beperkingen inhoudt, niet waarom het Hoog

142 Zie Jaarverslag Migratie 2008, p. 134.

143 Koninklijk besluit houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied, voorzien in artikel 74/5, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S. 25 juni 2009.

144 Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

145 Verslag van de bezoeken die het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van de Raad van Europa tussen 18 en 25 april 2005 in België heeft afgelegd, CPT/Inf (2006) 15, 20 april 2006.

146 Zie *Jaarverslag Migratie 2007*, p. 153.

Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR), als een van de organisaties die uitdrukkelijk het recht heeft om de klassieke gesloten centra te bezoeken[147], geen bezoek aan de INAD-centra mag brengen, hoewel dit net de plaatsen bij uitstek zijn waar de vastgehouden vreemdelingen een asielverzoek zouden kunnen indienen. Het UNHCR[148], wiens missie het is te waken over de bescherming van erkende en potentiele vluchtelingen, moet zich ervan kunnen vergewissen dat de personen in deze centra op de hoogte gebracht worden van hun rechten en dat ze, indien gewenst, effectieve toegang hebben tot de asielprocedure.

Wie is er verantwoordelijk voor de uitvoering van een vrijheidsberovende maatregel in de INAD-centra op de regionale luchthavens?

Het koninklijk besluit over de INAD-centra regelt niet alleen de werking van het INAD-centrum op Brussels Airport, dat door de Dienst Vreemdelingenzaken wordt beheerd, maar ook van de INAD-centra op de regionale luchthavens van Bierset, Deurne, Gosselies, Oostende en Wevelgem, die als Schengen-grenspost zijn erkend.

In 2008 werden in België 1.161 personen teruggedreven aan een grenspost op een luchthaven[149]. Brussels Airport telt elk jaar het meeste passagiers. In 2008 ging het om 18,5 miljoen passagiers waarvan 8,2 miljoen op een vlucht zaten met als vertrek of bestemming een plaats buiten de Schengenruimte[150]. Heel wat passagiers worden aan deze grenspost gecontroleerd en lopen hier het meeste kans om de toegang tot het grondgebied geweigerd te worden. In afwachting van hun terugdrijving of van een beslissing die hen toch toegang tot het grondgebied verleent, worden deze personen vastgehouden. In 2008 werden op Brussels Airport 990 personen teruggedreven[151]. 808 van hen werden vastgehouden in het INAD-centrum op Brussels Airport[152].[153]

En toch is het aantal gevallen van terugdrijving of detentie in de INAD-centra op de regionale luchthavens niet uitzonderlijk, noch anecdotisch: Zelfs als in 2008 geen terugdrijvingen plaatsvonden op de luchthavens van Wevelgem[154] en Deurne[155], waren er in Oostende 2 terugdrijvingen[156], in Bierset 7[157] en in Gosselies 71[158].
In tegenstelling tot het INAD-centrum op Brussels Airport, dat onder de bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken valt, blijft er heel wat onduidelijkheid over het beheer van de andere INAD-centra. Wij verheugen ons er dan ook over dat de detentie in de INAD-centra van deze luchthavens voortaan wettelijk gekaderd wordt.

Toch is met het koninklijk besluit niet alles geregeld. Dit bleek ook uit het advies van de Raad van State over het voorontwerp van het koninklijk besluit 'INAD': *"Derhalve rijst de vraag wat de hiërarchische structuur is binnen ieder INAD-centrum: wie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de naleving door de personeelsleden van de bepalingen van het ontwerpbesluit en hoe worden de contacten georganiseerd tussen die personeelsleden en de leden van de federale politie aan wie het ontwerpbesluit een aantal taken toewijst,*

147 Artikel 44 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 luidt: 'De volgende personen of instellingen en hun leden hebben in het kader van het volbrengen van hun opdracht toegang tot het centrum': het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, de 'Europese Commissie voor de Rechten van de Mens' (N.B.: dit moet wellicht de Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa zijn), het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, de Kinderrechtencommissaris en de Délégué général aux droits de l'enfant, het Comité tegen Foltering van de Verenigde Naties. In artikel 38 van het koninklijk besluit van 8 juni 2009 over de INAD-centra worden het UNHCR, de RVV en het CGVS niet vermeld.

148 In België is het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) door het UNHCR gemachtigd om in zijn naam deze beschermingsopdracht uit te voeren.

149 *Jaarverslag 2008* van de Dienst Vreemdelingenzaken, p.106.

150 Op basis van cijfers tot november 2009 daalde het aantal passagiers op Brussels Airport in 2009 met 8,7% (www.brusselsairport.be).

151 *Jaarverslag 2008* van de Dienst Vreemdelingenzaken, p.106.

152 *Jaarverslag 2008 INAD-Transitcentrum 127 Melsbroek*.

153 Er werden echter meer dan deze 808 personen in het INAD-centrum vastgehouden: ook vreemdelingen die hier onwettig verblijven en die worden aangehouden, worden in afwachting van hun 'onmiddellijke' repatriëring in het centrum vastgehouden. Daarnaast brengen ook vreemdelingen die in andere gesloten centra opgesloten zaten, de nacht voor hun verwijdering in het INAD-centrum door. In 2008 werden in totaal 1067 personen in het INAD-centrum op Brussels Airport vastgehouden.

154 Op de luchthaven van Kortrijk-Wevelgem vinden vooral zakenvluchten en geen lijnvluchten plaats. In 2008 werden er 66.000 passagiers geregistreerd, waarvan 18.000 op vluchten uit het buitenland of met een buitenlandse bestemming (Internationale Luchthaven Kortrijk-Wevelgem, Verslag van de raad van bestuur en van de commissaris aan de algemene vergadering van deelnemers in Kortrijk op dinsdag 19 mei 2009, p. 6).

155 Het vliegverkeer op de luchthaven van Deurne bestaat vooral uit zakenvluchten van of naar Groot-Brittannië. In 2009 werden er 170.000 passagiers geteld (www.antwerp-airport.be).

156 De luchthaven van Oostende handelt vooral vrachtvluchten en seizoensgebonden toeristische vluchten af. In 2008 waren er bijna 200.000 passagiers en in 2009 iets meer dan 190.000 (www.ost.aero/).

157 De luchthaven van Bierset handelt vooral vrachtvluchten en seizoensgebonden toeristische vluchten af. Er vinden echter ook lijnvluchten plaats van en naar Kosovo, Albanië en Israël. In 2008 maakten bijna 400.000 passagiers van de luchthaven gebruik (www.liegeairport.be).

158 In 2009 registreerde de luchthaven van Gosselies bijna 4 miljoen passagiers, tegenover 3 milljoen in 2008 (www.charleroi-airport.com). In 2010 breidt de luchthaven uit en zullen er meer vluchten aankomen uit en vertrekken naar landen buiten de Schengenruimte.

onder meer op het gebied van het fouilleren? Het is de afdeling Wetgeving evenmin duidelijk wie ervoor moet zorgen dat te allen tijde een minimumaantal personeelsleden aanwezig moet zijn in een INAD-centrum of wie de nodige maatregelen moet treffen bij een ernstige verstoring van de orde of wanneer de veiligheid van het INAD-centrum ernstig bedreigd wordt[159]." Het gaat hier niet om louter theoretische vragen, maar om heel concrete zaken. Welke taak hebben de politie en het personeel van de INAD-centra in Bierset, Deurne, Gosselies, Oostende en Wevelgem te vervullen met het oog op de inachtneming van de rechten van de bewoners die er wordt vastgehouden? Wie regelt de *"individuele, medische, psychologische, sociale en juridische bijstand"* waarop de bewoner volgens het koninklijk besluit recht heeft? Wie geeft hem uitleg over zijn rechten en plichten? Wie waakt erover dat in zijn elementaire behoeften wordt voorzien? Wie legt hem *"de redenen van de opsluiting, de wettelijke en reglementaire bepalingen waaraan de bewoner onderworpen is en de bestaande beroepen (...), in een taal die hij begrijpt"* uit en zorgt ervoor dat *"indien nodig, er een beroep wordt gedaan op een tolk"*? Wie waarschuwt een dokter wanneer de bewoner gezondheidsproblemen heeft? Wie garandeert dat de gedetineerde vreemdeling zijn erkend recht op juridische bijstand ook effectief kan uitoefenen? Wie helpt hem om het bezoek van familie mogelijk te maken? Wie zorgt ervoor dat hij zich tot de Klachtencommissie kan wenden, hetwelk zijn recht zou moeten kunnen zijn? De goedkeuring van deze reglementering is zonder meer een vooruitgang. Het is nu zaak om ervoor te zorgen dat de rechten die eruit voortvloeien, ook effectief uitgeoefend kunnen worden. De vraag wie instaat voor de uitvoering van een vrijheidsberovende maatregel, is niet onbeduidend. Daarom moet dringend duidelijk worden vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het beheer van de regionale INAD-centra. Is dit een taak van de federale politie die door haar controlerende taak aan de basis ligt van de detentie? Of door de gewesten die bevoegd zijn voor de regionale luchthavens? Of is dit een taak voor de uitbaters van de luchthavens? Of moet die opdracht, net zoals op Brussels Airport, worden toevertrouwd aan de Dienst Vreemdelingenzaken die de detentiebeslissing neemt, in naam van de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen?

159 Advies 46.498/4 van 18 mei 2009. Afdeling Wetgeving van de Raad van State.

1.2. Aanpassing van het koninklijk besluit dat de werking van de andere gesloten centra regelt

Het tweede koninklijk besluit dat op 8 juni 2009 werd goedgekeurd, wijzigt verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 dat de werking van de andere gesloten centra regelt. Het houdt hierbij rekening met de beslissing van de Raad van State van 10 december 2008 en regelt onder meer het recht op intiem bezoek, zorgt voor betere garanties van het briefgeheim en schaft het vooraf maken van een afspraak voor bezoek van familieleden af. Het bezoek van verwanten of familieleden aan vreemdelingen die in transitcentrum 127 zijn opgesloten, dat voorheen door de geografische ligging als onmogelijk werd afgedaan, is nu een verworven recht.

De vraag wie instaat voor de uitvoering van een vrijheidsberovende maatregel, is niet onbeduidend. Daarom moet dringend duidelijk worden vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het beheer van de regionale INAD-centra.

De Raad van State besliste dat een aantal bepalingen moesten worden herzien om de rechten van administratief aangehouden vreemdelingen te verbeteren, wat aanleiding gaf tot het koninklijk besluit van 8 juni 2009. Datzelfde KB vult echter ook de lijst van inbreuken aan die gesanctioneerd kunnen worden, legt de verplichting op dat bij bezoek van familieleden een personeelslid aanwezig moet zijn en beperkt de lijst van familieleden die op bezoek mogen komen. Met uitzondering van het artikel dat stelt dat na elke poging tot verwijdering een medisch onderzoek moet plaatsvinden en de stricte verplichtingen die voortvloeien uit een minimumlezing van het arrest van de Raad van State, heeft geen enkel van de nieuwe bepalingen tot doel het verbeteren van het respect voor de grondrechten van vreemdelingen in gesloten centra. Het Centrum betreurt vooral dat het koninklijk besluit de toegang tot juridische bijstand niet formeel versterkt heeft, dat het geen betere omkadering heeft geboden voor de isolatie om veiligheidsredenen en dat er geen verbetering van de klachtenprocedure werd aangebracht. Dit zijn overigens drie punten waarop België kritiek had gekregen van de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, de heer Hammarberg[160].

160 Verslag van de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, Thomas Hammarberg, naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 15 tot 19 december 2008, 17 juni 2009, CommDH (2009)14.

2. Aanpassing van de termijn voor een beroep tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid aan de eisen van het Grondwettelijk Hof

Op 19 mei verscheen in het Belgisch Staatsblad een wet van 6 mei 2009 *'houdende diverse bepalingen betreffende asiel en migratie'*.

Deze wet past onder meer de wet van 15 december 1980 aan aan de eisen van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008, dat enkele bepalingen van deze wet schrapte.[161]

Zo werden onder meer de termijnen versoepeld om beroep tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tekenen: het beroep moet nu worden aangetekend *"binnen vijf dagen, zonder dat dit minder dan drie werkdagen mag bedragen*[162]", en niet langer binnen 24 uur.

Dit is een essentiële bepaling voor vreemdelingen die in een gesloten centrum worden vastgehouden.
Het verheugt ons dat de wetgever nu meer werkbare beroepstermijnen hanteert, zoals het Grondwettelijk Hof had opgelegd.

Toch rijzen er nog verschillende problemen. De vormvoorwaarden die aan het beroep zijn verbonden, blijven heel lastig. De grondvoorwaarden die de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen restrictief interpreteert, zijn erg streng. De RVV herhaalt regelmatig dat deze procedure een uitzondering moet blijven, omdat de rechten van de gedaagde (in dit geval de Belgische staat die het verwijderings- en detentiebesluit heeft genomen) en de mogelijkheden om de zaak te behandelen, tot een strikt minimum zijn beperkt. Dit klopt, maar er moet ook rekening worden gehouden met *"de zware gevolgen die een repatriëring of een terugdrijving voor de betrokkene kunnen hebben"*, zoals het Grondwettelijk Hof benadrukt. Wij herinneren er hier ook nog eens aan dat dit het enige effectieve administratieve rechtsmiddel is waarvan de vreemdeling gebruik kan maken. Bovendien beschikt de vreemdeling die het voorwerp is van een verwijderingsbesluit en, in het bijzonder, van een terugdrijvingsbesluit vaak over heel weinig elementen om de beslissing aan te vechten, omdat hij bij het aantekenen van zijn beroep meestal geen toegang heeft tot zijn administratief dossier. Om zijn beroep te motiveren - een heel complexe en technische aangelegenheid - heeft hij alleen de informatie beschikbaar die vermeld staat in het verwijderingsbesluit, waarvan hij de gegrondheid aanvecht.

Een van de gevolgen van de verlenging van de beroepstermijn tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid van 24 uur tot vijf dagen is dat hierdoor ook de termijn verlengd wordt waarbinnen een gedwongen verwijderingsmaatregel niet kan worden uitgevoerd. De gedwongen verwijdering kan vanaf nu *"ten vroegste vijf dagen na de betekening van de maatregel worden uitgevoerd, zonder dat dit minder mag bedragen dan drie werkdagen*[163]." Op die manier krijgt de vreemdeling de kans om effectief gebruik te maken van het rechtsmiddel dat de wet hem biedt. Met als paradoxaal gevolg dat de detentie van een vreemdeling met het oog op de uitvoering van een verwijderingsmaatregel en, in het bijzonder, die van de vreemdeling die wordt vastgehouden in een INAD-centrum met het oog op de uitvoering van een terugdrijvingsbesluit verlengd zou kunnen worden. Daarom laat deze bepaling de uitvoering van het verwijderingsbesluit vóór het verstrijken van deze termijn van vijf dagen toe, mits 'toelating van de betrokkene'. De kwestie van deze 'toelating', het verzamelen en optekenen ervan, is een gevoelig thema. Twee struikelblokken moeten worden vermeden: zo mag de vrijheidsberoving als gevolg van een onbetwistbare en onbetwiste verwijderingsmaatregel niet nodeloos worden verlengd, noch mag de vreemdeling de toegang tot het daadwerkelijke, door de wet geboden, rechtsmiddel niet worden ontzegd. Door 'zijn toelating' te geven, doet de vreemdeling afstand om de gegrondheid en de uitvoering van een maatregel die mogelijk ernstige gevolgen voor hem heeft, juridisch aan te vechten. Hij moet op deze toelating kunnen terugkomen en zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, zolang de termijn van vijf dagen niet is afgelopen en de verwijdering niet heeft plaatsgevonden.

In de praktijk wordt een vreemdeling die het voorwerp is van een terugdrijvingsbesluit, gevraagd om een formulier te ondertekenen waarin hij ervan afziet om beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tekenen en waarin hij instemt met de uitvoering van de verwijderingsmaatregel binnen de kortst mogelijke termijn.

Het gebruik van deze formulieren moet worden onderzocht, vooral in het licht van de maximale detentie-

161 Zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p.135.

162 Artikel 39/82, §4 van de wet van 15 december 1980.

163 Artikel 39/83 van de wet van 1980 december 1980.

termijnen in de INAD-centra: 7 dagen voor het INAD-centrum op Brussels Airport en 48 uur voor de INAD-centra op de regionale luchthavens[164]. Deze maximale verblijfsduur heeft te maken met de detentieomstandigheden in de centra, die duidelijk niet geschikt zijn voor lange detentie. In sommige gevallen kan die verblijfsduur een tweesnijdend zwaard zijn: de vreemdeling die laat weten dat hij beroep wil aantekenen tegen de terugdrijvingsmaatregel, zoals vastgelegd in de wet, of die gewoonweg bedenktijd vraagt voor hij beroep aantekent of voor hij afziet van de termijn van vijf dagen, wordt naar een 'echt' gesloten centrum overgebracht. Het klopt misschien dat hij daar zal kunnen genieten van een betere omkadering, deelnemen aan activiteiten en naar buiten zal kunnen gaan, maar dit neemt niet weg dat hij de overplaatsing als een sanctie kan zien. Het Centrum heeft getuigenissen van vreemdelingen uit INAD-centra verzameld, die het vooruitzicht op een overplaatsing naar een ander gesloten centrum beschouwen als een argument dat pleit tegen het aanvechten van het terugdrijvingsbesluit.

Men moet zich er ook van vergewissen dat de vreemdeling de draagwijdte en de gevolgen van de verklaring die hem gevraagd wordt te ondertekenen, perfect vat. Hij moet hierover minstens duidelijke en volledige uitleg krijgen in een taal die hij daadwerkelijk begrijpt, waarbij zo nodig een beroep op een tolk wordt gedaan. Hij moet ook effectief de mogelijkheid hebben om een advocaat te raadplegen om uitleg te krijgen over de mogelijke rechtsmiddelen, het nut om er al dan niet beroep op te doen en op de hoogte gebracht worden van de draagwijdte van de akkoordverklaring die hem ter ondertekening wordt voorgelegd.

164 Artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 juni 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied, voorzien in artikel 74/5, §1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

3. Onderzoeksrapport van de federale Ombudsman over de werking van de gesloten centra die door de Dienst Vreemdelingenzaken worden beheerd

Op 29 juni 2009 heeft het College van de federale ombudsmannen zijn onderzoeksrapport openbaar gemaakt over de werking van de gesloten centra die door de Dienst Vreemdelingenzaken worden beheerd[165]. Het bevat ook een rapport over de medische zorgverlening in de gesloten centra, naar aanleiding van de auditopdracht die de Kamer begin 2008 aan de Ombudsman gaf[166].

Het College sluit zijn zeer gedetailleerde studie met niet minder dan 183 aanbevelingen af. Het gaat zowel om algemene aanbevelingen die voor alle gesloten centra gelden, als om specifieke aanbevelingen voor elk van de zes onderzochte gesloten centra afzonderlijk[167].
Het College beklemtoont dat opsluiting een uitzonderlijke maatregel moet blijven die pas in laatste instantie mag worden genomen. Bij opsluiting zijn in een gesloten centrum enkel die beperkingen op de individuele vrijheid toegelaten, die inherent zijn aan de opsluiting en de beoogde doelstelling. Het regime in een gesloten centrum mag in geen geval strenger zijn dan in een gevangenis.

De aanbevelingen van de federale Ombudsman over de werking van de gesloten centra stemmen overeen met en versterken de aanbevelingen van andere actoren die ijveren voor meer aandacht voor de grondrechten van vreemdelingen, zoals het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: omzetting van de richtlijn 'opvang' in gesloten centra, bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, verbetering van de materiële detentieomstandigheden, versoepeling van het groepsregime zodat de vastgehouden vreemdelingen meer privacy krijgen, omkadering van het 'aangepaste' regime waarbij een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt met disciplinaire isolatiemaatregelen, zorgen voor een juridische permanentie in de gesloten centra, herziening van de klachtenprocedure die nu bezwaarlijk onafhankelijk en efficiënt kan worden genoemd enz.

De Ombudsman hamert er in dit verband op dat het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zonder fout op de hoogte moet worden gebracht van elke klacht die bewoners van een gesloten centrum indienen[168]: het Centrum *"moet op de meest volledige manier geïnformeerd worden van het gevolg dat gegeven wordt aan de klacht. Met het oog op de transparantie moet het permanent secretariaat aan het centrum een kopie bezorgen van de klacht en van de beslissing die erop volgt of van het PV van de bemiddeling*[169]."

Tijdens de voorstelling van de audit op 21 oktober 2009 in de Commissie 'Binnenlandse Zaken' van de Kamer, benadrukte de Staatssecretaris voor Asiel- en Migratiebeleid dat het rapport van de federale Ombudsman een belangrijk hulpmiddel is om de situatie in de gesloten centra te verbeteren. Het komt er nu op aan om de aanbevelingen in de praktijk te brengen.

165 De federale Ombudsman, *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken*, juli 2009, In: http://www.mediateurfederal.be/sites/default/files/auditGC2008-NL.pdf.

166 Op 28 februari 2008 geeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers het College de opdracht om *'een audit uit te voeren naar de werking van de gesloten centra van de Dienst Vreemdelingenzaken en van de open centra van Fedasil.'* De volgende uiteenzettingen betreffen uitsluitend het rapport over de gesloten centra van het College.

167 Het gaat om de volgende zes centra: het transitcentrum 127, het repatriëringscentrum 127bis, het centrum voor illegalen te Brugge, het centrum voor illegalen te Merksplas, het centrum voor illegalen te Vottem en het INAD-centrum op Brussels Airport. Deze audit gaat niet over de INAD-centra op de regionale luchthavens, omdat die niet *'door de Dienst Vreemdelingenzaken worden beheerd.'*

168 Die verplichting om het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding in kennis te stellen van de klachten, is vastgelegd in artikels 131 en 132 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. De informatieplicht wordt momenteel minimalistisch geïnterpreteerd, waardoor het Centrum nauwelijks iets kan aanvangen met de informatie die het ontvangt. Zie in dit verband: *'Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra. Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel'*, januari 2008.

169 De federale Ombudsman, op.cit, p. 199, §1030 en aanbeveling 133.

4. Geen gezinnen met kinderen meer in gesloten centra: een maatregel die een permanent karakter moet krijgen en juridisch stevig moet worden onderbouwd

In zijn vorige jaarverslag was het Centrum zeer te spreken over de belofte om gezinnen met kinderen niet langer in gesloten centra vast te houden en over de ingebruikname in oktober 2008 van 'terugkeerwoningen'. Daarvoor werden met het oog op hun verwijdering alle gezinsleden - ook de kinderen - opgesloten in centrum 127bis of in het gesloten centrum te Merksplas. Het Centrum drong wel nog op twee zaken aan: enerzijds moest deze praktische oplossing die geen rechtszekerheid bood nog worden geformaliseerd en anderzijds zouden alle gezinnen met kinderen van deze maatregelen moeten kunnen genieten, ook diegene die aan de grens werden vastgehouden op basis van een terugdrijvingsbesluit of omdat ze asiel hadden aangevraagd.

