

Migrati

JAARVERSLAG 2011

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN
EN VOOR RACISMEBESTRIJDING



Migrati

JAARVERSLAG 2011



Inhoud

Inleiding	9
Hoofdstuk I: Migratie in België – aantallen en stromen	13
A. Methode	14
1. Het Rijksregister: voornaamste gegevensbron om migraties in België in kaart te brengen	14
Kader 1. Het Rijksregister	14
1.1. <i>Methode die de ADSEI gebruikt om migratiestatistieken op te stellen</i>	15
Kader 2. Berekeningen van de internationale emigratie en immigratie	16
1.2. <i>Methode die de DVZ gebruikt om statistieken over eerste verblijfstitels op te stellen volgens de definities van Eurostat</i>	16
2. Twee beschikbare types statistieken: stromen en stocks	17
Kader 3. Definitie van de groepen nationaliteiten	17
B. Immigratie- en emigratie-stromen van en naar België	18
1. Legale immigratie blijft toenemen	18
2. De geografische herkomst van migranten	19
3. Wettelijke migratiemotieven voor onderdanen uit derde landen	20
Kader 4. Gegevens over de verblijfstitels	20
C. Vreemde populatie in België (stock)	25
1. Enkele indicatoren om de aangroei van de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen	25
Kader 5. Definitie van de populatie van vreemde afkomst	25
2. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig is	27
3. Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk afkomstig uit derde landen	27
Hoofdstuk II: Toegang tot het grondgebied	31
A. Cijfers	32
1. Het visum: een voorwaarde voor bepaalde individuen om toegang tot het grondgebied te krijgen	32
Kader 6. Mogelijkheden en beperkingen van de visagegevens	32
2. Visagegevens: een bron van indicatoren om migraties te begrijpen	33
3. Frequente maar gedifferentieerde weigeringen afhankelijk van het type visum en de nationaliteit van de aanvragers	35
B. Recente ontwikkelingen	37
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	37
1.1. <i>Schengenuitbreiding met Liechtenstein, uitbreiding met Roemenië en Bulgarije uitgesteld</i>	37
1.2. <i>Schengen governance</i>	37
1.3. <i>Versterking van Frontex</i>	38
1.4. <i>Visuminformatiesysteem operationeel</i>	39
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	40
2.1. <i>De toepassing van de visumcode in België</i>	40
2.2. <i>De grenscontrole met het Verenigd Koninkrijk</i>	40

2.3. Toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers	41
Kader 7. EMN-Studie over visumbeleid	41
C. Een uitdaging onder de loep: toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers	44
Hoofdstuk III: Legaal verblijf	47
Kader 8. Transversale ontwikkelingen voor alle verblijfsstatuten	48
III.1 Internationale bescherming en staatloosheid	50
A. Cijfers⁹³	51
1. Recente evolutie van de asielaanvragen	51
Kader 9. Asielstromen: maatregelen en definitie	51
2. Asielstromen en legale migratie	52
3. Erkenning van de vluchtelingenstatus en van de subsidiaire bescherming	53
4. Opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen	55
B. Recente ontwikkelingen	57
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	57
1.1. Ontwikkelingen op wetgevend vlak	57
1.2. Jurisprudentie	58
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	59
2.1. Asiel en opvang	59
2.1.1. Wijzigingen op vlak van asiel	59
2.1.2. Jurisprudentie	60
2.1.3. Wijzigingen op vlak van opvang	60
2.2. Hervestiging	62
2.3. Medisch verblijf	62
2.4. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen	63
2.5. Staatloosheid	64
Kader 10. Mapping Statelessness in Belgium	64
C. Een uitdaging onder de loep: het beschermingsstatuut op medische gronden - het artikel 9ter	65
1. Inleiding	65
2. Nood aan bescherming	65
3. Oneigenlijk gebruik	66
4. Analyse van het fenomeen	67
5. Toekomst	67
III.2 Recht op gezinsleven	70
A. Cijfers	71
1. Meerdere gegevensbronnen	71
Kader 11. Gezinshereniging in kaart brengen op basis van verschillende gegevensbronnen	71
2. Visa voor gezinshereniging: meer weigeringen en een langere behandeling dan voor andere types visa	73
3. Eerste verblijfstitels voor gezinshereniging in stijgende lijn voor de kinderen	74

B. Recente ontwikkelingen	78
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	78
1.1. <i>Wetgevende ontwikkelingen</i>	78
1.2. <i>Ontwikkelingen in de rechtspraak</i>	78
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	80
2.1. <i>Wetgevende wijzigingen</i>	80
2.2. <i>Nationale rechtspraak over de notie ‘gezinscel’ en het recht op gezinsleven</i>	83
Kader 12. Enkele recente studies inzake gezinshereniging	84
C. Een uitdaging onder de loep: een aantal bedenkingen bij de inkomensvoorwaarde	85
1. De inkomensvoorwaarde in Belgisch recht	85
2. De inkomensvoorwaarde in Europees recht	86
3. Een onmogelijke voorwaarde voor bepaalde categorieën personen	88
4. Een voorwaarde die kinderen discrimineert?	89
5. Conclusies	90
III.3 Economische migratie en vrij verkeer	92
A. Cijfers	93
1. Zelfstandige arbeid	93
2. Loonarbeid	93
3. Andere economisch actieven	96
B. Recente ontwikkelingen	98
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	98
1.1. <i>De invloed van de globale financiële crisis op migratie</i>	98
1.2. <i>Wetgevende ontwikkelingen op EU-niveau</i>	98
1.3. <i>Laatste fase overgangsmaatregelen Roemenië – Bulgarije</i>	99
Kader 13. Circulaire en tijdelijke migratie van derdelanders naar de Europese Unie	100
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	100
2.1. <i>Verlenging overgangsmaatregelen voor Bulgaarse en Roemeense onderdanen</i>	100
2.2. <i>Verblijfsrecht EU-burgers en het recht op sociale bijstand</i>	100
2.3. <i>Regerakkoord voorziet in overheveling van bevoegdheden</i>	101
2.4. <i>Een ‘blue card’ voor hooggekwalificeerde werknemers</i>	102
C. Een uitdaging onder de loep: vergrijzing	103
1. Een stijgende levensverwachting en een dalend of stagnerend geboortecijfer	103
2. Welke rol voor migratie?	104
2.1. <i>Welke rol voor migratie in de groei van de Belgische bevolking?</i>	104
2.2. <i>Een jonge migratie?</i>	104
2.3. <i>Een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van migranten als essentiële randvoorwaarde</i>	104
III.4 Migratie om studieredenen	106
A. Cijfers	107
Kader 14. Migratie om studieredenen – bij wijze van inleiding	107
1. Eerste verblijfstitels	108
2. Cijfers over het lang verblijf van studenten in België	108

B. Recente ontwikkelingen	111
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	111
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	111
2.1. Gevolgen van de gewijzigde regelgeving inzake gezinshereniging	112
2.2. Geplande hervormingen: overheveling naar de Gemeenschappen	112
C. Een uitdaging onder de loep: het studieproject, hoeksteen van migratie om studieredenen	113
EXTERNE BIJDRAGE: <i>Het migratiebeleid rond studenten uit derde landen in België: evenwichtsoefening tussen aantrekkings, selectie en controle</i> / Marie Godin, Onderzoekster verbonden aan de Groupe d'Etudes sur les Relations ethniques, les Migrations et l'Egalité (GERME) – Université Libre de Bruxelles	114

III.5 Regularisatie van verblijf 116

A. Cijfers	117
1. Inleiding	117
Kader 15. Gegevensbronnen over regularisaties om humanitaire en medische redenen	117
2. De invloed van de instructie op het aantal ingediende regularisatieverzoeken	118
3. Beslissingen op humanitaire en medische gronden	119
4. Belang van duurzame lokale verankering als criterium van humanitaire regularisatie	121
B. Recente ontwikkelingen	122
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	122
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	123
2.1. <i>Instructie van 19 juli 2009 en huidige praktijk</i>	123
2.2. <i>Discussie en verduidelijkingen inzake de instructie</i>	123
2.2.1. Regularisatiedossiers ingediend om medische redenen (9ter), maar aangevuld o.b.v. de instructie	124
2.2.2. Openbare orde en fraude	124
2.2.3. Regularisatie van familieleden van Belgen	124
2.2.4. Duurzame lokale verankering	125
2.3. <i>Jurisprudentie</i>	126
2.4. <i>Wetswijziging m.b.t. de procedure</i>	126
C. Een uitdaging onder de loep: rechtspraak en de instructie van juli 2009	127
1. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen buigt zich over de instructie in 2010 en 2011	127
2. De Raad van State volgt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet (2011)	128
3. Eerdere rechtspraak van de Raad van State (2006) over de juridische waarde van ministeriële verklaringen en omzendbrieven inzake regularisatiecriteria	128
4. Conclusie	129

Hoofdstuk IV: Terugkeer, detentie, verwijdering 131

A. Cijfers	132
1. Inleiding	132
2. Verwijdering en vrijwillig vertrek	132
3. Intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf	134

B. Recente ontwikkelingen	137
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	137
1.1. Overnameovereenkomsten	137
1.2. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie	138
1.3. Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens	138
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	140
2.1. Regeerakkoord	140
2.2. Omzetting van de terugkeerrichtlijn	140
2.3. Omzendbrief voor de gemeenten over hun rol in het kader van de verwijdering van onderdanen uit derde landen en het Bureau Sefor	141
2.4. Open terugkeercentrum	142
2.5. Gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen	142
2.6. Vreemdelingen die een reëel risico vormen voor de openbare orde en opgesloten vreemdelingen	143
2.7. Oostende onderneemt actie tegen mensen in onwettig verblijf	143
2.8. Het nieuwe transitcentrum 'Caricole'	144
Kader 16. De INAD-centra van de regionale luchthavens	144
2.9. Detentie van gezinnen met kinderen	144
2.10. De Klachtencommissie	145
Kader 17. Juridische bijstand in de gesloten centra	146
2.11. Opvolging van het arrest <i>M.S.S. v België en Griekenland</i>	146
C. Een uitdaging onder de loop: controle op detentie	148
1. Inleiding	148
2. Controle van de wettigheid voor de raadkamer	148
3. Wet tot omzetting van de terugkeerrichtlijn	150
4. Rechtspraak van de Europese rechtbanken	151
5. Conclusies	152
Hoofdstuk V: Verschillen in behandeling volgens verblijfsstatuut	155
A. Cijfers	156
B. Recente evoluties	157
1. Hervorming OCMW-wet voor EU-burgers en hun familieleden	157
2. Toegang tot bankdiensten voor personen in precair verblijf	158
3. Gebrek aan verblijfsregeling voor staatlozen mag niet tot uitsluiting van gezinsbijslag leiden	159
4. Regeerakkoord beoogt vrijwilligerswerk door vreemdelingen te regelen	160
5. Kunnen rechthebbenden van een persoon in onwettig verblijf een schadevergoeding krijgen na het overlijden van deze laatste?	161
6. Toegang tot volwassenenonderwijs georganiseerd door de Vlaamse overheid beperkt tot personen in wettig verblijf	162
C. Een uitdaging onder de loop: de toegang van vreemdelingen tot sociale minimumvoorzieningen	164
1. Inleiding	164
2. Tegengestelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie	165
EXTERNE BIJDRAGE: Waardigheid en rechten van irreguliere migranten: Conferentie over de Grondrechten (2011) / Fundamental Rights Agency (FRA)	166

Hoofdstuk VI: Nationaliteit	171
A. Cijfers	172
1. Inleiding	172
2. Nationaliteitswijzigingen: een belangrijke component van de evolutie van de vreemde bevolking	172
Kader 18. Definities van de componenten van de vreemde bevolking	173
3. Toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit aan en door vreemdelingen	174
4. Vorige nationaliteit van de ‘nieuwe Belgen’	176
B. Recente ontwikkelingen	177
1. Regeerakkoord	177
2. Parlementaire discussie	177
2.1. <i>Onderzoek van de inhoud van het wetsvoorstel</i>	177
2.1.1. Een aantal begrippen definiëren	177
2.1.2. Vereenvoudigde procedures	178
2.1.3. Naturalisatie hervormen	178
2.1.4. Uitbreiden van de redenen om de Belgische nationaliteit te ontnemen	179
2.2. <i>Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State</i>	179
2.2.1. Controle van de voorwaarde taalkennis	179
2.2.2. Bewijs van maatschappelijke integratie	179
2.2.3. Grondwettelijkheid van de voorwaarde inzake deelname aan de economie	179
2.2.4. Staatloosheid vermijden	180
2.3. <i>Wijziging van de naturalisatiecriteria</i>	180
3. Recente rechtspraak	181
C. Een uitdaging onder de loep: een nieuwe visie op de functie van de Belgische nationaliteit in het kader van integratie?	182
EXTERNE BIJDRAGE: <i>Biedt het verkrijgen van de Belgische nationaliteit meer kansen op een baan?</i> / Vincent Corluy van het Centrum voor Sociaal Beleid - Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen.	183
Besluit	187
Bijlagen	191
Bijlage 1: Lijst van aanbevelingen	192
Bijlage 2: Publicaties van het Departement Migraties	196





INLEIDING

Vorig jaar schreef het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (hierna: het Centrum) in de inleiding van zijn Jaarverslag Migratie dat 2010 een 'ongewoon' jaar was. De federale regering was immers voor het grootste deel van de tijd in lopende zaken. Voor 2011 was dit opnieuw het geval, en toch bewoog er heel wat, ook op het vlak van migratie. Opvallend daarbij was dat het federale parlement zijn rol van wetgever actief opnam. Het jaar eindigde bovendien met een nieuwe regeringsploeg en een kersvers regeerakkoord. Genoeg stof om u een rijk gevuld Jaarverslag Migratie 2011 te kunnen presenteren.

De overheid informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen en waken over het respect van de grondrechten van vreemdelingen zijn de twee wettelijke opdrachten van het Centrum die het voorwerp vormen van dit Jaarverslag Migratie 2011. De bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, de derde opdracht van het departement Migraties, wordt behandeld in een afzonderlijk jaarverslag, waarmee het Centrum zijn rol als de facto Nationaal Rapporteur Mensenhandel vervult.

Via deze drie wettelijke opdrachten – en via de andere wettelijke opdrachten om elke vorm van discriminatie te bestrijden en om gelijke kansen te bevorderen – maakt het Centrum zijn rol van **nationale mensenrechteninstelling**¹ waar.

Sinds 2008 vormt het Centrum - samen met de Dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen - het Belgische Contactpunt van het *European Migration Network*. Dat contactpunt zorgt voor geactualiseerde, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel, ter ondersteuning van beslissingen binnen de Europese Unie. Het wil ook informatie over migratie toegankelijk maken voor een ruim publiek.

De drie taken van het Centrum

Binnen zijn wettelijke opdrachten kreeg het Centrum drie taken toegewezen: het behandelen van individuele meldingen; informeren, sensibiliseren en vormen; en het formuleren van adviezen en aanbevelingen ter verbetering van de reglementering.

In 2011 ontving het Centrum 1023 **meldingen** of vragen over grondrechten van vreemdelingen, op grond waarvan het 179 dossiers opende.

De meldingen zijn een weergave van de vragen en moeilijkheden waarmee vreemdelingen te maken krijgen, en laten het Centrum toe om zijn waakzaamheidsfunctie te vervullen. Het Centrum opent een dossier wanneer het om een complex probleem gaat dat een specifieke en structurele opvolging vereist. Vragen rond detentie en verwijdering raken snel aan grondrechten van vreemdelingen, en leiden sneller tot de opening van een dossier.

In 2011 gingen 37% van de meldingen over regularisaties. Zij kwamen vooral van personen met de Filipijnse (25%), Chinese/Tibetaanse (22%) of Marokkaanse (13%) nationaliteit. Vragen rond het recht op een gezinsleven in België waren goed voor 20% van alle meldingen. De hervorming van het recht op gezinshereniging (dat in werking trad op 22 september 2011) heeft daar zeker mee te maken, maar de vragen gingen ook over de huwelijksprocedure, de wettelijke samenwoning, de erkenning van een kind door de vader, de controle van schijnhuwelijken en de erkenning van buitenlandse huwelijksakten. In dit verband waren het vooral Marokkaanse onderdanen die een beroep deden op het Centrum (24%), gevolgd door EU-onderdanen (10%) onder wie ook Belgen.

Nieuw in 2011 was het relatief hoge aantal vragen over volgende zaken i.v.m. het verblijfsrecht of de machtiging tot verblijf van vreemdelingen (7%): het ging om de al dan niet verlenging van een tijdelijke verblijfstitel, het verkrijgen van een definitieve verblijfstitel, het verlies van een definitief verblijfsrecht of het uitoefenen van het recht van vrij verkeer als EU-burger. Niet minder dan 38% van deze vragen kwamen van EU-burgers. Zowat 5% van de vragen betroffen het verkrijgen van de nationaliteit. Er waren vragen over de naturalisatieprocedure of het verkrijgen van de nationaliteit door nationaliteitsverklaring, of over specifieke problemen zoals het ontbreken van een geboorteakte of het eventueel ontnemen van de nationaliteit.

Voor zijn acties rond **informatie, sensibilisering en vorming** put het Centrum inspiratie uit zijn expertise over de grondrechten van vreemdelingen en van de migratiestromen. Jaarlijks publiceert het Centrum een

1 In maart 2010 erkenden de Verenigde Naties het Centrum opnieuw als mensenrechteninstelling, zij het met een B-status.

demografisch verslag over migratie- en migrantenpopulaties in België in samenwerking met het ‘Centre de démographie’ van het ‘Institut d’Analyse du Changement dans l’Histoire et les Sociétés contemporaines’ van de Université catholique de Louvain.²

In 2011 hebben verschillende denktanks een beroep gedaan op het Centrum³ om toelichting te krijgen bij de grondrechten van vreemdelingen, in het bijzonder over het recht op een gezinsleven. Ook het algemene migratiebeleid, en heel specifiek het asielbeleid, was het voorwerp van overleg, o.m. in het kader van de zestigste verjaardag van de Conventie van Genève. Over het recht op een gezinsleven heeft het Centrum een seminarie georganiseerd met als titel *“Belgen, tweederangs EU-burgers? De nieuwe Belgische wet over gezinshereniging”*. Deze wet zorgt voor een minder gunstige behandeling voor landgenoten in vergelijking met EU-onderdanen, wat een discriminatie kan inhouden. De wet werd getoetst aan verschillende rechtsordes (nationaal, EU, Raad van Europa).

De derde taak van het Centrum bestaat erin **adviezen en aanbevelingen te formuleren ter verbetering van de reglementering**. In 2011 heeft het Centrum werk gemaakt van de verspreiding en de opvolging van zijn adviezen en aanbevelingen uit vorige Jaarverslagen. Die handelden over de toegang tot rechtsbijstand in de gesloten centra; het recht op een gezinsleven; de regularisatie van het verblijf; de toegang tot de nationaliteit; en de omzetting van de ‘terugkeerrichtlijn’ in Belgisch recht. Het Centrum opteert er nu voor om zijn adviezen en aanbevelingen deels in een andere vorm te formuleren, met name via ‘MIG-papers’. Deze papers laten toe om telkens één materie grondiger uit te spitten en hierover specifieke aanbevelingen te formuleren.

Het Jaarverslag Migratie 2011

Het voorliggende Jaarverslag Migratie 2011 biedt de lezer een overzicht van de belangrijkste migratiecijfers en van de Belgische en Europese evoluties, waarbij we per hoofdstuk één onderwerp onder de loep nemen.

Net als voorgaande jaren geven we ook het woord aan externe organisaties en experts.

Het Jaarverslag start met een hoofdstuk *‘Migratie in België: aantallen en stromen’*, waarin we een overzicht geven van de meest recente gegevens over enerzijds de in- en uitstroom van migranten van en naar België (de zogenaamde *‘flows’*); en anderzijds van de aantallen en kenmerken van de populatie van vreemde herkomst die in België verblijft (de zogenaamde *‘stocks’*).

Dit jaar wijden we een apart hoofdstuk aan de *‘Verschillen in behandeling naargelang het verblijfsstatuut’*. In de regelgeving en de praktijk bestaan er immers verschillen in behandeling (in rechten en in toegang tot bepaalde diensten) tussen personen naargelang hun verblijfsstatuut, zowel tussen Belgen en vreemdelingen als tussen vreemdelingen onderling. We brengen de rechtspraak over de toelaatbaarheid van de gemaakte onderscheiden onder de aandacht.

Ook dit jaar behandelen we de toegang tot het Belgisch grondgebied en tot de Schengenruimte en de belangrijkste wettelijke verblijfsstatuten: internationale bescherming, familiale migratie, economische migratie, studentenmigratie. We spreken over de regularisatie van het verblijf en de problematiek van terugkeer, detentie en verwijdering van het grondgebied. We besluiten met een hoofdstuk over procedures en ontwikkelingen over de toegang tot de Belgische nationaliteit.

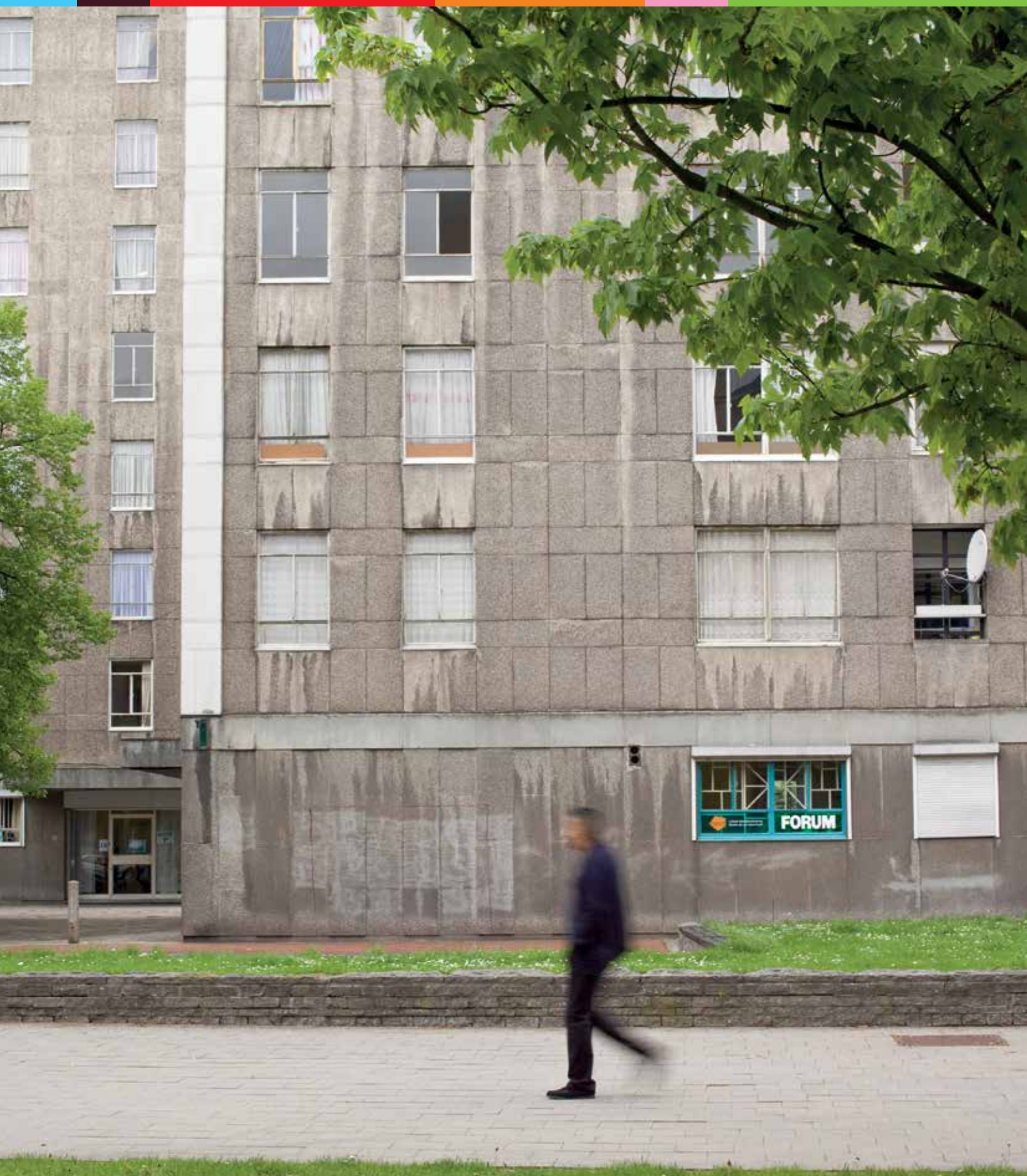
“Sapere aude”, zo stelde Horatius⁴: *“heb de moed wijs te zijn”*. Niet voor het eerst willen we met dit Jaarverslag Migratie de lezer aanzetten tot wijsheid en moed in de omgang met migratie en vreemdelingen.

Wij wensen u veel leesplezier.

² Beschikbaar op www.diversiteit.be. Dit verslag is publiek gemaakt op 18 december 2011 n.a.v. de Internationale Dag van de Migrant.

³ Voor meer details over de activiteiten 2011, zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Algemene Werking, Het Centrum in 2011*, 2012.

⁴ Horatius (Epistulae, I, 2, 40).





Hoofdstuk I

MIGRATIE IN BELGIË – AANTALLEN EN STROMEN

A. METHODE

1. Het Rijksregister: voornaamste gegevensbron om migraties in België in kaart te brengen

In België vormt het **Rijksregister (RR)** de belangrijkste informatiebron om een beeld te krijgen van de **migratiestromen of stocks van de vreemde populatie**. Deze informatie wordt door meerdere instanties op verschillende manieren verwerkt om elk vanuit hun specifieke optiek statistieken samen te stellen. Omdat ze bij de aanmaak ervan soms gebruik maken van verschillende methoden, is het best mogelijk dat er verschillen zitten in de beschikbare indicatoren. Bovendien valt ook niet uit te sluiten dat fouten worden gemaakt bij het samenstellen zelf van de gegevens, wat gevolgen kan hebben voor de nauwkeurigheid van de resultaten.

De **Algemene Directie Statistiek en Economische informatie (ADSEI)** publiceert jaarlijks de officiële cijfers over de populatie en bewegingen die invloed hebben op de stocks. Zo werden cijfers over de migratiestromen in 2010 en 2011 voor de volledige vreemde populatie gepubliceerd, maar nog niet op basis van de nationaliteit van de vreemdelingen. Het Centrum maakte derhalve gebruik van statistische gegevens die voorhanden zijn tot en met 2009 wat betreft migratiestromen per nationaliteit.

Sinds de invoering van verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming, moeten ook andere overheidsinstanties gegevens publiceren. De **Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)** moet de door hen geproduceerde gegevens over de eerste verblijfstitels per nationaliteit (verdeeld per motief voor de afgifte, leeftijd en geslacht) en over de asielverzoeken aan Eurostat⁵ bezorgen.⁶ Bepaalde informatie uit beide databanken

is complementair en daarom gebruikt het Centrum de door de DVZ en door de ADSEI geproduceerde statistische informatie om de analyse van de migratiefenomenen in België te verfijnen.⁷

KADER 1. Het Rijksregister

De gegevens in het **Rijksregister** worden geleverd en bijgehouden door de gemeenten, de diplomatieke en consulaire posten en de Dienst Vreemdelingenzaken. Het Rijksregister omvat de gegevens van de personen die ingeschreven zijn in de verschillende registers:

- » Het **Bevolkingsregister**: hierin staan alle Belgen ingeschreven die in België verblijven, alsook de gevestigde⁸ vreemdelingen en de personen die in België het statuut van langdurig ingezetene⁹ hebben verkregen, evenals de EU-burgers met duurzaam verblijf en hun familieleden die een duurzaam verblijf¹⁰ hebben.
- » Het **Vreemdelingenregister**: hierin zijn alle vreemdelingen opgenomen die beschikken over een verblijf van meer dan drie maanden, van bepaalde duur of onbepaalde duur, maar niet-gevestigd zijn en geen langdurig ingezetene zijn, alsook EU-burgers en hun familieleden vooraleer ze het recht hebben op duurzaam verblijf.

5 Eurostat is het statistisch bureau van de Europese Unie. De gegevens voor alle landen van de EU zijn er vrij beschikbaar. Gegevens over migraties in België kunnen dan ook worden vergeleken met diegene die voorhanden zijn voor andere EU-landen. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

6 De DVZ maakte daarvoor al gegevens over aan Eurostat en aan de Europese Commissie over kwesties als asiel, verblijfstitels, terugdrijvingen, arrestaties en de vertrekken.

7 Ook andere gegevensbronnen zoals die over de uitreiking van visa of arbeidskaarten worden in de verschillende hoofdstukken van dit Jaarverslag gebruikt. Ze worden systematisch voorgesteld in de kader aan het begin van elk hoofdstuk waarin ze ter sprake komen.

8 Art. 14 en 15 van de wet van 15 december 1980.

9 Art. 15bis van de wet van 15 december 1980.

10 Art. 42quinquies van de wet van 15 december 1980; art. 55 van het KB van 8 oktober 1981.

- » Het **Wachtregister**: hierin staan alle asielzoekers ingeschreven, evenals de EU-burgers die een inschrijving aanvragen op de gemeente (en dit in afwachting van een inschrijving in een ander register). Asielzoekers blijven in dit register ingeschreven tot ze het grondgebied verlaten of ingeschreven worden in een ander register.
- » Tot slot maken we nog melding van de **registers die worden bijgehouden door de diplomatieke en consulaire posten**: deze bevatten de Belgen die ingeschreven zijn in een Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland (en niet in een Belgische gemeente).

1.1. Methode die de ADSEI gebruikt om migratiestatistieken op te stellen

Iedereen die meer dan drie maanden in België verblijft, moet zich inschrijven in het register van de gemeente waar hij of zij verblijft. Wie het land langer dan drie maanden verlaat, moet zijn of haar vertrek ook melden. Het Rijksregister centraliseert alle informatie uit de registers van de gemeenten. Zo kunnen legale migratiestromen in kaart worden gebracht. Maar niet iedereen die voor een periode van meer dan drie maanden op het Belgisch grondgebied komt, meldt zijn of haar aankomst of vertrek. De statistieken over de migraties dienen dus met voorzichtigheid behandeld te worden, zeker de statistieken over de migraties van kort verblijf en over de emigraties. Vreemdelingen hebben er alle belang bij zich te houden aan de verplichte inschrijving in het register omdat hierdoor een aantal praktische zaken vlotter verlopen (een bankrekening openen, sociale zekerheid, enz.). Daarom is bij migranten die hier langer wensen te verblijven de kans op registratie groter.

Statistieken over inschrijvingen voor lang verblijf mogen dan redelijk betrouwbaar zijn, bij de statistieken over emigraties kunnen vragen worden gesteld. Een aantal personen ziet er tegen op een vertrek te melden, anderen doen dit opzettelijk omdat ze bepaalde voordelen die aan de inschrijving zijn gekoppeld (sociale zekerheidsrechten, verblijfsrecht, enz.) willen behouden of rechten vrezen te verliezen. Als de overheid vaststelt dat bepaalde personen zijn vertrokken,

of dat hun verblijfstitel is verlopen, worden ze uit het register geschrapt. Die individuen komen dan in de categorie “**van ambtswege geschrapt**” terecht en worden bij de **gemelde emigraties** gevoegd die de **internationale emigraties** weergeven (zie Kader 2). Voordeel van die methode is dat problemen van niet-meldingen worden gecorrigeerd. Schrappingen gebeuren echter soms laat, of verlopen slordig, wat impliceert dat de statistieken over emigraties niet helemaal correct zijn. De praktijk is dat niet alle mensen die de gemeente verlaten systematisch worden geschrapt en dat niet alle geschrapte personen, de gemeente waar ze verbleven hebben ook daadwerkelijk verlaten. Tussen 1988 en 2006 beschouwde de ADSEI de herinschrijvingen van personen die werden geschrapt zonder dat ze de gemeente daadwerkelijk hadden verlaten, niet als internationale immigraties, maar als ongegronde schrappingen die zij van het aantal emigraties aftrok. Intussen hanteert de ADSEI een nieuwe methode.¹¹

Sinds 2007 heeft de ADSEI dus voor een nieuwe methode gekozen waarbij die herinschrijvingen als internationale immigraties worden beschouwd. Sindsdien worden ‘**herinschrijvingen van mensen die van ambtswege zijn geschrapt**’ bij de **gemelde immigraties** geteld, waardoor niet alleen het aantal mensen dat het land binnenkomt maar ook het aantal vertrekkers stijgt.¹² De discussie over de methode is dan ook niet zonder gevolg voor de schatting van de migratiestromen. Het is van belang omdat het de componenten ervan wil berekenen, om de realiteit zo dicht mogelijk te benaderen.¹³ Een deel van die schrappingen en herinschrijvingen heeft echter niets met internationale migraties te maken maar is veeleer een afspiegeling van het administratieve traject van bepaalde migranten. Een vreemdeling kan bijvoorbeeld ook zijn verblijfsrecht verliezen en uit het Rijksregister worden geschrapt, en vervolgens worden geregulariseerd en heringeschreven.

Naast deze problemen met meldingen zijn verdere aanpassingen van de gegevens nodig die rekening houden met de asielzoekers. Tot 1995 maakten asielzoekers – net zoals andere vreemdelingen – deel uit

11 Dit stelde een aantal problemen, zoals het feit dat de emigratie van bepaalde nationaliteiten negatief werd.

12 Deze methode werd retroactief toegepast door de ADSEI voor de gegevens over de migratiestromen.

13 De schrappingen, herinschrijvingen van mensen die van ambtswege zijn geschrapt en de registerwijzigingen zijn pas beschikbaar volgens de nationaliteit van betrokken personen sinds het jaar 2008. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 2.

van de populatie van de gemeenten. Sinds de invoering van het Wachtregister op 1 februari 1995 worden ze afzonderlijk geregistreerd. Op het ogenblik dat ze een verblijfsstatus krijgen toegekend, verdwijnen ze uit het Wachtregister en worden ze opgenomen in de registers van de gemeenten onder de categorie ‘**registerwijzigingen**’. Deze asielzoekers worden niet tot de internationale immigraties gerekend omdat er een zekere tijd zit tussen hun fysieke aankomst op het Belgisch grondgebied en het ogenblik waarop ze in de statistieken worden opgenomen. Dit heeft een grote impact op de methode. Sinds 1995 worden die personen pas in de populatie (*stocks*) opgenomen zodra ze een internationale beschermingsstatus verkrijgen, of als hen op een andere grond een verblijfstitel wordt toegekend. De asielzoekersstromen tonen zich dus niet meteen in de cijfers van de internationale immigraties, maar wel langs de methode van de statistische aanpassing. Via die methode worden de asielzoekers in de immigratiestatistieken niet helemaal onder de mat geveegd maar het is duidelijk dat die praktijk geen weergave is van de migratierealiteit.

KADER 2. Berekeningen van de internationale emigratie en immigratie

Sinds 2007 baseert de ADSEI zich – en retroactief voor vorige statistieken – voor de berekeningen van de internationale emigratie en immigratie op volgende formules:

Internationale emigratie =
aangegeven emigraties + schrappingen van ambtswege

Internationale immigratie =
aangegeven immigraties + herinschrijvingen na schrappingen van ambtswege + registerwijzigingen

1.2. Methode die de DVZ gebruikt om statistieken over eerste verblijfstitels op te stellen volgens de definities van Eurostat

Onderdanen uit derde landen die het Belgisch grondgebied binnenkomen en er voor een periode van meer dan drie maanden willen verblijven, moeten zich inschrijven in de gemeente waar ze verblijven. Ze krijgen dan een verblijfstitel uitgereikt. Immigratie kan dus worden bestudeerd volgens de nationaliteit en de reden van verblijf op basis van statistieken over de eerste verblijfstitels.¹⁴

De cijfers over eerste verblijfstitels van de DVZ die Eurostat publiceert, vragen op een aantal punten om verduidelijking. Ten eerste, vreemdelingen die asiel aanvragen (en die dus in het Wachtregister zijn ingeschreven), rekent de DVZ in die statistieken mee zodra ze een eerste verblijfstitel krijgen die meer dan drie maanden geldig is. Ten tweede, de DVZ neemt in de cijfers ook verblijfstitels op die zijn toegekend aan diplomaten, hun familieleden en hun personeel, en dit zowel in de stocks als in de stromen, terwijl die laatsten in de ADSEI-statistieken over de stromen niet zijn opgenomen, maar wel worden meegeteld in de stocks van migranten¹⁵. Dit zou de verschillen tussen de cijfers van beide instellingen kunnen verklaren.¹⁶

¹⁴ Opdat een uitgereikte verblijfstitel kan worden beschouwd als een eerste machtiging tot verblijf, moet de uitreikingstermijn tussen het verstrijken van een oude verblijfstitel en de uitreiking van een nieuwe voor een identieke reden, minstens zes maanden bedragen.

¹⁵ Bovendien moet worden opgemerkt dat de DVZ enkel rekening houdt met personen die in een gemeente zijn ingeschreven met een geldige verblijfstitel, en dit zowel voor de stromen als voor de stocks. ADSEI houdt rekening met personen ingeschreven bij de gemeente. Welnu, in een bepaald aantal gevallen beschikt een persoon niet langer over een verblijfstitel zonder uit de registers van de gemeente te zijn geschrapt. Dit heeft vooral zijn invloed op de stocks, maar mogelijks ook op de stromen.

¹⁶ De voor- en nadelen van dit databestand komen later in dit hoofdstuk aan bod in Kader 4.

2. Twee beschikbare types statistieken: stromen en stocks

Aan de hand van de net voorgestelde gegevens kan het fenomeen van de geregistreerde internationale migraties volgens twee invalshoeken in kaart worden gebracht: door de voorstelling van enerzijds de statistieken over *migratiestromen*, en anderzijds van de gegevens over *migrantenstocks*.

De *migratiestromen* hebben betrekking op het aantal personen dat in de loop van een jaar het land binnenkomt (immigraties) en het aantal personen dat vertrekt (emigraties). Dat soort gegevens vergt een continue registratie. Voordeel is dat ze een volledig beeld geven van het migratiefenomeen en de algemene tendensen over min of meer langere periodes in de tijd kunnen weergeven. Dat is met name wat wordt voorgesteld in het deel B van dit hoofdstuk, aan de hand van statistieken afkomstig van het Rijksregister. Het kan ook nuttig zijn om statistieken te bestuderen van migratiestromen in een gegeven jaar, om meer variabelen te kunnen aangeven. Dit soort informatie kan bijvoorbeeld geboden worden aan de hand van de gegevens over de verblijfstitels die jaarlijks worden uitgereikt.

Wat *migrantenstocks* betreft, heeft deze notie betrekking op het aantal immigranten die in een land aanwezig zijn, op een bepaalde datum. Het gaat, met andere woorden, om een soort foto van de geïmmigreerde of vreemde populatie op een bepaald ogenblik. Aan de hand van dit soort informatie is het mogelijk een beeld te ontwikkelen van evoluties van de ene datum tot een andere datum. Het betreft dan vooral schattingen van het residueel effect van migraties op verschillende ogenblikken in de tijd. Die informatie komt aan bod in het deel C van dit hoofdstuk.

KADER 3. Definitie van de groepen nationaliteiten

Verschillende groepen van nationaliteiten worden gebruikt doorheen de verschillende tabellen en grafieken van dit Jaarverslag. Doorlopend wordt de keuze gemaakt voor een onderscheid tussen 'EU-burgers' (met soms een onderscheid tussen de landen van de 'EU-15'¹⁷ en de 'twaalf nieuwe lidstaten'¹⁸) en 'derdelanders'¹⁹. Af en toe belichten we wel een bijkomende categorie, die van de derde landen die Europees zijn. Ook Turkije valt dan binnen die categorie 'Europese landen buiten de EU',²⁰ conform de classificaties die gebruikt worden door de Belgische (ADSEI) en Europese (Eurostat) statistiek. Waar mogelijk, wordt de specifieke situatie van Turkije apart belicht.

-
- 17 De landen van de 'EU-15' zijn: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden.
 - 18 De '12 nieuwe lidstaten' zijn: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en de Tsjechische republiek.
 - 19 De 'derde landen' omvatten alle andere landen van de wereld die geen deel uitmaken van de EU-27.
 - 20 De 'Europese landen buiten de EU' zijn: alle Europese landen buiten de EU-27, Turkije hierbij inbegrepen, te weten: Albanië, Andorra, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Liechtenstein, Zwitserland, Joegoslavië, Kosovo, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Monaco, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Rusland, San Marino, Servië, Wit-Rusland en Turkije. Voor meer uitleg, zie: *Jaarverslag Migratie 2007*, p.19.

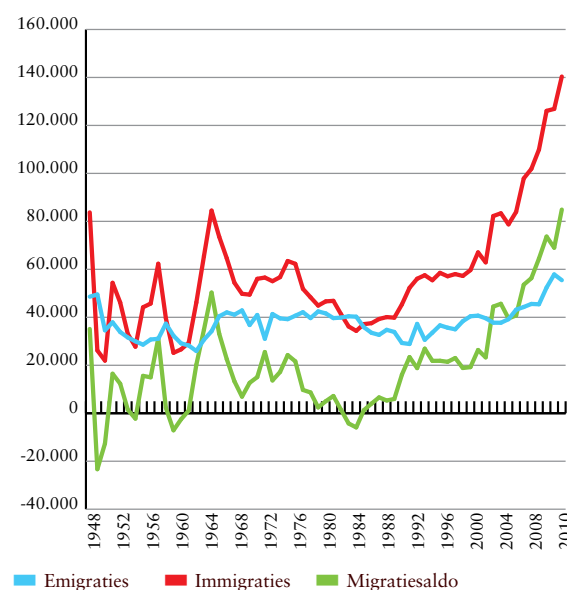
B. IMMIGRATIE- EN EMIGRATIE-STROMEN VAN EN NAAR BELGIË

1. Legale immigratie blijft toenemen

De laatste decennia is een duidelijke toename zichtbaar in de migratiebewegingen van vreemdelingen, zowel in termen van immigratie als van emigratie. In tegenstelling tot vorige opflakkingen zoals in 1948 en 1964 is de huidige stijging niet conjunctureel omdat ze meer in de tijd is gespreid. De naoorlogse immigratie en die uit de jaren 1960 waren gewenst en door de overheid georganiseerd via bilaterale akkoorden voor de rekrutering van arbeidskrachten, terwijl het beleid sinds de jaren 1970 veel restrictiever is. Het Belgische migratiebeleid uit 1974, dat een einde moest maken aan de arbeidsmigratie, heeft voor een daling van het aantal immigraties gezorgd. Toch zijn vreemdelingen blijven binnenkomen en sinds halverwege de jaren 1980 zelfs in grote mate. Sinds de jaren 2000 is die toename opvallend sterk. In 2008 zijn 126.069 personen het land binnengekomen, in 2009 gaat het om 126.877 personen en in 2010 om 140.375 personen (Figuur 1).²¹ De lichte vertraging van de stijging van de binnenkomsten die we in het Jaarverslag Migratie 2010 nog vaststelden kan niet worden bevestigd, gezien de statistieken een belangrijke stijging van het de immigraties aangeven voor 2010, goed voor een stijging van 11% ten opzichte van 2009.

Ook voor de emigraties is er een sterke groei, maar minder dan voor de immigraties. Sinds de jaren 1990 zijn er minder emigraties dan immigraties, wat vanaf halverwege de jaren 1980 tot een globaal positief en stijgend migratiesaldo heeft geleid. België is op vandaag vooral een immigratieland. Belgen hebben dan weer meer de neiging het land te verlaten en dit negatieve migratiesaldo wordt al sinds een aantal decennia vastgesteld.²²

Figuur 1. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2010 (Bron: RR-ADSEI)

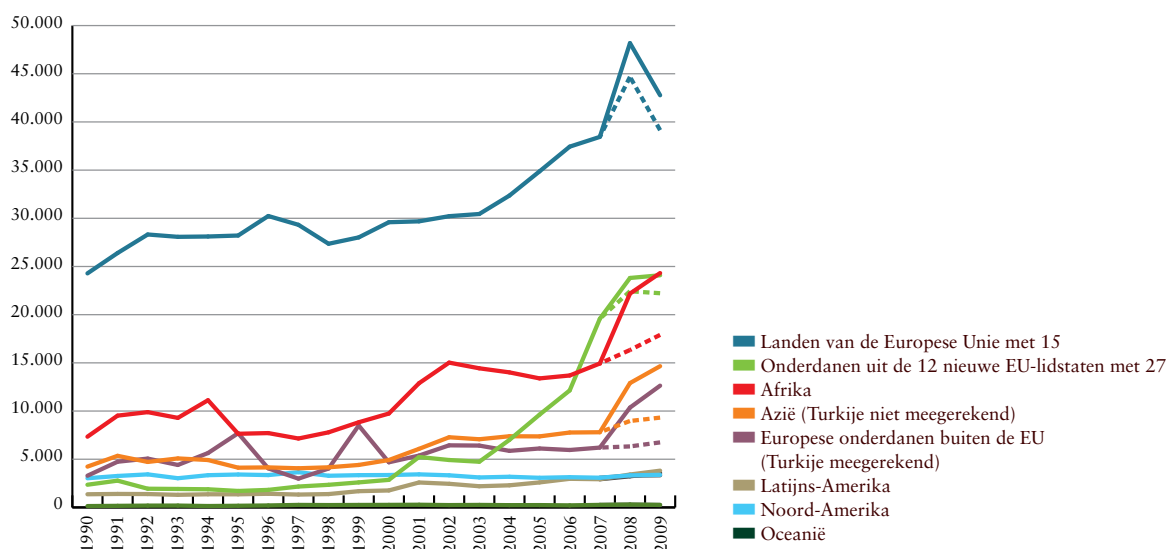


21 Deze cijfers voor 2008 en 2009 verschillen weinig van deze die in het Jaarverslag Migratie 2010 verschenen, omdat deze op schattingen gebaseerd waren. Ondertussen heeft de ADSEI officiële cijfers voor die jaren gepubliceerd.

22 Zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migraties en Migrantenpopulaties in België. Statistische en Demografisch Verslag 2010*, 2011, pp.22-25.

2. De geografische herkomst van migranten

Figuur 2. Evolutie van de immigratie van de vreemdelingen per grote nationaliteitsgroepen, 1990-2009 (Bron: RR-ADSEI)



Behalve de algemene tendensen die net aan bod zijn gekomen, is het interessant een blik te richten op de verschillende nationaliteiten waaruit de immigratie bestaat. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd aangegeven, wordt immigratie momenteel gemeten als de som van het aantal mensen dat het land binnenkomt en zich heeft gemeld, van de herinschrijvingen van mensen die van ambtswege zijn geschrapt en van de registerwijzigingen (zie Kader 2). De ADSEI heeft deze recente methode retroactief toegepast op de totale stromen voor de vorige jaren. Op de stromen per nationaliteit wordt die methode pas sinds 2008 toegepast. In Figuur 2 geven de streepjeslijnen op de jaren 2008 en 2009 een beeld van hoe de immigratiestromen er zouden uitzien indien enkel rekening was gehouden met het aantal mensen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld (zoals dit het geval was vóór 2007). Dit verschil in methode blijft dus niet zonder gevolg voor de recente tendensen, vooral voor de immigraties vanuit het Afrikaanse en Aziatische (Turkije niet meegerekend) continent, en ook voor Europese onderdanen van buiten de EU (Turkije meegerekend). Die verschillen zijn vooral te wijten aan de asielzoekers die in de statistieken opduiken (via de registerwijzigingen), nadat zij een internationale bescherming bekomen of nadat zij gemachtigd worden tot verblijf op een andere basis. Van de Afrikaanse onderdanen uit landen die een zekere politieke instabiliteit kennen, waren er in

2009 iets meer registerwijzigingen dan mensen die het land zijn binnengekomen en zich hebben gemeld. Dit is vooral het geval voor twee nationaliteiten die sterk aanwezig zijn in de vreemdelingenstromen in België zoals de Congolezen (DR Congo) en de Guineërs.²³ Dit fenomeen is nog sterker bij bepaalde Aziatische landen zoals Armenië, Iran of Irak, omdat voor die nationaliteiten, de in 2009 uitgevoerde registerwijzigingen veel hoger liggen dan het aantal mensen dat dat jaar het land is binnengekomen en zich heeft gemeld.²⁴ Deze gewijzigde methode heeft er dus mee voor gezorgd, het asielfenomeen op de voorgrond te plaatsen - zij het nog steeds met een vertraging - waardoor de recente migratierealiteiten nauwkeuriger in beeld kunnen worden gebracht.

Ondanks de recente ontwikkelingen blijft immigratie in België vooral een zaak van Europeanen. In 2009 waren die goed voor zo'n 63% van de totale immigraties. Op de in 2009 geregistreerde 126.877 immigraties hadden er 42.766 (34%) betrekking op burgers van de EU-15, 24.065 (of 19%) op burgers van de

23 In 2009 werden 1.231 binnenkomsten gemeld door Congolezen en 1.274 registerwijzigingen geregistreerd voor deze nationaliteit. Voor de Guineërs liggen deze cijfers respectievelijk op 518 en 560.

24 In 2009, werden 228 binnenkomsten gemeld voor Armeniërs, tegen 1.186 registerwijzigingen. Voor de Irakezen en de Iranërs, komen deze cijfers respectievelijk op 359 tegen 503 en op 277 tegen 628.

12 nieuwe lidstaten, en 12.658 (of 10%) op Europese onderdanen van buiten de EU (Turkije meegerekend). De meest opvallende ontwikkeling de laatste jaren is ongetwijfeld de sterke toename van immigraties uit de nieuwe EU-lidstaten sinds begin van de jaren 2000. Sinds hun toetreding tot de EU in 2004 en 2007 is het aantal onderdanen uit die landen tussen 2003 en 2009 meer dan verdubbeld met een stijging van 7% naar 19%.²⁵

25 19% indien rekening wordt gehouden met de totale immigraties (volle lijnen), en 22% indien enkel rekening wordt gehouden met het aantal mensen dat het land binnenkomt en zich meldt (streepjeslijnen).

Na Europa, is Afrika veruit het tweede belangrijkste continent waarvan immigranten afkomstig zijn. De helft van die immigraties komt uit Sub-Saharisch Afrika, de andere helft uit Noord-Afrika (waarvan één migrant op acht Marokkaan is). In Sub-Saharisch Afrika blijft de Democratische Republiek Congo het eerste migratieland, gevolgd door Kameroen en Guinee. Ook wordt de laatste jaren een toename vastgesteld van immigraties uit Azië (Turkije niet meegeteld) met heel wat migranten uit India, China en Japan, alsook uit Armenië, Iran of Irak.

3. Wettelijke migratiemotieven voor onderdanen uit derde landen

Naast het bestuderen van de stromen van het aantal mensen dat het land binnenkomt en het aantal vertrekkers van het Belgisch grondgebied, is het ook interessant na te gaan om welke redenen en in welke omstandigheden die vreemdelingen in België zijn aangekomen.

KADER 4. Gegevens over de verblijfstitels

De wettelijke motieven van migratie in België kunnen worden bestudeerd op basis van statistieken over de eerste verblijfstitels die aan derdelanders zijn uitgereikt.

Deze databank van de DVZ die via Eurostat ter beschikking wordt gesteld, is **om verschillende redenen interessant**. Migratiemotieven kunnen er op een gedetailleerde manier worden bestudeerd (zowel in termen van *stromen* als van *stocks*) en een vergelijking met de andere EU-lidstaten is mogelijk op basis van gemeenschappelijke criteria.²⁶

Toch zijn er een aantal beperkingen. Ten eerste hebben *de statistieken enkel betrekking op derdelanders*, omdat EU-burgers geen verblijfstitel nodig hebben om op het Belgisch grondgebied te verblijven. We hebben echter net gezien dat de instroom vooral betrekking had op migranten uit EU-lidstaten. Bij de interpretatie van informatie uit deze databank is dus een zekere nuancering noodzakelijk, omdat het slechts om een deel van de immigranten gaat. Ten tweede hanteerde de DVZ voor de gegevens van 2010 *een andere methode dan deze die werd gebruikt voor 2009*, waardoor het niet mogelijk is om aan de hand van de opeenvolgende gegevens van 2009 en 2010 een eenduidige evolutie te beschrijven. Voor de gegevens van 2009 werd nog gewerkt met de door de operationele diensten van de DVZ aangeleverde gegevens en de toetsing van deze gegevens aan de Rijksregistergegevens. Voor de gegevens van 2010, werden alle statistieken over de verblijfstitels opgesteld op basis van de databank die de DVZ opmaakte op basis van de gegevens van het Rijksregister. Een van de gevolgen van die wijziging is het invoeren van de niet onbelangrijke residuaire categorie, die voor 2010 (21,8%) een veel hoger percentage uitmaakt dan in 2009 (minder dan 1%).

Die 21,8% omvat o.m. andere categorieën

26 Door de sterk uiteenlopende nationale wetgevingen inzake verblijf van vreemdelingen, en omwille van de door de lidstaten toegepaste administratieve praktijken bij het registreren van de migrantenpopulaties, dient voorzichtigheid aan de dag te worden gelegd bij de vergelijking van deze gegevens. Daardoor is het niet zeker dat de categorie 'andere' telkens betrekking heeft op dezelfde elementen.

dan de vijf grote Eurostat-categorieën (familiale redenen, humanitaire redenen, ...) en de personen voor wie de encoding in het Rijksregister gebreken vertoont. Zo zijn er deels ook technische redenen waardoor het nog niet altijd mogelijk bleek om de informatiegegevens met betrekking tot het motief voor verblijf zoals dat in het Rijksregister moeten worden ingegeven onmiddellijk om te zetten in volledig geduide data. Toch blijkt deze nieuwe methode efficiënter dan de vroegere, omdat de gegevens over de uitgereikte verblijfstitels vollediger zijn dan die voor de vorige jaren.

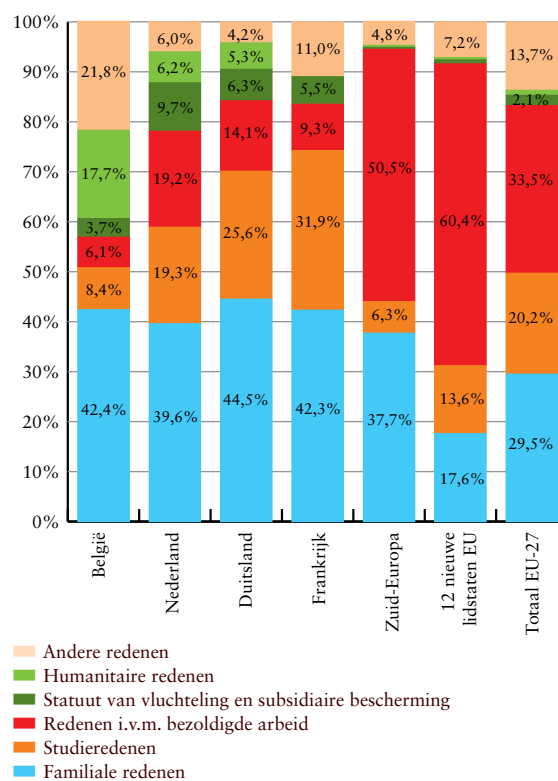
Het onderzoeken van migratiemotieven blijft in elk geval een moeilijke en complexe oefening. De derdelanders moeten hun aankomst melden bij de gemeente waar ze verblijven en ontvangen een verblijfsdocument naargelang het visum of de verblijfstitel waarover ze beschikken. Ook van EU-burgers wordt trouwens het verblijfsmotief geregistreerd. Maar de redenen waarvoor iemand zich naar een ander land begeeft kunnen meer- of minder eenvoudig zijn, variëren sterk en kunnen daarom soms moeilijk onder één van de mogelijke categorieën worden ondergebracht. Het komt er op aan de wettelijke migratiemotieven te onderzoeken, met alle mogelijke nuances.

Een eerste analyse van de wettelijke migratiemotieven van derdelanders kan gebeuren op basis van een vergelijking van de indeling ervan in België en in de buurlanden (Figuur 3). Het belangrijkste raakpunt tussen België en de buurlanden is ongetwijfeld dat *familiale redenen* vaak een reden zijn voor het uitreiken van een verblijfstitel. Afhankelijk van het land vertegenwoordigde dit motief in 2010 tussen de 39,6% en 44,5%, wat in de lijn ligt van de statistieken van de laatste jaren.²⁷ Familiemigratie heeft in België en de buurlanden duidelijk de overhand. In de andere Europese landen, en vooral dan in de twaalf nieuwe lidstaten is dat veel minder het geval. Voor die landen maken familiemotieven gemiddeld niet meer uit dan 17,6% van alle in 2010 uitgereikte verblijfstitels. Verblijfstitels worden daar meer uitgereikt om *redenen die te maken hebben met economische activiteiten* (60,4%). Ook in de landen

van Zuid-Europa²⁸, en in het gemiddelde van de landen van de EU-27, zijn economische motieven een belangrijke reden. België hinkt wat dat betreft achterop, met slechts 6,1% van zijn eerste verblijfstitels die in 2010 om die redenen waren uitgereikt. Ook wat *immigratie om studieredenen* betreft, onderscheidt België zich van de andere Europese landen, en zeker van zijn buurlanden. In 2010 werd slechts 8,4% van de eerste verblijfstitels om die reden uitgereikt, terwijl dat in Nederland, Duitsland en Frankrijk schommelt tussen de 19,3% en 31,9%. *Humanitaire redenen* tenslotte zijn in België vaak een motief, met 17,7% van alle eerste verblijfstitels. De verschillen met andere Europese landen kunnen te maken hebben met het feit dat in sommige lidstaten de verblijfstitels afgeleverd voor 'humanitaire redenen' onder de categorie 'andere redenen' vallen.

Familiale redenen vormen in België en de buurlanden het belangrijkste motief om een verblijfstitel aan derdelanders af te leveren

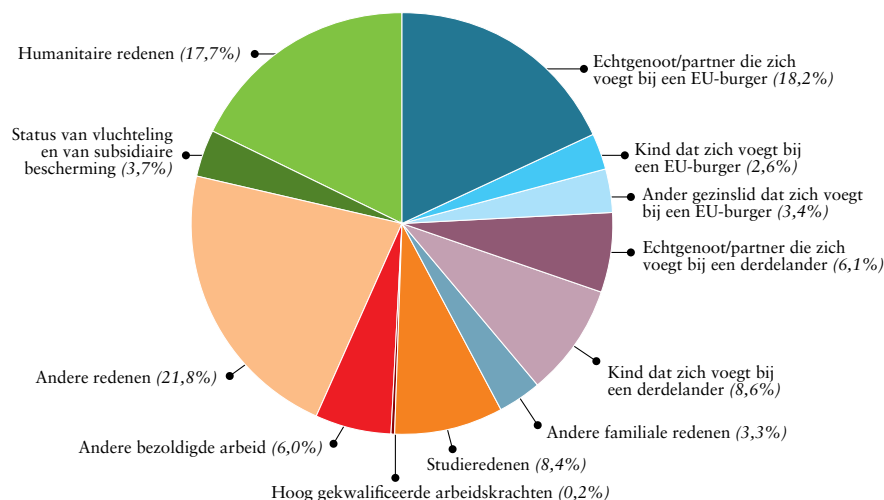
Figuur 3. Indeling van de eerste verblijfstitels uitgereikt volgens het uitreikingsmotief voor België en zijn buurlanden, 2010 (Bronnen: DVZ – Eurostat)²⁹



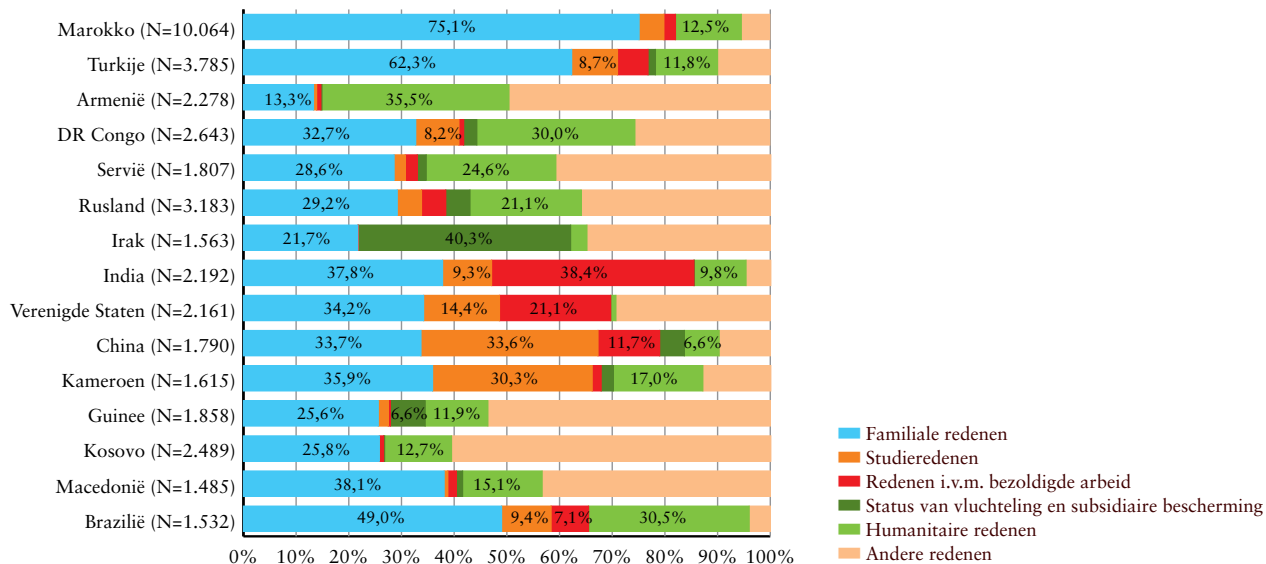
28 Het gaat om Griekenland, Italië, Malta, Portugal, Slovenië en Spanje (classificatie Verenigde Naties).

29 In 2010 heeft Luxemburg de gegevens over de uitreiking van de eerste verblijfstitels niet gepubliceerd.

Figuur 4. Indeling van de eerste in België uitgereikte verblijfstitels volgens het uitreikingsmotief, 2010 (Bronnen: DVZ – Eurostat)



Figuur 5. Indeling van de uitreikingsmotieven van de eerste verblijfstitels volgens het motief en voor de belangrijkste nationaliteiten³⁰ 2010 (Bronnen: DVZ - Eurostat)



³⁰ De vijftien belangrijkste nationaliteiten werden in deze figuur hernomen. Samen vertegenwoordigen zij bijna 60% van de afgeleverde eerste verblijfstitels in België in 2010.

Een meer nauwkeurige analyse van de uitreikingsmotieven van de in 2010 in België uitgereikte eerste verblijfstitels (Figuur 4) bevestigt dat immigratie om *familiale redenen* het eerste wettelijke motief is voor migratie van derdelanders. Zo stellen we vast dat van de 67.653 in 2010 toegekende machtigingen tot verblijf, bijna een vierde betrekking had op gezinshereniging met een Belg of een EU-burger, en dat de meeste daarvan worden uitgereikt om een echtgenoot te vervoegen. Gezinshereniging met een derdelander valt niet te onderschatten, het gaat nl. om bijna 15% van alle uitgereikte verblijfstitels (zowel voor de echtgenoot als voor kinderen). Na de gezinshereniging, komen de uitgereikte verblijfstitels op basis van humanitaire redenen, die 17,7% uitmaken van het totaal. De DVZ geeft aan dat in deze categorie de regularisaties opgenomen zijn op basis van artikels 9bis, 9ter, en het vorige artikel 9 alinea 3 van de wet van 15 december 1980.³¹ Derdelanders in België lijken vervolgens te immigreren om te *studeren* of te *werken*, maar deze redenen bedragen niet meer dan 8,4% en 6% van alle uitgereikte machtigingen. Tot slot, verblijfstitels afgeleverd omwille van toekenning van de *status van vluchteling of van subsidiaire bescherming*³² zijn goed voor 3,7% van het totale aantal.

De algemene tendensen die zichtbaar zijn voor het geheel van derdelanders lijken evenwel sterk te verschillen afhankelijk van de nationaliteit van de immigranten. Zoals blijkt uit Figuur 5 is de indeling van de migratiemotieven afhankelijk van de geografische afkomst van de migranten. Op basis van de indeling van de wettelijke migratiemotieven kunnen nationaliteitengroepen worden geïdentificeerd. Globaal genomen heeft familiemigratie betrekking op alle voornaamste nationaliteiten die vertegenwoordigd zijn in België, maar de omvang ervan verschilt. Zo onderscheidt de Marok-

kanse en Turkse immigratie zich van de andere nationaliteitengroepen, omdat de meeste verblijfstitels aan onderdanen uit die beide landen om die redenen worden uitgereikt (met resp. 75,1% en 62,3%). Een tweede groep nationaliteiten kan worden samengesteld op basis van humanitaire redenen. Het gaat hier om onderdanen uit Armenië, de DR Congo, Servië en Rusland, landen waarvoor 20% van de verblijfstitels om die redenen is uitgereikt. Het aantal in België ingediende asiolverzoeken voor die verschillende nationaliteiten ligt de laatste jaren relatief hoog. Typisch voor de aan Irakezen uitgereikte verblijfstitels is het zeer hoge aantal met de status van vluchteling of van subsidiaire bescherming (40,3%). Een derde groep nationaliteiten krijgt vooral een verblijfstitel uitgereikt voor bezoldigde arbeid. Die groep telt heel wat onderdanen uit India, die in 2010 in 38,4% van de gevallen om die reden een titel hebben ontvangen, en burgers uit de Verenigde Staten, voor wie dit cijfer 21,1% bedraagt. In vergelijking met andere nationaliteiten is ook de economische immigratie vanuit China aanzienlijk (11,7%), ook al zijn studieredenen daar het voornaamste migratiemotief (33,6%). Behalve voor China, is dat ook voor Kameroen een belangrijke reden. Een derde van alle legale migranten uit dat land is student. Onderdanen uit derde landen zoals de Guineeërs, de Kosovaren, de Macedoniërs of de Brazilianen roepen verschillende motieven voor legale migratie in, zonder dat er een bepaalde tendens in het oog springt.

Migratietypes onderscheiden zich op basis van de nationaliteit maar verschillen soms ook in functie van andere kenmerken van de migranten. Figuur 6 geeft een overzicht van het aantal eerste in 2010 uitgereikte verblijfstitels op basis van de drie belangrijkste wettelijke motieven (familiale redenen, studieredenen en economische redenen), in functie van de leeftijd en van het geslacht van de migranten.

Immigraties om familiale redenen zijn het meest frequent en zijn meer een zaak van vrouwen. De begunstigen van de om die reden uitgereikte verblijfstitels zijn vooral jonge kinderen (jonger dan 4 jaar) en volwassenen tussen de 20 en 44 jaar. Boven de 45 jaar wordt wel nog een aantal titels uitgereikt maar in veel mindere mate. Gezinshereniging lijkt dus vooral een kwestie van kinderen en echtgenoten. Immigratie om studieredenen betreft evenveel mannen als vrouwen, met een piek voor de leeftijdscategorie tussen de 20-24 jaar, de leeftijd voor universitaire studies. In mindere

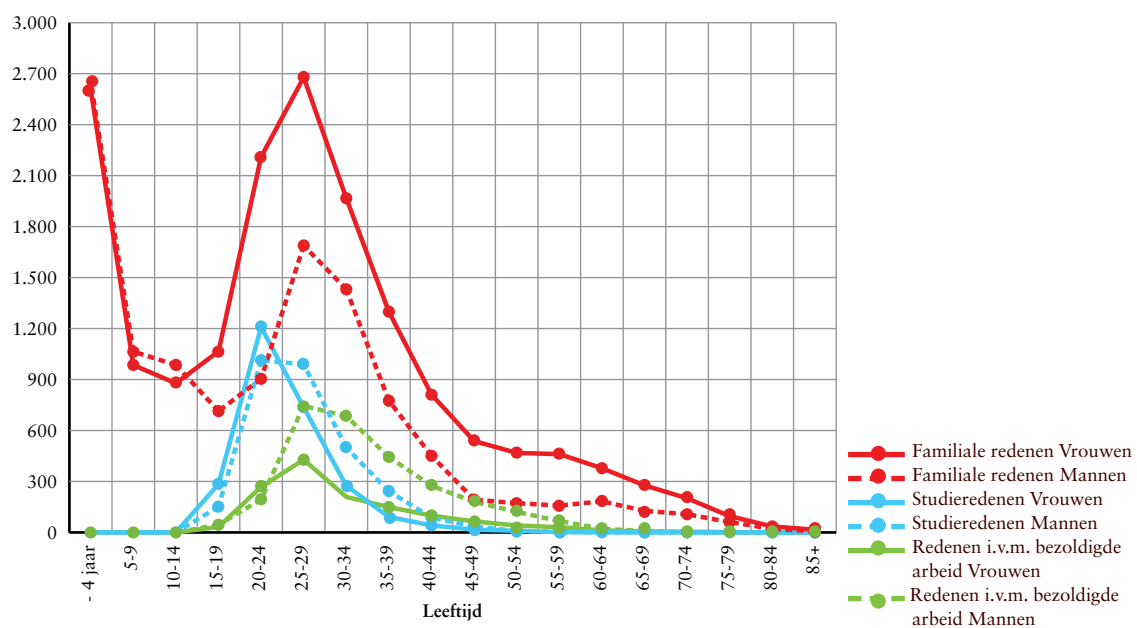
31 Hoewel een humanitaire reden geen rechtstreeks migratiemotief is, gaat het om een administratieve beslissing die het verblijf wettigt van vreemdelingen die wellicht al een tijdje in België verblijven. De aflevering van een verblijfstitel komt niet noodzakelijk overeen met de datum waarop iemand in België aankomt. Dit geldt ook voor vluchtelingen die asiel hebben aangevraagd alvorens hun migratie definitief als wettelijk wordt beschouwd, met andere woorden de datum van de verblijfstitel valt samen met het ogenblik dat hen het vluchtenlingenstatuut wordt toegekend.

32 De Eurostat-statistiek m.b.t. erkenningspercentage voor internationale bescherming tellen naast de vluchtelingen- en de subsidiaire beschermingsstatus ook de humanitaire statussen mee, voorzover deze worden toegekend binnen de asielprocedure. Voor een vergelijking van de erkenningspercentages tussen de verschillende EU lidstaten kan dit een vertekend beeld geven, aangezien voor België de humanitaire statussen (regularisatie, medisch asiel) – die worden toegekend buiten de asielprocedure – niet worden meegeteld bij het erkenningspercentage.

mate worden die titels nog uitgereikt aan personen tussen de 25 en 29 jaar, vanaf 30 jaar zijn die bijna onbestaand. Verblijfstitels voor economische activiteiten komen op de laatste plaats en hebben vaker

betrekking op mannen dan op vrouwen. Vooral personen tussen de 25 en 40 jaar krijgen die uitgereikt.

Figuur 6. Aantal verblijfstitels volgens de drie belangrijkste motieven per leeftijdsklasse en per geslacht, voor alle nationaliteiten, 2010 (Bronnen: DVZ – Eurostat)



C. VREEMDE POPULATIE IN BELGIË (STOCK)

1. Enkele indicatoren om de aangroei van de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen

Hierboven werden de migratietendensen in kaart gebracht in termen van *stromen*. Een andere manier is het onderzoeken van de statistieken over de *stocks*: kijken naar de populatie van vreemde afkomst die op een bepaald ogenblik in België verblijft.

KADER 5. Definitie van de populatie van vreemde afkomst

Om de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee essentiële concepten: de ‘vreemde populatie’ en de ‘populatie die als vreemdeling geboren is’.

- » De **vreemde populatie** is de populatie die niet de Belgische nationaliteit heeft (basiscriterium is dus de *nationaliteit*). Deze groep omvat alle personen die juridisch gezien als vreemdelingen kunnen worden beschouwd. Die personen zijn onderworpen aan een bijzonder recht dat hen rechten verleent inzake verblijf, werk, politieke leven, nationaliteit, enz. Die rechten kunnen verschillen in functie van de nationaliteit van de vreemdeling, al naargelang hij EU-burger is of derdelander. Deze eerste indicator is van belang maar op basis daarvan kan de populatie van vreemde afkomst niet in haar geheel in kaart worden gebracht. De laatste nationaliteit van een persoon vertelt ons immers maar een deel van zijn verhaal. Belangrijk is dus ook rekening te houden met de nationaliteit bij de geboorte.
- » De **populatie die als vreemdeling is geboren** is deze die niet de Belgische nationaliteit had bij de geboorte (basiscriterium is dus de *nationaliteit bij de geboorte*). Deze populatie bestaat

zowel uit vreemdelingen als uit Belgen die met een vreemde nationaliteit zijn geboren.

Deze variabele ‘nationaliteit bij de geboorte’ laat toe rekening te houden met de veranderingen van nationaliteit en is ongetwijfeld de beste variabele om de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen. De variabele heeft echter een belangrijke beperking: ze houdt namelijk geen rekening met de tweede en derde generatie migranten, die Belg zijn van geboorte, terwijl ze kunnen worden beschouwd als zijnde van *vreemde afkomst*. Het gaat hier bijvoorbeeld om kinderen die geboren zijn uit een gemengd koppel, waarvan een van de ouders Belg is, kinderen van ouders die Belg geworden zijn vóór de geboorte van hun kinderen, en bepaalde kinderen van vreemdelingen die met de Belgische nationaliteit kunnen geboren worden, indien de ouders zelf in België geboren zijn (artikel 11 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit) of indien hun in het buitenland geboren ouders al minstens tien jaar in België verblijven (artikel 11bis van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit). Voor een betere kennis van de herkomst van individuen, moeten we de herkomst van de ascendenten in rekening kunnen brengen. Op dit ogenblik test het Rijksregister de inbreng van een gegeven betreffende de afstamming van individuen, via de aanduiding van de herkomst van de directe ascendenten. Uit de gerealiseerde tests blijken goede resultaten voor wat betreft de bepaling van de herkomst van individuen van minder dan veertig jaar oud, maar voor de leeftijdsklassen boven de veertig jaar blijken er wel meer moeilijkheden te rijzen.

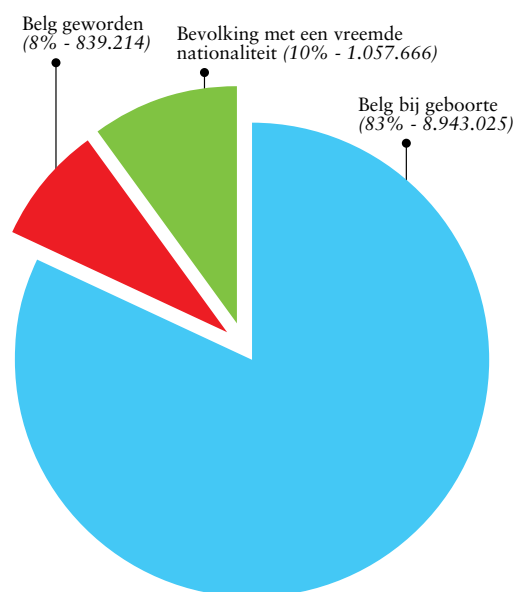
Op 1 januari 2010 had ongeveer 10% van de bevolking een vreemde nationaliteit, terwijl ongeveer 18% een vreemde nationaliteit had bij de geboorte

Op 1 januari 2010 waren er volgens een schatting van de UCL van de 10.839.905 inwoners in België, 1.896.880 (ongeveer 18%) die als *vreemdeling* geboren zijn, terwijl er maar 1.057.666 (of ongeveer 10%) waren met een *vreemde nationaliteit*. De volgens deze schatting overige 839.214 personen (of 8% van de totale populatie die in België verblijft) zijn van vreemde afkomst, maar zijn Belg geworden tijdens hun verblijf op het grondgebied (Figuur 7).

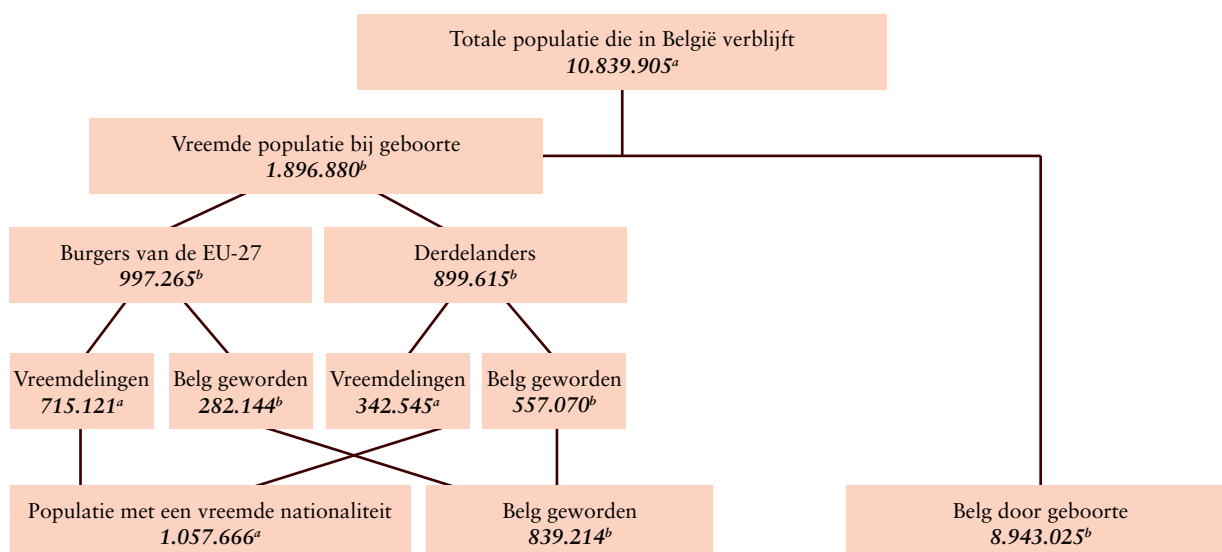
Die verschillende componenten van de vreemde populatie kunnen nauwkeuriger worden geanalyseerd door een onderscheid te maken tussen het aantal EU-burgers en het aantal derdelanders (Figuur 8). Van de *personen die als vreemdeling geboren zijn* en die in 2010 in België verblijven, was iets meer dan de helft EU-burger (53%), terwijl het bij de resterende 47% gaat om derdelanders. De verwerving van de Belgische nationaliteit betreft echter niet in dezelfde mate de EU-burgers als de onderdanen uit derde landen. De verschillen tussen beide groepen zijn dan ook groter wanneer we als criterium de *huidige nationaliteit*

hanteren. Zo'n zeven op tien personen die op 1 januari 2010 een *vreemde nationaliteit* hadden zijn afkomstig uit een EU-land, terwijl bij zij die als vreemdeling zijn geboren en *Belg zijn geworden*, zeven individuen op tien afkomstig zijn uit een derde land.

Figuur 7. Indeling van de Belgische en vreemde populatie in België op 1 januari 2010 (Bron: RR-ADSEI)



Figuur 8. Typologie van de vreemde populatie bij geboorte, volgens de nationaliteit bij de geboorte en de laatste geregistreerde nationaliteit op 1 januari 2010 (Bron: RR - ADSEI; ^a cijfers gepubliceerd door de ADSEI; ^b schattingen op basis van de RR - ADSEI gegevens (berekeningen: Q. Schoonvaere, UCL))

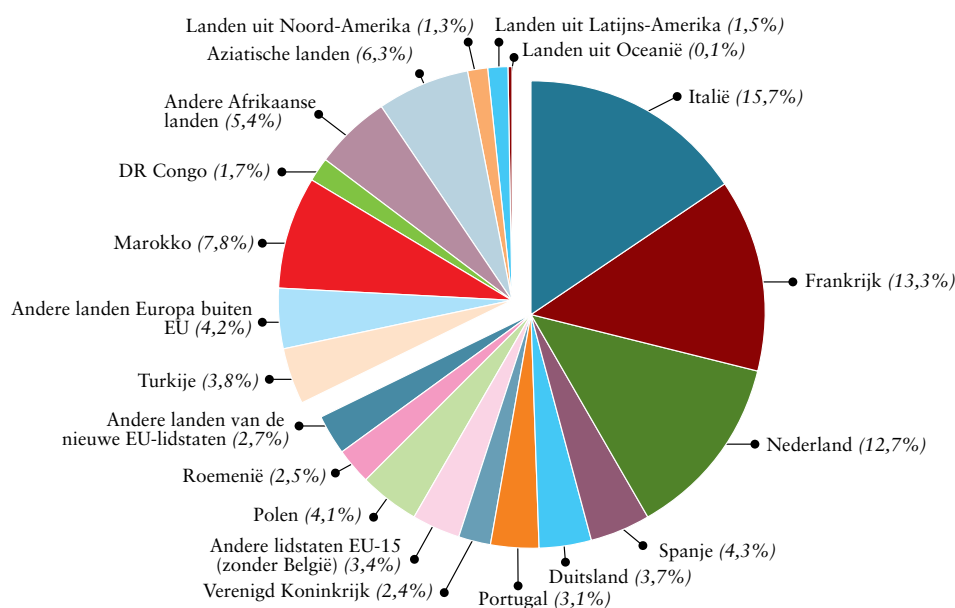


2. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig is

Zoals Figuur 9 aantoont is de *populatie met een vreemde nationaliteit* in België hoofdzakelijk Europees. Zo blijkt uit de op 1 januari 2010 beschikbare gegevens dat 59% van de personen met een vreemde nationaliteit afkomstig is uit de landen van de EU-15, bijna 68% uit de EU-27, en als we rekening houden met de Europese landen buiten de EU-grenzen (Turkije meegerekend), dan komen we aan 76%. Figuur 9 laat toe de percentages van de verschillende nationaliteitengroepen voor de 1.057.666 personen met een vreemde nationaliteit die in het Rijksregister zijn geregistreerd te identificeren.

De Italianen, Fransen en Nederlanders komen op de eerste plaats. Samen maken ze meer dan 40% uit van de personen met een vreemde nationaliteit. Daarna volgen de Spanjaarden, Duitsers, Portugezen en Engelsen. Van de 12 nieuwe EU-lidstaten, onderscheiden de Polen en Roemenen zich van de andere nationaliteiten. Buiten de EU-grenzen, vinden we de Turken, met iets minder dan 4% van de vreemdelingen. Bij de niet-Europese derdelanders zijn de meest opvallende nationaliteiten de Marokkanen (goed voor 7,8%) – die op de vierde plaats komen na de Italianen, Fransen en Nederlanders – en de Congolezen (1,7%).

Figuur 9. Indeling van de nationaliteiten van de vreemde populatie in België op 1 januari 2010 (Bron: RR-ADSEI) (N=1.057.666)



3. Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk afkomstig uit derde landen

EU-landen zijn momenteel dus iets sterker vertegenwoordigd bij de *populatie die als vreemdeling geboren is* dan de derde landen (53% tegen 47%). De EU-nationaliteiten zijn overigens ruim in de meerderheid binnen de populatie *met een vreemde nationaliteit*. Wanneer we de belangrijkste nationaliteiten van de vreemdelingen *die Belg* zijn geworden in aanmerking nemen,

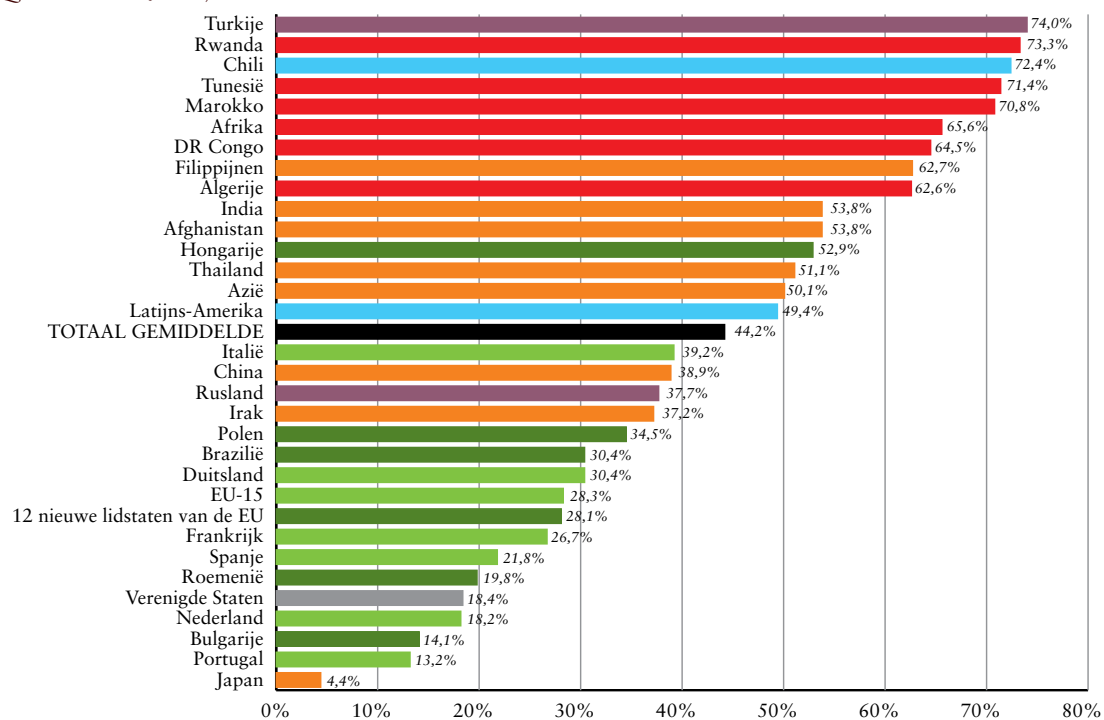
zien we dat de derde landen afgetekend op kop staan in de rangschikking. Dat blijkt uit Figuur 10, met daarin de percentages personen die Belg zijn geworden volgens de belangrijkste in België aanwezige nationaliteiten.

In de groep van personen die de Belgische nationaliteit hebben verworven, vinden we de voornaamste immi-

gratiegroepen in België afkomstig uit derde landen terug, zoals de Turken, Marokkanen of Congolezen, van wie meer dan 60% de Belgische nationaliteit heeft verkregen. We vinden hier ook die nationaliteiten-populaties die gekenmerkt worden door asielmigra-

ties, zoals de Rwandezen, Chilenen, Afghanen en in mindere mate de Russen. We willen daarmee nogmaals pleiten voor een uitbreiding van de gebruikte indicatoren, om rekening te kunnen houden met alle populaties van vreemde afkomst.

Figuur 10. Percentages personen die Belg zijn geworden volgens de nationaliteit op 1 januari 2010 (Bron: RR - ADSEI. Schattingen: Q. Schoonvaere, UCL)







Hoofdstuk II

TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED

A. CIJFERS

1. Het visum: een voorwaarde voor bepaalde individuen om toegang tot het grondgebied te krijgen

Voor bepaalde nationaliteiten is de toegang tot het Belgisch grondgebied onder meer onderhevig aan het verkrijgen van een visum. Onderdanen van landen uit de Schengenruimte zijn vrijgesteld van de visumplicht. Onderdanen uit derde landen hebben over het algemeen wel een visum nodig om de Belgische grens over te steken.³³ De Europese dimensie in het visumbeleid beoogt het reguleren van de bevoegdheden van de lidstaten inzake de afgifte van twee types visa³⁴: het visum kort verblijf (voor een verblijf van minder dan drie maanden) en het visum lang verblijf (voor een verblijf van meer dan drie maanden). Visa kort verblijf – ook wel Schengenvisa genoemd – moeten afgeleverd worden door de lidstaat waarheen de aanvrager hoofdzakelijk wil reizen. Eens de toegang tot het Schengengrondgebied wordt gemachtigd, kunnen de visumhouders vrij reizen in de Schengenzone. Wanneer een lidstaat echter niet over een diplomatieke post beschikt in het land van de aanvrager, dan kan men bij de diplomatieke vertegenwoordiging van een andere lidstaat het vereiste visum aanvragen. Visa lang verblijf behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel afgeleverd worden door Belgische consulaire en diplomatieke posten in het buitenland.

KADER 6. Mogelijkheden en beperkingen van de visagegevens³⁵

Verschillende instanties kunnen visumaanvragen ontvangen. Over het algemeen zijn de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buiten-

land bevoegd om visa uit te reiken.³⁶ Ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) wordt soms gevraagd een beslissing te nemen, vooral wanneer een visumaanvraag een grondig onderzoek vereist (voornamelijk voor visa lang verblijf).³⁷ De FOD Buitenlandse Zaken blijft wel de belangrijkste verantwoordelijke voor de registratie van informatie over visumaanvragen en over de (positieve of negatieve) afloop ervan, ongeacht de instelling die de beslissing heeft genomen. Al die informatie (inclusief bepaalde kenmerken van de aanvragers zoals hun geslacht, geboortedatum of beroep) wordt elektronisch geregistreerd en vormt een interessante en volledige databank over de toekenning of weigering van visa in België.

Ondanks die enorme hoeveelheid gegevens vertoont de databank een aantal belangrijke beperkingen. Om te beginnen *zijn bepaalde individuen niet opgenomen in die databank*, waardoor die niet representatief is voor de voltallige migrantenpopulatie. Zo zijn twee categorieën individuen er opvallend afwezig. Enerzijds individuen uit landen waarvoor in België geen visumplicht bestaat en die gemachtigd willen worden tot een kort verblijf, en anderzijds personen die zonder visum en zonder verblijfstitel het Belgisch grondgebied betreden en die eens ter plaatse, gemachtigd worden tot verblijf. Bovendien *is het helemaal niet zeker of een onderzoek naar de verschillende types visa en naar de motieven een exacte weergave van de werkelijkheid is*. Zo kunnen individuen die het grondgebied betreden met een visum kort verblijf er uiteindelijk langer blijven, door bijvoorbeeld een andere verblijfstitel te bekomen. Sommige individuen komen in de

33 Voor de lijst van derde landen, wiens onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht, zie: https://sif-gid.ibz.be/NL/sans_visu.aspx.

34 Voor meer informatie over het Europees visumbeleid, zie verder in dit hoofdstuk.

35 N. Perrin, "Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas", *Revue du droit des étrangers*, 2007, nr. 143, pp. 138-146.

36 De Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland kunnen geen negatieve beslissingen nemen – alleen de DVZ is hiervoor bevoegd.

37 Zie: Kader 7. EMN – Studie visumbeleid, verder in dit hoofdstuk.

statistieken soms voor in een bepaalde categorie terwijl zij in werkelijkheid onder een andere categorie ressorteren. Deze databank *kan tenslotte een vertekend beeld geven van de binnenkomsten*. Ze houdt namelijk rekening met de visumaanvragen maar het verkrijgen van een visum betekent echter nog niet dat de individuen ook daadwerkelijk de Belgische grenzen zullen oversteken.

De hier voorgestelde gegevens hebben betrekking op visa waarvan de beslissing (positief of negatief) in 2011 is genomen en die door de FOD Buitenlandse Zaken is meegedeeld.³⁸

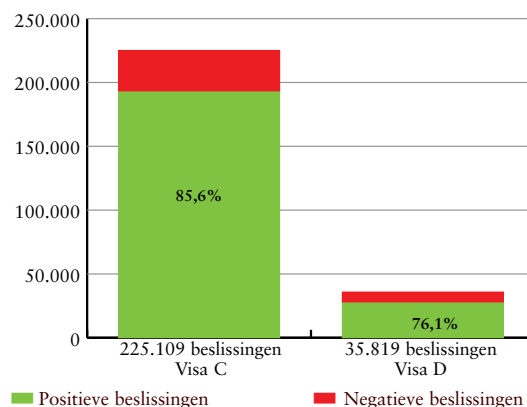
38 Evoluties over de afgelopen jaren zouden nauwkeuriger kunnen worden bestudeerd. In dit stadium is de wijze waarop gegevens worden berekend en voorgesteld niet geharmoniseerd over de verschillende periodes waarvoor we over gegevens beschikken. Volgende publicaties van het Centrum zullen dieper op dit punt ingaan.

2. Visagegevens: een bron van indicatoren om migraties te begrijpen

De databank met visumgegevens is een interessante bron om migraties in kaart te brengen, in het bijzonder om naast de verschillende *types* migraties ook de *redenen* die individuen ertoe aanzetten het Belgisch grondgebied te betreden, te bestuderen. Er bestaan twee grote types visa: het meest frequente, het “C-visum” voor kort verblijf en het “D-visum” voor lang verblijf.³⁹ Ook de redenen waarom individuen een visumaanvraag indienen, worden geregistreerd. Op basis daarvan kunnen de verschillende migratiemechanismen worden bestudeerd en wordt bijvoorbeeld een opdeling gemaakt tussen migratie in het kader van gezinshereniging, of migraties om studie- of arbeidsredenen, enz.

Uit de visa-statistieken voor het jaar 2011 (Figuur 11) blijkt een eerste belangrijk element: het merendeel van de aangevraagde visa zijn visa voor kort verblijf. Van de 260.928 beslissingen (negatieve of positieve) uit 2011, hadden er 225.109 (86,27% van de totale beslissingen) betrekking op visa die toegang tot het Belgisch grondgebied verleenden voor een periode van minder dan drie maanden. Tweede vaststelling: de meeste beslissingen zijn positief, met iets meer positieve beslissingen voor de visa voor kort verblijf (meer dan 85% positieve beslissingen voor de C-visa, en zo’n 76% voor de D-visa).

Figuur 11. Aantal in 2011 genomen beslissingen inzake visumaanvragen volgens het type visum en de verdeling tussen positieve en negatieve beslissingen (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



In 2011 tekent er zich een klein verschil af tussen de voornaamste nationaliteiten van de aanvragers waaraan visa zijn uitgereikt, in functie van het visumtype (Tabel 1). Voor korte verblijven zijn de twee meest vertegenwoordigde landen India (25,2%) en Rusland (10,3%), hoewel onderdanen van die landen in België maar een beperkte gemeenschap vormen (een duizendtal resideert hier), ver voor de traditionele immigratielanden zoals Turkije (5,4%) of Marokko (4,4%). Die beide landen zijn beter vertegenwoordigd in de visa voor lang verblijf (met resp. 7,5% en 11,7%). Ook het aanzienlijke aantal Congolezen (DRC) en Kameroeners bevestigt het tradi-

In de visumaanvragen voor een kort verblijf zijn India, Rusland en China het meest vertegenwoordigd; in de visumaanvragen voor een lang verblijf zijn dat Marokko, India en Turkije

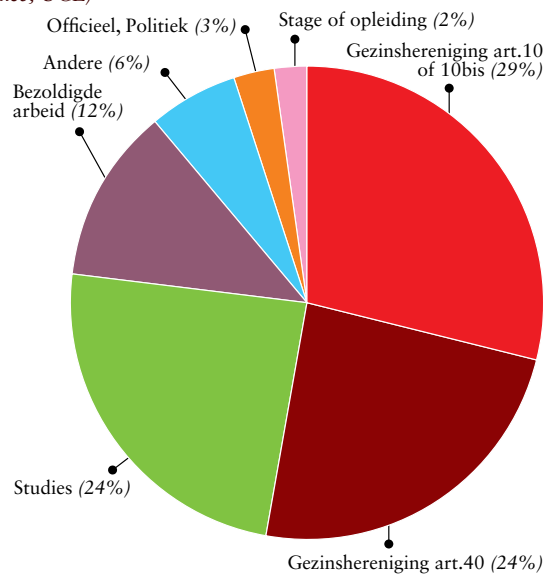
39 Naast beide categorieën, zijn er nog de “A- en B-visa”, die toegang verlenen tot het grondgebied voor transit (al dan niet via de luchthaven). Die zijn echter veel minder frequent en daarom niet in deze cijfers opgenomen.

tionele beeld dat we hebben van migratie naar België. Opvallend is dat een aantal Aziatische landen zoals India, China of Japan en landen uit Noord-Amerika (Verenigde Staten en Canada) ook sterk zijn vertegenwoordigd bij de lange verblijven.

De redenen waarom visa worden aangevraagd vertellen iets meer over de onderliggende mechanismen van migratie, zeker wat visa lang verblijf betreft. Zoals blijkt uit Figuur 12 zijn de voornaamste redenen voor de in 2011 uitgereikte D-visa gezinshereniging (54%), studies (24%) en arbeid in loondienst (12%). Van andere redenen is veel minder sprake. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van gezinshereniging: enerzijds gezinshereniging op basis van artikel 10 (of 10bis), wanneer de persoon die recht op een visum opent een derdelander is, en anderzijds op basis van artikel 40⁴⁰, wanneer de persoon die recht op een visum opent de Belgische nationaliteit heeft of een EU-burger is. Deze verdeling tussen de verschil-

lende redenen blijft de laatste jaren relatief stabiel, zeker in vergelijking met de in 2007 uitgereikte visa (zie Jaarverslag Migratie 2008, p.29).

Figuur 12. Verdeling van de in 2011 uitgereikte visa voor lang verblijf volgens het verblijfsmotief (N=27.269) (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



40 Artikel 40 regelt de gezinshereniging met de EU-burgers (artikel 40bis) alsook met de Belgen (artikel 40ter). Dit gezegd zijnde, laten de gegevens van de FOD Buitenlandse Zaken niet toe dit onderscheid te maken, aangezien de statistieken het geheel van ingediende aanvragen op basis van artikel 40 omvatten.

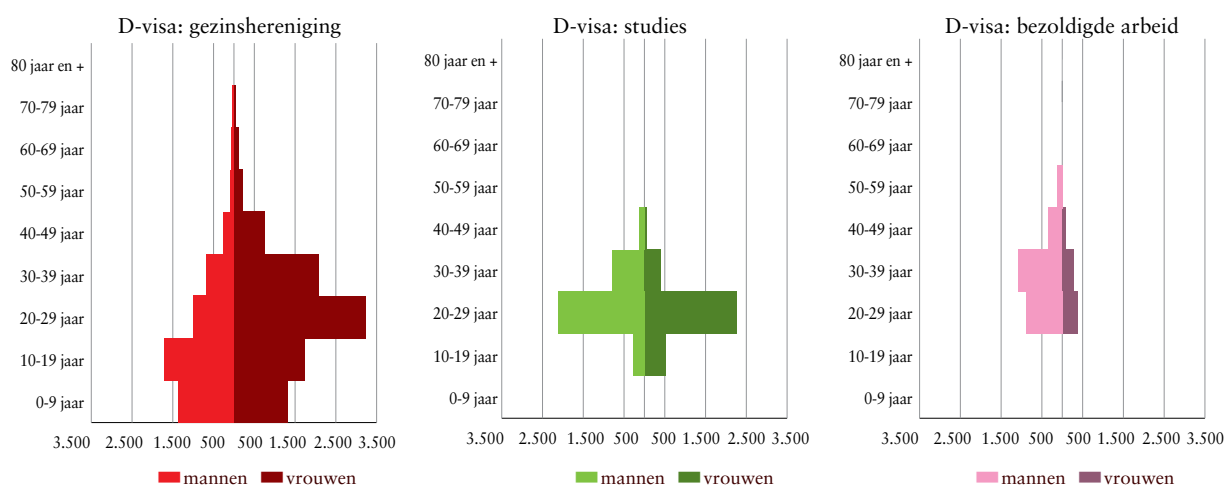
Tabel 1. Voornaamste nationaliteiten van de in 2011 uitgereikte visa volgens de duur van het visum (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)

	Visa kort verblijf (C)			Visa lang verblijf (D)		
	Nationaliteit	Effectief	Percentage	Nationaliteit	Effectief	Percentage
1	India	48.607	25,20%	Marokko	3.196	11,70%
2	Rusland	19.894	10,30%	India	2.395	8,80%
3	China	17.304	9,00%	Turkije	2.032	7,50%
4	DR Congo	10.390	5,40%	Verenigde Staten	1.376	5,10%
5	Turkije	10.373	5,40%	China	1.288	4,70%
6	Oekraïne	8.770	4,60%	Kameroen	1.062	3,90%
7	Marokko	8.391	4,40%	DR Congo	1.041	3,80%
8	Filippijnen	6.288	3,30%	Japan	765	2,80%
9	Zuid-Afrika	5.301	2,80%	Rusland	648	2,40%
10	Thailand	4.230	2,20%	Canada	600	2,20%
	Andere landen	53.062	27%	Andere landen	12.866	47%
	Totaal	192.610	100%	Totaal	27.269	100%

Voor de drie voornaamste types in 2011 uitgereikte visa voor lang verblijf is de verdeling per leeftijd en geslacht van de betrokken individuen interessant. Uit de volgende figuren (Figuur 13) blijkt dat het bij gezinshereniging twee keer vaker om vrouwen dan om mannen gaat en dat dit verschil tussen de geslachten zich vooral in de leeftijdscategorie tussen de 20 en 49 jaar voordoet. Bijna een kwart van de in 2011 uitgereikte visa voor gezinshereniging betreft vrouwen tussen de 20 en 29 jaar. Bij de kinderen is de verdeling tussen jongens en meisjes evenwichtig.

De tweede belangrijkste reden voor de afgifte van visa voor lang verblijf is het voortzetten van studies in België. Uiteraard gaan die visa vooral naar personen – ongeveer evenveel mannen als vrouwen uit de leeftijdscategorie tussen 20-29 jaar, toch wordt nog één visum op vijf uitgereikt aan individuen boven de 30 jaar. Arbeid in loondienst tenslotte is de derde belangrijkste reden voor lange verblijven maar hier gaat het opvallend vaker om mannen dan om vrouwen. Drie kwart van de individuen die dat type visum uitgereikt krijgen is van het mannelijke geslacht en de meeste daarvan zitten in de leeftijd tussen 20 en 49 jaar.

Figuur 13. Verdelingen per leeftijd en geslacht van het aantal in 2011 uitgereikte visa voor lang verblijf voor de voornaamste opgegeven motieven (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)

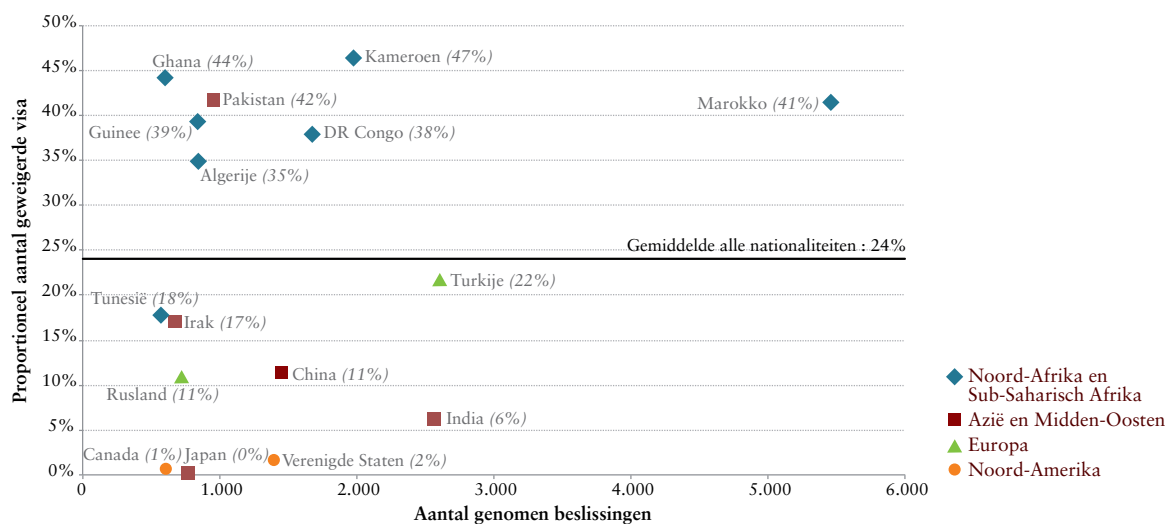


3. Frequente maar gedifferentieerde weigeringen afhankelijk van het type visum en de nationaliteit van de aanvragers

Zoals blijkt uit Figuur 14 worden de meeste visumaanvragen goedgekeurd. Het geringe aantal geweigerde visa verschilt echter sterk in functie van het type aangevraagd visum en van de nationaliteit van de aanvragers. Visa voor een lang verblijf worden vaker geweigerd dan visa voor een bezoek van minder dan drie maanden. Vooral het aantal weigeringen van visa voor gezinshereniging (29% van de in 2011 genomen beslissingen over visa gezinshereniging betroffen weigeringen) of het voortzetten van studies (26%) ligt hoger. Visa die het gevolg zijn van het vooraf

verkrijgen van een arbeidskaart of een beroepskaart worden daarentegen heel zelden geweigerd (zo'n 2% voor de beslissingen uit 2011). Figuur 14 illustreert dat de landen waarvan de meeste visumaanvragen voor studieredenen en gezinshereniging (bijvoorbeeld Afrikaanse landen) afkomstig zijn, proportioneel meer weigeringen krijgen dan de landen waar voornamelijk visa voor professionele redenen worden aangevraagd (bijvoorbeeld Aziatische en Noord-Amerikaanse landen).

Figuur 14. Proportioneel aantal in 2011 geweigerde visa voor lang verblijf volgens het aantal beslissingen voor de belangrijkste nationaliteiten (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Schengenuitbreiding met Liechtenstein, uitbreiding met Roemenië en Bulgarije uitgesteld

De verwachte uitbreiding van de Schengenzone met Roemenië en Bulgarije heeft niet plaatsgevonden in 2011. Hoewel deze landen in 2007 toetraden tot de EU, maken ze nog geen deel uit van de Schengenzone. Hiervoor dienen ze aan een aantal **voorwaarden** te voldoen, waaronder het kunnen uitvoeren van externe grenscontroles in naam van de andere Schengenlanden en het afleveren van uniforme Schengenvisa. Ze dienen eveneens in staat te zijn efficiënt samen te werken met rechthandhavingsautoriteiten van andere Schengenlanden om een verhoogde controle aan de buitengrenzen – eens de binnengrenzen zijn afgeschaft – te kunnen waarborgen. Tenslotte moeten zij ook het Schengenacquis toepassen en gebruik maken van het Schengeninformatiesysteem (SIS).⁴¹

Ondanks het feit dat zowel Bulgarije als Roemenië aan de technische voorwaarden voor toetreding tot de Schengenzone voldoen, kon er in de Raad van de EU **geen unanimititeit** voor toetreding worden gevonden.⁴² Zowel Nederland als Finland stelden hun veto tegen de toetreding. Ze zijn immers de mening toegedaan dat de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad nog

veel tekortkomingen vertoont.⁴³ De Raadsconclusies van 13 en 14 december 2011 geven aan dat het huidige voorstel een stapsgewijze toetreding zal voorzien door eerst de interne controle aan de zee- en luchtgrenzen af te schaffen (voorzien op 25 maart 2012). Terzelfdertijd zouden beide landen toetreden tot het SIS. In een tweede fase zal een beslissing (ten laatste op 31 juli 2012) met betrekking tot de afschaffing van de personencontrole aan de interne landsgrenzen worden genomen.⁴⁴

In tegenstelling tot Bulgarije en Roemenië, werd **Liechtenstein** op 19 december 2011 wel **volwaardig lid** van de Schengenzone. De eerste stappen in dit proces dateren van 2008. Op 13 december 2011 besliste de Europese Raad tot afronding van het toetredingsproces en verklaarde het Schengenakkoord voor Liechtenstein volledig van toepassing. Bijgevolg bestaat de Schengenzone met de toetreding van Liechtenstein nu uit 26 landen.⁴⁵

1.2. Schengen governance

De Arabische politieke omwentelingen kenden ook hun weerslag in de Europese migratiepolitiek. De gebeurtenissen startten in Tunesië, waarna Tunesische vluchtelingen via het Italiaanse Lampedusa hun weg vonden naar het Europees grondgebied. Omdat Italië de instroom niet alleen wilde verwerken, heeft het de Tunesiërs **tijdelijke verblijfsvergunningen** gegeven waarmee ze tijdens een beperkte periode vrij door de

41 SIS is een databank waarmee de bevoegde instanties van de lidstaten informatie kunnen inwinnen over bepaalde categorieën van personen en voorwerpen. Het is een instrument voor de werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het draagt in dat verband bij tot de tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake zowel het vrije verkeer van personen als de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking.

42 Het Europees Parlement, daarentegen, had in juni 2011 met een ruime meerderheid voor de toetreding tot de Schengenzone gestemd. Het standpunt van het Parlement is met 487 stemmen voor, 77 tegen en 29 onthoudingen aangenomen. Het besluit dat Bulgarije en Roemenië tot Schengen mogen toetreden, moet echter door de Raad worden genomen. Zie: <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/pressroom/content/20110608IPR20929/html/Roemeni%C3%AB-en-Bulgarije-klaar-voor-Schengen-zeggen-Europarlementsleden>.

43 Ook Europol heeft de bezorgdheid geuit dat de uitbreiding van Schengen met Bulgarije en Roemenië tot een toename van irreguliere migratie door georganiseerde netwerken kan leiden. Volgens Europol zijn criminele netwerken met Albanese, Turkse, en voormalige Sovjet-Unie roots op zoek naar nieuwe mogelijkheden om hun werkterrein in de EU uit te breiden en zullen zij de mogelijkheden die een Schengenuitbreiding meebrengt willen exploiteren. Europol, *EU Organised Crime Threat Assessment*, OCTA 2011, p.6, beschikbaar op www.europol.europa.eu.

44 Raad van de Europese Unie, *Persmededeling raad Justitie en Binnenlandse zaken*, 13-14 december 2011, Brussel, beschikbaar op: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

45 Raad van de Europese Unie, *Persmededeling Schengenuitbreiding: Liechtenstein wordt 26ste lidstaat*, Brussel, 13 december 2011.

EU kunnen reizen. Dit leidde tot heel wat verzet bij andere EU-landen zoals Frankrijk en Duitsland die opnieuw **interne grenscontroles** wilden invoeren om te verifiëren of de betrokkenen voldoen aan de voorwaarden om vrij rond te reizen in de Schengenruimte.

De Europese Raad van 23-24 juni 2011 verzocht de Commissie om een voorstel in te dienen tot de invoering van een mechanisme “om te kunnen reageren op buitengewone omstandigheden die een bedreiging vormen voor de Schengensamenwerking in haar algemeenheid, zonder dat het beginsel van vrij personenverkeer in gevaar wordt gebracht.”⁴⁶

Hierop bevestigt de Commissie dat de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen een **laatste redmiddel** is, dat alleen kan worden ingezet als gebleken is dat de ernstige bedreiging met geen enkele andere maatregel doeltreffend kan worden tegengegaan.⁴⁷ De Commissie herinnert er ook aan dat wanneer toezicht aan de binnengrenzen wordt heringevoerd, de lidstaten gebonden blijven aan hun verplichtingen inzake het recht van vrij verkeer op grond van de Verdragen, het Handvest van de Grondrechten en de EU-burgerrichtlijn⁴⁸. Ook bij tijdelijke herinvoering van het toezicht aan een binnengrens mogen burgers van de Unie en hun familieleden het grondgebied van een andere lidstaat betreden op vertoon van een geldig paspoort of identiteitsbewijs. Onderdanen van derde landen die legaal in het Schengengebied verblijven, kunnen ook blijven reizen met hun reisdocument en eventueel hun geldig visum of verblijfsvergunning.⁴⁹

De Europese Commissie wil het Schengenacquis versterken door middel van een *governancesysteem* waarbij kan worden opgetreden in uitzonderlijke

omstandigheden en bij problemen die een bedreiging vormen voor Schengenacquis in het algemeen. Dit wil ze onder meer verwezenlijken door een betere periodieke rapportering aan het Europees Parlement en de Raad van de EU. Ze wijst hierbij ook op de diverse mechanismen waarop lidstaten beroep kunnen doen om het hoofd te bieden aan een kritieke situatie of een probleem aan de buitengrenzen: Frontex-bijstand, financiering via het Buitengrenzenfonds, enz.⁵⁰

1.3. Versterking van Frontex

In juni 2011 hebben de Raad en het Europees Parlement een politiek akkoord bereikt over een wijziging van de verordening inzake het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex). Die wijziging is er gekomen na een voorstel dat de Commissie in februari 2010 had voorgelegd.⁵¹

Na goedkeuring door de Raad en het Parlement, en na bekendmaking in het Publicatieblad, is de tekst tot wijziging van de verordening in december 2011⁵² in werking getreden. Deze verordening moet behalve de operationele capaciteit van het Agentschap ook de bijdrage ervan tot de strijd tegen de irreguliere immigratie versterken. Ze voorziet in de mogelijkheid voor het Agentschap over eigen materiaal te beschikken en mee de leiding in handen te nemen van gezamenlijke operaties en pilootprojecten. De verordening streeft tenslotte ook naar een uitbreiding van de taken inzake opleiding en van de bepalingen inzake bescherming van de grondrechten.

46 European Council, *Conclusion of the 23th and 24th of June 2011*, CO EUR 14 CONCL 4. Beschikbaar op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st00/st00023.en11.pdf>.

47 De besluiten voor herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen worden genomen door de Europese Commissie, in de vorm van een uitvoeringshandeling, waarbij de relevante lidstaten worden betrokken. Europese Commissie, *Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances*, Brussel, 16 september 2011, COM (2011) 560 fin.

48 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

49 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Schengengovernance – versterking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen*, Brussel, 16 september 2011, COM (2011) 561 def.

50 Europese Commissie, *ibid.*

51 Raad van de Europese Unie, *Strengthening the European external borders agency Frontex - Political agreement between Council and Parliament*, Brussel, 23 juni 2011. Beschikbaar op: europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/192&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en.

52 Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en van de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

1.4. Visuminformatiesysteem operationeel

De Schengenstaten leveren volgens de Europese Commissie jaarlijks meer dan dertien miljoen **Schengenvisa** af.⁵³ De controle en toezicht op het verkrijgen van Schengenvisa verloopt nog gebrekkig en personen die een visum kort verblijf willen aanvragen om te reizen in de EU worden geconfronteerd met omslachtige procedures. In het kader van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht werkt de EU daarom ook een gemeenschappelijk visumbeleid uit.

De invoering van het **Visuminformatiesysteem (VIS)**⁵⁴ – een systeem voor uitwisseling van gegevens over visa kort verblijf tussen de Schengenlanden – dient één van de sleutelementen van het gemeenschappelijk visumbeleid te vormen. Met het VIS wil men de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadpleging van de centrale visumautoriteiten verbeteren, door de uitwisseling van gegevens en genomen beslissingen (bijvoorbeeld over de toekenning, weigering, annulering) tussen de lidstaten te vergemakkelijken. Hiermee wenst men visumaanvraagprocedures te vereenvoudigen, *visumshopping* te voorkomen en fraudebestrijding en controles aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken.⁵⁵

Het VIS zal niet in één keer van toepassing zijn. Men heeft daarentegen geopteerd voor een graduele aanpak door het per regio in werking te laten treden. Op 11 oktober 2011 werd het VIS dan ook voor het eerst in gebruik genomen door de **consulaire posten van alle Schengenstaten in Noord-Afrika** (Algerije, Egypte, Libië, Marokko, Mauritanië en Tunesië).⁵⁶

In de praktijk betekent dit dat personen die een visum kort verblijf (C-visum)⁵⁷ aanvragen bij de consulaire posten in deze landen persoonlijk zullen moeten

verschijnen om bij een eerste visumaanvraag biometrische gegevens te laten afnemen die in het systeem zullen worden geregistreerd.⁵⁸ Deze gegevens (alsook deze over eerdere visumaanvragen) zullen tot vijf jaar na de aanvraag worden bewaard en zullen dus een invloed hebben op de beslissing van de toekomstige visumaanvragen kort verblijf. Hierdoor zal de visumaanvrager die in het verleden de termijn van zijn visum steeds heeft gerespecteerd, waarschijnlijk vlotter een visum verkrijgen. Anderzijds zal de visumaanvrager moeilijker een visum krijgen of zal het hem geweigerd worden wanneer men op basis van de informatie in VIS kan vaststellen dat een betrokkene reeds een visum werd geweigerd of zijn visum geannuleerd of ingetrokken werd.

Het Centrum heeft in het verleden reeds gewezen op de reële uitdagingen die het VIS met zich meebrengt ten aanzien van het respect voor de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van persoonsgegevens en het recht op verdediging.⁵⁹

53 Europese Commissie, persbericht, *Efficiënt en veiliger Visuminformatiesysteem gaat van start*, 11 oktober 2011, beschikbaar op: <http://europa.eu/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=IP/11/1169&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>.

54 Verordening 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening); Beschikking 2004/512/EG van de Raad.

55 Overweging 5 van verordening 767/2008.

56 Europese Commissie, persbericht, *Efficiënt en veiliger Visuminformatiesysteem gaat van start*, op.cit.

57 Het systeem is dus niet van toepassing op de informatie met betrekking tot nationale visa voor lang verblijf (type D).

58 Kinderen tot twaalf jaar en staatshoofden zijn vrijgesteld van de verplichting vingerafdrukken te laten nemen, alsook personen voor wie het fysiek onmogelijk is vingerafdrukken te laten afnemen.

59 Centrum voor gelijkheid van kansen voor racismebestrijding, *Een paar prioriteiten voor de Europese verkiezingen 2009*, Ontmoeting met de Europese Parlementsleden, 4 maart 2009.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. De toepassing van de visumcode in België

In het Jaarverslag Migratie 2010⁶⁰ werden nog een aantal **inconsistenties** vastgesteld tussen de toepassing van de visumcode⁶¹ en de wet van 15 december 1980. Zo kende de Belgische wet en praktijk enkel de annulering van het visum, terwijl de visumcode een onderscheid maakte tussen intrekking en annulering. Dit onderscheid is ondermeer van belang voor de gegevens die worden opgenomen in VIS (zie hierboven).

Daarnaast kwamen de Belgische autoriteiten niet tegemoet aan de motivatieplicht opgelegd door de Belgische wetgeving⁶² en sinds 5 april 2011 ook opgelegd door de visumcode.

Met de inwerkingtreding van de relevante bepalingen⁶³ van de visumcode werd de Belgische praktijk hiermee in overeenstemming gebracht. Sinds 5 april 2011 wordt het standaardformulier uit de visumcode⁶⁴ gebruikt en wordt een onderscheid gemaakt tussen de **intrekking en de annulering** van het visum. Hoewel de intrekking als dusdanig niet is ingeschreven in de wet van 15 december 1980, is zij wel toepasbaar in de Belgische rechtsorde. Dit komt voort uit het Europees recht dat bepaalt dat verordeningen een rechtstreekse werking hebben, i.e. een verordening is toepasselijk in de nationale rechtsorde, zonder dat de inhoud ervan in nationaal recht moet worden omgezet.⁶⁵

Met de ingebruikname van het standaardformulier worden voortaan ook de annulering, weigering en intrekking **zowel in rechte als in feite gemotiveerd**.⁶⁶

Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de bezorgdheden die het Centrum uitte in het Jaarverslag 2010 over de gebrekkige motivering. Met het standaardformulier wordt de vreemdeling er immers toe in staat gesteld te begrijpen waarom hem de toegang tot het grondgebied werd geweigerd én waarom zijn visum werd ingetrokken of geannuleerd.

2.2. De grenscontrole met het Verenigd Koninkrijk

België telt slechts één landsgrens met het Verenigd Koninkrijk (VK), met name de Eurostar terminal vanwaar passagiers inchecken om naar het VK te reizen. Het treintraject loopt van Brussel-Zuid, via Rijsel naar Londen (met mogelijke tussenstops in andere Britse steden). In Brussel-Zuid bevindt zich meteen na de uitreiscontrole door de Federale Politie, de **inreiscontrole voor het VK**. Deze controle wordt uitgevoerd door Britse ambtenaren van het *United Kingdom Border Agency* (UKBA). Passagiers die met de Eurostartreinen tot Rijsel reizen, kunnen in Brussel-Zuid echter niet gecontroleerd worden door de ambtenaren van de UKBA omdat ze intra-Schengen reizen.⁶⁷

Het gebrek aan een controle voor de intra-Schengen reizen heeft in het VK heel wat tumult veroorzaakt. Deze “*Lille-loophole*” houdt in dat reizigers met een ticket Brussel-Rijsel zonder grenscontrole aan boord kunnen blijven van de trein naar Londen. Er wordt niet nagegaan of de reiziger wel degelijk de trein in Rijsel verlaat. De angst voor irreguliere toegang tot het Britse grondgebied is bij de Britse autoriteiten dus toegenomen.⁶⁸

In de praktijk heeft dit al tot onenigheden geleid tussen de Britse en Belgische autoriteiten. Zo hebben ambtenaren van UKBA al reizigers naar Rijsel geweigerd uit angst dat zij zouden doorreizen naar het VK. Dit is echter niet in overeenstemming met een akkoord dat tussen de Belgische en Britse autoriteiten werd afge-

60 Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.34-35.

61 Verordening EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode).

62 Art. 62 van de wet van 15 december 1980.

63 De visumcode trad in werking op 5 april 2010. Een aantal bepalingen echter traden pas in werking op 5 april 2011 (art. 58 visumcode).

64 Bijlage VI van de visumcode.

65 In artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de EU is immers bepaald dat verordeningen direct van toepassing zijn in de lidstaten.

66 Dit blijkt ook uit het antwoord dat de staatssecretaris voor Migratie- en asielbeleid gaf op een schriftelijke vraag uit de Senaat over de motiveringsplicht bij het intrekken of de annulering van een visum. Senaat, *Antwoord van staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen op een schriftelijke vraag van Bert Anciaux*, 12 juli 2011, Vr. nr. 5-2731, beschikbaar op www.senaat.be. Voordien werd enkel de terugdrijving ter kennis gebracht en gemotiveerd.

67 DVZ, *Activiteitenverslag 2010*, p.108. Beschikbaar op www.dofi.fgov.be.

68 BBC News, “UK border staff in arrest threat over ‘Lille Loophole’”, 8 december 2011, beschikbaar op: www.bbcnews.co.uk; Le Figaro, “Eurostar/frontières dans le contrôle”, 8 december 2011, beschikbaar op: www.lefigaro.fr.

sloten. Het is echter moeilijk om in te schatten om hoeveel personen het gaat. De feiten zullen meestal maar aan het licht komen als er een klacht door de betrokkene wordt ingediend. Gesprekken tussen de Britse en Belgische autoriteiten zouden tot een oplossing moeten leiden.

2.3. Toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers

Ook op dit vlak hebben zich recente evoluties voorgedaan. We behandelen dit in punt C “Een uitdaging onder de loep”.

KADER 7. EMN-Studie over visumbeleid

Het European Migration Network (EMN) liet in 2011 een thematische studie uitvoeren die het nationale visumbeleid (zowel voor kort verblijf als lang verblijf) in de verschillende lidstaten van de Unie belicht. Deze studie draagt de titel ‘Visumbeleid als migratiekanaal’.⁶⁹ Met betrekking tot de titel van de studie, moet wel worden vastgesteld dat in de Belgische context het visumbeleid eerder wordt gebruikt als een instrument om migratie te beheersen, dan als een **migratiekanaal**. Sinds 1974 staat het nationaal beleid immers officieel in het teken van de migratiestop, wat zich eveneens vertaalt in het toekennen van visa voor lang verblijf (meer dan drie maanden). Verder stelt de EMN-studie dat het nationaal beleid “nog steeds eerder gericht (is) op preventie van illegale migratie en op nationale zekerheid dan op de externe betrekkingen met de betrokken derde landen”.

De bevoegdheid om D-visa voor lang verblijf toe te kennen of te weigeren komt niet toe aan Buitenlandse Zaken maar aan de DVZ. Ook inzake C-visa (voor een verblijf tot drie maanden) speelt de DVZ een belangrijke rol, die mogelijk werd door een bijzonder ruime nationale invulling van artikel 4.4 van de Europese visumcode.⁷⁰

Artikel 4 van de visumcode legt vast dat de consulaten visumaanvragen onderzoeken en er een beslissing over nemen. Artikel 4.4 geeft de mogelijkheid ook andere autoriteiten bij het behandelen van de aanvragen en het nemen van beslissingen te betrekken. België vult deze mogelijkheid in die zin ruim in, doordat het de consulaten verplicht om de DVZ te consulteren indien het de intentie heeft een visum te weigeren of bij twijfel over de visumaanvraag zelf. De DVZ beslist ook principieel over het toekennen of weigeren van bepaalde types van C-visa, zoals visa voor het mogelijk maken van partnermigratie of visa voor medische redenen.

Het visumbeleid is in Europa al sinds de Verdragen van Schengen niet meer uitsluitend een nationale bevoegdheid.⁷¹ Hoeksteen van de Schengenverdragen is het uniforme Schengenvisum dat toegang verleent tot de gehele zone voor een bepaalde duur. Het **Schengenvisum**⁷² berust op Europese regelgeving die een gemeenschappelijke lijst van derde landen omvat, die aan de visumplicht onderworpen zijn of ervan vrijgesteld zijn.⁷³ Sinds de Europese verordening Nr. 265/2010 kunnen houders van een D-visum vrij circuleren in andere Schengenlanden.⁷⁴

De introductie van het VIS en de implementatie van de Europese visumcode hebben tot een verdere harmonisering van het visumbeleid bijgedragen. De Europese regelgeving voorziet voor het verlenen van C-visa een beslissingstermijn van vijftien tot uitzonderlijk zestig dagen – een periode die in de praktijk in België vaak langer is. De bepaling van de visumcode die stelt dat de verlenging van visa via een afzonderlijke sticker moet gebeuren en ook via VIS aan de andere lidstaten moet worden meegedeeld, maakte een

71 Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 32-36.

72 Er werden vier types van uniforme Schengenvisa onderscheiden. Visum A (luchthaventransitvisum, enkel voor overstappen op een EU-luchthaven), en visum B (transitvisum, 5 dagen geldig), en visum C en D. Het transitvisum type B bestaat niet meer sinds 5 april 2010. Voor een transit over het Schengengrondgebied wordt een visum C uitgereikt.

73 Verder omvat deze regelgeving een gemeenschappelijke visumsticker, die tegen vervalsing en misbruik moet beschermen en legt ze gemeenschappelijke criteria vast qua indiening van aanvraag, onderzoek en beslissing van de toekenning van het visum C en D.

74 Het voormalige visum D+C werd daarom ook na inwerkingtreding van deze verordening niet meer afgegeven.

69 Enkel beschikbaar in het Engels op: <http://www.emnbelgium.be/publication/emn-report-visa-policy-migration-channel-belgium>.

70 Verordening Nr.810/2009/EG.

wijziging van de vorige procedure nodig. De uitvoering van de beslissing over de verlenging gebeurt voortaan niet meer bij de gemeenten, die hiervoor niet over de technische middelen beschikken, maar bij de FOD Buitenlandse Zaken. De EMN-studie geeft verder informatie over nationale invullingen van niet-geharmoniseerde aspecten van de visumcode, zoals de reeds vermelde invulling van artikel 4.4.

Naast de Europese dimensie van het visumbeleid hebben nationale visies op het migratiegebeuren directe invloed bij de omzetting van de Europese regelgeving. In België heeft de migratiestop in 1974 in die zin concrete gevolgen op het visumbeleid, dat D-visa volgens de EMN-studie “slechts in een eerder beperkt aantal van categorieën” werd toegekend. Het zijn ook categorieën, die België ten gevolge van de omzetting van verschillende EU-richtlijnen verplicht is te implementeren in zijn vreemdelingenwet. Dit is het recht op lang verblijf in het kader van gezinshereniging⁷⁵, voor studenten uit derde landen⁷⁶ en voor onderzoekers van derde landen⁷⁷. Een wetsontwerp om de blue card richtlijn⁷⁸, die het recht voorziet op lang verblijf voor hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen, om te zetten naar Belgisch recht werd aangenomen in de Kamer.⁷⁹ Daarentegen heeft de omzetting van richtlijn langdurig ingezetene⁸⁰ slechts zijdelingse gevolgen voor het visumbeleid. Verblijfsaanvragen voor de vermelde categorieën van derdelanders moeten principieel in het buitenland worden ingediend⁸¹ via een D-visum, wat zowel geldt voor aanvragen voor toelating als voor aanvragen voor machtiging van verblijf. De kostprijs voor de aanvraag van D-visa van

gelijk welke categorie werd in 2009 verdubbeld tot 180 euro.