In 2009 werd opnieuw vooruitgang geboekt. Er werd een koninklijk besluit goedgekeurd[170] dat effectief - weliswaar nog onvoldoende - een reglementering vastlegt voor de 'woonunits voor families' en dat bevestigt dat alle families hiervan gebruik kunnen maken. Sinds het einde van het jaar worden 'grens' families niet langer in het INAD-centrum of in het centrum 127 of 127bis opgesloten. De maatregel moet nog worden bestendigd en juridisch nog beter worden onderbouwd. Men denkt bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om de notie 'woonunits' van families met minderjarige kinderen op te nemen in de wet van 15 december 1980 en vast te leggen dat in hun geval deze woningen *"welbepaalde plaatsen, gelegen in het grensgebied"* zijn[171].

Op 19 januari 2010 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat België schuldig was aan de schending van artikels 3 en 5 §1 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden: de detentie van vier Tsjetsjeense kinderen in centrum 127bis was onregelmatig en de omstandigheden waarin ze werden vastgehouden onmenselijk of vernederend[172]. Deze nieuwe veroordeling toont nog maar eens aan dat het principe dat het opsluiten van kinderen in een gesloten centrum onaanvaardbaar is, dringend moet worden bekrachtigd.

Deze nieuwe veroordeling toont nog maar eens aan dat het principe dat het opsluiten van kinderen in een gesloten centrum onaanvaardbaar is, dringend moet worden bekrachtigd.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veroordeelt ook ten strengste de klachtenprocedure in de gesloten centra. Ze *"twijfelt aan de efficiëntie"* van het indienen van een klacht bij de Klachtencommissie en wijst erop dat *"de regels betreffende het indienen van klachten en de klachtenprocedure zelf niet toelaten om te stellen dat deze voldoen aan de efficiëntie eisen die het Hof in zijn rechtspraak voorop heeft gesteld"* (vrije vertaling uit het Frans)[173].

170 Koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsregels, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, §1, van de wet van 1980 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

171 Zie in verband met deze 'terugkeerwoningen' de studie *'Een alternatief voor de opsluiting van gezinnen met kinderen. Open woonunits en terugkeercoaches voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum: evaluatie na één jaar werking'*, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, december 2009.

172 Zaak Muskhadzhiyeva e.a. tegen België (verzoek nr. 41442/07).

173 Zaak Muskhadzhiyeva e.a. tegen België, § 50.

5. Betere juridische bijstand in gesloten centra door de invoering van juridische permanenties

Eind 2008 hebben de ngo's die de gesloten centra regelmatig bezoeken, een belangrijk rapport gepubliceerd. In het rapport kaarten zij de talrijke problemen aan waarmee vreemdelingen in een gesloten centrum worden geconfronteerd[174] om toegang tot juridische bijstand te krijgen. Zij formuleren een reeks aanbevelingen om deze problemen te verhelpen. Een ervan gaat over juridische permanenties[175].

Eén van de belangrijkste punten is de nood aan soepelheid. Niet de manier waarop, maar wel de kwaliteit van geboden dienstverlening, is belangrijk.

Daarnaast, hebben de Commissie voor Juridische Bijstand en de Balie van Luik met toestemming van de Dienst Vreemdelingenzaken, een juridische permanentie in het gesloten centrum te Vottem ingericht. Ze wordt sinds augustus 2009 één keer per week op vrijwillige basis verzorgd door advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenrecht.

In overleg met de organisaties heeft het Centrum op 3 december 2009 een rondetafelconferentie met de belangrijkste actoren georganiseerd: de Dienst Vreemdelingenzaken, directies en vertegenwoordigers van het personeel van de gesloten centra, vertegenwoordigers van de balies uit de gerechtelijke arrondissementen waar de gesloten centra zijn gevestigd, vertegenwoordigers van de plaatselijke Bureaus en Commissies voor juridische bijstand, vertegenwoordigers van de Orde van Vlaamse Balies, van de Ordre des Barreaux francophones et germanophones en de sociale sector. Zij bespraken vier vragen in verband met juridische permanenties: Voor wie? Door wie? Praktisch vragen? Inhoudelijke vragen?

De partijen bereikten een principeconsensus over belangrijke thema's en gaven een eerste aanzet op weg naar concrete oplossingen.

De eerste lessen die men had getrokken uit de ervaringen in het centrum van Vottem, waren hierbij bijzonder nuttig.

Een van de belangrijkste punten die de deelnemers naar voren schoven, was de nood aan soepelheid. Elke balie, elk bureau en elke commissie voor juridische bijstand hebben hun eigen aanpak, hun eigen regels en hun eigen problemen. Uiteindelijk is niet de manier, maar wel de kwaliteit van de geboden dienstverlening belangrijk. Die moet ook voor alle centra vergelijkbaar zijn. Er werd ook gewezen op de noodzaak om gepaste juridische bijstand te organiseren voor vreemdelingen die in de verschillende INAD-centra worden vastgehouden, niet alleen op Brussels Airport, maar ook in Bierset, Deurne, Gosselies, Oostende en Wevelgem.

Alle partijen die bij het gesprek aanwezig waren, moeten nu de handen uit de mouwen steken en ijveren voor lokale oplossingen die tegemoetkomen aan de behoeften van de vreemdelingen in de gesloten centra. In 2010 zal de frequentie van de juridische permanentie in Vottem worden verhoogd. Onder leiding van de Commissie voor Juridische Bijstand van Brugge is in januari 2010 een pilootproject opgestart in het gesloten centrum te Brugge. Er worden intussen ook gesprekken gevoerd tussen de Balie van Turnhout en het gesloten centrum in Merksplas. En in Brussel wordt er volop nagedacht over centrum 127 en 127bis en over het INAD-centrum te Zaventem.

174 Aide aux personnes déplacées, Caritas internationaal-België, Protestants Sociaal Centrum, Coordination et Initiatives pour Réfugés et Etrangers CIRé, Jesuit Refugee Service-Belgium, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (Mrax), Point d'appui, Sociale Dienst Socialistische Solidariteit (SESO), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Recht op recht in de gesloten centra. De toegang tot de juridische bijstand in de gesloten centra voor vreemdelingen in België*, november 2008.

175 Er gaan trouwens nog meer stemmen op - en niet van de minste - die pleiten voor de invoering van zulke permanenties: de federale Ombudsman in zijn onderzoeksrapport over de gesloten centra (zie hiervoor) en de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, de heer Hammarberg, in het rapport over zijn bezoek aan België in december 2008. Minister Turtelboom was voorstander van juridische permanenties in de gesloten centra. Haar opvolger, staatssecretaris Wathelet, wil ze invoeren, zoals blijkt uit zijn beleidsnota die hij op 5 november 2009 aan de Kamer heeft voorgelegd.

EXTERNE BIJDRAGE:

Asiel, de 'Dublin-Verordening' en Griekenland (actualisering)

Tristan Wibault, BCHV

Officieel worden in de zogenaamde 'Dublin'-verordening de *"criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend."*

Ondanks de alarmerende berichten heeft België op een enkele zeldzame uitzondering na het hele jaar 2009 vastgehouden aan zijn beleid om asielzoekers terug te sturen naar Griekenland. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gaat als administratief rechtscollege na of de beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) wettig zijn. Tot op vandaag heeft hij geen enkele 'bewezen beoordelingsfout' bij het nemen van deze beslissingen vastgesteld[176]. We proberen de belangrijkste gekende feiten op een rijtje te zetten.

In de loop van 2008 heeft de Griekse overheid de verschillende Europese richtlijnen omgezet over een gemeenschappelijk asielbeleid.

Op 4 februari 2009 neemt de heer Hammarberg - Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa - nota van deze vooruitgang die op wetgevend vlak is geboekt. Tegelijk maakt hij zich ernstige zorgen over het uitblijven van enige indicatie die wijst op positieve ontwikkelingen op het vlak van de bescherming van vluchtelingen. De Commissaris brengt het bestaan ter sprake van geheime detentiecentra voor vreemdelingen en wijst op het gevaar gekoppeld aan het overbrengen van vluchtelingen naar Turkije in het kader van een bilaterale overnameovereenkomst omdat dit land hen geen bescherming toekent volgens het Verdrag van Genève.

Op 2 april 2009 schrijft het UNHCR aan minister Turtelboom dat het vasthoudt aan zijn beoordeling van het Griekse asielsysteem en aan de aanbevelingen die het in dit verband in zijn standpunt van april 2008 heeft geformuleerd. Daarin raadt het regeringen aan om af te zien van het terugsturen van asielzoekers naar Griekenland en deze asielverzoeken zelf te onderzoeken, zoals vastgelegd in de zogenaamde soevereiniteitsclausule in de 'Dublin-verordening'.

Op 11 juni 2009 wordt Griekenland na een klacht van een asielzoeker bij het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) veroordeeld voor arbitraire vrijheidsberoving, het ontbreken van effectieve rechtsmiddelen om beroep tegen de detentie aan te tekenen en de onmenselijke en vernederende omstandigheden waarin de detentie plaatsvindt.

Op 30 juni 2009 klaagt het Comité ter preventie van foltering van de Raad van Europa (CPT) de bijzonder penibele omstandigheden aan waarin migranten worden opgesloten. Vooral de detentieomstandigheden in het kamp op Lesbos worden als 'afschuwelijk' omschreven. Het Comité betreurt dat ondanks zijn veelvuldige bezoeken sinds 1993 en zijn inspanningen om de Griekse overheid ervan te overtuigen zijn aanbevelingen uit te voeren, bedroevend weinig resultaat is geboekt.

In juli 2009 hervormt Griekenland zijn asielprocedure ingrijpend. Het duidt 50 politiecommissarissen aan als beschermingsagenten en schaft de beroepsmogelijkheid zondermeer af. Hierop maakt het UNHCR onmiddellijk een einde aan zijn samenwerking met de Griekse overheid omdat het van oordeel is dat deze hervorming het verlenen van bescherming wellicht nog denkbeeldiger maakt dan daarvoor al het geval was. In 2008 worden in Griekenland in eerste instantie nauwelijks 0,05% dossiers erkend.

Op 17 augustus 2009 brengt het Oostenrijkse Rode Kruis verslag uit over de ontreddering bij de asielzoekers die naar Griekenland zijn teruggestuurd. Het stelt ook vast dat ondanks de garanties die de Griekse overheid voor de overdracht heeft gegeven, deze asielzoekers met precies dezelfde moeilijkheden af te rekenen krijgen als voor hun vertrek.

In oktober 2009 wordt in een rapport van Griekse en Noorse verenigingen melding gemaakt van talrijke terugdrijvingen naar Turkije. Het rapport toont ook aan hoe moeilijk asielzoekers het hebben om in Grie-

176 Het gaat hier meer bepaald om de Nederlandstalige kamers die bevoegd zijn voor nagenoeg alle geschillen met betrekking tot Afghaanse en Irakese asielzoekers die op de Nederlandse taalrol zijn ingeschreven.

kenland juridische ondersteuning te krijgen. Er wordt nog gemeld dat geregistreerde asielzoekers het slachtoffer van terugdrijving zijn. Diezelfde maand publiceert de organisatie Human Rights Watch ook enkele bezwarende reportages over illegale verwijderingen door de Griekse overheid.

Ondanks al deze beschikbare informatie houdt de RVV vast aan de verklaringen van de Griekse overheid die beweert dat hun asielbeleid aan de Europese normen beantwoordt. De Raad verschuilt zich ook achter de beslissing van onontvankelijkheid die het EHRM op 2 december 2008 in de zaak KRS versus het VK heeft genomen. In zijn beslissing vindt het Europees Hof dat het over onvoldoende informatie beschikt om te gewagen van een gevaar voor terugdrijving en herinnert eraan dat wanneer dat geval zich voordoet, het EHRM vanuit Griekenland kan worden ingeschakeld.

Hoewel we vaststellen dat het EHRM uiterst behoedzaam te werk gaat in dossiers over twee lidstaten die het Verdrag hebben ondertekend, zou een dergelijke beslissing vandaag niet meer denkbaar zijn. Er is immers almaar meer betrouwbare informatie beschikbaar die de beweringen van de Griekse overheid weerlegt. Bovendien heeft deze beslissing het EHRM er niet van weerhouden om lidstaten - ook België - te bevelen om in een aantal verzoeken die hem werden voorgelegd, de overdracht naar Griekenland op te schorten.

De RVV, die deze getuigenissen naast zich neerlegt, vindt dat asielzoekers onvoldoende aantonen dat deze objectieve informatie ook op hen persoonlijk van toepassing is en vraagt hen dus eigenlijk om het onmogelijke te bewijzen. Wanneer een verzoeker beweert deel uit te maken van een groep die systematisch slecht wordt behandeld, luidt de vaststaande rechtspraak van het EHRM dat de bescherming waarvan sprake is in artikel 3 van het Verdrag, een rol begint te spelen wanneer de betrokkene aantoont dat hij ernstige en aanwijsbare redenen heeft voor het bestaan van een dergelijke praktijk ten aanzien van de groep waartoe hij behoort. Tal van rapporten sterken ons in onze overtuiging dat asielzoekers in Griekenland een groep zijn die systematisch het slachtoffer is van onmenselijke en vernederende praktijken.

Door de tekortkomingen van de Griekse overheid te ontkennen, komt het hele gemeenschappelijke Europese asielstelsel op losse schroeven te staan en wordt de plek die ‘vrijheid, zekerheid en rechtvaardigheid’ hoog in het vaandel draagt, een plaats waar duizenden vluchtelingen op de dool zijn, van de sloppenwijken in Patras tot de jungle in Calais.

C. AANBEVELINGEN – DETENTIE EN VERWIJDERING



1. Het Centrum is van mening dat het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties eveneens moet voorkomen in het rijtje van instellingen aan wie het koninklijk besluit over de INAD-centra een onvoorwaardelijk toegangsrecht verleent, net zoals dat bij de andere gesloten centra het geval is.

2. Het Centrum is bijzonder waakzaam voor de efficiëntie van de erkende rechten van de vreemdelingen die in de regionale INAD-centra worden vastgehouden, zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 8 juni 2009 dat de werking van deze centra regelt. Het Centrum vraagt de verduidelijking van zowel de verantwoordelijkheid als de respectieve rollen van de verschillende betrokken actoren in het beheer van de regionale centra als de vrijheidsberovende maatregelen die er genomen worden (Dienst Vreemdelingenzaken, Federale politie, personeel van de luchthavens).

3. Het Centrum raadt dringend aan dat via alle mogelijke middelen - inbegrepen de bijstand van een tolk of de toegang tot een advocaat – de gedetineerde vreemdeling duidelijke en complete informatie verschaft wordt, opdat hij met kennis van zaken zijn situatie en de beslissing die hiertoe heeft geleid kan begrijpen, inclusief wat de gevolgen zijn van een eventuele afstand van zijn beroepsmogelijkheid.

4. Het Centrum roept de wetgever, de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de Dienst Vreemdelingenzaken op om de aanbevelingen van de federale Ombudsman over de werking van de gesloten centra om te zetten.

5. Het Centrum herhaalt dat hij vraagt op de meest volledige manier in kennis te worden gesteld van het gevolg dat wordt gegeven aan klachten van vreemdelingen in de gesloten centra, namelijk via de ontvangst van een kopie van de klacht, van de beslissing die erop volgt of van het PV van de bemiddeling.

6. Het Centrum raadt met aandrang aan om de alternatieve maatregelen waardoor gezinnen met kinderen niet in een gesloten centrum worden opgesloten te bestendigen en juridisch beter te onderbouwen. In dit opzicht moet de notie *'woonunits voor families'* in de wet worden ingeschreven en gedefinieerd en moet worden bepaald dat deze woonunits gelijkgesteld moeten worden met *'welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied'*.

7. Het Centrum roept alle betrokken partijen op (balies, commissies voor juridische bijstand, de Dienst Vreemdelingenzaken, directies en sociale diensten van gesloten centra, organisaties) om hun verantwoordelijkheid op te nemen en de bestaande juridische permanenties te intensiveren en te bestendigen en om gelijkaardige initiatieven in alle gesloten centra te nemen. Het roept de bevoegde ministers ook op om overleg te plegen en de nodige middelen vrij te maken om deze permanenties in te voeren en te behouden.

Eerdere aanbevelingen (2008):

1. *Het Centrum vraagt te werken aan betrouwbare, transparante, geïntegreerde, homogene en onderling vergelijkbare statistische gegevens over de gesloten centra.*

2. *Het Centrum vraagt de regering om een zo objectief mogelijke kosten-batenanalyse te laten maken van het detentiebeleid ten aanzien van asielzoekers en het verwijderingsbeleid van de vreemdelingen die onwettig in ons land verblijven. Daarbij moeten alle alternatieven voor de detentiemaatregelen worden onderzocht. Deze evaluatie zou aan het parlement moeten worden voorgelegd, om er het voorwerp te zijn van een grondig publiek debat.*

3. *In navolging van aanbeveling 34 van de Commissie Vermeersch II pleit het Centrum voor de oprichting van een 'permanente commissie voor het verwijderingsbeleid'.*

4. *Het Centrum wijst op de verplichting om alle vreemdelingen die het voorwerp zijn van een maatregel van terugdrijving of verwijdering van het grondgebied en van een vrijheidsberovende maatregel nauwkeurige en volledige informatie te verstrekken in een voor hen verstaanbare taal. Ze dienen daarbij te worden ingelicht over zowel de*

draagwijdte van deze beslissingen als de beschikbare mogelijkheden om de gegrondheid ervan aan te vechten. Het Centrum acht het in het bijzonder noodzakelijk de personen die het voorwerp zijn van een beslissing van terugdrijving en vasthouding in het INAD-centrum, stelselmatig op de hoogte te brengen van hun recht om een advocaat te raadplegen en gratis rechtsbijstand te genieten.

5. *Het Centrum roept de wetgever op om de vormvereisten verbonden aan een verzoek tot schorsing bij hoogdringendheid te versoepelen en zo dit rechtsmiddel effectiever en nuttiger te maken.*

6. *Het Centrum beveelt een complete herziening aan van het huidige klachtensysteem in de gesloten centra. Het stelt voor dat het nieuwe systeem aan de internationaal geldende normen voldoet en dat in de mate van het mogelijke het systeem wordt overgenomen voor de mensen die in strafinrichtingen worden vastgehouden conform de 'Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden' van 12 januari 2005. België moet een toegankelijk en open instrument ontwikkelen met alle waarborgen voor de personen in detentie.*

7. *Het Centrum roept de overheid op tot een bredere toepassing van de bepaling m.b.t. de soevereiniteit in de Dublin II-verordening.*

8. *Het Centrum vraagt de Dienst Vreemdelingenzaken om alleen in uiterste nood (bij gebrek aan alternatieven) en steeds rekening houdend met de individuele situatie van de betrokkenen, over te gaan tot de detentie van asielzoekers met het oog op een eventuele over- of terugname door het land dat bevoegd zou zijn voor de behandeling van de asielaanvraag.*

9. *Volgens het Centrum dient de aanwezigheid van ex-gevangenen in de gesloten centra zoveel mogelijk vermeden te worden. Daarom dringt het aan op een betere samenwerking tussen FOD Justitie en DVZ om ervoor te zorgen dat, als na afloop van zijn straf en bij vrijlating voor de betrokken vreemdeling een verwijderingsmaatregel gerechtigd lijkt, die vanuit de gevangenis kan worden uitgevoerd.*

10. *Het Centrum vraagt de Dienst Vreemdelingenzaken om bij de vorming van het personeel van gesloten centra en in het bijzonder van het beveiligingspersoneel nog meer aandacht te besteden aan preventie en een vreedzame aanpak van conflicten.*

11. *Het Centrum vraagt de bevoegde instanties om de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers ook toe te passen in de gesloten centra, en dit zolang de detentie van asielzoekers in de gesloten centra gehandhaafd blijft.*

12. *Het Centrum wenst te benadrukken dat de coaches die gezinnen in open woonunits moeten begeleiden en zo de uitvoering van een verwijderingsmaatregel moeten verzekeren, een statuut moeten krijgen dat voldoet aan de basisbeginselen van het sociaal werk.*

13. *Het Centrum pleit voor een reglementaire omkadering (in het KB van 02/08/2002) van het daadwerkelijke bezoekrecht voor ngo's die de rechten van vreemdelingen bevorderen en beschermen en vraagt om een transparante toelatingsprocedure.*

14. *Het Centrum vraagt dat structurele oplossingen worden uitgewerkt zodat personen in onwettig verblijf die ernstig ziek zijn of ernstige psychiatrische aandoeningen hebben en wegens hun gezondheid niet vastgehouden kunnen worden in een gesloten centrum, op een correcte manier in gespecialiseerde instellingen kunnen worden opgevangen.*

15. *Het Centrum vraagt om in de gesloten centra 'zowel bij het ontwerp als bij de inrichting de indruk van een gevangenisomgeving zoveel mogelijk te vermijden [177]': bij het bouwen en inrichten moet men hiermee rekening houden.*

16. *Het Centrum is voorstander van een versoepeling van het huidige groepsregime in gesloten centra en herhaalt dat*
    > dit regime zich in principe beperkt tot het leven overdag;
    > de noodzakelijke infrastructuur ter beschikking

177 Tiende van de 'Twintig richtlijnen over de gedwongen terugkeer' van het CAHAR (the Ad hoc Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons), op 9 mei 2005 goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

van de bewoners moet worden gesteld om aan hun privacynoden tegemoet te komen;
> de wet van 15 december 1980 toelaat dat de personen die in de gesloten centra worden vastgehouden, 'arbeid mogen verrichten tegen vergoeding.'[178]

17. *Het Centrum pleit ervoor dat de afzondering om 'veiligheidsredenen' strikt wordt gereglementeerd en dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen afzondering om 'veiligheidsredenen', afzondering als 'tuchtmaatregel' en afzondering om 'medische redenen'. Wat deze laatste categorie betreft, moet men de persoon in kwestie voor de afzondering aan een medisch onderzoek onderwerpen, in overeenstemming met het arrest van de Raad van State van 10 december 2008.*