De wet van 15 december 1980 biedt in artikel 30bis de mogelijkheid om **vingerafdrukken** te nemen bij de aanvraag van een D-visum en hoewel de technische infrastructuur hiervoor in de meeste consulaten ook ter beschikking staat, wordt dit tot op heden niet gedaan. Dit zal wellicht veranderen wanneer vingerafdrukken verplicht worden voor de afgifte van verblijfsvergunningen. Het VIS en de Europese visumcode leggen de focus op nieuwe technische mogelijkheden ter bestrijding van irreguliere migratie en beschrijven het nemen en uitwisselen van biometrische kenmerken als “een van de basisvoorwaarden” voor de aanvraag van een visum voor kort verblijf. Het blijft afwachten of in het kader van de bestrijding van irreguliere migratie deze bepaling niet ook toegepast zal worden op bepaalde categorieën van D-visa (zoals bijvoorbeeld voor gezinshereniging met niet EU-burgers).

Via de weg van goedkeuring of afwijzing betreffende visumaanvragen gebruikt België dus zijn visumbeleid als **sturingsmiddel van migratie** (bv. recht op lang verblijf in het kader van gezinshereniging, sinds meerdere jaren al het belangrijkste migratiekanaal naar België). Dit middel van sturing staat wel bijna volledig in het teken van bestrijding en van preventie van irreguliere migratie en van fraude. De werkzaamheid van dit sturingsmiddel wordt in de praktijk weliswaar verminderd door het voortbestaan van bilaterale akkoorden uit de jaren 1960 en 1970, die dienden om gastarbeiders aan te trekken. Deze akkoorden, die onder andere werden gesloten met de twee belangrijkste landen qua partnermigratie (Turkije en Marokko) in de Belgische context, bevatten meer voordelige bepalingen dan de nationale wetgeving inzake het recht op gezinshereniging. Het akkoord met Turkije wordt in de EMN-studie uitvoerig als *case study* besproken.

Om de migratie van economisch actieve vreemdelingen (voornamelijk voor knelpuntberoepen en voor hooggekwalificeerden) te bevorderen, werd in 2008 de dienst “Smedem” (Service

75 Richtlijn 2003/86/EG omgezet door artikelen 10 en 10bis van de wet van 15 december 1980.

76 Richtlijn 2004/114/EG omgezet door artikelen 58 tot 61 van de wet van 15 december 1980.

77 Richtlijn 2005/71/EG omgezet door artikelen 61/10 tot 61/13 van de wet van 15 december 1980.

78 Richtlijn 2009/50/EG.

79 Ondertussen omgezet in de wet van 15 december 1980. Zie: punt 2.4. Een ‘blue card’ voor hooggekwalificeerde werknemers, hoofdstuk III.3.

80 Richtlijn 2003/109/EG.

81 De aanvraag voor verblijf van meer dan drie maanden kan enkel in “uitzonderlijke omstandigheden” op het grondgebied zelf worden ingediend. Dit geldt zowel voor de toelating (art. 12bis, §1, tweede lid, 3°, wet van 15 december 1980) en de machtiging (art. 9bis, wet van 15 december 1980).

Migration Economique/Dienst Economische Migratie) binnen de DVZ opgericht. De dienst zou in de praktijk voor een snelle behandeling zorgen van aanvragen van D-visa van werknemers en hun familieleden via een fast track procedure. De EMN-studie wijst in deze context terecht op het feit dat België met betrekking tot economisch actieve migranten, die het wenst aan te trekken, in concurrentie staat met de andere Europese landen. De studie pleit hier uitdrukkelijk voor een actief beleid dat voor deze personen de migratie naar België aantrekkelijker zou maken.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED VOOR FAMILIELEDEN VAN EU-BURGERS

In het Jaarverslag Migratie 2010 (pp. 37-39) werd dieper ingegaan op het recht op toegang tot het grondgebied voor familieleden van EU-burgers. In tegenstelling tot andere derdelanders, hebben familieleden van een EU-burger op basis van de EU-burgerrichtlijn⁸² het recht om het grondgebied van de lidstaten te betreden. Indien de familieleden visumplichtig zijn, mogen de lidstaten een inreisvisum⁸³ opleggen dat desgevallend zo spoedig mogelijk, gratis en via een versnelde procedure moet worden verleend.

In het vorige Jaarverslag Migratie werd aangehaald dat de verplichting van de EU-burgerrichtlijn om een eventueel **inreisvisum** zo spoedig mogelijk af te leveren, niet als dusdanig werd omgezet in België.

Intussen staat op de website⁸⁴ van de DVZ aangegeven dat de familieleden van de EU-burger een visum kort verblijf (C-visum) ontvangen. Dit werd niet bij wet bepaald. Volgens de informatie van de DVZ engageert de DVZ zich om de aanvrager binnen de vijftien dagen na de indiening van de visumaanvraag een antwoord te geven. Het toepassen van deze praktijk zou dus moeten tegemoetkomen aan de vereiste van de EU-burgerrichtlijn om de visumaanvraag voor familieleden van de EU-burgers via een versnelde procedure te verlenen.⁸⁵

De DVZ voegt er echter aan toe dat redenen van openbare orde, alsook gevallen van misbruik of van fraude, zich kunnen verzetten tegen het afleveren van een visum C. De Europese Commissie heeft zich hier reeds over uitgesproken. In haar communicatie van juli 2009⁸⁶ geeft zij immers mee dat de EU-burgerrichtlijn de lidstaten inderdaad de mogelijkheid biedt om de strijd tegen **fraude en misbruiken** aan te gaan. Zo biedt zij de lidstaten een arsenaal aan mogelijkheden om schijnhuwelijken kordaat aan te pakken. Tegelijkertijd zegt zij echter ook dat de lidstaten moeten oppassen dat de maatregelen die zij nemen geen inperking van het recht op vrij verkeer of op de legitieme rechten van de EU-burgers en hun familieleden mag inhouden. De Europese Commissie benadrukt eveneens dat bij een onderzoek naar schijnhuwelijk, derdelanders niet van hun rechten kunnen worden ontcijgd. Zo mag men bijvoorbeeld de afgifte van de verblijfskaart zes maanden na de aanvraag niet langer uitstellen, ongeacht of het lopend onderzoek al afgesloten is. De Commissie besluit dat de rechten van deze derdelanders – in casu het verblijfsrecht – op elk moment kan ingetrokken worden, indien het onderzoek hiertoe zou besluiten. Bijgevolg mag het onderzoek naar fraude de afgifte van het C-visum niet verhinderen, maar moet het familielid de mogelijkheid krijgen om naar België te komen, waar bij vaststelling van een schijnhuwelijk, nog steeds het verblijf kan worden ingetrokken.

Na aankomst van de familieleden van een EU-burger, verplicht de EU-burgerrichtlijn⁸⁷ de lidstaten om hun verblijfsrecht vast te stellen door **binnen de zes maanden** een verblijfskaart af te geven. Het bewijs van

82 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

83 Art. 5 van richtlijn 2004/38/EG. Een inreisvisum is een visum kort verblijf (max. drie maanden).

84 Zie de website van de DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/verblijfwijzer/Pages/Richtlijn_2004_38_EG_betreffende_het_recht_van_vrijverkeer.aspx.aspx.

85 Familieleden van een Belg, uitgezonderd de Belgen die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer, dienen een nationaal visum lang verblijf (D-visum) aan te vragen, indien men in het kader van een gezinshereniging meer dan drie maanden in België wenst te verblijven. Voor de afgifte van een D-visum werd geen termijn vastgelegd.

86 Communicatie van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2 juli 2009 waar zij de lidstaten richtlijnen bieden voor een betere omzetting van de burgerrichtlijn door de lidstaten, COM (2009) 313 final, pp. 15-17.

87 Art. 10 van richtlijn 2004/38/EG.

de aanvraag van de verblijfskaart wordt onmiddellijk afgeleverd.

Volgens de Belgische regelgeving kunnen de familieleden – indien zij vrijgesteld zijn van de visumplicht – met een geldige reispas en het bewijs dat zij een familielid zijn van een EU-burger naar België komen en hun verzoek tot inschrijving indienen bij de gemeente van hun verblijfplaats. De Belgische regelgeving⁸⁸ voorziet dat deze familieleden na de woonstcontrole naar aanleiding van hun verzoek om inschrijving binnen een termijn van maximaal vijf maanden een antwoord kregen. Met de nieuwe wet gezinshereniging werd deze termijn met een maand verlengd.⁸⁹ De wet voegt er ook aan toe dat bij gebrek aan een beslissing binnen de vooropgestelde termijn de burgemeester of zijn gemachtigde aan de vreemdeling een verblijfskaart van een familielid van een EU-burger aflevert.⁹⁰

Voor familieleden die hun aanvraag vanuit het buitenland – d.w.z. vanop de bevoegde consulaire of diplomatieke post – hebben ingediend, werd voor de familieleden van EU-burgers die zelf geen Unieburger zijn geen termijn voorzien. Het Grondwettelijk Hof boog zich hierover en heeft tweemaal⁹¹ geoordeeld dat het gebrek aan behandelingstermijn voor de verzoeken vanuit het buitenland van familieleden van EU-burgers en Belgen om zich bij hun in België verblijvend familielid te voegen niet conform het non-discriminatiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel is.

Ingevolge de nieuwe wet gezinshereniging werd deze lacune in de wet gedeeltelijk weggewerkt. Familieleden van EU-burgers die zelf geen Unieburger zijn zouden dus vlotter toegang krijgen tot het grondgebied door het afleveren van een visum kort verblijf binnen de 15 dagen. Omdat zij dan bij aankomst hun aanvraag gezinshereniging indienen bij de gemeente – net zoals personen die vanop het grondgebied hun aanvraag indienen – moet de DVZ binnen de zes maanden een beslissing nemen.⁹² Bij gebrek aan een beslissing binnen de wettelijk vastgelegde termijn moet

de gemeente een verblijfstitel afleveren. Hierdoor heeft de wetgever het onderscheid dat gemaakt werd tussen familieleden van EU-burgers die zelf geen Unieburger zijn en hun aanvraag indienen op Belgisch grondgebied en zij die dit via de bevoegde consulaire of diplomatieke post indienen, kunnen wegwerken.⁹³ De wet vermeldt voortaan dat een recht op verblijf van meer dan drie maanden zo snel mogelijk en ten laatste zes maanden na de aanvraag wordt erkend.

Toch resten er nog **onbeantwoorde vragen**. Zo is het niet duidelijk hoe de DVZ tegemoet komt aan de opmerkingen van de Europese Commissie om een onderzoek naar misbruik of fraude in België te voeren. Daarnaast is voor de afgifte van het visum D (visum lang verblijf voor gezinshereniging) aan familieleden van EU-burgers en Belgen nog steeds geen wettelijke termijn vastgelegd. Dit betekent dat visumplichtige familieleden van EU-burgers en Belgen, nog steeds geen absolute zekerheid hebben over de termijn waarbinnen hun visum zal worden afgeleverd.

Het Centrum beveelt dan ook aan dat er een termijn voor de afgifte van een visum D voor familieleden van Belgen en EU-burgers wordt opgenomen in de wet van 15 december 1980, conform de EU-burgerrichtlijn en het Grondwettelijk Hof.

Daarnaast roept het Centrum op om ondanks een lopend onderzoek naar het bestaan van een mogelijk schijnhuwelijk, de afgifte van een inreisvisum C (of een visum D) na afloop van maximaal 6 maanden niet te verhinderen. Dit conform de communicatie van de Europese Commissie in 2009, waarin zij stelt dat het toegekende verblijfsrecht steeds ingetrokken kan worden, indien na afloop van het onderzoek blijkt dat er wel degelijk sprake is van een schijnhuwelijk.

De Commissie onderlijnt dat derdelanders die familielid zijn van een EU-burger niet van hun rechten kunnen worden ontzegd tijdens een onderzoek naar schijnhuwelijk

88 Art. 51§1, 2de lid; 51§3 en 52§4, 2de lid van het KB 8 oktober 1981.

89 Art. 52 KB 8 oktober 1981, zoals gewijzigd door art. 15, KB 21 september 2011.

90 Art. 52 § 4 KB 8 oktober 1981, zoals gewijzigd door art. 15, KB 21 september 2011.

91 GwH, 4 november 2010, nr. 128/2010 en GwH, 27 januari 2011, nr. 12/2011.

92 Art. 42 van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd door art. 10 van de wet van 8 juli 2011.

93 Art. 53 van het KB 8 oktober 1981, dat betrekking had op het familielid dat geen burger van de Unie is en verblijf van meer dan drie maanden heeft verkregen van de diplomatieke post, werd bij artikel 16 van het KB van 21 september 2011 afgeschaft. Tegelijkertijd voegde artikel 15 van het KB van 21 september 2011 een termijn van zes maanden toe aan artikel 52.





Hoofdstuk III

LEGAAL VERBLIJF

Hoofdstuk III van dit Jaarverslag is opgebouwd uit vijf onderdelen op basis van de verschillende wettelijke mogelijkheden om in België een legale verblijfstitel te verkrijgen: internationale bescherming (III.1), gezinshereniging (III.2), economische motieven (III.3), studieredenen (III.4), en tot slot regularisatieprocedures (III.5).

In het kader hieronder behandelen we heel summier twee recente ontwikkelingen die transversaal voor verschillende procedures gelden.

KADER 8. Transversale ontwikkelingen voor alle verblijfsstatuten

Juridische bijstand vreemdelingen

Sinds 31 augustus 2011 trad een hervorming inzake juridische bijstand in werking waardoor vreemdelingen in het kader van hun verblijfsverzoek of asielzoekers tijdens hun procedure geen automatisch recht meer hebben op een pro deo advocaat. Voorheen werd er van uit gegaan dat een asielzoeker onvermogen is en aldus automatisch recht had op een pro deo advocaat. Vanaf heden is het vermoeden van onvermogenheid weerlegbaar geworden. De vreemdeling dient dus bewijsstukken voor te leggen dat hij onvermogen is. Als een advocaat dus vaststelt dat zijn cliënt wel over inkomsten beschikt kan het zijn dat de vreemdeling zelf geheel of gedeeltelijk moet betalen voor de geleverde prestaties van zijn advocaat.

Gewijzigde beroepsprocedure Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

De wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen, die in werking trad op 10 januari 2011, wijzigde de beroepsprocedure bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) op diverse vlakken. Het KB van 21 december 2006 houdende de rechtspleging voor de RvV diende daarop ook aangepast te worden, waarna op 16 maart 2011 het nieuw KB verscheen.

Een aantal wijzigingen betrof het verzenden van de processtukken, betekeningen, kennisgevingen en oproepingen, maar ook de aanvang van de

beroepstermijn. Daarnaast werd ook de repliekmemorie in de annulatieprocedure afgeschaft en vervangen door een synthesememorie: hierin mag men geen nieuwe elementen aanhalen en kan men enkel de argumenten uit het verzoekschrift samenvatten en/of reageren op de argumenten van de tegenpartij. Ook is het mogelijk dat een beroepsverzoek enkel schriftelijk behandeld zal worden én kan een geldboete opgelegd worden indien een kennelijk onrechtmatig beroep wordt ingediend. Een andere wijziging betrof het invoeren van een rolrecht van 175€, waarvan men enkel is vrijgesteld indien de verzoekende partij het voordeel van pro deo geniet. De RvV stelde een overzichtsnota op (beschikbaar op hun website) met de verschillende situaties die kunnen ontstaan inzake het al dan niet verplicht zijn van het rolrecht, en de bijbehorende te ondernemen stappen bij problemen.



III.1

INTERNATIONALE BESCHERMING EN STAATLOOSHEID

A. CIJFERS⁹⁴

1. Recente evolutie van de asielaanvragen

Met 25.479 asielaanvragen (waarvan 20.330 eerste aanvragen) werd in 2011 voor het vierde jaar op rij een stijging van het aantal asielaanvragen opgetekend (27,8% meer dan in 2010).⁹⁵ De belangrijkste landen van herkomst bij de aanvragers zijn Afghanistan, Guinee, Irak en Rusland. Ook vier Balkanlanden (Kosovo, Servië, Macedonië en Albanië) scoren erg hoog.⁹⁶

KADER 9. Asielstromen: maatregelen en definitie

De asielstatistieken lijken op het eerste gezicht voor zichzelf te spreken. Toch zijn een aantal methodologische verfijningen op vlak van meting en definiëring van belang om het fenomeen nauwkeuriger te kunnen bestuderen.

Vooreerst moeten cijfers over *asielaanvragen* worden onderscheiden van cijfers over *asielaanvragers*. De eerste hebben betrekking op de ingediende *dossiers*, de tweede brengen verslag uit over het aantal *individue*n dat erbij betrokken is. Het verschil tussen beide heeft te maken met het feit dat een aanvraag betrekking kan hebben op verschillende personen (een hoofdaanvrager en zij die hem begeleiden, de kinderen)⁹⁷. Heel vaak, publiceren de asielinstanties statistieken over de asielaanvragen, terwijl de cijfers over het aantal aanvragers de omvang van de stromen veel beter in kaart lijken te brengen. Sinds 2008 publiceert Eurostat statistieken over de aanvragers. Daar-

voor voerde de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) schattingen uit op basis van het Rijksregister (RR) en bezorgde die dan aan het Centrum in het kader van zijn jaarlijkse publicatie. Het zijn die gegevens die hier aan bod komen (Figuur 15 en Figuur 16).

Ten tweede worden de voorgestelde statistieken vaak opgedeeld volgens twee of drie indicatoren: de *asielaanvragen*, de *eerste aanvragen* en de *meervoudige aanvragen*. De statistieken over de aanvragen omvatten de eerste aanvragen en de meervoudige aanvragen. Wanneer een individu nog nooit een aanvraag heeft ingediend, gaat het om een *eerste* aanvraag. Er is sprake van een meervoudige aanvraag wanneer een persoon, die eerder al één of meerdere asielaanvragen heeft ingediend en afgerond, opnieuw een aanvraag indient (de asielzoeker argumenteert dan dat er nieuwe elementen zijn).

Tot slot is dus de meest geschikte en representatieve indicator voor het asielfenomeen het aantal *asielaanvragers die een eerste aanvraag* hebben ingediend: deze indicator heeft betrekking op individuen en niet op dossiers, en houdt geen rekening met personen die reeds vroeger een aanvraag hebben ingediend.

Op basis van de bestaande indicatoren (Tabel 2) kunnen asielstromen vanuit verschillende invalshoeken worden onderzocht. Op basis van de aanvragen lijken de beschikbare statistieken te wijzen op een recente daling van de meervoudige aanvragen in het totale aantal aanvragen (van 27% in 2008 naar 17% in 2010). Deze neerwaartse trend die in 2009 was ingezet en die in 2010 werd bevestigd, blijkt niet uit de beschikbare statistieken voor 2011. Inderdaad, in 2011 was één aanvraag op vijf het resultaat van een meervoudige aanvraag.

⁹⁴ Hoewel medisch verblijf kan worden beschouwd als een vorm van internationale bescherming (in de zin van artikel 3 EVRM) en we de analyse hiervan in dit hoofdstuk behandelen, worden de cijfers aangaande medisch verblijf behandeld onder *Regularisatie van verblijf*, Hoofdstuk III.5.

⁹⁵ In het vorig Jaarverslag Migratie (2010) maakte het Centrum melding van het hoge aantal asielaanvragen dat in België werd ingediend in vergelijking met andere landen van de EU. Dit fenomeen en de evolutie ervan moeten verder worden onderzocht.

⁹⁶ CGVS, *Asielstatistieken overzicht 2011*. Beschikbaar op: www.cgvs.be.

⁹⁷ Echtgenoten dienen twee afzonderlijke aanvragen in en de kinderen zijn over het algemeen ingeschreven in het dossier van hun moeder.

Tabel 2. Aantal asielaanvragen volgens verschillende indicatoren, 2008-2011 (Bronnen: DVZ, Eurostat en CGVS voor het jaar 2011)

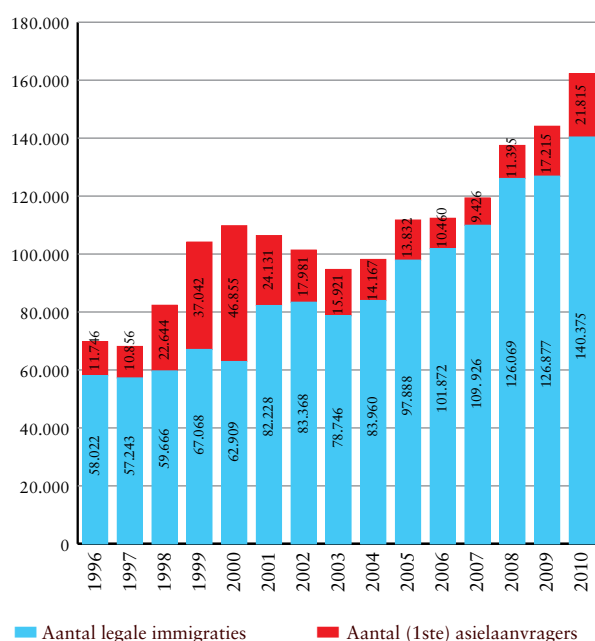
		2008	2009	2010	2011
Asielaanvragen (dossiers)	Asielaanvragen	12.252	17.186	19.941	25.479
	Eerste aanvragen	8.921	12.836	16.532	20.330
	Meervoudige aanvragen	3.331	4.350	3.409	5.149
	Percentage meervoudige aanvragen van alle aanvragen	27%	25%	17%	20%
Asielaanvragers (individueen)	Asielaanvragers	15.940	22.955	26.560	32.270
	Asielaanvragers die een eerste aanvraag hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585
	Gemiddeld aantal personen per aanvraag	1,30	1,34	1,33	1,27
	Gemiddeld aantal personen per eerste aanvraag	1,28	1,34	1,32	1,26

Niet enkel het aantal asielaanvragen is de laatste jaren toegenomen. Het aantal aanvragers is er even sterk op vooruitgegaan. Het gemiddelde aantal personen per aanvraag (aanvragen of nieuwe aanvragen) is tussen 2008 en 2010 evenwel bijna niet geëvolueerd en

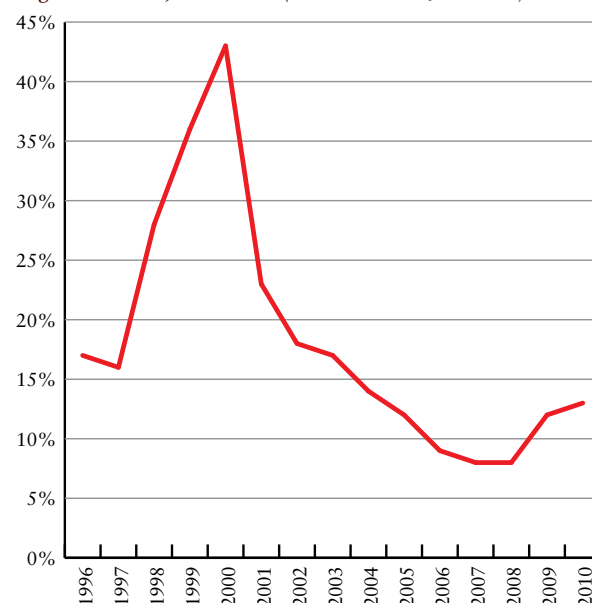
bedraagt gemiddeld 1,3 individuen per dossier. Maar toch, dit aantal bleef dan wel stabiel de voorgaande jaren, in 2011 kan een lichte daling vastgesteld worden waarbij het gemiddelde aantal personen gedaald is tot 1,27 individuen per dossier.

2. Asielstromen en legale migratie

Figuur 15. Evolutie van het aantal legale migraties en van het aantal asielaanvragers, 1996-2010 (Bronnen: DVZ, Eurostat)



Figuur 16. Evolutie van het aandeel asielaanvragers in de totale migratiestromen, 1996-2010 (Bronnen: DVZ, Eurostat)



Uit onderzoek van de evolutie van het aantal asielaanvragers sinds halverwege de jaren 1990 (Figuur 15) blijkt dat er zich in de jaren 1999 en 2000 een ongeziene piek voordoet bij de instroom van asielaanvragers in België (meer dan 37.000 in 1999 en meer dan 46.000 in 2000). Door de Kosovo-crisis was er destijds een zeer groot aantal Kosovaren die in België bescherming vroegen. In de daaropvolgende jaren lijkt de instroom van asielaanvragers af te nemen met in 2007 nog geen 10.000 asielaanvragers. Vanaf 2008 groeit de instroom opnieuw, wat in de daaropvolgende jaren ook wordt bevestigd. In 2010 hebben meer dan 21.000 individuen een eerste asielaanvraag ingediend, of meer

dan een verdubbeling tegenover drie jaar daarvoor.

Uit nader onderzoek van het aandeel van de asielaanvragers in de totale migratiestromen blijkt dat de recente toename van het aantal asielaanvragen gepaard ging met een even sterke toename van de legale migraties. In 2010 bedroeg het aandeel van asielaanvragers in de totale stromen (Figuur 16) niet meer dan 13%, terwijl dit bij de vorige instroompiek van asielaanvragers meer dan 40% was (in 2000).

Hoewel het aantal asielaanvragen momenteel stijgt, vergroot het aandeel van de asielaanvragen in de totale migratiestromen niet

3. Erkenning van de vluchtelingenstatus en van de subsidiaire bescherming

In België is erkenning van een vorm van internationale bescherming op twee manieren mogelijk: toekenning van de vluchtelingenstatus en van de subsidiaire bescherming. Meestal worden de statistieken die het CGVS daarover publiceert per jaar voorgesteld, zonder rekening te houden met de duur van de procedure, noch met het jaar van de indiening van de aanvraag. Het aantal gunstige beslissingen uit een bepaald jaar wordt dan in verhouding gebracht ten aanzien van het totale aantal beslissingen dat in de loop van datzelfde jaar is genomen. Voor 2011 is er op die manier sprake van een erkenningspercentage van 23,5%, waarbij het CGVS in 17% van de beslissingen de vluchtelingenstatus toekende en in 6,5% van de beslissingen de subsidiaire beschermingsstatus. Het Jaarverslag Migratie 2010 heeft gewezen op de beperkingen van die cijfers, die we als ‘conjunctureel’ mogen bestempelen. De erkenningspercentages ‘per cohorte’ daarentegen, houden rekening met zowel het jaar van indiening van de aanvraag als met de wachttijd tot een definitieve beslissing. Ze sluiten dan ook beter aan bij de realiteit zoals die door de asielaanvragers wordt beleefd.⁹⁸ De erkenningspercentages die aan de hand van de curven uit de twee onderstaande figuren worden getoond, geven het aantal erkende individuen t.o.v. het totale aantal individuen dat in

datzelfde jaar een aanvraag heeft ingediend weer, naargelang het aantal maanden die zijn verstreken sinds hun aanvraag. Ze zijn dus niet enkel afhankelijk van het aantal gunstige beslissingen die door de verschillende instanties zijn genomen maar ook van het fluctuerende aantal jaarlijks geregistreerde asielaanvragen.

De laatste tien jaar⁹⁹ hebben de erkenningspercentages van de *vluchtelingenstatus* nogal wat schommelingen gekend. Dit cijfer was relatief gering voor individuen die begin van de jaren 2000 hun aanvraag hebben ingediend. De erkenningspercentages voor personen die hun aanvraag op een recentere datum hebben ingediend, liggen hoger. De recenter opgestarte procedures werden trouwens gemiddeld sneller afgehandeld, en dat geldt vooral voor dossiers die vanaf 2006 zijn ingediend. Drie jaar na indiening van hun aanvraag, heeft zo’n 2% van de in 2000 in België aangekomen individuen de vluchtelingenstatus toegewezen gekregen. Voor eenzelfde wachttijd kreeg meer dan 20% van de individuen die hun aanvraag in 2007 hadden ingediend een gunstige beslissing. Individen wiens aanvraag in 2009 was ingediend, lijken proportioneel gezien minder vaak de vluchtelingenstatus te krijgen, dan dat dit voor oudere cohorten het geval was. Twaalf maanden na een aanvraag te hebben ingediend,

⁹⁸ Voor meer details over de verschillen tussen beide types indicatoren, zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.50-53.

⁹⁹ Voor analyse van de erkenningscijfers tussen 1996 en 2000, zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p.52.

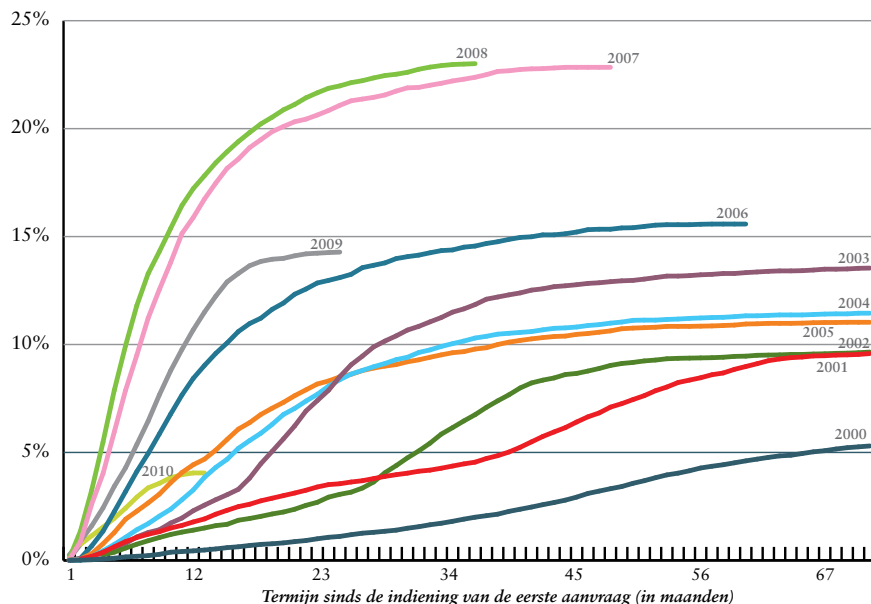
kreeg amper 11% van de individuen uit de cohorte van 2009 de vluchtelingenstatus toegewezen (tegenover meer dan 17% voor de vorige cohorte, na afloop van dezelfde periode). Deze dalende tendens moet nog worden bevestigd en moet daarom de komende maanden en jaren aandachtig worden opgevolgd.¹⁰⁰

100 De erkenningscijfers worden maandelijks berekend. Bij de interpretatie van de curven over de laatste twaalf maanden is evenwel enige voorzichtigheid geboden, vooral voor de recente curves. Aangezien de gegevens dateren uit 2010, kan de curve van dit jaar dan ook moeilijk beoordeeld worden. Iemand die einde 2010 een asielaanvraag heeft ingediend, heeft immers minder kans dat z'n aanvraag datzelfde jaar nog wordt afgehandeld, dan iemand van wie de aanvraag begin 2010 is geregistreerd. De erkenningspercentages op deze figuur zijn daarom sterk onderschat. Om diezelfde reden moet ook voor 2009 voorzichtig worden omgesprongen met de interpretatie van de cijfers van de laatste twaalf maanden (dit keer tijdens het tweede jaar na indiening van hun aanvraag). De zichtbare vervlakking van de curve uit 2009 zou dus best kunnen verdwijnen, zodra de gegevens zijn geactualiseerd met de cijfers voor 2011. De minst recente curves (2006, 2007, 2008) hebben daar minder onder te lijden omdat bij de meeste asielaanvragen, na twee jaar een beslissing is gevallen.

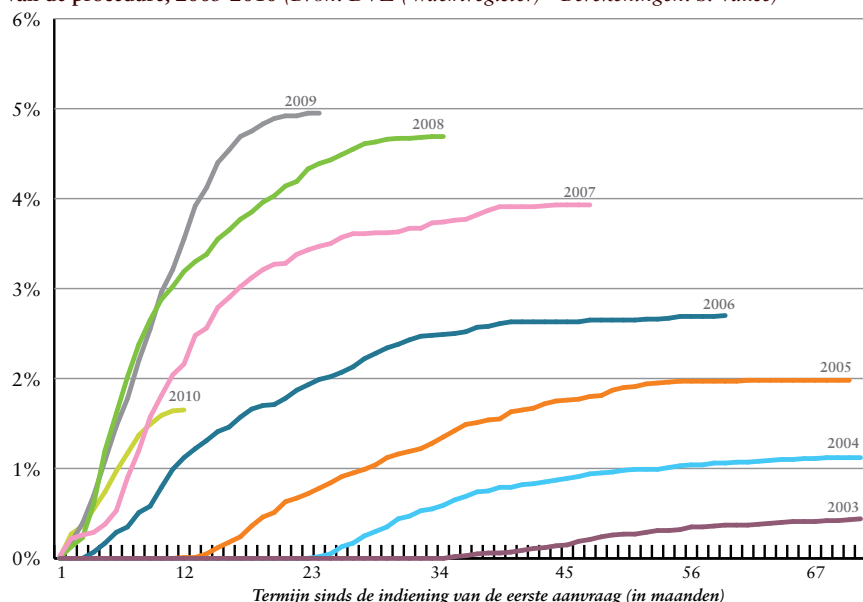
Onderzoek van de erkenningspercentages van de subsidiaire beschermingsstatus¹⁰¹ per cohorte levert verschillende belangrijke elementen op. Enerzijds gaat de invoering van deze nieuwe status niet gepaard met een vermindering van de erkenning van de vluchtelingenstatus en anderzijds lijkt de toekenning van de subsidiaire bescherming toe te nemen met de cohorten van asielaanvragers, ook al wordt die veel minder snel verworven dan de vluchtelingenstatus. Net zoals voor de vluchtelingenstatus zit het percentage gunstige beslissingen in de lift en lijkt de afhandeling van de procedure te versnellen. De optelling tenslotte van beide erkenningspercentages (vluchtelingen en subsidiaire bescherming) levert het totale percentage op van de erkenning van de internationale bescherming.

101 Sinds 2006 is de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus mogelijk wanneer de asielaanvrager niet voldoet aan de voorwaarden tot erkenning als vluchteling maar een reëel risico loopt op ernstige schade in geval van terugkeer naar zijn land van herkomst.

Figuur 17. Erkenningspercentage van de vluchtelingenstatus volgens het jaar van de indiening van de aanvraag en de duur van de procedure, 2000-2010 (Bron: DVZ (Wachtregister) - Berekeningen: S. Vause, UCL)



Figuur 18. Erkenningspercentage van de subsidiaire beschermingsstatus volgens het jaar van indiening van de aanvraag en de duur van de procedure, 2003-2010 (Bron: DVZ (Wachtregister) - Berekeningen: S. Vause)



4. Opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen

Het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (hierna: Fedasil) beheert het Belgische opvangnetwerk en organiseert dit samen met partnerorganisaties. Rechtsbasis voor de opvang zijn internationale rechtsnormen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen (hierna: de opvangwet).¹⁰²

Ook in 2011 bleef het Belgische opvangnetwerk overbezet en kregen heel wat vreemdelingen niet de opvang waar ze wettelijk recht op hebben. Uit cijfers van Fedasil blijkt dat in 2011 32.574 personen vroegen om een opvangplaats (t.a.v. 26.936 in 2010 en 20.247 in 2009). Aan 24.355 personen werd een (nood)opvangplaats toegewezen. Ook werden 3.902 personen als 'no show' geregistreerd.

Ondanks een stijging van de (nood)opvangcapaciteit

(zie verder) en andere maatregelen, kregen opnieuw 4.317 personen een beslissing tot niet-toewijzing waardoor ze in principe konden aankloppen bij een OCMW, maar in de praktijk meestal op straat stonden. Sinds oktober 2009 werden er eind december 2011 zo 12.037 beslissingen tot niet-toewijzingen genomen. Fedasil werd meermaals door de arbeidsrechtbank veroordeeld tot het bieden van opvang.¹⁰³

Eind 2010 en in 2011 werden voornamelijk veel tijdelijke transitplaatsen opgezet, alsook heel wat individuele opvangplaatsen in Lokale Opvanginitiatieven (LOI's) bij de OCMW's.¹⁰⁴ Vanaf januari 2011 werd immers

¹⁰³ In 2011 zouden geen dwangsommen zijn uitbetaald, zie: Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie Philippe Courard op een mondelinge vraag*, 23 november 2011, CRIV53 COM 345, p.5.

¹⁰⁴ De opening van nieuwe LOI's ging wel minder snel dan verwacht. De bedoeling was eind 2010 om op korte termijn 2.000 bijkomende LOI-plaatsen te openen. Op 23 november 2011 waren 1.266 plaatsen geïdentificeerd, waarvan er 749 operationeel waren. Zie: Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie Philippe Courard op een mondelinge vraag*, 23 november 2011, CRIV53 COM 345, p.4.

¹⁰² Voor meer uitleg verwijzen we naar het Jaarverslag Migratie 2010 (p. 53 e.v.).

een crisisopvangmodel met drie fasen opgezet: eerst transitopvang (vooral op militaire sites beheerd door Croix-Rouge en het Rode Kruis), waaruit de mensen vervolgens doorstromen naar de reguliere centra, en tot slot opvang in individuele logementen. Op 31 december 2011 waren er zo 23.026 operationele plaatsen, waarvan 45% in opvangcentra, 45% in individuele opvangplaatsen, en 10% in nood- of transitopvang (Bron: Fedasil).

De hotelopvang werd in de eerste maanden van 2011 afgebouwd. Op 31 mei werden er geen volwassenen meer opgevangen in hotels. Eind 2011 werden wel nog steeds 135 niet-begeleide minderjarigen opgevangen in hotels, terwijl er twijfel bestond over hun leeftijd¹⁰⁵. Ze verblijven daar voor de tijd die nodig is om een leeftijdstest uit te voeren.¹⁰⁶

Tabel 3. Evolutie van de capaciteit en bezetting van het gewone opvangnetwerk (zonder noodopvangplaatsen, hotels en plaatsen in observatie en oriëntatiecentra (OOC's)), 2005-2011 (Bron: Fedasil)

	Opvang-capaciteit	Opgevangen personen	Bezettingsgraad
2005	15.659	14.769	94,30%
2006	15.896	12.816	80,60%
2007	15.609	13.847	88,70%
2008	15.862	15.775	99,50%
2009	17.168	16.655	97,00%
2010	18.990	18.364	96,70%
2011	21.489	20.728	96,46%

Tabel 3 geeft de evolutie weer van de bezettingsgraad van het gewone opvangnetwerk, d.w.z. als we geen rekening houden met noodopvangplaatsen, hotelopvang en plaatsen in OOC's. De bezettingsgraad geeft een beeld van het aantal opgevangen personen ten aanzien van de 'structurele' opvangcapaciteit. Fedasil geeft aan dat het netwerk de facto verzadigd is vanaf het ogenblik dat de bezettingsgraad 94% bedraagt. Niet elke beschikbare plaats kan immers in de feiten worden benut.

Tot 2009 was er geen uitbreiding van het aantal structurele plaatsen, maar de bezettingsgraad steeg wel tot 88,7% eind 2007 en tot 99,5% eind 2008.¹⁰⁷ In 2009 kwamen er netto 1.306 reguliere plaatsen bij, in 2010 nog eens 1.722, en het voorbije jaar nog eens 2.499 plaatsen. De bezettingsgraad bleef tussen 2009 en 2011 rond de 97%. Eind 2011 waren er 21.489 'reguliere' opvangplaatsen (zonder de noodopvangplaatsen die werden geopend, en hier ook zonder de OOC's).

¹⁰⁵ In de BCHV-contactvergadering van 13 september 2011 meldt de vertegenwoordigster van Fedasil wel dat er meer leeftijdstests gebeuren en dat er sneller resultaat wordt verkregen. Verslag (punt 73), beschikbaar op www.cbar-bchv.be.

¹⁰⁶ Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene Beleidsnota. Opvang van asielzoekers en andere begunstigen van de opvang*, DOC 53 1964/008, p.6.

¹⁰⁷ De opvangwet trad in 2007 in werking, samen met een hervormde asielprocedure (met de bedoeling dat deze korter zou worden). Vóór deze wetswijziging kregen asielzoekers enkel materiële hulp tijdens de ontvankelijkheidsfase van hun asielaanvraag. Tijdens de gegrondheidsfase kregen ze financiële hulp bij het OCMW. Na juni 2007 werd dit onderscheid afgeschaft en krijgen asielzoekers in principe tijdens de hele procedure materiële opvang.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

In 1999 werd een eerste stap gezet in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS). De tweede fase is in 2005 begonnen en moet tegen eind 2012 zijn afgerond. Tijdens deze tweede fase moet er een gemeenschappelijke asielprocedure komen en een uniforme status voor alle personen die internationale bescherming nodig hebben.¹⁰⁸ In 2011 had de “Arabische lente” een niet geringe impact en zijn er in dat domein een aantal vorderingen gemaakt. Op 11 maart 2011 heeft een buitengewone zitting van de Europese Raad zich gebogen over de organisatie van humanitaire hulp aan 293.295 personen¹⁰⁹ die Libië waren ontvlucht naar Tunesië, Egypte, Niger en Algerije. Op middellange termijn heeft de EU aangekondigd kanalen te willen openen voor arbeidsmigratie, visum-faciliteiten te bevorderen en mobiliteitspartnerships te sluiten met landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied.¹¹⁰ De problematiek van de solidariteit tussen de lidstaten in geval van massale toestroom van ontheemden en van de hervestiging hebben het hele jaar door de Europese agenda beheerst.¹¹¹

die ten grondslag ligt aan het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Deze richtlijn is reeds herzien en opgeheven door de herschikking ervan: richtlijn 2011/95/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011¹¹³. Ook twee andere belangrijke teksten worden momenteel herschikt¹¹⁴: de zogenaamde opvang¹¹⁵ en procedure¹¹⁶ richtlijnen. We gaan niet dieper in op de details van die teksten¹¹⁷ maar geven u toch de meest opvallende kenmerken ervan.

In 2011 heeft het Centrum deze teksten samen met de *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (Frankrijk) geanalyseerd. Op basis daarvan is een gezamenlijk positie van de Europese Groep van Nationale Mensenrechteninstituten aangenomen. Een van de doorbraken is een geleidelijke afbouw van de verschillende behandeling die de lidstaten geven aan aanvragers van internationale bescherming (en dit bij de procedures en voorwaarden inzake opvang die

1.1. Ontwikkelingen op wetgevend vlak

Naast de verordening Dublin II en Eurodac is de zogenaamde kwalificatierichtlijn¹¹² één van de instrumenten

108 Europese Commissie, *Asielbeleidsplan – Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU*, Brussel, 17 juni 2008 (COM) 360 definitief. Zie ook: Europese Commissie, *Het jaarverslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2010*, 30 maart 2011, COM(2011)160 definitief.

109 De week daarop, op 25 maart 2011, schatte het UNHCR dit aantal op 335.658 personen.

110 ECRE, *Weekly Bulletin*, 18 Maart 2011.

111 Zonder dat het systeem van tijdelijke bescherming werd toegepast, dat precies daarom was voorzien door Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden. En zonder dat maatregelen werden voorzien ter bevordering van een evenwicht tussen de afgesproken inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het ondersteunen van de gevolgen van deze opvang.

112 Richtlijn 2004/38/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

113 Richtlijn 2011/95/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming. De Commissie LIBE van het Europees Parlement heeft deze tekst gesteund.

114 Teksten voorgesteld door de Europese Commissie op 1 juni 2011.

115 Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

116 Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

117 Voor een gedetailleerde commentaar, zie: ECRE, *Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive* (COM(2011) 319 final), september 2011; ECRE, *Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive* (COM(2011) 320 final), september 2011. Beschikbaar op: www.ecre.org; UNHCR, *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers*, (COM (2008)815 final of 3 December 2008), 13 Maart 2009, beschikbaar op: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>; Amnesty international EU Office, *Comments on the Commission Proposals for a Directive laying down Minimum Standards for the reception of asylum seekers* (Recast) (COM(2008) 815 final) and on the *Commission Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person* (Recast) (COM(2008) 820 final), april 2009, beschikbaar op: www.amnesty.eu.

voor hen bedoeld zijn). Hetzelfde geldt voor de expliciete erkenning dat de detentie van asielaanvragers een allerlaatste maatregel moet zijn en dat een aanvraag tot internationale bescherming ook in de territoriale wateren van de lidstaten kan worden ingediend (artikel 3 procedurerichtlijn).

Daarentegen dient te worden gewezen op de achteruitgang van de bepalingen over de detentie van kinderen, het behoud van de versnelde procedures gekoppeld aan de invoering van het concept van veilig land van herkomst, de beperkte waarborgen inzake recht op informatie en het recht op juridische bijstand, en het afwijkend regime inzake de voorwaarden voor de georganiseerde opvang in geval van tijdelijke uitputting van de opvangcapaciteit.

Na de bespreking van deze teksten op 4 oktober 2011 in het Europees Parlement, blijven er van de gemaakte voorbehouden betreffende de herschikking van de procedurerichtlijn nog meer dan 150 over.

1.2. Jurisprudentie

Door de extreme verschillen in opvangvoorzieningen voor asielaanvragers in de verschillende lidstaten¹¹⁸ en de tekortkomingen van een aantal staten wanneer het gaat om het verlenen van procedurewaarborgen inzake toekenning van de internationale bescherming was een harmonisering van de basiswetteksten in die materies noodzakelijk. Ook de rechtspraak liet zich niet onbetuigd.

In 2011 heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) positie ingenomen in dezelfde zin als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zijn arrest MSS¹¹⁹ tegen België en Griekenland. Het Hof van Justitie van de EU stelt in een arrest van de Grote Kamer van 21 december 2011¹²⁰ het volgende: “Een asielaanvrager mag niet worden overgebracht naar een lidstaat waar hij mensonwaardige behandelingen dreigt te ondergaan. Het Europees recht neemt het

onweerlegbare vermoeden, waarin wordt gesteld dat de lidstaten de grondrechten van asielaanvragers naleven, niet in aanmerking”.

Het Hof heeft zich ook uitgesproken over het principe van het recht op daadwerkelijk beroep¹²¹ in het kader van een versnelde asielprocedure. Het heeft geoordeeld dat het Europees recht¹²² een nationale regeling niet in de weg staat, die bepaalt dat er geen enkel afzonderlijk beroep mag worden ingediend tegen de beslissing om een asielaanvraag te behandelen in het kader van een versnelde procedure, mits naleving van een aantal voorwaarden.¹²³

In 2011 sprak ook het EHRM zich uit over het principe van het recht op daadwerkelijk beroep¹²⁴, met name in kader van de procedure op basis van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980. De Belgische wetgeving voorziet in de procedure op basis van artikel 9ter enkel een annulatieberoep bij de RvV tegen een negatieve beslissing van de DVZ. In voorliggend geval kon de RvV in antwoord op het ingediende annulatieberoep enkel vaststellen dat de DVZ zijn beslissing correct had gemotiveerd op basis van de op het ogenblik van de beslissing beschikbare gegevens (§106). Het EHRM concludeert hieruit dat de betrokkene geen effectief beroep heeft kunnen instellen in de zin van artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en stelt een schending van artikel 13 in combinatie met artikel 3 vast: “In deze omstandigheden, kan het Hof niets anders vaststellen dan dat de Belgische autoriteiten nagelaten hebben een aandachtig en uiterst nauwkeurig onderzoek uit te voeren naar de individuele situatie van de betrokkene om vast te stellen dat er geen risico op schending van artikel 3 was bij gedwongen terugkeer naar Kameroen”[§107, eigen vertaling].

118 Zie ook UNHCR, “Safe at last?” *Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 27 juli 2011, beschikbaar op: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee022.html>.

119 Zie Jaarverslag Migratie 2010, p.68.

120 HvJEU, *Samengevoegde zaken C-411/10 N.S. v Secretary of State for the Home Department en Affaire C-493/10 M.E. e.a. v Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 December 2011.

121 HvJEU, *Zaak C-69/10, Brabim Samba Diouf v Minister van Arbeid, Tewerkstelling en Immigratie*, 28 juli 2011.

122 Namelijk artikel 39 van de procedurerichtlijn en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

123 Daarvoor moeten de motieven die deze overheid ertoe hebben geleid de gegrondheid van de bewuste aanvraag in het kader van zo'n procedure te onderzoeken, ook daadwerkelijk rechterlijk kunnen worden getoetst in het kader van het beroep, dat kan worden aangetekend tegen de uiteindelijke beslissing tot afwijzing (HvJEU, *Zaak C-69/10*, punt 70).

124 EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje v België*, 20 december 2011, §§106-108.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Asiel en opvang

Om de asiel- en opvangcrisis het hoofd te bieden, zette de federale regering naar eigen zeggen in op een vier-sporenbeleid: de instroom beperken (o.m. via ontradingscampagnes), de procedure versnellen (zie verder); de opvang ‘moduleren’ (het crisismodel in drie fasen met transitopvang; zie eerder dit hoofdstuk), en het terugkeerbeleid versterken (o.m. via de omzetting van de terugkeerrichtlijn).¹²⁵

Met de nieuwe regering Di Rupo I is één regeringslid, met name de Staatssecretaris Maggie De Block, bevoegd voor zowel asiel en migratie (inclusief terugkeer en verwijdering) als voor de opvang van asielzoekers.

2.1.1. Wijzigingen op vlak van asiel

Het CGVS nam in 2011 opmerkelijk **meer beslissingen** over asielverzoeken: 16.828 beslissingen of 45,8% meer dan in 2010. Dit is vooral opvallend in de laatste maanden van 2011.¹²⁶ Daarnaast werd een **prioritaire behandeling** ingevoerd voor asielverzoeken uit bepaalde landen: Armenië, de Balkan-landen (Servië, Macedonië, Kosovo en Albanië) en Guinee.¹²⁷ Gezien de verhoogde asielinstroom besloot het CGVS eind 2011 de prioritaire behandeling te verruimen naar alle nieuwe asielaanvragen. Het regeerakkoord van 1 december 2011 bevat dan ook de ambitie om in de toekomst op alle asielaanvragen binnen de zes maanden een definitief antwoord te geven (en binnen de drie maanden een beslissing door het CGVS).¹²⁸ Naast het invoeren van de prioritaire behandeling werd er ook voluit ingezet op **ontradingscampagnes** in

de landen van herkomst: Servië, Macedonië, Albanië en Armenië.

Eind 2011 werd beslist tot **invoering van een lijst van veilige herkomstlanden**¹²⁹ (B.S. op 17 februari 2012, onmiddellijke inwerkingtreding). De minister van Buitenlandse Zaken en de bevoegde staatssecretaris doen een gezamenlijk voorstel van lijst aan de ministerraad, nadat zij het advies van het CGVS hebben ingewonnen. Per KB (overlegd in de ministerraad¹³⁰) wordt ten minste één maal per jaar de lijst van veilige landen van herkomst bepaald. Deze lijst wordt meege-deeld aan de Europese Commissie.

Een nieuw artikel 57/6/1 in de wet van 15 december 1980¹³¹ regelt de bevoegdheid van het CGVS om verzoeken tot internationale bescherming van onderdanen van een veilig land niet in overweging te nemen indien uit de verklaringen niet duidelijk blijkt dat, wat hem betreft, een gegronde vrees voor vervolging of mishandeling bestaat. Het CGVS heeft vijftien dagen om zijn beslissing te nemen, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) heeft twee maanden om het (eventueel hiertegen ingediend) annulatieberoep te behandelen.

Het UNHCR maakte een aantal (kritische) bemerkingen bij het wetsvoorstel inzake de invoering van een lijst van veilige herkomstlanden. Als algemene opmerkingen stelt zij: *“Het HCR verzet zich niet tegen het begrip van ‘veilig land van herkomst’ zolang het maar wordt gebruikt als procedure-instrument om asielaanvragen in bepaalde omstandigheden bij voorrang of sneller te behandelen. Cruciaal is dat elk geval apart, volledig*

125 Zie o.m. Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van Eerste minister Yves Leterme op een mondelinge vraag*, 28 april 2011, CRIV53 PLEN030, pp.18-19. Voor meer uitleg over de ontradingscampagnes, zie: *Wijzigingen op vlak van asiel*, verder in dit hoofdstuk. En voor meer uitleg over het terugkeerbeleid, zie: Hoofdstuk IV.

126 CGVS, *Asielstatistieken overzicht 2011*, beschikbaar op www.cgvs.be.

127 Mededeling van de vertegenwoordiger van het CGVS op de BCHV-contactvergadering van 8 november 2011. Verslag (punt 21), beschikbaar op www.bchv.be.

128 CGVS, *Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Dirk Van den Bulck, commentarieert de asielcijfers 2011*, 11 januari 2012. Beschikbaar op www.cgvs.be

129 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

130 Op 23 maart 2012 werd een lijst van veilige landen aangenomen door de ministerraad: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Kosovo, Servië, Montenegro en India. Het KB dat deze lijst bevat, wordt nog verwerkt door de regering. Bericht in: De Standaard, *Lijst met veilige herkomstlanden goedgekeurd door ministerraad*, 23 maart 2012, beschikbaar op: www.destandaard.be.

131 Het artikel omschrijft aan welke normen de vaststelling dat een land als veilig land beschouwd kan worden, moet voldoen. Zo zal zowel de rechtstoestand, als de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden worden bekeken, maar ook of er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging en/of mishandeling. Hierbij moet rekening gehouden worden met de vorm(en) van bescherming die mogelijk zijn tegen mogelijke vervolging of mishandeling en de beoordeling moet gestoeld zijn op een (bepaalde) reeks informatiebronnen.

op zijn verdiensten wordt beoordeeld. Elke asielaanvrager moet het vermoeden dat hij uit een veilig land afkomstig is kunnen weerleggen. Bovendien moet hij bij wijze van beroepsmogelijkheid de facto en de jure, een onafhankelijk nieuw onderzoek van zijn geval kunnen verkrijgen. De versnelde procedures die voortvloeien uit de toepassing van dit concept zouden ook niet op bepaalde personen van toepassing mogen zijn.”¹³².

De beleidsnota ‘hervorming van asiel en migratie’ maakt ook melding van een duidelijkere wettelijke omschrijving van het begrip ‘nieuw element’ (in het kader van meervoudige asielaanvragen) om een einde te maken aan de uiteenlopende rechtspraak van de RvV hierover.¹³³

2.1.2. Jurisprudentie

In navolging van het arrest MSS tegen België en Griekenland stelde de RvV in een mededeling van 18 februari 2011 dat zij in haar rechtspraak tegemoet komt aan de eis tot daadwerkelijk beroep.¹³⁴ Sinds het arrest MSS wees de RvV enkele belangrijke arresten.

Zo oordeelde zij in haar arrest 72.824¹³⁵ van 6 januari 2012 “*dat de Maltese asielprocedure niet voldoet aan de Europese richtlijnen terzake. [...] De verzoeker loopt in Malta een reëel gevaar om onderworpen te worden aan onmenselijke of vernederende behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het EVRM*”¹³⁶, waardoor een terugkeer naar Malta schending van artikel 3 van het EVRM uitmaakt.

In een aantal andere arresten¹³⁷ vernietigt de RvV de Dublin-overdracht naar een andere lidstaat, omwille van schending van de materiële motiveringsplicht.

De DVZ laat na aan te tonen dat de situatie van de verzoeker in casu niet vergelijkbaar is met de asielzoekers die geciteerd worden in de aangehaalde rapporten en aanbevelingen. Algemene rapporten zijn weliswaar niet voldoende om te besluiten dat er schending van artikel 3 EVRM in het geding is, maar kunnen wel een indicatie zijn. Uit het arrest van augustus 2011 stelt de RvV wel dat er door de verzoeker voldoende elementen naar voren moeten worden gebracht (eventueel algemene landenrapporten) om tot een schending van de materiële motiveringsplicht te kunnen komen. Uit twee arresten van 4 oktober 2011 en 3 februari 2012¹³⁸ blijkt dan weer dat de DVZ aannemelijk moet maken, dat zij een zo nauwkeurig mogelijk onderzoek heeft gepleegd, alvorens over te gaan tot overdracht naar een andere lidstaat (in casu Italië). In de regel maken terugzendingen naar Italië in het kader van de Dublin II verordening geen schending uit van artikel 3 EVRM, met deze stelling bevestigde de RvV in een kamer met drie rechters¹³⁹ zijn eerdere rechtspraak hierover.

2.1.3. Wijzigingen op vlak van opvang

Begin 2010 verscheen een KB¹⁴⁰ dat asielzoekers met een hangende asielaanvraag na zes maanden toegang geeft tot de arbeidsmarkt (met arbeidskaart C). Voor een regeling ivm de **combinatie van professionele inkomsten met het recht op materiële opvang** was het wachten op het KB van 12 januari 2011.¹⁴¹ Volgens dit laatste KB moet een werkende asielzoeker die in een opvangstructuur verblijft, pro rato van het ontvangen maandloon, forfaitair bijdragen voor de materiële steun die hij ontvangt. Wanneer de inkomsten hoger zijn dan het leefloon en de betrokkene een

132 UNHCR, *Commentaires préliminaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet des amendements au projet de loi Doc 53 1825/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et concernant l'introduction de la notion du pays d'origine sûr dans la procédure d'asile*, 16 november 2011, p.1.

133 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota. Hervorming van asiel en migratie*, DOC 53 1964/009, p.5. Voor meer informatie over de bestaande praktijk, zie Jaarverslag Migratie 2010, p.58.

134 Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.181-182.

135 De RvV bevestigde in dit arrest zijn voorgaande rechtspraak (zie ook: RvV, 16 mei 2011, nr.61.582).

136 RvV, Nieuwsbericht. Beschikbaar op: www.rvv-ccce.be.

137 RvV, 22 november 2011, nr.70.391; RvV, 22 november 2011, nr.70.382; RvV, 29 augustus 2011, nr. 5.819. (Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, 2011/15, 21 december 2011).

138 RvV, 3 februari 2012, nr.74.623 (niet gepubliceerd); RvV, 4 oktober 2011, nr. 67.902 (niet gepubliceerd).

139 RvV, 20 februari 2012, nr.75.471. In casu beperkte verzoeker zich in het verzoekschrift tot algemene verwijzingen naar problemen in Italië zonder aan te tonen dat zij hiervan het slachtoffer zou kunnen worden. Daarnaast bleek uit de bestreden beslissing dat de DVZ rekening heeft gehouden met de toestroom van asielzoekers in Italië én zich baseert op recente rapporten waaruit blijkt dat betrokkene toegang heeft tot een asielprocedure, opvang en informatie bij terugkeer naar Italië.

140 KB van 22 december 2009 tot wijziging van artikel 17 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (B.S. 12 januari 2010).

141 KB van 12 januari 2011 betreffende de toekenning van materiële hulp aan asielzoekers die beroepsinkomsten hebben uit een activiteit als werknemer (B.S. 2 februari 2011).

stabiel arbeidscontract¹⁴² heeft, moet de asielzoeker in principe de opvangstructuur verlaten (opheffing code 207).¹⁴³ Eind 2011 werd de bijdrageregeling nog niet toegepast. De mogelijkheid tot opheffing van de code 207 kon wel al, en hiervoor werd in november een bijkomende instructie rondgestuurd.¹⁴⁴

Gezien het opvangtekort werd in april 2011 door Fedasil opnieuw de mogelijkheid voorzien om onder voorwaarden en op vrijwillige basis de verplichte plaats van inschrijving (code 207) van asielzoekers op te heffen ten voordele van financiële steun bij een OCMW. Asielzoekers die een ondertekend huurcontract konden voorleggen en die sinds meer dan zes maanden een hangende asielaanvraag hadden (en al gedurende zes maanden ononderbroken in een opvangstructuur verbleven), konden vragen voor een opheffing. Per instructie werd de maatregel in oktober bevestigd en verlengd tot 29 februari 2012. In de praktijk stelden zich een aantal problemen omdat bepaalde OCMW's na opheffing steun weigerden te geven. Deze OCMW's zijn van oordeel dat opheffingen op deze basis niet wettig zijn.¹⁴⁵

Fedasil zette in 2011 de praktijk verder dat gezinnen in onwettig verblijf die opvanggerechtigd zijn (o.b.v. artikel 60 van de opvangwet en het KB van 24 juni 2004) in principe geen opvangplaats kregen toegewezen.¹⁴⁶ Uitzonderingen betroffen de gezinnen waarvoor Fedasil voor de arbeidsrechtbank werd veroordeeld tot het geven van opvang.

In februari 2011 trad wel het samenwerkingsprotocol¹⁴⁷ tussen de DVZ en Fedasil in werking over een begeleidingstraject voor deze doelgroep.¹⁴⁸ Gezinnen in onwettig verblijf die zich nieuw aanbieden, of die reeds in de opvang verblijven, worden bij de Dispatching van Fedasil verzocht zich in te schrijven in een begeleidingstraject door een referent-maatschappelijk werker. Het traject heeft twee mogelijke uitkomsten: het verkrijgen van een verblijfstitel of de vrijwillige terugkeer. Indien het gezin het traject niet opstart of stopzet, wordt de familie door de DVZ geconvoceerd met het oog op hun vasthouding en de overplaatsing naar een woonunit of terugkeerwoning. De beleidsnota 'opvang' stelt dat dit protocol zal worden geëvalueerd en verbeterd.

Op 27 oktober 2011 keurde het parlement een wetsvoorstel goed "met het oog op het bezweren van de opvangcrisis".¹⁴⁹ De wet, die er kwam op parlementair initiatief, beoogt de wijziging van de opvang- en OCMW-wet. Het bevat volgende wijzigingen:

- » Het recht op opvang (of maatschappelijke dienstverlening) wordt beperkt tot de eerste asielaanvraag. Bij meervoudige aanvragen is er wel opvang na overdracht van het dossier aan het CGVS. Tot aan de overdracht wordt enkel nog medische begeleiding door Fedasil voorzien.¹⁵⁰
- » Geen recht op opvang (of maatschappelijke dienstverlening) voor personen die geen gebruik (meer) maken van de toegewezen opvangplaats. Daarmee wordt het bestaande principe van 'no show' in de wet verankerd.
- » Geen recht op opvang voor asielzoekers met vol-

142 Een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur van minstens zes maanden, hetzij een arbeidsovereenkomst voor een welbepaald werk waarvan de duur op minstens zes maanden kan geraamd worden, hetzij een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur waarvan de proefperiode verstreken is en waarin de partijen niet hebben afgeweken van de regels met betrekking tot de opzegtermijn.

143 Voor meer uitleg, zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p.60 e.v.

144 Instructie van Fedasil van 24 november 2011 betreffende de opheffing van de code 207 o.b.v. tewerkstelling.

145 De OCMW's in kwestie baseren zich hiervoor op bepaalde rechtspraak, waarin de 'bijzondere omstandigheden' in artikel 13 van de opvangwet (opheffing van de code 207) naast de 'bijzondere omstandigheden' in artikel 11 §3, 4de alinea (niet-toewijzing van de code 207) worden gelegd, en naast de 'uitzonderlijke omstandigheden' in artikel 11 §4 (wijziging of toewijzing code 207 OCMW). Een tijdelijke en punctuele overbezetting van het opvangnetwerk kan volgens deze rechtspraak een 'bijzondere omstandigheid' zijn in de zin van artikel 11 §3, 4de alinea. De 'uitzonderlijke omstandigheden' in artikel 11 §4 zijn expliciet 'verbonden aan de beschikbare opvangplaatsen in de opvangstructuren' en bieden dus een wettelijke basis bij een structurele overbezetting van het opvangnetwerk. De 'bijzondere omstandigheden' in artikel 13 hebben volgens deze rechtspraak evenwel enkel betrekking op omstandigheden eigen aan de asielzoeker in kwestie.

146 Zie hierover: Kamer van volksvertegenwoordigers, *Behoeftige minderjarigen die illegaal met hun ouders op het Belgisch grondgebied verblijven. Hoorzitting met de Federale Ombudsmannen*, 17 november 2011, Doc 53 1884/001.

147 Samenwerkingsprotocol van 17 september 2010 tussen de DVZ en Fedasil m.b.t. het begeleidingstraject van gezinnen met minderjarige kinderen in onwettig verblijf op het grondgebied en opgevangen krachtens het KB van 24 juni 2004.

148 Instructie van Fedasil betreffende de opvang van families met minderjarigen die opgevangen worden in het kader van het KB van 24 juni 2004.

149 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers (BS 17 februari 2012). Zie ook: Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers*, DOC 0813/015. De wet trad gedeeltelijk in werking op 27 februari 2012 en gedeeltelijk bij per KB bepaalde data, uiterlijk op 31 maart 2012.

150 Het Grondwettelijk Hof deed op 27 juli 2007 (arrest 135/201) uitspraak over wijzigingen aan de opvangwet via een wet diverse bepalingen van 30 december 2009. Het Hof zag geen graten in de stopzetting van het automatisch recht op opvang vanaf de derde asielaanvraag en wees het beroep tot vernietiging af (in het geding waren ook andere bepalingen: wijziging van het artikel m.b.t. de verlenging van de materiële hulp, straf van tijdelijke uitsluiting uit de materiële hulp bij ernstige overtredingen van het huishoudelijk reglement).

doende inkomsten (= leefloonbedrag gezinslast). Er wordt enkel nog medische begeleiding door Fedasil voorzien.

- » Geen automatisch recht op opvang meer tijdens de beroepsprocedure bij de RvV, noch voor de vreemdeling die de verbintenis tot vrijwillige terugkeer heeft ondertekend. In al deze gevallen eindigt het recht op opvang 'wanneer de uitvoeringstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten (betekend aan de asielzoeker) is verstreken'. Om de impact van deze bepalingen te vatten, moeten ze worden samen gelezen met de nieuwe regels in het kader van de omzetting van de terugkeerrichtlijn. In dat verband wijzigen immers de termijnen van het bevel om het grondgebied te verlaten.¹⁵¹ In de gewijzigde opvangwet wordt ook het terugkeertraject gedefinieerd als een individueel begeleidingstraject dat wordt aangeboden door Fedasil en dat wordt geformaliseerd in een document met rechten en plichten en een concrete timing i.v.m. de terugkeer.
- » Geen recht op opvang meer tijdens de procedure bij de Raad van State. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het latere regeerakkoord aangeeft dat het recht op materiële hulp wel zal worden gehandhaafd tijdens het cassatieberoep bij de Raad van State.
- » Beperking van het recht op maatschappelijke integratie voor EU-burgers en hun familieleden.¹⁵²

Het **regeerakkoord** van 1 december 2011 en de algemene beleidsnota 'opvang'¹⁵³ benadrukken de **exclusieve keuze voor het verlenen van materiële bijstand** (geen financiële steun). Er zal een spreidingsplan worden opgezet onder de gemeenten voor het verlenen van materiële steun. Dit zal prioritair op vrijwillige basis gebeuren en desnoods verplicht. Op korte termijn zal de opvangcapaciteit nog moeten worden opgevoerd, om deze op middellange termijn te kunnen afbouwen. Voorts wordt veel aandacht besteed aan een toekomstige geïntegreerde benadering van de asielketen en terugkeerbegeleiding doorheen het opvangtraject. Er zal ook extra worden ingezet op **verbeterde infor-**

matie-uitwisseling tussen de overheden belast met verblijf en deze belast met de opvang. Op 12 september 2011 trad hierover tussen de DVZ en Fedasil al een akkoord in werking, waarbij de DVZ wekelijks een lijst met uitgeprocedeerde asielzoekers aan Fedasil bezorgt, en Fedasil vervolgens aan de DVZ de nodige informatie geeft over deze personen (effectieve verblijfplaats, info ivm terugkeer, ...).¹⁵⁴ De Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levensfeer had immers op 9 juni 2011 aan de DVZ de rechtstreekse toegang geweigerd tot de databank van Fedasil.¹⁵⁵

2.2. Hervestiging

De VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR deed een wereldwijde oproep tot hervestiging van vluchtelingen die door de Arabische lente en het gewelddadig conflict in Libië massaal in de buurlanden waren terecht gekomen. Na promotie door de EU, ging ook België op deze oproep in door 25 vluchtelingen te hervestigen. Ze kwamen op 15 juli in België aan uit het Shousha-kamp in Tunesië.¹⁵⁶ Het gaat om families met kinderen en enkele alleenstaanden. Ze zijn afkomstig uit Eritrea en DR Congo en leefden voor hun vlucht al lange tijd in Libië. Het regeerakkoord van 1 december 2011 leert dat België ook in de toekomst dergelijke projecten zal steunen.

2.3. Medisch verblijf

Eind 2011¹⁵⁷ wijzigde het parlement het artikel 9ter, dat de medische bescherming regelt (B.S. op 6 februari 2012, onmiddellijke inwerkingtreding)¹⁵⁸. De wetgever wil met deze wijziging voornamelijk paal en perk stellen aan het oneigenlijk gebruik van deze procedure, waardoor het medisch beschermingsmechanisme als het ware wordt uitgehoud.

154 Bericht van Vluchtelingenwerk Vlaanderen in een nieuwsbrief van het Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht* 2011/12, 28 oktober 2011.

155 Beraadslaging nr. 12/2011 van 9 juni 2011 betreffende de machtigingsaanvraag van de DVZ om toegang te hebben tot de gegevensbank van Fedasil (AFMA-2011-022).

156 Zie ook: www.hervestiging.be.

157 Ook eind 2010 wijzigde het artikel 9ter, zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p.69 e.v. Er werd toen ook een nieuw artikel 9quater ingevoegd in de wet van 15 december 1980. Meer uitleg hierover, zie: Regularisatieprocedures, verder in dit hoofdstuk.

158 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*, DOC 53 1824/001.

151 Zie: *Omzetting van de terugkeerrichtlijn*, Hoofdstuk IV.

152 Zie: *Economische migratie en vrij verkeer*, Hoofdstuk III.3.

153 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene Beleidsnota. Opvang van asielzoekers en andere begunstigen van de opvang*, DOC 53 1964/008.

In elke fase van de procedure werden wijzigingen aangebracht. Ten eerste moet de vreemdeling bij het indienen van de aanvraag alle nuttige en recente inlichtingen over zijn ziekte en de behandeling in zijn herkomstland overmaken. Het standaard medisch attest dat hiervoor moet neergelegd worden mag niet ouder zijn dan drie maanden.

Daarnaast werd een ‘medische filter’ ingebouwd. Een verzoek zal nu onontvankelijk verklaard worden, indien de geneesheer oordeelt dat de ziekte (die de basis vormt voor het verzoek) kennelijk niet beantwoordt aan een ‘ziekte’ zoals voorzien in de wet¹⁵⁹ (onvoldoende ernstig). Voor deze wijziging, gebeurde een dergelijk onderzoek pas nadat de aanvraag onvankelijk werd verklaard. Het oordeel over de adequaatheid van de behandeling in het herkomstland of land van verblijf blijft behouden in de gegrondheidsfase.

Tot slot voerde men ook twee technische ‘weigeringen’ in. Vooreerst kan een verzoek in de gegrondheidsfase worden geweigerd indien de vreemdeling zich niet aanmeldt op de voorziene oproeping bij de ambtenaar-geneesheer of deskundige (én hiervoor binnen de vijftien dagen na het verstrijken van deze datum geen geldige reden opgeeft). Daarnaast kan vanaf nu een medisch verzoek ambtshalve zonder voorwerp worden verklaard (naar analogie met de asielprocedure) wanneer de vreemdeling op een andere basis toegelaten of gemachtigd werd tot een verblijf van onbepaalde duur, en dit tenzij de vreemdeling binnen de zestig dagen in een aangetekende brief een voortzetting vraagt.

2.4. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Opvallende trend is het stijgend aantal personen die verklaren minderjarig te zijn, en ook het stijgende aantal asielaanvragen binnen deze groep. Een deel van deze personen blijkt achteraf niet minderjarig te zijn. Als hierover twijfel is, gebeuren medische leeftijdtests

via botskans.¹⁶⁰

Deze stijging leidde tot heel wat problemen op het vlak van opvang.¹⁶¹ Normaal gezien bestaat er voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) een opvangmodel in drie fasen: opvang in een OOC, collectieve opvang, en duurzaam verblijf of zelfstandig wonen. Door de crisis werd ook opvang geboden in transitplaatsen, in hotels¹⁶² of op ‘autonome’ plaatsen in federale centra. In de opvang kwamen er heel wat plaatsen voor NBMV bij (van 591 begin november 2010 tot 1.124 plaatsen begin december 2011), maar het opvangtekort bleef nijpend.¹⁶³

NBMV kunnen in België asiel aanvragen (of een andere gewone verblijfsprocedure starten), maar zij kunnen ook een beroep doen op een bijzonder verblijfsstatuut dat voor hen in het leven is geroepen met de omzendbrief van 15 september 2005. De principes van deze omzendbrief werden na een parlementair voorstel verankerd in de wet van 15 december 1980.¹⁶⁴ De wetswijziging trad op 8 december 2011 in werking.

Tot slot vermelden we nog dat het regeerakkoord van 1 december 2011 uitzicht geeft op een centrale databank voor NBMV, een globaal werkkader voor voogden en ook de toekenning van een voogd aan Europese NBMV.

160 Indicatief geven we hier enkele cijfers over aantallen NBMV. Deze cijfers worden achteraf vaak aangepast, wanneer na botskan (leeftijdtest) blijkt dat de betrokkene niet minderjarig is. Tussen 2010 (896) en 2011 (1.649) steeg het aantal asielaanvragen van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) met 84,04%. In ongeveer 80% van de gevallen ging het in 2011 over jongens, Afghanen waren de belangrijkste nationaliteitsgroep. (Bron: CGVS, Asielstatistiek overzicht 2011, beschikbaar op www.cgvs.be.) Het genoemde aantal voor 2010 werd door de DVZ gecorrigeerd naar 860, na verdere resultaten inzake leeftijdtest. De DVZ liet ons weten dat ook de cijfers voor 2011 nog zouden wijzigen. Algemeen over het aantal NBMV, antwoordde Staatssecretaris Maggie De Block op een parlementaire vraag: “In 2011 werden 3.258 personen als niet-begeleide minderjarige gesignaleerd bij de dienst Voogdij. Daarbij bevonden zich 705 personen waarvan na medische leeftijdtests bewezen werd dat zij niet minderjarig waren. Fedasil beschikt momenteel over 1.100 specifieke opvangplaatsen.” (Kamer van volksvertegenwoordigers, 13 maart 2012, CRABV 53 COM 423). Ook de cijfers van de dienst Voogdij vertonen vandaag nog gebreken. Meer informatie over de moeilijkheid om statistieken aangaande de NBMV te produceren, is te vinden in “Niet-begeleide minderjarigen in België. Onthaal, terugkeer en integratie.”, Europees Migratie Netwerk, Belgisch contactpunt, juli 2009, p. 12.

161 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2010*, p.53 e.v.

162 Zie: *Cijfers*, eerder in dit hoofdstuk.

163 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene Beleidsnota. Opvang van asielzoekers en andere begunstigen van de opvang*, DOC 53 1964/008, p.7.

164 Wet van 12 september 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op de toekenning van een tijdelijke machtiging tot verblijf aan de niet-begeleide minderjarige vreemdeling (B.S. 28 november 2011); Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsvoorstel van N. Lanjri, S. Becq en L. Dierick*, Doc 53 288.

159 Met name: “de vreemdeling die op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is”.

2.5. Staatloosheid

Het regeerakkoord van 1 december 2011 voorziet - naast de ratificatie van het Verdrag tot beperking van de staatloosheid uit 1961 - in een procedure tot erkenning van het statuut voor staatloosheid door het CGVS. De erkenning zou dan in principe leiden tot een (tijdelijke) verblijfsvergunning.¹⁶⁵ Vandaag loopt de procedure via rechtbanken en hoven, waarna de betrokkene nadien nog een aparte procedure moet voeren om een verblijfstitel te bekomen (via artikel 9bis van de wet van 15 december 1980).

KADER 10. Mapping Statelessness in Belgium

In 2011 heeft het Centrum meegewerkt aan het onderzoek *Mapping Statelessness in Belgium*, op initiatief van het UNHCR. Een effectieve nationaliteit bezitten bepaalt op een fundamentele manier de toegang van elk individu tot grondrechten, er geen bezitten betekent vaak ook geen toegang tot grondrechten. Het onderzoek beschrijft de problematiek van staatlozen in België: het verhaal van hun aanwezigheid op het grondgebied, hun aantal en hun profiel maar ook van de procedure die wordt toegepast, hun verblijfsstatus, hun rechten. Het afsluitende hoofdstuk van het onderzoeksrapport gaat over het beperken en voorkomen van de statenloosheid, wat aansluit bij de regeerverklaring van 1 december 2011, die bepaalt dat België het Verdrag uit 1961 tot voorkoming van de statenloosheid zal ratificeren, wat tot hier toe nog altijd niet is gebeurd.

¹⁶⁵ Het Centrum formuleerde in dit verband eerder een aanbeveling. Zie onder meer *Jaarverslag Migratie 2009*, p.112.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: HET BESCHERMINGSSTATUUT OP MEDISCHE GRONDEN - HET ARTIKEL 9TER

1. Inleiding

Het regeerakkoord van 1 december 2011 voorziet dat het oneigenlijk gebruik van verblijfsverzoeken op medische gronden bestreden dient te worden, opdat personen die werkelijk nood hebben aan bescherming deze ook krijgen en zij een behandeling van hun verzoek binnen redelijke termijn kunnen verwachten. Cijfers voor 2011 tonen een stijging van het aantal ingediende 9ter verzoeken: voor het eerst oversteeg het aantal verzoeken op medische basis de verzoeken op humanitaire basis.¹⁶⁶ Daar deze medische verzoeken

tot doel hebben toegang te bieden tot bescherming aan personen in een zeer precare, kwetsbare situatie en een oneigenlijk gebruik van deze procedure niet als resultaat kan én mag hebben dat deze medische bescherming uitgehouden wordt, staan we hier letterlijk voor een uitdaging: hoe kan er over gewaakt worden dat het precare evenwicht in dit beschermingsmechanisme gevonden wordt?

De uitdaging is om de strijd tegen proceduremisbruik te voeren zonder de medische bescherming uit te hollen. Een voorafgaande voorwaarde is de dynamiek beter te begrijpen van de toegang tot de gezondheidszorg in het buitenland en vanuit het buitenland

166 Zie: *Regularisatieprocedures*, verder dit hoofdstuk.

2. Nood aan bescherming

Het ontstaan van de huidige procedure op basis van artikel 9ter heeft waarschijnlijk verschillende oorzaken.¹⁶⁷ De kern van het beschermingsmechanisme stoelt echter op het artikel 3 van het EVRM: verbod van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde een hele recht-

spraak¹⁶⁸ rond de situatie van ernstig zieke personen en een mogelijke schending van het artikel 3 bij een eventuele verwijdering naar het herkomstland. In haar analyse stelt het Hof dat er enkel sprake kan zijn van een eventuele schending indien er sprake is van een onomkeerbaar stadium in de ziekte.

Steven Bouckaert, rechter bij de arbeidsrechtbank te Gent, stelt in zijn analyse¹⁶⁹ van de rechtspraak van het

167 De Belgische wetgever besloot bijvoorbeeld bij de omzetting van artikel 15 van de kwalificatierichtlijn tot de creatie van een artikel 9ter en een artikel 48/4 in de wet van 15 december 1980. De Memorie van Toelichting inzake deze bepaling in dit wetsontwerp luidt als volgt: "Vreemdelingen die op zodanige wijze lijden aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor hun leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in hun land van herkomst of het land waar zij verblijven kunnen, ten gevolge van de rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens, vallen onder toepassing van artikel 15, b), van de richtlijn 2004/83/EG (onmenselijke of vernederende behandeling)."

168 EHRM, *D. v. Verenigd Koninkrijk*, 2 mei 1997; Commissie mensenrechten, *Karara v. Finland*, 29 mei 1998; EHRM, *Bensaid v. Frankrijk*, 6 februari 2001; EHRM, *N. v. Verenigd Koninkrijk*, 27 mei 2008; EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje v. België*, 20 december 2011, enz.

169 S. Bouckaert, "De invloed van de gewone rechtscolleges in het domein van het Belgische verblijfsrecht (1980 – 2010): verregaander dan door de wetgever gewild of ingeschat en daarom problematisch?". In: M.C. Foblets, D. Vanheule en M. Maes (ed.), *Dertig jaar vreemdelingenwet in Migratie- en migrantenrecht*. Brugge, die Keure, 2011, noot 49, p.192.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna het Hof) en de nationale rechtscolleges (de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken), dat de Belgische rechtscolleges zich soepeler opstellen dan het Hof. De ziekte moet hier niet onomkeerbaar zijn, maar wel een voldoende mate van ernst bezitten: “om in te schatten of (het stadium van) de ziekte voldoende ernstig is om de uitzetting als in strijd met artikel 3 van het EVRM op te vatten, gaan de meeste rechtscolleges na of uit de overgelegde medische attesten blijkt dat (a) de ziekte, in geval van verwijdering, in een versneld tempo dreigt te verslechteren, al dan niet met een verhoogd risico op overlijden en/of, (b) gespecialiseerde medische zorg-

verstrekking, bijvoorbeeld een chirurgische ingreep, of regelmatige consultaties noodzakelijk zijn (maatstaf van de vereiste continuïteit in de zorgverstrekking)”. Over de creatie van het artikel 9ter stelt Steven Bouckaert tot slot, dat deze natuurlijk niet voortvloeit uit de bestaande nationale rechtspraak aangezien er nog andere elementen meespeelden, “maar dat deze rechtspraak, minstens tot op zekere hoogte, de creatie van dit bijzonder verblijfsstatuut voor vreemdelingen in een situatie van medische overmacht mee in de hand heeft gewerkt”¹⁷⁰.

170 S. Bouckaert, *Ibid.*

3. Oneigenlijk gebruik

De ontwikkeling van dit medisch beschermingsmechanisme (naast de invoering van het statuut subsidiaire bescherming) zorgde voor een procedure met voor- en nadelen qua rechtszekerheid en omkadering.¹⁷¹ Enkele voorbeelden: de verzoekers weten welke procedure ze moeten doorlopen, maar kennen de termijn niet waarbinnen ze een antwoord kunnen verwachten; de verzoekers krijgen bij ontvankelijkheid van hun verzoek een tijdelijke verblijfsdocument in afwachting van een beslissing ten gronde; het gebrek aan voldoende geneesheren belemmerde lange tijd de spoedige behandeling ten gronde van de verzoeken door de administratie. Tegelijkertijd voorziet de procedure tijdens de fase ten gronde een toekenning van sociale dienstverlening in de vorm van financiële steun door het OCMW, in tegenstelling tot de louter materiële steun die toegekend wordt aan de verzoekers in de asielpprocedure.

Het verkrijgen van een tijdelijke verblijfstitel én financiële steun door het OCMW tijdens de gegrondheidsfase vormen (waarschijnlijk) de voornaamste oorzaken voor de vergrootte instroom van malafide verzoeken, met name die verzoeken waar er geen écht medische reden aan de grondslag ligt van het verzoek. Zo pogen deze verzoekers om (minstens tijdelijk) het verblijf te bekomen of te verlengen en financiële steun

te genieten. De exacte omvang van dit aantal malafide verzoeken, is echter (nog) niet gekend. Men kan er immers niet van uitgaan dat alle negatieve beslissingen inzake 9ter verzoeken betrekking hebben op malafide verzoekers of dus personen die geen medische redenen (kunnen) aanbrengen.

Als mogelijke oplossing wordt er soms gesuggereerd om zowel het wettig verblijf als de financiële steun tijdens de onderzoeksfase af te schaffen, waardoor de aantrekkingskracht van deze procedure sterk vermindert. Dit zou voor de personen die echt nood hebben aan deze bescherming, en zich dus in een situatie van medische overmacht bevinden, geen oplossing bieden. Zij zouden immers in principe eerst enkel terugvallen op het recht op dringende medische hulp, maar zouden daarnaast – omwille van de situatie van medische overmacht – beroep kunnen doen op maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's, desnoods afgedwongen via beroepsprocedures ingesteld bij de arbeidsrechtbank.¹⁷²

172 Deze praktijken golden vóór de invoering van het artikel 9ter, toen personen in een situatie van medische overmacht én in onwettig verblijf een medische regularisatie op basis van het oude artikel 9.3, en/of een verlenging van hun bevel om het grondgebied te verlaten op medische gronden indienden. Tijdens hun onwettig verblijf konden zij enkel aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening na een beroepsprocedure bij de arbeidsrechtbank, na het bekomen van een verlenging van hun bevel om het grondgebied te verlaten kregen zij op aanvraag (of na beroepsprocedure bij de arbeidsrechtbank) maatschappelijke dienstverlening van het OCMW.

171 Zie voor meer informatie de *Jaarverslagen Migratie 2007 – 2010*.

Men mag evenmin uit het oog verliezen dat er misschien nog een andere *pull* factor speelt in dit oneigenlijk gebruik, met name in welke mate speelt het medisch zorgverkeer in op dit medisch beschermingsmechanisme? Hoe groot is het medisch zorgverkeer? Hoe groot is de aantrekkingskracht om vanuit

het buitenland naar Europa te komen, om zich hier te laten behandelen en verblijf te verwerven? Waarom wordt er minder nagedacht/gesproken over de toepassing van een medisch visum, waar de behandeling al vastligt en het kostenplaatje al gekend en betaald is voor de komst naar Europa?

4. Analyse van het fenomeen

Zowel over de concrete toepassing en uitvoering van het artikel 9ter, als over de invloed van het medisch zorgverkeer is te weinig informatie beschikbaar.

Sinds de creatie van het artikel 9ter is het Centrum vragende partij¹⁷³ naar een permanent evaluatiesysteem dat analyseert hoe de procedure wordt toegepast en in welke mate zij een antwoord biedt op de

verplichting om adequate bescherming te bieden aan zieke personen zoals bepaald in artikel 3 van het EVRM en de kwalificatierichtlijn.

Evenzeer is informatie nodig over het bestaan, de aard en de grootte van het medisch zorgverkeer en de (financiële) impact ervan op onze samenleving. Onderzoek en een multidisciplinaire opvolging en evaluatie (door universiteiten, zorgverstrekkers, overheden) zijn dan ook broodnodig. Enkel dan kan men op een correcte en duurzame wijze een adequaat beleid voeren.

173 Zie: *Jaarverslag Migratie 2007*, pp.110-113.

5. Toekomst

Het EVRM schrijft voor dat een Staat verplicht is na te gaan of een eventuele verwijdering een mogelijke schending met artikel 3 (dat tevens een absoluut gebod is) zou kunnen uitmaken. De reikwijdte van deze rechtstreekse en absolute werking van het artikel 3 is tevens breder dan die van artikel 15 b) of c) van de kwalificatierichtlijn. De Belgische wetgever besloot tijdens de omzetting van de kwalificatierichtlijn in 2006 om de procedure inzake de personen in een situatie van medische overmacht op te vatten als een vorm van medische subsidiaire bescherming en creëerde het artikel 9ter. De keuze werd eveneens gemaakt om deze procedure niet via de asielprocedure te organiseren.

Sinds de verhoogde instroom van de verzoeken op basis van artikel 9ter gaan diverse stemmen op tot aanpassing of afschaffing van de bestaande procedure. Europa verplicht België er immers niet toe om

de procedure te organiseren via het subsidiair beschermingsstatuut, én de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder het Hof) gaat minder ver dan de nationale rechtspraak die België omtrent situaties van medische overmacht ontwikkelde (met name de onomkeerbaarheid of terminaal stadium van de ziekte versus voldoende mate van ernst van de ziekte).¹⁷⁴

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt vooral dat het zich niet wil mengen in het migratiebeleid van de lidstaten. De ‘Grote Kamer’ van het Hof legde in zijn arrest *N. v. Verenigd Koninkrijk* in 2008¹⁷⁵ de principes vast: het feit dat de betrokkene bij verwijdering van de

174 Zie: *Nood aan bescherming*, eerder in dit hoofdstuk.

175 *EHRM, N. v. Verenigd Koninkrijk*, 27 mei 2008, punt 42 - 45.

lidstaat een significante vermindering van levenskwaliteit zou ondergaan, is op zich niet voldoende om te spreken van een schending van artikel 3. Het feit dat er een verschillend niveau in gezondheidszorg tussen de lidstaten of het herkomstland voorkomt, vormt evenmin een schending. Tevens stelt het Hof dat het een te grote last zou zijn indien artikel 3 de verplichting aan de lidstaten zou opleggen om gratis en onbeperkt gezondheidszorg aan te bieden aan personen in onwettig verblijf. Een verwijdering in situaties van medische overmacht kan dan ook enkel in zeer uitzonderlijke omstandigheden, waarbij de ziekte zich in een onomkeerbaar, terminaal stadium bevindt, leiden tot een schending van het artikel 3.

En toch, ondanks dit standpunt van het Hof blijkt uit dissidente meningen van een aantal rechters dat zij het niet eens zijn met dit strenge standpunt. In *N. v Verenigd Koninkrijk* waren er drie dissidente stemmen¹⁷⁶, die onder andere ingingen tegen de vaststelling dat lidstaten niet verplicht kunnen worden gratis en onbeperkt gezondheidszorg te bieden aan personen in onwettig verblijf. Dergelijke stelling gaat in tegen het absolute karakter van artikel 3 en opent de deur naar zuiver politieke overwegingen zoals budgettaire implicaties bij het al dan niet respecteren van grondrechten. Volgens hen is ook de impliciete overweging van de meerderheid van het Hof dat een schending van artikel 3 zou betekenen dat men de deur wagenwijd openzet voor medische migraties, een politieke overweging die ingaat tegen dit absolute karakter. Daarnaast stelden deze dissidente meningen nog dat de medische situatie van *N. v Verenigd Koninkrijk* in wezen niet fel verschillend was van die van *D. v Verenigd Koninkrijk*¹⁷⁷ in 1997, waardoor men eigenlijk niet tot de conclusie had mogen komen dat er geen schending was in de zaak van *N.* In de zaak *Yoh-Ekale Mwanje*¹⁷⁸ voelden zes van de zeven rechters de nood om te verduidelijken waarom zij tot het besluit kwamen van niet-schending van artikel 3 bij een eventuele verwijdering: “*Gezien er in deze zaak niet bewezen werd dat de ziekte het ultiem, terminaal stadium had bereikt, achtten wij ons gehouden (omwille van de rechtszekerheid) het stand-*

punt te volgen van de Grote Kamer in N. v VK”¹⁷⁹. Daarnaast denken zij¹⁸⁰ dat “*de zo hoge drempelwaarde – quasi-stervend zijn – moeilijk compatibel is met de letter en de geest van het artikel 3, een absoluut recht dat deel uitmaakt van de meest fundamentele rechten van de Conventie en dat de integriteit en de menselijke waardigheid betreft.*” Ook lijkt er volgens hen, in termen van menselijkheid, een miniem verschil te zijn tussen een persoon die terminaal ziek is of iemand die tot een korte levensverwachting wordt veroordeeld. Omwille van deze redenen hopen zij dat het Hof op een bepaalde dag zijn rechtspraak (en dus zijn standpunt sinds *N. v VK*) zal bijsturen.

Ook de opinies en debatten binnen het Hof omtrent deze kwestie lijken dus levendig en ver van definitief te zijn. Duidelijk is wel dat de lidstaten gehouden zijn na te gaan of een verwijdering een mogelijke schending van het EVRM zou uitmaken. Het draagt bij aan de rechtszekerheid voor alle betrokkenen indien een dergelijk onderzoek via een door de wet bepaalde procedure kan verlopen. Het lijkt voor het Centrum dan ook aangewezen om met kennis van het hele fenomeen na te denken over een toepasselijke procedure, opdat de medische bescherming behouden kan blijven én het oneigenlijk gebruik krachtadig kan aangepakt worden.

176 EHRM, *N. v Verenigd Koninkrijk*, 27 mei 2008, Gezamenlijke dissidente stemmen van rechters Tulkens, Bonello en Spielmann, punt 8.

177 EHRM, *D. v VK*, 2 mei 1997.

178 EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje v België*, 20 december 2011, Gedeeltelijk concordante stemmen van rechters Tulkens, Jociene, Popovic, Karakas, Raimondi en Pinto De Albuquerque.

179 EHRM, *Ibid.*, pnt 5.

180 EHRM, *Ibid.*, pnt 6.



III.2

RECHT OP GEZINSLEVEN

A. CIJFERS

1. Meerdere gegevensbronnen

Het thema gezinshereniging kan worden bestudeerd op basis van meerdere gegevensbronnen (zie Kader 11).¹⁸¹

KADER 11. Gezinshereniging in kaart brengen op basis van verschillende gegevensbronnen

» Visagegegevens komen van de FOD Buitenlandse Zaken en betreffen de individuen die een visumaanvraagprocedure hebben ingeleid via een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland. Het grootste nadeel van deze databank is dat het fenomeen gezinshereniging om verschillende redenen niet in zijn geheel kan worden bestudeerd. Enerzijds geldt niet voor alle nationaliteiten een visumplicht, waardoor een aantal individuen in het kader van de gezinshereniging in België verblijven zonder dat ze in deze databank zijn opgenomen. Anderzijds komen sommige individuen het Belgisch grondgebied binnen met een ander type visum, en dienen ze pas een aanvraag tot gezinshereniging in, eens ze ter plaatse zijn.¹⁸² Daarentegen, vormt het gebruik van deze gegevensbron voor het in kaart brengen van gezinshereniging één belangrijk voordeel: via deze bron kan de toekenning en weigering van visa worden bestudeerd. Een vergelijking met de andere types visa, leert ons dat de gezinsherenigingvisa een specifiek karakter hebben.

» De gegevens inzake uitreiking van eerste verblijfstitels aan derdelanders komen van de

DVZ (sinds de inwerkingtreding van het KB van 27 januari 2008).¹⁸³ Om gezinshereniging te bestuderen, is deze database vollediger dan die over de visa, o.m. omdat ze rekening houdt met zowel de individuen die toegang hebben gekregen tot het Belgisch grondgebied via een visum voor gezinshereniging, als met zij die in België verblijven via een andere verblijfsvergunning en die toegang willen krijgen tot gezinshereniging. Vreemdelingen die zich in België bevinden met een D-visum, om studie- of werkredenen bijvoorbeeld, of met een C-visum om huwelijksredenen, kunnen een verzoek tot gezinshereniging indienen bij het gemeentebestuur van hun verblijfplaats. Deze gegevens worden tenslotte ook opgedeeld volgens de nationaliteit van de persoon die al in België verblijft en het recht opent op gezinshereniging (hierna: de resident) en volgens de gezinsband van de persoon die naar België komt om zich met zijn/haar familielid in België te herenigen (hierna: de gezinsmigrant), wat een meer nauwkeurige analyse van het fenomeen mogelijk maakt.

De verschillende procedures zijn bepaald door artikels 10 en 40 van de wet van 15 december 1980, ongeacht of de gezinsmigrant zich in het buitenland bevindt of op het Belgisch grondgebied op het ogenblik van de aanvraag tot machtiging tot verblijf voor gezinshereniging, in functie van de nationaliteit van de resident. Zoals reeds gezegd¹⁸⁴ regelt artikel 10 e.v. de gezinshereniging wanneer de persoon die het recht opent een niet-Europese nationaliteit heeft, terwijl artikel 40 e.v. betrekking heeft op de gezinshereniging wanneer de persoon

181 In de twee vorige verslagen werd het recht op een gezinsleven ofwel benaderd aan de hand van de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken (Jaarverslag Migraties 2009), of op basis van de gegevensbron inzake eerste verblijfstitels (Jaarverslag Migraties 2010). In dit verslag worden beide gegevensbronnen geëxploiteerd om de verschillen en complementariteiten van beide databases aan te tonen.

182 Andere nadelen van die databank staan opgesomd onder *Cijfers*, Hoofdstuk II.

183 De gegevens zijn beschikbaar op de website van Eurostat.

184 Voor meer details over de verschillende artikels, zie: *Wetgevende ontwikkelingen*, verder in dit hoofdstuk.

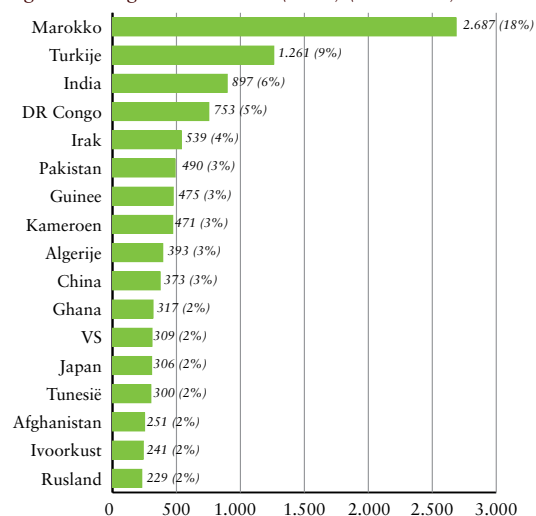
die het recht opent de Belgische nationaliteit heeft (40ter) of EU-burger is (40bis).

- » Naast cijfers over visa (enkel voor visumplichtigen en via een aanvraag in het buitenland) en over eerste verblijfstitels (enkel afgeleverd aan derdelanders), bestaan er recent ook cijfers over het geheel van **verblijfstitels afgeleverd in het kader van gezinshereniging**. Deze bron omvat niet alleen de verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders (zoals bij de data ivm 'eerste' verblijfstitels die worden overgemaakt aan Eurostat), maar ook verblijfstitels afgeleverd aan EU-burgers.

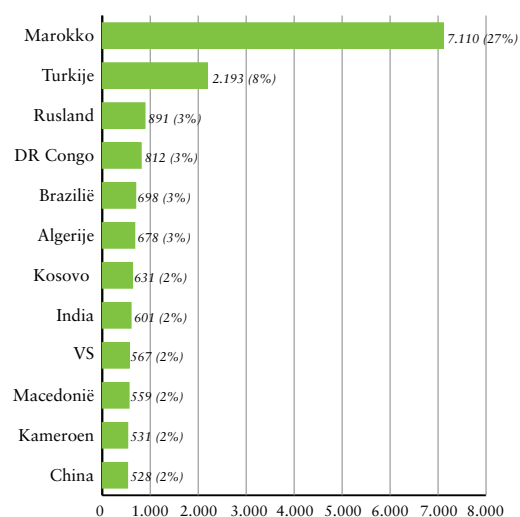
Deze gegevensbron is beschikbaar ingevolge een KB van 27 januari 2008. Sinds de invoering van de elektronische verblijfskaarten moeten gemeentebesturen de reden van immigratie in het Rijksregister invoeren, onder de code IT 202. Dit is verplicht zowel voor derdelanders als voor EU-burgers. Deze gegevensbron is de meest omvattende. Maar door een technisch probleem bij het Rijksregister beschikte de DVZ niet over deze gegevens op het ogenblik van het schrijven van dit rapport. In toekomstige Jaarverslagen hopen we cijfers te kunnen weergeven per type gezinshereniging (partners, bloedverwanten in opwaartse, neerwaartse lijn) en per nationaliteit van zowel de resident (Belg, EU-onderdaan of derdelander) als van de gezinsmigrant (EU-burger of derdelander). Voor 2010 hebben we wel globale cijfers onderverdeeld naar de nationaliteit van de resident.

Figuur 19. Voornaamste nationaliteiten van personen die in het kader van gezinshereniging een visum (Figuur A) of een eerste verblijfstitel (Figuur B) hebben ontvangen. (Bronnen. Figuur A: visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken, 2011. Figuur B: DVZ – Eurostat, 2010)

Figuur A: Gegevens over visa (2011) (N=14.613)



Figuur B: Gegevens over eerste verblijfstitel (2010) (N=26.420)



We starten de analyse met de meest omvattende en laatst genoemde gegevensbron, maar – zoals aangegeven – beschikken we niet over de cijfers voor 2011. Voor 2010 werden aan 41.336 personen (alle groepen samen) een **verblijfstitel afgeleverd in het kader van gezinshereniging**. Hiervan werden er 8.060 afgeleverd aan familieleden van derdelanders (derdelanders met een beperkt of onbeperkt verblijfsrecht in België), 15.022 aan familieleden van Belgen en 18.254 aan familieleden van andere EU-burgers.

Voor 2011 beschikken we over gegevens inzake toekenning van visa. Deze statistieken tonen aan dat de belangrijkste nationaliteiten met een machtiging tot verblijf op het Belgisch grondgebied om familiale redenen, eerst en vooral Marokkanen zijn, gevolgd door de Turken.¹⁸⁵ Net zoals bij de cijfers inzake de afgifte van de eerste verblijfstitels komen de Congo-

lezen (DRC) op de vierde plaats in de gegevens inzake toekenning van visa, wat erop wijst dat deze nationaliteit ook sterk vertegenwoordigd is bij de vreemdelingen die in België verblijven in het kader van de gezinshereniging. De databank over de eerste verblijfstitels is over het algemeen vollediger dan die over de visa, wat o.m. blijkt uit het aanzienlijk hoger effectieve aantal (vooral voor de Marokkanen). Vanuit het standpunt van de in beide gegevensbronnen meest vertegenwoordigde nationaliteiten, zien we evenwel geen grote verschillen.

In 2010 werden aan 41.336 personen verblijfstitels afgeleverd in het kader van gezinshereniging. Hier werden er 8.060 afgeleverd aan familieleden van derdelanders, 15.022 aan familieleden van Belgen en 18.254 aan familieleden van andere EU-burgers

185 Enkel de voornaamste nationaliteiten komen ter sprake, zijnde de nationaliteiten die minstens 2% van het totaal bedragen. De recentste gegevens voor de visa dateren van 2011 (dit wil zeggen, de in 2011 genomen beslissingen), terwijl voor de gegevens inzake verblijfstitels, het jaar 2011 nog niet beschikbaar was op het ogenblik dat dit Jaarverslag Migratie werd opgesteld. Opvallend is evenwel dat in bijna 50% van de gevallen, de in 2011 genomen beslissingen inzake visa voor gezinshereniging, betrekking hebben op aanvragen die de vorige jaren zijn ingediend (vooral 2010). Men kan deze cijfers dus vergelijken mits inschatting dat ze over het algemeen betrekking hebben op een periode die niet al te ver uit elkaar ligt.

2. Visa voor gezinshereniging: meer weigeringen en een langere behandeling dan voor andere types visa

Tabel 4. Aantal en percentage weigeringen van visa volgens de redenen van de visumaanvraag, 2011 (Bron: visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)

	Totaal aantal beslissingen	Geweigerden in verhouding tot totale aantal beslissingen
Visas lang verblijf (type D)		
MVV Werkvergunning, professionele kaart	3.501	2%
MVV Gezinshereniging (art10)	10.785	26%
MVV Gezinshereniging (art40)	9.772	32%
MVV Studies	8.947	26%
Andere visa lang verblijf	2.814	8%
Visa kort verblijf (type C)	225.109	14%

Visa omwille van gezinshereniging onderscheiden zich van andere types visa om minstens twee redenen. Ze worden vaker dan andere geweigerd en de behande-

ling ervan duurt langer. Van alle visa-aanvragen voor een verblijf van meer dan drie maanden zijn die voor gezinshereniging het meest frequent: in 2011 werden 20.557 beslissingen ter zake genomen (10.785 in het kader van artikel 10 en 9.772 in het kader van artikel 40). Het aantal weigeringen bedraagt bijna een derde (26% voor artikel 10 en 32% voor artikel 40), tegenover iets meer dan een vierde (26%) voor studievista en maar 2% voor visa om beroepsredenen.

Zoals reeds aangegeven in het Jaarverslag Migratie 2009, duurt de behandeling van visa voor gezinshereniging heel wat langer dan voor andere types visa. Wat de in 2011 genomen beslissingen betreft, waren er twintig weken nodig voor de behandeling van de helft van de dossiers voor gezinshereniging, terwijl 96% van de totale aanvragen (inclusief visa kort verblijf) en 70% van de visa van meer dan drie maanden na deze termijn reeds waren afgehandeld. Na een jaar was 10% van de dossiers nog steeds niet afgehandeld. Tussen 2008 en 2011, stellen we ook vast dat de termijn voor behandeling van de dossiers voor gezinshereniging nog langer is geworden.¹⁸⁶

186 Over de termijnen is er sinds september 2011 een wetswijziging. Zie: *Wetgeving- de ontwikkelingen*, verder in dit hoofdstuk.

3. Eerste verblijfstitels voor gezinshereniging in stijgende lijn voor de kinderen

Tabel 5. Aantal en percentage eerste verblijfstitels voor gezinshereniging volgens de familieband van de gezinsmigrant en de nationaliteit van de resident, 2008-2010 (Bron: Eurostat)

	2008				2009				2010			
	EU-burger		Derdelander		EU-burger		Derdelander		EU-burger		Derdelander	
Kinderen	1.332	10%	2.791	38%	2.502	13%	3.654	43%	1.786	11%	5.831	58%
Echtgenoot / partner	10.417	80%	4.531	62%	15.133	76%	4.933	57%	12.332	75%	4.157	42%
Ascendenten	1.238	10%	11	0%	2.292	11%	9	0%	2.305	14%	9	0%
Totaal	12.987	100%	7.333	100%	19.927	100%	8.596	100%	16.423	100%	9.997	100%

De gegevens inzake uitreiking van de eerste verblijfstitels omwille van gezinshereniging zijn beschikbaar volgens de familieband van de gezinsmigrant (kinderen, partner of (groot)ouders) en volgens de nationaliteit van de resident (EU-burger of derdelander).¹⁸⁷ Tabel 5 geeft een overzicht van de effectieve aantallen en van de verdeling van die verschillende categorieën voor alle tussen 2008 en 2010 uitgereikte eerste verblijfstitels. Tussen 2008 en 2009 stellen we vast dat het aantal toegekende eerste verblijfstitels sterk is gestegen van 20.320 naar 28.523. Die stijging ligt vooral aan een toename van eerste verblijfstitels voor de hereniging met EU-burgers. Deze stijgende tendens lijkt zich echter niet door te zetten in de statistieken van 2010, aangezien het totale aantal eerste titels afklokt op 26.420. In termen van verdeling volgens de familieband van de gezinsmigrant, stellen we een opvallende evolutie vast op het vlak van eerste verblijfstitels voor hereniging met een derdelander. Voor deze categorie van individuen, gaat het aandeel kinderen in stijgende lijn tijdens de afgelopen drie jaar.¹⁸⁸ In 2010 lag het

aantal aan kinderen toegekende eerste verblijfstitels hoger dan die voor de echtgenoten en partners.¹⁸⁹

Deze algemene tendensen laten niet toe de verscheidenheid te onderstrepen die wellicht geobserveerd kan worden naargelang de herkomstnationaliteit van de personen die deze eerste verblijfstitels toegekend krijgen. In het Jaarverslag Migratie 2010, had het Centrum voorgesteld een classificatie van de nationaliteiten van deze gezinsmigranten voor te stellen, en dit volgens hun familieband met de persoon die al in België verblijft en volgens de nationaliteit van deze laatste.¹⁹⁰ Figuur 20, herneemt dezelfde methodologie, en stelt de grote tendensen van deze classificatie voor inzake 2008, 2009 en 2010.¹⁹¹ Hier worden de vier het meest in België voorkomende types van gezinshereniging voorgesteld. Het eerste type gezinshereniging (kwadrant 1) verzamelt de nationaliteiten voor dewelke de meerderheid van de titels wordt toegekend om zich te voegen bij een echtgenoot of partner, die derdelander is. In de tweede kwadrant bevinden zich de nationaliteiten aan wie eveneens een verblijfstitel

¹⁸⁷ Op basis van de gegevens van Eurostat, is het echter niet mogelijk om in de categorie van personen die al in België verblijven en die EU-burger zijn (de residenten dus), de Belgen te onderscheiden van de andere EU-burgers.

¹⁸⁸ Er moet echter verduidelijkt worden dat de registratie van de gegevens over de motieven van de eerste verblijfstitels nog problemen vertoont, voornamelijk betreffende de kinderen. Een bepaald aantal regels heeft men trouwens moeten herhalen aan de gemeenten betreffende de registratie van de motieven van de eerste verblijfstitels voor de kinderen. Gezien de grootte van bepaalde problemen, vanaf 2010, heeft de DVZ bepaalde in het Rijksregister ingevulde gegevens die ontbrekend of foutief waren, moeten verbeteren alvorens deze statistieken te publiceren. De stijging van het aandeel van de kinderen komt dus ook voort uit de verbetering van de kwaliteit van de registratie en, voor 2010, van een verbetering van de gegevens in de statistische database van de DVZ.

¹⁸⁹ Enkel ascendenten die een EU-burger wensen te vervoegen, hebben het recht een verblijfstitel aan te vragen via gezinshereniging. De uitzondering vormen de Turkse onderdanen die, in bijzondere omstandigheden, de mogelijkheid hebben om zich te herenigen met hun ascendenten die zij ten laste hebben. Dit is mogelijk op basis van artikel 11 van het bilateraal tewerkstellingsakkoord tussen België en Turkije betreffende Turkse werknemers in België.

¹⁹⁰ Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, Figuur 28, p. 122.

¹⁹¹ De hier weerhouden nationaliteiten betreffen de nationaliteiten waarvoor op basis van gezinshereniging minstens honderd eerste verblijfstitels werden afgeleverd in 2010. Voor elk jaar, vertegenwoordigen deze 47 nationaliteiten ten minste 90% van het totaal aantal afgeleverde titels.

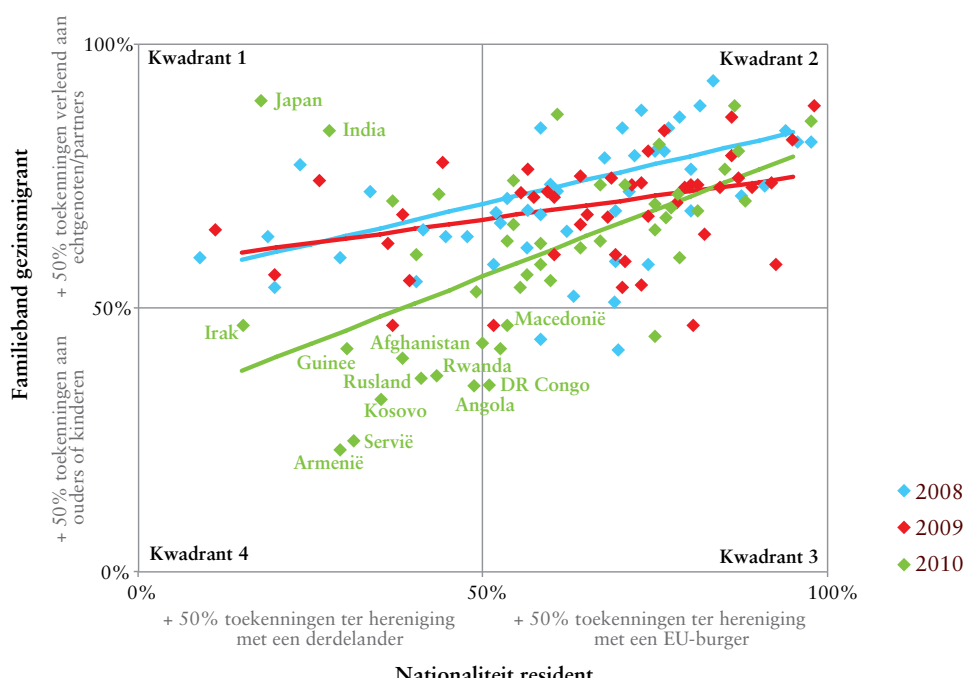
wordt toegekend om zich te voegen bij een echtgenoot of partner, maar deze keer van een EU-burger. De derde kwadrant toont de nationaliteit van de gezinsmigrant die hoofdzakelijk naar België komt om zich als ascendent of descendent bij zijn/haar familielid te voegen, die een EU-burger is. En ten slotte, verzamelt de vierde kwadrant de nationaliteiten voor de welke de meerderheid van de titels toegekend worden aan ascendenten en descendenten om zich te voegen bij een derdelander.

Deze classificatie in vier grote types van gezinshereniging laat toe om twee belangrijke vaststellingen te maken. Vooreerst, observeren we een zeer duidelijke concentratie van punten in de tweede kwadrant: dit betekent dat de grote meerderheid van eerste verblijfstitels voor gezinsmigranten personen betreffen die naar België komen om zich te herenigen met een echtgenoot of partner die EU-burger is. Deze eerste vaststelling bevestigt de al voorgestelde cijfers in Tabel 5 en wordt zowel in 2008, 2009 als 2010 gezien. Een tweede vaststelling kan gemaakt worden op basis van de algemene tendens die uit deze punten blijkt: in 2010 hebben de meeste nationaliteiten belangrijke verande-

ringen ondergaan, die een verschuiving van de algemene tendens naar de vierde kwadrant ten gevolge heeft.¹⁹² Opnieuw worden de voorgestelde cijfers in Tabel 5 bevestigd: het jaar 2010 maakt een belangrijke evolutie in de afgifte van verblijfstitels duidelijk, waarbij de herenigingen van descendenten met hun in België verblijvende familieleden die derdelander zijn in de meerderheid komen. Deze figuur duidt aan dat deze evolutie in het bijzonder twee afzonderlijke nationaliteitsgroepen betreft. Enerzijds, vindt men bepaalde landen terug uit de Midden-Oosten regio (Irak, Afghanistan) of uit de kruising tussen Oost-Europa en de Balkanregio (Rusland, Macedonië, Servië en Kosovo). Anderzijds, kennen deze nationaliteiten ook een bepaald aantal Afrikaanse landen die deze laatste jaren gekenmerkt worden door een zekere politieke onstabiliteit (Guinee, Rwanda, DR Congo en Angola).

¹⁹² De tendensen worden in figuur 20 voorgesteld door lineaire regressielijnen, op elkaar afgestemd op de puntenwolken, en houden rekening met het relatieve belang van de verschillende nationaliteiten. Bijvoorbeeld, Marokko of Turkije die de twee belangrijkste nationaliteiten zijn waarvoor verblijfstitels van dit type worden afgeleverd, hebben meer gewicht in de berekening van deze regressielijn dan de andere nationaliteiten.

Figuur 20. Nationaliteit van de personen die op basis van gezinshereniging naar België zijn gekomen, classificatie naargelang de familieband van de gezinsmigrant en de nationaliteit van de resident, waargenomen tendensen in 2008, 2009 en 2010 (Bron: Eurostat. Berekeningen: S. Vause, UCL)



Als we meer in detail kijken naar de belangrijkste nationaliteiten¹⁹³ voor wie een eerste verblijfstitel op basis van gezinshereniging werd afgeleverd en we de evolutie van hun classificatie tussen 2008 en 2010 observeren, kunnen we drie afzonderlijke groepen onderscheiden (Figuur 21). Een eerste nationaliteitsgroep (Figuur A) kenmerkt zich door het feit dat het aandeel echtgenoot/partner in vergelijking met de andere familiebanden deze laatste drie jaren gestegen is. Deze groep betreft landen voor dewelke de meerderheid van eerste verblijfstitels worden afgeleverd aan familieleden om zich te herenigen met derdelanders in België. Het betreft India, de Verenigde Staten en Japan. Een tweede nationaliteitsgroep (Figuur B) betreft exclusief de tweede kwadrant, en de veranderingen tussen 2008 en 2010 lijken miniem. Deze nationaliteiten zijn diegenen

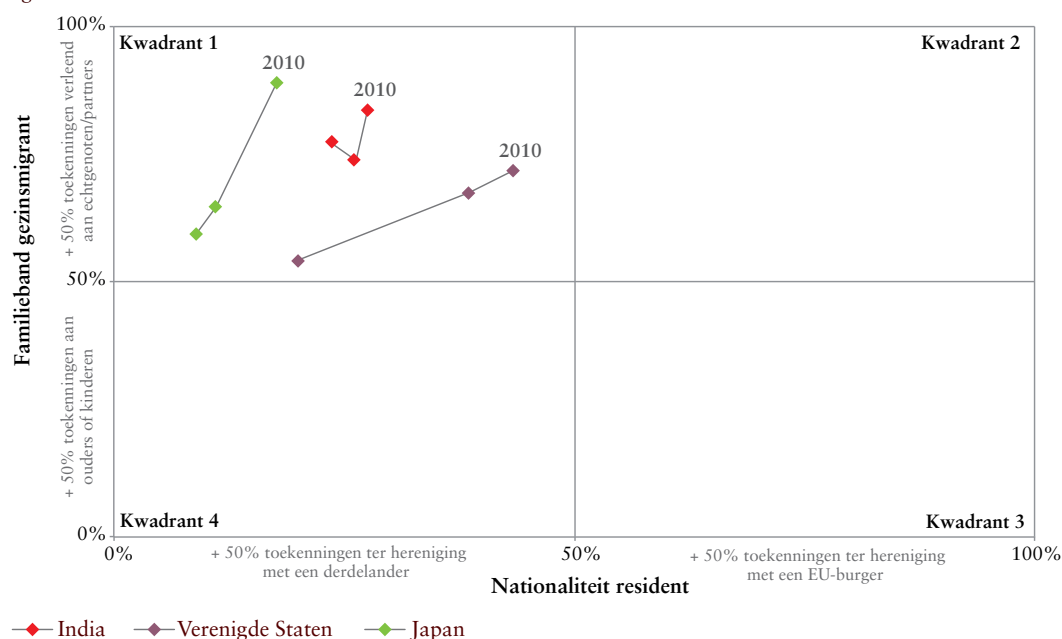
waarbij vooral de echtgenoten/partners een eerste verblijfstitel krijgen op basis van hun hereniging met hun EU-burger-familielid in België. Het betreft de twee belangrijkste nationaliteiten (Marokko en Turkije) alsook andere landen zoals Kameroen, Algerije, Tunesië, China en Brazilië. Tot slot, bestaat de derde geïdentificeerde groep (Figuur C) uit landen waarvoor de belangrijkste veranderingen inzake gezinshereniging werden vastgesteld: in 2010, waren het proportioneel gezien eerder descendenten (dus kinderen) die hun derdelander-familielid kwamen vervoegen. Terwijl het in 2008 eerder echtgenoten of partners waren die hun EU-burger-familielid kwamen vervoegen. In deze categorie komen de gezinsmigranten uit (DR) Congo, Rusland, Macedonië en Kosovo.

Deze belangrijke veranderingen die we gedurende deze drie jaren hebben vastgesteld zijn moeilijk te interpreteren op zo een korte periode. Het zal dus belangrijk zijn om in de komende jaren na te gaan, in welke mate deze tendensen zichzelf bevestigen of niet.

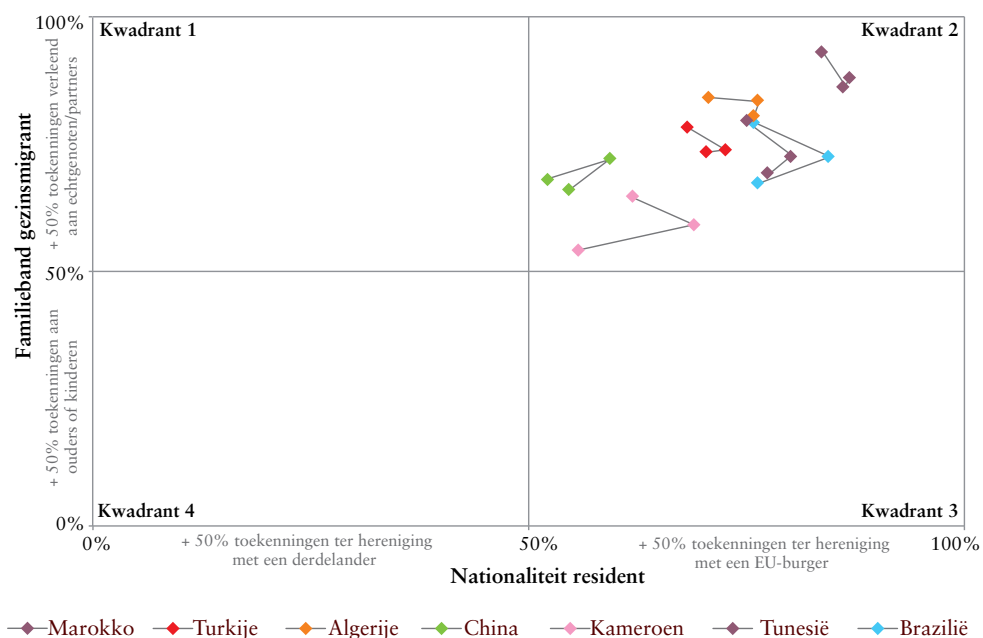
193 Figuur 21 herneemt enkel de nationaliteiten waarvoor minstens vijfhonderd verblijfstitels op basis van gezinshereniging werden afgeleverd tijdens het jaar 2010 of tijdens een van de twee voorgaande jaren. Deze veertien nationaliteiten vertegenwoordigen samen meer dan 60% van het totaal aantal afgeleverde verblijfstitels in elk van de bestudeerde drie jaren.

Figuur 21. Evolutie tussen 2008 en 2010 van de classificatie van de nationaliteiten van de gezinsmigranten, drie grote groepen binnen de belangrijkste nationaliteiten. (Bron: Eurostat. Berekeningen: S. Vause, UCL)

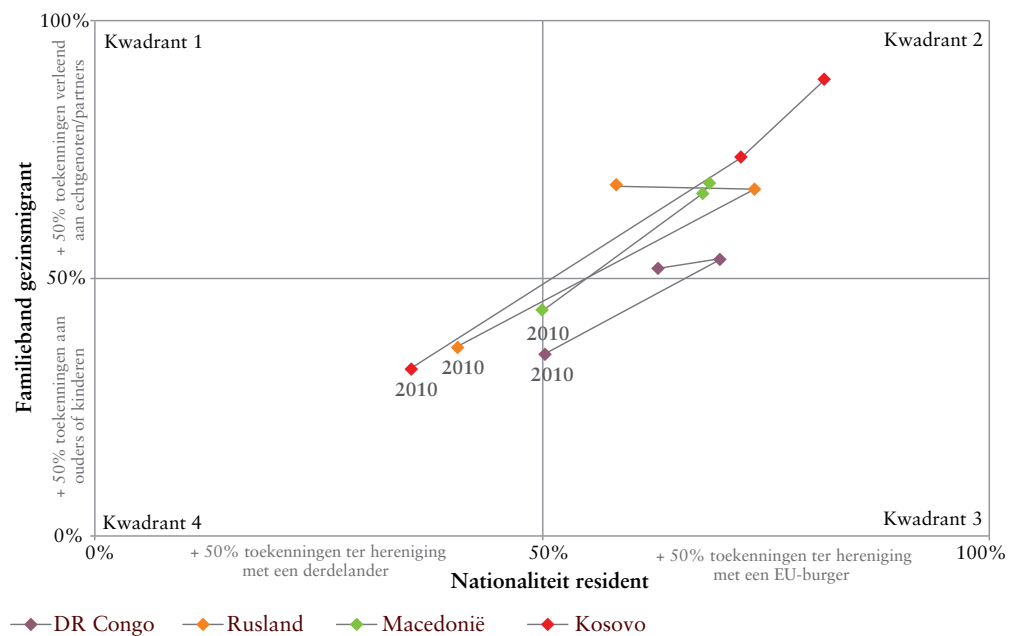
Figuur A



Figuur B



Figuur C



B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Wetgevende ontwikkelingen

Op 15 november 2011 heeft de Europese Commissie een groenboek¹⁹⁴ gepubliceerd. Dat moet het debat op gang trekken over een hervorming van de richtlijn inzake recht op gezinshereniging van onderdanen uit derde landen die in de Europese Unie verblijven. Het document wil onderzoeken hoe de regels inzake gezinshereniging binnen de EU efficiënter kunnen worden toegepast. Een aantal vaststellingen ligt aan de basis van dit initiatief. De richtlijn kreeg nogal wat kritiek van NGO's en academici wegens het gebrek aan harmonisering die ze teweegbrengt. Bepaalde lidstaten vragen een hervorming om extra voorwaarden aan de gezinshereniging te kunnen koppelen. Op die manier wil men misbruiken beter aanpakken en de migratiestromen als gevolg van gezinshereniging in goede banen leiden. De Commissie van haar kant wijst op een aantal gebreken aan de richtlijn (die te veel vrijheid geeft bij de toepassing van bepaalde facultatieve bepalingen) en op problemen met de vaak foute omzetting ervan door lidstaten.

De Commissie doet vooral een oproep naar die *“lidstaten die melding hebben gemaakt van het misbruik van het recht op gezinshereniging, deze problemen te specificeren en te kwantificeren, zodat deze op een meer gerichte wijze op EU-niveau kunnen worden aangepakt.”*

De Commissie zal in functie van de resultaten van dit overleg beslissen of een hervorming van de richtlijn al dan niet nodig is. Ze wijst er verder op dat elke hervorming zal worden getoetst aan het Handvest van de grondrechten, *“bovenal het recht op eerbiediging van het privé- en het gezinsleven, het recht te huwen, de rechten van het kind en het niet-discriminatiebe-*

ginsel, en zal moeten voldoen aan overige internationale verplichtingen.” De Commissie kondigt ook aan dat ze er zal op toezien dat *“bij eventuele vervolmaatregelen het effect ervan op de inachtneming van grondrechten en het Handvest grondig wordt beoordeeld.”*

Het groenboek legt veertien vragen voor die betrekking hebben op het toepassingsgebied van de richtlijn, op de gezinsleden die onder de richtlijn vallen en op de voorwaarden waaronder ze gezinshereniging mogen uitoefenen. Die laatste hebben vooral te maken met de termijn van het legaal verblijf vooraleer iemand in aanmerking komt voor gezinshereniging en op de integratiemaatregelen of -voorwaarden. Het gaat hierbij ook om de meer gunstige behandeling van erkende vluchtelingen en de gelijkschakeling van begunstigten van de subsidiaire bescherming met het vluchtelingenregime. Een aantal vragen ten slotte heeft betrekking op de aanpak van misbruiken en procedurewaarborgen.

Alle geïnteresseerde actoren moesten hun antwoorden op deze vragen aan de Commissie bezorgen vóór 1 maart 2012. Een openbare zitting zal worden georganiseerd.¹⁹⁵

1.2. Ontwikkelingen in de rechtspraak

In 2011 heeft een heikel thema de politieke en gerechtelijke wereld en al wie bij het vreemdelingenrecht in België is betrokken, bezig gehouden: **mag een Staat inzake gezinshereniging zijn eigen onderdanen strenger behandelen dan andere Europese burgers die aanwezig zijn op zijn grondgebied.** Vertaald in Europees recht kan die vraag als volgt worden geherformuleerd: mag

194 Europese Commissie, Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (richtlijn 2003/86/EG), Brussel, 15 november 2011, COM(2011) 735 definitief.

195 Alle antwoorden, inclusief de bijdrage van het Centrum en het Belgische gecoördineerde antwoord, zijn beschikbaar via de website van de Europese Commissie, op: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

een lidstaat voor zijn eigen onderdanen minder uitgebreide rechten bepalen dan die welke hij, overeenkomstig de EU-burgerrichtlijn¹⁹⁶, moet toestaan aan andere Europese burgers die op zijn grondgebied zijn gevestigd. Dit debat verwijst naar de gevolgen van het Europees burgerschap en naar de vraag of dit rechtsscheppend is, ongeacht de toepassing van het Europese recht?

In ons Jaarverslag Migratie 2010 hebben we het **arrest Zambrano**¹⁹⁷ toegelicht. Dat arrest is opvallend en riep nogal wat vragen op.