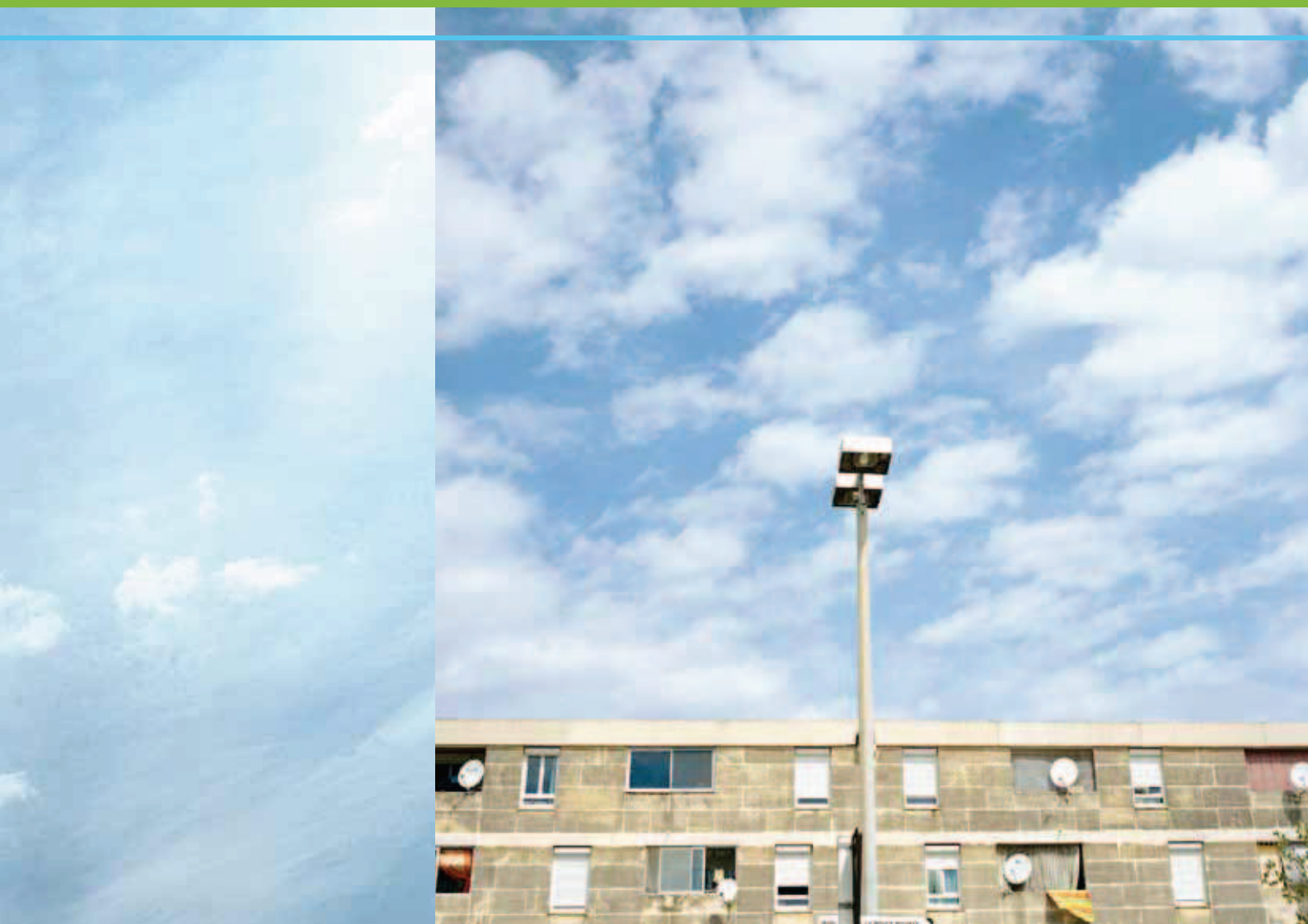
18. *Tot slot herhaalt het Centrum dat mensen die aan de grens worden vastgehouden en door de bevoegde instanties in vrijheid worden gesteld en die bovendien over een paspoort en een visum beschikken waarvan de echtheid en de wijze van afgifte niet worden betwist, in België mogen verblijven zolang hun visum geldig is, te beginnen vanaf de dag van hun vrijlating.*

178 Artikel 74/8 §4 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

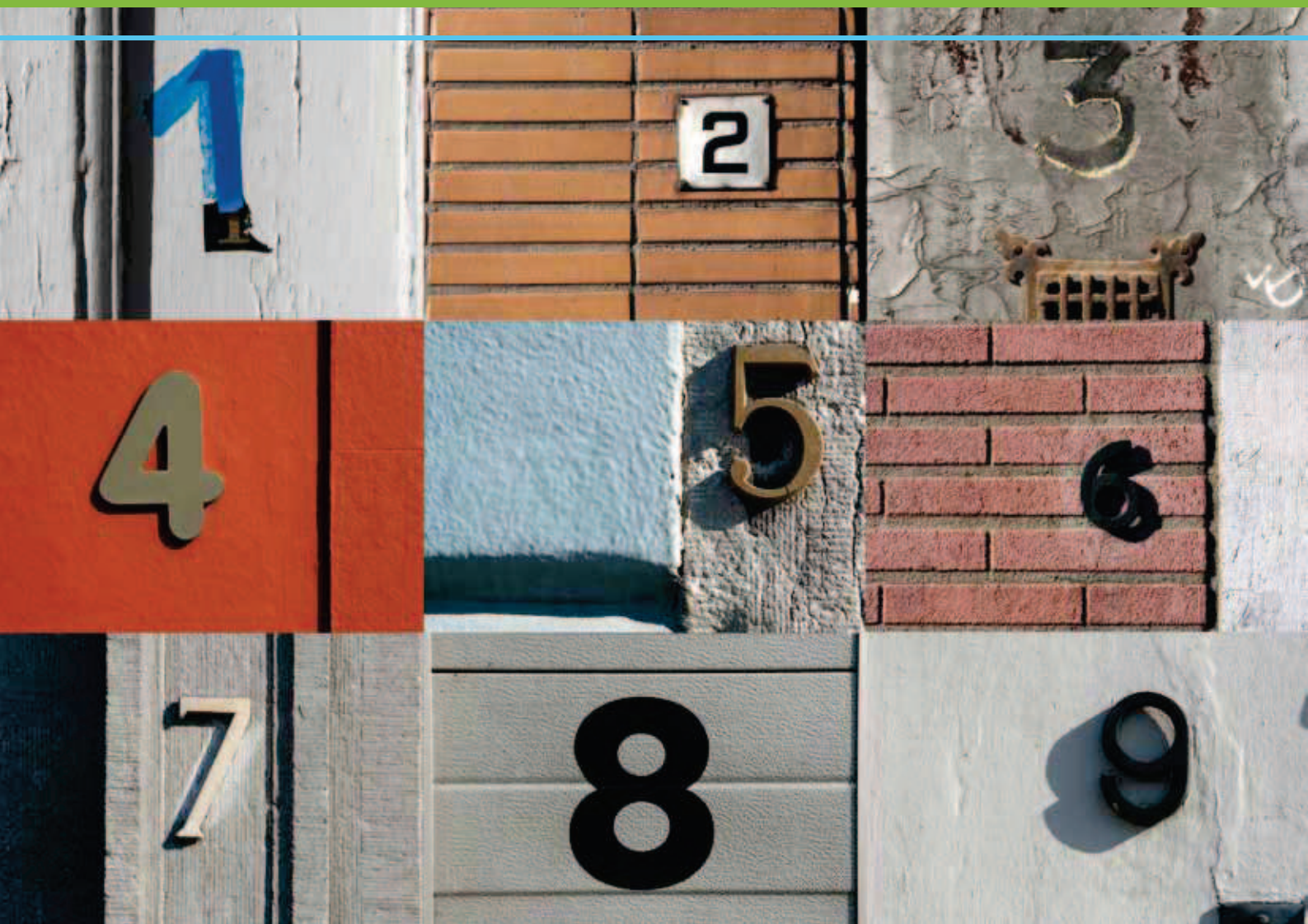
Hoofdstuk 6

VRIJ VERKEER EN ECONOMISCHE MIGRATIE



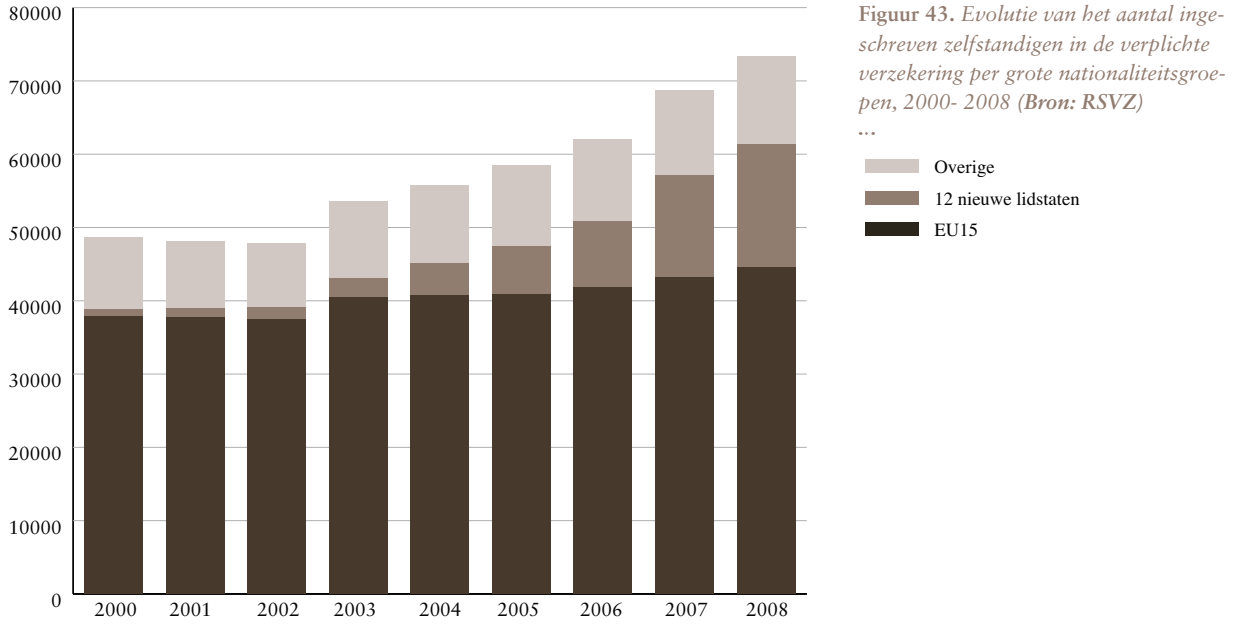


A. CIJFERS EN DEMOGRAFIE



1. Zelfstandige arbeid

Gegevens van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekering der Zelfstandigen (RSVZ) kunnen een idee geven hoeveel zelfstandigen ons land zijn binnengekomen. Het instituut heeft gegevens over het aantal vreemdelingen dat in de loop van het jaar een zelfstandige activiteit uitoefent. In de meeste gevallen schrijven burgers uit de oorspronkelijke EU-lidstaten zich als zelfstandige bij het RSVZ in. Hoewel het aantal ingeschreven burgers uit deze landen blijft stijgen, neemt hun aandeel verhoudingsgewijs af (van 78% van de inschrijvingen in 2000 naar 61% in 2008). Het aandeel van de 12 nieuwe lidstaten van de Europese Unie (de 10 landen die op 1 mei 2004 zijn toegetreden, en Bulgarije en Roemenië die volgden op 1 januari 2007) neemt dan weer voortdurend toe. In 2000 waren deze landen goed voor 2,2% van de inschrijvingen bij het RSVZ; in 2008 is hun aandeel opgelopen tot 23%. Burgers uit deze landen hebben met andere woorden een stevige boost aan de zelfstandige activiteit in ons land gegeven *(figuur 43)*. Het gaat vooral om zelfstandigen uit Polen, Roemenië en in mindere mate uit Bulgarije. Opvallend is dat het aantal inschrijvingen bij het RSVZ een hoge vlucht neemt in het jaar waarin deze landen lid worden van de Europese Unie (2004 voor Polen en 2007 voor Roemenië en Bulgarije).



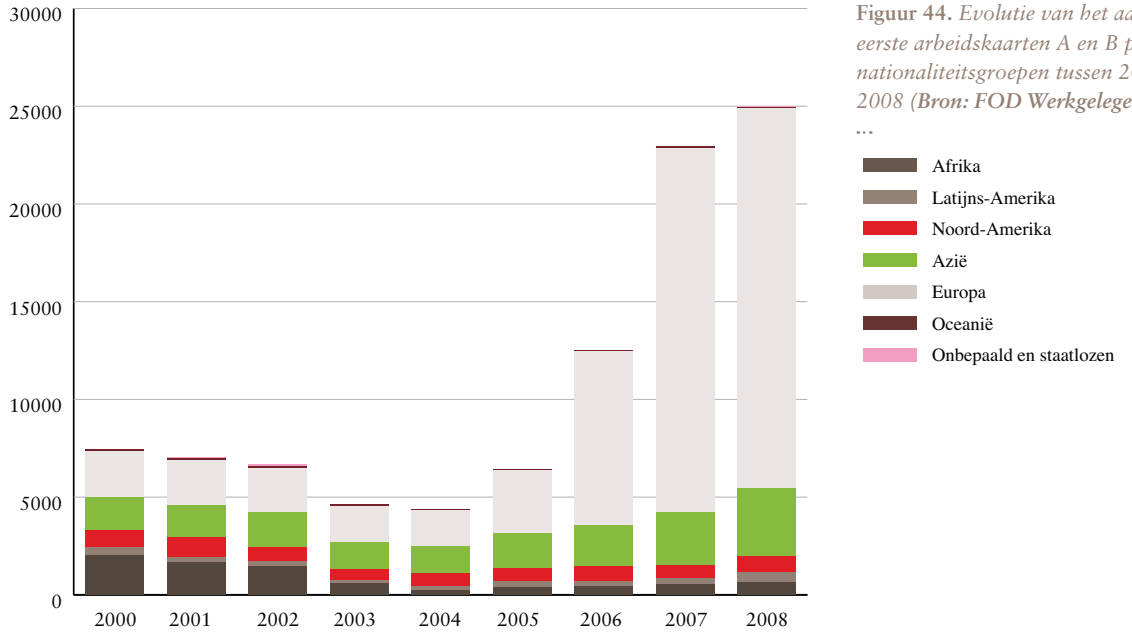
Figuur 43. *Evolutie van het aantal ingeschreven zelfstandigen in de verplichte verzekering per grote nationaliteitsgroepen, 2000- 2008 (**Bron: RSVZ**)*

2. Loonarbeid

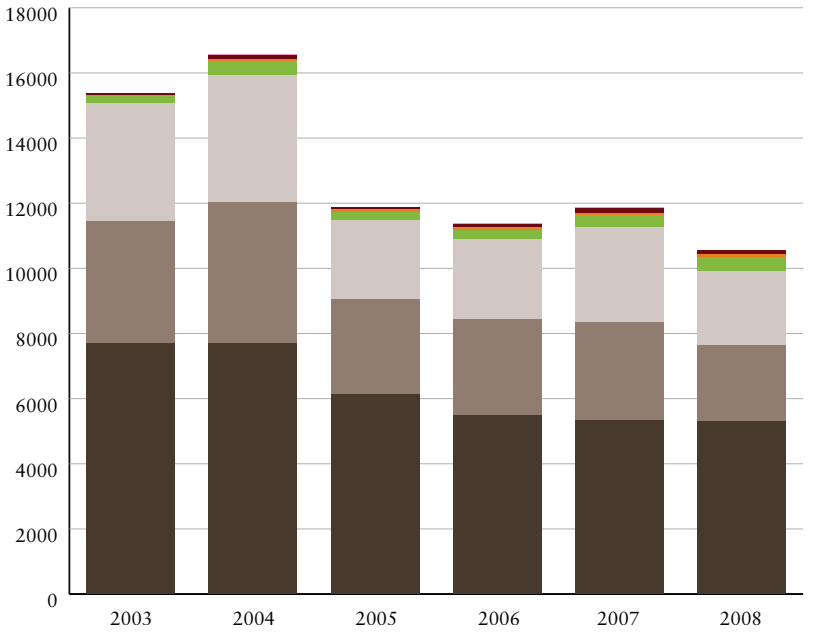
Op bepaalde vrijgestelde categorieën na moeten vreemdelingen die in België willen werken, een arbeidskaart bekomen. Informatie over arbeidskaarten is echter moeilijk bruikbaar door de vele uitzonderingen. Zo hoeven burgers uit de Europese Economische Ruimte geen arbeidskaart aan te vragen om een professionele activiteit uit te oefenen. Onderdanen van nieuwe lidstaten (met uitzondering van Cyprus en Malta) zijn of waren aan tijdelijke beperkingen onderworpen. Voor landen die op 1 mei 2004 lid van de Europese Unie zijn geworden, gelden sinds 1 mei 2009 geen beperkingen meer. Voor Roemenië en Bulgarije gelden zeker nog tot 2011 beperkingen. Voor tewerkstelling in bepaalde knelpuntberoepen worden voor diezelfde landen dan weer wel soepeler regels gehanteerd. Daarom schetsen arbeidskaarten geen volledig beeld van de economische migratie in België. De enige informatiebron om een beeld te krijgen van de instroom van vreemdelingen op de arbeidsmarkt, is het aantal uitgereikte eerste arbeidskaarten A en B[179]. In principe moet de werkvergunning aangemaakt worden voor de werknemer naar België komt. Het recht op arbeid effent met andere woorden het pad voor het recht op verblijf.

Tussen 2000 en 2004 daalt het aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten voortdurend, meer bepaald van 7.467 naar 4.373. Vooral na de invoering van de arbeidskaart C in 2003 volgt een sterke terugval. Dat jaar werden ook minder arbeidskaarten aan Afrikanen afgeleverd: hun aandeel daalt van 21,5% van de eerste afgeleverde arbeidskaarten A of B in 2002, naar 12% in 2003 en 6% in 2004. Afrikanen krijgen wel het vaakst een arbeidskaart C. Tussen 2005 en 2008 neemt het aantal afgeleverde arbeidskaarten aan vreemdelingen fors toe van 6.428 naar 24.980. Deze stijging is vooral toe te schrijven aan Europeanen en in mindere mate ook aan Aziaten. Wat Europa betreft, wordt vooral aan Polen meer arbeidskaarten afgeleverd (1.046 afgeleverde arbeidskaarten in 2004, 7.212 in 2006, 12.792 in 2007 en 12.320 in 2008). In 2004 gaat een kwart van de afgeleverde eerste arbeidskaarten naar Polen. Sinds 2006 zijn zij goed voor minstens de helft van deze kaarten. De stijging in 2007 en 2008 is ook toe te schrijven aan Bulgaren en Roemenen: zij ontvangen 20% van de afgeleverde arbeidskaarten. In de categorie niet-Europeanen neemt in de periode 2003-2008 het aandeel van Indiërs opvallend toe. Wij vragen ons wel af hoe het aantal afgeleverde arbeidskaarten zich zal ontwikkelen nu de Polen sinds 1 mei 2009, zijn vrijgesteld en dus geen arbeidskaart meer hoeven aan

179 Sinds 1 april 2003 kunnen alleen nog arbeidskaarten B als eerste kaart worden uitgereikt. Een arbeidskaart A (die een onbeperkte geldigheidsduur heeft) wordt slechts uitgereikt wanneer een werknemer kan aantonen dat hij vier jaar met een arbeidskaart B heeft gewerkt (of drie jaar wanneer de partner en/of kinderen zich bij de werknemer zijn komen vestigen en wanneer de werknemer burger is van een land waarmee een overeenkomst is afgesloten). Dit type arbeidskaart wordt almaar minder vaak afgeleverd omdat vreemdelingen die de Belgische nationaliteit of het statuut van 'gevestigde vreemdeling' hebben verworven, niet langer een arbeidskaart nodig hebben.

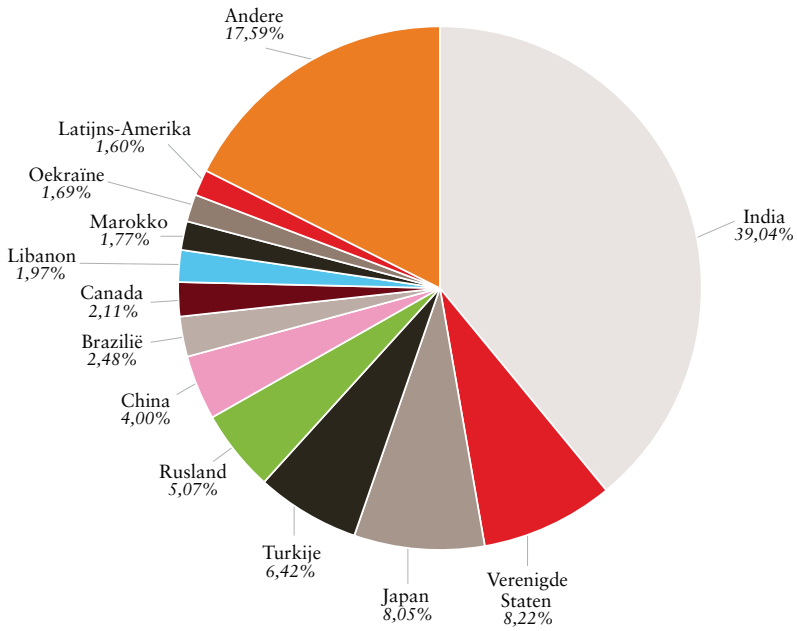


Figuur 44. *Evolutie van het aantal eerste arbeidskaarten A en B per grote nationaliteitsgroepen tussen 2000 en 2008 (**Bron: FOD Werkgelegenheid**)*



Figuur 45. *Evolutie van het aantal eerste arbeidskaarten C per grote nationaliteitsgroepen tussen 2003 en 2008*[1] *(**Bron: FOD Werkgelegenheid**)*

1 In 2003 wordt de arbeidskaart C in het leven geroepen voor vreemdelingen die voorlopig in België verblijven (studenten, asielzoekers die een procedure hebben lopen) en waarvoor de toegang tot het grondgebied niet aan tewerkstelling is gebonden. Deze arbeidskaart garandeert de houder geen werkzekerheid.



Figuur 46. *Belangrijkste nationaliteiten die een visum hebben gekregen in het kader van tewerkstelling of om een zelfstandige activiteit uit te oefenen (**Bron: Visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken**)*

te vragen. Zal dit leiden tot een daling van het aantal afgeleverde arbeidskaarten? Zal de daling beperkt blijven tot het aantal arbeidskaarten dat aan Bulgaren en Roemenen wordt verstrekt of zal de opheffing van beperkingen voor bepaalde groepen een vermindering van het aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten tot gevolg hebben?

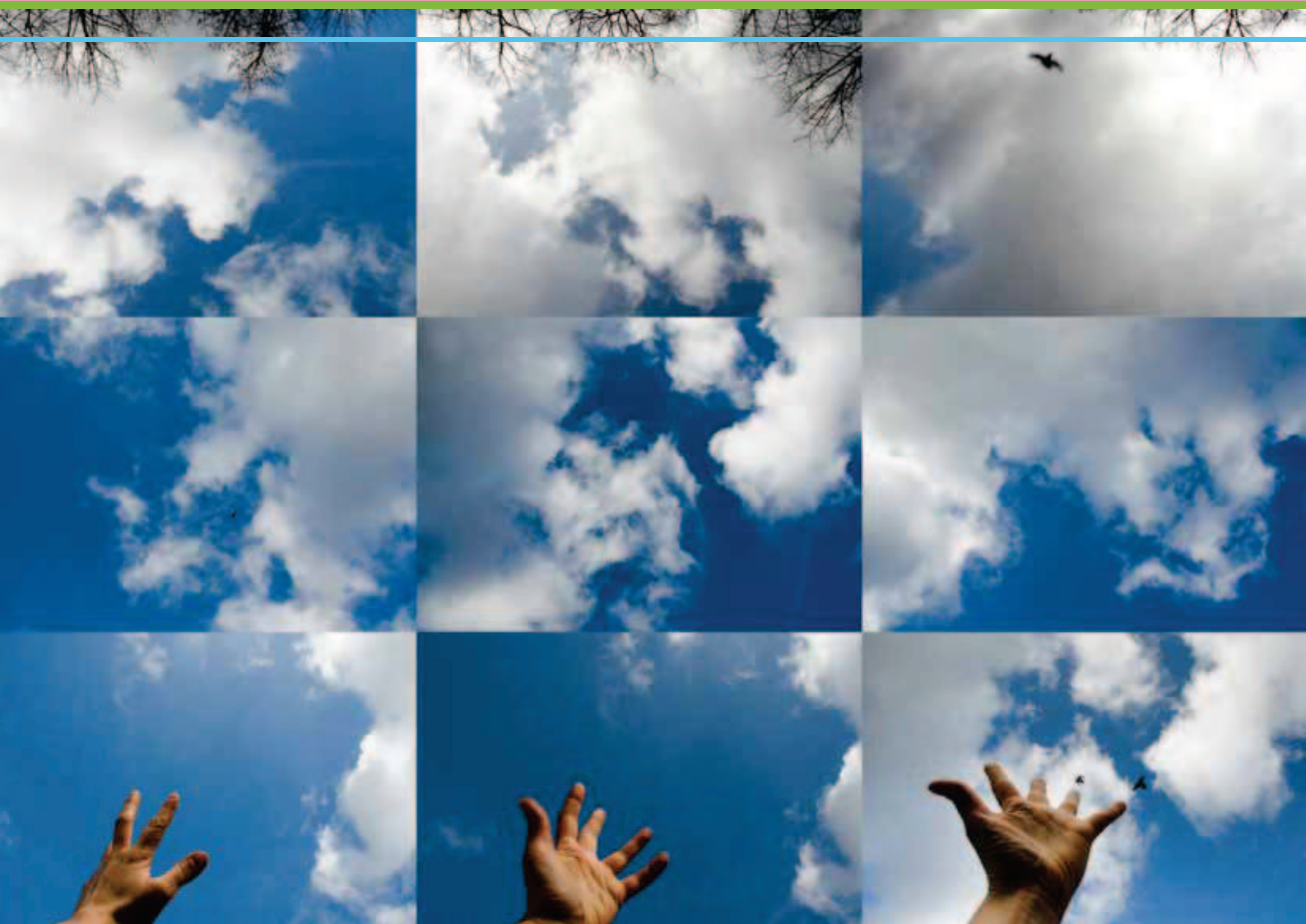
Zoals wij net hebben gezegd, zorgt de invoering van de arbeidskaart C voor een forse daling van het aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten B. Dit type arbeidskaart is bestemd voor personen die maar een beperkte periode in België mogen verblijven, zoals studenten of asielzoekers die een ontvankelijke aanvraag hebben ingediend. Bij een arbeidskaart C effent het recht op verblijf het pad naar het recht op werk.

Met respectievelijk 15.379 en 16.561 vergunningen ligt het aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten C het hoogst in 2003 en 2004. Vanaf 2005 schommelt het aantal arbeidskaarten C dat jaarlijks wordt afgeleverd tussen 10.500 en 11.900, een duidelijke daling ten opzichte van de eerste twee jaren. Met de herziening van de asielprocedure op 1 juni 2007 verdwijnt de stap van de ontvankelijkheid. Die ontvankelijkheid is echter een voorwaarde om een arbeidskaart C te verlenen aan personen die internationale bescherming aanvragen. Waarschijnlijk heeft deze herziening gevolgen gehad voor de aflevering van arbeidskaarten C wat de daling in 2008 kan verklaren.

Met een aandeel tussen 45% tot 50% van de afgeleverde arbeidskaarten C zijn het vooral Afrikanen die van dit type arbeidskaart genieten, gevolgd door de Aziaten en de Europeanen (tussen 20% en 25% van het aantal arbeidskaarten dat elk jaar wordt uitgereikt).

Sommige gegevens, zoals die van de FOD Buitenlandse Zaken over afgeleverde visa van lange duur, zeggen onrechtstreeks iets over legale migratiemotieven. Los van de beperkingen die aan deze gegevensbron zijn verbonden, werden 3.445 visa (of 13,7% van alle visa van lange duur) afgeleverd met het oog op tewerkstelling en 98 visa om als zelfstandige aan de slag te gaan. In vergelijking met het voorbije jaar blijft het aantal visa dat voor deze doeleinden werd afgeleverd, vrijwel constant, terwijl het totaal aantal afgeleverde visa stijgt. Arbeid als migratiemotief was in 2008 met andere woorden minder belangrijk dan in 2007. In 2008 kregen Indiërs 39% van de visa voor tewerkstelling of om als zelfstandige aan de slag te gaan, tegenover 33% het jaar voordien. Daarna volgen de Amerikanen en de Japanners met elk 8% van de werkvisa, terwijl die beide groepen in 2007 goed waren voor een aandeel van 11%. Deze drie nationaliteitsgroepen waren in 2008 samen goed voor meer dan de helft van de afgeleverde werkvisa. Met amper 2% van de afgeleverde werkvisa is Marokko het eerste Afrikaanse land in termen van aantal burgers dat een verblijfsvergunning heeft ontvangen om in België te werken.

B. UITDAGINGEN



I. Economische migratie - Achtergrond en UNDP-rapport

I.1. Inleiding

Het thema 'economische migratie' kon in 2008 op heel wat belangstelling van de politiek en van de media rekenen. Helaas stak de financiële en economische crisis eind 2008 en heel 2009 stokken in de wielen en werd de hele problematiek naar de koelkast verwezen. Tewerkstelling en veiligheid werden de nieuwe ordewoorden en er kwamen strenge maatregelen om de nefaste gevolgen van de crisis voor de tewerkstelling te bestrijden, waardoor een populatie die minder dan ooit geneigd was om voor economische migratie te kiezen, met onzekerheid werd bedreigd. Hoewel in het regeerakkoord een debat over economische migratie en onderhandelingen over dit thema met de gewesten en de sociale partners zijn opgenomen, lijkt het hele onderwerp op zijn zachtst gezegd niet meer prioritair. Enige uitzondering vormen de regularisatiemaatregelen die op 19 juli 2009 werden genomen en onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid bieden om een verblijfstitel en een werkvergunning te krijgen[180].

Toch zal de kwestie van georganiseerde economische migratie blijven wegen op het migratiebeleid van de zogenaamde gastlanden. De crisis is immers tijdsgebonden en als de economie weer opleeft, zal de vraag naar arbeidskrachten opnieuw bovenaan de agenda staan. Bovendien heeft de crisis ook lelijk huisgehouden in de vertreklanden waardoor daar de populatie toeneemt die wil vertrekken naar een land waar hen een minder hard leven wacht. Tot slot is er nog het demografische probleem waarmee heel wat Europese landen te kampen hebben. Dit wordt wellicht een van de grootste uitdagingen voor de beleidsmakers om een evenwicht te vinden tussen inkomsten en uitgaven en tussen de actieve en de inactieve bevolking. Je hoeft geen bolleboos te zijn om tot de slotsom te komen dat proactieve migratie wordt bestudeerd als een mogelijke oplossing voor dit probleem, ongeacht de openbare opinie.

I.2. Voorwaarden voor een economische migratie

Deze vorm van migratie kan in theorie voordelen opleveren voor zowel de migrant als voor de gastmaatschappij, vooral op het vlak van innovatie en productiviteit. De migratie biedt mensen de mogelijkheid om zich te specialiseren en hun eigen troeven en talenten optimaal uit te spelen; migranten kunnen ook de aanzet geven voor meer innovatie. Door gegevens over stromen, stocks, de soort banen, de gewerkte uren en het bijeengebrachte kapitaal uit 74 landen te vergelijken, komt het UNDP zelfs tot de conclusie dat *"immigratie voor meer tewerkstelling zorgt, dat ze geen nadelige gevolgen heeft voor autochtonen en dat ze logisch leidt tot investeringen. (…) Op korte termijn doet de demografische groei als gevolg van de migraties het reële BNP per inwoner naar rato van één op één stijgen (wanneer met andere woorden de bevolking door de immigratie met 1% aangroeit, stijgt ook het BNP met 1%)*[181]." In maart 2009 heeft het Centrum een verslag voorgesteld van de drie conferenties over economische migratie die het in de loop van 2008 samen met de Koning Boudewijnstichting heeft georganiseerd. U kunt het verslag inkijken op de website van het Centrum. Wij onthouden de volgende elementen die ook in het rapport van het UNDP uit 2009 aan bod komen en die stuk voor stuk noodzakelijke voorwaarden zijn om een economisch migratiebeleid te kunnen voeren:

1.2.1. De noodzaak om de noden te bepalen

Deze lastige vraag is duidelijk minder aan de orde in een periode van economische crisis. Het ontbreken van een duidelijk antwoord wijst echter op een niet te verwaarlozen probleem, namelijk de moeilijkheid om de kosten en baten van migratie te bepalen. Dit kan alleen door gegevens te vergaren waarover wij vandaag niet beschikken. In de eerste plaats is er voortdurend nood aan objectieve informatie over de behoeften van de arbeidsmarkt om een economisch migratiebeleid te kunnen uitstippelen. Ook de sociale partners zijn het hierover eens, maar kiezen voor een andere benadering. Alleen door samen met de sociale partners de bestaande knelpunten op de arbeidsmarkt in kaart te brengen en daarbij ook rekening te houden met andere factoren (aanwezigheid van mensen zonder papieren, bestrijding van discriminatie, interne mobiliteit, enz.) kan een beleid worden uitgestippeld dat op de noden is afgestemd.

180 Zie p. 80.

181 United Nations Development Program (het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties), Wereldrapport over de menselijke ontwikkeling 2009, p. 94.

bestaande knelpunten op de arbeidsmarkt in kaart te brengen en daarbij ook rekening te houden met andere factoren (aanwezigheid van mensen zonder papieren, bestrijding van discriminatie, interne mobiliteit, enz.) kan een beleid worden uitgestippeld dat op de noden is afgestemd.

De andere invalshoek om de noden te bepalen, is natuurlijk de demografische kwestie. Volgens het UNDP zullen er in 2050 overal ter wereld - behalve in Afrika - meer 60-plussers zijn dan kinderen jonger dan 15 jaar. Hoewel migratie niet het enige antwoord is op het aankomende probleem met de sterk dalende actieve bevolking, lijkt het zonneklaar dat deze statistische feiten *"pleiten voor een versoepeling van de maatregelen die de komst van immigranten in de weg staan."* Het rapport wijst ook op een mogelijk sterke complementariteit tussen de capaciteiten van de lokale bevolking en die van de migranten. De uitdaging bestaat erin om deze complementariteit zo goed mogelijk te benutten. Ter informatie wijzen wij op het bestaan van *"een consensus dat laaggeschoolde migranten doorgaans een goede aanvulling vormen op de arbeidskrachten in Europa*[182]*"*, omdat ze mobieler zijn en omdat ze bereid zijn om werk uit te voeren dat autochtonen niet meer willen doen, hoewel er veel vraag naar is. Wij denken bijvoorbeeld aan kinderopvang en het verzorgen van bejaarden.

1.2.2. De noodzaak om migranten op de hoogte te brengen

Tot welke migranten moet het beleid zich richten en hoe moet dit gebeuren? Ieder economisch migratiebeleid moet erover waken om België administratief aantrekkelijker te maken voor migranten, ongeacht hun opleidingsniveau. Kandidaat-migranten zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de bestaande wettelijke manieren om naar België te migreren. Zowel het Centrum, de Koning Boudewijnstichting en het UNDP beschouwen transparantie als een absolute vereiste voor een open en rechtvaardig economisch migratiebeleid. Het ontbreekt overigens niet alleen aan informatie voor laaggeschoolde werknemers, maar ook voor hooggeschoolden, die zelfs vandaag al meer kans hebben om in België werk te vinden.

182 UNDP, op. cit., p. 96.

1.2.3. Legale migratiekanalen openstellen voor laaggeschoolde werknemers

België en de Europese Unie hebben met de toekomstige 'Blue card'-richtlijn al vooruitgang geboekt wat betreft de migratie van hoogopgeleide personen. Misschien moet er ook nagedacht worden over het creëren van migratiemogelijkheden voor minder hoogopgeleide personen. Hoewel dit thema volgens de beschikbare gegevens uiterst belangrijk is, stellen wij echter vast dat het nauwelijks zijn weg weet te vinden naar de politieke agenda. Europa verschilt hierin nauwelijks van de rest van de wereld[183]: overheden tonen zich welwillend tegenover migranten met hoge inkomens en argwanend tegenover laaggeschoolde migranten. Ze vrezen dat deze stromen de werkgelegenheidsgraad en de lonen onder druk zullen zetten. En net daar wringt het schoentje.

Voor een dergelijke openheid pleiten immers argumenten die zowel verband houden met de gastlanden (demografische schok, verouderende bevolking) als met de vertreklanden (de huidige migratie betreft alle opleidingsniveaus). Door migranten aan te trekken van allerhande niveaus en met uiteenlopende opleidingen, kan het hoofd worden geboden aan het probleem van de braindrain. Wellicht leidt het - deels - openstellen van migratiekanalen voor lager opgeleide personen ertoe dat ze gemakkelijker voor legale migratie zullen kiezen. Als eerste van zes manieren om te komen tot een betere menselijke ontwikkeling, pleit het UNDP ervoor *"om de legale kanalen die personen de mogelijkheid bieden om in het buitenland werk te zoeken, te liberaliseren en te vereenvoudigen."* Het stelt twee manieren voor om legale toegangsmogelijkheden aan te reiken[184]: een eerste manier is het uitwerken of versterken van programma's voor seizoensarbeid in de landbouwsector of de toeristische sector. In enkele landen hebben dergelijke programma's al goede resultaten opgeleverd (Spanje, Nieuw-Zeeland). Of een project succesvol wordt, hangt onder meer af van de betrokkenheid van werkgevers en vakbonden en van een goede samenwerking tussen de overheden van het herkomst- en het bestemmingsland. Een tweede manier bestaat erin om meer visa uit te reiken aan laaggeschoolden wanneer de plaatselijke arbeidsmarkt daarom vraagt. Hierbij moeten zoals eerder aangehaald enkele 'goede praktijken' worden

183 UNDP, op. cit., p. 3.

184 UNDP, op. cit., p. 5.

toegepast. Zo moeten migranten het recht hebben om van werkgever te veranderen, ook wel overdraagbaarheid van werk genoemd; ze moeten de mogelijkheid krijgen om hun verblijf te verlengen en een permanente verblijfstitel aan te vragen en, zolang hun visum geldig is, gemakkelijker de terugreis kunnen maken, met als eventuele waarborg de toelating om bepaalde sociale uitkeringen over te dragen, zoals Zweden dat heeft gedaan. Wij wijzen er hier op dat het idee van overdracht van sociale rechten in België door het CNCD wordt overgenomen[185], hoewel dit zeker niet door iedereen wordt gedragen en het met bepaalde moeilijkheden gepaard gaat.

Deze openheid zal wellicht gekoppeld worden aan quota - het UNDP heeft het over een 'drempel' voor aanvaarde immigratie die op de werkelijke behoeften van de arbeidsmarkt is afgestemd - en vergt een betere inachtneming van de fundamentele rechten van migranten.

1.2.4. De noodzaak van een individuele follow-up

Sommige landen, zoals Canada, zetten een individuele begeleiding van de migrant op[186]. Die begint al voor de aankomst en loopt door tot het verwerven van het staatsburgerschap. Deze procedure bewijst dat migratie en integratie hand in hand kunnen gaan wanneer voldoende aandacht aan elke stap wordt besteed. Bij een dergelijke individuele begeleiding moet men oog hebben voor professionele kwaliteiten, maar ook informatie verstrekken zodat de migrant snel de nationaliteit kan verwerven en kan genieten van alle rechten die daaruit voortvloeien.

1.2.5. Inachtneming van de grondrechten

Arbeidsmigranten hebben grondrechten die niet helemaal worden nageleefd. Er bestaan echter internationale hulpmiddelen die de eerbiediging ervan in de hand kunnen werken, zoals Resolutie 45/158 van de Verenigde Naties over de rechten van arbeidsmigranten en hun gezinsleden, die door België - en de meeste andere gastlanden - niet is geratificeerd. Verder is er nog de internationale IAO-conventie C143 over migraties in situaties van misbruik en over het bevorderen van gelijke kansen en een betere behandeling van arbeidsmigranten. In het eerder aangehaalde rapport wijst het UNDP op het belang van de inachtneming van de rechten, vooral wat betreft gelijke verloning, het recht op collectieve onderhandelingen, het recht niet te worden onderworpen aan willekeurige detentie, enz. Het benadrukt ook dat de regering van het gastland ervoor moet zorgen dat deze rechten worden geëerbiedigd en dat in overleg met werkgevers, vakbonden en ngo's hierover ook informatie moet worden verstrekt[187].

1.2.6. Een gezamenlijk beleid met de vertreklanden

Verschillende landen hebben een bilaterale samenwerking met bepaalde vertreklanden over economische migratie (zoals Spanje met West-Afrika). Deze samenwerking kan leiden tot een beleid dat rekening houdt met de behoeften en noden van de beide partijen, maar laat ook toe om de overdracht van bepaalde sociale rechten te regelen in het kader van tijdelijke en circulaire migratie. Bovendien moet economische migratie altijd hand in hand gaan met ontwikkelingssamenwerking in de herkomstlanden. Cijfers over transfers door migranten leren ons dat het volume van officiële transfers naar ontwikkelingslanden in 2007 vier keer hoger ligt dan het bedrag dat de overheid aan ontwikkelingshulp besteedt[188].

1.2.7. Betrokkenheid van de publieke opinie

De publieke opinie speelt een belangrijke rol. Zij bepaalt in veel grotere mate dan kerngegevens en statistieken of de overheid soepel of streng optreedt. Vooral in tijden van economische crisis ligt het thema migratie erg gevoelig in de publieke opinie. Vele autochtonen vrezen immers voor hun baan of hebben angst voor loonverlies. Het UNDP vindt deze vrees ongegrond: *"Als de capaciteiten van migranten een aanvulling zijn op die van de lokale bevolking, hebben beide groepen hier baat bij*[189]*."* Toch kunnen wij er niet omheen dat

185 Zie '*Welk economisch migratiebeleid voor België? - Verslag van drie debatten*', p.51.

186 Ibid., p. 19.

187 UNDP, op. cit., p. 114.

188 In sommige landen loopt dit verschil nog hoger op. Zo lag in 2007 het bedrag van transfers twaalf keer hoger dan de steun die het land uit het buitenland ontving. Zie UNDP, op. cit., p. 87.

189 UNDP, op. cit., voorwoord.

er bij de bevolking heel wat onzekerheid is over economische migratie. Op basis van de enquête European Social Survey uit 2002 stelt het UNDP vast dat "*tot 50% van de Europese bevolking zich zorgen maakt over de netto begrotingslast die migranten uitmaken. De personen die zich het meeste zorgen maken, vinden wij terug bij de laaggeschoolden, ouderen en/of werklozen*[190]." De toestand van de arbeidsmarkt bepaalt in grote mate hoe de publieke opinie tegen deze kwesties aankijkt. Een krappe arbeidsmarkt leidt tot een negatieve houding ten aanzien van migratie[191]. Als men duurzame hervormingen op het vlak van migratie wil doorvoeren, moet de publieke opinie de nodige aandacht krijgen[192]. Zoals wij in ons Jaarverslag Migratie 2008 al hebben vermeld, heeft de manier waarop een land omgaat met vreemdelingen een rechtstreekse impact op de strijd tegen xenofobie[193]. Dit vergt niet alleen bewustmakingscampagnes en concrete acties om de meerwaarde van migratie aan te tonen. Volgens het UNDP bestaat de belangrijkste manier erin om de migratie beter af te stemmen op de vraag van de plaatselijke arbeidsmarkt, om hierbij ook de nodige aandacht aan laaggeschoolden te besteden en om te zorgen voor het uitwerken van transparante en efficiënte overgangsmaatregelen met het oog op een permanent verblijf.

190 UNDP, op. cit., p. 98.

191 Zie p. 171.

192 'Hervorming is enkel mogelijk wanneer maatregelen worden genomen om de autochtonen gerust te stellen zodat ze migratie niet langer zien als een persoonlijke bedreiging of als een bedreiging voor hun samenleving.' (UNDP, op. cit., p. 123).

193 Zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p.7.

2. De Europese 'Blue Card' op de rails

2.1. Voorgeschiedenis

De richtlijn m.b.t. de invoering van een 'Blue Card' in de Europese Unie, naar analogie met de Amerikaanse 'Green Card', is uiteindelijk op 25 mei 2009 door de Ministerraad goedgekeurd. De lidstaten hebben nu tot 19 juni 2011 de tijd om ze in nationale wetgeving om te zetten. Met de goedkeuring komt een einde aan een lang proces dat jaren geleden van start is gegaan.

Het hoofdstuk over een globaal, dynamisch migratiebeleid in het op 2 december 2009 goedgekeurde Stockholm-programma[194] geeft m.b.t. economische migratie voorrang aan het uitstippelen van een gezamenlijk beleid dat afgestemd is op de behoeften van de nationale arbeidsmarkt. Economische migratie moet de concurrentiekracht en de leefbaarheid van de economie verhogen. Daarom vraagt de Raad de Unie om te streven naar flexibele toelatingsprocedures die beantwoorden aan de prioriteiten, behoeften, aantallen en volumes die elke lidstaat heeft vastgelegd en die migranten de mogelijkheid bieden om het maximum te halen uit hun bekwaamheid en hun vaardigheden. De Raad wijst ook op de noodzaak aan een betere beoordeling van de doeltreffendheid van het migratiebeleid in termen van integratie om te bepalen welke profielen de Europese arbeidsmarkt nodig heeft.

Eind 2006 kwam de Commissie met een voorstel om kennismigratie naar de Europese Unie te bevorderen[195] en dit door de invoering van een werkvergunning voor hoogopgeleide werknemers van buiten de EU. Als variant van de Amerikaanse 'green card' wordt dit de Europese 'blue card' genoemd. Het achterliggende idee is dat deze immigranten direct aan het werk kunnen en daarmee een gunstige invloed hebben op onze economie en een deeloplossing bieden voor de bevolkingsvergrijzing. Er wordt steeds op gewezen dat de EU sterk achterloopt op onder andere Australië, de VS en Canada met pogingen hooggekwalificeerd buitenlands personeel aan te trekken.[196]

De Richtlijn 2009/50/EG van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan werd op 25 mei 2009 aangenomen.[197] Dit is de basistekst die de Europese Blue Card introduceert.[198] De voorgestelde 'Single Permit'[199] Richtlijn van de Raad is nog niet goedgekeurd door de Raad. Deze 'horizontale' richtlijn zou van toepassing zijn op alle migranten die naar de EU komen om te werken en geeft hen bepaalde basis socio-economische rechten.

2.2. Inhoud en criteria van de Richtlijn 2009/50/EG

Naast een 'Blue Card' blijven ook de nationale regelingen bestaan. Kennismigranten mogen kiezen tussen bijvoorbeeld de Belgische of de Europese werkvergunning. De Europese Blue Card houdt evenwel meer mobiliteitsmogelijkheden in voor de arbeidsmigranten die onder bepaalde voorwaarden ook in andere landen van de EU kunnen werken. Bijvoorbeeld enkele bijzonderheden:

» Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken doen niet mee. Beginsel van communautaire preferentie - De definitie van communautaire preferentie is overgenomen uit een resolutie van de Raad van Europa van 20 juni 1994. De behandeling gebeurt niet langer op basis van de nationaliteit, maar op basis van de verblijfsstatus. Dit beginsel wordt ook in de Belgische wetgeving toegepast, omdat een buitenlandse werknemer in principe slechts een arbeidsvergunning en een arbeidskaart B krijgt (uitzondering voor 'hoogopgeleiden') nadat een onderzoek van de Belgische arbeidsmarkt heeft plaatsgevonden (artikel 8 van het KB van 9 juni 1999).