De belangrijkste vaststelling is dat het Europese burgerschap rechten schept voor individuen, ongeacht of die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) was van oordeel dat het Europese recht niet toestaat dat een lidstaat nationale maatregelen neemt die als gevolg zouden hebben dat Europeanen het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten. In casu heeft de Europese rechtstantie beslist dat dit het geval was voor de maatregelen die het verblijf weigeren aan een derdelander die zijn jonge kinderen, burgers van de Unie, ten laste heeft, zelfs in de lidstaat waarvan die laatsten de nationaliteit hebben. Dit geldt ook voor nationale maatregelen die deze ouder een arbeidskaart weigeren. Het Hof meent dat EU-burgers anders verplicht zouden zijn het grondgebied van de EU te verlaten en dat daarmee het belangrijkste van hun rechten wordt aangetast. Die rechten zijn het rechtstreekse gevolg van hun status als burger en ze hoeven daarom geen gebruik te hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer. Het Hof stelt bovendien vast dat de EU-burgerrichtlijn in casu niet van toepassing is.

Het arrest riep echter nogal wat essentiële vragen op over de juiste draagwijdte ervan. Het HvJEU gebruikt van nature eerder een casuïstische aanpak. Uit het arrest valt dan ook niet op te maken wat de contouren zijn van dit geheel dat bestaat uit ‘het belangrijkste van de rechten’ van de burger van de Unie. Nog afgezien

van het door het Hof behandelde geval is het onmogelijk de exacte gevolgen in te schatten op de uitoefening van het recht op gezinshereniging van Belgen die in België wonen.

Twee andere arresten zijn toegevoegd aan de context van het arrest Zambrano.

Het eerste is **het arrest McCarthy**¹⁹⁸, dat op 5 mei 2011 is uitgesproken. Mevr. McCarthy heeft een dubbele nationaliteit, de Ierse en die van het Verenigd Koninkrijk waar ze steeds heeft gewoond en waar ze sociale uitkeringen ontvangt. Ze is gehuwd met iemand met de Jamaicaanse nationaliteit die geen recht heeft op een verblijfstitel omdat de Britse wet zijn eigen onderdanen verplicht over eigen middelen te beschikken om voor gezinshereniging in aanmerking te komen. Het Hof onderzoekt eerst het vraagstuk van de toepasbaarheid van de EU-burgerrichtlijn op de situatie van mevr. McCarthy omwille van haar dubbele nationaliteit. Het komt tot het besluit dat mevr. McCarthy niet kan worden beschouwd als een persoon die gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer en dat deze richtlijn dus niet van toepassing is op haar situatie.

Vervolgens onderzoekt het Hof, ongeacht het vrije verkeer, of de hoedanigheid van burger van de Unie van mevr. McCarthy, eraan in de weg staat dat het Verenigd Koninkrijk de gezinshereniging van haar echtgenoot weigert. Het Hof antwoordt daar negatief op. Deze weigering zou niet als gevolg hebben mevr. McCarthy het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van de burger van de Unie verbonden rechten te ontzeggen, omdat de dame niet is belet haar recht van vrij verkeer uit te oefenen. Ze wordt dus helemaal niet verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten.

In een tweede arrest, **het arrest Dereci e.a.**¹⁹⁹, viel een uitspraak op 15 november 2011. In deze zaak ging het om derdelanders die hun familieleden met de Oostenrijkse nationaliteit wensten te vervoegen. Die aanvragen om gezinshereniging werden om verschillende redenen geweigerd: vormgebreken, het niet-nakomen van de verplichting om tijdens het onderzoek

196 Richtlijn 2004/38 van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

197 HvJEU, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)*, 8 maart 2001, arrest C-34/09.

198 HvJEU, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, 5 mei 2011, arrest C-434/09.

199 HvJEU, *Dereci e.a. v. Bundesministerium für Inneres*, 15 november 2011, arrest C-256/11.

van de aanvraag buiten Oostenrijk te verblijven, het gebrek aan voldoende bestaansmiddelen of openbare ordeverstoring. De Oostenrijkse overheid heeft de toepassing van de EU-burgerrichtlijn in die situaties systematisch geweigerd.

Het Hof stelt aanvankelijk vast dat de EU-burgerrichtlijn niet op deze zaak van toepassing is. Het wijst er verder op dat ook de richtlijn inzake gezinshereniging van onderdanen uit derde landen niet van toepassing is.

Het Hof moet een antwoord geven op de vraag of de weigering in de Unie te verblijven tot gevolg heeft burgers van de Unie het effectieve genot van de belangrijkste aan hun status ontleende rechten te ontfangen. Het Hof wijst erop dat dit criterium een bijzonder karakter heeft en van toepassing is *“niet alleen wanneer de burger van de Unie in feite wordt verplicht het grondgebied te verlaten van de Staat waarvan hij de nationaliteit heeft maar ook het volledige grondgebied van de Unie”*²⁰⁰.

200 HvJEU, *Ibid.*, § 66. Het is niet duidelijk of het Hof andere criteria in aanmerking zou kunnen nemen dan de feitelijke verplichting het grondgebied van de Unie te verlaten, of indien dit de enige hypothetische toepassing van het principe is. Vergelijk punten 65 en 66 van het arrest.

Het Hof herhaalt vervolgens de context van het arrest Zambrano: het EU-recht verzet zich niet tegen een weigering van een verblijfsrecht van een gezinslid van een EU-burger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer *“op voorwaarde dat zo’n weigering niet het ontfangen inhoudt (...) van de belangrijkste aan het burgerschap van de Unie ontleende rechten.”* Het voegt er evenwel aan toe, en dat is een nieuwe context, dat het aan een nationale rechter is om in elke zaak na te gaan of dit het geval is.

Is met dit arrest het debat rond dit vraagstuk afgesloten? Biedt een doorverwijzing naar een nationale rechter een duurzame oplossing om een uitspraak te doen over de vraag of een maatregel de EU-burger de belangrijkste aan het burgerschap van de Unie ontleende rechten al dan niet ontfangt? Schuilt daarin geen risico voor de uniforme interpretatie van het Europees recht en vooral van de bepalingen rond het Europees burgerschap? Die vragen blijven tot op vandaag zonder vast antwoord. Het Centrum zal de ontwikkelingen op dat vlak dan ook van heel nabij opvolgen.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Wetgevende wijzigingen

De Belgische overheid heeft het debat op Europees niveau aandachtig gevolgd. Tijdens de periode van lopende zaken heeft de Belgische wetgever een lang debat gevoerd over een wetsvoorstel dat de gezinshereniging moet wijzigen. Dit voorstel wil een einde maken aan de gelijkschakeling van Belgen met Europese burgers en die eersten extra voorwaarden opleggen. De wet die goedgekeurd is op 8 juli 2011²⁰¹ is echter veel meer dan een wijziging van het recht op gezinshereniging van de Belgen alleen. Het wijzigt eveneens de regels voor gezinshereniging van derdelanders. Er worden zo vier

verschillende regimes van gezinshereniging ingevoerd, in functie van de aard van de verblijfstitel en van de nationaliteit van de resident (de persoon die al in België is). De wet is in werking getreden op 22 september 2011 en de toepassingsmodaliteiten ervan zijn bij koninklijk besluit²⁰² bepaald.

De Raad van State die bij het parlementaire proces werd geraadpleegd, heeft op 4 april 2011 een advies²⁰³ uitgebracht over het wetsvoorstel. In zijn advies stelde de Raad dat het Europees recht verbodt, Belgen niet dezelfde rechten te verzekeren als aan de andere

201 Wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging.

202 KB van 21 september 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1980.

203 Advies 49 356/4 van de Raad van State, Kamer van volksvertegenwoordigers, zittingen 2010-2011, Doc 53-433/15.

burgers van de Unie, o.m. hun recht op een gezinsleven. Dit advies kwam er na het arrest Zambrano maar vóór de arresten McCarthy en Dereci.

Het recht op gezinshereniging dient in functie van de nationaliteit onderscheiden te worden. Al naargelang de persoon die over een verblijfstitel in België beschikt EU-burger (artikel 40bis), Belg (artikel 40ter) of onderdaan uit een derde land is, zal een verschillend regime van toepassing zijn. Voor derdelanders moet een onderscheid worden gemaakt tussen zij die over een verblijfstitel van onbeperkte duur beschikken (artikel 10) en zij met een titel van beperkte duur (artikel 10bis). Die regimes zijn verschillend voor wat betreft de gezinsleden die voor gezinshereniging in aanmer-

king komen, de materiële voorwaarden waaraan moet worden voldaan en de te volgen procedure.

Tabel 6 geeft een overzicht van de verschillende regimes en geeft de lezer een algemeen beeld van de belangrijkste aspecten van de wet. Het Centrum wijst erop dat de talrijke uitzonderingen die voorzien zijn in de wet niet in de tabel zijn opgenomen.²⁰⁴ Het Centrum gaat in dit verslag niet dieper in op deze hervorming maar blijft deze kwestie op de voet volgen en zal er in latere publicaties nog uitgebreid op terugkomen.

204 Deze tabel kan worden vergeleken met die uit het Jaarverslag Migraties 2010, p. 127.

Tabel 6. Overzicht van de verschillende regimes familiehereniging

		Derdelanders met een verblijfstitel voor beperkt verblijf	Derdelanders met een verblijfstitel voor onbeperkt verblijf	Belgen	Europese burgers
Materiële voorwaarden	Wachtperiode	Nee	Ja, 12 maanden met vergunning onbeperkt verblijf, met uitzonderingen	Nee	Nee
	Voldoende huisvesting	Ja	Ja, met uitzonderingen	Ja	Nee
	Ziekteverzekering	Ja	Ja, met uitzonderingen	Ja	Nee, behalve uitzonderingen
	Bestaansmiddelen	Ja, 120% van het leefloon tegen het tarief van een alleenstaande	Ja, 120% van het leefloon tegen het tarief van een alleenstaande, met uitzonderingen	Ja, 120% van het leefloon tegen het tarief van een alleenstaande, behalve voor de bloedverwanten in opgaande lijn van de minderjarige Belg	Nee, behalve uitzonderingen (en geen vooraf bepaald bedrag)
Gezinsleden	Echtgenoot of partner	Ja	Ja	Ja	Ja
	Meerderjarige kinderen	Nee, behalve meerderjarig kind met handicap	Nee, behalve meerderjarig kind met handicap	Ja, als ze te hunner laste zijn	Ja, als ze te hunner laste zijn
	Minderjarige kinderen	Ja	Ja	Ja	Ja
	Bloedverwanten in opgaande lijn	Nee	Nee	Nee, behalve bloedverwanten in opgaande lijn van de minderjarige Belg	Ja, als ze ten laste zijn

De voorbereidende werken²⁰⁵ hernemen de argumenten en motivaties van de verschillende sprekers. Hieruit kan worden opgemaakt dat deze wijziging verschillende doelstellingen nastreeft.

Zo zijn er de **strijd tegen fraude en tegen het misbruik** van gezinshereniging, het beheersen van de migratiestromen en het beperken van de migratiedruk. De wet ijvert ook voor **sociale emancipatie** en wil vermijden dat gezinsleden die zich in België vestigen, ten laste vallen van de overheid.

Het begrip **duurzame relatie** in het kader van een wettelijke samenwoning is eraan toegevoegd om het zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij het huwelijk voor wat de controlemiddelen betreft. Personen wiens huwelijk is geweigerd zullen in de toekomst dan ook geen verblijfstitel meer kunnen krijgen op basis van een duurzame relatie. Personen op wie huwelijksbeletsen van toepassing zijn zullen geen verblijfstitel kunnen krijgen op basis van een duurzame relatie.

De **termijn** tijdens dewelke de herenigingsvoorwaarden kunnen worden gecontroleerd en de verblijfstitel eventueel kan worden ingetrokken wordt voor alle gezinsherenigingen verlengd. De termijn binnen dewelke de administratie een visumaanvraag moet beantwoorden voor een gezinslid van een derdelander wordt verkort: van negen maanden (verlengbaar tot vijftien maanden) voorheen, is dit nu zes maanden (verlengbaar tot twaalf maanden).

De leeftijd vanaf wanneer een verblijf op basis van gezinshereniging als echtgenoot of partner mag worden aangevraagd bedraagt 21 jaar, behalve uitzonderingen.

Twee voorwaarden werden geïntroduceerd, enerzijds het voorleggen van **voldoende bestaansmiddelen** (120% van het leefloon tegen het tarief van een alleenstaande) en anderzijds behoorlijke huisvesting (die laatste vereiste stond reeds in de vorige wetgeving). Beide maatregelen moeten emanciperend werken in de zin dat de staat personen die er zich vestigen in het kader van de gezinshereniging de garantie moet geven dat ze waardig zullen worden opgevangen door een gezinslid, dat in hun levensonderhoud zal kunnen

voorzien. Voor de berekening van het minimumbedrag wordt met een aantal inkomsten geen rekening gehouden (de verschillende vormen van OCMW-steun, gezinsbijslagen), met andere gebeurt dit enkel onder bepaalde voorwaarden (werkloosheidssteun enkel als men kan aantonen actief werk te zoeken).

Vreemdelingen met een verblijfstitel voor onbeperkt verblijf moeten sinds minstens twaalf maanden over een verblijfstitel van onbeperkte duur in België beschikken, vooraleer hun familieleden in aanmerking komen voor gezinshereniging. Ook de wettige verblijfsvoorwaarden om een aanvraag tot gezinshereniging in te dienen vanaf het Belgisch grondgebied zijn voor gezinsleden van een derdelander strenger geworden: legaal verblijf gedekt door een toeristenvisum zal in de meeste gevallen niet voldoende zijn om een aanvraag tot gezinshereniging in België in te dienen, de persoon zal een aanvraag moeten indienen in het land waar hij verblijft.

De wet interpreteert de **bilaterale akkoorden** met een aantal landen (Marokko, Turkije,...) om er de toepassing van te beperken tot personen die een verblijfstitel hebben op basis van die akkoorden en niet langer tot alle personen met deze nationaliteit.

De wet maakt ten slotte een einde aan de **gelijkschakeling van Belgen met Europese burgers**. In de praktijk worden ze gelijkgesteld met derdelanders met een verblijfstitel voor beperkt verblijf, voor wat betreft de materiële voorwaarden. Ze worden gelijkgesteld met Europese onderdanen voor wat betreft de procedure. Gezinsleden die recht kunnen hebben op gezinshereniging zijn hun echtgenoot en partner, minderjarige kinderen en onder bepaalde voorwaarden meerderjarige kinderen. Hun ouders hebben dit recht niet meer, waar dit vroeger wel het geval was (en zoals dit nog steeds mogelijk is voor Europese burgers).

De wet kreeg op talrijke punten heel wat kritiek. Zo ontbreken bijvoorbeeld overgangsmaatregelen waardoor personen die een aanvraag tot gezinshereniging hadden ingediend vóór de inwerkingtreding van de nieuwe voorwaarden, er nu opeens moeten aan voldoen. Dit zorgt voor rechtsonzekerheid en een gevoel van onrechtvaardigheid bij personen die op het ogenblik van hun aanvraag aan de wettelijke voorwaarden voldeden, maar die onder de nieuwe wet geen aanspraak meer kunnen maken op gezinshereniging.

Ook op andere punten werd de wet fel bekritiseerd: het principe van een minder gunstige behandeling van de Belgen, de inkomstenvoorwaarde²⁰⁶, enz. Meer dan 35 beroepen tot nietigverklaring van de wet werden aangetekend voor het Grondwettelijk Hof en ook het beroep dat verschillende ngo's²⁰⁷ hebben ingediend is nog hangende.

Het regeerakkoord Di Rupo I van 1 december 2011 wil “*het recht op gezinshereniging waarborgen maar misbruik van dit recht bestrijden*”. Om dit resultaat te bereiken zullen de door het parlement genomen maatregelen ter versterking van de controles op gezinsherenigingen, dus de wet van 8 juli 2011, worden toegepast. Volgens het akkoord wordt ook de strijd opgevoerd tegen schijnhuwelijken of wettelijke schijnsamenwoning. In dit kader bepaalt het akkoord de creatie van een gegevensbank met relevante informatie ten behoeve van alle betrokken overheden, een betere integratie van de straf-, burgerlijke en administratieve procedures, een zo groot mogelijke gelijkschakeling tussen wettelijke schijnsamenwoning en schijnhuwelijken, de aanleg van een centraal register van buitenlandse akten die door een overheid erkend en geweigerd worden en een verhoging van de controles tijdens de eerste drie jaar die volgen op het uitreiken van de verblijfstitel.

2.2. Nationale rechtspraak over de notie ‘gezinscel’ en het recht op gezinsleven

In het Jaarverslag Migratie 2009²⁰⁸ maakte het Centrum een eerste analyse van de rechtspraak van de RvV inzake de notie ‘gezamenlijke vestiging’ en het belang van de notie ‘gezinscel’ in kader van gezinshereniging op basis van partnerrelaties (gehuwden of samenwonenden). De notie ‘gezinscel’ werd ontwikkeld in 1985 door het HvJEU in de zaak Aissatou Diatta v. Land Berlin²⁰⁹ waarin werd gesteld dat een permanente samenwoning niet vereist is om te spreken van een gezinscel, maar dat wel een minimum aan relatie noodzakelijk is. In deze bijdrage kijkt het

Centrum naar de rechtspraak van de RvV uit 2011²¹⁰ om te zien of er een evolutie waar te nemen is.

Uit de analyse in het Jaarverslag Migratie 2009 bleek dat de DVZ in zijn beslissingen besloot dat er geen sprake was van een gezinscel omwille van een negatieve woonstcontrole, beslissingen die de RvV herhaaldelijk vernietigde. De RvV volgde de lijn die uitgezet werd door de RvS, die zelf voortbouwde op het arrest Diatta.

De rechtspraak van 2011 toont echter een gewijzigde houding bij de DVZ: de beslissing tot intrekking of niet toekenning van het verblijf in kader van gezinshereniging steunt zowel op een afwezigheid van de gezamenlijke vestiging als van de gezinscel.²¹¹ Het onderscheid tussen het bestaan van een gezinscel en het nog voortduren van het huwelijk wordt evenzeer gemaakt: enkel het huwelijk volstaat niet, ook de duurzame relatie oftewel de gezinscel moet bewezen worden.²¹² Ook een schriftelijke intentie tot echtscheiding is voldoende om te besluiten tot afwezigheid van een gezinscel.²¹³ Tot slot wordt er door de DVZ ook meer de nadruk gelegd op het uitvoeren van een relatieveverslag door de wijkagent: tegenstrijdige verklaringen tijdens zo’n onderzoek zijn voldoende om te oordelen dat er geen sprake meer is van een gezinscel.²¹⁴

In andere zaken komt de RvV tot de conclusie dat de DVZ voorbarig besluit dat er geen gezamenlijke vestiging of gezinscel meer zou zijn.

Volgens de RvV is er sprake van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel indien de DVZ besluit dat er geen sprake meer is van een gezamenlijke vestiging noch van een gezinscel zonder uitgebreid onderzoek uit te (laten) voeren naar de intenties van betrokkenen om een duurzame relatie aan te gaan. In casu kwam de DVZ tot zijn beslissing aangezien uit de woonstcontrole bleek dat betrokkenen op aparte adressen verbleven; de RvV haalde expliciet aan dat de bewijslast bij de DVZ lag en dat zij dus ook zelf bijkomende

206 Voor meer informatie, zie: ADDE, *Newsletter octobre 2011*, nr 69. Beschikbaar op: www.adde.be.

207 Zie de zaak met rolnummer 5334. Beschikbaar op: www.const-court.be/nl/common/home.html.

208 Zie: *Jaarverslag Migratie 2009*, pp.120-123.

209 HvJEU, *Aissatou Diatta v. Land Berlin*, 13 februari 1985, nr.267/83.

210 De analyse werd uitgevoerd op basis van de rechtspraak uit 2011 beschikbaar op de website van de RvV, met een zoekopdracht in het annulatie contentieux op basis van de notie ‘gezinscel’.

211 Zie bv.: RvV, 4 februari 2011, nr.55.583; RvV, 21 september 2011, nr.67.049; RvV, 30 september 2011, nr.67.602.

212 RvV, 12 juli 2011, nr.64.651.

213 RvV, 4 februari 2011, nr.55.583.

214 RvV, 30 september 2011, nr.67.602.

onderzoeken moest uitvoeren alvorens een beslissing te kunnen nemen.²¹⁵ Daarnaast is er sprake van schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, indien de DVZ besluit tot afwezigheid van een gezamenlijke vestiging omwille van aparte adressen én tot aanwezigheid van een schijnhuwelijk op basis van de verklaring van één echtgenoot zonder de andere echtgenoot te ondervragen.²¹⁶

De DVZ dient zich naast een raadpleging van het Rijksregister ook te beroepen op een relatieverlag opgesteld door de wijkagent om te kunnen besluiten tot afwezigheid van een gezinscel, anders wordt de beslissing vernietigd door de RvV omwille van schending van de materiële motiveringsplicht.²¹⁷ Daarnaast kan de DVZ het zorgvuldigheidsbeginsel schenden indien hij eenzijdig onderzoek voert naar de afwezigheid van de gezinscel: in casu lag de echtgenoot in coma en baseerde de DVZ zich op een pv van het parket (dat zich niet in het administratief dossier bevond) dat oordeelde dat er sprake was van een schijnhuwelijk; uit het relatieverlag bleek dat zowel de burens als de moeder van de echtgenoot werden ondervraagd, betrokkene zelf werd niet gehoord.²¹⁸

Tot slot besluit de RvV tot schending van het zorgvuldigheidsbeginsel indien de DVZ zelf geen onderzoek opstart naar de mogelijke toepassing van de uitzonderingsbepaling in artikel 42quater§4,4° wanneer hij tot de conclusie komt dat er geen gezamenlijke vestiging en gezinscel meer is.²¹⁹ Nochtans oordeelde de RvV voorheen dat de betrokkene zelf, ofwel tijdens het interview door de wijkagent in kader van het onderzoek naar de gezinscel, ofwel spontaan, informatie aan de DVZ moest overbrengen inzake voorkomen van huishoudelijk geweld.²²⁰

215 RvV, 3 februari 2011, nr.55.527.

216 RvV, 12 september 2011, nr.66.481.

217 RvV, 17 mei 2011, nr.61.630.

218 RvV, 12 juli 2011, nr.64.697.

219 RvV, 29 augustus 2011, nr.65.823. DVZ kan evenmin het bewijs voor huishoudelijk geweld afwijzen als onvoldoende zonder verder onderzoek uit te voeren, indien betrokkene een eerste bewijs aanbrengt: RvV, 12 juli 2011, nr.64.652; RvV, 19 september 2011, nr.66.846.

220 Zie bijvoorbeeld: RvV, 29 april 2011, nr.60.713; RvV, 12 juli 2011, nr.64.659; RvV, 12 juli 2011, nr.64.693; RvV, 29 augustus 2011, nr.65.818.

KADER 12. Enkele recente studies inzake gezinshereniging

Een vergelijkende studie over de toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging

De Koning Boudewijnstichting liet in 2011 een studie realiseren door het European Policy Centre (in samenwerking met het Europees universiteitsnetwerk Odysseus) met als titel: “Toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging ter discussie. Een vergelijkende studie in negen lidstaten van de EU”. De studie werd gemaakt in voorbereiding van de consultatie door de Europese Commissie in het kader van het groenboek over gezinshereniging (zie hoger) en neemt de voorwaarden in België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden in het vizier. België blijkt niet het enige land waar er stevige debatten inzake gezinshereniging plaatsvonden en er de voorbije jaren sterk werd gesleuteld aan de reglementering. De studie is beschikbaar op de website van de Koning Boudewijnstichting: www.kbs-frs.be.

Partnarmigratie van derdelanders naar Vlaanderen en Brussel

In opdracht van de Vlaamse overheid en het Europees Integratie Fonds deed de Universiteit Gent in 2011 een studie over “*Partnarmigratie van derdelanders naar Vlaanderen en Brussel*”. Huwelijken en samenwoningen met derdelanders werden door de onderzoekers op kwalitatieve en kwantitatieve wijze bestudeerd. De studie schetst de evolutie op vlak van beleid en de implementatie ervan. Daarnaast wordt op basis van het Rijksregister en de visum databank van Buitenlandse Zaken de partnarmigratie van de laatste jaren in kaart gebracht. Zowel voor het geheel als per landenclusters en voor de belangrijkste nationaliteiten van herkomst wordt de instroom becijferd en de karakteristieken van deze migratie geanalyseerd (de kenmerken van de resident, van de partnarmigrant en van het koppel, alsook de vestigingsplaats en de plaats van sluiting van het partnerschap). Het eindrapport, de landenfiches en een beleidssamenvatting zijn beschikbaar op de website: www.inburgering.be/inburgering/nl/onderzoek. Het Centrum maakte deel uit van de stuurgroep ter begeleiding van het onderzoek.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: EEN AANTAL BEDENKINGEN BIJ DE INKOMENSVORWAARDE

De wet van 8 juli 2011 koppelt dus een **inkomensvoorwaarde** aan de uitoefening van het recht op gezinshereniging. Dertelands en Belgen zullen moeten aantonen over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen te beschikken om hun gezinsleden, onderdanen uit derde landen, te laten overkomen.

Het Centrum heeft gekozen dieper in te gaan op de wijze waarop deze inkomensvoorwaarde zal worden toegepast. De reden daarvoor is dat het koppelen van het recht op gezinshereniging aan een inkomensvoorwaarde nieuw is in Belgisch recht. Er wordt aangenomen dat een Staat het recht, en misschien zelfs de plicht heeft voorwaarden te bepalen voor het recht op gezinshereniging. Die voorwaarden zijn vastgelegd in

internationale wetteksten en mogen niet van die aard zijn dat ze bepaalde categorieën personen het recht op gezinshereniging onttogen.

Hieronder wordt de inkomensvoorwaarde in Belgisch recht toegelicht en vervolgens getoetst aan voorschriften uit het Europese recht. Daarna wordt dieper ingegaan op de bijzondere situatie van bepaalde categorieën personen en tenslotte wordt ook onderzocht wat de gevolgen van die inkomensvoorwaarde is voor de situatie van kinderen.

De inkomensvoorwaarde mag niet van die aard zijn dat aan bepaalde categorieën van personen het recht op gezinshereniging wordt onttogen

1. De inkomensvoorwaarde in Belgisch recht

De **inkomensvoorwaarde** streeft er enerzijds naar dat personen die zich in het kader van de gezinshereniging in België komen vestigen in waardige omstandigheden kunnen worden opgevangen, en wil anderzijds vermijden dat ze ten laste vallen van de openbare overheden.²²¹

Voor dertelands met een verblijfstitel voor beperkt verblijf en voor Belgen gelden geen uitzonderingen. Voor dertelands met een verblijfstitel voor onbeperkt verblijf bepaalt de wet een aantal uitzonderingen: zij moeten niet aantonen over voldoende middelen te beschikken om hun minderjarige kinderen over te brengen, op voorwaarde dat die geboren zijn in het

kader van een huwelijk of een partnerschap²²² gelijkwaardig met het huwelijk.²²³ Ook de erkende vluchteling²²⁴ is vrijgesteld van die voorwaarde, indien het verzoek tot gezinshereniging is ingediend binnen het jaar na de erkenning en op voorwaarde dat de bloed-

222 Zie art. 12 van het KB van 17 mei 2007 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. Het zijn de partnerschappen die geregistreerd werden op basis van de wetgeving van Denemarken, Duitsland, Finland, IJsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk of Zweden.

223 Art. 10, §2, al3.

224 De wet stelt ook de begunstigde van de subsidiaire bescherming vrij van deze verplichting. Deze bepaling is echter voor interpretatie vatbaar. Die vrijstellingen betreffen enkel vreemdelingen met een verblijfstitel voor onbeperkt verblijf. Begunstigden van de subsidiaire bescherming krijgen hun verblijfstitel van onbeperkte duur pas vijf jaar na indiening van hun aanvraag tot bescherming. Aangezien ook wordt geëist dat de aanvraag tot gezinshereniging uiterlijk een jaar na de beslissing tot erkenning wordt ingediend, zou de erkenningsprocedure al minstens vier volledige jaren moeten hebben geduurd, vooraleer een begunstigde van de subsidiaire bescherming ook voor deze vrijstelling in aanmerking zou kunnen komen.

221 Art. 10, §2, al3.

of aanverwantschapsbanden al bestonden vóór hij het Rijk betrad.²²⁵

De wet bepaalt een referentiebedrag. Boven dat bedrag, dat 120% van het leefloon tegen het tarief van een alleenstaande²²⁶ bedraagt, of 1.256,98²²⁷ euro per maand, worden de middelen als voldoende beschouwd. Met een aantal inkomsten wordt geen rekening gehouden voor de berekening van dit bedrag.²²⁸ Het gaat om middelen verkregen uit aanvullende bijstandstelsels, met name het leefloon en toeslag op de sociale uitkeringen, financiële maatschappelijke dienstverlening en gezinsbijslag. Ook overbruggings- of wachtuitkeringen worden niet in aanmerking genomen, werkloosheidsuitkering enkel indien de aanvrager

225 Art. 10, §2, al5.

226 Art. 10, §5, al1.

227 Bedrag op 1 februari 2012.

228 Art. 10, §5, al2.

aantoont dat hij actief op zoek is naar een baan.

Wanneer de persoon niet kan aantonen over de vereiste middelen te beschikken moet de DVZ bepalen welke middelen noodzakelijk zijn om in zijn levensonderhoud en dat van zijn familieleden te voorzien om te vermijden dat zij een last worden voor de openbare overheden. Om dat bedrag te kunnen bepalen mag de DVZ de vreemdeling alle relevante documenten en inlichtingen vragen.²²⁹ Dit vereist een **individueel onderzoek** wanneer het referentiebedrag niet wordt bereikt. De RvV heeft reeds via een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN), de opschorting gelast van de beslissing tot weigering van gezinshereniging, wanneer de DVZ dit individueel onderzoek niet had uitgevoerd.²³⁰

229 Art. 10ter, §2, artikel 12bis, §4 en artikel 42, §1, al2.

230 RvV, 20 januari 20121, nr. 73.660.

2. De inkomensvoorwaarde in Europees recht

Een Europese richtlijn²³¹ regelt de gezinshereniging van onderdanen uit derde landen. Die richtlijn laat de lidstaten toe te eisen dat de gezinshereniger over *“stabiele en regelmatige inkomsten beschikt die volstaan om zichzelf en zijn gezin 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.”*²³²

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft een interpretatie van dit artikel gegeven in een arrest²³³ van 4 maart 2010.²³⁴ Het bevestigt dat het

recht op gezinshereniging een subjectief recht is dat moet worden erkend zodra de voorwaarden ervan zijn vervuld. Elke beperking van dit recht wordt strikt geïnterpreteerd en de lidstaten mogen hun beoordelingsmarge niet gebruiken tegen de nuttige werking van de richtlijn of de doelstelling ervan, namelijk het bevorderen van de gezinshereniging. Het Hof wijst erop dat het begrip ‘sociale bijstand’ in de richtlijn een autonoom begrip van het recht van de Unie is en niet kan worden omschreven onder verwijzing naar nationaalrechtelijke begrippen. Dit begrip wordt gedefinieerd als een *“bijstand van overheidswege, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon, in dit geval de gezinshereniger, die niet beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor dreigt tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat te komen.”*²³⁵

231 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

232 Art. 7, c) van richtlijn 2003/86.

233 HvJEU, R. Chakroun v. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 maart 2010, arrest C-578/08.

234 Voor een analyse van dit arrest en de feiten van de zaak, zie *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 133-134.

235 HvJEU, R. Chakroun v. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 maart 2010, arrest C-578/08, §46.

Het Hof voegt er nog aan toe dat het feit alleen om beroep te doen op sociale bijstand voor het betalen van specifieke en onvoorziene kosten, geen voldoende reden is om een weigering van gezinshereniging te rechtvaardigen.

Het Hof verklaart zich onbevoegd om een minimum inkomensbedrag voorop te stellen en erkent het recht van de lidstaten, een referentiebedrag te bepalen. Dit bedrag mag evenwel geen minimum zijn waaronder de gezinshereniging zou worden geweigerd. De omvang van de behoeften kan van persoon tot persoon sterk verschillen, op dat punt is voor elke aanvraag een individueel onderzoek vereist.

Het Hof heeft zich dan wel niet uitgesproken over een bepaald minimumbedrag, de advocaat-generaal die tijdens de procedure is opgetreden, heeft in haar conclusies wel een bepaalde redenering gevolgd.²³⁶ Een mogelijk criterium is dat van de voldoende middelen om in het levensonderhoud van de herenigde familie te voorzien, zonder beroep te moeten doen op het stelsel voor sociale bijstand. Ook al lijkt het nationale minimumloon in dit verband een nuttige referentie te zijn, toch wijst ze erop dat er niet kan worden vanuit gegaan dat dit samenvalt met het inkomstenniveau vanaf hetwelke de sociale bijstand eindigt. *“Om uiteenlopende beleids- en economische redenen kan een aanspraak op sociale bijstand al eindigen beneden het bedrag van het minimumloon of daarboven nog doorlopen. 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.”*²³⁷

Dit bedrag komt in België overeen met 100% van het leefloon en geen 120%. Het Centrum stelt zich aldus vragen bij de **proportionaliteit** van de inkomensvoorwaarde zoals die door de wet is bepaald. De hoofdbetrachting van de maatregel - vermijden dat begunstigen van gezinshereniging een last worden voor het Belgische systeem van sociale bijstand - lijkt volgens ons bereikt zodra het inkomen 100% van het leefloon bedraagt.

Ook bij het uitsluiten van een aantal toelagen bij de berekening van het referentiebedrag heeft het Centrum vragen. Voor een analyse ervan moet een onderscheid worden gemaakt tussen zogenaamde contributieve bijdragen en de niet-contributieve. Contributieve bijdragen zijn uitkeringen die het gevolg zijn van bijdragen gedaan door de persoon die aanspraak maakt op het genot ervan. Onder contributieve bijdrage vallen bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkering, de gezinsbijslag voor loontrekkenden, pensioenen,... Niet-contributieve bijdragen daarentegen zijn niet afhankelijk van het vooraf storten van bijdragen. Dit is het geval voor OCMW-steun, in de vorm van een leefloon (LL), een gewaarborgde gezinsbijslag (GGB) of een inkomensgarantie voor ouderen (IGO).

Dit onderscheid tussen **contributieve en niet-contributieve bijdragen** lijkt relevant. Er dient immers te worden bepaald welke inkomsten in aanmerking kunnen worden genomen om het bedrag te berekenen waarmee rekening wordt gehouden om het recht op een gezinsleven te kunnen uitoefenen. Dit vraagstuk hangt samen met dat van het ‘systeem van sociale bijstand’, als beoogd in de richtlijn over de gezinshereniging. Kan er worden vanuit gegaan dat de contributieve bijdragen waarvan iemand het genot heeft (werkloosheidsuitkering, gezinsbijslag voor loontrekkenden,...) onder het ‘stelsel voor sociale bijstand’ vallen? Deze vraag is zeker relevant omdat het Hof bij zijn definitie van het begrip ‘stelsel voor sociale bijstand’ in zijn arrest Chakroun, naar een arrest verwijst over de voldoende middelen van bestaan die zijn vereist in het kader van de vrijheid van verkeer van Europese burgers. Artikel 8§4 van de EU-burgerrichtlijn bepaalt echter: *“De lidstaten mogen niet het bedrag van de bestaansmiddelen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, maar moeten rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Dit bedrag mag in geen geval hoger liggen dan het minimumbedrag waaronder onderdanen van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand, of, indien dit criterium niet voorhanden is, dan het minimale socialezekerheidspensioen dat het gastland uitkeert.”*

236 Conclusie van advocaat-generaal E. Sharpston van 10 december 2009 in de zaak C-578/08, R. Chakroun v. Ministerie van Buitenlandse Zaken.

237 Conclusie van advocaat-generaal E., *Ibid.*, §59.

3. Een onmogelijke voorwaarde voor bepaalde categorieën personen

Behalve de algemene vragen over de middelen, blijft een aantal heel specifieke vragen over verschillende categorieën personen onbeantwoord.

De uitsluiting van elke niet-contributieve bijdrage en het vastgelegde referentiebedrag vormen in heel wat gevallen een probleem. Al naargelang het parcours dat ze hebben afgelegd of hun individuele situatie, is het best mogelijk dat bepaalde personen nooit toegang hebben gehad tot de arbeidsmarkt of tot een contributieve sociale uitkering.

Denken we bijvoorbeeld aan de situatie van de **bejaarde** of een **ernstige zieke persoon** met een verblijfstitel. De 65-plusser is niet langer beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Stel dat die persoon geen recht op pensioen heeft geopend vóór zijn migratietraject, dan komt hij enkel na 65 jaar in aanmerking voor de IGO. Deze niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering wordt toegekend door de Rijksdienst voor Pensioenen op voorwaarde dat de bejaarde persoon geen inkomsten heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien. Dit bedrag zal steeds lager liggen dan 100% van het leefloon²³⁸ tegen het tarief van een alleenstaande (en voldoet dus niet aan de door de wet bepaalde inkomensvoorwaarde). In dit geval bestaat het risico op directe of indirecte discriminatie op grond van leeftijd.

Ook de ernstig zieke persoon die hier legaal verblijft en die geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt omwille van zijn ziekte zal geen recht op een contributieve bijdrage kunnen openen. Bij gebrek aan een andere uitkering zal de persoon beroep kunnen doen op het OCMW van zijn gemeente en de bedragen die hij ontvangt zullen lager zijn dan het door de wet bepaalde referentiebedrag. Ook de invaliditeitsuitkeringen waarop een werknemer recht zou kunnen hebben van de mutualiteit (naargelang het salaris van de persoon voor zijn invaliditeit en op basis van de duurtijd van zijn inva-

liditeit)²³⁹, indien hij langer dan 30 dagen arbeids-onbekwaam is, zouden niet voldoende zijn voor het door de wet bepaalde referentiebedrag. In dit geval bestaat het risico op directe of indirecte discriminatie op grond van de gezondheidstoestand.

De **persoon met een handicap** loopt ook het risico slachtoffer te worden van een discriminatoire behandeling. Het is hier gepast een onderscheid te maken tussen de situatie van de persoon met een handicap die recht heeft op tegemoetkomingen op basis van een handicap en de persoon met een handicap die hier geen recht op heeft.

Behoudens uitzonderingen²⁴⁰, kunnen enkel Belgen, vreemdelingen ingeschreven in het Bevolkingsregister en erkende vluchtelingen en staatlozen aanspraak maken op tegemoetkomingen omwille van hun handicap. In dit geval kunnen zij genieten van twee types tegemoetkomingen. De eerste betreft de inkomensvervangende tegemoetkoming²⁴¹, en is bedoeld om de onmogelijkheid voor een persoon met een handicap om een economische activiteit uit te oefenen te compenseren. De tweede is de integratietegemoetkoming²⁴². Zij is bedoeld om de kosten die samengaan met het verlies aan autonomie voor een persoon met een handicap op te vangen. De maximale bedragen van deze tegemoetkomingen kunnen enkel de lat van 120%, zoals ze door de wet op de gezinshereniging vereist wordt, halen indien de persoon met een handicap zijn handicap combineert met een blijvend verlies aan autonomie.²⁴³

238 Zie art. 6 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen en art. 1 van het KB van 21 juni 2011 tot verhoging van het bedrag bedoeld in artikel 6, §1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

239 Zie art. 87 en volgende van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Voor het berekenen van de bedragen, zie ook: inami.be/citizen/nl/allowances/amounts/last/allowances01.htm.

240 Zie art. 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en artikel 1 van het KB van 17 juli 2006, tot uitvoering van artikel 4, §2, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

241 Zie art. 2§1 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

242 Zie art. 2§2 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

243 Zie art. 6 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en artikel 4 van het KB van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming.

De derdelanders die zijn ingeschreven in het Vreemdelingenregister hebben in principe geen recht op deze tegemoetkomingen. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat dit niet discriminatoir was aangezien het recht op een menswaardig bestaan gegarandeerd werd door de mogelijkheid om een equivalente steun te verkrijgen van het OCMW. Deze steun, equivalent aan de tegemoetkoming omwille van handicap, zal verleend worden door het OCMW waar de verzoeker zijn domicilie heeft en onder de vorm van sociale dienstverlening.²⁴⁴ Echter, de uitsluiting van de maatschappelijke dienstverlening in de berekening van het noodzakelijke bedrag om de voldoende bestaansmid-

delen te bewijzen opdat het recht op gezinshereniging opent, heeft tot gevolg dat de persoon met een handicap die ingeschreven is in het Vreemdelingenregister systematisch zal uitgesloten worden van elke mogelijkheid tot familiehereniging.

Hieruit volgt dat er een risico is op directe of indirecte discriminatie op basis van handicap. Dit zou eveneens een schending zijn van het VN Verdrag inzake personen met een Handicap dat geratificeerd werd door België.²⁴⁵

244 GwH, 19 mei 2004, nr.2004/92, punt B.11.1; GwH, 19 december 2007, nr.2007/153, punt B.10; GwH, 11 januari 2012, nr.2012/3, punt B.5.

245 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen op 13 december 2006 te New York, geratificeerd op 30 maart 2007: Zie in het bijzonder de artikelen 4, 5 en 22.

4. Een voorwaarde die kinderen discrimineert?

De analyse van de inkomensvoorwaarde blijkt ook bijzonder wanneer het gaat om de gezinshereniging van kinderen. Deze vereiste geldt dus niet voor minderjarige kinderen van een gehuwd koppel of van een koppel verbonden door een partnerschap gelijkwaardig met het huwelijk, indien het een vreemdeling met een verblijfstitel voor onbeperkt verblijf betreft. Die voorwaarde is dan wel weer vereist voor kinderen van diezelfde vreemdelingen met een verblijfstitel voor onbeperkt verblijf maar die verbonden zijn door een door de wet bepaald partnerschap, dat niet gelijkwaardig is met het huwelijk. Het recht op een gezinsleven van kinderen zal dus een verschillende invulling krijgen naargelang de aard van de juridische band die hun ouders verbindt. Sinds het **arrest Marckx** van 13 juni 1979 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn discriminaties tussen kinderen, al naargelang ze binnen of buiten de echt zijn geboren, verboden. Men kan zich dus afvragen of de nieuwe Belgische wet wel voldoet aan artikels 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Deze problematiek moet ook worden getoetst aan het Verdrag inzake de rechten van het kind dat de ondertekenende staat verplicht “*passende maatregelen*

te nemen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de status of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind”. België heeft een **interpretatieve verklaring** aan dit artikel gegeven op het ogenblik van de ratificatie van het Verdrag dat het genot van de door het Verdrag bekrachtigde rechten beperkt voor kinderen die de Belgische nationaliteit niet hebben. Het Comité voor de rechten van het kind van de Verenigde Naties heeft België aanbevolen het proces tot intrekking van deze verklaring te versnellen.²⁴⁶

Deze bepaling zet er ons minstens toe aan, daar dieper over na te denken. De wet zorgt niet alleen voor een verschillende behandeling tussen kinderen **in functie van de juridische band die hun ouders verbindt**, maar ook **in functie van hun nationaliteit**: Belgen zullen altijd moeten aantonen dat ze over middelen beschikken om hun kinderen bij hen te voegen. Ten

246 Comité voor de rechten van het Kind, Vierenvijftigste zitting, Overweging van de rapporten ingediend door de lidstaten overeenkomstig artikel 44 van het Verdrag, Slotbeschouwingen België, CRC/C/BEL/CO/3-4, 25 mei-11 juni 2010, p.3, §§9-10.

slotte wordt ook een onderscheid gemaakt **in functie van de juridische status van de ouders**: al naargelang een derdelander over een verblijfstitel voor beperkte of

onbeperkte duur beschikt, zal hij al dan niet het bewijs moeten leveren over voldoende bestaansmiddelen te beschikken.

5. Conclusies

Het Centrum heeft ervoor gepleit de inkomensvoorwaarde enkel in de wet op te nemen, indien ze geen aanleiding geeft tot rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie ten overstaan van bepaalde bevolkingsgroepen. Daarom is een soepele definitie van de in aanmerking genomen inkomsten nodig, om optimaal de reële middelen van de resident te kunnen beoordelen.²⁴⁷

Het Centrum raadt aan om de toepassing van deze voorwaarde op te volgen om er de juiste impact op het terrein van te kunnen beoordelen. Daarbij moet niet enkel rekening worden gehouden met de relevantie van de maatregel maar ook met de proportionaliteit ervan. Er moet worden bepaald of de inkomensvoorwaarde de door de wetgever vooropgestelde doelstellingen bereikt en of de impact ervan op het recht op een gezinsleven niet buiten proportie is.

Het Centrum raadt verder ook aan de inkomensvoorwaarde onmiddellijk aan te passen om de discriminaties waartoe ze aanleiding geeft weg te werken en op die manier te garanderen dat ze wel degelijk voldoet aan de internationale rechtsnormen.

247 Jaarverslag Migratie 2009, p.121.



III.3

ECONOMISCHE MIGRATIE EN VRIJ VERKEER

A. CIJFERS

1. Zelfstandige arbeid

De gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekering der zelfstandigen (RSVZ) geven weer hoeveel vreemdelingen in België als zelfstandige actief zijn. Sinds 2003 neemt hun aantal voortdurend toe. Deze stijging heeft te maken met onderdanen uit de twaalf nieuwe EU-lidstaten die zich inschrijven, met name na de EU-uitbreiding met tien landen op 1 mei 2004 en de toetreding op 1 januari 2007 van Bulgarije en Roemenië. Begin 2000 waren deze landen goed voor 2,2% van de buitenlandse inschrijvingen bij het RSVZ. Op 1 januari 2011 bedroeg hun aandeel al 26%. Aanvankelijk was deze stijging vooral het gevolg van Polen, terwijl het sinds 2007 Bulgaren en vooral

Roemenen zijn die voor een toename van het aantal buitenlandse zelfstandigen in België hebben gezorgd. Opvallend in 2009 is de stijging van het aantal inschrijvingen van derdelanders (+16%), die de jaren daarvoor veel minder uitgesproken was (gemiddeld + 2,9% per jaar van 2004 tot 2008). Ook het aantal zelfstandigen uit de EU-15 is fors toegenomen, vooral in 2003 (+ 8%) en in mindere mate van 2006 tot 2008 (gemiddeld + 2,9% per jaar). We kunnen besluiten dat de zelfstandige activiteit van buitenlanders sinds 2003 duidelijk is toegenomen, vooral onder impuls van nieuwe EU-burgers.

2. Loonarbeid

Vreemdelingen die in België in loondienst een beroep willen uitoefenen, moeten in principe een arbeidskaart hebben, tenzij zij van deze verplichting zijn vrijgesteld. Artikel 2 van het KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers bepaalt dat onderdanen van de Europese Economische Ruimte²⁴⁸ vrijgesteld zijn van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart. Toch gelden of golden voor onderdanen van nieuwe EU-lidstaten (met uitzondering van Cyprioten en Maltezen) tijdelijke beperkingen. Sinds 1 mei 2009 zijn deze beperkingen niet langer van toepassing voor onderdanen uit landen die op 1 mei 2004²⁴⁹ tot de EU zijn toegetreden. Voor Roemenen en Bulgaren blijven de beperkingen nog tot 31 december 2013 van kracht. Onderdanen van deze

landen kunnen of konden overigens voor bepaalde knelpuntberoepen gebruik maken van versnelde procedures om een arbeidskaart B²⁵⁰ aan te vragen. In principe moet de werknemer een arbeidsvergunning hebben voor hij of zij naar België²⁵¹ komt. Het recht op arbeid leidt met andere woorden tot het recht op verblijf en immigratie.

De beschikbare gegevens over eerste arbeidskaarten B kunnen dienen om een inschatting te maken van de

248 EU-27, en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen.

249 Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Cyprus, Malta. Zoals gezegd, golden deze beperkingen nooit voor Cyprus en Malta.

250 België kent drie soorten arbeidskaarten:

- Arbeidskaart A geldt voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen en voor onbepaalde tijd. Ze wordt toegekend aan de vreemdeling die bewijst dat hij "over een maximale periode van tien jaar wettig en ononderbroken verblijf onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag, vier jaar arbeid met een arbeidskaart B heeft verricht".
- Arbeidskaart B is beperkt tot de tewerkstelling bij één werkgever en geldt voor maximum twaalf maanden.
- Arbeidskaart C is in 2003 ingevoerd en wordt toegekend aan vreemdelingen die over een beperkt of precair verblijfsrecht beschikken (studenten, asielzoekers enz.). Deze arbeidskaart garandeert niet dat de houder daadwerkelijk een beroep uitoefent.

251 Art. 4, §2 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

immigratie in het kader van bezoldigde arbeid.²⁵² Toch moeten we deze resultaten voorzichtig interpreteren. De wijzigingen aan het bijzondere statuut van nieuwe EU-burgers verklaren grotendeels de evolutie in de instroom van werknemers vanaf het midden van de jaren 2000. Zo stellen we voor 2010 vast dat van de EU-burgers enkel de Roemenen en Bulgaren nog voorkomen in de statistieken over de afgifte van de eerste arbeidskaarten.

Het jaar 2010 kenmerkt zich door een stagnatie in het aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten

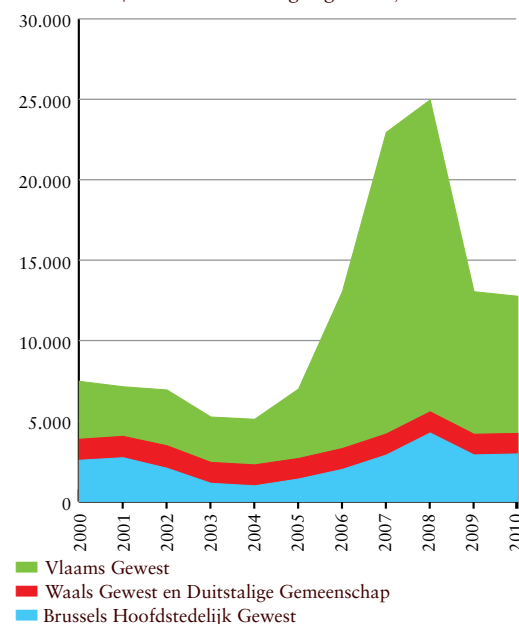
De beschikbare statistieken over eerste arbeidskaarten B kunnen ons helpen bij het maken van een inschatting van de arbeidsmigratie en hoe die zich sinds het begin van de jaren 2000 heeft ontwikkeld. Het aantal uitgereikte arbeidskaarten B is tussen 2000 en 2004 van 7.467 naar 4.373 gedaald (Figuur 20). De sterke daling in 2003 valt samen met de invoering van de arbeidskaart C, waarvan vooral Afrikaanse onderdanen genieten. Bijgevolg is het aandeel andere arbeidskaarten dat aan Afrikanen in 2003 wordt uitgereikt, gedaald. In 2002 gaat 21,5% van de eerste arbeidskaarten A of B naar Afrikanen, maar hun aandeel daalt tot 12% in 2003 en tot 2% in 2007. Sindsdien, is het aandeel aan Afrikanen afgeleverde arbeidskaarten opnieuw gestegen tot bijna 10% in 2010. Tussen 2005 en 2008 neemt het aantal uitgereikte eerste arbeidskaarten B fors toe van 6.428 naar 24.980 (Figuur 22). Die stijging is toe te schrijven aan het grotere aantal arbeidskaarten dat aan nieuwe EU-burgers wordt uitgereikt, vooral aan Polen. Zij maken gebruik van de vereenvoudigde procedures voor knelpuntberoepen.

Tussen 2008 en 2009 daalt het aantal uitgereikte eerste arbeidskaarten B met bijna 48%. Deze daling heeft betrekking op alle werknemers van landen die in 2004²⁵³ tot de EU zijn toegetreden en wordt vooral verklaard door een forse vermindering tussen 2008 en 2009 van het aantal arbeidskaarten dat aan Polen werd toegekend (van 12.320 naar 1.943). In 2010 zijn de Roemenen en Bulgaren nog de enige twee nationaliteiten van de EU die eerste arbeidskaarten uitgereikt

kregen. Ondanks een lichte stijging van het aantal kaarten aan Roemenen en een stagnatie bij die voor de Bulgaren, is het aantal aan EU-onderdanen uitgereikte arbeidskaarten gedaald. In 2010 stellen we echter een opvallende stijging vast van eerste arbeidskaarten uitgereikt aan Europeanen van buiten de EU (+ 62% in vergelijking met 2009), aan Afrikanen (+ 53%), aan Latijns-Amerikanen (+ 27%) en ook aan Aziaten (+ 22%). Aangezien we niet beschikken over gedetailleerde gegevens voor de drie Gewesten (per nationaliteit, per motief) kunnen we niet nagaan of deze stijging verband houdt met de arbeidskaarten afgeleverd op basis van regularisatie via werk. Het staat echter vast dat het hogere aantal arbeidskaarten voor die verschillende groepen, de daling voor EU-onderdanen en Noord-Amerikanen compenseert.

Zoals in het vorig Jaarverslag Migratie²⁵⁴ beschreven, is de forse stijging van het aantal arbeidskaarten tussen 2005 en 2008 vooral een gevolg van het grotere aantal arbeidskaarten toegekend door het Vlaams Gewest (Figuur 22). Tot slot, wordt 2010 gekenmerkt door een stagnatie van het aantal uitgereikte eerste arbeidskaarten, en dit in de drie Gewesten van het land.

Figuur 22. Toegekende eerste arbeidskaarten B per gewest, 2000-2010 (Bron: FOD Werkgelegenheid)

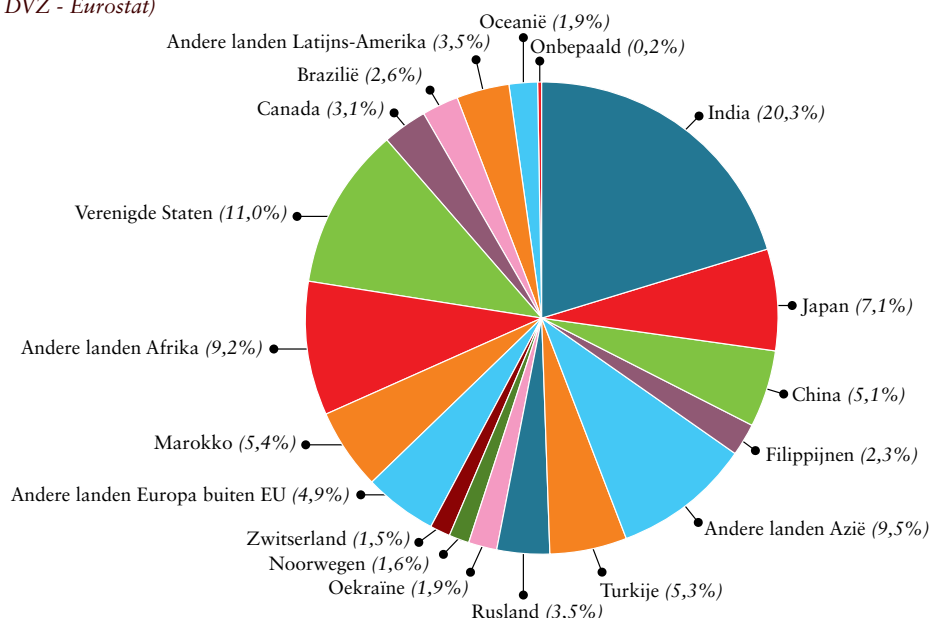


252 Aangezien wij de instroom van werknemers in loondienst in België in kaart willen brengen, houden wij voor ons onderzoek geen rekening met toegekende arbeidskaarten A en C en met hernieuwingen van arbeidskaarten B. Die arbeidskaarten zijn immers bestemd voor vreemdelingen die al in België verblijven.

253 Behalve voor onderdanen uit Cyprus en Malta voor wie geen tijdelijke beperkingen van toepassing waren.

254 Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 141.

Figuur 23. Indeling per nationaliteit van uitgereikte eerste verblijfstitels om een economische activiteit uit te oefenen, 2010 (Bronnen: DVZ - Eurostat)



De statistieken over toegekende eerste verblijfstitels geven ons ook een beter beeld van arbeidsmigratie door derdelanders die hier in loondienst of als zelfstandige aan de slag gaan. In 2010 zijn 4.134 eerste verblijfstitels uitgereikt aan derdelanders om hier in loondienst te komen werken. Het gaat om 6,3% van alle eerste verblijfstitels uitgereikt aan derdelanders, terwijl we in 2008 nog 7.097 arbeidsmigranten telden (of 15% van de migranten uit derde landen). Ondanks de toegenomen migratie van derdelanders moeten we echter vaststellen dat de arbeidsmigratie meer marginaal is geworden. Dit moet echter meteen worden genuanceerd omdat personen die via het arbeidscriterium zijn geregulariseerd, opgenomen zijn in de statistieken over eerste verblijfstitels die voor een humanitaire reden worden uitgereikt. Dit zou ook het grote verschil kunnen verklaren dat in 2010 is vastgesteld tussen het aantal eerste arbeidskaarten (6.333) en het aantal eerste verblijfstitels dat voor een professionele reden werden uitgereikt (4.028).

Als we kijken naar de herkomstlanden van migranten uit derde landen (Figuur 23), stellen we vast dat bijna de helft afkomstig is uit Azië (44,2%). Eén op vijf van alle migranten uit derde landen op basis van werk komt uit India, veruit het nummer één-land voor dit soort migratie. De tweede herkomstregio voor arbeidsmigranten uit derde landen zijn de Europese landen die niet tot de EU behoren, zij trekken 18,7% arbeidsmi-

granten aan. Tot slot vormen Noord-Amerika (vooral de Verenigde Staten) en Afrika (vooral Marokko) twee herkomstzones die respectievelijk 14,1% en 14,6% arbeidsmigranten uit derde landen aantrekken.

3. Andere economisch actieven

Het is nuttig om even stil te staan bij twee belangrijke groepen personen die omwille van beroepsredenen in België actief zijn, maar die niet vallen onder de categorieën personen die hierboven (zelfstandigen en werknemers) werden besproken.

(1.) Gegevens betreffende de **gedetacheerden** vinden we terug bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid²⁵⁵ (RSZ), via het LIMOSA²⁵⁶-systeem. Gedetacheerden zijn personen die verblijven en werken in België, maar niet onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid. Zowel werknemers, als zelfstandigen, als stagiairs én zelfstandige stagiairs kunnen gedetacheerd worden.

In het LIMOSA-systeem moeten gedetacheerden ‘gemeld’ worden. Een melding betreft een elektronische aangifte, geteld per persoon. Dit houdt in dat eenzelfde persoon het voorwerp kan uitmaken van meerdere meldingen in de loop van een kalenderjaar. Hij wordt in dat geval dan ook meerdere keren geteld. Dat is logisch in het kader van de doelstelling van LIMOSA, namelijk een zicht krijgen op stromen, evoluties en aantallen van gedetacheerden. De hiernavolgende gegevens zijn gebaseerd op twee types LIMOSA-meldingen:

- » De gewone melding: dit betreft de melding voor een occasionele en tijdelijke opdracht. De duur van de melding komt overeen met de duur van de opdracht (van een uur tot een aantal jaren). Een persoon die voor vijf jaar ineens gedetacheerd wordt vanuit land ‘X’ zal maar een keer geteld worden, namelijk in het aanvangsjaar.
- » De vereenvoudigde melding ‘permanent werken in meerdere landen’: een persoon oefent langdurig een deel van zijn werkzaamheden in België en een deel in het buitenland uit. Deze melding kan dan voor

de duur van een jaar gedaan worden en is elk jaar opnieuw herhaalbaar. Let wel: dit type is niet mogelijk voor activiteiten in de bouw- of interim-sector.

Tabel 7 geeft het totale aantal Limosa-meldingen weer voor het jaar 2011, onderverdeeld per categorie.

Tabel 7. Aantal detacheringen 2011 (LIMOSA) (Bron: RSZ)

	Werknemers	Zelfstandigen	Stagiairs	Zelfstandige stagiairs	Totaal
2011	286.439	49.841	782	127	337.189

Tabel 8. Vestigingslanden van de uitzendende werkgever of zelfstandige, Top 10 van 2011 (Bron: RSZ)

Nederland	89.864
Polen	57.629
Duitsland	37.975
Frankrijk	35.982
Roemenië	23.204
Luxemburg	19.742
Portugal	15.891
Slovaakse Republiek	10.050
Hongarije	8.203
Bulgarije	5.343

Tabel 8 leert ons dat de top tien van vestigingslanden van de uitzendende werkgever of zelfstandige volledig uit EU-lidstaten bestaat. De RSZ lichtte ons in momenteel nog niet standaard de statistieken voorhanden te hebben van de ‘nationaliteit van de persoon’ die gedetacheerd wordt. Zij werken wel aan een module die ‘statistieken op maat’ moet toelaten. Er zijn op vandaag wel gegevens voorhanden van het land waar de uitzendende werkgever of de zichzelf uitzendende zelfstandige gevestigd is (het vestigingsland). Volgens de RSZ hebben de gedetacheerden doorgaans de nationaliteit van het vestigingsland. De enige echte uitzondering op deze regel is Luxemburg, waar de uitgezonden Luxemburgers (de gedetacheerden) slechts een kleine minderheid uitmaken. De gegevens met betrekking tot het

²⁵⁵ Informatie bekomen van het RSZ – Directie Internationale betrekkingen, 9 februari 2012.

²⁵⁶ LIMOSA staat voor ‘Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie’. Dit werd ingevoerd met de wet van 27 december 2006, B.S., 28 december 2006, en het KB van 20 maart 2007, B.S., 28 maart 2007. Voor meer informatie omtrent het LIMOSA-systeem en gedetacheerden, zie ook *Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2010*, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen, pp.90-93 en *Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009*, In een schijn van wettelijkheid, pp. 93-98.

vestigingsland geven ons bijgevolg wel een indicatie van de nationaliteit van de gedetacheerde personen.

Daarnaast blijkt uit de LIMOSA-gegevens dat de eerste vijf niet-EU landen bestaan uit India (2.229 meldingen), Verenigde Staten (1.480), Japan (436), China (334) en Servië (263).

(2.) Personen die vallen onder een **diplomatiek en consulaire statuut** ontbreken ook in de migratiecijfers.

Het Centrum beschikt op dit ogenblik niet over precieze cijfers, maar indicatief kunnen we stellen dat het totaal aantal uitgegeven bijzondere identiteitsdocumenten die uitgereikt worden door de protocoldienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan personen werkzaam in buitenlandse zendingen en internationale instellingen (en hun familieleden) rond de 55.000 ligt. Voor huis- en dienstpersoneel samen zijn het ongeveer 940 kaarten voor titularissen. Daarbij komen nog een aantal kaarten aan familieleden van deze titularissen. De aantallen fluctueren soms een beetje maar blijven globaal rond bovengenoemde cijfers.²⁵⁷

Het Centrum komt – in kader van zijn taak individuele meldingen te behartigen - redelijk wat in contact met deze groep. We hopen in de toekomst dit thema verder te kunnen uitdiepen.

257 Informatie bekomen van de FOD Buitenlandse Zaken, dienst Protocol, 17 februari 2012.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. De invloed van de globale financiële crisis op migratie

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelt in haar jaarlijks rapport **International Migration Outlook**²⁵⁸, dat de financiële crisis tot een terugval van migratie heeft geleid en in het bijzonder tot een terugval van het vrij verkeer binnen de EU en van de tijdelijke arbeidsmigratie. Toch stelt de OESO vast dat in de realiteit de terugval minder groot is dan men had kunnen verwachten gelet op de ernst van de economische crisis. Dit is volgens de OESO enigszins te verklaren door de nood aan arbeid, voornamelijk aanwezig in Europese OESO-landen, en dit omwille van de demografische tendensen. Bovendien worden gezinsmigratie en migratie om humanitaire redenen minder beïnvloed dan arbeidsmigratie. De OESO voorspelt echter dat met de herstellende economie en gelet op de vergrijzing de nood aan internationale arbeidskrachten opnieuw zal toenemen om de actieve bevolking op peil te houden en zo de financiële tekorten in de gezondheidszorg en pensioenen te kunnen opvangen.