» De Richtlijn is uitsluitend van toepassing op derdelanders die een aanvraag indienen om toegang te krijgen tot het grondgebied van een lidstaat met het oog op een hooggekwalificeerde baan (vluchtelingen en gezinsherenigers kunnen er geen beroep op doen).

194 Doc 17024/09, p. 63.

195 COM (2005) 669 *"beleidsplan legale migratie"*, dd. 21 december 2006.

196 De EU trekt momenteel niet meer dan 1,72% buitenlands hooggekwalificeerd personeel aan. In landen als Australië is dat bijna 10 procent, in Canada ruim 7 procent, 5.3 in Zwitserland en 3.2% in de Verenigde Staten.

197 Dit was na verschillende maanden vertraging: de Raad zou zich initieel op 8 december 2008 over dit voorstel buigen maar door omstandigheden werd deze datum een aantal keer verschoven. (Tsjechië had de zaak geblokkeerd totdat zijn eigen burgers toegang tot de Europese markt zouden verkrijgen).

198 Verder wil de Europese Commissie een gemeenschappelijke regeling voor seizoenarbeiders en betaalde stagiaires en ten slotte een versoepeling van de bewegingsruimte voor werknemers van multinationale ondernemingen die intern worden overgeplaatst.

199 De Single Permit Richtlijn van de Raad betreft (1) één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en (2) een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven. COM (2007) 638 final.

» Verzoekers moeten een geldige arbeidsovereenkomst of een bindend aanbod van een hooggekwalificeerde baan, voor ten minste een jaar in de betrokken lidstaat voorleggen.
» Het loon dat zal worden ontvangen moet minstens anderhalf keer[200] hoger liggen dan het gemiddelde brutojaarloon in de desbetreffende lidstaat.[201]
» Lidstaten kunnen quota's instellen.
» Lidstaten kunnen een Blue Card weigeren (of weigeren te verlengen) ingeval de betrokken vacature zou kunnen worden vervuld door een nationale of communautaire arbeidskracht of reeds aanwezige derdelanders, en om brain drain in de landen van oorsprong tegen te gaan ('ethical recruitment standards').
» Een belangrijk onderdeel is het harmoniseren van de aanvraagprocedure. (beslissing binnen 90 dagen,…)
» Geldigheidsduur voor de Europese Blue Card ligt tussen één en vier jaar. Indien de arbeidsovereenkomst een kortere looptijd heeft, wordt de Europese Blue Card afgegeven voor of verlengd met de duur van de arbeidsovereenkomst plus drie maanden.
» De Blue Card houder moet na 3 maanden werkloosheid terugkeren (hij/zij heeft dus 3 maanden tijd om een andere betrekking te zoeken die aan de criteria voldoet).
» De Blue Card houder opent een recht op gezinshereniging na verloop van een bepaalde tijd.
» Gelijke behandeling geldt op sociaal en economisch gebied.
» Na 18 maanden verblijf in een lidstaat kan de Blue Card houder verhuizen naar een andere lidstaat waar hij een hooggekwalificeerde baan heeft versierd.

I.3. Besluit

De Blue Card is een belangrijke stap op weg naar de erkenning van een zekere legale migratie. Gelet op het grote aantal gediplomeerden dat de Europese Unie elk jaar verlaat, lijkt het ook een noodzakelijk instrument om de EU aantrekkelijker te maken voor hoogopgeleiden. Tegelijk is het een poging om de rechten van de betrokkenen, zoals het recht op gezinshereniging, te harmoniseren. De grootste verdienste van de Blue Card bestaat echter in het aanbieden van een legaal kanaal voor economische migratie in de hele Europese Unie. Hiermee wordt een grote stap voorwaarts gezet, ook al doet dit andere vragen rijzen (o.m. over de braindrain) en zal dit ongetwijfeld het pad effenen naar het onderzoek van andere vormen van arbeidsmigratie. Overheden hebben over deze bepaling een consensus kunnen bereiken, omdat ze gunstig aankijken tegen deze specifieke vorm van economische migratie die niet als een gevaar wordt aanzien. Dit betekent niet dat de Europese en Belgische overheden niet hoeven na te denken over een migratiebeleid dat ook rekening houdt met laag- of ongeschoolde migranten die het gros van de migratie uitmaken.

De loonvoorwaarden waaraan arbeidsovereenkomsten met hooggeschoolde werknemers van landen van buiten de EU moeten voldoen opdat zij in aanmerking komen voor een arbeidsvergunning en arbeidskaart B met het oog op een arbeidsmigratie zijn op basis van de huidige Belgische wetgeving minder veeleisend dan de minimumnorm die de Blue Card-richtlijn oplegt. Er zijn op dit ogenblik geen aanwijzingen dat de omzetting van de richtlijn een gelegenheid zou zijn om de Belgische regelgeving op vlak van looneisen strenger te maken dan nu het geval is.

In elk geval zal opnieuw waakzaamheid geboden zijn voor arbeidssituaties op grond waarvan werknemers die in een ander EU-land een Blue Card hebben verworven, nadien door een vorm van detachering via het vrij dienstenverkeer in België aan de slag zullen kunnen.

200 In het voorstel van de Commissie was dit 3 keer het minimum brutoloon in de lidstaat.

201 Voor bepaalde beroepen is het minimum 1.2 keer het gemiddeld brutojaarloon.

3. Langdurig ingezetenen

Tijdens de Raad van Tampere op 15 en 16 oktober 1999 verkondigde de Raad van Europa dat de wettelijke status van derdelanders nauwer moet aansluiten bij dat van Europese staatsburgers. Een persoon die legaal in een lidstaat verblijft en houder is van een verblijfstitel van lange duur, moet in die lidstaat een uniform geheel van rechten krijgen die zo dicht mogelijk aanleunen bij de rechten die burgers van de Europese Unie genieten.

Met de Europese richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 werd de status van langdurig ingezetene ingevoerd. Op voorwaarde dat ze in hun onderhoud kunnen voorzien en een ziekteverzekering hebben, kunnen derdelanders die meer dan 5 jaar wettig in een lidstaat van de Europese Unie verblijven, de status van langdurig ingezetene verwerven. Die status biedt hen een grotere bescherming tegen verwijdering en tegen het afnemen of verliezen van hun verblijfstitel. Deze richtlijn heeft geleid tot wat wij in ons Jaarverslag Migratie 2008 betitelen als het "*zonder twijfel meest vernieuwende feit op het vlak van vreemdelingenrecht van de voorbije jaren.*"

Personen die deze status genieten, hebben recht op een vorm van vrij verkeer, hoewel er meer voorwaarden aan dit recht zijn verbonden dan bij het erkende recht op vrij verkeer voor Europese staatsburgers. Langdurig ingezetenen mogen wel een economische activiteit uitoefenen in een ander EU-land dan het land dat hen de status heeft verleend en ze behouden gedurende 6 jaar het recht om naar dat land terug te keren. De uiteindelijke doelstelling is dat langdurig ingezetenen rechten krijgen die zo dicht mogelijk aansluiten bij de rechten die Europese onderdanen genieten (overweging 2 van de richtlijn).

België heeft deze twee aspecten van de richtlijn omgezet: de erkenning van de status voor personen die al in België verblijven en het recht op vrij verkeer voor langdurig ingezetenen die deze status in een andere EU-lidstaat hebben verworven. De omzetting van dit tweede aspect is echter onvoldoende.

Langdurig ingezetenen kunnen zich alleen als werknemer in België vestigen als ze een arbeidsvergunning en een arbeidskaart B hebben. Bovendien moeten zij kunnen aantonen dat zij over voldoende middelen beschikken en een ziekte- en hospitalisatieverzekering hebben. Dit strookt met de richtlijn die stelt dat lidstaten hun arbeidsmarkt mogen onderzoeken voor zij een langdurig ingezetene uit een ander EU-land de toelating geven om hier als werknemer of zelfstandige aan de slag te gaan. Om dit te controleren gebruikt België de arbeidsvergunning en de arbeidskaart. Artikel 38 septies van het koninklijk besluit over de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten stelt echter dat een arbeidsmarktonderzoek niet nodig is wanneer de langdurig ingezetenen uit een andere EU-lidstaat in een zogenaamde knelpuntsector actief zijn[202].

Wanneer een langdurig ingezetene die deze status in een andere EU-lidstaat heeft verkregen, bij het gemeentebestuur een aanvraag indient om zich in België te vestigen, moet de Dienst Vreemdelingenzaken hem of haar uiterlijk 4 tot 7 maanden na zijn of haar aanvraag een antwoord geven. Het verblijf van deze persoon uit een andere EU-lidstaat is met een aankomstverklaring echter maar drie maanden gedekt. Het document dat afgeleverd wordt aan de langdurig ingezetene die vraagt om zich in België te mogen vestigen (Bijlage 41), is immers geen verblijfstitel. Vanaf de 4e maand loopt de langdurig ingezetene het gevaar dat zijn verblijf als onwettig wordt beschouwd. Dit kan leiden tot de intrekking van de arbeidsvergunning of de arbeidskaart die op basis van de geldende wetgeving werd afgeleverd.

Het gevaar is dus niet denkbeeldig dat de Europese regels die deze verblijfsstatus in het leven roepen, een dode letter blijven, omdat administratieve procedures tot grote en zelfs onoverkomelijke verwikkelingen kunnen leiden als gevolg van ontoereikende uitvoeringsmaatregelen.

Het lijkt ons onredelijk dat een persoon die een permanente verblijfstitel heeft in een ander land van de Europese Unie en die een wettelijke procedure doorloopt om zich onder bepaalde voorwaarden in België te vestigen, tijdens de behandeling van zijn verzoek geen tijdelijk document krijgt dat bevestigt dat hij of zij hier legaal verblijft.

202 Zie Jaarverslag Migratie 2008, p.154.

Impact van het Verdrag van Lissabon op het asiel- en migratiebeleid

Voor de ratificatie van het Verdrag van Lissabon behoorden asiel- en migratiemateries tot de zogenaamde 'derde pijler'. Deze pijlerstructuur werd in 1993 met het Verdrag van Maastricht ingevoerd en onderging de voorbije jaren tot en met de ratificatie van het Verdrag van Lissabon heel wat wijzigingen, net als dat het geval was met onderwerpen zoals justitie en interne aangelegenheden. Deze aangelegenheden, die oorspronkelijk tot de derde pijler werden gerekend, worden op Europees vlak volgens de zogenaamde 'intergouvernementele' methode geregeld - met andere woorden op basis van een consensus tussen de lidstaten - ook al werd het Europese Parlement voor bepaalde zaken geraadpleegd.

Het in 1999 geratificeerde Verdrag van Amsterdam creëerde een institutioneel raamwerk om bepaalde bevoegdheden op het vlak van justitie en interne aangelegenheden over te hevelen naar de 'eerste pijler', waar de besluitvorming vooral volgens de communautaire methode gebeurt.

Hierdoor kwamen er geleidelijk aan nieuwe regels op het vlak van asiel en migratie. Volgens de communautaire methode kan de Europese Commissie immers wetsvoorstellen formuleren. De wetteksten worden met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van de Europese Unie goedgekeurd en vervolgens voor medebeslissing aan het Europees Parlement voorgelegd.

Jammer genoeg werden al deze wijzigingen op het vlak van justitie en interne aangelegenheden niet op hetzelfde moment van kracht, zodat heel wat uitzonderingen bleven bestaan. Zo werd in 2001 in het Verdrag van Nice vastgelegd dat alle beslissingen op het vlak van asiel volgens de communautaire methode zullen worden genomen, maar pas na de invoering van de eerste Europese asielwetgeving.

In 2004 besliste de Europese Raad om de medebeslissingsmethode te gebruiken voor de bestrijding van illegale immigratie. Sinds 2005 wordt de medebeslissingsprocedure (Raad EU/Parlement) ook toegepast voor asielkwesties. Voor andere aspecten van het migratiebeleid is echter nog steeds unanimiteit van stemmen tussen de lidstaten vereist: zoals bijvoorbeeld het beleid omtrent de toegang tot het nationale grondgebied voor een verblijf van meer dan drie maanden of de mobiliteit binnen de EU van burgers uit derde landen.

Het Verdrag van Lissabon werd in december 2009 geratificeerd. Wat verandert er op het vlak van de institutionele werking en de besluitvorming op Europees niveau?

Algemeen geldt vooreerst dat beslissingen over asiel en migratie met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van de Europese Unie worden genomen, met medebeslissing door het Europees Parlement. Er blijven wel enkele uitzonderingen, zoals de administratieve samenwerking tussen lidstaten; evaluatieprocedures; beslissingen over het afleveren van identiteitsdocumenten, paspoorten en verblijfstitels, waarvoor specifieke wettelijke procedures gelden.

Ten tweede wordt de bevoegdheid van de Europese Unie op het vlak van asiel en migratie uitgebreid. Zo is de EU op vlak van asiel niet alleen bevoegd om minimumnormen op te leggen voor procedures en opvang, ze heeft zelf volle bevoegdheid om wetgevingen op te stellen. Op andere vlakken blijven de Europese bevoegdheden duidelijk beperkt. Zo moeten lidstaten samenwerken op het vlak van integratie, maar ook niet meer dan dat. Een lidstaat blijft zelf beslissen hoeveel arbeidsmigranten ze toelaat.

Nog een belangrijk gevolg van de ratificering van het Verdrag van Lissabon is dat het Europees Hof van Justitie volle rechtsmacht ('full jurisdiction') krijgt op het vlak van asiel en migratie, waardoor om het even welke rechtbank vanaf nu een prejudicieel geschil aan het EHJ kan voorleggen. Dit zou moeten kunnen leiden tot een groter aantal uitspraken van het EHJ over de interpretatie van de EU-wetgeving op het vlak van asiel en migratie en bijgevolg bijdragen tot een meer coherente

rechtspraak over deze thema's in de verschillende lidstaten.

Een laatste gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie nu in alle lidstaten kracht van wet heeft. Het Handvest heeft ook een grote symboolwaarde en bevat een opsomming van alle rechten waarvan iedereen zou moeten kunnen genieten. In het geheel van het Europese recht en de Europese bevoegdheden biedt het Handvest alle Europese burgers garanties, bijkomende rechten en meer vrijheden. Het Handvest betekent een grote sprong voorwaarts voor de verdediging van de grondrechten van de Europese burgers, maar het houdt geen nieuwe bevoegdheden voor de Unie in.

Het Handvest verleent nieuwe rechten bovenop diegene die in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) zijn vastgelegd: de bescherming van persoonsgegevens, asielrecht, rechtsgelijkheid en nondiscriminatie, gelijkheid tussen vrouwen en mannen, rechten van kinderen en bejaarden en belangrijke sociale rechten, zoals bescherming bij onrechtmatig ontslag, toegang tot sociale zekerheid en sociale bijstand. Alle lidstaten van de Europese Unie hebben het EVRM goedgekeurd en de algemene beginselen van het EVRM zijn sinds de start van het Europese integratieproces in het Europese recht opgenomen.

Andere rechten die al in het EVRM waren opgenomen, krijgen een ruimer toepassingsgebied, zoals het recht op onderwijs en het recht op een onpartijdige rechtbank.

Omdat het Handvest juridisch dwingend is, zal het Europees Hof van Justitie waken over de naleving ervan. Een protocol zal echter de toepassing van het Handvest in het Verenigd Koninkrijk, Polen en Tsjechië beperken.

Dienst Economische Migratie

Sinds 15 september 2008 is binnen de Dienst vreemdelingenzaken de nieuwe 'Dienst Economische Migratie' (SMEDEM) actief. Die dienst werd opgericht net voor in het laatste kwartaal van 2008 de economische crisis uitbrak. Deze dienst fungeert als een centraal contactpunt waar buitenlandse investeerders, ondernemers en werknemers informatie kunnen krijgen. De dienst wil de schakel zijn tussen enerzijds buitenlandse investeerders, ondernemers en werknemers en anderzijds de federale overheid (3 FOD's: Buitenlandse Zaken, Tewerkstelling en Economie), de gewesten, Belgische consulaire en diplomatieke posten, gemeenten en Belgische ondernemingen en werkgevers.

Concreet is de SMEDEM bevoegd voor alle aanvragen voor richtlijnen of informatie van Belgische consulaire of diplomatieke posten in het buitenland of van gemeentebesturen. Het kan gaan om aanvragen van verschillende doelgroepen: buitenlandse investeerders en zakenlui, buitenlandse werknemers met een arbeidskaart B of personen die van deze verplichting zijn vrijgesteld, zelfstandigen met een beroepskaart of personen die van deze verplichting zijn vrijgesteld en gezinsleden van vreemdelingen die tot een van de hierboven vermelde categorieën behoren. De SMEDEM moet de formaliteiten bij consulaire en diplomatieke posten, bij gemeenten, bij de FOD Economie en bij de gewesten vlotter laten verlopen zonder af te wijken van de wettelijke procedures. Bovendien ondersteunt de SMEDEM diplomatieke en consulaire posten in het buitenland en gemeenten bij de behandeling van aanvragen die door de doelgroepen van de dienst zijn ingediend. Zo nodig zorgt de dienst voor een snelle en proactieve verwerking van aanvragen voor visa en verblijfstitels.

Een andere belangrijke taak van de dienst bestaat er ten slotte in om informatie te verschaffen aan werkgevers die in België een buitenlandse werknemer in dienst willen nemen en aan buitenlandse werknemers en zelfstandigen die naar België willen komen om een lucratieve activiteit uit te oefenen. Vanzelfsprekend blijven de diplomatieke en consulaire posten in het buitenland en de gemeentebesturen in België bevoegd om respectievelijk visa en verblijfstitels aan zogenaamde 'economische' migranten af te leveren. De SMEDEM neemt hun taak over en gaat aanvragen proactief behandelen wanneer de posten of gemeentebesturen de gevraagde documenten zelf niet kunnen afleveren omdat niet voldaan is aan de wettelijke voorwaarden, of omdat de tussenkomst van de Dienst vreemdelingenzaken wenselijk is.

De oprichting van de SMEDEM is geen losstaand gebeuren. De federale overheid lijkt het nut in te zien van een betere coördinatie tussen de verschillende instanties die voor economische migratie bevoegd zijn. Het pilootproject Fast Track van de FOD Buitenlandse Zaken is nog zo een initiatief dat de economische betrekkingen met het buitenland vlotter moet laten verlopen. Dankzij dit project genieten buitenlandse investeerders en zakenlui van een actievere ondersteuning door de Belgische consulaire diensten in het buitenland wanneer zij visa aanvragen. Het project kwam er in eerste instantie voor China en India, maar zal wellicht worden uitgebreid. De aanpak die gericht is op een snelle behandeling (binnen één week) en automatisering van de aflevering van visa in het buitenland, is een perfecte aanvulling op de oprichting van een gespecialiseerde dienst voor economische migratie zoals de SMEDEM.

EXTERNE BIJDRAGE:

Economische migratie en strijd tegen uitbuiting

Ludo Beck, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Toezicht op de Sociale Wetten

Sinds jaar en dag is economische migratie een belangrijk gegeven op onze arbeidsmarkt. Sedert 1974 bestaat in België nochtans principieel een migratiestop. Buitenlanders worden enkel op onze arbeidsmarkt toegelaten voor zover een marktonderzoek uitwijst dat er op de interne markt geen geschikte kandidaat is die, zelfs mits een korte opleiding, de vacature kan invullen.

Enerzijds is deze algemene regel verre van absoluut. Binnen de EU is er immers vrij verkeer van werknemers, wat al aan een groot aantal buitenlanders de kans biedt om voor onbepaalde tijd naar België te migreren om economische redenen. Zij mogen hier komen wonen, werken, belastingen en sociale zekerheidsbijdragen betalen net als elke Belgische werknemer. Voor enkele recent toegetreden EU Lidstaten is er tijdens een overgangsperiode nog even geen vrij verkeer van hun werknemers.

Anderzijds wordt dit verbod door mensen uit derde landen veelvuldig omzeild. Zij komen België binnen als toerist, als student of als asielzoeker maar zijn in feite enkel op zoek naar een job in een rijk westers land. Een deel van de arbeidsmigratie kan in kaart worden gebracht. Een ander deel komt terecht in de informele economie van dit land en is dus niet geregistreerd. De meest betrouwbare officiële gegevens over geregistreerde arbeidsmigratie komen uit het aantal afgeleverde arbeidskaarten en de verplichte elektronische meldingen via het 'Limosa'-systeem van de tewerkstelling van gedetacheerde werknemers.

Arbeidskaarten zijn verplicht voor werknemers uit niet EU landen en uit EU Lidstaten waarvoor België in een overgangsperiode nog geen vrij verkeer toelaat. Voor deze werknemers moeten fiscale en sociale zekerheidsbijdragen in België worden betaald. Gedetacheerde werknemers hebben geen arbeidskaart nodig. Een werknemer is gedetacheerd wanneer hij door zijn buitenlandse werkgever tijdelijk naar ons land wordt gestuurd om hier werkzaamheden uit te voeren. Gedetacheerde werknemers blijven onder het sociale zekerheidsstelsel van hun land van herkomst. Gedetacheerde werknemers kunnen enkel uit een zendland komen dat hetzij een EU Lidstaat is, hetzij een ander land waarmee België een sociale zekerheidsakkoord heeft afgesloten.

Deze registratie van gedetacheerde werknemers is verplicht sinds april 2007 en moet gebeuren vóór aanvang van de tewerkstelling. Zij moet de inspectiediensten in staat stellen om een zicht te krijgen op hun tewerkstelling in België en om – daar waar nodig – gerichte controles uit te voeren, teneinde ondermeer illegale detachering en sociale dumping tegen te gaan.

Een algemeen kenmerk van de migranten die toegang zoeken tot onze arbeidsmarkt is het feit dat zij niet vertrouwd zijn met de Belgische wetgeving inzake loon -en arbeidsvoorwaarden. Zij zijn ook makkelijker het voorwerp van onaanvaardbare arbeidsomstandigheden die hun veiligheid en gezondheid bedreigen. Zij ontsnappen veelal aan het gezondheidkundig toezicht en delen de facto niet dezelfde sociale bescherming bij arbeidsongeval of beroepsziekte. Zij zijn vaak een onderdeel van sociale fraudemechanismen en dumping.

Het verblijfsstatuut van derdelanders en ook van de nieuwe EU-onderdanen tijdens de overgangsperiode laat hen niet toe om officieel als werknemer te werken indien zij geen arbeidskaart bekomen. Daardoor worden deze buitenlanders een gemakkelijk doelwit voor uitbuiting. Dikwijls worden derdelanders volledig zwart tewerkgesteld. Voor Europeanen worden dan weer diverse constructies opgezet. Hun feitelijke tewerkstelling onder gezag en tegen betaling wordt niet voorgesteld als een arbeidsovereenkomst, maar men noemt hen onderaannemers of medevennoten. Ook worden een aantal tussenpersonen ingeschakeld waardoor schimmige constructies ontstaan en de werkgever die uiteindelijk van hun diensten gebruik maakt de verantwoordelijkheid voor het naleven van correcte loon- en arbeidsvoorwaarden kan ontlopen. Deze fenomenen zijn in gans de EU een problematische bron van deloyale concurrentie en sociale uitbuiting.

De EU regelgeving voorziet dat gedetacheerden wel moeten tewerkgesteld worden volgens de regels van

de werkstaat maar dat de fiscale en sociale bijdragen die betaald moeten worden ingevolge deze tewerkstelling verschuldigd blijven in het zendland. Dit maakt het voor de, op nationale basis georganiseerde, inspectiediensten in zend- en ontvangststaat wel erg moeilijk om er met kennis van zaken op toe te zien dat de werkgevers hun verplichtingen nakomen zowel wat betreft de correcte tewerkstellingsvoorwaarden zelf als wat betreft de betaling van de juiste bijdragen voor ziekteverzekering, pensioen en andere indirecte sociale beschermingsmaatregelen.

Er is ook een groot verschil inzake verblijfssituatie. De derdelanders komen meestal met het doel zich hier te kunnen vestigen, terwijl de Europeanen (vooral de gedetacheerden) meestal niet in België komen werken met de bedoeling om zich hier met hun gezin te vestigen. Zelfs indien zij hier maanden of jaren aan het werk zijn, dan nog blijft hun thuisbasis in het herkomstland en wisselen zij lange tewerkstellingsperioden af met relatief lange verblijfsperioden bij hun familie. Meestal is het hun bedoeling om in het buitenland in enkele jaren tijd genoeg geld te verdienen om in hun thuisland een betere levensstandaard te verwerven. Dit heeft verstrekkende gevolgen. Door hun blijvende binding met het zendland is de kans klein dat ze hun rechten in het werkland leren kennen. Zij blijven "bezoekers" en zijn bijgevolg moeilijk bereikbaar voor de informatie betreffende hun rechten als werknemer. Zolang er een grote kloof is tussen de levensstandaard in hun werkland en in hun woonland zullen zij ook gemakkelijker minder gunstige arbeidsvoorwaarden aanvaarden dan de plaatselijke bevolking van het werkland omdat de koopkracht van hun verdiende geld in hun thuisland veel hoger ligt. Deze circulaire migratie schept ook een situatie waarin het voor werkgever en werknemer gemakkelijker wordt om fiscale bijdragen te ontduiken, hetgeen voor beiden een korte termijnwinst oplevert. Bovendien beseffen deze circulaire migranten dikwijls niet dat de onvolledige aangifte van hun prestaties aan de sociale zekerheid op lange termijn een negatief effect heeft op hun pensioen, werkloosheid- of ziekte-uitkeringen.

Om sociale uitbuiting in deze situaties tegen te gaan is het van het allergrootste belang dat de verschillende inspectiediensten in zend- en werkland de krachten bundelen en zich niet beperken tot een summier nazicht van de naleving van de reglementering waarvoor zij bevoegd zijn. Een goed voorbeeld hiervan is zoals reeds vermeld de verplichte limosaregistratie voor zelfstandigen, werknemers en stagiairs. Deze melding is ontstaan in het kader van de richtlijn 96/71 betreffende de loon- en arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers, maar gebeurt de facto bij de Belgische sociale zekerheidsinstellingen (RSZ en RSVZ) die in de eerste plaats toezicht houden op de onderwerping aan de sociale zekerheid in de correcte lidstaat, hetgeen zou moeten blijken uit het verplichtte individuele E101 document. Het lijkt evident dat de Limosa melding van de (schijn)zelfstandigen, behalve nazicht van hun E101, toch ook een onmiddellijke aanleiding zou moeten zijn voor de controlediensten van economische zaken om na te gaan of de zelfstandige over de nodige bekwaamheidsattesten beschikt om de aangekondigde activiteit in België te mogen uitvoeren zoals voorzien in de EU richtlijn 2005/36. Zelfstandigen weren of beboeten die hier activiteiten uitoefenen waarvoor ze niet de nodige kwalificaties hebben, lijkt een eerste, maar dikwijls vergeten middel in de strijd tegen de deloyale inzet van schijnzelfstandigen.

Een andere mogelijke piste is de bestrijding van de verboden terbeschikkingstelling. Het is met de huidige formulering van de wetgeving ter zake voor de bevoegde inspectiedienst *"toezicht op de sociale wetten"* bijzonder moeilijk geworden om aan te tonen dat een gebruiker in feite voor een deel het gezag uitoefent op de werknemers die hem worden uitgeleend dat normaal aan de werkgever toekomt. Maar in de fiscale wetgeving zijn wel regels voorzien waarbij een gebruiker de verplichtingen als werkgever moet nakomen voor alle werknemers waarvoor hij de uiteindelijke loonkost draagt. Dit opent perspectieven die niet onbenut mogen blijven.

Eigenlijk zijn deze circulaire migranten een nieuw soort grensarbeiders. Gans het stramien van kortverblijf, langverblijf, vestiging dat in onze verblijfswetgeving is voorzien, staat haaks op hun reële situatie. Zelfs indien zij hier dikwijls meer dan 3 maanden verblijven, is een maatregel als "woonstcontrole" voor de vaststelling van langverblijf in feite niet efficiënt: deze mensen blijven de facto in hun zendlanden wonen en logeren hier enkel tijdelijk. In die zin zou het wellicht ook beter zijn verblijfsregels voor hen te ontwerpen naar analogie met de grensarbeiders uit de omliggende landen.

Immigratie en crisis

Frédéric Docquier, FNRS en IRES (Université Catholique de Louvain)

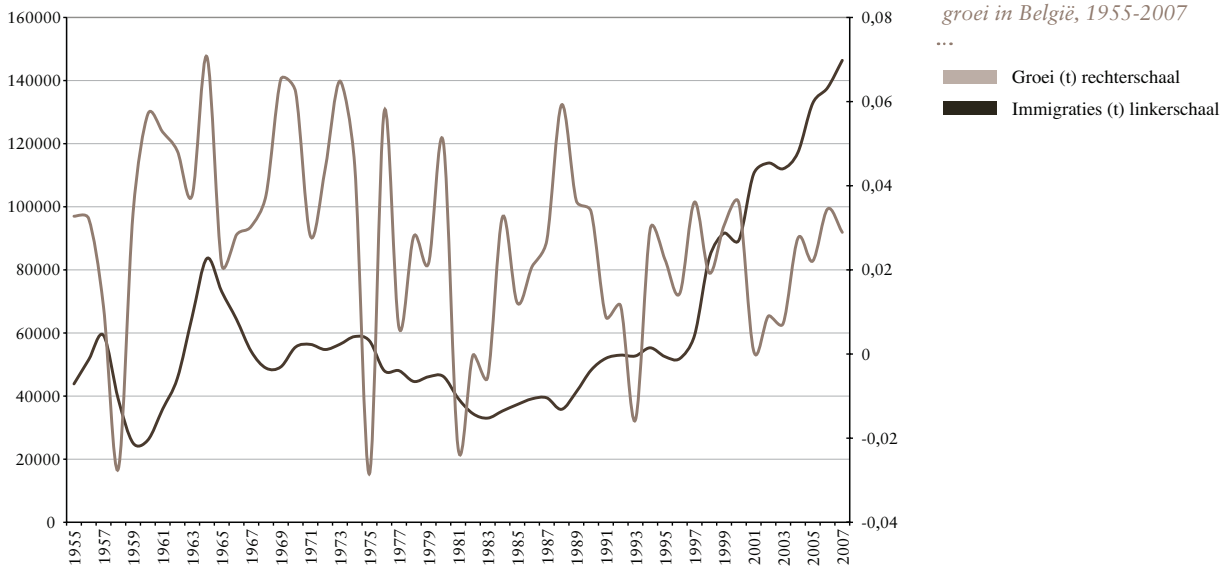
In de tweede helft van 2008 verzeilden de industrielanden in een recessie met grote gevolgen voor de tewerkstelling in heel wat landen in 2009. De onlangs aangekondigde bedrijfssluitingen doen vermoeden dat de situatie op de arbeidsmarkt de volgende maanden nog zal verslechteren. Wat zijn in deze moeilijke omstandigheden de vooruitzichten voor migratiestromen en het migratiebeleid?

De migratiestromen ontwikkelen zich volgens het aanbod aan en de vraag naar migranten. Het aanbod komt overeen met de migratiedruk van kandidaat-migranten; de vraag hangt samen met het migratiebeleid van de gastlanden.

Het is moeilijk om voorspellingen te doen over het migratieaanbod. In de eerste plaats kunnen de crisis en de sombere tewerkstellingsvooruitzichten immigratie ontmoedigen en arbeidsmigranten die hun werk verliezen, aanzetten om naar hun land van herkomst terug te keren. Dit lijkt onder meer het geval te zijn voor geschoolde werknemers uit de Filippijnen (tussen oktober 2008 en januari 2009 keerden meer dan 5000 geschoolde migranten terug) of uit Polen (ongeveer een op drie Polen heeft het Verenigd Koninkrijk verlaten). In de tweede plaats heeft de uitbreiding van de crisis in de ontwikkelingslanden een tweeledig effect. Enerzijds zijn er minder financiële middelen, wat de migratiemogelijkheden beperkt. Anderzijds kan men de crisis gemakkelijker doorstaan in landen met een sociaal beschermingssysteem. De Wereldbank meldde onlangs dat ongeschoolde werknemers slechts zelden terugkeren. De migranten zijn beducht voor een onzekere toestand in hun land van herkomst of vrezen dat het migratiebeleid zal worden verstrengd[203].

Aan de vraagkant is het interessant om een onderscheid te maken tussen algemene economische doelstellingen en de antimigrantengevoelens van de bevolking. Een economisch migratiebeleid streeft doelstellingen op lange en korte termijn na. Op lange termijn wordt immigratie gebruikt om de veroudering op te vangen, om het hoofd te bieden aan structurele tekorten aan arbeidskrachten, om een legaal alternatief te bieden voor illegale immigratie, of als aanvulling op de ontwikkelingshulp. Omdat de crisis in principe van korte duur is, staat ze deze doelstellingen niet in de weg. Op korte termijn wordt immigratie gebruikt om een oplossing te bieden voor conjuncturele tekorten aan

203 Gegevens uit de Verenigde Staten tonen aan dat de crisis geleid heeft tot een kleiner aantal arrestaties van illegale migranten aan de grens met Mexico en tegelijk tot een daling van het aantal personen dat terugkeert.



Figuur 47. *Immigratie en reële groei in België, 1955-2007*

arbeidskrachten of om een flexibelere arbeidsmarkt te creëren. Op die manier kan men een tijdelijke terugloop van de migratiestromen rechtvaardigen wanneer er minder vraag is naar arbeidskrachten. Wij mogen echter niet uit het oog verliezen dat de knelpunten op de arbeidsmarkt die al voor de crisis bestonden, een heropleving van de activiteiten in de komende maanden in de weg kunnen staan of vertragen.

Wat de antimigrantengevoelens betreft, leert de Eurobarometer uit 1997 ons dat 33% van de Europeanen zichzelf als uiterst of enigszins racistisch beschouwt (in België bedraagt dit percentage 55%). Bovendien hebben de conjuncturele factoren een negatieve invloed op de houding ten aanzien van immigratie. Wij mogen ons dus verwachten aan populistische druk die politieke beslissingen kan beïnvloeden.

In februari 2009 werd in de Verenigde Staten een wet goedgekeurd die bedrijven die overheidssteun kregen, beperkingen oplegde om arbeidsmigranten in dienst te nemen. De Spaanse regering van Zapatero heeft werkloze niet-Europese migranten aangeboden om hun werkloosheidsvergoedingen te verzilveren in ruil voor hun terugkeer. In Maleisië en Saudi-Arabië worden bedrijven aangemoedigd om eerst buitenlandse werknemers te ontslaan en Ierland staat op het punt om zijn liberale migratiebeleid te herzien.

Er zijn dus verschillende manieren om het migratiebeleid in deze crisisperiode bij te sturen. Daarom is het ook aartsmoeilijk om te voorspellen hoe de immigratie zich in België zal ontwikkelen. Het verleden biedt hierover ook geen uitsluitsel. In figuur 47 wordt een vergelijking gemaakt tussen migratiestromen en de groei van het Belgische BNP tussen 1955 en 2007. Er blijkt een positief verband te bestaan tussen het aantal immigranten en de stijging van het BNP één jaar later (+ 0,043): een beperkte groei in het jaar t leidt tot een heel lichte daling van het aantal immigraties in t+1. Het verband mag echter niet als tekenend en opvallend worden beschouwd, behalve wanneer crisissen lang aanslepen, zoals in de jaren 1970.

C. AANBEVELINGEN – VRIJ VERKEER EN ECONOMISCHE MIGRATIE



1. Het Centrum acht het van essentieel belang dat elk economisch migratiebeleid de grondrechten van de betrokken migranten strikt eerbiedigt.

2. Het Centrum beveelt aan dat de Europese 'Blue Card' snel zou omgezet worden, ervoor wakend dat deze omzetting geen verstrenging zou meebrengen van de looneisen die nu gelden voor hooggeschoolde werknemers uit derde landen.

3. Het Centrum raadt aan om de invoering van nieuwe vormen van economische migratie op de daadwerkelijke behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen en dit doorlopend nauwgezet te volgen. Deze evolutie zou deel uitmaken van een permanent monitoring, die de federale autoriteiten samen met de Gewesten kunnen opzetten.

4. Het Centrum raadt de overheden aan om in nauw overleg met de sociale partners de mogelijkheid te onderzoeken om effectieve en transparante migratiekanalen open te stellen voor laaggeschoolde migranten.

5. Het Centrum stelt voor om in het kader van het bestaande integratiebeleid de mogelijkheid te onderzoeken om migranten individueel en op maat te begeleiden vanaf hun eerste stappen.

6. Het Centrum raadt aan om duidelijke en heldere informatie over legale vormen van migratie ter beschikking te stellen van kandidaat-migranten in consulaten en ambassades en dit ongeacht hun opleidingsniveau.

7. Het Centrum raadt de bevoegde minister aan om het koninklijk besluit uit 1981 aan te passen zodat de Dienst Vreemdelingenzaken de langdurig ingezetene die een aanvraag indient om zich in België te vestigen, niet alleen een Bijlage 41 bezorgt, maar ook een inschrijvingsbewijs dat geldig is voor de eerste vier maanden en zo nodig tot zeven maanden kan worden verlengd.

Eerdere aanbevelingen:

1. *Het Centrum maant België aan om zo snel mogelijk de bestaande beperkingen betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren op te heffen.*

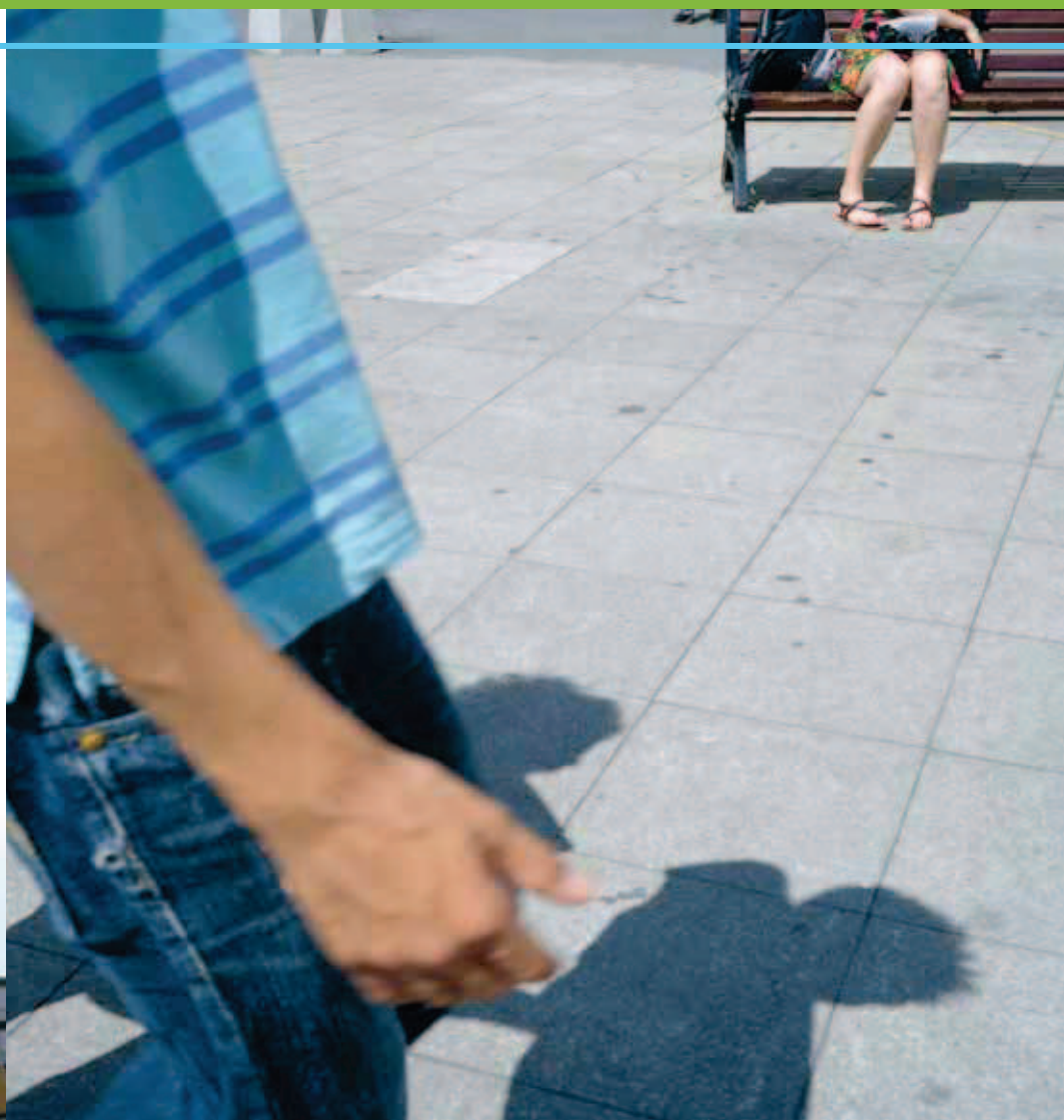
2. *Het Centrum vraagt de regering de nodige bepalingen uit te werken voor langdurig ingezetenen en hen toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt via een arbeidskaart B, zonder eerst een arbeidsmarktonderzoek uit te voeren. Tevens zouden de langdurig ingezetenen ook op heldere en eenvoudige wijze toegang moeten hebben tot de uitoefening van een zelfstandige activiteit.*

3. *Het Centrum dringt aan op een ratificatie door België van de Conventie voor de Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten en hun gezin.*

CONCLUSIE







Recht en verdienste

Van beheer van een noodtoestand...

2009 was zonder twijfel een overgangsjaar waarin in België heel wat is gebeurd op het vlak van migratiebeleid. Het contrast was groot met 2008, toen er heel wat zaken werden aangekondigd maar niet uitgevoerd, hoewel er een regeerakkoord was. De aangekondigde regularisatie heeft plaatsgevonden: naast een aantal permanente criteria vastgelegd in een regeringsinstructie vond drie maanden lang een eenmalige operatie plaats op basis van duurzame verankering en arbeidscontracten, waardoor een einde kon worden gemaakt aan een reeks onhoudbare en onmenselijke situaties. En dit hoewel de Raad van State de instructie schrapte en vragen stelde bij de wettigheid van het verblijfsrecht dat werd toegepast. 2009 zag ook een voortdurende crisis in de opvang van de asielzoekers, waar de Staat, via het overheidsagentschap Fedasil, op de proef werd gesteld om een oplossing te vinden voor zeer veel problemen. Zou dit met een proactiever migratiebeleid kunnen vermeden worden? Deze vraag zal in de toekomst alleen maar acuter aan de orde worden gesteld en dit om drie redenen: de naleving van de grondrechten van vreemdelingen blijft het onderwerp van een steeds opnieuw te bepalen evenwichtsoefening; onze kennis over migratie op basis van betrouwbare gegevens blijft een belangrijke uitdaging; en een proactief migratiebeleid is meer dan ooit nodig om tussen deze beide pijlers een brug te slaan.

Hoewel de regularisatiemaatregelen een aantal noodsituaties uit de wereld hebben geholpen, laten zij toch nog een aantal vragen onbeantwoord. België moet bijvoorbeeld nog een aantal verplichtingen inzake de internationale bescherming nakomen. Inzake de rechten van migranten die niet binnen het toepassingsgebied van één van de statuten die door het Europees recht worden georganiseerd vallen, moet er in het bijzonder voortaan gezorgd worden voor de rechten van personen die onverwijderbaar zijn. En dit vooral voor hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt en de toekenning van een effectieve status zolang ze niet verwijderd kunnen worden. Ook de nationaalrechtelijke verblijfsstatussen staan nog voor een aantal uitdagingen in termen van grondrechten. Zo moet de huidige procedure 9ter worden verbeterd, opdat de bescherming van de verzoekers beter verzekerd wordt. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de longitudinale opvolging van regularisaties in kader van het huidige artikel 9bis. Het Centrum blijft zich zorgen maken over een regularisatiebeleid dat al jarenlang weinig betrouwbare juridische tools hanteert, zoals nog maar eens is gebleken na de annulatie door de Raad van State van de 'regeringsinstructies' van juli 2009. Het recht op verblijf en de criteria om de overstap te kunnen maken van onwettig naar wettig verblijf zijn te belangrijk en moeten daarom bij wet worden geregeld door een democratisch verkozen parlement.

Het recht op verblijf en de criteria om de overstap te kunnen maken van onwettig naar wettig verblijf zijn te belangrijk en moeten daarom bij wet worden geregeld door een democratisch verkozen parlement.

Onafhankelijk van het open of restrictief karakter van het migratiebeleid dat men wenst te voeren, heeft de Belgische staat het gewenste niveau van transparantie over de humanitaire situaties die aanleiding tot een regularisatiemaatregel kunnen geven, nog niet bereikt. En de instrumenten die men hiervoor kiest, bepalen in grote mate zowel deze transparantie, als de rechtszekerheid van de betrokken personen.

In 2009 werden in het kernkabinet de krijtlijnen uitgezet voor een akkoord over nationaliteit en het recht op een gezinsleven. Dit leidt in 2010 wellicht tot concrete maatregelen. Het Centrum vraagt om bij de verwerving van de nationaliteit rekening te houden met alle periodes van wettig verblijf. De invoering van een inkomensnorm voor gezinshereniging moet met de nodige zorg gebeuren en weigeringen moeten degelijk gemotiveerd en evenredig zijn. Als men een inkomensnorm invoert, zou deze de criteria die bij de vorige hervormingen werden ingevoerd (huisvesting en ziekteverzekering), moeten vervangen. Daarenboven dient de voortzetting van de strijd tegen schijnhuwelijken hand in hand te gaan met meer aandacht voor het respect voor de grondrechten van de betrokkenen. De oprichting van een gecentraliseerde gegevensbank kan enkel overwogen worden op voorwaarde dat men zijn inhoud en de wijze van raadpleging vastlegt, mits in achtneming van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen.