J.P. Martin, OESO-directeur voor Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale zaken, pleit in het editoriaal van het rapport voor het uitbouwen van legale arbeidsmigratiemechanismen die zijn aangepast aan de reële noden van de arbeidsmarkt, zowel voor hooggeschoolde als laaggeschoolde werkkrachten. Hij legt tevens de nadruk op een goed integratie- en gelijke kansenbeleid op de arbeidsmarkt.

1.2. Wetgevende ontwikkelingen op EU-niveau

Eind 2006 stelde de Europese Commissie een beleidsplan legale migratie²⁵⁹ voor waarin ze gewag maakt van vijf richtlijnen – waarvan één kaderrichtlijn en vier doelgroepspecifieke richtlijnen – m.b.t. economische migratie van derdelanders.²⁶⁰

De **algemene kaderrichtlijn**²⁶¹ (*single permit*) werd op 13 december 2011 aangenomen. Deze kaderrichtlijn was sinds 2007 in bespreking en beoogt derdelanders via één aanvraag een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning te verschaffen. Deze horizontale richtlijn geldt voor alle migranten die legaal naar de EU komen om te werken en geeft hen bepaalde socio-economische rechten. De lidstaten moeten uiterlijk op 25 december 2013 de richtlijn hebben omgezet.

Met de invoering van één enkele aanvraagprocedure beoogt de Europese wetgever de vereenvoudiging en harmonisering van de regels die in de lidstaten van toepassing zijn. De Europese wetgever wijst er op dat een aantal lidstaten reeds een vereenvoudiging van de procedures heeft ingevoerd. Dit zou zowel voor de migranten als voor hun werkgevers tot een efficiëntere procedure hebben geleid en maakte het gemakkelijker te controleren of de betrokkenen legaal in de lidstaat verblijven en werken.²⁶²

De richtlijn voorziet ook in een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen

258 OECD, *International Migration Outlook*, 2011.

259 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie, Beleidsplan Legale Migratie*, 21 december 2006, COM (2005) 669 def.

260 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.146-147.

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

262 Overweging 3 van richtlijn 2011/98/EU.

die legaal in een lidstaat verblijven, ongeacht de doeleinden waarvoor zij oorspronkelijk tot het grondgebied van die lidstaat waren toegelaten. Het principe is gelijke behandeling ten opzichte van de onderdanen van deze lidstaat²⁶³ en het gaat hier onder meer over het recht op gelijke behandeling op vlak van arbeidsvoorwaarden, verloning, ontslag, vrijheid van vereniging en aansluiting bij werkgevers- en werknemersorganisaties, erkenning van diploma's, enz.²⁶⁴

Naast een algemene kaderrichtlijn, gaat het ook om vier richtlijnen die de voorwaarden op het vlak van toegang en verblijf regelen voor specifieke doelgroepen. De richtlijn voor hooggeschoolde arbeidskrachten (*blue card*)²⁶⁵ werd op 25 mei 2009 aangenomen en moest voor 19 juni 2011 worden omgezet (zie verder). Daarnaast zitten er nog drie specifieke voorstellen in de pijplijn, met name een voorstel voor seizoenarbeiders²⁶⁶, binnen een onderneming overgeplaatste werknemers (gedetacheerden)²⁶⁷ en bezoldigde stagiairs.

1.3. Laatste fase overgangsmatregelen Roemenië – Bulgarije

Het vrij verkeer van personen binnen de EU is een van de fundamentele vrijheden die de status van EU-burger met zich meebrengt. Een van die vrijheden is het recht zich naar een andere lidstaat te begeven om er een job uit te oefenen. Bij de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de EU op 1 januari 2007 mochten de 25 andere lidstaten voor een periode van maximaal zeven jaar, bij wijze van overgang, de toegang tot hun arbeidsmarkt voor Roemeense en Bulgaarse werknemers beperken. Die periode werd in drie fasen opgedeeld:

- » een eerste fase van twee jaar tijdens dewelke het is toegestaan de toegang tot de arbeidsmarkt te beperken;

- » een tweede fase van drie jaar tijdens dewelke het is toegestaan de toegang tot de arbeidsmarkt te beperken, op voorwaarde de Commissie hierover te informeren;
- » en tenslotte een derde fase van twee jaar, indien de arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat ernstig wordt verstoord en op voorwaarde er de Commissie over te informeren.

Een vrijwaringsclausule biedt landen die de beperkingen hebben opgeheven de mogelijkheid die opnieuw in te voeren indien de arbeidsmarkt ernstig wordt verstoord.

Bij de toetreding in 2007 hebben tien lidstaten elke beperking tot hun arbeidsmarkt onmiddellijk opgeheven.²⁶⁸ Vijf andere lidstaten volgden hen op 1 januari 2009.²⁶⁹ Spanje heeft gebruik gemaakt van de vrijwaringsclausule om de beperkingen voor Roemeense onderdanen opnieuw in te voeren.²⁷⁰ Zowel in 2007 als in 2009 heeft België beslist die beperkingen op te leggen. Bij koninklijk besluit van 28 december 2011²⁷¹ heeft België die beperkingen verlengd tot 31 december 2013.

Binnen de Raad 'Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken' van 17 februari 2012 heeft Commissaris László Andor aangekondigd dat hij de negen lidstaten²⁷² die het vrij verkeer van Roemeense en Bulgaarse onderdanen nog beperkingen opleggen, zou vragen hun beslissing te rechtvaardigen.²⁷³

263 Art. 1 van richtlijn 2011/98/EU.

264 Art. 12 van richtlijn 2011/98/EU.

265 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

266 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van de Raad en het Europees Parlement betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid*, 13 juli 2010, COM (2010) 379 def.

267 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van de Raad en het Europees Parlement betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf voor tijdelijk binnen een onderneming overgeplaatste werknemers uit derde landen*, 13 juli 2010, COM (2010), 378 def.

268 Tsjechische Republiek, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden.

269 Denemarken, Griekenland, Spanje, Hongarije, Portugal.

270 Europese Commissie, *Besluit 2011/503/EU van de Commissie van 11 augustus 2011 tot machtiging van Spanje om voor Roemeense werknemers de toepassing op te schorten van de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EU) nr.492/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie*, PB L 207 van 12 augustus 2011, p.22.

271 KB van 28 december 2011 tot wijziging van het KB van 9 juni 1999 tot uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, naar aanleiding van de verlenging van de overgangsbepalingen die werden ingevoerd bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, B.S., 30 december 2011, p. 81 923.

272 België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Malta, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Oostenrijk.

273 S. Petitjean, *Commission calls for waiver of transitional measures*, Europolitics, 21 februari 2012, p.4. Beschikbaar op: www.europolitics.info.

KADER 13. Circulaire en tijdelijke migratie van derdelanders naar de Europese Unie

Het Europees Migratie Netwerk (EMN) publiceerde in 2011 een syntheserapport over circulaire en tijdelijke migratie van derdelanders naar Europa. Het rapport vergelijkt het nationale beleid van de verschillende lidstaten van de EU ten aanzien van tijdelijke en weerkerende migratiebewegingen, die door de Europese Commissie uitdrukkelijk worden gepromoot. In de EU hebben voorlopig enkel Nederland, Spanje en Zweden een uitgewerkte politieke visie op circulaire migratie en vertalen deze in een concreet beleid. In België bestaat er geen specifiek beleid omtrent circulaire migratie, maar de wetgeving maakt de praktijk wel mogelijk. Het rapport verwijst in deze context uitdrukkelijk

naar de mogelijkheid voor derdelanders om voor periodes tot drie maanden naar hun land van herkomst terug te keren zonder hun verblijfsstatus in België kwijt te geraken. Het is ook mogelijk om België maximaal één jaar te verlaten mits melding voor vertrek en rekening houdend met bepaalde voorwaarden.

Het syntheserapport (oktober 2011) is beschikbaar op: www.emnbelgium.be/nl/publication/emn-syntheserapport-tijdelijke-en-circulaire-migratie-empirische-bevindingen-huidige-bel. Op de website van EMN België vindt u ook de nationale Belgische studie (januari 2011) over circulaire en tijdelijke migratie die samen met de andere Europese studies de basis voor het syntheserapport vormde: www.emnbelgium.be/nl/publication/tijdelijke-en-circulaire-migratie-belgie-emn.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Verlenging overgangsmaatregelen voor Bulgaarse en Roemeense onderdanen

België heeft beslist om de **beperkingen** op de **toegang tot zijn arbeidsmarkt** te verlengen tot 31 december 2013.²⁷⁴ Dit betekent concreet dat Roemeense en Bulgaarse onderdanen nog steeds een arbeidskaart nodig hebben om een job te kunnen uitoefenen in België. Hun aanvraag wordt wel via een versnelde procedure behandeld en de arbeidskaart wordt uitgereikt indien het om een arbeidsovereenkomst gaat voor een zogenaamd knelpuntberoep²⁷⁵.

België heeft ook zijn regelgeving inzake **uitreiking van verblijfskaarten** aan Roemeense en Bulgaarse onderdanen aangepast aan het EU-recht. Bij konink-

lijk besluit van 8 januari 2012²⁷⁶ werd beslist dat zij, mits voorlegging van een arbeidskaart B, voortaan aanspraak kunnen maken op een verblijfskaart van EU-burger. Tot hier toe kregen ze een verblijfskaart type A, terwijl deze kaart in principe bestemd is voor derdelanders.

2.2. Verblijfsrecht EU-burgers en het recht op sociale bijstand

Uitgezonderd bepaalde categorieën EU-burgers²⁷⁷ hebben EU-burgers recht op maatschappelijke dienstverlening en/of maatschappelijke integratie, afhankelijk van hun verblijfsstatus. Het beroep doen op deze **maatschappelijke bijstand** kan echter een invloed hebben op het **behoud van het verblijfsrecht** van de EU-burger.

274 Zie: *Laatste fase overgangsmaatregelen Roemenië en Bulgarije*, eerder in dit hoofdstuk.

275 De gewesten en gemeenschappen hebben een lijst opgemaakt van zogenaamde knelpuntberoepen. Voor Brussel, beschikbaar op www.bruxelles.irisnet.be; Voor Vlaanderen, beschikbaar op www.werk.be/; Voor Wallonië, beschikbaar op emploi.wallonie.be/; Voor de Duitstalige Gemeenschap, beschikbaar op www.dglive.be.

276 KB van 8 januari 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 19 januari 2012.

277 Zie: Hoofdstuk V. Verschillen in behandeling volgens verblijfsstatuut.

In het Jaarverslag Migratie 2010 maakte het Centrum een analyse omtrent het verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden en de invloed van een beroep op sociale bijstand hierop.²⁷⁸ Artikel 14.3 van de EU-burgerrichtlijn stelt immers dat het feit dat een EU-burger of zijn familielid een beroep doet op het sociale bijstandstelsel niet automatisch leidt tot een verwijderingsmaatregel. De EU-burger dient hiervoor een onredelijke last voor het gastland te vormen en het is aan het gastland om dit aan te tonen.

In kader van de controles die de DVZ hiertoe kan uitvoeren²⁷⁹, kwam er in 2011 duidelijkheid over de **informatie-uitwisseling** tussen de DVZ en de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) via de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ) over het bekomen van sociale bijstand door EU-burgers en hun familieleden.²⁸⁰ De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Privacy-commissie) gaf in aparte beraadslagingen²⁸¹ de POD MI de toelating om gegevens over EU-burgers en hun familieleden over te maken aan de DVZ, opdat de DVZ na kan gaan of de EU-burger geen onredelijke belasting voor de sociale bijstand vormt. De DVZ mag zich in deze beslissing niet enkel baseren op de gegevens van deze informatie-uitwisseling, maar moet de individuele situatie van de EU-burger nagaan. Daarnaast heeft het OCMW de plicht de EU-burger te informeren over het eventuele gevolg van het verkrijgen van sociale bijstand op de verblijfssituatie.

Sinds juli 2011 werden gegevens over de volgende categorieën aan de DVZ overgemaakt²⁸²:

- » Wanneer de EU-burger met een niet-duurzaam verblijf, leefloon ontvangt gedurende meer dan drie maanden (al dan niet opeenvolgend) in de twaalf maanden voorafgaand aan de verzending van de informatie.
- » Vanaf de eerste maand dat de EU-burger – die in afwachting is van de toekenning van het niet-duurzaam verblijf – maatschappelijke dienstverlening ontvangt.
- » Vanaf de eerste maand dat de EU-burger met een niet-duurzaam verblijf leefloon ontvangt, indien deze EU-burger vóór de toekenning van het niet-duurzaam verblijf al maatschappelijke dienstverlening ontving.

2.3. Regeerakkoord voorziet in overheveling van bevoegdheden

De tewerkstelling van **buitenlandse werknemers** is vandaag een gedeelde bevoegdheid van de federale overheid en van de Gewesten: de federale overheid is bevoegd voor het regelgevend kader²⁸³ en de Gewesten zijn belast met de uitvoering hiervan. De Gewesten leveren zo op basis van federale regelgeving arbeidskaarten en –vergunningen af.

Het regeerakkoord van 1 december 2011 stelt een verdere overheveling naar de Gewesten in het vooruitzicht: “*Rekening houdend met de discrepanties tussen de Gewesten zullen de arbeidsmigratiecriteria aan de Gewesten worden toevertrouwd. (...)*”²⁸⁴. Voorts wordt het volgende gepreciseerd: “*regionalisering van de regelgevende bevoegdheid voor arbeidskaarten A en B (...). De werknemer die een arbeidskaart A in een van de Gewesten krijgt, kan op basis van diezelfde vergunning eveneens in de twee andere Gewesten werken*”²⁸⁵. De federale overheid blijft bevoegd om verblijfsvergunningen af te leveren aan arbeidsmigranten.

278 Zie Hoofdstuk V voor meer informatie over de uitzonderingen die de wetgever in 2011 – 2012 invoerde. Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2010*, p.149.

279 Art. 14 van de EU-burgerrichtlijn legt de bepalingen uit omtrent het behoud van het verblijfsrecht en de mogelijke controles die hiertoe uitgevoerd kunnen worden. Deze bepalingen werden in de wet van 15 december 1980 omgezet in de artikels 41ter; 42bis; 42ter§1,1°; 42ter§1,5°; 42ter§3; 42 quater§1,1°; 42 quater§1,5°; 42quater§5.

280 Voor meer informatie zie: POD MI, 29 juni 2011, *Omzendbrief over de EU-burger. Analyse van het verband tussen het verblijfsrecht en het openen van het recht op maatschappelijke steun of het leefloon en van de eventuele gevolgen van de toevlucht tot OCMW-steun voor het verblijfsrecht*. En: VVSG, 29 februari 2012, *Recht op OCMW dienstverlening voor EU-burgers en hun familieleden vs 15*. Beschikbaar op: www.vvsg.be/sociaal_beleid/Vreemdelingen/Pages/default.aspx. En: AVCB-VSGB, 17 februari 2012, *Uitwisseling van gegevens tussen POD MI en DVZ*. Beschikbaar op: www.avcb-vsbg.be/nl/uitwisseling-van-gegevens-tussen-pod-mi-en-dvz.html?cmp_id=7&news_id=2190&vID=130.

281 Privacycommissie, 2 juni 2009, *Beraadslaging 09/029*. (Informatie-uitwisseling na de toekenning van het niet-duurzaam verblijf voor EU-studenten en economisch niet-actieve EU-burgers). Privacycommissie, 7 juni 2011, *Beraadslaging 11/045 over de EU-studenten en hun familieleden*. (Informatie-uitwisseling tijdens de periode vóór de toekenning van hun niet-duurzaam verblijf). Privacycommissie, 7 juni 2011, *Beraadslaging 11/044 over de economisch niet actieve EU-burgers en hun familieleden*. (Informatie-uitwisseling tijdens de periode vóór de toekenning van hun niet-duurzaam verblijf). Privacycommissie, 5 april 2011, *Beraadslaging 11/031 over de economisch actieve EU-burgers en hun familieleden*. (Informatie-uitwisseling vóór en na de toekenning van het niet-duurzaam verblijf).

282 AVCB-VSGB, 17 februari 2012, *Uitwisseling van gegevens tussen POD MI en DVZ*. Beschikbaar op: www.avcb-vsbg.be/nl/uitwisseling-van-gegevens-tussen-pod-mi-en-dvz.html?cmp_id=7&news_id=2190&vID=130.

283 De Gewesten maken wel deel uit van de Adviesraad voor Buitenlandse Werknemers, die een niet-bindend advies geven bij regelgevende initiatieven.

284 Regeerakkoord van 1 december 2011, p. 29.

285 Ibid, p. 47.

Ook wijzigt het institutioneel kader voor vreemdelingen die een **zelfstandige beroepsactiviteit** in België willen uitoefenen. Tot op vandaag hebben de Gewesten hierin geen bevoegdheid. De Federale overheidsdienst Middenstand levert beroepskaarten af. Het regeerakkoord stelt een regionalisering van de bevoegdheid in het vooruitzicht en daarbij kan de *“zelfstandige die in één gewest een beroepskaart heeft gekregen (...) zijn activiteit niet in een ander gewest vestigen, maar er wel zijn activiteit uitoefenen”*²⁸⁶.

2.4. Een ‘blue card’ voor hooggekwalificeerde werknemers

Op 25 mei 2009 werd op Europees niveau de ‘blue card’ richtlijn aangenomen. Deze moest voor 19 juni 2011 in de nationale wetgevingen van de lidstaten worden omgezet. In België werd het wetsontwerp ter omzetting van de Europese ‘blue card’ richtlijn op 29 maart 2012 in de plenaire vergadering van de Kamer besproken en aangenomen.²⁸⁷ De ‘blue card’ is een verblijfs- en werkvergunning voor hooggekwalificeerd personeel uit derde landen, die moeten beschikken over hoge beroepskwalificaties, een arbeidsovereenkomst van tenminste één jaar en een bruto jaarloon dat anderhalf maal het gemiddelde bruto jaarloon moet bedragen²⁸⁸. De toekenning van deze kaart past binnen de doelstelling van de EU om de Europese markt aantrekkelijker te maken voor hooggeschoolde werknemers.

De tekst regelt de voorwaarden voor de toegang en het verblijf van hooggekwalificeerde derdelanders. Het wijzigt de wet van 15 december 1980 en voegt er een nieuw hoofdstuk²⁸⁹ over de hooggekwalificeerde werknemers aan toe. De regels voor de gezinshereniging, langdurig ingezetenen (houders van een ‘blue card’ zullen sneller toegang krijgen tot het statuut),

de afwezigheid van het grondgebied en de terugkeer worden afgestemd op de richtlijn. De afgiftemodaliteiten en –voorwaarden voor de Europese ‘blue card’ worden bepaald bij KB.²⁹⁰

De omzetting van de richtlijn wordt eveneens gerealiseerd door de wijziging van andere reglementaire teksten, waaronder het koninklijk besluit van 9 juni 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.²⁹¹ Dit valt onder de bevoegdheden van de minister van Werk en is uit te voeren door de gewesten. Het KB dient de procedure voor te schrijven om een werkvergunning te bekomen in het kader van de ‘blue card’.²⁹²

286 Ibid, p. 47.

287 Op moment van schrijven is de evocatieperiode voor de Senaat nog steeds lopende.

288 Artikel 5 van de richtlijn bepaalt dat de in aanmerking te nemen loondrempel minstens anderhalf maal het gemiddelde bruto jaarloon moet bedragen van de betrokken lidstaat. 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 Belgische wetgeving minder veeleisend dan de minimumnormen die de richtlijn oplegt. De blauwe kaart vervangt de arbeidskaart B niet, maar beide bestaan naast elkaar.

289 Met name “Hoofdstuk VII Hooggekwalificeerde werknemers- Europese blauwe kaart”.

290 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp van 21 februari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Artikel 15, DOC 53 2077/001.

291 Kamer van volksvertegenwoordigers, Memorie van toelichting, artikelsgewijze commentaar bij het Wetsontwerp van 21 februari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, DOC 53 2077/001.

292 Indien de derdelander aan bepaalde voorwaarden voldoet, zou hij op basis van een voorlopige arbeidsvergunning relatief eenvoudig een Europese blauwe kaart moeten bekomen. De houder van een blauwe kaart zou ook veel sneller het statuut van langdurig ingezetene verkrijgen.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: VERGRIJZING

1. Een stijgende levensverwachting en een dalend of stagnerend geboortecijfer

De vergrijzing van de Europese bevolking is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het samengaan van twee factoren: een stijgende levensverwachting en een dalend geboortecijfer. Sinds het einde van het tijdperk van de babyboomers (dat in de jaren '60 is begonnen), daalde het geboortecijfer sterk. De vruchtbaarheidsgraad, het gemiddelde te verwachten geboortes per vrouw,²⁹³ daalde in België van 2,56 in 1960²⁹⁴ naar 1,67 in het jaar 2000.²⁹⁵ In tegenstelling tot de meeste andere EU-lidstaten keerde deze trend zich in België vanaf het jaar 2000 door opnieuw licht te stijgen. Het Federaal Planbureau berekende de vruchtbaarheidsgraad voor vrouwen in België voor het jaar 2011 op 1,87 geboortes per vrouw en verwacht dat dit cijfer tot 2060 op hetzelfde niveau zal blijven.²⁹⁶ Opmerkelijk in deze context is dat deze stijging vooral betrekking heeft op vrouwen met de Belgische nationaliteit²⁹⁷ terwijl het – hogere – geboortecijfer van in België wonende buitenlandse vrouwen bijna op hetzelfde niveau gebleven is.²⁹⁸ Toch is de vruchtbaarheidsgraad nog altijd relatief laag.

Terwijl het geboortecijfer dus wellicht op lange termijn relatief laag blijft, stijgt de levensverwachting in de meeste geïndustrialiseerde landen als gevolg van een gestegen algemene welvaart en een betere gezondheidszorg. Het Federaal Planbureau berekende een stijging van de gemiddelde levensverwachting voor vrouwen (*mannen*) van 83,38 (78,16) jaar in 2011 naar 85,82 (81,87) in 2030 en 88,78 (86,24) in 2060.²⁹⁹ Andere organisaties (onder meer de Europese Commissie³⁰⁰) houden rekening met een nog grotere stijging van de gemiddelde leeftijd.. Het aandeel 65-plussers zal dus fors aangroeien. Volgens de verwachtingen van de parlementaire *Studiecommissie voor de vergrijzing*, zal het percentuele aandeel van deze bevolkingsgroep in de Belgische samenleving van 17.2% in 2010 naar 22.2% in 2030 en tot 24.8% in 2060 stijgen.³⁰¹

293 Zowel vrouwen met Belgische nationaliteit alsook vrouwen met een andere nationaliteit, wonende in België.

294 Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, *Focus 2006-1: De demografische veranderingen in de Europese Unie: de lage geboortecijfers als uitdaging*, Tabel 1, p.4. Beschikbaar op: www.rkw.be/NL/Documentation/.

295 Federaal Planbureau, *Persbericht*, 19 december 2011. Beschikbaar op: www.plan.be/.

296 Federaal Planbureau, *Bevolkingsvoorzichten 2010-2060*, Tabel: Demografische indicatoren van België. Beschikbaar op: www.plan.be/databases/demog_2011/CoefBelgNL.xls.

297 Deze gegevens laten echter niet toe een onderscheid te maken tussen de personen die Belg zijn bij geboorte en de personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen op grond van de procedures ter verkrijging van de Belgische nationaliteit. Voor een diepgaandere analyse aangaande dit demografisch proces, zie: Hoofdstuk V.

298 Het geboortecijfer van Belgische vrouwen steeg van 1,57 in 2000 tot 1,74 in de jaren 2006 tot 2008. Voor buitenlandse vrouwen steeg deze indicator maar van 2,47 tot 2,52.

299 Federaal Planbureau, *FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI), Bevolking - Demografische indicatoren 2010-2060*, Beschikbaar op: statbel.fgov.be/nl/. De berekeningen van de VN liggen iets lager en schatten de gemiddelde levensverwachting bij geboorte van Belgische vrouwen (mannen) in 2011 in op 82,8 (77,2) jaar en in 2060 op 87,8 (82,4) jaar. Beschikbaar op: United Nations Population Division, *World Population Prospects*, data.un.org/Data.aspx?q=life+expectancy&cd=PopDiv&cf=variableID%3a68. Voor meer informatie, zie ook: VN, *Country Profile: Belgium*, esa.un.org/unpd/wpp/Multiple-Figures/multiple-figures_1.htm.

300 Europese Commissie, *White Paper – An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, 16 februari 2012, p.2.

301 Hoge Raad van de Financien, *Studiecommissie voor de vergrijzing, verslag 2011*, Tabel 6, p.22. Beschikbaar op: www.plan.be/admin/uploaded/201107120844080.Rapport_CEV_NL.pdf.

2. Welke rol voor migratie?

De rol van migratie t.a.v. de vergrijzingsuitdaging speelt op verschillende vlakken: het aantal migranten, hun leeftijd maar ook hun actieve participatie op de arbeidsmarkt. Creatieve oplossingen zijn aangewezen

Naast de verhoging van de pensioenleeftijd en een eventuele stijging van de tewerkstellingsgraad van oudere werknemers, wordt migratie vaak als mogelijkheid aangehaald om de negatieve budgettaire gevolgen van de vergrijzing te verzachten. Is

dat zo, en onder welke voorwaarden?

Voorafgaand geven we nog mee dat al de hieronder voorgestelde cijfers statistische hypothesen weergeven, die bijgevolg van de reële (toekomstige) cijfers kunnen verschillen. De berekeningen die tot deze projecties leiden, zijn immers gebaseerd op verschillende parameters die voortdurend kunnen veranderen. Beleidswijzigingen zijn daar een voorbeeld van.

2.1. Welke rol voor migratie in de groei van de Belgische bevolking?

België vertoont een bevolkingsgroei ondanks relatief lage geboortecijfers, en dit als gevolg van migratie.³⁰² Het zijn het **natuurlijk saldo** (geboorte minus mortaliteit) en het internationaal **migratiesaldo** (immigratie minus emigratie) die samen de bevolkingsevolutie bepalen. Volgens de 'Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060' van het Federaal Planbureau vertoont België in 2011 een (*hypothetisch berekend*) natuurlijk saldo van 24.560 personen in vergelijking met een internationaal migratiesaldo van 64.755 personen. (Het Planbureau verstaat onder *internationale migratie* zowel binnenkomende buitenlanders inclusief EU-onderdanen als uit het buitenland terugkerende Belgen.) Het Planbureau berekende voor 2011 de aangroei van de bevolking op meer dan 88.081 personen.³⁰³ Twee derde van deze groei is bijgevolg op migratie terug te voeren.

302 Eurostat berekende de netto migratie (weerspiegelt het verschil tussen de zich in het land vestigende personen en de het land verlatende personen) in België op meer dan 89.300 personen in 2010. België hoort hier bij de Europese landen die op basis van migratie nog demografisch groeien. Naast België omvat deze groep ook Tsjechië, Denemarken, Griekenland, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Finland en Zweden. Beschikbaar op: epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/t/fc/Population_and_population_change_statistics_YB2012.xls.

303 Federaal Planbureau, FOD Economie – ADSEI, *Bevolkingsvooruitzichten, Loop van de bevolking van België 2010 -2060*, Beschikbaar op: statbel.fgov.be/nl/.

Het Planbureau houdt er in de huidige bevolkingsvooruitzichten (2010-2060) rekening mee dat de internationale migratiebeweging naar België - die de laatste jaren sterk steeg - nog licht zou blijven toenemen om in de jaren 2030 te stabiliseren op een jaarlijks peil van 138.000 personen.³⁰⁴

2.2. Een jonge migratie?

In het vergrijzingsdebat is niet alleen de grootte van de migratiestroom van belang, maar ook de leeftijd van de migranten. Een sterkere instroom van jongere migranten heeft immers rechtstreeks invloed op de kosten van de vergrijzing (d.i. een berekening die het Planbureau regelmatig doet). In 2009 waren er 56% van de instromende migranten tussen de twintig en veertig jaar oud. De min 20-jarigen vertegenwoordigden 22% van de immigratiebeweging.³⁰⁵

De leeftijd van migranten reflecteert zich ook in de vruchtbaarheidsgraad. In de laatste vooruitzichten zouden de migratiestromen in de komende periode hoger uitvallen dan eerder voorspeld (in de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060). Dit zou dan ook een positief effect hebben op de hypothetische vruchtbaarheidsgraad.

2.3. Een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van migranten als essentiële randvoorwaarde

De hypothese dat migratie de kost van de vergrijzing van de samenleving zou afremmen, staat of valt bij een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van de migranten, en breder van de vreemde bevolking of van de bevolking van vreemde herkomst.

De lage **arbeidsparticipatie** van derdelanders in België baart hier zorgen. In België werkt slechts 40,9% van

304 De internationale immigratie steeg van 89.052 personen in het jaar 2000 tot (berekende) 171.973 personen in 2011. Federaal Planbureau, FOD Economie – ADSEI, *op.cit.*

305 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migraties en Migrantenpopulaties in België. Statistisch en demografisch verslag 2010, 2011*, p. 48.

de derdelanders op beroepsleeftijd, terwijl het Europees gemiddelde op 60% ligt.³⁰⁶ Splitst men dit percentage tussen mannen en vrouwen op, dan verduistert het beeld nog meer – slechts 26,04% van de vrouwen op beroepsleeftijd participeert aan de Belgische arbeidsmarkt in vergelijking met 54,08% van de mannen.³⁰⁷ Naast de lage arbeidsparticipatie van derdelanders in vergelijking met Belgen, wijzen de statistieken ook op een kloof tussen de **werkloosheid** van mensen die in België zijn geboren en mensen die elders zijn geboren (inclusief onderdanen van andere EU-lidstaten). In België lag deze kloof in 2010 op 10,6%-punt, op 11%-punt in Spanje, 9,3%-punt in Finland en 9,2%-punt in Zweden in vergelijking met 6%-punt in Frankrijk en 4,3%-punt in Nederland.³⁰⁸ Er is ook een grote 20%-punt-kloof in de werkloosheid tussen jongere (20-29 jaar) allochtonen en hun autochtone leeftijdsgenoten.³⁰⁹

Een daadkrachtig beleid is nodig om deze situatie recht te trekken.³¹⁰ Het moet tevens een creatief beleid zijn omdat de redenen van deze kloof tussen allochtonen en autochtonen veelvoudig zijn, met name opleiding, erkenning van elders verworven competenties, diploma's en beroepservaring. Verschillende rollenpatronen spelen eveneens mee, alsook (mogelijke vormen van) discriminatie. Een beleid dat deze redenen voor de achterstelling van allochtonen op de Belgische arbeidsmarkt effectief tracht te bestrijden kan – ook met de hogere geboortecijfers van de betreffende bevolkingsgroep in het achterhoofd – als een duurzame maatregel worden beschouwd tegen de negatieve budgettaire implicaties van de vergrijzing. Wel moeten deze maatregelen in een groter geheel worden geplaatst. Onvoldoende participatie aan de arbeidsmarkt en werkloosheid zijn immers fenomenen die niet alleen voor de migrantenpopulatie gelden. Zo ligt de werkloosheid van jongeren in België – allochtoon

of autochtoon – aanzienlijk hoger dan het gemiddelde van de OESO-landen.³¹¹ Daarenboven wijst vooral Europa al sinds langere tijd op het feit dat in België de tewerkstellingsgraad van werknemers tussen 55 en 64 jaar met 37,3% bijzonder laag ligt in vergelijking met het Europees gemiddelde van 46%³¹² en het OESOGemiddelde van 54%.³¹³

306 De Europese Commissie wijst in het kader van het strategisch plan 'Europe 2020' uitdrukkelijk op dit lage percentage in België. Zie: Europese Commissie, *Aanbevelingen van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België*, p.5, beschikbaar op: ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/csr_belgium_nl.pdf.

307 N. Mussche, V. Corluy en I. Marx, *op.cit.*, p.7 en p. 44. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be/.

308 OECD, *Key Statistics on migration in OECD countries: Quarterly unemployment rates by gender and place of birth* (2011), www.oecd.org/. De data voor België liggen boven het Europese gemiddelde.

309 OECD, *Economic Surveys: Belgium*, 2011, p.7. Beschikbaar op: www.oecd.org/.

310 Zie ook: Hansen, Randall, 2012, *The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe*. Washington DC: Migration Policy Institute.

311 De OESO geeft de jongerenwerkloosheid in België in 2010 aan met 22,4% (OESO gemiddelde: 16,7%). OECD, *Employment Outlook 2011*, data. Beschikbaar op: www.oecd.org/.

312 Europees Jaar van actief ouder worden en solidariteit tussen de generaties 2012: Werkprogramma voor België, 23 november 2011, p.5. Beschikbaar op: europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?catId=986&clangId=nl.

313 OECD, *Employment Outlook 2011*, data. Beschikbaar op: www.oecd.org/.



III.4

MIGRATIE OM STUDIEREDENEN

A. CIJFERS

KADER 14. Migratie om studieredenen – bij wijze van inleiding

Voor het eerst wijdt het Centrum een apart onderdeel van het Jaarverslag Migratie aan ‘migratie om studieredenen’. ‘Migratie om studieredenen’ wordt begrepen als de migratie van derdelanders die gemachtigd zijn tot verblijf om in België hoger onderwijs te volgen of die daartoe officieel de toelating hebben gevraagd.³¹⁴

Deze studenten vormen een categorie bevoorrechte vreemdelingen, met dien verstande dat zij een specifieke wettelijke regeling toebedeeld krijgen (zoals dat ook geldt voor EU-burgers, vluchtelingen).³¹⁵

De voorwaarden waaraan de derdelander moet voldoen om gemachtigd te worden om in België te verblijven met het oog op hoger onderwijs worden bepaald in het artikel 58 van de wet van 15 december 1980: toegelaten zijn tot een door de overheid erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling en beschikken over voldoende bestaansmiddelen (samen met het geneeskundig attest en een uittreksel uit het strafregister).

Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden heeft hij ook het recht op verblijf. De kern van dat recht is dat studieredenen de hoofdbezig-

heid vormen. De vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden van artikel 58 heeft ook het recht om toegelaten te worden tot verblijf om de voorbereidende opleiding te volgen die voorafgaat aan de studies waartoe hij/zij werd toegelaten door de onderwijsinstelling.

Ofwel verblijft de vreemdeling in het buitenland en dan moet hij om de machtiging tot verblijf verzoeken via een Belgische diplomatieke post. Ofwel verblijft de vreemdeling al in België en wenst hij zijn verblijf in België verder te zetten om studieredenen. Dat kan via een statuutswijziging als de vreemdeling hier al wettig verblijft. Is dat laatste niet het geval, dan zal de vreemdeling moeten aantonen wat de buitengewone elementen zijn die verhinderen dat de aanvraag gebeurt vanuit het buitenland.

Derdelanders die naar België komen om er te studeren vormen dus een op zichzelf staande categorie van het vreemdelingenrecht. Er zijn ook een aantal specifieke kenmerken aan migratie om studieredenen verbonden, die voor een goed begrip en duiding van cijfers en recente ontwikkelingen van belang zijn:

1. In tegenstelling tot andere specifieke categorieën vreemdelingen (EU-burgers, vluchtelingen) in de wet van 15 december 1980, vloeiende het recht op verblijf zoals dat oorspronkelijk in die wet is geregeld niet rechtstreeks voort uit het verdragsrecht. Na het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere is er wel een Europees wetgevingsinstrument, een richtlijn, aangenomen.
2. Legale migraties van studenten zijn wettelijk beperkt in de tijd, maar worden statistisch en demografisch geregistreerd onder de internationale migraties omdat zij aanleiding geven tot een inschrijving in het Vreemdelingenregister. We kunnen deze migraties ook als een substantiële categorie terugvinden onder de eerste verblijfstitels (maar ook onder de visa) en ook onder de vreemde populatie.

314 In dit onderdeel wordt niet ingegaan op migratie om studieredenen (hoger onderwijs) door EU-burgers. EU-burgers hebben toegang tot elk erkend of gesubsidieerd onderwijs (niveau lager, middelbaar en hoger onderwijs) en kunnen zich op het vrij personenverkeer beroepen om daartoe in België te komen verblijven. Er wordt ook niet gesproken over migratie met het oog op het volgen van lager en middelbaar onderwijs. Derdelanders kunnen hiertoe in principe niet naar België migreren, tenzij zij of hun ouders op een andere basis het recht hebben in België te verblijven. Er wordt evenmin ingegaan op de verwante problematiek van erkenning van diploma's voor opleidingen (middelbaar of hoger onderwijs) die Belgen, EU-burgers en derdelanders in het buitenland volgden. Een erkenning is vaak nodig om in België hoger onderwijs te mogen aanvatten.

315 De algemene regeling, het gemeen verblijfsrecht, is vastgelegd in de artikelen 1 tot en met 39 van de wet van 15 december 1980. De bijzondere regelingen voor EU-burgers, studenten en vluchtelingen worden behandeld in de aanvullende en afwijkende bepalingen van de artikelen 40 tot en met 61 van de wet van 15 december 1980.

3. Studenten vormen ook een bijzondere categorie binnen de reglementering betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Enerzijds heeft de wettig verblijvende student de toelating om te werken en is hij vrijgesteld van het hebben van een arbeidskaart, mits hij zich beperkt tot het aangaan van een studen-

tencontract, wat strikte beperkingen in de toegelaten arbeidsduur met zich meebrengt. Anderzijds worden de wettig verblijvende familieleden van een student door diezelfde reglementering uitgesloten van het bekomen van de arbeidskaart C.

1. Eerste verblijfstitels

Sinds de korte tijd dat er cijfers over de eerste verblijfstitels in de EU-27 beschikbaar zijn, blijkt volgens de Eurostatgegevens dat migratie om studiegerelateerde redenen in de EU een stijgende tendens vertoont, van 18,0% in 2008 naar 21,8% in 2009. In 2010 bedraagt dit percentage voor de EU-27 20,2%.

België vertoont met 12,3% eerste verblijfstitels om studieredenen in 2009 een beeld dat enigszins afsteekt tegenover dat van z'n buurlanden (Duitsland: 25,7%, Frankrijk: 27,5%, Nederland: 17,6% en Verenigd Koninkrijk: 40,0%).

Ook in 2010 blijft dat beeld voor België behouden, met 8,44% eerste verblijfstitels om studieredenen tegenover 25,6% voor Duitsland; 31,9% voor Frankrijk; 19,33% voor Nederland en 37,05% voor het Verenigd Koninkrijk.

Eerste verblijfstitels die worden afgeleverd aan derdelanders die in België een verblijfstitel hebben bekomen om studieredenen werden voor het eerst gepubliceerd voor het referentiejaar 2009. Volgens die bron ontvingen in 2009 7.222 derdelanders een verblijfstitel om studieredenen.³¹⁶ Die 7.222 eerste verblijfstitels waren dus goed voor de genoemde 12,3% van alle eerste verblijfstitels die in België volgens de Eurostatgegevens in 2009 werden afgeleverd.

5.695 eerste verblijfstitels werden volgens de Eurostatgegevens in 2010 om studieredenen afgeleverd. Voor de interpretatie van deze Eurostatgegevens dient men rekening te houden met het feit dat België – in tegenstelling tot in 2009 – meer dan één vijfde van de eerste verblijfstitels onderbracht onder de noemer 'andere redenen'.

316 Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 25.

2. Cijfers over het lang verblijf van studenten in België

Aan de hand van de cijfers die de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) publiceerde in de activiteitenrapporten van 2007 tot en met 2010, krijgen we een beeld van het aantal machtigingen tot voorlopig verblijf (MVV) voor studies. Dat beeld wordt maar compleet wanneer gaandeweg ook gerapporteerd wordt over de aanvragen die door de diplomatieke en consulaire posten ambtshalve worden behandeld. De diplomatieke posten beschikken immers zelf over de bevoegdheid om ambtshalve MVV om studieredenen uit te reiken wanneer het dossier volledig is.

We maken gebruik van het meer globaal beeld dat de DVZ schetst vanaf het activiteitenverslag 2009 om ook de hierboven aangehaalde cijfers over die eerste verblijfstitels van 2009 beter te plaatsen.³¹⁷

317 DVZ, *Activiteitenrapport 2009*, p. 68. Beschikbaar op: www.dofi.fgov.be.

Tabel 9. Totaal aantal aanvragen machtigingen tot voorlopig verblijf (MVV) om studieredenen in 2009 (Bron: DVZ)

Totaal aantal aanvragen	Ambtshalve afgifte	Ambtshalve weigering	Afgifte DVZ	Weigering DVZ	In afwachting
8.777	5.247	604	1.457	1.330	139

De 1.457 afgiften na advies van de DVZ betreffen niet allemaal nieuwe machtigingen tot verblijf van studenten op grond van artikel 58 van de wet van 15 december 1980.³¹⁸

De definities die aan de basis liggen van de cijfers over de eerste verblijfstitels die worden opgemaakt aan de hand van de in het Rijksregister ingevoerde gegevens stemmen niet helemaal overeen met de cijfers voor de MVV. Sommige beslissingen die als MVV voor studieredenen worden gekwalificeerd door de DVZ, vallen bij de eerste verblijfstitels onder een andere categorie, bijvoorbeeld de gezinsherenigingen met een student (die vallen onder eerste verblijfstitels om ‘familiale redenen’). Anderzijds zijn er ook eerste verblijfstitels ‘studieredenen’ die niet het resultaat zijn van een MVV om studieredenen.³¹⁹

Nu we dit algemeen cijferkader hebben, schetsen we kort de evolutie van de cijfergegevens die kunnen worden opgemaakt aan de hand van de afgiften en weigeringen van afgiften die gebeuren op last van de DVZ.

318 Uitleg:

- 777 beslissingen zijn akkoorden op grond van artikel 58; 228 zijn akkoorden voor studenten aan privéscholen, via artikel 9 dus. Er zijn ook nog elf studenten middelbaar onderwijs en 301 gezinsherenigingen met studenten, evenals 140 beursstudenten.
- De 1.330 weigeringen na advies van de DVZ komen bovenop de 604 ambtshalve weigeringen die gebeuren en geregistreerd werden door de diplomatieke posten.
- 774 beslissingen zijn weigeringen op grond van artikel 58; 417 zijn weigeringen van studenten aan privéscholen, via artikel 9. Er zijn zestig weigeringsbeslissingen genomen ten aanzien van studenten middelbaar onderwijs en 75 gezinsleden van studenten. Ook werden vier beursstudenten geweigerd.
- De optelsom van 5.247 ambtshalve afgiften en 1.457 afgiften na advies van de DVZ brengt ons op 6.704 machtigingen tot verblijf om studie-gerelateerde redenen.

319 Onderichtingen voor het bijhouden van de informatiegegevens in het Rijksregister, FOD Binnenlandse Zaken, beschikbaar op: www.ibz.rn.fgov.be, p. 273: Niet-Europese student – Andere vorm van opleiding: niet-Europese vreemdelingen die naar België komen om een erkend programma van voortgezet onderwijs te volgen in het kader van een uitwisselingsprogramma dat ten uitvoer wordt gelegd door een door België erkende organisatie; een onbezoldigde stage te volbrengen in een onderneming van de openbare of particuliere sector of een openbare of particuliere instelling voor beroepsopleiding die door de lidstaat wordt erkend; een programma voor concrete solidariteitsactiviteiten te volgen op basis van een programma van een staat of van de Gemeenschap dat doelstellingen van algemeen belang nastreeft.

Tabel 10. Totaal aantal beslissingen tot afgifte en weigering, met of zonder advies van de Dienst Vreemdelingszaken (Bron: DVZ, Activiteitenverslagen 2007-2010)

	2007	2008	2009	2010
Art. 58	1.732	1.479	1.576	1.962
akkoord	671	851	777	858
weigering	1.050	615	774	1.064
opschorting	11	13	25	40
Art. 9	425	401	650	711
akkoord	118	172	228	232
weigering	306	228	417	466
opschorting	1	1	5	13
Middelbaar onderwijs	62	87	72	81
akkoord	5	18	11	26
weigering	56	69	60	52
opschorting	1	0	1	3
GH 10bis	272	215	415	278
akkoord	160	139	301	223
weigering	71	43	75	22
opschorting	41	33	39	33
Beursstudenten	37	56	144	35
akkoord	37	56	140	26
weigering	0	0	4	1
opschorting	0	0	0	8
Subtotalen Beslissingen				
akkoorden (A)	991	1.236	1.457	1.365
weigeringen (C)	1.483	955	1.330	1.605
opschortingen	54	47	70	97
Totaal DVZ	2.528	2.238	2.857	3.067
Ambtshalve afgifte dipl./cons. Post (B)			5.247	5.609
Ambtshalve weigering dipl./cons. Post (D)			604	543
Totaal Afgiften (A+B)			6.704	6.974
Totaal Weigeringen (C+D)			1.934	2.148

De afgiften en weigeringen op grond van artikel 9 betreffen machtigingen tot verblijf voor studenten die zich bij een privé-school inschreven

De betekenis van artikel 58 van de wet van 15 december 1980 werd eerder, in de inleiding bij de cijfers, toegelicht. De afgiften en weigeringen op grond van artikel 9 betreffen machtigingen tot verblijf voor studenten die zich bij

een privé-school inschreven. Ook ontvangen jaarlijks enkele studenten een machtiging tot verblijf met het oog op het volgen of voltooiën van middelbaar onderwijs. Het is niet duidelijk of dat is op grond van humanitaire redenen, dan wel als voorbereiding om hoger onderwijs in België te kunnen aanvaarden. Beursstudenten vormen ook een aparte categorie.

Tabel 11. Verdeling van de aanvragen naar nationaliteit, met of zonder advies van de DVZ (Bron: DVZ, Activiteitenverslag 2010) ³²⁰

Landen	Aantal aanvragen	Behandeld door DVZ	Ambtshalve behandeld door de diplomatieke of consulaire post
Kameroen	1.131	711	420
Marokko	1.006	309	697
VS	666	n.g.	n.g.
DR Congo	657	204	453
China	628	102	526

(n.g.: absolute cijfers niet gevonden in activiteitenverslag 2010)

Algerije komt ook voor in de top vijf van de belangrijkste nationaliteiten waarvoor de aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf behandeld werden door het bureau lang verblijf studenten (n = 147) . De VS komen dan weer voor in de top vijf van de belangrijkste nationaliteiten die de machtiging tot verblijf aanvragen, maar meer dan de helft van de dossiers die in de VS worden ingediend worden ter plaatse behandeld, zonder dat een advies wordt gevraagd aan de DVZ. In meer dan 95% van de gevallen wordt dit visum afgegeven.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

De richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (hierna: de richtlijn derdelanders studenten), moest uiterlijk op 12 januari 2007 worden omgezet. De eerste categorie, de studenten vormt een verplichtende categorie, de drie andere groepen vormen facultatieve categorieën. De richtlijn formuleert de algemene doelstelling om van de EU een wereldcentrum voor onderwijs te maken en hiervoor een gemeenschappelijk rechtskader tot stand te brengen.

Over de omzetting van de richtlijn heeft de Europese Commissie in 2011 verslag uitgebracht bij het Euro-

pees Parlement en de Raad.³²¹ Wat leren we uit dat verslag van 2011 van de Commissie over de toepassing van de richtlijn in België? België heeft enkel de bepalingen inzake de studenten omgezet en heeft geen specifieke termijnen vastgesteld voor de behandeling van aanvragen. De vergemakkelijking van de toelating van onderdanen van derde landen die aan EU-programma's ter bevordering van mobiliteit naar of binnen de EU deelnemen gebeurde onvoldoende. België heeft wel besloten om het recht op werken als zelfstandige toe te staan voor studenten.

321 Europese Commissie, *Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk*. COM/2011/0587 definitief.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

De richtlijn derdelanders studenten heeft tot nog toe niet geleid tot enige substantiële wijziging van de wet van 15 december 1980, dus ook niet met betrekking tot de kernvoorwaarden voor een verblijf om in België te komen studeren: een inschrijving aan een door de overheid erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling en het bewijs van voldoende middelen van bestaan.

Die middelen van bestaan werden voor het academiejaar 2011-2012 vastgelegd op minstens 588€ per maand.³²² Hier past het de link te leggen met het recht op werk. Met het oog op het bekomen van de eerste

machtiging tot verblijf kan de kandidaat-student zich nog niet beroepen op een mogelijk inkomen uit de principieel toegelaten arbeid. Maar dat kan wel vanaf de aanvraag tot verlenging van de machtiging. Als men zich niet beroept op een beurs, vermogen, of inkomen maar op de tenlasteneming door een garant, dan zal die garant een zeker inkomen moeten kunnen aantonen voor zichzelf (860€) en voor elke persoon die haar/hem reeds ten laste is (150€ per persoon ten laste), dit met het oog op de beoordeling van de draagkracht van de garant.³²³

322 Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, B.S. 2 september 2011, www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=2011-09-02&numac=2011000571#top.

323 Kruispunt Migratie en Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, 2011/11, 22 september 2011.

2.1. Gevolgen van de gewijzigde regelgeving inzake gezinshereniging

De meest ingrijpende veranderingen die voor vreemde studenten plaats vonden sinds de aanname van de richtlijn, betreffen de opeenvolgende hervormingen van het gezinsherenigingsrecht. Die hervormingen grepen ook in op de voorwaarden en procedures voor gezinshereniging die gelden voor gezinsleden van studenten. Voor een toelichting van de hervorming van het gezinsherenigingsrecht, zie Hoofdstuk III.2.

De belangrijke recente evoluties zijn de volgende: voortaan kan ook de aan een echtgenoot gelijkgestelde partner of de wettelijk samenwonende partner beroep doen op het gezinsherenigingsrecht. Gezinsleden van studenten moeten niet wachten tot de in België studerende partner/ouder gedurende één jaar gemachtigd is tot verblijf (zoals het ondertussen het geval is geworden voor derdelanders die partner zijn van een derderlander die in België gemachtigd is tot een verblijf van onbepaalde duur of gevestigd is). De potentieel meest ingrijpende verandering voor studenten op vlak van gezinshereniging, naast materiële en inkomensvereisten, is dat partners beiden 21 jaar oud moeten zijn.

2.2. Geplande hervormingen: overheveling naar de Gemeenschappen

Het regeerakkoord van 1 december 2011 kondigt een ingrijpende wijziging aan op het vlak van de studentenmigratie. Deze wijziging past binnen het institutioneel akkoord: de arbeidsmigratiecriteria zullen aan de Gewesten worden toevertrouwd en studietoegangs-criteria voor buitenlandse studenten aan de Gemeenschappen. Deze laatste bevoegdheidsoverdracht moet gebeuren *“zodat een beleid kan worden gevoerd dat aan de realiteit van de Gemeenschappen is aangepast”*. De afgifte van de verblijfstitels voor studenten blijft wel een federale bevoegdheid.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: HET STUDIEPROJECT, HOEKSTEEN VAN MIGRATIE OM STUDIEREDENEN

De bevoegdheidsoverdrachten op vlak van arbeidsmigratie en op vlak van studentenmigratie worden vaak in één adem genoemd. Het institutioneel akkoord legt op vlak van economische migratie een aantal principes vast: de werknemer die een arbeidskaart A in een van de Gewesten krijgt, kan op basis van diezelfde vergunning eveneens in de twee andere gewesten werken en de zelfstandige die in één gewest een beroepskaart heeft gekregen kan zijn activiteit niet in een ander gewest vestigen, maar er wel zijn activiteit uitoefenen. Er is ten aanzien van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers nog een werkzaam adviesorgaan waar federale en regionale overheden, samen met sociale partners, adviezen aan de federale overheid overleggen.

Op vlak van studentenmigratie is de tekst summierder: de Gemeenschappen worden bevoegd voor het uitreiken van een studietoekendingskaart en de federale overheid behoudt de bevoegdheid voor de toekenning van het verblijfsrecht.

Er zijn in het laatste decennium geen belangrijke nieuwe ijkpunten aangebracht voor het migratiebeleid met het oog op studie en er is ook geen adviesraad zoals voor arbeidsmigratie. Uit het besluit van 'Migreren om een diploma' past daarom misschien dit citaat om de actuele visies op studiemigratie te vatten: "*De Belgische overheden kunnen hun beleid ten opzichte van studentenmigratie clusteren rond de volgende strategische doeleinden – ontwikkelingssamenwerking, interculturele verrijking van de student en globale kenniseconomie. Zij blijven hun beleid van studiemigratie vooral richten op de eerste twee doelstellingen. Twee doelstellingen die elk een modelstudent kennen, respectievelijk de student als agent in de ontwikkeling van zijn of haar land en de mobiele student uitgestuurd door een buitenlandse universiteit. Deze ideaaltypes die een richtsnoer vormen voor het Belgische beleid van studiemigraties vertolken evenwel enkel de ambi-*

ties van beleidsmakers. Het (actief) Belgisch studiemigratiebeleid begeleidt deze studiemigraties vanuit deze beide types, maar individuen kan men niet herleiden tot administratieve categorieën. Individueel eisen steeds hun autonomie op. De finaliteit van het derde modeltype, de studiemigrant als kenniswerker in spe is minder eenduidig dan bij de ontwikkelingsagent of mobiele student, gezien binnen dit discours de territorialiteit van deze kenniswerker in spe in verregaande mate wordt genegeerd. De kenniswerker beweegt zich binnen een geliberaliseerde globale ruimte."³²⁴

Hoe een beleid er zal uitzien dat aan de realiteit van de Gemeenschappen is aangepast, zal de toekomst uitwijzen.

Een aandachtspunt is ook dat van de buitenlandse studenten die zich inschrijven in een onderwijsinstelling die niet georganiseerd, gesubsidieerd of erkend wordt door de overheid. Het gaat om 23% van de aanvragen in 2010 en 17% van de toegestane machtingen in 2010.³²⁵ Zij doen hun aanvraag via het artikel 9 van de wet van 15 december 1980 en de DVZ ziet toe op specifieke voorwaarden (bekwaamheid, continuïteit, belang van de studies, beheersing van de taal, financiële middelen, ...). Het is nog onduidelijk of het beleid ook op dat punt zal worden afgestemd op de nieuwe bevoegdheidsregeling.

Hogescholen en universiteiten die wel door de overheid georganiseerd, gesubsidieerd of erkend zijn, ontwikkelden specifieke modaliteiten voor inschrijvingen, bijvoorbeeld eigen specifieke inschrijvingsdata aan hun onderwijsinstellingen voor nieuwe vreemde

³²⁴ F. Caestecker, A. Rea, J. De Bock, M. Godin, M. Sacco, *Migreren voor een diploma, Studenten van buiten de Europese Unie in het Belgische hoger onderwijs*, 1^e druk, Leuven & Den Haag, Acco 2009, p. 178.

³²⁵ DVZ, *Activiteitenrapport 2010*, p. 77. Beschikbaar op: www.dofi.fgov.be.

Ook de bestaande mogelijkheden, voor studenten, om na afloop van de studies, onder meer als hogeschoolden, aansluiting te vinden met de arbeidsmarkt, zouden in deze reflecties geen blinde vlekken mogen vormen

studenten en werkten vaak louter intern een eigen visie en beleid uit. De overdracht aan de Gemeenschappen van deze bevoegdheid zal misschien tot meer afstemming leiden onder hogescholen en universiteiten binnen dezelfde Gemeenschap.

Factoren als toelatingsvoorwaarden, inschrijvingsgelden, de beoordeling van de gelijkwaardigheid van diploma's, zullen niet alleen bepalend zijn voor het beleid dat binnen de Gemeenschappen wordt gevoerd, maar kunnen ook sterke effecten hebben op studieloopbaan(her-)oriëntaties die in België gemachtigde studenten naar programma's in de andere gemeenschap leiden. Ook de bestaande mogelijkheden, voor studenten, om na afloop van de studies, onder meer als hogeschoolden, aansluiting te vinden met de arbeidsmarkt, zullen in deze reflecties geen blinde vlekken mogen vormen.³²⁶

Twee vragen zullen de overheden en onderwijsinstellingen zeker op hun pad vinden:

1. Hoe omgaan met personen voor wie studieredenen niet de werkelijke hoofdbezigheid vormen voor het verblijf waartoe ze gemachtigd werden? De contexten van zo'n situatie kunnen zeer uiteenlopend zijn. Er zijn persoonlijke en financiële situaties waarin een student zich niet meer in hoofdzaak op studies toelegt. Er zijn ook situaties van misbruik van het studentenstatuut, al dan niet door bemiddeling van tussenpersonen en -organisaties, waarbij oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van het statuut. Zeer diverse oogmerken doken in dit verband al op in het verleden.
2. Hoe omgaan met derdelanders studenten die door omstandigheden van zeer uiteenlopende aard hoger onderwijs volgen of wensen te volgen, maar die niet gemachtigd zijn tot verblijf en/of ook niet kunnen voldoen aan de voorwaarden om gemachtigd te worden tot verblijf om studieredenen?

326 Zie onder meer Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, 2011.

Centraal in beide kwesties stelt zich de geloofwaardigheid van het studieproject van de student, de wijze waarop dat door de onderwijsinstellingen kan beoordeeld of geattesteerd worden en de manier waarop de overheid dat beoordeelt.

EXTERNE BIJDRAGE

Het migratiebeleid rond studenten uit derde landen in België: evenwichtsoefening tussen aantrekking, selectie en controle

Marie Godin, Onderzoekster verbonden aan de Groupe d'Etudes sur les Relations ethniques, les Migrations et l'Egalité (GERME) – Université Libre de Bruxelles

Van 28 april tot 16 juli 2011 liep in de ULB de tentoonstelling "Les voyageurs du savoir: partir pour un diplôme"³²⁷. Het publiek kreeg er een idee van het traject dat studenten uit Afrika, Azië of Zuid-Amerika hadden afgelegd vooraleer ze in het hoger of universitair onderwijs in Franstalig België waren terechtgekomen. Aan de hand van een aantal getuigenissen en foto's op 'menselijke schaal', schetst de tentoonstelling het verhaal van verschillende studenten om het imago van 'schijnstudent', dat hen al te vaak wordt opgekleefd, te nuanceren. Op basis van cijfers groeit bij de bezoeker het besef dat de feiten enigszins anders zijn. Zo was de studentenpopulatie een aantal jaar geleden nog hoofdzakelijk afkomstig uit derde landen, terwijl het nu meestal om studenten uit EU-landen gaat. Deze gewijzigde samenstelling van de studentenbevolking luidt een nieuw tijdperk in. Dat is het gevolg van de versnelde Europese integratie na Bologna enerzijds, en van de economische mondialisering anderzijds die de grenzen tussen 'de kenniswereld' en de 'markt' langzaam doet vervagen.

De klassieke migratie van buitenlandse studenten uit het Zuiden, die aanvankelijk als een soort ontwikkelingssteun was opgevat, moet intussen wijken voor het nieuwe model van de Europese en internationale mobiele student.³²⁸ Eind de jaren '80 is men de studentenmigratie vanuit ontwikkelingslanden als 'verdacht' gaan beschouwen, als een zwakke schakel in de grenscontrolesystemen. De voorwaarden

327 De commissarissen van de tentoonstelling zijn Ahmed Medhoune, directeur van het 'Département des services à la communauté universitaire' van de ULB en Andrea Rea, directeur van de 'groupe d'Etudes sur les relations ethniques, les migrations et l'Egalité' (GERME) aan de ULB. Initiatiefnemer was ULB Culture, in samenwerking met GERME en met Schola ULB.

328 M. Godin en A. Rea, 2011, "Nouvelles logiques de migration et de mobilité. Les étudiants étrangers en Belgique", in Leclerc-Olive, Michèle, Scarfo Ghellab, Grazia et Wagner, Anne-Catherine (dir.), *Les mondes universitaires face au marché. Circulation des savoirs et pratiques des acteurs*, Paris, Karthala, pp. 49-62.

voor studenten om een studievizum of een verlenging van hun B.I.V.R. te bekomen worden vanaf dan strenger, vooral wanneer het gaat om de bestaansmiddelen. Behalve een striktere migratiepolitiek heeft ook het aangepaste beleid van de Franse Gemeenschap ter financiering van buitenlandse studenten voor een geleidelijke daling van het aantal studenten uit ontwikkelingslanden gezorgd. Het verhoogde inschrijvingsgeld en de lang niet altijd transparante vrijstellingsprocedures, waren de belangrijkste economische struikelblokken waardoor studenten uit het Zuiden, die niet voor een studiebeurs in aanmerking kwamen, steeds minder toegang kregen tot studies.

De afgelopen twee decennia doen universiteiten er alles aan om meer buitenlandse studenten aan te trekken en op die manier hun internationalisatiegraad op te krikken (essentieel criterium in de toonaangevende Shanghai-ranking van internationale universiteiten en in andere gelijkaardige rangschikkingen). Deze concurrentiestrijd tussen instellingen noopt die laatste ertoe hun opleidingsaanbod te diversifiëren door bijvoorbeeld meer programma's in het Engels aan te bieden om op die manier studenten uit de hele wereld, die over voldoende financiële middelen beschikken, aan te trekken. Bovenop die marktlogica's, waarbij de wet van vraag en aanbod de wedloop tussen onderwijsinstellingen in de hand werkt, komt nog de sterkere concurrentie op de Europese arbeidsmarkt om hooggeschoolden aan te trekken. Binnen de geglobaliseerde kenniseconomie gaan de Europese instellingen studenten uit niet EU-landen steeds meer als potentieel gekwalificeerde arbeidskrachten beschouwen. De Europese Commissie³²⁹ dringt er bij de lidstaten trouwens op aan hun nationale wetgeving te versoepelen en opgeleide studenten de kans te geven hun verblijfstitel te wijzigen om later als gekwalificeerde arbeidskracht de stap naar de arbeidsmarkt te kunnen zetten. In tegenstelling tot een aantal van zijn buurlanden heeft België in het kader van de vrijmaking van de arbeidsmarkt van de categorie 'buitenlandse studenten' uit derde landen nog geen specifieke doelgroep gemaakt. Bovendien zijn er voorlopig nog weinig raakvlakken tussen het beleid inzake studentenmigratie en het beleid rond migratie en tewerkstelling.

Gelet op de toenemende liberalisering van het onderwijsbeleid gekoppeld aan het Europese arbeidsmarktbeleid, en op het steeds strengere migratiebeleid, krijgen studenten met

beperkte financiële middelen uit ontwikkelingslanden het steeds moeilijker om hun studies in België voort te zetten. Toch bestaat er nog zoiets als een morele en politieke plicht tegenover zij die willen bijleren. Ondanks hun steeds geringer wordende speelruimte mogen universiteiten zich niet volledig door een marktlogica laten leiden.



329 Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, aan de Raad, aan het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Globale benadering van migratie en mobiliteit (SEC(2011) 1353 definitief). Brussel, 18 november 2011.



III.5

REGULARISATIE VAN VERBLIJF

A. CIJFERS

1. Inleiding

Ook al moeten machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland worden aangevraagd, toch voorziet *artikel 9bis* van de wet van 15 december 1980 ook in de mogelijkheid om zo'n aanvraag in "buitengewone omstandigheden" vanop het Belgisch grondgebied in te dienen. Dit artikel is de basis waarop machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen kunnen worden uitgereikt. *Artikel 9ter* voorziet overigens ook in de mogelijkheid een aanvraag tot machtiging tot verblijf om medische redenen in te dienen.³³⁰ Artikels 9bis en 9ter, die op 1 juni 2007 in werking zijn getreden, vervangen het vroegere *artikel 9,3* van de wet van 1980 (medisch + humanitair).