Verder blijft het Centrum zich zorgen maken over de detentie en de verwijdering van vreemdelingen. In 2009 werden na arresten van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof een aantal wetten en regels aangepast. Sommige aanpassingen zijn echt een stap voorwaarts, maar globaal wegen ze niet op tegen de strenge

kritiek van ondermeer het Comité tegen Foltering van de Verenigde Naties en van de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa. Het onderzoeksrapport dat de federale Ombudsman op vraag van de Kamer over de gesloten centra maakte, is een belangrijk instrument met het oog op verbeteringen. Het is nu zaak om de aanbevelingen in de praktijk te brengen.

Voor het migratiebeleid hebben wij dan weer zo betrouwbaar mogelijke cijfers nodig. Het Centrum draagt zijn steentje bij met de publicatie van dit Jaarverslag met daarin de belangrijkste demografische migratiecijfers, en vooral met de publicatie van zijn jaarlijks *'Statistisch en demografisch verslag'* dat tot in detail alle beschikbare cijfers en analyses bevat. Het Centrum verwacht ook veel van de Europese initiatieven om statistieken over internationale migraties te harmoniseren, zoals vastgelegd in de Europese Verordening EG nr. 862/2007 van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming. Bovendien hoopt het Centrum door zijn betrokkenheid bij het Belgische contactpunt van het Europees migratienetwerk bij te dragen tot de uitbouw van wat op termijn de belangrijkste referent zou kunnen worden voor het aanleveren van betrouwbare, objectieve en vergelijkbare informatie op nationaal en Europees vlak.

... tot beleidsontwikkeling

Wellicht de belangrijkste uitdaging voor het migratiebeleid is volgens het Centrum dat men nu de discussie op gang moet brengen over thema's waarmee de beleidsmakers morgen onvermijdelijk te maken krijgen. Bij het uitstippelen van een migratiebeleid moet men een aantal uitdagingen durven aangaan en de cijfers koppelen aan de realiteit op het terrein. Het gaat hierbij niet alleen om het in acht nemen van grondrechten, maar ook om het respect voor die grondrechten in te schrijven in een coherent beleid dat aantoont dat het overheden menens zal zijn met het migratievraagstuk. Het is niet de taak van het Centrum om dat beleid uit te stippelen, maar het kan wel helpen om een referentiekader aan te reiken en duidelijk te maken voor welke uitdagingen wij precies staan. Hoe zal de economische migratie zich bijvoorbeeld in de toekomst ontwikkelen? Door de crisis die eind 2008 losbrak, verzeilde dit thema op de achtergrond, hoewel het in het regeerakkoord was opgenomen. Als deze kwestie niet opnieuw aan de orde zal komen met een heropleving van de economie, zal ze op langere termijn zeker terug op tafel komen wanneer we een antwoord klaar moeten hebben voor de demografische schok die de wetenschappers voor Europa voorspellen. Tevens betreft dit de toekomstige evoluties inzake de link tussen het beheer van de migratiestromen en het recht op een gezinsleven. Er rijzen immers almaar meer vragen over het spanningsveld tussen het recht van het individu op gezinshereniging en hun economische en sociale deelname aan de samenleving. Verder betreft het ook de Europese harmonisering van de verschillende vormen van internationale bescherming met het oog op de komst van het moment waarop een aanvraag tot bescherming in heel Europa op dezelfde manier wordt onderzocht. Het gaat met andere woorden om alle uitdagingen waarbij morgen normen op het vlak van recht of verdienste in verblijfskwesties worden gehanteerd.

Bij het uitstippelen van een migratiebeleid moet men een aantal uitdagingen durven aangaan en de cijfers koppelen aan de realiteit op het terrein. Het gaat hierbij niet alleen om het in acht nemen van grondrechten, maar ook om het respect voor die grondrechten in te schrijven in een coherent beleid dat aantoont dat het overheden menens zal zijn met het migratievraagstuk.

Is er inderdaad niet een haast onmerkbare verschuiving aan de gang van recht naar verdienste? Gastlanden geloofden immers lange tijd dat zij migratiestromen konden uitsplitsen in enerzijds personen die het recht hadden om te migreren omdat hun leven gevaar liep of omdat anders hun grondrechten werden geschonden (internationale bescherming, gezinshereniging) en anderzijds in mensen die migreren om 'platte' economische overwegingen om hun levensstandaard te verbeteren. Dat onderscheid gaat vandaag niet langer op omdat het geen rekening houdt met de vele motieven en situaties die aanleiding tot migratie geven en het beeld in stand houdt van het veilige fortgevoel te midden een opdringerige wereld. Onder druk van het internationale recht zetten wij de deur wel op een kier om humanitaire redenen en op één lijn met internationale bescherming en sussen wij ons geweten. Verdienste komt echter meer en meer op de voorgrond, omdat de filter van het recht voor de overheid, in de praktijk moeilijk controleerbaar is en niet volstaat om de migratieproblemen het hoofd te bieden. Daarom is men meer gewonnen

voor een rekbaar criterium, waardoor het thema van de grondrechten morgen wat meer naar de achtergrond verschuift. Het is misschien daardoor dat het criteria over de integratiewil zijn inleiding kent in de federale verblijfswetgeving of nationaliteitswetgeving. Dit criterium, dikwijls voorzien van een hoge symbolische waarde, gaat min of meer samen met objectieve elementen als kennis over de structuur van de samenleving of de beheersing van één van de landstalen. Dit vormt misschien ook de tendens op het vlak van economische migratie: Europa raakt het vlot eens om een Blue Card voor personen met hoge inkomens in te voeren, maar oplossingen voor laaggeschoolden blijven uit.

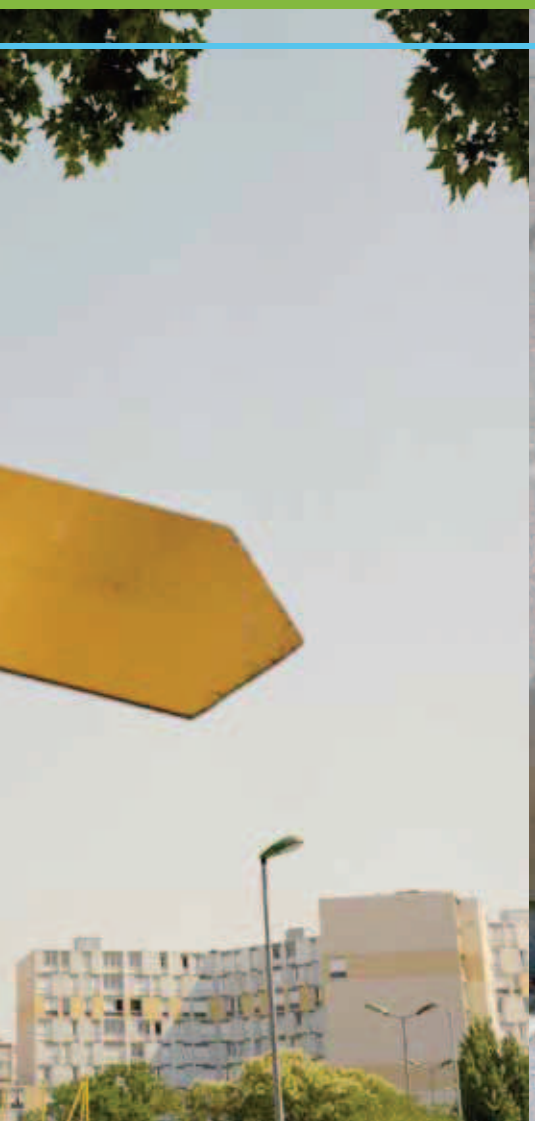
Dat almaar vaker de nadruk wordt gelegd op criteria die zich toespitsen op de bereidheid en de inzet van mensen, is op zich geen probleem. Het wordt wel gevaarlijk wanneer dit veralgemeend wordt. Minder nog dan het recht, is de individuele verdienste immers noch het wondermiddel noch het magisch criterium waarmee morgen als bij toverslag alle migratieproblemen worden opgelost. Dit criterium is evenzeer onderhevig aan de mogelijkheid tot uitbuiting en vervangt zelf ook bepaalde vormen van ongelijkheid door andere. Bovendien biedt het geen oplossing voor het fundamentele uitgangsprobleem: niet alle migranten beschikken over dezelfde middelen om al dan niet op een legale manier toegang te krijgen tot migratie. De steeds terugkerende regularisatiekwestie heeft meer en meer weg van het rotsblok van Sisyphos. Met regularisaties kan men enkel de bressen dichten die worden geslagen door een beleid dat per definitie de ongelijke toegangsmogelijkheden tussen migranten in stand houdt bij gebrek aan een proactieve aanpak.

Het debat over de 'stromen' van vandaag is bepalend voor de 'stocks' van morgen. Daarom pleit het Centrum voor een migratiebeleid dat afgestemd is op de globale wereld waarin wij leven, een migratiebeleid dat niet uitgaat van angst en speculaties, maar dat zich als een globaal samenlevingsproject steunt op specifieke tools, betrouwbare gegevens en feiten. Het uitstippelen van dit migratiebeleid moet een boeiend en zinvol gebeuren worden dat meer ambieert dan het dichten van bressen die ontstaan omdat men niet anticipeert op deze moeilijke materie. Er gaapt ook een enorme kloof tussen datgene waarop experts aandringen en datgene waarvoor het grote publiek bang is. Alleen een flinke dosis politieke moed kan helpen om vooruitgang te boeken waardoor wij op een dag de gebeurtenissen niet langer ondergaan. De uitdaging bestaat erin om migratie als een beleidsthema te behandelen, los van polemieken, vrees of onwetendheid.

BIJLAGEN









BIJLAGE 1
Tabel aanbevelingen

I. Toegang tot het grondgebied en internationale bescherming

Onderwerp – Doel	Bestemmelingen
België erkent maar een beperkte toegang tot de kosteloze rechtsbijstand voor vreemdelingen in onwettig verblijf namelijk alleen maar in het kader van hun verblijfsprocedures. Om ervoor te zorgen dat België zich richt naar het arrest Anakomba Yula tegen België van 10 maart 2009, raadt het Centrum aan om artikel 668 van het Gerechtelijk Wetboek aan te passen en de woorden *'op regelmatige wijze'* en *'of die op regelmatige wijze verblijft in één van de lidstaten van de Europese Unie'* in punt c) uit dit artikel te schrappen, opdat de kosteloze rechtsbijstand toegankelijk is voor alle vreemdelingen en voor alle soorten procedures.	Dienst Vreemdelingenzaken, Minister van Justitie, Federaal Parlement.
België moet voor 24 december de Richtlijn 2008/115/EG, (de 'terugkeerrichtlijn') omzetten. Sommige van haar bepalingen zijn facultatief, andere zijn dwingend. In het kader van zijn werk rond de rechten van de onverwijderbaren, raadt het Centrum België aan om artikel 9.2 van de richtlijn 2008/115/EG (facultatief) om te zetten dat de mogelijkheid biedt om op grond van specifieke, individuele omstandigheden de verwijdering voor een passende termijn uit te stellen. Op die manier kan men beter rekening houden met de daadwerkelijke omstandigheden van onverwijderbaarheid.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken, CGVS, Federaal Parlement.
België moet voor 24 december de Richtlijn 2008/115/EG, (de 'terugkeerichtlijn') omzetten. Sommige van haar bepalingen zijn facultatief, andere zijn dwingend. In het kader van zijn werk rond de rechten van de onverwijderbaren, raadt het Centrum België aan om bij de omzetting van artikel 14.2 (dwingend) van de richtlijn 2008/115/EG - dat voorziet in het bezorgen van een schriftelijke bevestiging aan de betrokken personen dat hun terugkeerbesluit tijdelijk niet zal worden uitgevoerd - een aantal basisrechten (met andere woorden een status) officieel toe te kennen aan deze personen zolang ze onverwijderbaar zijn. Het Centrum stelt zich ter beschikking van de autoriteiten om bij te dragen aan de reflectie over en de bepaling van de parameters van zo'n status.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken CGVS, Federaal Parlement.
Het Centrum pleit voor een onmiddellijke aanpassing van de wettelijke bepalingen inzake het verzoek op basis van artikel 9ter, opdat deze procedure geen extra toegankelijkheidsvoorwaarden (identiteitdocumenten) krijgt opgelegd in vergelijking met de procedure tot het verkrijgen van subsidiaire bescherming, dit in navolging van het arrest nr. 193/2009 van het Grondwettelijk Hof van 26 november 2009.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Federaal Parlement, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum adviseert om de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het kader van de beroepen tegen beslissingen van weigering op grond van artikel 9ter volle rechtsmacht toe te kennen.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Federaal Parlement.

Het Centrum vraagt garanties voor het onderscheid tussen de beoordeling van de medische noden in kader van de materiële opvang en de beoordeling van de gezondheidstoestand en de (on)mogelijkheid van de medische behandeling in het herkomstland, zo nodig via duidelijke instructies aan de bevoegde administratie.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum pleit voor een richttermijn voor de behandeling van de verzoeken op basis van artikel 9ter, zowel in ontvankelijkheid als in gegrondheid.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Federaal Parlement, Dienst Vreemdelingenzaken.

2. Verblijf

Onderwerp – Doel	Bestemmelingen
Het Centrum raadt dringend aan om bij het bepalen van regularisatie-criteria het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie in acht te nemen.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Federaal Parlement.
Het Centrum beveelt aan dat artikel 9bis van de wet van 1980 wordt aangepast, enerzijds om vast te leggen bij wet dat een verzoek om machtiging tot verblijf in België kan worden ingediend door een vreemdeling die zich in een bepaalde humanitaire situatie bevindt, en anderzijds om de minister de bevoegdheid te geven om deze humanitaire situaties in een koninklijk besluit vast te leggen, dat overlegd wordt in de ministerraad.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Federaal Parlement.
Het Centrum beveelt aan om de gegevens te bewaren van de personen die een beroep op de bepalingen van de regeringsinstructies van 19 juli 2009 hebben gedaan, opdat een longitudinale opvolging van deze personen verzekerd kan worden opdat zowel op kwantitatieve als kwalitatieve wijze het sociale en professionele parcours dat zij na hun regularisatie afleggen, kan worden geanalyseerd.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken.

3. Nationaliteit

Onderwerp – Doel	Bestemmelingen
Het Centrum raadt aan om bij de aanpassing van het Wetboek van Belgische Nationaliteit het wettig verblijf voor het verzoek om de nationaliteit te verwerven, zo te bepalen dat alle periodes die door een (voorlopige) machtiging tot verblijf waren gedekt, mogen meegerekend worden op voorwaarde dat dit wettig verblijf ononderbroken is geweest.	Minister van Justitie, Federaal Parlement.
Het Centrum raadt aan om bij de aanpassing van artikel 12bis §1, 2° van het Wetboek van Belgische Nationaliteit het recht voor niet-Europese familieleden van een Belg om een meervoudig inreisvisum voor kort verblijf voor familiebezoek aan te vragen, in te schrijven in de wet van 1980. Aan de uitreiking van het visum kunnen strikte voorwaarden worden verbonden m.b.t. het naleven van de toegestane verblijfsduur.	Minister van Justitie, Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Minister van Buitenlandse Zaken, Federaal Parlement.
Het Centrum beveelt aan om de mogelijkheid uit te werken om een bepaald, gestandaardiseerd, niveau van taalkennis in het naturalisatieproces aan te tonen, als een bepalend element voor de uitoefening van politieke rechten.	Minister van Justitie, Federaal Parlement, Gewesten en Gemeenschappen.
Om de nationaliteitsverwerving door verklaring te begunstigen en om het aantal naturalisaties te verminderen, beveelt het Centrum aan om de termijn die wordt vastgelegd door het artikel 12bis§1 terug te brengen op 5 jaar.	Minister van Justitie, Federaal Parlement.

4. Recht op gezinsleven

Onderwerp – Doel	Bestemmelingen
Een evenwichtig dispositief in de strijd tegen de schijnhuwelijken moet als uitdrukkelijk opzet hebben het gezinsleven en de eerbare intenties daartoe van kandidaat-huwelijkspartners maximaal te vrijwaren en een doortastende strijd te voeren tegen misbruiken en mensenhandel.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Federaal Parlement, Minister van Justitie.
De informatie-uitwisseling in kader van de strijd tegen schijnhuwelijken dient het respect voor de privacy van de betrokkenen in acht te nemen. Het Centrum raadt dringend aan hiervoor per wet een aparte centrale gegevensbank op te richten, rekening houdend met een voorafgaande consultatie van het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Justitie, Federaal Parlement.

Het Centrum beveelt aan om bij de criteria voor de beoordeling van duurzaamheid van partnerschap ruimte te laten voor andere relevante aspecten die goede indicatoren zijn voor de intenties van het koppel om een duurzame relatie te onderhouden.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Justitie, Federaal Parlement.
Het Centrum nodigt de Dienst Vreemdelingenzaken uit om bij hun besluitvorming inzake het recht op gezinshereniging de notie 'gezinscel' centraal te stellen, zodat een allesomvattend geheel aan elementen wordt beoordeeld en de uitkomst van een woonstcontrole niet doorslaggevend zal zijn.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum pleit er voor verder reflectie te voeren over de bewijslast inzake het vaststellen van de notie 'gezamenlijke vestiging' en stelt zich ter beschikking om aan deze reflectie bij te dragen.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken.
Opdat de verschillende praktijken van de gemeenten bij het opstellen van huwelijksaangiften weg worden gewerkt en een einde wordt gemaakt aan de gevolgen hiervan m.b.t. de bescherming tegen verwijdering van huwelijkskandidaten die hier onwettig verblijven, raadt het Centrum aan om tussen alinea 2 en 3 van artikel 63§2 van het Burgerlijk Wetboek een nieuwe alinea in te voegen: *"De akte van huwelijksaangifte vermeldt de huwelijksdatum indien deze vermelding wordt gevraagd."* Hierdoor krijgen de toekomstige echtgenoten de mogelijkheid om hun huwelijksdatum in de huwelijksaangifte te laten inschrijven op het ogenblik dat deze wordt opgesteld. Bij gebreke van deze aanpassing, dient de omzendbrief van 13 september 2005 aangepast te worden opdat er uitdrukkelijk wordt opgenomen dat de bescherming tegen verwijdering van huwelijkskandidaten wordt uitgebreid zolang de huwelijksaangifte geldig is, m.n. 6 maanden en 14 dagen, conform artikel 165 van het Burgerlijk Wetboek.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Justitie, Federaal Parlement, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum raadt ten zeerste aan dat het wettelijk dispositief ter bescherming van de huwelijkskandidaten zoals bepaald in de omzendbrief van 13 september 2005 de artikels 8, 12 en 13 van het EVRM (respectievelijk het recht op gezinsleven, het recht op huwelijk en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel garanderen) respecteert en zal het overleg met de betrokken actoren hierover opstarten.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Justitie, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum raadt aan om de toepassingssfeer van de omzendbrief van 13 september 2005 tot alle situaties uit te breiden, behalve wanneer een van de partners het bevel heeft gekregen om het grondgebied te verlaten, omwille van verstoring van of gevaar vormen voor de openbare orde of de staatsveiligheid.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Justitie, Federaal Parlement.

In overeenstemming met de interpretatie van het Europees Hof van Justitie, raadt het Centrum België dringend aan om in het onderzoek van de inkomensvoorwaarde uitdrukkelijk op te nemen dat elk voorgelegde, individuele zaak van verzoek tot gezinshereniging geval per geval moet worden onderzocht en dat een eventuele negatieve beslissing over het niet vervullen van deze materiële voorwaarde, individueel moet worden gemotiveerd.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Federaal Parlement.

5. Detentie en verwijdering

Onderwerp – Doel	Bestemmelingen
Het Centrum is van mening dat het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties eveneens moet voorkomen in het rijtje van instellingen aan wie het koninklijk besluit over de INAD-centra een onvoorwaardelijk toegangsrecht verleent, net zoals dat bij de andere gesloten centra het geval is.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum is bijzonder waakzaam voor de efficiëntie van de erkende rechten van de vreemdelingen die in de regionale INAD-centra worden vastgehouden, zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 8 juni 2009 dat de werking van deze centra regelt. Het Centrum vraagt de verduidelijking van zowel de verantwoordelijkheid als de respectieve rollen van de verschillende betrokken actoren in het beheer van de regionale centra als de vrijheidsberovende maatregelen die er genomen worden (Dienst Vreemdelingenzaken, Federale politie, personeel van de luchthavens).	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum raadt dringend aan dat via alle mogelijke middelen - inbegrepen de bijstand van een tolk of de toegang tot een advocaat – de gedetineerde vreemdeling duidelijke en complete informatie verschaft wordt, opdat hij met kennis van zaken zijn situatie en de beslissing die hiertoe heeft geleid kan begrijpen, inclusief wat de gevolgen zijn van een eventuele afstand van zijn beroepsmogelijkheid.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken.
Het Centrum roept de wetgever, de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de Dienst Vreemdelingenzaken op om de aanbevelingen van de federale Ombudsman over de werking van de gesloten centra om te zetten.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement.

Het Centrum herhaalt dat hij vraagt op de meest volledige manier in kennis te worden gesteld van het gevolg dat wordt gegeven aan klachten van vreemdelingen in de gesloten centra, namelijk via de ontvangst van een kopie van de klacht, van de beslissing die erop volgt of van het PV van de bemiddeling.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken, FOD Binnenlandse Zaken.
Het Centrum raadt met aandrang aan om de alternatieve maatregelen waardoor gezinnen met kinderen niet in een gesloten centrum worden opgesloten te bestendigen en juridisch beter te onderbouwen. In dit opzicht moet de notie *'woonunits voor families'* in de wet worden ingeschreven en gedefinieerd en moet worden bepaald dat deze woonunits gelijkgesteld moeten worden met *'welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied'*.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Justitie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement.
Het Centrum roept alle betrokken partijen op (balies, commissies voor juridische bijstand, de Dienst Vreemdelingenzaken, directies en sociale diensten van gesloten centra, organisaties) om hun verantwoordelijkheid op te nemen en de bestaande juridische permanenties te intensiveren en te bestendigen en om gelijkaardige initiatieven in alle gesloten centra te nemen. Het roept de bevoegde ministers ook op om overleg te plegen en de nodige middelen vrij te maken om deze permanenties in te voeren en te behouden.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken, Minister van Justitie.

6. Vrij verkeer en economische migratie

Onderwerp – Doel	Bestemmelingen
Het Centrum acht het van essentieel belang dat elk economisch migratiebeleid de grondrechten van de betrokken migranten strikt eerbiedigt.	Federale regering, Gewesten, Sociale Partners.
Het Centrum beveelt aan dat de Europese 'Blue card' snel zou omgezet worden, ervoor wakend dat deze omzetting geen verstrenging zou meebrengen van de looneisen die nu gelden voor hooggeschoolde werknemers uit derde landen.	Federale regering, Minister van Arbeid, Gewesten, Sociale partners.
Het Centrum raadt aan om de invoering van nieuwe vormen van economische migratie op de daadwerkelijke behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen en dit doorlopend nauwgezet te volgen. Deze evolutie zou deel uitmaken van een permanente monitoring, die de federale autoriteiten samen met de Gewesten kunnen opzetten.	Minister en Staatssecretaris van Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Gewesten, Sociale Partners.

Het Centrum raadt de overheden aan om in nauw overleg met de sociale partners de mogelijkheid te onderzoeken om effectieve en transparante migratiekanalen open te stellen voor laaggeschoolde migranten.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Minister van Tewerkstelling Sociale Partners, Gewesten.
Het Centrum stelt voor om in het kader van het bestaande integratiebeleid de mogelijkheid te onderzoeken om migranten individueel en op maat te begeleiden vanaf hun eerste stappen.	Alle wetgevende vergaderingen en alle regeringen.
Het Centrum raadt aan om duidelijke en heldere informatie over legale vormen van migratie ter beschikking te stellen van kandidaat-migranten in consulaten en ambassades en dit ongeacht hun opleidingsniveau.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Eerste Minister, Gewesten.
Het Centrum raadt de bevoegde minister aan om het koninklijk besluit uit 1981 aan te passen zodat de Dienst Vreemdelingenzaken de langdurig ingezetene die een verzoek indient om zich in België te vestigen, niet alleen een Bijlage 41 bezorgt, maar ook een inschrijvingsbewijs dat geldig is voor de eerste vier maanden en zo nodig tot zeven maanden kan worden verlengd.	Minister van Buitenlandse Zaken, Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleidbeleid, Eerste Minister, Dienst Vreemdelingenzaken.

BIJLAGE 2
Publicaties Departement Migratie

Vanaf zijn oprichting in 2003 publiceert het Departement Migratie elk jaar studies, onderzoeken of andere hulpmiddelen die kaderen in haar opdracht. Hierna vindt u een overzicht, ingedeeld per publicatiejaar. U kunt ze allemaal downloaden op www.diversiteit.be.

2009

De migratie van Belgen
In de periode voor de Tweede Wereldoorlog besloten Belgen om verschillende redenen het land te verlaten. Ze hadden religieuze, politieke of economische drijfveren of ontvluchtten een of andere oorlog. Ze trokken naar Canada, de Verenigde Staten, Rusland, Afrika of buurlanden als Frankrijk. Doel van dit verslag, is een overzicht te bieden van de beschikbare statistische gegevens over de migratie van Belgen en die in een demografische studie te beschrijven.

Jaarverslag Migratie 2008
2008 was een bijzonder druk jaar op het vlak van migratie en vreemdelingenrecht geweest. Het Centrum aarzelt dan ook niet om in de algemene inleiding van dit jaarverslag te gewagen van het 'jaar nul voor een nieuw migratiebeleid.'

Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique (enkel in het Frans)
Deze Franstalige studie schetst een beeld van de populatie die internationale bescherming vraagt of geniet. Het aanvragen van asiel en bij uitbreiding het zoeken naar internationale bescherming, zijn facetten die onlosmakelijk verbonden zijn met immigratie in de 20e eeuw. Daarom krijgen asielzoekers, vluchtelingen, staatlozen en ook uitgeprocedeerden heel wat aandacht.

Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2008
Statistisch en demografisch jaarverslag van het Centrum, samengesteld in samenwerking met de onderzoeker Quentin Schoonvaere van de demografische onderzoeksgroep van de UCL (GéDAP).

Welk economisch migratiebeleid voor België?
Het Centrum voor gelijkheid van kansen voor racismebestrijding en de Koning Boudewijnstichting organiseerden in 2008 een reeks van drie debatten over economische migratie. Dit rapport geeft een uitvoerig overzicht van de debatten, met een samenvatting van de bijdragen van al de sprekers en een kort verslag van de gevoerde debatten. Daarnaast worden er ook een aantal concrete denksporen voorgesteld die uit de debatten naar voren kwamen en die in de komende maanden en jaren ongetwijfeld meer aandacht verdienen vanwege de hoofdrolspelers in de migratieproblematiek, en dus vooral ook van de overheden die hiervoor bevoegd zijn.

Ben ik een migrant? (pedagogisch document) - De geschiedenis van onze migraties
Een van de opdrachten van het Centrum bestaat erin te waken over de grondrechten van vreemdelingen en informatie te verschaffen over de omvang en de aard van migratiestromen. Het Centrum heeft het voorrecht om informatie te verstrekken over migratie en om mensen aan te zetten om na te denken over dit fenomeen. Een enorme opgave, want migratie komt doorgaans niet echt op een positieve manier in het nieuws: hongerstakingen, verwijderingen, racisme, mensenhandel enz. Dit soort berichtgeving voedt het wantrouwen. Daarom hebben wij een pedagogisch pakket voor scholen ontwikkeld met basisinformatie over het ontstaan van migraties.

2008

Jaarverslag Migratie 2007
Het is het eerste thematische verslag over 'Migratie' dat het Centrum heeft gepubliceerd. Het gaat dan om het meest volledige en wellicht ook het enige overzicht dat aandacht aan alle aspecten van migratie besteedt: legale migratiestromen, asielaanvragen, illegale migratie, maar ook de samenstelling van de vreemde populatie en de populatie van vreemde afkomst en de evolutie in het verwerven van de nationaliteit.

Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2007
Statistisch en demografisch jaarverslag van het Centrum, samengesteld in samenwerking met de onderzoeker Nicolas Perrin van de demografische onderzoeksgroep van de UCL (GéDAP).

Studie Before & After
Deze studie gaat dieper in op de sociaaleconomische status van personen die geregulariseerd werden op basis van de regularisatiewet van 22 december 1999 en vergelijkt de situatie van de geregulariseerden voor, tijdens en na de regularisatieprocedure.

Belgische debatten voor een migratiebeleid: Facts & Figures
De Koning Boudewijnstichting en het Centrum organiseren samen drie debatten over een migratiebeleid voor België. Ter ondersteuning van deze debattenreeks publiceren ze een studie met de belangrijkste feiten en cijfers over migratie en migranten in België.

Belgische debatten voor een migratiebeleid: De actoren in kaart gebracht
De Koning Boudewijnstichting en het Centrum organiseren samen drie debatten over een migratiebeleid voor België. Ter ondersteuning van deze debattenreeks publiceren de beide instellingen een overzicht van de belangrijkste actoren in het Belgische migratiedebat en van hun standpunten.

De Klachtencommissie: Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel
Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 dat de werking van de gesloten centra regelt, kent het Centrum het recht toe om de gesloten centra te bezoeken, een recht waarvan het Centrum regelmatig gebruik maakt. Dit koninklijk besluit vraagt bovendien van het permanent secretariaat van de Klachtencommissie dat het Centrum enerzijds in kennis wordt gesteld van de klacht en het gevolg dat eraan wordt gegeven, en anderzijds, indien de klacht werd overgemaakt aan de Commissie, van het gevolg dat zij eraan heeft gegeven. Gelet op de bijzondere rol die het Centrum door de wet en de reglementering hierover toegewezen kreeg, meent het Centrum dat het nuttig is over te gaan tot de analyse en de beoordeling van het klachtensysteem dat vijf jaar geleden werd uitgewerkt en nu drie en een half jaar wordt toegepast.

Het Inad-centrum en de grondrechten van vreemdelingen
Het INAD-centrum op Brussels Airport is de plaats waar meestal passagiers vanuit landen buiten de Schengen-zone, aan wie de toegang tot het Belgische grondgebied wordt geweigerd, worden vastgehouden: daar zijn ze van hun vrijheid beroofd, in afwachting van hun terugdrijving of van hun toelating tot het grondgebied.

2007

Liefde kent geen grenzen
Een multidisciplinair onderzoeksteam, gevormd door onderzoekers van de Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (Universiteit Antwerpen), het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen) en het Hoger Instituut voor de Arbeid (K.U. Leuven), heeft zijn onderzoeksrapport 'Liefde kent geen grenzen' voorgesteld. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Centrum en gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid.

Internationale migraties en bevolkingsgroepen uit de immigratie in België: een statistisch overzicht
De migraties en de gevolgen ervan vormen het onderwerp van heel wat publieke debatten in België en in Europa. Iedereen heeft belangstelling voor deze problematiek, die echter vaak slecht begrepen wordt. De onwetendheid over de realiteit van de migraties leidt enkel tot een toenemend onbegrip binnen een samenleving die wel degelijk getypeerd wordt door de diversiteit van de herkomst, en ze kan bovendien resulteren in maatschappelijke keuzes die nauwelijks zijn aangepast aan de daadwerkelijke toestand. Daarom kan een minimale kennis van bepaalde statistische elementen over de migratieconjunctuur en de bevolkingsgroepen uit de immigratie wellicht zorgen voor een meer serene benadering van het migratieprobleem.

2006

The Global Governance of International Migration. A Belgian Perspective. Institutional Perspective
Wij hebben het vandaag over 'bestuur', niet over 'beleid' of toch niet rechtstreeks. Tussen die twee is er natuurlijk een verband. Om een betere kijk op dat verband te krijgen, beschouwen wij 'bestuur' als de fles en 'beleid' als de vloeistof in de fles.

Groenboek over economische immigratie - Bijdrage van het Centrum aan het Europese overleg
Vanuit zijn tweeledige opdracht wenst het Centrum bij te dragen tot het Europese overleg dat door de Commissie werd georganiseerd over het 'Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak'.

Asielzoekers - Bijdrage voor de Dag van de migrant
Asielmigratie is een centraal facet geworden van de immigratie in Europa sinds de migratiestop van 1973-1974. De figuur van de asielzoeker mag dan wel 'populair' zijn, maar over het fenomeen en de evolutie ervan is weinig geweten en vaak is de beschikbare informatie slecht onderbouwd. Om de asieldynamiek en de brede migratiedynamiek, waarvan asiel slechts één aspect is, beter te begrijpen, doen we er goed aan een aantal gegevens en simpele feiten in herinnering te brengen. Wat is 'asiel'? Hoe is dat fenomeen de laatste decennia geëvolueerd? Hoeveel asielaanvragen zijn er vandaag? Om wie gaat het? Waar komen ze vandaan? Hoeveel asielzoekers worden als vluchteling erkend? Hoeveel zijn er uitgeprocedeerd? Wat wordt er van de vluchtelingen en uitgeprocedeerden als hun aanvraag is afgesloten? Wat is de omvang van het fenomeen in een globale context?

De redenen tot verblijf en de gezinsherenigingen - Bijdrage voor de Dag van de migrant
Via de gebruikelijke statistieken over vreemdelingen en immigranten krijgen we niet echt inzicht in de legale basis en de motieven voor hun verblijf. Er zijn gegevens te vinden over het aantal vreemdelingen volgens leeftijd, geslacht, nationaliteit, echtelijke situatie, gemeente… maar doorgaans is het onmogelijk om duidelijke en precieze informatie te krijgen over de redenen waarom die mensen in België konden binnenkomen en er verblijven. Was het na een procedure voor gezinshereniging? Na een huwelijk? Om verder te studeren aan een Belgische onderwijsinstelling? Of omdat ze in België werk hebben gevonden?

Evolutie van het aantal vreemdelingen in België - Bijdrage voor de Dag van de migrant
Het beeld van de vreemdeling geeft aanleiding tot voorstellingen of interpretaties en gevestigde ideeën die maar weinig te maken hebben met de tastbare werkelijkheid. Naast het feit dat deze niet enkel op het onbegrip en de onwetendheid over de andere wijzen, vervalsen ze wellicht het begrip dat de meeste mensen hebben over de hedendaagse evoluties, en zouden ze wel eens kunnen leiden tot maatschappelijke en politieke keuzes die niet afdoende zijn aangepast aan de daadwerkelijke toestand.

Immigratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie - Trends en vooruitzichten
Het doel van dit rapport is om de migraties uit de acht nieuwe lidstaten naar België te analyseren. De eerste termijn van de overgangsmaatregelen voor het vrij verkeer van werknemers uit deze landen loopt af.

2005

Chinese migratie naar België: trends en vooruitzichten
Doorgaans worden Chinese migranten bestempeld als discreet, als nagenoeg onzichtbaar. Nochtans vormen Chinezen al van oudsher een van de grootste migrantenpopulaties. Er verblijven naar schatting meer dan 33 miljoen Chinezen buiten China.

Iraanse migratie naar België: trends en vooruitzichten
Het opzet van deze overzichtsstudie is de Iraanse migratie naar België in kaart te brengen en te focussen op de belangrijkste trends inzake de migratierealiteit.

2003 en 2004

Deontologie van de maatschappelijke assistenten
Zeer veel mensen, al dan niet actief als sociale of sociaal-maatschappelijke werker, stellen zich dagelijks vragen over de limieten, die aan personen die op onregelmatige wijze in ons land verblijven, kunnen worden opgelegd. Kan de humanitaire bekommernis om mensen in nood te helpen ingaan tegen de bestaande wetgeving?

Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire (enkel in het Frans)
Op 19 februari 1995 organiseerde het Centrum samen met het Hoog-Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) in het parlement een studiedag over ontheemden. Dit colloquium hield rechtstreeks verband met het conflict in het voorma-

lige Joegoslavië dat ertoe leidde dat het UNHCR voor de eerste keer officieel tijdelijke bescherming bood aan personen die op de vlucht gingen voor dit conflict.

Gesloten centra: vaststellingen en analyse
De maandelijkse bezoeken aan gesloten centra kaderen in de opdracht van het Centrum om te waken over de grondrechten van personen die in gesloten centra verblijven. Die opdracht is vastgelegd in het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

INAD-centrum: vaststellingen en analyse
Het INAD-centrum is een detentiecentrum, ingeplant in de gebouwen van de Nationale luchthaven, dat dient voor de opvang van vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied werd geweigerd, in afwachting van hun terugdrijving naar het land van inscheping, voor zover ze geen asielverzoek hebben ingediend. De weigering van toegang tot het grondgebied komt er als iemand niet beantwoordt aan één of meerdere criteria voor binnenkomst, die werden vastgelegd in het artikel 3 van de wet van 15 december 1980.

De l'état de transit à l'Etat de droit (enkel in het Frans)
Tijdens de eerste maanden van 2004 werd een groot aantal vreemdelingen overgebracht naar de transitzone nadat de raadkamer een beschikking tot invrijheidsstelling had uitgesproken. Dit was tussen 9 en 19 februari het geval voor een groep van 11 personen. Tussen 24 december 2003 en 30 mei 2004 ging het in totaal om 14 transfers.

Publicaties van het Europees Migratienetwerk (EMN)

Sinds december 2008 is het Centrum betrokken bij de activiteiten van het Belgische contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). In dit contactpunt zijn vier federale instellingen vertegenwoordigd (DVZ, CGVS, Centrum en AD SEI) die publicaties verzorgen over asiel en migratie in België voor de Europese instellingen, de overheden in België en het grote publiek. Elk jaar wordt een statistisch verslag en een verslag over het gevoerde beleid gepubliceerd. Daarnaast verzorgt het meldpunt een drietal themastudies. In 2009 ging het om de volgende studies: *"Organisatie van het asiel- en migratiebeleid in België"*; *"Niet-begeleide minderjarigen. Onthaal, terugkeer en integratie"*; *"Programma's en strategieën in België betreffende begeleide vrijwillige terugkeer en herintegratie in derde landen"*. Een vierde studie die in 2009 werd uitgevoerd, werd begin 2010 gepubliceerd: *"Niet-geharmoniseerde Europese beschermingsstatuten"*. Al deze studies zijn beschikbaar op de website van het EMN (http://emn.sarenet.es/html/index.html) in het Engels, het Nederlands en het Frans.

Bibliografie

Adam, Ilke, Nadia, Ben, Mohammed, Bonaventure, Kagne, Marco, Martiniello en Andrea, Rea, 2002, *Histoires sans papiers*, Bruxelles, Editions VISTA, Collection Vista Citoyenne, 227 p.

Belgian Contact Point of the European Migration Network, 2005, *Illegally Resident Third Country Nationals in Belgium (State approaches towards them and their profile and social situation),* September 2005, Brussel, **www.dofi.fgov.be**.

Belgian Contact Point of European Migration Network, 2009, *Annual policy report 2008: Policy report regarding asylum and migration,* **http://emn.sarenet.es**.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006, *Immigratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie - Trends en vooruitzichten.*

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007, *Monitoring socio-économique basé sur l'origine nationale pour mieux lutter contre les discriminations sur le marché du travail*, Note pour la Conférence interministérielle Emploi du 15 février 2007.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, *Studie Before & After. Een studie over de sociaaleconomische positie van geregulariseerde personen (wet van 22 december 1999).*

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, *Jaarverslag Migratie 2007,* Brussel.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2009, *Jaarverslag Migratie 2008*, Brussel.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2009, *Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2008,* Brussel.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2009, *De migratie van Belgen*, Brussel.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2009, *Ben ik een migrant?*, Brussel.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding & OSAESE, CEMIS en HIVA, 2007, *Liefde kent geen grenzen : een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost-Europa en Zuidoost-Azië,* Brussel.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2009, *Welk economisch migratiebeleid voor België? Verslag van 3 debatten*, Brussel.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Voor een gemeentelijk beleid met respect voor diversiteit, gemeenteraadsverkiezingen 2006*, voorstel 8: een onthaaldienst voor vreemdelingen, Brussel.

De federale Ombudsman, 2009, *Jaarverslag* 2008, Brussel.

De federale Ombudsman, 2009, *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken,* Brussel.

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, 2009, *Jaarverslag 2008,* Brussel.

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, 2009, *Asielstatistieken: Overzicht 2008*, Brussel.

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, 2010, *Asielstatistieken: Overzicht 2009*, Brussel.

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 2010, *Statistieken RVV juridisch jaar 2008-2009,* Brussel.

Raad van Europa, 2009, *Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008*, CommDH (2009)14.

Raad van Europa, 2006 *Rapport relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe du 18 au 25 avril 2005*, CPT/Inf (2006).

Debuisson, Marc en Nicolas, Perrin, 2004, *Essai de typologie concernant les populations étrangères et proposition de tableaux*, Note remise au groupe de travail « Révision des statistiques démographiques » - Sous-groupe thématique « Population Etrangère et Migrations » du Conseil Supérieur de Statistique.

Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2008, *Immigratie in België: aantallen, stromen en arbeidsmarkt (De). Rapport 2008 aan het SOPEMI (OESO)*, Brussel.

Foblets, Marie-Claire en Van Heule, Dirk, 2007, *Het federale vreemdelingenbeleid in België : enkele recente wetswijzigingen*, T.B.P., p. 395-396.

Foblets, Marie-Claire en Loones, S., 2007, *Het Wetboek van de Belgische nationaliteit andermaal herzien (2006) : het parlement ontzien of gezien ?*, *T.V.R.*, p. 23-39.

Heiremans, Didier, 2005, *Le journal des Belges à l'étranger,* numéro 219, **http://ufbe.be**.

Jandl, Michael, 2004, *The Estimation of Illegal Migration in Europe*, *Studi Emigrazione/Migration Studies*, vol. XLI, No. 153, March 2004, pp. 141-155.

Morelli, Anne (dir.), 1998, *Les émigrants belges*, Evo-Histoire, Bruxelles.

Mussche, Ninke, 2009, *Immigratie en de ontwikkelingen van de open welvaartstaat : het belang van immigratie in de ontwikkeling van het territorialiteitsbeginsel in de sociale zekerheid*, CSB berichten.

Perrin, Nicolas, 2009, *Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique: un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale*, verslag in opdracht van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Perrin, Nicolas, 2006, *Les motifs de séjour et les regroupements familiaux*, Werknota opgesteld voor de Internationale Dag van de Migrant georganiseerd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en ter ondersteuning van de website www.migrantvandedag.be

Perrin, Nicolas, 2007, Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas, *Revue du droit des étrangers*, n°143, pp. 138-146.

Perrin, Nicolas, Luc, Dal et Michel, Poulain, 2006, *Appréhender statistiquement les populations d'origine étrangère en Belgique: les implications d'une typologie alternative qui dépasse la nationalité actuelle comme seule critère de définition de l'individu, note de travail*, werknota opgesteld in opdracht van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Perrin, Nicolas et Michel, Poulain, 2006a, Country report : Belgium, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, **www.uclouvain.be/gedap**, pp. 381-390.

Perrin, Nicolas et Michel, Poulain, 2006b, *Les sources permettant d'appréhender la demande d'asile et le devenir des demandeurs d'asile en Belgique*, communication à la Chaire Quételet 2006 « Les systèmes d'information en démographie et en sciences sociales. Nouvelles questions, nouveaux outils ? », **www.uclouvain.be/demo**, 24 p.

United Nations Development programme (UNDP), 2009, *World Human Development report 2009*.

Poulain, Michel, Nicolas, Perrin et Ann, Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, **www.uclouvain.be/gedap**, 744 p.

B. Renauld, *« Le Code de la nationalité, version 2007 »*, R.D.E., 2007, p. 3-16.

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Dienst Vreemdelingenzaken, 2009, *Jaarverslag 2008*, **www.dofi.fgov.be**.

UNHCR, June 2009, *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, **www.unhcr.org**, 21p.

Vande Lanotte, Johan en Goedertier, G., *Overzicht Publiek Recht,* 3e ed., Brugge, La Charte, 2007, p. 821.

Vertommen Sara, Martens Albert en Ouali Nouria, 2006, *Topography of Belgian Labour Market. Employment: gender, age and origin*, **http://www.kbs-frb.be**.

Jaarverslag Migratie 2009
Brussel, mei 2010

Uitgever en auteur:
Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
epost@cntr.be
www.diversiteit.be

Eindredactie: François De Smet
Redactie: Katayoun Alidadi, François De Smet, Séverine De Potter, Koen Dewulf, Gérald Gaspart, Katleen Goris, Julie Lejeune, Quentin Schoonvaere en Caroline Stainier.
Supervisie: Edouard Delruelle, Jozef De Witte, Koen Dewulf en Julie Lejeune
Vertaling: Dice
Grafisch concept en opmaak: d-Artagnan
Druk: Perka (Maldegem)
Fotografie: Anabelle Schattens

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

Met dank aan: Dienst Vreemdelingenzaken, CGVS, BCHV, SSM Ulysse, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Toezicht op de Sociale Wetten, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, FOD Buitenlandse Zaken, Federale Grenspolitie, vzw Medimmigrant, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ludo Beck, Nadia Borremans, Frédéric Docquier, Veerle Evenepoel, Lys Gherels, Kathelijne Houben, Pascale Mertens, Nicolas Perrin, Bernadette Renauld, Wald Thielemans, Ann Vanderdonckt, Dirk Vanheule, Alain Van Oeteren, Sébastien Van Droogenbroeck, Tristan Wibault, de diensten Communicatie en Logistiek van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en alle leden van de Raad van Bestuur.

Ce rapport est aussi disponible en français.

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een automatisch gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, op film of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoe kan u deze publicatie bestellen?
Kostprijs : 12 euro (+ 2,70 euro verzendingskosten)

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de Kanselarij van de Eerste Minister:
» door overschrijving op het rekeningnummer: 679-2003650-18
» per e-mail: shop@belgium.fgov.be
Vermeld duidelijk: 'Jaarverslag Migratie 2009', de gewenste taal en het aantal exemplaren.

U kan deze publicatie ook afhalen op de Infoshop van de Kanselarij van de Eerste Minister. De Infoshop is van maandag tot vrijdag doorlopend open van 9 tot 16 uur.

Infoshop Kanselarij van de Eerste Minister
Regentlaan 54, 1000 Brussel
T: 02-514 08 00
F: 02-512 51 25
shop@belgium.fgov.be

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: www.diversiteit.be.