KADER 15. Gegevensbronnen over regularisaties om humanitaire en medische redenen³³¹

De procedure bepaalt dat regularisatie-aanvragen op grond van artikel 9bis eerst moeten worden ingediend bij de gemeente waar de aanvrager verblijft. Na een positieve controle van de effectieve verblijfsplaats van de vreemdeling stuurt de gemeente het dossier door naar de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die belast is met de behandeling ervan.³³² Tussen het indienen van de aanvraag bij de gemeente en het doorsturen van het dossier naar de DVZ kan er dus wat

tijd verlopen. De jaarlijks door de DVZ³³³ gepubliceerde gegevens – op basis waarvan de hier voorgestelde statistische analyses zijn uitgevoerd – verwijzen naar het jaar waarin de DVZ de aanvragen ontvangt, en niet naar de datum van het indienen van de aanvraag bij de gemeente. Dit probleem bestaat niet voor de aanvragen om medische redenen (op grond van artikel 9ter), die rechtstreeks bij de DVZ worden ingediend.

In 2009 heeft de regering een aantal regularisatiemaatregelen genomen, op basis van de **instructie van 26 maart 2009 en die van 19 juli 2009**.³³⁴ Die laatste bevatte zowel tijdelijke als permanente criteria. Op basis van de door de DVZ gepubliceerde gegevens is het niet mogelijk een onderscheid te maken tussen dossiers die zijn ingediend op basis van tijdelijke criteria enerzijds en de "gewone" aanvragen anderzijds.³³⁵ Voor de analyse van de gegevens houden we rekening met de **regularisatiecriteria** uit beide instructies. De instructie van 19 juli 2009 mag dan enkele maanden later door de Raad van State zijn vernietigd,³³⁶ toch wordt nog steeds naar de criteria verwezen. Ze worden immers nog altijd toegepast.

330 De wetgever heeft daarvoor een aantal objectieve criteria vastgelegd: onder andere, de aanwezigheid en de graad van ernst van een ziekte; de mogelijkheid om in het land van herkomst al dan niet een passende medische behandeling te krijgen en de toegang tot die behandeling. Hoewel verblijf om medische redenen (artikel 9ter van de wet van 15 december 1980) een vorm van internationale bescherming is geworden, worden de cijfers hierover in dit onderdeel besproken (A. Cijfers). De reden is dat registratie van deze gegevens niet volledig los kan worden gezien van de regularisaties op grond van artikel 9bis. Voor het vervolg van de bespreking inzake medisch verblijf, zie: Hoofdstuk III.1.

331 Voor meer uitleg over de methodologische bekommernissen bij de analyse van regularisatieverzoeken verwijzen we naar het Jaarverslag Migratie 2010, p. 83 e.v. Hier hernemen we enkele aspecten.

332 Enkel de activiteit van de Dienst Humanitaire Regularisaties wordt hier bestudeerd. Het is zo dat behalve de Dienst Humanitaire Regularisaties andere diensten binnen de DVZ beslissingsbevoegdheid hebben inzake regularisatie (zoals de Dienst Gezinshereniging of de Dienst Lang Verblijf).

333 De gegevens voor 2011 zijn beschikbaar op de website van de DVZ via volgende link: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/SRH11.pdf>.

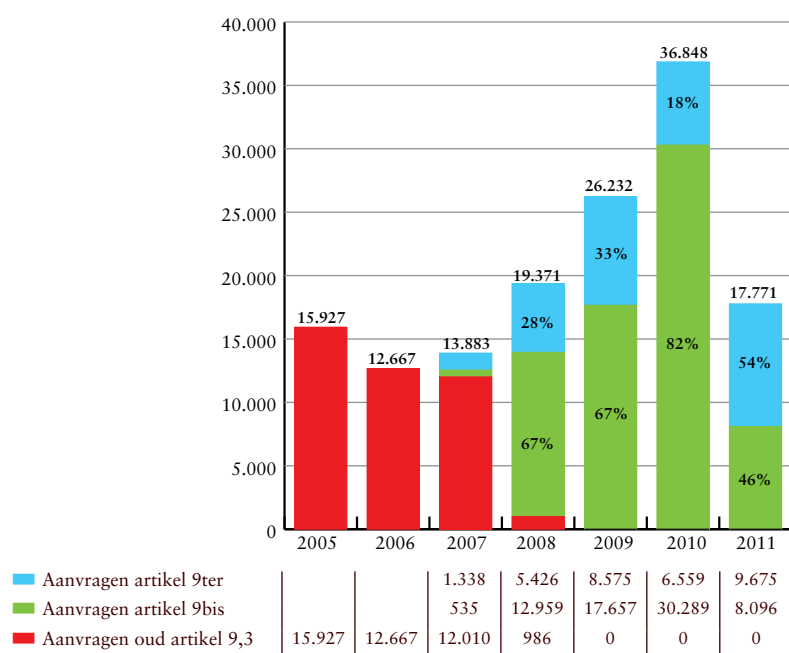
334 Zie: *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 76-87 en *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 95-98.

335 De betrokkenen moesten niet noodzakelijk een nieuwe aanvraag indienen op basis van de instructie. Ze hadden ook de mogelijkheid een vorige aanvraag te actualiseren.

336 Bij arrest van 11 december 2009. Voor meer details in dit verband, zie: *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 76-87 en *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 95-98.

2. De invloed van de instructie op het aantal ingediende regularisatieverzoeken

Figuur 24. Evolutie van het aantal regularisatie-aanvragen per procedure (uitgedrukt in dossiers), 2005-2011 (Bron: DVZ. Berekeningen: S.Vause, UCL)



T.a.v. 2010 daalde het aantal regularisatieverzoeken sterk in 2011 en wijzigde ook de verhouding tussen het aantal aanvragen om medische en om humanitaire redenen

opvallend sterke daling van het aantal (bij de DVZ ingediende) aanvragen vast. Zo bedroeg het aantal aanvragen in 2010 nog 36.848. In 2011 waren dat er nog amper 17.771, minder dan de helft van het jaar daarvoor. Deze sterke daling van de aanvragen kan niet los worden gezien van de instructies inzake regularisatie, waarvan bepaalde tijdelijke criteria enkel tussen 15 september 2009 en 15 december 2009 konden worden ingeroepen.³³⁷ In 2011 sluiten de statistieken redelijk goed aan bij wat in 2008 kon worden vastgesteld, met gemiddeld 1.481 aanvragen per maand in

2011 t.a.v. 1.614 in 2008.³³⁸ Anderzijds is de verdeling van de aanvragen om humanitaire of medische redenen in 2011 sterk gewijzigd: terwijl aanvragen om medische redenen in de drie voorgaande jaren minder dan een derde van het totale aantal aanvragen bedroeg, is dit in 2011 meer dan de helft. Deze nieuwe verdeling tussen aanvragen om humanitaire en die om medische redenen, tekende zich reeds in het laatste trimester van 2010 af.³³⁹

Voor een correcte analyse moet deze gewijzigde verhouding samen worden bekeken met de absolute cijfers. De gewijzigde verhouding tussen 2010 en 2011 houdt immers ook verband met het zeer 'atypische'³⁴⁰ jaar 2010, gezien de instructie. Een blik op de evolutie van de 9ter-verzoeken in absolute cijfers, toont inderdaad een forse stijging tussen 2010 en 2011. Daarnaast

³³⁷ DVZ, *Activiteitenrapport 2010, 2011*. Beschikbaar op: www.dofi.fgov.be.

³³⁸ Over de twee jaar gedekt door de campagne (2009-2010) lag het maandelijks gemiddelde hoger dan 2.600 aanvragen.

³³⁹ DVZ, *Activiteitenrapport 2010, 2011*. Beschikbaar op: www.dofi.fgov.be.

³⁴⁰ Men kan zich de vraag stellen of er van 'typische' jaren sprake is (als referentiejaar), gezien de artikels 9bis en 9ter slechts van kracht zijn sinds 1 juni 2007, en de jaren 2009 e.v. vertekend zijn door de instructie.

valt op dat er tussen 2009 en 2010 een sterke daling was. Het jaar 2010 springt er op die manier uit, want uitgezonderd voor 2010 stellen we een constante stijging vast in het aantal 9ter-verzoeken. Tegelijk waren

2009 en in het bijzonder 2010 ‘atypisch’ voor wat betreft het aantal 9bis-verzoeken: er werd een sterke stijging geregistreerd bij de DVZ naar aanleiding van de instructie. In 2011 zien we een sterke terugval.

3. Beslissingen op humanitaire en medische gronden

Tabel 12. Aantal positieve en negatieve beslissingen (uitgedrukt in dossiers), 2005-2011 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)³⁴¹ N.B.: Med. = Medisch; Hum. = Humanitair

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Beslissingen	10.971		13.399		18.957		22.531		15.152		28.216		30.736	
Positieve beslissingen	5.422		5.392		6.256		4.995		7.194		15.426		7.002	
	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.
	236	5.186	392	5.000	2.100	4.156	1.576	3.419	466	6.728	1.124	14.302	364	6.638
Negatieve beslissingen of uitsluitingen	5.549		6.024		9.109		14.610		6.195		7.897		20.749	
Aanvragen zonder voorwerp	N/A		1.983		3.592		2.926		1.763		4.893		2.985	

Behalve het aantal *aanvragen* worden ook jaarlijks de statistieken over de genomen *beslissingen* gepubliceerd (Tabel 12). De analyse die volgt is gebaseerd op de cijfers 2011 die beschikbaar zijn op de website van de DVZ, maar in dit rapport wordt een evolutie doorheen de jaren gegeven en worden de cijfers op een andere manier opgedeeld. In het document van de DVZ is een opdeling te vinden volgens het wetsartikel waarop de aanvraag werd ingediend en daarna volgens verschillende motieven. Hieronder wil het Centrum binnen deze verschillende motieven de genomen beslissingen kunnen opdelen naargelang de grond voor de regularisatie medisch of humanitair was. De driedubbele wettelijke basis wordt daarom samengenomen en de positieve beslissingen worden terug uitgesplitst volgens de beslissingsgrond. Als we het hebben over medische redenen betreft het naast 9ter-beslissingen ook een beperkt aantal 9,3-beslissingen waaraan medische redenen ten grondslag lagen en een handvol 9bis-beslissingen waar eveneens het medisch motief beslissend was. Voor beslissingen om humanitaire redenen gaat het voornamelijk over 9-bis

beslissingen, aangevuld met de 9ter en 9,3-beslissingen die positief werden beslist omwille van humanitaire redenen.

In 2011 heeft de DVZ 30.736 beslissingen genomen (9bis + 9ter + 9,3), 8% meer dan in 2010 en bijna 30% meer dan in 2008. Het aantal dossiers dat over een periode van twaalf maanden werd behandeld, is toegenomen. Het ziet er evenwel niet naar uit dat dit tot een hoger aantal regularisaties heeft geleid. Van alle in 2011 genomen beslissingen waren er 7.002 (zo'n 25%³⁴²) gunstige beslissingen, terwijl dit in de jaren 2009 en 2010 nog meer dan de helft was. Ook bij de interpretatie van die veranderingen moet rekening worden gehouden met de tijdelijke regularisatiecriteria, die worden weergegeven in de voor 2009 en 2010 voorgestelde cijfers. In 2008 bedroeg het aantal positieve beslissingen op het totaal van alle genomen beslissingen³⁴³, ook 25%. Verschillend van 2008 is echter het aandeel positieve beslissingen op medische gronden binnen het aantal positieve beslissingen. Waar

³⁴¹ In 2005 waren er nog geen afzonderlijke statistieken beschikbaar voor de 'aanvragen zonder voorwerp'.

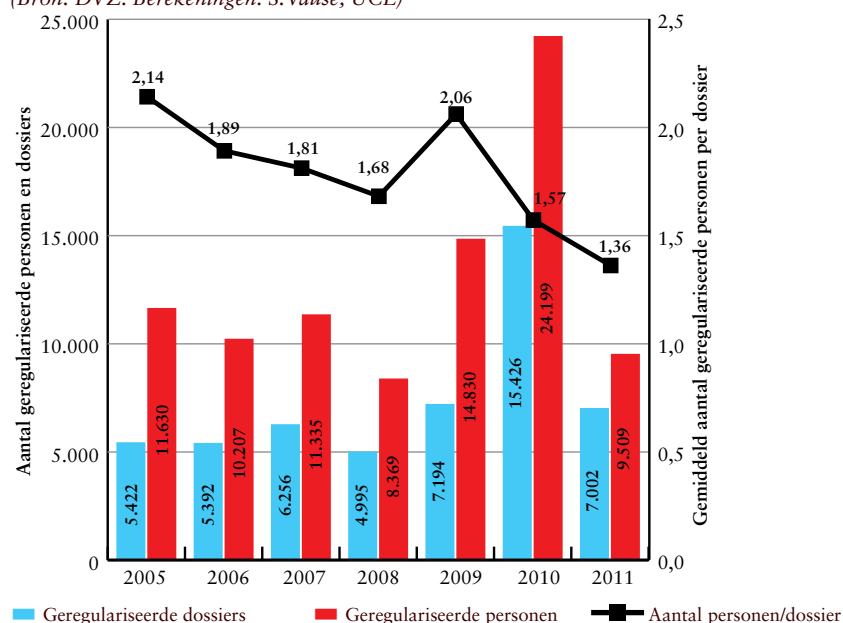
³⁴² Percentage berekend ongeacht de aanvragen zonder voorwerp, dus 'positieve beslissingen/totale beslissingen'.

³⁴³ Zie vorige voetnoot.

dit in 2008 nog 46% bedroeg, is dit in 2011 teruggevallen op 5,5%, ongeveer hetzelfde niveau als in 2005-2006. Ook zien we in het aantal negatieve beslissingen een hoog aandeel beslissingen in kader van verzoeken 9ter, met name 45%. Beslissingen tot onontvankelijkheid voor de medische aanvragen op grond van artikel 9ter nemen 25,3% van het totaal aantal negatieve beslissingen in. Vraag is natuurlijk of de hervorming eind 2010 inzake nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden (standaard medisch attest, bewijzen identiteitsdocumenten,...) al een rol speelt in deze verhoogde cijfers. Dit moet verder worden opgevolgd.

Aanvragen en beslissingen kunnen overigens ook verwijzen naar *dossiers*, die zelf betrekking kunnen hebben op verschillende *individuen*. Figuur 25 geeft de evolutie weer van het aantal jaarlijks geregulariseerde dossiers, en van het overeenkomstige aantal geregulariseerde personen. Zo hebben de 7.002 geregulariseerde dossiers van 2011 gezorgd voor de regularisatie van 9.509 vreemdelingen. Met zo'n 1,36 geregulariseerde personen per dossier in 2011 stellen we de laatste jaren een opvallende daling vast.

Figuur 25. Evolutie van het aantal dossiers en door de Dienst Humanitaire Regularisaties geregulariseerde personen, 2005-2011
(Bron: DVZ. Berekeningen: S.Vause, UCL)



4. Belang van duurzame lokale verankering als criterium van humanitaire regularisatie

Tot in 2008 was het voornaamste criterium waarvoor op grond van humanitaire redenen ingediende aanvragen tot een regularisatie leidden, de vaststelling van een *lange asielpprocedure*. In 2005 (Tabel 13) werd dit criterium in 88,8% van de positieve beslissingen ingeroepen. Dit hoge percentage was het gevolg van een aanzienlijke toestroom van asielaanvragen in de jaren 1999-2002 en de toepassing van het “LIFO” (Last In, First Out) principe, waardoor de meest recente aanvragen prioritair werden behandeld.³⁴⁴ De laatste tijd is het belang van dit criterium steeds meer afgenomen, waardoor het in 2008 nog amper 43% van de positieve beslissingen uitmaakte. In 2009 werd dit criterium van lange duur van de procedure aangevuld met een tweede criterium, die een *lange beroepsprocedure voor de Raad van State* dekt, en een *lange behandelingstijd van de aanvragen die zijn inge-*

diend op grond van het vroegere artikel 9,3. Samen bedroegen beide criteria niet meer dan 40,7% in 2009 en 18,9% in 2010. In 2011 waren die nog amper goed voor 10,3% van de positieve beslissingen.

Sinds 2009 is *duurzame lokale verankering* (tijdelijk criterium ingevoerd door de instructie van 19 juli 2009) het meest gehanteerde criterium bij regularisaties. In 2011 werden meer dan vier op de tien positieve beslissingen op grond van dit criterium genomen. De statistieken uit 2011 wijzen op nog een andere verandering: in 2009 waren er bij de invoering van dit nieuwe criterium amper regularisaties *op basis van duurzame lokale verankering op grond van werk*, terwijl deze intussen steeds meer aan belang zijn gaan winnen. Hierbij moet worden opgemerkt dat een dergelijke vaststelling ten dele te verklaren is door de werkwijze van de DVZ, waarbij bepaalde dossiers sneller werden behandeld dan andere.

344 DVZ, *Activiteitenrapport 2008, 2009*. Beschikbaar op: www.dofi.fgov.be.

Tabel 13. Verdeling van de humanitaire regularisaties volgens het criterium (uitgedrukt in dossiers), 2005-2011³⁴⁵ (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)

Criterium regularisatie	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Ouder van een Belgisch kind	227	4,4%	430	8,6%	353	8,5%	636	18,6%	766	11,4%	747	5,2%	409	6,2%
Duur asielpprocedure	4.604	88,8%	3.613	72,3%	2.849	68,6%	1.469	43,0%	1.336	19,9%	1.348	9,4%	430	6,5%
Duur van de asielpprocedure voor De Raad van State en/of behandelingstermijn 9,3									1.401	20,8%	1.359	9,5%	228	3,4%
Gezinsmaatregelen maart 2009									955	14,2%	547	3,8%	81	1,2%
Duurzame lokale verankering									1.617	24,0%	7.939	55,5%	2.910	43,8%
Regularisatie op basis van werk									18	0,3%	826	5,8%	1.394	21,0%
Andere humanitaire regularisaties	355	6,8%	957	19,1%	954	23,0%	1.314	38,4%	635	9,4%	1.536	10,7%	1.186	17,9%
Totaal	5.186		5.000		4.156		3.419		6.728		14.302		6.638	

345 De categorie ‘Andere humanitaire regularisaties’ is de restcategorie die volgens de DVZ de gevallen die niet onder één van de vastgelegde criteria kunnen ondergebracht worden herneemt. In deze categorie vindt men ook de geregulariseerde dossiers tussen 2005 en 2008 op basis van de ‘omzendbrief voor de Afghanen’. Vanaf 2009 brengen we hier ook de volgende criteria onder: Ouder van een minderjarig EU kind, leden van familie (brede zin) van EU-burger, vreemdeling die geen recht op terugkeer kan invoeren, echtgenoten die geen gezinshereniging kunnen invoeren noch kunnen verwijderd worden naar hun land van herkomst, in België pensioengerechtigde vreemdeling die zijn recht op verblijf verloren heeft en arbeidsvergunning in andere contexten (in 2009 zijn dit vier dossiers; in 2010 52; in 2011 156).

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

Het EU-beleidskader inzake regularisatie bleef tot hiertoe eerder beperkt in vergelijking met andere migratiedomeinen. Er bestaan over deze materie geen substantiële regels of aanstalten tot harmonisatie.³⁴⁶ Bijgevolg hebben de lidstaten veel ruimte om op nationaal niveau al dan niet maatregelen te nemen.

Hoewel er in het algemeen bij de meeste EU-lidstaten sterke weerstand bestaat tegen regularisatiepraktijken, zijn deze wel wijdverspreid. Dit bleek onder meer uit een vergelijkende studie die in 2009 in opdracht van de Europese Commissie werd uitgevoerd.³⁴⁷ Wel is het zo dat regularisatiepraktijken niet altijd als dusdanig worden benoemd (m.a.w. ze bestaan onder verschillende noemers) en er worden niet overal systematisch data over bijgehouden.

De tweespalt tussen de politieke weerstand enerzijds en de praktijk anderzijds weerspiegelt zich ook in de weinige passages die hierover te vinden zijn in EU-beleidsdocumenten. Het **Stockholm-programma**³⁴⁸, het meerjarenprogramma 2010-2014 inzake Justitie en Binnenlandse zaken, beoogt in dat verband enkel een *“betere uitwisseling van informatie over nationale ontwikkelingen op regularisatiegebied, zodat er samenhang is met de beginselen van het Europees pact inzake immigratie en asiel”*. Dit pact³⁴⁹ is een politiek document dat in 2008 tot stand kwam onder Frans Voorzitterschap. Het spreekt zich uit tegen ‘algemene’ regularisaties, wel kunnen geval-per-geval regularisaties. De formulering kwam na veel discussie tot stand: *“In dit verband komt de Europese Raad overeen [...] in*

het kader van de nationale wetgeving, om humanitaire of economische redenen, individuele gevallen te regulariseren en niet over te gaan tot algemene regularisaties”.

De **terugkeerrichtlijn**³⁵⁰ – die tegen december 2010 in nationaal recht moest worden omgezet – bevat een bepaling over regularisatie: *“De lidstaten kunnen te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven”* (artikel 6,4). Als er tegen een individu een SIS-melding zou bestaan bij een andere lidstaat, heeft de lidstaat die een verblijfstitel wil afleveren wel de verplichting eerst de andere lidstaat te consulteren, en dit op grond van artikel 25 van de Schengen-Conventie.³⁵¹

Inzake de verordening die de lidstaten verplicht een reeks migratie- en asielstatistieken over te maken aan Eurostat³⁵², is er geen aparte categorie voorzien voor eerste verblijfstitels die werden afgegeven in het kader van een regularisatie. Wel worden eerste verblijfstitels onder meer doorgegeven volgens het verblijfsmotief waarop ze werden afgeleverd (humanitaire redenen, studieredenen, redenen in verband met bezoldigde arbeid, andere redenen, ...). In het geval een lidstaat een maatregel neemt die een grote regularisatie inhoudt, geldt hierover wel de algemene **informatieverplichting** aan de Europese Commissie en de andere lidstaten voor zover de maatregel *“aanzienlijke gevolgen [...] [kan] hebben voor diverse lidstaten of voor de EU als geheel”*.³⁵³

346 S. Peers, *EU Justice and Home Affairs*, Third Edition, Oxford EU law library, 2011, pp. 567-568.

347 Zie: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Regime-Regularisations in Europe. Study on the practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, 2009. Beschikbaar via: <http://research.icmpd.org/1184.html>. Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 99 e.v.

348 Europese Raad, *Het Programma van Stockholm. Een open en veilig Europa en ter bescherming van de burger*, 2009, Publicatieblad van de EU: 2010/C 115/01.

349 Europese Raad, *Europees Pact over Asiel en Migratie*, 24 september 2008, 13440/08.

350 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

351 S. Peers, *op.cit.*

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

353 Art. 2,1 van beschikking 2006/688 van de Raad van 5 oktober 2006 betreffende de instelling van een mechanisme voor wederzijdse informatie over maatregelen van de lidstaten op het gebied van asiel en immigratie.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Instructie van 19 juli 2009 en huidige praktijk

Zoals eerder werd aangegeven (zie A. Cijfers), worden zogenaamde regularisaties van verblijf in België afgeleverd op grond van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980: ‘in buitengewone omstandigheden’ kan een dergelijk verzoek vanuit België worden ingediend i.p.v. uit het land van herkomst. De wet verduidelijkt evenwel niet hoe deze buitengewone omstandigheden moeten worden begrepen. De minister heeft daardoor een ruime beoordelingsbevoegdheid. Na een lange politieke discussie goot de regering in 2009 een reeks criteria in een zogenaamde instructie³⁵⁴ aan de DVZ.

Deze instructie van 19 juli 2009 is niet alleen van belang bij de analyse van de cijfers, maar staat ook nog steeds centraal in de recente ‘Belgische ontwikkelingen’ inzake regularisatie. De instructie bevat een reeks regularisatiecriteria waaronder een tijdelijke maatregel voor personen die ‘duurzaam lokaal verankerd’ zijn in België. Op 9 december 2009 werd de instructie door de Raad van State vernietigd met de argumentatie dat “*de bestreden instructie het mogelijk maakt dat vreemdelingen die zich in de omschreven voorwaarden bevinden ervan ontslagen worden aan te tonen dat er in hun geval buitengewone omstandigheden zijn, terwijl enkel de wetgever dit vermag te doen*”³⁵⁵. De toenmalige staatsecretaris voor Asiel en Migratiebeleid, Melchior Wathelet, verklaarde na het arrest dat hij de rechtszekerheid voor de verzoekers zou garanderen door – binnen zijn discretionaire bevoegdheid – de criteria van de instructie te blijven toepassen.

Het regeerakkoord van 1 december 2011 (p. 134) geeft enkel aan dat regularisaties “*slechts individueel [kunnen] worden toegekend, op basis van de wet. De administratie zal alles in het werk stellen om binnen zes maanden een beslissing mee te delen*”.³⁵⁶

De nieuwe Staatssecretaris, Maggie De Block, en de directie van de DVZ gaven intussen aan dat de criteria van de instructie van 19 juli 2009 (voorlopig) blijven gelden voor wie er aan voldoet.³⁵⁷ Positieve beslissingen zouden nog steeds op basis van de instructie worden genomen. Wel wijzigde de DVZ sinds november 2011 de wijze van motiveren van negatieve regularisatiebeslissingen, en dit na een arrest van de Raad van State van 5 oktober 2011^{358, 359}. De DVZ preciseert nu in de motivering van negatieve beslissingen dat de instructie vernietigd werd en de criteria niet langer van toepassing zijn. Deze gewijzigde motivering van negatieve beslissingen is niet zonder gevolg voor de betrokkenen, die hierdoor moeilijker zullen kunnen beroep aantekenen als ze van oordeel zijn wel onder de criteria van de instructie te vallen.

2.2. Discussie en verduidelijkingen inzake de instructie

De beleidspraktijk over de toepassing van de instructie werd de voorbije jaren verder toegelicht en bediscussieerd, onder meer in het parlement en in het kader van het opvolgingscomité regularisatie. Dit opvolgingscomité werd georganiseerd door de toenmalige Staatssecretaris Wathelet als een overleg tussen zijn kabinet, de DVZ, de Ordes van de Balies, het Forum Asiel en Migraties (FAM) en het Centrum. De knelpunten en onduidelijkheden in verband met de procedure en de criteria werden er besproken. Hieronder worden enkele punten aangehaald die in 2011 in het opvolgingscomité en/of in het parlement op tafel lagen – zonder een volledig overzicht te geven.³⁶⁰

³⁵⁴ Instructie m.b.t. de toepassing van artikel 9bis en het vroegere artikel 9,3 van de wet van 15 december 1980. Voor een uitgebreidere analyse: zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p.77 e.v.

³⁵⁵ RvS, 9 december 2009, nr. 198.769, pp. 16-17.

³⁵⁶ Het is momenteel nog niet duidelijk of – en op welke manier – deze termijn in de praktijk zal worden gebracht.

³⁵⁷ Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 2012/1.

³⁵⁸ RvS, 5 oktober 2011, nr. 215.571.

³⁵⁹ Zie C. Uitdaging onder de loep, verder in dit hoofdstuk.

³⁶⁰ Voor verder informatie uit het opvolgingscomité, zie berichtgeving in: Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2009/19, nr. 2010/3, nr. 2010/7, nr. 2010/13, nr. 2011/3, nr. 2011/6 en nr. 2011/15.

2.2.1. Regularisatiedossiers ingediend om medische redenen (9ter), maar aangevuld o.b.v. de instructie

De instructie voorzag in de mogelijkheid dat personen met een hangende aanvraag o.b.v. het artikel 9bis of het oude artikel 9,3 geen nieuwe aanvraag moesten indienen, maar een actualisatie van hun dossier konden richten aan de DVZ (via een aangetekend schrijven). Kort nadat de instructie uitkwam, werd via een vademecum³⁶¹ gecommuniceerd dat ook personen met een hangende regularisatieaanvraag o.b.v. medische redenen (9ter) hun dossier konden actualiseren op basis van de instructie. Als de betrokkenen meenden in aanmerking te komen voor de criteria, moesten zij geen nieuwe 9bis-aanvraag indienen. Ze konden de hangende aanvraag 9ter vervullen met 9bis-elementen.

Deze praktijk leidde bij 9ter-dossiers evenwel tot heel wat verwarring en problemen, en vandaag blijkt dat – ondanks deze communicatie – de betrokkenen destijds wel beter een nieuwe 9bis-aanvraag hadden ingediend. Nu blijkt immers dat de 9bis-elementen niet worden onderzocht als er op basis van artikel 9ter (medische redenen) een onontvankelijkheidsbeslissing wordt genomen. Als dergelijke 9ter-aanvraag ongegrond is o.b.v. artikel 9bis, dan beperkt de motivering van de DVZ zich ook tot de 9ter-aanvraag. Mondeling kan wel om uitleg worden gevraagd.³⁶²

2.2.2. Openbare orde en fraude

In het parlement ontstond er in de loop van 2011 een aantal keer commotie³⁶³ over de inhoud van richtlijnen die toenmalig Staatssecretaris Wathélet aan de DVZ zou hebben gegeven over de interpretatie van volgende passage uit de instructie: *“Deze instructie is niet van toepassing op personen die een actueel gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid, of op personen die de Belgische autori-*

teiten manifest probeerden te misleiden of fraude hebben gepleegd”.

Daar waar sommige parlementsleden oordeelden dat personen die feiten of fraude hadden gepleegd automatisch moeten worden uitgesloten van de mogelijkheid om te worden geregulariseerd, zei de toenmalige staatssecretaris dat deze automatische uitsluiting enkel kan bij zeer ernstige feiten. In andere gevallen stelde hij dat een schending van de openbare orde of fraude een ernstige tegenindicatie is voor regularisatie, maar dat het dossier moet worden onderzocht in het licht van het proportionaliteitsbeginsel. Er moet rekening worden gehouden met de ernst van de feiten en bijvoorbeeld met rechtsbepalingen als artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

De nieuwe Staatssecretaris, Maggie De Block, gaf in de Kamer aan te overwegen om nieuwe richtlijnen uit te vaardigen m.b.t. openbare orde. Ze zei daarom aan de *“administratie [te] vragen de afweging te maken van de gepleegde feiten en de toegekende strafmaat, en conform de letter en de geest van het regeerakkoord, rekening te houden met alle aspecten van fraude, zelfs indien die geen effectief voordeel heeft opgeleverd”*³⁶⁴. Wel stelt ook zij steeds een afweging te zullen maken met de artikelen 3 en 8 van het EVRM.³⁶⁵

De praktijk was al dat voor elk ontvankelijk regularisatieverzoek een nazicht wordt gedaan in het centraal strafregister en het Schengeninformatiesysteem (SIS). In bepaalde gevallen wordt ook de staatsveiligheid geraadpleegd.³⁶⁶ Vermoedens van fraude worden overgemaakt aan de gerechtelijke autoriteiten.

2.2.3. Regularisatie van familieleden van Belgen

In de instructie voorzag het criterium 2.1 in de mogelijkheid tot regularisatie voor een **ouder van een Belgisch minderjarig kind**. Met de wetswijziging m.b.t.

361 Zie p.13 van het vademecum. Dit is een document met “Verduidelijkingen over de uitvoering van de instructie van 19 juli 2009 inzake de toepassing van het oude artikel 9, 3e lid, en artikel 9bis van de vreemdelingenwet” dat in 2009 werd verspreid door het bevoegde kabinet.

362 Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2011 /15.

363 Zie onder meer: Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid Melchior Wathélet op een mondelinge vraag van mevrouw Sarah Smeyers*, 22 februari 2011, CRIV 53 COM 140.

364 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van staatssecretaris voor Asiel, Migratie en Maatschappelijke Integratie Maggie De Block op een reeks samengevoegde mondelinge vragen*, 18 januari 2012, CRIV 53 COM 363.

365 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel, Migratie en Maatschappelijke Integratie Maggie De Block op een vraag van de heer Gerolf Annemans*, 15 december 2011, CRIV 53 PLEN 061.

366 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid Melchior Wathélet op een vraag van mevrouw Sarah Smeyers*, 24 november 2010, CRIV 53 COM 047.

de regels gezinshereniging (zie Hoofdstuk III.2 Recht op gezinsleven) kan deze groep sinds 22 september 2011 een aanvraag gezinshereniging indienen. De DVZ deelde op het opvolgingscomité mee de personen met een hangende regularisatie-aanvraag op deze basis te zullen aanschrijven om hen op deze mogelijkheid te wijzen. In de tussentijd wordt geen beslissing genomen.³⁶⁷

Ascendenten van een meerderjarige Belg kunnen o.b.v. dezelfde gewijzigde wetgeving niet langer hun vroegere recht op gezinshereniging uitoefenen. In het opvolgingscomité werd meegegeven dat de DVZ niet de intentie heeft om het criterium 2.3 van de regularisatieinstructie, dat betrekking heeft op familieleden van een EU-burger, toe te passen op ascendenten van meerderjarige Belgen tenzij ze zich in een prangende humanitaire situatie bevinden. Aanvragen zouden wel geval per geval worden onderzocht. In de parlementaire werken in voorbereiding van de gewijzigde gezinsherenigingswet leek het wel de bedoeling dat ascendenten van Belgen in bepaalde gevallen nog langs deze weg een verblijf zouden kunnen bekomen.³⁶⁸

2.2.4. Duurzame lokale verankering

De begrippen in toepassing van het punt 2.8 van de instructie bleven vragen oproepen. Dit criterium betrof vreemdelingen die een ‘duurzame lokale verankering’ in België konden aantonen en het kon enkel worden ingeroepen door zij die tussen 15 september en 15 december 2009 een regularisatieaanvraag (of actualisatie) indienden. Voor het criterium 2.8A moest een ononderbroken verblijf van vijf jaar in België worden bewezen, en moest men voor 18 maart 2008 een wettig verblijf in België hebben gehad of voor die datum ‘geloofwaardige pogingen’ hebben ondernomen om een wettig verblijf te bekomen.

Vooreerst is er de notie ‘geloofwaardige pogingen’. De toenmalig Staatssecretaris, Melchior Wathelet, gaf hierover volgende commentaar in het parlement: “Er wordt uitgegaan van een geloofwaardige poging indien de betrokkene heeft getracht een regelmatig verblijf in

België te verkrijgen op grond van de mogelijkheden die de wet biedt. Wanneer iemand dat niet kan bewijzen, zal het mogelijke andere bewijsmateriaal uit de aanvraag geval per geval worden bestudeerd”³⁶⁹. In dat verband stelde zich regelmatig het geval van vreemdelingen die voor 18 maart 2008 wel aan een advocaat of sociaal-juridische dienst hadden gevraagd om een verblijfsverzoek in te dienen, maar die dit uiteindelijk niet deden omdat het hen daar werd afgeraden (aangezien ze niet voldeden aan de toenmalige regularisatiecriteria). Deze kwestie werd op het opvolgingscomité besproken en er werd meegedeeld dat attesten van een advocaat of sociale dienst zouden worden aanvaard als geloofwaardige poging als die attesten ten eerste duidelijk deze feiten bevatten met vermelding van de precieze datum (voor 18 maart 2008) waarop de vreemdeling vroeg om regularisatieverzoek in te dienen, en ten tweede dat deze attesten werden ingediend tussen 15 september en 15 december 2009.³⁷⁰

In verband met de vereiste van ‘ononderbroken verblijf in België van vijf jaar’ stelde zich de vraag in hoeverre men in deze periode het grondgebied mag hebben verlaten, bijvoorbeeld in het kader van een reis. De toenmalige staatssecretaris deelde hierover het volgende mee: “Wat het ononderbroken verblijf van vijf jaar betreft, mogen die personen gedurende maximaal drie maanden vrij rondreizen binnen de Schengenruimte”.³⁷¹ Een reis buiten het Schengen-gebied van minder dan drie maanden wordt in één geval niet beschouwd als een onderbreking, met name als de persoon op het moment van zijn reis een bewijs van inschrijving in het Vreemdelingenregister had.³⁷²

In het Jaarverslag Migratie 2010³⁷³ werd reeds uitgebreid ingegaan op de procedure en de problemen i.v.m. het criterium duurzame lokale verankering op basis van werk (2.8B). Ook in 2011 stelden zich nog tal van vragen. Een verzoeker die dit criterium uit de vernietigde instructie inriep, moest onder meer een kopie voorleggen van een arbeidscontract bij een werkgever

367 Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2011 /15.

368 Kruispunt Migratie-Integratie, *Ibid.*

369 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Mondelinge vraag aan staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid Melchior Wathelet van mevrouw Zoé Genot*, 6 april 2011, CRIV 53 COM 192.

370 Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2011/5.

371 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Mondelinge vraag van mevrouw Zoé Genot, op.cit.*

372 Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2011/15.

373 P. 94 e.v.

van minstens één jaar en het contract moest minimaal voorzien in een inkomen gelijk aan het minimumloon. Een probleem dat vaak voorkwam was dat het contract op het moment van de behandeling van het dossier niet langer geldig was. In het opvolgingscomité werd aangegeven dat de DVZ in een dergelijk geval ‘onder opschortende voorwaarde’ een positieve beslissing zou nemen als het contract wel geldig was tussen 15 september en 15 december 2009 en als aan de andere voorwaarden is voldaan.³⁷⁴ Ook de RvV sprak zich meermaals uit over dit criterium (zie verder).

Een goedgekeurde aanvraag o.b.v. 2.8A leidt tot een definitief verblijf terwijl een positieve 2.8B-beslissing een tijdelijk verblijf tot gevolg heeft. Vermeldenswaardig in dit verband betreft de **positieve beslissingen o.b.v. criterium 2.8B waarbij de verzoeker zowel 2.8A als 2.8B had ingeroepen**. In dit geval motiveert de DVZ niet waarom geen definitieve regularisatie o.b.v. 2.8A werd toegekend. Er is hierover geen rechtspraak bekend. Er kan wel een mondelinge motivatie worden gevraagd bij de DVZ.³⁷⁵

Een ander element betreft het (niet-bindend) advies dat volgens de instructie in bepaalde dossiers kan worden gevraagd voor het criteria 2.8 aan de **Commissie voor Advies van Vreemdelingen**. In het opvolgingscomité werd gepreciseerd dat dit gebeurt voor dossiers die ontvankelijk en niet manifest ongegrond zijn, en waarvoor een bewijs voor duurzame lokale verankering wordt voorgelegd waarover de DVZ nog twijfels heeft. De Commissie, gevat door de bevoegde staatssecretaris, organiseert dan een hoorzitting met de aanvrager en formuleert een advies, waarna het kabinet van de staatssecretaris een beslissing neemt.³⁷⁶

2.3. Jurisprudentie

Recente rechtspraak over de toepassing van de instructie wordt besproken onder punt C. (Uitdaging onder de loep) verder in dit hoofdstuk.

2.4. Wetswijziging m.b.t. de procedure

Sinds 10 januari 2011 is er voor alle nieuwe aanvragen o.b.v. artikel 9bis (humanitaire regularisatie) en 9ter (medische bescherming) een procedurele wijziging van kracht. Hiertoe werd een nieuw artikel 9quater ingevoegd in de wet van 15 december 1980.³⁷⁷ De verzoekers van verblijfsmachtigingen o.b.v. artikel 9bis en 9ter moeten nu, naast hun effectieve verblijfplaats (voor de woonstcontrole en ontvankelijkheid van de 9ter-aanvraag), ook de gekozen woonplaats in België aanduiden. Dit laatste adres kan hetzelfde zijn als de effectieve verblijfplaats, maar betreft de plaats waar men de beslissing wil laten betekenen (en ook andere oproepingen kunnen worden bezorgd). Het kan dus ook gaan om het adres van een advocaat of sociale dienst. Als men geen woonplaats kiest, wordt de vreemdeling geacht woonplaats te hebben gekozen bij de DVZ of desgevallend op de plaats van vasthouding. Belangrijk in dit verband is dat de betekening van een beslissing ook het begin aanduidt van de uitvoerings- of beroepstermijn.

374 Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2011/5.

375 Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2011/15. In de nieuwsbrief wordt ook melding gemaakt van het feit dat betrokkenen maar zelden beroep zullen indienen in dergelijke gevallen uit schrik om ook hun positieve 2.8B-beslissing te verliezen.

376 Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 2011/3.

377 Wet houdende diverse bepalingen (I) van 29 december 2010, B.S. 31 december 2010, art. 187-188.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: RECHTSPRAAK EN DE INSTRUCTIE VAN JULI 2009

De instructie van 19 juli 2009 werd in december van dat jaar vernietigd door de Raad van State (zie eerder in dit hoofdstuk). Desondanks bleef en blijft de bevoegde staatssecretaris de criteria toepassen binnen de eigen discretionaire bevoegdheid. Deze situatie is in termen van rechtszekerheid voor de betrok-

kenen weinig comfortabel. Meer recente rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) en de Raad van State maakt de juridische situatie nog complexer. Om de aard van het probleem helemaal te schetsen, brengen we tot slot nog rechtspraak van de Raad van State uit 2006 in herinnering.

1. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen buigt zich over de instructie in 2010 en 2011

De RvV maakt op grond van de wet een onderscheid tussen de beoordeling van de ontvankelijkheid en van de gegrondheid van aanvragen. Eind 2010 stelde de RvV³⁷⁸ dat de bevoegde staatssecretaris de **ontvankelijkheid** van een regularisatieaanvraag **niet kan beoordelen op basis van de criteria** uit de vernietigde instructie, omdat het een miskenning is van het vernietigingsarrest van de Raad van State van december 2009. Ook al heeft de staatssecretaris inzake de beoordeling van de ‘buitengewone omstandigheden’ (m.a.w. op niveau van de ontvankelijkheid) een brede beoordelingsbevoegdheid, hij kan deze niet aanwenden om voorwaarden aan de wet toe te voegen. Wel gaf de RvV in deze en andere arresten aan dat de staatssecretaris in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid de criteria van de vernietigde instructie kan gebruiken bij de **beoordeling ten gronde**.

In het kader van de beoordeling ten gronde, toetste de RvV de beslissingen en de motiveringsplicht van de DVZ ook aan de instructie. Bij wijze van voorbeeld brengen we twee zaken die gaan over het criterium ‘duurzame lokale verankerung’ (artikel 2.8A en 2.8B van de instructie).

» In één zaak werd ingegaan op het begrip ‘**geloofwaardige pogingen**’ (om een wettig verblijf te bekomen).

De DVZ oordeelde in het dossier dat voorlag dat er geen ‘ernstige geloofwaardige poging’ was gebeurd. De RvV³⁷⁹ vernietigde de beslissing omdat de DVZ een voorwaarde aan de instructie toevoegde doordat de ‘geloofwaardige pogingen’ tevens ‘ernstig’ moeten zijn. De RvV stelde dan ook dat de gemachtigde van de staatssecretaris onredelijk tot het besluit was gekomen, en daarbij de motiveringsplicht schond.

» Ook sprak de RvV zich uit over het gevraagde **arbeidscontract**³⁸⁰ in criterium 2.8B. In een arrest³⁸¹ vernietigde de RvV een beslissing omdat de DVZ een arbeidscontract niet kan weigeren omdat het dateert van voor 19 juli 2009. (Het contract moet aanvaard worden als het geldig was tussen 15/9/2009 en 15/12/2009.) Opnieuw voegde de DVZ volgens de RvV een vereiste aan de instructie toe. Bovendien stelde de Raad dat de DVZ niet bevoegd is om de geldigheid van een arbeidscontract te beoordelen. Dit is de exclusieve bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken.

379 RvV, 22 december 2010, nr. 53.640.

380 De RvV boog zich onder meer in een aantal arresten over het gevraagde minimumloon en bevestigde dat de gestelde voorwaarde inzake het minimumloon niet onwettig is: zie RvV, nr.56.333, nr.54.076 en nr. 50.317, geciteerd in Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, 2011/5.

381 RvV, 15 december 2010, nr. 53.100 en nr. 54.704.

378 RvV, 16 december 2010, nr. 53.240.

2. De Raad van State volgt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet (2011)

Het lijkt dat de preciseringen die de RvV maakte m.b.t. de instructie niet langer stand houden. Uit een arrest³⁸² van de Raad van State van 5 oktober 2011 blijkt dat criteria uit de vernietigde instructie ook niet ten gronde als bindende voorwaarden mogen worden toegepast. In de zaak in kwestie ging het om een persoon wiens regularisatieverzoek uit november 2009 – ondanks elementen van integratie – ontvankelijk maar ongegrond werd verklaard. De weigering was gestoeld op het feit dat betrokkene niet voldeed aan de verblijfsvoorwaarde uit de instructie. Betrokkene vocht deze beslissing aan bij de RvV, maar werd niet gevolgd door de Raad. De RvV oordeelde ook hier dat de staatssecretaris ten gronde de criteria uit de vernietigde instructie kan toepassen, en dat betrokkene niet voldeed aan de daar gestelde verblijfsvoorwaarde. Daarop stelde de persoon in kwestie cassatieberoep in en haalde zijn slag thuis: de Raad van State vernietigde het arrest van de RvV.

De Raad van State argumenteerde dat het regularisatieverzoek van betrokkene “uitsluitend is ongegrond verklaard omdat niet aan de voorwaarde van de

*verblijfsduur uit de (vernietigde) instructie is voldaan. Die voorwaarde wordt als dwingende regel toegepast, waarbij de bevoegde staatssecretaris over geen enkele appreciatiemogelijkheid meer beschikt en die dus in strijd is met de in het bestreden arrest voorgehouden discretionaire bevoegdheid. Artikel 9bis van de Vreemdelingenwet bevat geen voorwaarde inzake verblijfsduur, zodat de staatssecretaris op die manier zelf een voorwaarde aan de wet heeft toegevoegd. Door zich in het bestreden arrest bij het standpunt van de bevoegde staatssecretaris aan te sluiten en eveneens naar diens discretionaire bevoegdheid te verwijzen om zich alsnog op de criteria van de vernietigde instructie (...) te steunen, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen toegelaten dat bindende voorwaarden aan artikel 9bis van de Vreemdelingenwet worden toegevoegd en heeft hij die bepaling dus geschonden.*³⁸³” De Raad van State geeft m.a.w. aan dat de criteria uit de instructie niet als dwingende regels mogen worden toegepast. De staatssecretaris, of zijn gemachtigde, moet zijn appreciatiemogelijkheid kunnen blijven uitoefenen. De DVZ wijzigt nu de motivering van negatieve regularisatiebeslissingen (zie eerder).

382 RvS, 5 oktober 2011, nr. 215.571.

383 RvS, 5 oktober 2011, nr. 215.571, p.5.

3. Eerdere rechtspraak van de Raad van State (2006) over de juridische waarde van ministeriële verklaringen en omzendbrieven³⁸⁴ inzake regularisatiecriteria

Uit een arrest van oktober 2006 blijkt duidelijk dat

de verklaringen van de staatssecretaris geen rechtsnormen zijn die zich laten opleggen. Over de precieze waarde van de verklaringen blijven evenwel heel wat vragen onbeantwoord.

In 2006 heeft de Raad van State zich reeds uitgesproken over de waarde van de verklaringen van de minister van Binnenlandse Zaken uit 2005 over de regularisatiecriteria die hij zou toepassen. Die verklaringen stonden op de website van de organisatie CIRE. De DVZ had toen een weigeringsbeslissing inzake een

384 De rechtspraak van de Raad van State had het ook over de waarde van de omzendbrieven. Zo heeft de Raad zich uitgesproken over de waarde van een omzendbrief houdende vermoeden van buitengewone omstandigheden wanneer de vreemdeling op het ogenblik van de indiening van zijn aanvraag hier legaal verblijft en hij deze omzendbrief in zijn aanvraag inroept. De Raad van State heeft een beslissing tot weigering van regularisatie vernietigd, die niet motiveerde waarom de buitengewone omstandigheden niet waren weerhouden, terwijl de persoon hier legaal verbleef en de bewuste omzendbrief had ingeroepen. Volgens de Raad van State is dit een schending van de verplichting van uitdrukkelijke motivering in de zin van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. RvS, nr. 168.066, 21 februari 2007, T. Vreemd. 2008 (overzicht), liv. 1, 57.

regularisatie gerechtvaardigd en erbij vermeld dat de verklaring van de minister, die de vreemdeling ter ondersteuning van zijn verzoek had ingeroepen “niet het karakter van een rechtsnorm had, ook al kan die bij de burgers tot verwarring leiden over de echte aard ervan” zonder daarbij te betwisten dat de vreemdeling die de regularisatie had aangevraagd voldeed aan de in de verklaringen bepaalde voorwaarden. De Raad van State heeft zich uitgesproken over de reden van die weigering en heeft die binnen een duidelijk kader geplaatst. De Raad oordeelde toen dat indien die redenering werd gevolgd “het slechts zou gaan om een verklaring van een beleidsintentie, waarbij de “regels” werden bepaald die door de Dienst Vreem-

delingen zaken zouden moeten worden uitgevoerd, maar dat ze geen verplichtend karakter had en dat de Dienst Vreemdelingen zaken ze volgens zijn eigen wil kan respecteren of niet” en heeft de weigering tot regularisatie vernietigd en geoordeeld “dat een dergelijke institutionalisering van de administratieve willekeur uiteraard onaanvaardbaar” en “dat een dergelijke arbitraire houding en situatie van rechtsonzekerheid ontoelaatbaar” is.³⁸⁵

385 RvS (15de k.) nr. 157.452, 10 april 2006 J. dr. jeun. 2006, liv. 256, 31 en <http://www.jdj.be> (1 juli 2008), nota; J.L.M.B. 2006, liv. 39, 1731 en <http://jlmbl.larcier.be> (23 januari 2007); *Rev. dr. étr.* 2006, liv. 138, 213, nota; *Rev. dr. étr.* 2006 (overzicht), liv. 139, 471; *Rev. dr. étr.* 2006 (overzicht), liv. 140, 603; <http://www.raadvst-consetat.be> (14 juli 2007); *T. Vreemd.* 2006, liv. 3, 303.

4. Conclusie

Er is al langer juridische discussie over het gebruik en de juridische waarde van omzendbrieven, instructies en verklaringen van ministers of staatssecretarissen bevoegd voor verblijfsregularisatie. De administratie kan deze geen kracht van rechtsnorm geven omdat de staat-secretaris op die manier geen enkele beoordelingsmarge meer zou hebben, ze kan deze evenwel ook niet negeren indien de verzoeker ze inroept. Dit zou immers een schending betekenen van het principe van motivering van de bestuurshandelingen en van behoorlijk bestuur. Tussen beide uitgesproken visies in, blijft er heel wat twijfel bestaan over de exacte draagwijdte ervan. Die twijfels bemoeilijken het werk van de administratie.

De twijfels ondermijnen bovendien de rechtszekerheid van de verzoekers. Ze hebben weinig houvast om enerzijds te bepalen op basis van welke principes hun regularisatieaanvraag zal worden behandeld en anderzijds wat de argumenten zijn waarmee ze een eventuele weigeringsbeslissing kunnen aanvechten.

In zijn laatste jaarverslagen heeft het Centrum voorbehoud aangetekend tegen het voeren van een regularisatiebeleid via omzendbrieven en instructies. Volgens het Centrum biedt dat soort instrumenten onvoldoende rechtszekerheid. Het Centrum pleit dan ook voor het invoeren van een norm die optimale waar-

borgen biedt inzake transparantie, toegankelijkheid en duurzaamheid.³⁸⁶ De laatste ontwikkelingen in de rechtspraak sterken ons trouwens in die overtuiging.

Het Centrum pleit ervoor de wet aan te passen en te voorzien in de mogelijkheid voor de minister om bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad regularisatiecriteria te bepalen, en tegelijk de optie van een aanpak geval per geval open te houden, waardoor hij zijn discretionaire bevoegdheid zou kunnen gebruiken. Ongeacht het restrictieve of genereuze karakter ervan, zou zo’n wijziging het regularisatiebeleid een wettelijk kader geven en zowel de administratie als de aanvragers meer rechtszekerheid bieden.

Het Centrum tekent voorbehoud aan bij het voeren van een regularisatiebeleid via omzendbrieven en instructies

386 *Jaarverslag Migratie* 2008, p. 77; *Jaarverslag Migratie* 2009, p. 77; *Jaarverslag Migratie* 2010, pp. 95-96.





Hoofdstuk IV

**TERUGKEER,
DETENTIE,
VERWIJDERING**

A. CIJFERS

1. Inleiding

Gewoonlijk worden verschillende statistieken gebruikt om een beeld te schetsen van de irreguliere immigratie en het irregulier verblijf:

- » het aantal verwijderingen en geregistreerde vrijwillige vertrekken van vreemdelingen in irregulier verblijf in België;
- » het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf.

Deze gegevens zijn het resultaat van het optreden van administraties en politiediensten die volgens bepaalde regels en praktijken werken en die gaandeweg kunnen wijzigen. Enige voorzichtigheid is dus geboden bij het gebruik en de interpretatie van deze statistieken. Deze gegevens geven immers niet zozeer een beeld van de irreguliere immigratie weer, maar wel eerder van de gehanteerde praktijken om deze immigratie te voorkomen en te beheersen.

2. Verwijdering en vrijwillig vertrek

Er bestaan verschillende methodes om personen te verwijderen of om personen vrijwillig te laten vertrekken. In de statistieken en de praktijk van de DVZ komen de volgende categorieën voor³⁸⁷:

- » De **terugdrijvingen** aan de grens. Deze betreffen de vreemdelingen en de afgewezen asielzoekers die geen toegang tot het grondgebied hebben gekregen. Het aantal terugdrijvingen van vreemdelingen die België wensen binnen te komen, is a priori één van de voornaamste indicators om de druk van irreguliere migratie aan te duiden.³⁸⁸ Dit cijfer kan evenwel niet als enige indicator gebruikt worden om de irreguliere immigratie aan te duiden. De terugdrijvingen zijn immers uitsluitend verbonden met de activiteiten van de grenscontrolediensten (zowel politieel als administratief) en gelinkt aan de

controle door de luchtvaartmaatschappijen vóór de inscheping.

- » De **repatriëringen** van vreemdelingen in irregulier verblijf. De DVZ maakt een onderscheid van enerzijds de situatie van een vreemdeling geïntercepteerd in irregulier verblijf³⁸⁹ die over de nodige documenten beschikt om terug te keren naar zijn land van herkomst en anderzijds de andere repatriëringen waarbij bepaalde elementen uit het dossier moeten worden onderzocht, of waarbij bepaalde stukken die noodzakelijk zijn om de verwijdering te kunnen uitvoeren (bijv. identificatiedocumenten, aflevering van *laissez-passer*-documenten) nog verwacht worden. In beide gevallen worden de repatriëringen ofwel vanuit de gesloten centra ofwel vanuit de gevangenissen georganiseerd. Sinds de

387 DVZ, *Activiteitenverslag 2009, 2010*. Beschikbaar op: www.dofi.fgov.be.

388 Het overschrijden van de grens op irreguliere wijze betekent niet noodzakelijk dat men niet in het bezit is van de nodige reisdocumenten (internationaal paspoort en indien nodig een visum). Een terugdrijving kan immers ook gebeuren, indien men weliswaar in het bezit is van de juiste reisdocumenten, maar geen voldoende uitleg kan geven over zijn reismotief, of geen voldoende bestaansmiddelen voor de duur van zijn verblijf kan aantonen.

389 Buiten de normale werkuren, worden de administratieve beslissingen na een interceptie genomen door de permanentiedienst van de DVZ.

inwerkingtreding van de wet van 6 mei 2009³⁹⁰, zal de repatriëring ten vroegste vijf dagen (waarvan minimum drie werkdagen) na de betekening van de beslissing tot verwijdering plaatsvinden, tenzij betrokkene zelf onmiddellijk wil vertrekken. In het geheel van repatriëringen kan men nog twee andere verwijderingmethodes onderscheiden. Deze hangen samen met een specifieke administratieve situatie. Vooreerst zijn er de terugleidingen naar de grens in overeenstemming met de 'Dublin-verordening'³⁹¹. In dit geval worden vreemdelingen (terug)geleid naar de grens van het land dat verantwoordelijk is voor hun asielprocedure. Vervolgens zijn er de terugleidingen over land die plaatsvinden in het kader van bilaterale akkoorden tussen de Europese lidstaten.

- » De **begeleide vrijwillige terugkeer** van vreemdelingen in irregulier verblijf, die beslissen om het land te verlaten en hiervoor een beroep doen op een programma voor bijstand bij een vrijwillige terugkeer.³⁹²

Sinds de piek van 5.781 terugdrijvingen in 2000, stelt men tot in 2007 een sterke daling vast in de activiteiten om de irreguliere immigratie te voorkomen. Voor het jaar 2007 komt men uit op 1.232 terugdrijvingen. Sinds 2008 ziet men een zekere stijging in het jaarlijks aantal terugdrijvingen. In 2011 registreerde men zo 2.735 terugdrijvingen, een niveau dat sinds 2003 niet meer was bereikt (Tabel 14). We merken hier het grote aandeel terugdrijvingen van Albanezen (463 ofwel 17% van het totaal aantal terugdrijvingen in 2011), terwijl deze nationaliteit in de voorgaande jaren zeer weinig teruggedreven werd. Onder de mogelijke verklaringen voor de scherpe daling van het aantal terugdrijvingen in de jaren 2004 tot 2009, moeten de evoluties die eigen zijn aan het luchtverkeer (aantal passagiers, land van herkomst) naar België, alsook de gevolgen

op lange termijn van bepaalde markante gebeurtenissen als het failliet van Sabena vermeld worden. Een andere mogelijke verklaring voor deze daling tijdens de jaren 2000 zou kunnen liggen in een gewijzigde praktijk in de strijd tegen de irreguliere immigratie, in het bijzonder het opstarten van een striktere controle van de reizigers in de herkomstlanden alsook bepaalde preventieacties die werden opgezet. Ook het feit dat verschillende landen ondertussen toetraden tot de EU speelt hier een belangrijke rol (zie verder).

De statistieken (van de DVZ) over de terugleiding naar de grens van asielzoekers die al een asielverzoek hebben ingediend in een ander land dat de Dublin-verordening heeft ondertekend (Tabel 14, Kolom A), zijn beschikbaar sinds 2007. Het aantal overnames en terugnames 'Dublin' is minimaal geëvolueerd tussen 2007 en 2011, schommelend tussen 907 en 1.092. Het is opmerkelijk dat deze verwijderingsmethode zo stabiel is gebleven, rekening houdend met het feit dat sinds 2008 het aantal asielzoekers in België steeg. Daarnaast ziet men ook zeer weinig terugleidingen naar de grens in toepassing van bilaterale akkoorden (Kolom B).

We stellen wel een daling van het aantal repatriëringen (kolom A+B+C) van nieuwe onderdanen van de Europese Unie vast (-44 % voor de Roemenen en Bulgaren tussen 2010 en 2011). De toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU impliceert dat die nieuwe onderdanen enkel worden gerepatriëerd in geval ze de openbare orde verstoren of in het zwart werken, en dat ze geleidelijk aan verdwijnen uit de statistieken inzake repatriëringen. Deze daling wordt echter gecompenseerd door een verviervoudiging van het aantal repatriëringen van Armeniërs, een verdrievoudiging van Albanezen en een verdubbeling van Serviërs, Kosovaren, Afghanen, Guineeërs en Tunesiërs.³⁹³ Opvallend is dat drie vierde van de repatriëringen van Afghanen en Guineeërs gebeurt in toepassing van de Dublinverordening naar een ander land dat belast is met hun asielaanvraag. Voor 2011 stellen we vast dat het beleid inzake verwijderingen van irreguliere vreemdelingen is gericht op onderdanen uit Oost-Europa.

390 Deze wet hervormt het artikel 39/83 van de wet van 15 december 1980 en geeft gevolg aan het arrest van de Grondwettelijk Hof nr. 81/2008 van 27 mei 2008 dat oordeelde dat een beroepstermijn van 24u ontoereikend was voor een verzoekschrift in uiterst dringende noodzakelijkheid. Sindsdien gebeuren in België geen onmiddellijke repatriëringen na interceptie van vreemdelingen in irregulier verblijf meer, zelfs niet indien zij over de nodige documenten om te reizen beschikken. Zie DVZ, *Activiteitenverslag* 2010, 2011, p. 144.

391 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag die door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

392 De vreemdelingen die geen beroep doen op een programma van vrijwillige terugkeer en die het land verlaten zonder dit aan de autoriteiten te melden, zijn niet in deze statistieken opgenomen.

393 Voor meer details over de cijfers van gerepatriëerde vreemdelingen, zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migraties en migrantenpopulaties in België. Statistisch en Demografisch verslag* 2010, Brussel, 2011.

Tabel 14. Evolutie van het aantal verwijderingen en de vrijwillige terugkeer, 2000 tot 2011 (Bron: DVZ)

	Overnames en terugnames Dublin (A)	Terugleidingen naar de grens n.a.v. bilaterale akkoorden(B)	Andere repatriëringen (C)	Totaal aantal repatriëringen (A+B+C)	Vrijwillige vertrekken (IOM + DVZ)	Terugdrijvingen	Totaal aantal verwijderingen en vrijwillige vertrekken
2000				3.301	3.183	5.781	12.265
2001				5.994	3.633	5.350	14.977
2002				7.677	3.225	4.084	14.986
2003				7.951	2.820	3.339	14.110
2004				6.616	3.275	1.894	11.785
2005				7.136	3.741	1.403	12.280
2006				7.381	2.812	1.535	11.728
2007	1.037	110	3.771	4.918	2.595	1.232	8.745
2008	907	112	3.072	4.091	2.669	1.333	8.093
2009	982	153	2.656	3.791	2.668	1.557	8.016
2010	1.092	75	2.419	3.586	3.094	2.111	8.791
2011	1.067	62	2.580	3.708	3.870	2.735	10.313
Tot.	5.085	512	14.498	66.150	37.585	32.354	136.089

3.870 vrijwillige vertrekken werden voor 2011 genoteerd, het hoogst geregistreerde aantal sinds 2000

Zoals we kunnen zien in Tabel 14, kwamen er tussen 2000 en 2011 grote schommelingen voor in het aantal vrijwillige vertrekken georganiseerd door IOM en DVZ. Terwijl we 3.183 vertrekken vaststellen in 2000, zien we er 2.820 in 2003. In 2004 en 2005 zien we dan weer een stijging, die uitloopt tot 3.741 in 2005. Tussen 2006 en 2009 kent deze vertrek-methode een nieuwe daling, die uitkomt op 2.668 gevallen in 2009. In 2010 en 2011 zien we opnieuw een stijging in het aantal vrijwillige vertrekken, waarbij 2011 het hoogste aantal vertrekken heeft geregistreerd sinds 2000, met name 3.870. Van deze 3.870 vreemde-

lingen die vrijwillig zijn teruggekeerd, werden 512 bijge- staan door de DVZ en 3.358 door het IOM (waarvan 146 vanuit een gesloten centrum).

Samengevat, zien we in 2001 en 2002 het totale aantal verwijderingen en vrijwillige vertrekken de 15.000 naderen. Dit aantal is vanaf 2004 op significante wijze beginnen dalen, met 2007 als uitschieter. Deze daling is een gevolg van de daling in terugdrijvingen sinds 2003, en in repatriëringen sinds 2006. De stijging van het aantal verwijderingen, begonnen in 2010, heeft zich verder gezet in 2011. Dit is te verklaren door de stij- ging in het aantal terugdrijvingen aan de grens en het aantal vrijwillige vertrekken.

3. Intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf

Het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf kan gebruikt worden om een raming te maken van het aantal vreemdelingen in irregulier verblijf in België. Net als bij de terugdrijvingen moeten we ook hier rekening houden met een niet te verwaarlozen systematische fout aangezien het aantal intercepties afhankelijk is van de inzet die de politiediensten aan de

dag leggen. Ook het feit dat eenzelfde persoon meer- dere keren kan worden aangehouden en dus dubbel geteld kan worden in de statistieken, speelt een rol.

Dit hoofdstuk behandelt enkel de intercepties van personen in irregulier verblijf. Daarnaast bestaat er nog de situatie van vreemdelingen die hier wettig verblijven

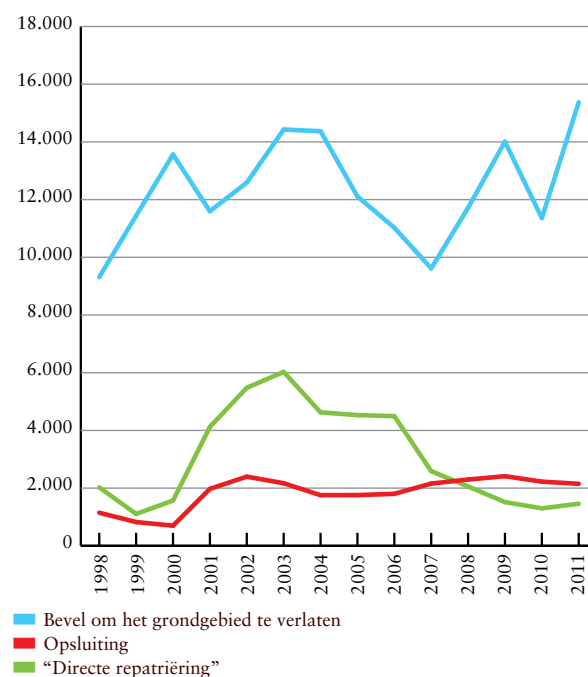
of die een opschortende procedure tegen een beslissing hebben ingesteld die nog lopende is. Deze personen verblijven hier dus niet irregulier en krijgen een beslissing ‘laten beschikken’. Daarom worden zij niet hernomen in de weergegeven cijfers in dit hoofdstuk.

Het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf schommelde sterk tussen 1998 en 2010. We kunnen drie fases in de evolutie van dit aantal onderscheiden. De eerste loopt van 1998 tot 2003 en toont een sterke stijging in het aantal intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf, respectievelijk van 12.490 tot 22.627. De tweede fase (2004-2007) ziet dan weer een daling in het aantal intercepties, en wel van 20.752 gevallen in 2004 tot 14.363 in 2007. De derde fase (2008-2011) wordt gekarakteriseerd door een gekartelde evolutie. Zo zien we een stijging van het aantal intercepties in 2008 en 2009, die gevolgd wordt door een daling in 2010 en een nieuwe stijging in 2011 met 18.961³⁹⁴ geïntercepteerde vreemdelingen.

De intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf kennen twee mogelijke gevolgen (Figuur 26): de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) of de opsluiting in een gesloten centrum in afwachting van de verwijdering. In 2011 kreeg 81% van het aantal geïntercepteerde vreemdelingen in irregulier verblijf enkel een BGV; 8% werd ‘onmiddellijk repatriëerd’; en 11% werd opgesloten in een gesloten centrum. Van deze laatste categorie kennen we het aandeel dat uiteindelijk werd verwijderd niet.

De rubriek “**directe repatriëringen**” in Figuur 26 betreft, voor mei 2009, de onmiddellijke repatriëring van vreemdelingen in irregulier verblijf die over de nodige documenten voor hun verwijdering beschikken op het moment van hun interceptie, en na mei 2009 de opsluiting van dezelfde vreemdelingen in een gesloten centrum voor een termijn van vijf dagen of minder zoals bepaald door artikel 39/83 van de wet van 15 december 1980.

Figuur 26. Evolutie van het gevolg van intercepties van vreemdelingen in irregulier verblijf tussen 2001 en 2011 (Bron: DVZ)



Zoals we al in het laatste statistisch en demografisch verslag van het Centrum³⁹⁵ hebben vermeld, bestaat er een verband tussen de evolutie van het aantal intercepties, het gevolg dat eraan wordt gegeven en de herkomst van de personen die worden geïntercepteerd. De daling van het aantal repatriëringen na een interceptie die tijdens de jaren 2000 is vastgesteld, valt te verklaren door de toetreding (in 2004 en 2007) van de twaalf nieuwe EU-lidstaten. De evolutie sinds 2007 van het aantal uitgereikte BGV heeft deels te maken met het opnieuw toegenomen aantal intercepties van Noord-Afrikaanse onderdanen (vooral Algerijnen en Marokkanen).

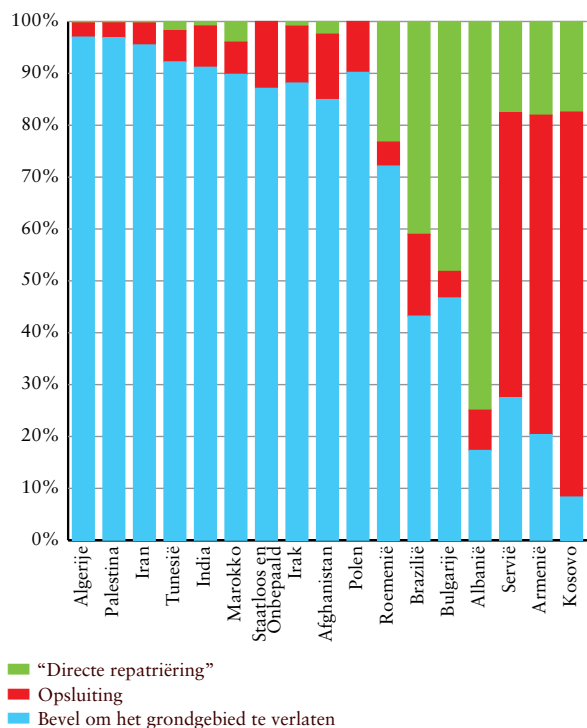
Een kruising van de variabele ‘nationaliteit’ met de variabele van het gevolg dat aan intercepties wordt gegeven, kan onze analyse verfijnen. In 2011 stellen we bij bepaalde nationaliteiten vast dat minstens een vierde van de intercepties aanleiding geven tot een zogenaamde “directe” repatriëring i.e. de transfer naar een gesloten centrum van een vreemdeling die over

394 Het totaal aantal intercepties in 2011 bedraagt 27.161 indien ook het aantal personen in rekerling wordt gebracht waarvoor de DVZ een beslissing nam te ‘laten beschikken’.

395 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migraties en Migrantenpopulaties in België. Statistische en Demografisch verslag 2010*, Brussel, 2011.

documenten beschikt conform artikel 39/83 van de wet van 15 december 1980 (Figuur 27). Het gaat om Roemenen, Bulgaren, Albanezen en Brazilianen (deze vier nationaliteiten zijn goed voor 55% van de repatriëringen). Opvallend is dat het aantal repatriëringen van Roemenen in 2011 sterk gedaald is. Deze nationaliteit lijkt dezelfde evolutie door te maken als de Polen enkele jaren voorheen. Voor deze nationaliteit werd er geen enkele repatriëring meer geregistreerd in 2011, terwijl tussen 2006 en 2008 minstens de helft van de geïntercepteerde Polen onmiddellijk werd gerepatriëerd. De vraag stelt zich of deze tendens zich gaat voortzetten bij de Roemenen en of we een gelijkaardige evolutie kunnen verwachten voor de Bulgaren.

Figuur 27. Gevolgen gegeven aan intercepties in 2011 volgens geïntercepteerde nationaliteitsgroep (Bron: DVZ)



Een belangrijke opmerking is hier op zijn plaats: de rubriek “Directe Repatriëring” betreft de opsluiting in een gesloten centrum voor een periode van vijf dagen (behalve toestemming van betrokkene, zie artikel 39/83 van de wet van 15 december 1980) van vreemdelingen die over de nodige documenten om de verwijdering mogelijk te maken beschikken op het moment van hun interceptie.

Naast deze groepen met een grotere kans op “directe” repatriëring, stellen we bij andere nationaliteiten vast dat minstens 80% van de intercepties aanleiding geeft tot de afgifte van een BGV of tot opsluiting. Het aandeel personen dat na een interceptie in een gesloten centrum belandt, verschilt sterk naargelang de herkomst. Zo worden 55% van de Serviërs, 61% van de Armeniërs en 74% van de Kosovaren na een interceptie in een gesloten centrum opgesloten. We stellen vast dat deze nationaliteiten dezelfde zijn als waarvan de asielaanvragen prioritair behandeld worden door de bevoegde overheden.³⁹⁶ Bij onderdanen uit Sub-Saharisch Afrika is dat aandeel kleiner (25%), net als dat het geval is voor staatlozen en personen met een onbepaalde nationaliteit (13%), voor Afghanen (13%), of voor Irakezen (11%). Bij Algerijnen, Palestijnen en Iraniërs gaat het slechts om 5%. Deze cijfers tonen aan dat de kans op repatriëring erg verschilt naargelang de nationaliteit.

396 De nationaliteiten waarvan de behandeling van de asielaanvraag prioritair behandeld wordt zijn de Serviërs, Armeniërs, Kosovaren en Albanezen. Het aandeel opsluitingen is lager voor de Albanezen, maar hun aandeel in het totale aantal directe repatriëringen is wel heel hoog (zie hierboven). Voor meer informatie over de prioritair behandeling van asielaanvragen, zie: *Wijzigingen op vlak van asiel*, Hoofdstuk III.1.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Overnameovereenkomsten

In februari 2011 heeft de Europese Commissie een evaluatie³⁹⁷ gepubliceerd van de overnameovereenkomsten die door de Europese Unie (EU)³⁹⁸ zijn afgesloten. Het gaat om overeenkomsten met derde landen volgens dewelke “*de overeenkomst sluitende partijen wederzijdse verplichtingen hebben om hun eigen onderdanen en, onder bepaalde voorwaarden, onderdanen van derde landen en staatlozen over te nemen*” en waarin ook “*de technische en operationele aspecten ervan*” worden toegelicht.³⁹⁹ Ze moeten een snelle terugkeer van irreguliere migranten vergemakkelijken en vallen sinds 1999 onder de bevoegdheid van de EU.⁴⁰⁰

Volgens die evaluatie is een succesvolle onderhandeling van dit soort overeenkomsten meestal afhankelijk van een aantal toegevingen inzake versoepeling van visumregeling voor onderdanen uit die derde landen, zonder dat dit tot een toename van de irreguliere immigratie vanuit die landen leidt.

In die evaluatie formuleert de Commissie aanbevelingen waarvan een aantal betrekking heeft op een betere bescherming van de grondrechten. Zo worden beschermende bepalingen geïntroduceerd die de migrant waarborgen dat hij vrijwillig kan terugkeren zonder risico op sancties voor schending van de migratieregels. Ook wordt het respect voor de grondrechten geïntegreerd (vooral de grondrechten van derdelanders die mogelijk worden teruggestuurd naar een land waarvan ze geen

onderdaan zijn). De Commissie beveelt ook de creatie van een post-terugkeer mechanisme aan om op te volgen in welke mate die grondrechten worden nageleefd.

Daarop heeft de Raad van de EU in juni 2011 conclusies⁴⁰¹ geformuleerd over het bepalen van een gezamenlijke strategie inzake overnames. Deze tekst herneemt elementen die in de mededeling van de Commissie (zie hierboven) aan bod zijn gekomen, zoals de noodzaak om meer rechtstreekse overeenkomsten te sluiten met de herkomstlanden van de migranten en niet langer met de landen waar ze doorreizen. De Raad wijst op het belang van een efficiënt en geloofwaardig Europees migratiebeleid. De lidstaten wordt dus gevraagd hun bilaterale overeenkomsten met derde landen enkel toe te passen “*mits deze verenigbaar zijn met de EU-readmissieakkoorden of als deze door de akkoorden voorzien zijn*”.

Ook België pleit voor overnameovereenkomsten als een van de instrumenten van het migratiebeleid. Zo bepaalt de algemene beleidsnota inzake hervorming van asiel en migratie⁴⁰² dat de bestaande overnameovereenkomsten daadwerkelijk zullen worden toegepast en dat onderhandelingen worden voortgezet om overeenkomsten af te sluiten met andere landen⁴⁰³. Zo heeft België in 2011 een overnameovereenkomst met de Republiek Kosovo⁴⁰⁴ afgesloten, wat bij bepaalde organisaties de vrees heeft doen ontstaan dat teruggestuurde Roma er het slachtoffer worden van vervolging.⁴⁰⁵

397 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten*, Brussel, 23 februari 2011, COM (2011) 76 definitief.

398 De evaluatie heeft betrekking op twaalf EU-overnameovereenkomsten en de achttien onderhandelingsakkoorden die toen zijn gevoerd. In januari 2011 is een dertiende overnameovereenkomst met Georgië in werking getreden.

399 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten*, Brussel, 23 februari 2011, COM (2011) 76 definitief, p.2.

400 In dat jaar is de Europese Gemeenschap overeenkomstig het Verdrag van Amsterdam bevoegd geworden in die materie.

401 Raad van de Europese Unie, *Conclusies van de Raad tot vaststelling van de EU-strategie inzake overname*, Luxemburg, 9 en 10 juni 2011.

402 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota inzake hervorming van asiel en migratie*, DOC 1964/009.

403 Afghanistan, Peru, Ivoorkust, Brazilië, China, Mongolië en Marokko.

404 Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden (Benelux-landen) en de Republiek Kosovo inzake de terug- en overname van onregelmatig verblijvende personen, Brussel, 12 mei 2011.

405 Amnesty International, *L'accord du Benelux expose les Roms au risque d'être victimes de persécutions au Kosovo*, 13 mei 2011. Beschikbaar op: www.amnesty.org/fr/news-and-updates/benelux-agreement-leaves-roma-risk-persecution-kosovo-2011-05-13.

1.2. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

De interpretatie en de omzetting in nationale wetgeving van de richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven⁴⁰⁶ (terugkeerrichtlijn) roepen nog heel wat vragen op. Over de richtlijn zijn trouwens verschillende prejudiciële vragen gesteld waarvan sommige nog hangende zijn voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).

In 2011 heeft het HvJEU zich in een arrest **El Dridi**⁴⁰⁷ uitgesproken over de geldigheid van een strafrechtelijke veroordeling tegen een vreemdeling in onwettig verblijf wegens het niet-naleven van een verwijderingsmaatregel. Het Hof heeft zich gebaseerd op het beginsel van loyale samenwerking, dat bepaalt dat lidstaten geen reglementering mogen toepassen die het bereiken van de nagestreefde doelstellingen in het gedrang brengt, en op de noodzaak het nuttig effect van het Unierecht te waarborgen. Het Hof vond dat de terugkeerrichtlijn zich verzet tegen *“een wetgeving van een lidstaat (...) waardoor een gevangenisstraf kan worden opgelegd aan een irregulier in het land verblijvende onderdaan van een derde land met als enige reden dat hij of zij zonder geldige reden op het grondgebied van dat land verblijft, ondanks een bevel om het grondgebied te verlaten.”* Volgens het Hof is een nationale maatregel die strenger is dan wat de Europese tekst bepaalt, onverenigbaar met die laatste. Daarmee zou de nagestreefde doelstelling in het gedrang komen, met name het voeren van een efficiënt verwijderingsbeleid ten aanzien van derdelanders die hier onwettig verblijven.

Het HvJEU heeft zich ook in een later arrest⁴⁰⁸ over die problematiek uitgesproken. De heer **Achughbabian** was aangehouden omdat hij onwettig op het Franse grondgebied verbleef, terwijl hij in het verleden al een bevel had gekregen om het grondgebied te verlaten. In deze zaak heeft het Hof de draagwijdte van zijn redenering kunnen verduidelijken. Het Hof beves-

tigt zijn standpunt uit het arrest **El Dridi** en besluit dat de uitvoering van een gevangenisstraf tijdens de verwijderingsprocedure, ook als bestraffing van het onwettig verblijf, niet bijdraagt tot de door de richtlijn nagestreefde doelstellingen, met name het effectief verwijderen van de betrokkene van het grondgebied van de lidstaat. De gevangenisstraf valt dus niet onder de door de richtlijn toegestane dwangmaatregelen om de verwijderingsprocedure uit te voeren. In de hypothese daarentegen dat de vreemdeling na afloop van de verwijderingsprocedures, op het grondgebied verblijft *“zonder geldige reden voor de niet-terugkeer”*, kunnen de lidstaten een reglementering voorzien die een gevangenisstraf als bestraffing voor onwettig verblijf toelaat.

1.3. Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In 2011 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich meermaals moeten uitspreken over ingediende beroepsprocedures tegen België in dossiers inzake detentie of verwijdering van vreemdelingen.

Het arrest **M.S.S.**⁴⁰⁹, dat de Belgische Staat heeft veroordeeld voor het terugsturen van een asielzoeker naar Griekenland, is reeds aan bod gekomen in een analyse in het Jaarverslag Migratie 2010.⁴¹⁰ België had hem op die manier blootgesteld aan behandelingen die ingaan tegen het Verdrag omwille van het falende opvangsysteem voor asielzoekers in Griekenland.

Op 13 december 2011 heeft het EHRM⁴¹¹ België veroordeeld voor schending van artikels 3⁴¹² en 5⁴¹³ van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het Hof stelt hier de detentie aan de kaak van een moeder, mevrouw **Kanagaratnam**, en haar drie minderjarige kinderen, allen van Sri Lankaanse nationaliteit, in het repatriëringscentrum 127 bis. Deze familie werd aan de grens teruggedreven alwaar ze een asielaanvraag heeft ingediend. Daarop werden ze opgesloten,

⁴⁰⁶ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

⁴⁰⁷ HvJEU, *Hassen El Dridi*, 28 april 2011, C-61/11.

⁴⁰⁸ HvJEU, *Alexandre Achughbabian tegen Préfet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, C-329/11.

⁴⁰⁹ EHRM, *M.S.S. v. België en Griekenland*, 21 januari 2011, 3069/09.

⁴¹⁰ Zie ook: *Rechtspraak*, Hoofdstuk III.1. Voor extra informatie zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 68-69 en 186-187.

⁴¹¹ EHRM, *Kanagaratnam e.a. v. België*, 13 december 2011, 15297/09.

⁴¹² Artikel inzake het verbod op foltering, dat ook verwijst naar het verbod op blootstelling aan onmenselijke of vernederende straffen of behandelingen.

⁴¹³ Artikel inzake het recht op vrijheid en veiligheid en dat betrekking heeft op de vrijheidsberoving.

in afwachting van de behandeling van dit asielverzoek. Ze heeft er meer dan drie maanden verbleven, tot aan haar vrijlating ten gevolge van de toekenning van de status van vluchteling (die ze bekwam na de indiening van een tweede asielaanvraag). Het Hof verwijst naar twee andere arresten⁴¹⁴ tegen België waarin het reeds had geoordeeld dat het opsluiten van minderjarige kinderen aanleiding gaf tot onmenselijke of vernederende behandelingen, zoals hier het geval was. Het wijst op de kwetsbaarheid van het kind en op het feit dat *“het hoger belang van het kind, zoals bekrachtigd door artikel 3 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, het overwicht moet hebben”*.⁴¹⁵ Het Hof heeft de detentie daarenboven als onrechtmatig beschouwd omdat de detentievoorwaarden duidelijk niet aangepast waren aan het verblijf van een gezin, te meer omdat de detentieperiode bijzonder lang was.

Het arrest Kanagaratnam bevestigt dus de vroegere rechtspraak van het EHRM. Meer recentelijk nog, heeft het EHRM zich in de zaak **Popov** tegen Frankrijk⁴¹⁶, opnieuw uitgesproken over de detentie van een familie met kinderen, waarin zij een schending van de artikelen 3, 5 en 8⁴¹⁷ van het EVRM vaststelde. Ze herhaalde het principe van het superieur belang van het recht van het kind als algemeen rechtsprincipe dat moet worden toegepast op elke beslissing die hen aanbelangt.⁴¹⁸ Daarenboven heeft zij kritieken geformuleerd over het gebrek, in de nationale wetgeving, aan opsomming van criteria betreffende het aangepast karakter van de infrastructuur waar kinderen zouden kunnen worden vastgehouden. Er kan uit worden afgeleid dat het Hof eist dat de noodzakelijke voorwaarden om een antwoord te bieden op het aangepast karakter van een detentieplaats, strikt gereguleerd moeten zijn. Deze arresten versterken de vorige aanbevelingen van het Centrum om alternatieven naast de detentie in te voeren voor gezinnen met kinderen.⁴¹⁹

Het EHRM heeft België ook veroordeeld in een arrest⁴²⁰

inzake detentie van een vrouw met de Kameroense nationaliteit, **mevr. Yoh-Ekale Mwanje**, die bijna vier maand werd opgesloten in het repatriëringscentrum 127 bis. Volgens het Hof was het opsluiten van verzoekster, die in een ver gevorderd stadium met HIV besmet was, een schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling omdat ze niet onmiddellijk de nodige medische zorgen had gekregen. De nalatigheid van de Belgische overheid heeft voor een vertraging gezorgd in het vaststellen en toedienen van de voor haar levensnoodzakelijke behandeling. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de detentie arbitrair was⁴²¹ en dat betrokkene geen daadwerkelijk rechtsmiddel heeft kunnen uitoefenen tegen de beslissing tot weigering van verblijf op basis van medische redenen.⁴²²

Begin 2012 ten slotte heeft het EHRM zich nogmaals uitgesproken in een arrest **M.S. tegen België**⁴²³. De zaak betreft een Irakees, veroordeeld voor terroristische feiten, die verschillende asielaanvragen heeft ingediend en meermaals is opgesloten in een gesloten centrum. Hij kreeg tevens een ter beschikking stelling van de regering en een oplegging van huisarrest. In oktober 2010 is hij uiteindelijk teruggestuurd naar Irak, officieel op vrijwillige basis, wat achteraf betwist werd door betrokkene zelf en zijn advocaat. Het EHRM oordeelde dat de voorwaarden voor een vrije instemming in hoofde van betrokkene onmogelijk konden zijn vervuld en dat zijn terugkeer dan ook als een gedwongen terugkeer moest worden geïnterpreteerd. Het voegt er verder aan toe dat België artikel 3 van het EVRM heeft geschonden omdat het geen enkele maatregelen heeft genomen om diplomatieke garanties te verkrijgen die de veiligheid van betrokkene in Irak konden garanderen. Tenslotte stelt het ook een schending vast van artikel 5 van het EVRM. Volgens het Hof was de detentie voor bepaalde periodes onregelmatig omdat zij geen enkel verband meer had met een mogelijke verwijdering van het Belgisch grondgebied.

De verschillende arresten en de hieruit voortvloeiende analyses bieden evenzeer de gelegenheid aan België om zijn praktijken en detentiesysteem aan te passen, opdat het beter zijn internationale verplichtingen nakomt.

414 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga v. België*, 12 oktober 2006, 13178/03; EHRM, *Muskhadzhiyeva e.a. v. België*, 19 januari 2010, 41442/07.

415 EHRM, *Kanagaratnam e.a. v. België*, 13 december 2011, 15297/09, §67.

416 EHRM, *Popov v. Frankrijk*, 19 januari, 39472/07 en 39474/07.

417 Artikel over het recht op privé- en gezinsleven.

418 Zie ook: Raad van Europa, *Aanbeveling 1985 (2011) van 7 oktober 2011 over irreguliere migrantenkinderen zonder papieren: reden tot verontrusting*.

419 Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2008*, p.144; *Jaarverslag Migratie 2009*, p. 151.

420 EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje v. België*, 20 december 2011, 10486/10.

421 Zie: *Een uitdaging onder de loep: Rechtspraak van de Europese Hoven*, verder in dit hoofdstuk.

422 Zie: *Europese ontwikkelingen*, Hoofdstuk III.1.

423 EHRM, *M.S. v. België*, 31 januari 2012, 50012/08.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Regeerakkoord

Inzake **terugkeer** geeft het regeerakkoord van 1 december⁴²⁴ voorrang aan een vrijwillige terugkeer, door asielzoekers beter te informeren over de perspectieven van een eventuele terugkeer of door begeleiding bij een terugkeerproject van uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen in onwettig verblijf.

Is vrijwillige terugkeer niet mogelijk, dan grijpt de regering naar een gedwongen terugkeer. Het akkoord bepaalt dat de advocaat en de vreemdeling minstens 48 uur op voorhand op de hoogte moeten worden gebracht van een eerste poging tot verwijdering en de regering voorziet een procedure op te stellen om te vermijden dat laattijdige beroepen worden ingesteld.

Wat de **detentie** betreft pleit het regeerakkoord voor een efficiënter gebruik van de huidige capaciteit van de gesloten centra en voor het gebruik van andere maatregelen dan detentie voor kwetsbare personen en voor personen die een bedreiging vormen voor de openbare orde. Het akkoord bepaalt nog andere maatregelen die verder in dit hoofdstuk aan bod komen.

2.2. Omzetting van de terugkeerrichtlijn⁴²⁵

De EU-terugkeerrichtlijn is goedgekeurd op 16 december 2008. De lidstaten moesten die omzetten tegen 24 december 2010. In januari 2011 heeft de Europese Commissie twintig lidstaten in gebreke gesteld die haar niet hadden geïnformeerd over de maatregelen die ze hadden genomen om de terugkeerrichtlijn om te zetten.⁴²⁶ In september 2011 heeft de Commissie acht landen⁴²⁷, waaronder België, een gemotiveerd advies toegezonden.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft uiteindelijk op 24 november 2011 een **wetsontwerp** goed-

gekeurd tot omzetting van de terugkeerrichtlijn, dat op 17 februari 2012 in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd.⁴²⁸ De wet trad in werking op 27 februari 2012. De richtlijn wijzigt de huidige reglementering op tal van punten inzake verwijdering en detentie van vreemdelingen in onwettig verblijf.

De wet streeft ernaar de **vrijwillige terugkeer aan te moedigen**⁴²⁹, zonder daarom het nuttig effect van terugkeerprocedures in het gedrang te brengen.⁴³⁰ Zo bedraagt de termijn voor vreemdelingen die een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) ontvangen, in principe dertig dagen.⁴³¹ Op die manier moet de persoon de kans krijgen zijn vrijwillige terugkeer binnen deze termijn te organiseren. In een aantal gevallen⁴³² wordt die termijn teruggebracht van dertig naar zeven dagen, heel uitzonderlijk kan die minder dan zeven dagen bedragen, of zelfs helemaal worden geweigerd⁴³³. Dit is het geval wanneer er bij de betrokkene een risico op onderduiking bestaat, of wanneer er *“een actueel en reëel risico bestaat zich aan de autoriteiten te onttrekken”*.⁴³⁴ Om dit risico op onderduiking te vermijden, kunnen specifieke maatregelen worden ingevoerd die in een koninklijk besluit (KB) moeten worden vastgelegd.⁴³⁵

Indien een vrijwillige terugkeer binnen de toegestane termijn niet mogelijk is, of indien individuele omstandigheden het rechtvaardigen, kan die termijn worden verlengd.⁴³⁶ Tijdens de termijn voor vrijwillig vertrek en de eventuele verlenging ervan, is de persoon beschermd tegen de gedwongen uitvoering van het

424 Regeerakkoord, 1 december 2011, 2.7.3.

425 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 169-170.

426 Beschikbaar op: http://etegeneuropa.eu/eu_law/eulaw/decisions/dec_20110126.htm.

427 Beschikbaar op: http://etegeneuropa.eu/eu_law/eulaw/decisions/dec_20110929.htm.

428 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 17 februari 2012.

429 In 2011 werden ook in de praktijk initiatieven genomen om het beleid inzake vrijwillige terugkeer te verbeteren. Meer info hierover: EMN, *Annual Policy Report 2011* p. 33 e.v. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be/publication/annual-policy-report-2011-emn.

430 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*, Doc 53 1825/001.

431 Art. 74/14§1 alinea 1 van de wet van 15 december 1980.

432 Art. 74/14§1 alinea 2 van de wet van 15 december 1980.

433 Art. 74/14§3 van de wet van 15 december 1980.

434 Art. 1, 11° van de wet van 15 december 1980.

435 Art. 74/14§2 alinea 2 van de wet van 15 december 1980.

436 Art. 74/14§1 alinea 3 en 4 van de wet van 15 december 1980.

BGV.⁴³⁷ De verwijdering kan ook worden uitgesteld in bijzondere situaties.⁴³⁸ De vreemdeling krijgt het uitstel van verwijdering en de verlenging van de termijn steeds schriftelijk bevestigd.⁴³⁹

De vreemdeling die de hem opgelegde termijn van vrijwillig vertrek niet respecteert, of aan wie geen termijn is toegestaan, ontvangt een **beslissing tot inreisverbod** voor het grondgebied van de EU. België heeft ervoor gekozen een maximale duur van drie jaar op te leggen voor dit inreisverbod, in geval van fraude is dit vijf jaar, en meer dan vijf jaar in het geval van een ernstige inbreuk op de openbare orde of nationale veiligheid.⁴⁴⁰ Indien hij studie- of arbeidsredenen kan aanvoeren, komt de vreemdeling in aanmerking voor de procedure tot opheffing van het inreisverbod, nadat twee derde van de termijn van het inreisverbod zijn verstreken. Hij kan die aanvraag tot opheffing ook te allen tijden indienen om humanitaire redenen.⁴⁴¹

De wet heeft ook de wettelijke voorwaarden gewijzigd inzake **detentie van vreemdelingen in onwettig verblijf**. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) zal moeten aantonen waarom andere toereikende, maar minder dwingende maatregelen niet efficiënt kunnen worden toegepast.⁴⁴² Op dit punt wordt verder in dit hoofdstuk dieper ingegaan (Zie C. Een uitdaging onder de loep).

2.3. Omzendbrief voor de gemeenten over hun rol in het kader van de verwijdering van onderdanen uit derde landen en het Bureau Sefor

Op 10 juni 2011 heeft de staatssecretaris voor Migratie- en asielbeleid een **omzendbrief aan de gemeenten**⁴⁴³ goedgekeurd om hun rol bij de verwijdering van onderdanen van derde landen en het beheer van het terugkeerbeleid van de Belgische Staat te verduidelijken. Deze tekst past binnen het kader van de terugkeerrichtlijn.

437 Art. 74/14§2 alinea 1 van de wet van 15 december 1980.

438 Art. 74/17 van de wet van 15 december 1980.

439 Art. 74/14§1 alinea 5 en 74/17 §2 alinea 2 van de wet van 15 december 1980.

440 Art. 74/11 van de wet van 15 december 1980.

441 Art. 74/12 van de wet van 15 december 1980.

442 Zie bijvoorbeeld art. 7 alinea 3, artikel 8bis§4, artikel 27§3 alinea 1 van de wet van 15 december 1980.

443 Omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land, B.S., 16 juni 2011.

Bedoeling is de BGV efficiënter uit te voeren en daarbij in een eerste fase in te zetten op de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen in onwettig verblijf. De efficiëntie van het systeem staat of valt met een goede samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten.

Deze omzendbrief bepaalt de informatie die het gemeentebestuur moet vermelden bij de **kennisgeving** van een verwijderingsbeslissing. De vreemdeling die zich bij de gemeente moet melden krijgt informatie over de draagwijdte van de betekende beslissing, de beroepsmogelijkheden en de mogelijke maatregelen die kunnen volgen indien hij de beslissing niet respecteert (gedwongen verwijdering eventueel voorafgegaan door detentie in een gesloten centrum).

De vreemdeling zal ook informatie moeten krijgen over de kosten van een vrijwillige terugkeer, over wat hij nodig heeft voor zijn terugkeer⁴⁴⁴ en over de mogelijkheden van **begeleiding bij de vrijwillige terugkeer** indien hij niet over de nodige middelen beschikt.⁴⁴⁵

Die ontmoeting moet ook een snelle identificatie van de vreemdeling mogelijk maken. Indien hij niet in het bezit is van geldige reisdocumenten moet hij op de DVZ⁴⁴⁶ zijn vingerafdrukken laten nemen. De doelstelling van identificatie in dit stadium is tweeledig: een eventuele gedwongen verwijdering voorbereiden en de duur van de eventuele detentie beperken.

Aan het einde van de aan de vreemdeling toegestane termijn om het grondgebied te verlaten, moet de gemeente de politiediensten vragen een controle van de verblijfplaats van betrokkene uit te voeren. Indien de vreemdeling het grondgebied niet heeft verlaten, mag het Bureau Sefor⁴⁴⁷ dat bevoegd is voor de opvolging van de verwijderingsbeslissing, de politie de opdracht geven tot zijn arrestatie over te gaan.

Sefor is een nieuw bureau binnen de DVZ, dat in mei 2011 is opgericht en wordt deels gefinancierd door het Europees terugkeerfonds. Het heeft als taak de vrijwillige terugkeer te bevorderen, de actoren te sensibiliseren over en op te leiden in de toepassing van de

444 Enkele voorbeelden: administratieve documenten, vliegtuigbiljet, dossier vrijwillige terugkeer.

445 Hij kan infobrochures krijgen en ook de contactgegevens van organisaties die het programma voor de vrijwillige terugkeer organiseren.

446 Binnen de drie werkdagen bij het bureau Printrak.

447 Deze term is de afkorting van de woorden "sensibilize, follow up and return" (sensibiliseren, opvolging en terugkeer).

nieuwe omzendbrief en toe te zien op de goede uitvoering ervan.

Een aantal organisaties had kritiek op de rechtsgeldigheid van de omzendbrief omdat er elementen in waren bepaald die niet in de wet staan. De omzendbrief zou dus een reglementair karakter hebben en mogelijks kunnen worden aangevochten voor de Raad van State.⁴⁴⁸

2.4. Open terugkeercentrum

De ministerraad heeft in juli 2011 beslist open terugkeercentra op te richten voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en hun gezinsleden tot aan het verstrijken van de termijn die ze hebben gekregen om het grondgebied te verlaten.⁴⁴⁹

In november 2011 heeft de regering een voorontwerp van wet ingediend om een wettelijke basis te geven aan de open terugkeercentra. Het ontwerp werd aangenomen door de Kamer in maart 2012.⁴⁵⁰

Voortaan kan de asielzoeker die een negatieve uitvoerbare beslissing heeft ontvangen, samen met de leden van zijn gezin, worden toegewezen aan een open terugkeercentrum als verblijfplaats. Daar ontvangen ze materiële hulp, medische en psychologische bijstand en toegang tot een vrijwillig terugkeerprogramma. Om de coherentie van het systeem te garanderen, werd ook de wet betreffende de opvang van asielzoekers geamendeerd zodat personen die in een terugkeercentrum worden opgevangen, niet langer in aanmerking komen voor opvang zoals die door de opvangwet is bepaald.

Een eerste terugkeercentrum, waarvan de onderzochte locatie in Sint-Pieters-Leeuw nog niet is bevestigd, zou in een eerste fase honderd personen moeten opvangen.⁴⁵¹

Ook in het wetsvoorstel dat de opvangcrisis moet bezweren⁴⁵² staan bepalingen inzake invoering van een terugkeertraject waar de asielzoeker of de uitgeprocedeerde asielzoeker via het Agentschap Fedasil kan instappen.⁴⁵³ Dit voorstel verduidelijkt ook het begrip vrijwillige terugkeer die de voorkeur wegdraagt. Indien de vreemdeling niet voldoende meewerkt aan zijn terugkeertraject, wordt zijn dossier doorgeschoven naar de DVZ met het oog op zijn gedwongen terugkeer.

2.5. Gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen

Bij beschikking van 29 april 2004⁴⁵⁴ heeft de Raad van de EU de organisatie van gezamenlijke vluchten tussen verschillende lidstaten geregeld voor de verwijdering van onderdanen van derde landen.⁴⁵⁵ Bij deze beschikking zit een bijlage met gemeenschappelijke richtsnoeren voor de veiligheidsvoorzieningen die tijdens die operaties moeten worden getroffen.

Datzelfde jaar werd ook het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de EU (Frontex) opgericht. De oprichtingsverordening bepaalt dat Frontex voor “de nodige ondersteuning moet zorgen bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties van de lidstaten, met respect voor het communautaire beleid ter zake.”⁴⁵⁶ Sindsdien is het Agentschap talloze keren opgetreden bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties.

In oktober 2010 heeft België voor het eerst een door Frontex op touw gezette gezamenlijke terugkeeroperatie georganiseerd. Deze operatie, in samenwerking met Nederland, het Verenigd-Koninkrijk en Ierland,

448 ADDE, “La circulaire du 10 juin 2011 sur les compétences du Bourgmestre en cas d'éloignement”, *Newsletter ADDE*, september 2011. Beschikbaar op: www.adde.be.

449 Persbericht van de ministerraad van 16 september 2011, *Wijziging van de vreemdelingenwet*. Beschikbaar op: www.presscenter.org.

450 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, DOC 53 1904/005.

451 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Ibid.*, DOC 53 1904/003.

452 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers, DOC 53 0813/015.

453 Zie: Wijzigingen op vlak van opvang, Hoofdstuk III.1.

454 Beschikking (EG) nr. 2004/573 van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten.

455 Enerzijds is er de organiserende lidstaat, die een gezamenlijke vlucht kan voorstellen waaraan andere lidstaten kunnen deelnemen, en de deelnemende lidstaat die beslist deel te nemen aan de verwijderingsoperatie door de lucht.

456 Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, Art. 9.

betrof de gedwongen terugkeer van acht personen naar DR Congo.⁴⁵⁷ België heeft voorts ook een operatie naar Nigeria georganiseerd, waaraan Bulgarije heeft deelgenomen. België was ook betrokken bij twee door Nederland georganiseerde operaties richting Kameroen en Nigeria.⁴⁵⁸

In 2011 heeft België deelgenomen aan vijf door andere lidstaten georganiseerde gezamenlijke vluchten naar Kosovo, Servië, Irak (twee vluchten) en de DR Congo.⁴⁵⁹ België zou ook deelnemen aan een bijkomende vlucht naar Irak maar die werd uiteindelijk geannuleerd omdat de Iraakse autoriteiten kort voor het vertrek van de vlucht, de voorwaarden inzake documenten hebben gewijzigd.⁴⁶⁰ De Belgische overheid organiseerde tenslotte ook een vlucht waar ook Groot-Brittannië, Ierland, Zweden en Nederland aan deelnamen. Via die vlucht werden zestig vreemdelingen naar DR Congo en Nigeria overgevlogen. Het ging hier om de eerste vlucht van die omvang die door België was georganiseerd, wat op de dag van de verwijdering⁴⁶¹ tot betogingen voor het gesloten centrum 127 bis heeft geleid, en ook tot reacties⁴⁶² van een aantal organisaties die vinden dat deze verwijderingen op termijn de mensenrechten in gevaar kunnen brengen.⁴⁶³

2.6. Vreemdelingen die een reëel risico vormen voor de openbare orde en opgesloten vreemdelingen

In 2011 werden verschillende politieke verklaringen afgelegd over de oprichting van gesloten instellingen met het oog op de detentie en een gemakkelijker uitwijzing van migranten in onwettig verblijf die een mogelijk risico vormen voor de openbare orde.⁴⁶⁴ In die

context had de staatssecretaris voor Asiel en Migratie erop gewezen dat de gesloten centra geen “*substituut voor de gevangenen mochten worden*” en dat alle delinquenten moesten worden vervolgd, ongeacht hun verblijfstitel.⁴⁶⁵

Ook het regeerakkoord gaat er dieper op in. Daarin is sprake van de **oprichting van een centrum voor vreemdelingen in onwettig verblijf** die een gevaar vormen voor de openbare orde. Zij zullen in geval van arrestatie door de politiediensten prioritair worden overgebracht naar een gesloten centrum met het oog op verwijdering naar hun herkomstland. De algemene beleidsnota inzake hervorming van asiel en migratie verduidelijkt het begrip van persoon die een risico vormt voor de openbare orde.

De nieuwe wet tot omzetting van de terugkeerrichtlijn bevat bovendien ook bepalingen om de verwijdering van verdachte of veroordeelde vreemdelingen in onwettig verblijf te vergemakkelijken. De vreemdeling in onwettig verblijf wordt van bij zijn plaatsing in een strafinstelling geïdentificeerd en er worden alle nodige stappen bij zijn nationale autoriteiten gezet. Op die manier moet verwijdering mogelijk worden en indien dit niet op korte termijn haalbaar is, wordt de vreemdeling naar een gesloten centrum overgedragen zodra hij zijn straf heeft uitgezeten.⁴⁶⁶

2.7. Oostende onderneemt actie tegen mensen in onwettig verblijf

De stad Oostende kampt al een tijd met de toename van transitmigranten die via de haven van Oostende de oversteek naar Engeland willen maken.⁴⁶⁷ Omdat het stadsbestuur van oordeel was dat er op federaal niveau geen afdoende initiatieven werden genomen besliste het over te gaan tot een lokale aanpak.

In september 2011 besliste het stadsbestuur bijgevolg om intensievere controles en administratieve aanhoudingen van transitmigranten door te voeren in

457 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Beknopt Verslag, Commissie voor Binnenlandse Zaken*, 53 COM 047, pp. 7-12.

458 European Migration Network, *Annual Report 2010, Policy report regarding asylum and migration*, Belgium, p.29.

459 Frontex, *Examples of accomplished operations*. Beschikbaar op: www.frontex.europa.eu.

460 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Integraal Verslag, Commissie voor Binnenlandse Zaken*, 53 COM 344, p.63.

461 La Libre, *Centre fermé 127bis: les activistes délogés*, 28 april 2011. Beschikbaar op: www.lalibre.be.

462 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Integraal Verslag, Commissie voor Binnenlandse Zaken*, 53 COM 212, p. 25.

463 La ligue des droits de l'homme, *Opération de retour conjoint : une pratique indigne de la démocratie*, beschikbaar op: www.liguedh.be.

464 De Standaard, *De Clerck wil illegale criminelen sneller uitwijzen*, 29 augustus 2011. Beschikbaar op: www.standaard.be.

465 Belga, *Gesloten centra zijn geen substituut voor de gevangenis*, 16 augustus 2011.

466 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 17 februari 2012.

467 Zonaal Veiligheidsplan 2009-2012, *Lokale Politie Oostende*, p.16. Beschikbaar op: www.lokalopolitie.be.

de stad en hen maximaal twaalf uur aan te houden. Men hoopte hiermee de kleine criminaliteit terug te drijven en van Oostende een minder aantrekkelijke bestemming te maken voor migranten die de oversteek naar Engeland wensden te maken. Tevens wenste men hiermee ook de economisch negatieve gevolgen voor de haven te beperken.

Intussen werd in het regeerakkoord de strijd tegen de mensenhandel en de verrijking door het organiseren van netwerken in het regeerakkoord opgenomen, waarbij men er via gepaste gerechtelijke en politionele maatregelen zal voor zorgen dat de havengebieden volledig beveiligd zijn.⁴⁶⁸

Op basis van de wet op het politieambt en de wet 15 december 1980, kan een vreemdeling zonder een in België geldig document, in afwachting van een beslissing, maximum 24 uur worden opgesloten. De lokale politie voert bij de bestuurlijke aanhouding een eerste check uit naar de identificatie, het afnemen van vingerafdrukken, het consulteren van Eurodac, het controleren van het Rijksregister. Na deze fase wordt het dossier voorgelegd aan de gedetacheerde personeelsleden van de DVZ waarna een beslissing volgt (bijvoorbeeld bevel om het grondgebied te verlaten, al dan niet gekoppeld met de overbrenging naar een gesloten centrum).

Hoewel deze acties lokaal een ontradend effect kunnen hebben, rijzen er toch vragen over de verschuiving van het fenomeen naar naburige kustgemeenten en naar de rol die georganiseerde smokkelnetwerken hierin spelen en de strijd die daartegen wordt gevoerd. Verschillende organisaties hebben ook bezorgdheden geuit over het respect voor de grondrechten van de aangehouden personen.⁴⁶⁹

2.8. Het nieuwe transitcentrum 'Caricole'

In 2007 werden de eerste stappen genomen om het transitcentrum op de nationale luchthaven te vervangen door een nieuw transitcentrum met aangepaste infra-

structuur om aan de personen die opgesloten worden meer privacy, comfort en recreatieve mogelijkheden te bieden.⁴⁷⁰ Het nieuwe centrum vervangt zowel het centrum 127 (dat bestond uit prefabgebouwen) als het INAD-centrum. De capaciteit van het nieuwe transitcentrum *Caricole* is vastgelegd op negentig personen.

Het nieuwe centrum is in dienst genomen begin mei 2012.⁴⁷¹

KADER 16. De INAD-centra van de regionale luchthavens

In het Jaarverslag Migratie 2009 stond een beknopte analyse van de goedkeuring van het koninklijk besluit dat de werking van de INAD-centra regelt. Sindsdien heeft het Centrum verder denkwerk verricht over deze problematiek en heeft het verschillende actoren ontmoet die bij de werking van die centra zijn betrokken.

2.9. Detentie van gezinnen met kinderen

Zoals reeds in het Jaarverslag Migratie 2010⁴⁷² aangegeven zijn er sinds 2008 alternatieven voor de detentie van gezinnen. Het gaat hier om 'woonunits', soms ook 'terugkeerwoningen' genoemd. Het Centrum heeft dit initiatief, dat een einde maakt aan de detentie van gezinnen met kinderen⁴⁷³ en dat bij KB is bekrachtigd, samen met tal van andere organisaties toegejuicht. Het Centrum heeft evenwel geopperd om het principieel uitsluiten van de opsluiting van kinderen in gesloten centra bij wet te bepalen.

Het regeerakkoord bevestigt dat gezinnen met minderjarige kinderen in principe niet zullen worden opgesloten.

⁴⁶⁸ Regeerakkoord, 1 december 2011, 2.7.4.

⁴⁶⁹ Waaronder Liga voor Mensenrechten, *Transitmigranten in Oostende: meer dan symptoombestrijding?*, 18 november 2011; Systematisch 20 mensen twaalf uur lang opsluiten is onmenselijk, 08 september 2011. Beschikbaar op www.mensenrechten.be. Ook het Centrum Algemeen Welzijnswerk en Jeugdzorg Midden-kust vzw uitte meermaals publiek haar bezorgdheden over de acties.

⁴⁷⁰ DVZ, *Activiteitenverslag 2010*, p.135. Beschikbaar op www.dofi.fgov.be.

⁴⁷¹ KB van 17 februari 2012 tot bepaling van een plaats als bedoeld in artikel 74/8, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen; KB van 7 maart 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 december 2008 houdende vaststelling van het regime en de regels toepasbaar op de overbrenging, uitgevoerd door veiligheidsmedewerkers-chauffeur van de Dienst Vreemdelingenzaken, van vreemdelingen bedoeld 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.

⁴⁷² Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 178-180.

⁴⁷³ Met uitzondering van de detentie van gezinnen met kinderen in de INAD-centra.

In 2011 werd een wet goedgekeurd **inzake een verbod op opsluiting van kinderen in gesloten centra**.⁴⁷⁴ De wet is in februari 2012 in werking getreden. De wet beoogt zoveel als mogelijk opsluiting van kinderen te vermijden, en indien dit niet mogelijk is, die toe te staan voor een **zo kort mogelijke periode** in een **aangepaste plaats**. De begrippen “aangepaste plaats” of “beperkte tijd” worden evenwel niet verder verduidelijkt.

Zo bepaalt de wet dat gezinnen in onwettig verblijf de mogelijkheid zullen hebben, om onder bepaalde voorwaarden, in hun **privéwoning** te verblijven. Is dit niet mogelijk, of in geval van niet-naleving van de voorwaarden, streeft de wetgever naar plaatsing in **woonunits** en naar het beperken van de opsluiting van gezinnen in **aangepaste wooneenheden in gesloten centra** tot de situaties waarin ze de hen opgelegde voorwaarden niet naleven.⁴⁷⁵ Uit de formulering van de nieuwe wet valt evenwel moeilijk een lijn te trekken tussen de situaties waarin gezinnen in woonunits zullen worden geplaatst, en die waarin ze in wooneenheden in een gesloten centrum kunnen worden geplaatst.⁴⁷⁶

De wet staat ook toe om gezinnen, die zich aan de **grens** aanbieden en die niet aan de door de wet van 15 december 1980 bepaalde voorwaarden voldoen, op te sluiten in een welbepaalde, aan de noden van de gezinnen aangepaste plaats, “voor een zo kort mogelijke periode”. Er wordt evenwel geen limiet aan deze termijn vastgelegd.

Het Centrum juicht de intentie van de nieuwe wet toe om opsluiting van kinderen te verbieden, maar uit toch zijn bezorgdheid over de mogelijke gevolgen van de tekst. De tekst geeft geen verbod op detentie van kinderen en staat het daarentegen, onder bepaalde voorwaarden, toe. De tekst werd sindsdien door

bepaalde organisaties die actief zijn in het domein bekritiseerd.⁴⁷⁷ Meer, de tekst laat een zekere appreciatiemarge aan de administratie en de rechter. Het is dus belangrijk dat de interpretatie die eraan zal worden gegeven, geen stap achteruit betekent voor de rechten van kinderen. Het Centrum zal de ontwikkelingen ter zake dan ook aandachtig blijven opvolgen.

Het is met het oog op de inrichting van **woningen aangepast aan de behoeften van gezinnen met kinderen** dat de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in mei 2011 de bouw heeft aangekondigd van units voor gezinnen met kinderen in het centrum 127 bis.⁴⁷⁸ Het project moet klaar zijn tegen juni 2012 en voorziet in “drie modules voor de opvang van zes personen en twee modules voor de opvang van acht personen. De capaciteit zou in totaal dus 34 personen bedragen.”⁴⁷⁹

In 2011 werd verder ook een **samenwerkingsprotocol** goedgekeurd tussen de DVZ en Fedasil over een begeleidingstraject van gezinnen met kinderen in onwettig verblijf.⁴⁸⁰

2.10. De Klachtencommissie

Het **regeerakkoord** denkt aan sterkere waarborgen om de menselijke waardigheid van de gedetineerden te garanderen, o.m. via een beter klachtensysteem in de gesloten centra.

In zijn vorige verslagen⁴⁸¹ heeft het Centrum de werking van de Klachtencommissie reeds onderzocht en een aantal aanbevelingen geformuleerd om de werking ervan te verbeteren.

In 2011 werden bij de Klachtencommissie achttien klachten ingediend en één daarvan werd gegrond verklaard.

474 Wet van 16 november 2011 tot invoering van een artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op opsluiting van kinderen in gesloten centra, B.S., 17 februari 2012.

475 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Parlementaire werkzaamheden*, CRIV 53, PLEN 046, pp.137-138.

476 Dit is het gevolg van een wetgevingstechnisch probleem waarmee de wetgever te maken kreeg. De termen ‘gesloten centrum’, ‘woonunits’ (of ‘terugkeerwoningen’) zijn niet bij wet bepaald en het bestaan ervan is gebaseerd op dezelfde wettelijke bepaling, nl. artikel 74/8 §2 van de wet van 15 december 1980. Zo worden de woonunits ook als detentieplaatsen beschouwd, ook al beschikken gezinnen er over een zekere bewegingsvrijheid. De nieuwe wet kon dus niet verwijzen naar begrippen die niet in de wet van 15 december 1980 zijn bepaald. Wanneer het gaat over de woonunits en de aangepaste wooneenheden in gesloten centra verwijst de wet dus gewoon naar de wettelijke bepaling inzake alle detentieplaatsen.

477 Platform Kinderen op de Vlucht, Persbericht: *Kinderen horen niet thuis in gesloten centra*, 21 maart 2012.

478 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Kamer*, Beknopt Verslag, 53 COM 212, p.15.

479 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Kamer*, Beknopt Verslag, 53 COM 310, p.8.

480 Zie: *Wijzigingen op vlak van opvang*, Hoofdstuk III.1.

481 Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.171-173; *Jaarverslag Migratie 2008*, pp.135-136; Voor extra informatie over de Klachtencommissie, zie ook *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, januari 2008, beschikbaar op www.diversiteit.be.

KADER 17. Juridische bijstand in de gesloten centra

In december 2009 organiseerde het Centrum een rondetafelconferentie over de invoering van juridische permanenties in de gesloten centra opdat de toegang tot juridische bijstand voor vreemdelingen zou vergemakkelijken.⁴⁸² Eén van de conclusies van het rondetafelgesprek in 2009 betrof de nood aan soepelheid: niet de wijze waarop, maar wel de kwaliteit van de geboden dienstverlening is belangrijk. Het Centrum blijft de organisatie van (en de mogelijkheden betreffende) deze permanenties opvolgen.

De juridische permanenties te Vottem – ontstaan in augustus 2009 – wordt nog steeds op vrijwillige basis verzorgd door advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenrecht. De frequentie werd verhoogd tot twee dagen per week, waardoor het mogelijk is dat elke vreemdeling die in het gesloten centrum te Vottem wordt opgesloten en een advocaat wenst te raadplegen gezien kan worden door een advocaat van de juridische permanentie. De sociale dienst van het gesloten centrum vraagt bijgevolg zelf geen pro deo aanstelling van een advocaat meer aan.

De juridische permanenties te Brugge – ontstaan in januari 2010 – wordt eveneens verzorgd door advocaten gespecialiseerd in vreemdelingenrecht, en dit ook op vrijwillige basis. Zij vindt éénmaal per week plaats, waardoor niet elke vreemdeling die wordt opgesloten én een advocaat wenst te raadplegen beroep kan doen op de juridische permanentie, omwille van de té lange wachttijd tot de volgende permanentiedag. De sociale dienst van het gesloten centrum blijft in deze situaties de aanstelling van een pro deo advocaat aanvragen.

2.II. Opvolging van het arrest M.S.S. v België en Griekenland

In het Jaarverslag Migratie 2010 had het Centrum het arrest M.S.S tegen België en Griekenland⁴⁸³ onderzocht waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) o.a. België veroordeelt voor schending van het recht op daadwerkelijk beroep in de zin van artikel 13 van het EVRM. Er was ook sprake van zeven arresten die als gevolg daarvan zijn uitgesproken door de Algemene Vergadering van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) met het oog op de eenmaking van zijn rechtspraak en de aanpassing ervan aan die van het EHRM.⁴⁸⁴

Die arresten van de RvV van februari 2011⁴⁸⁵ hebben o.m. betrekking op de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid.⁴⁸⁶ Ze gaan ervan uit dat die uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden afgeleid uit het feit alleen al dat de vreemdeling onderworpen is aan een verwijderingsmaatregel waarvan de uitvoering imminent is. Overeenkomstig de wet⁴⁸⁷ bevestigen ze bovendien de automatisch schorsende werking van het indienen, binnen de vijf dagen na de beslissing⁴⁸⁸, van een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen een imminente verwijderingsmaatregel. De arresten van de RvV voegen er nog aan toe⁴⁸⁹ dat, na het verstrijken van de termijn van vijf dagen, de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen een imminente verwijderingsmaatregel ook van rechtswege een schorsende werking zal hebben, indien die is ingediend binnen de normale, door de wet bepaalde termijn voor het indienen van een beroep tot schorsing en nietigverklaring, zijnde vijftien dagen voor de vreemdeling die is opgesloten.⁴⁹⁰

Volgens de DVZ is deze laatste interpretatie van de RvV niet in overeenstemming met de wet. Die zou impliceren dat, behoudens akkoord van de betrok-

483 EHRM, *M.S.S tegen België en Griekenland*, 21 januari 2011, nr.30696/09.

484 Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.186-187.

485 RvV, 17 februari 2011, nr. 56.201-56.208.

486 Voor een analyse over de gevolgen van het arrest M.S.S. tegen België voor wat betreft Dublinverordening II, Zie: *Ontwikkelingen op Belgisch niveau-jurisprudentie*, Hoofdstuk III.1.

487 Art. 39/82§4 en 39/83 van de wet van 15 december 1980.

488 Zonder dat dit minder mag zijn dan drie werkdagen.

489 Op basis van een interpretatie van artikel 39/82.

490 Art. 39/57 §1 van de wet van 15 december 1980.

482 Zie: *Jaarverslag Migratie 2009*, p.152.

kene, de vreemdeling niet kan worden verwijderd tijdens de vijf dagen die volgen op de betekening van de beslissing, en tot de uitspraak van het arrest van de RvV, in de veronderstelling dat de vreemdeling een vordering tot schorsing indient bij uiterst dringende noodzakelijkheid, binnen de normale termijn voor het indienen van een beroep tot schorsing en nietigverklaring. De DVZ vindt bovendien ook dat de RvV door dit feit niet langer onderzoekt of de vreemdeling wel blijkt heeft gegeven van de vereiste zorgvuldigheid bij het indienen van zijn beroep, of of er wel is tegemoet gekomen aan de uiterst dringende noodzakelijkheid, terwijl deze beoordeling in principe voor elk geval apart moet gebeuren. De DVZ heeft voor de Raad van State dan ook verschillende cassatieberoepen aangetekend tegen bepaalde arresten van de RvV die deze principes toepassen. Deze beroepen werden intussen toelaatbaar verklaard door de Raad van State en zijn momenteel hangende. Het Centrum zal de ontwikkelingen in deze zaak met grote interesse blijven opvolgen.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: CONTROLE OP DETENTIE

1. Inleiding

In het Jaarverslag Migratie 2010 werd reeds een **vergelijkende analyse** gemaakt tussen de gerechtelijke controle op de administratieve detentie en de voorlopige hechtenis.⁴⁹¹

Ook de impact van de goedkeuring van de **terugkeerrichtlijn** op de controle van de detentiebeslissingen, werd kort onderzocht. Deze controle is hoofdzakelijk gebaseerd op artikel 15 van de terugkeerrichtlijn betreffende detentie met het oog op verwijdering. Dat artikel stelt: *“tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren”*. Voortaan moet dus worden onderzocht of alternatieven voor detentie mogelijk zijn en of de detentie wel gericht is op een verwijdering die redelijke vooruitzichten biedt op slagen. Dit artikel voert bovendien ook het feit in dat detentie vooral een optie is wanneer er een risico op onderduiking bestaat,

of wanneer de betroffen onderdaan zich verzet tegen de terugkeer of de voorbereiding ervan. Overweging 16 van deze richtlijn verduidelijkt die elementen en voegt eraan toe: *“Inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen.”* De aanbeveling van het Centrum was dan ook om de bepalingen inzake detentie van vreemdelingen te wijzigen, rekening houdend met die nieuwe criteria en de door de raadkamer uitgeoefende controle uit te breiden tot de evenredigheid van de maatregel.⁴⁹²

De omvang van de tot hier toe uitgeoefende controle zal hier verder worden verduidelijkt evenals een gedetailleerde analyse van de gevolgen van de goedkeuring van de wet tot omzetting van de terugkeerrichtlijn.⁴⁹³ Een analyse van de recente Europese rechtspraak ter zake zal verder interessante perspectieven opleveren.

491 Voor meer informatie zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.168-170.

492 Voor meer informatie zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 170.

493 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 17 februari 2012.

2. Controle van de wettigheid voor de raadkamer

Overeenkomstig de wet van 15 december 1980 kan de vreemdeling die in een gesloten centrum is opgesloten beroep aantekenen tegen de beslissing tot administratieve detentie, door bij de raadkamer een verzoek-

schrift in te dienen.⁴⁹⁴ De raadkamer is bevoegd om na te gaan of *“de maatregelen van vrijheidsberoving of tot verwijdering van het grondgebied in overeenstemming zijn met de wet zonder zich te mogen uitspreken*

494 Art. 71 van de wet van 15 december 1980.

over hun gepastheid.” Tegen de beschikking van de raadkamer kan beroep worden aangetekend bij de kamer van inbeschuldigingstelling.⁴⁹⁵

Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie mogen de onderzoeksrechtbanken zich enkel uitspreken over de wettigheid, en niet over de gepastheid van de vrijheidsberovende maatregel. Zij mogen zich niet uitspreken over de wettigheid van een afzonderlijke beslissing tot vrijheidsberoving, die verschillend is van diegene waarover het beroep gaat. Bijvoorbeeld in het geval dat een nieuwe vrijheidsberovende maatregel wordt uitgegeven die de aanvankelijke maatregel, waartegen beroep is aangetekend, niet verlengt.⁴⁹⁶

Het **begrip wettigheid** wordt verduidelijkt in tal van arresten van het Hof. Zo stelt het: *“de wettigheidscontrole heeft betrekking op de formele geldigheid van de akte, met name op de motivering en de overeenstemming ervan met zowel de internationale rechtsregels met rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde, als met de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Het toezicht houdt eveneens in dat de werkelijke toedracht en de correctheid van de door de administratieve overheid aangevoerde feiten worden nagegaan. De rechter onderzoekt of de beslissing op een redengeving steunt die door geen enkele kennelijke beoordelingsfout of dwaling omtrent de feiten is aangetast.”*⁴⁹⁷

Daartoe moet de motivering van de beslissing gepersonaliseerd zijn en *“de vreemdeling de mogelijkheid bieden de redenen te kennen die zijn detentie rechtvaardigen. Die redenen mogen niet stereotiep zijn en moeten verwijzen naar omstandigheden die eigen zijn aan zijn situatie.”*⁴⁹⁸

Het Hof heeft zich moeten uitspreken over de mogelijkheid om toezicht uit te oefenen op **begrippen uit de terugkeerrichtlijn**, nog voor de omzettingstermijn van deze richtlijn was verstreken en nog voor die dus een

eventuele rechtstreekse werking had.⁴⁹⁹ Het heeft toen geoordeeld dat geen enkele *“onwettigheid kan worden afgeleid uit het feit alleen dat de administratieve overheid de vreemdeling een hechtenismaatregel oplegt die bij wet is bepaald, ook al konden er andere minder dwingende maatregelen worden genomen”*⁵⁰⁰ of nog meer, dat geen enkele wettelijke bepaling de opsluiting van de vreemdeling deed afhangen van het bestaan in hoofde van de vreemdeling van *“een mogelijk risico tot onderduiken, indien hij in vrijheid wordt gelaten gedurende de periode die nodig is voor de organisatie van de gedwongen terugkeer.”*⁵⁰¹

Met andere woorden, het Hof is van oordeel dat de controle van deze criteria, die men kan vergelijken met de notie van de evenredigheidstoets, de omvang van de controlebevoegdheden van de onderzoeksrechten overschrijdt. Ook al meenden dus een aantal auteurs⁵⁰² dat de evenredigheidstoets integraal deel uit maakt van de wettigheidscontrole, toch lijken de vermeldde beslissingen van het Hof van Cassatie in de tegenovergestelde zin te gaan, door te motiveren dat de evenredigheidstoets de wettigheidscontrole overschrijdt.

In een recenter⁵⁰³ arrest⁵⁰⁴ heeft het Hof zich moeten uitspreken over de schending van artikel 15 van deze richtlijn. De rechtstreekse werking ervan heeft het Hof niet betwist maar het oordeelde toch dat de beslissing niet onrechtmatig was omdat de richtlijn *“de bevoegdheid om de dwangmaatregelen te beoordelen die nodig zijn voor de voorbereiding van de terugkeer of voor de verwijdering, bij de lidstaten laat. Bovendien wordt de daarin bepaalde mogelijkheid tot administratieve detentie niet beperkt tot alleen het risico op onderduiking of de erin vermelde belemmering van de verwijderingsprocedure.”* Het heeft bovendien geoordeeld dat eiseres de kamer van inbeschuldigingstelling blijkbaar niet had gevraagd om de toepassing van een minder dwingende

495 Art. 72 van de wet van 15 december 1980.

496 Cass., 3 september 2008, P.08.1323.F.

497 Cass., 17 november 2010, RG P.10.1676.F.

498 Brussel (KI), 26 oktober 2010, *Rev. dr. pén.*, 2011, liv. 11, p. 1053.

499 De terugkeerrichtlijn moest worden omgezet tegen 24 december 2010. Vanaf deze dag heeft zij een verticale rechtstreekse werking. Dit betekent dat particulieren de onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige en heldere bepalingen van deze richtlijn voor de rechtbanken konden inroepen tegen de staat.

500 Cass, 14 januari 2009, RG P.8.1787.F.

501 Cass, 4 november 2009, P.09.1457.F.

502 S. Sarolea, “Contrôler la détention des étrangers en séjour irrégulier: comment et pourquoi?”, *Rev. dr. étr.*, 1997, 200-208.

503 Later dan de vooropgestelde termijn voor de omzetting maar voorafgaand aan de goedkeuring van de wet tot invoering van de terugkeerrichtlijn.

504 Cass., 20 april 2011, RG P.11.0609.F.

maatregel dan de vrijheidsberovingen, waardoor er bijgevolg dus niets onrechtmatigs moest worden vastgesteld. Het Hof stemt er dus mee in dat deze criteria deel uitmaken van de wettigheidscontrole. Wat de

bewijslast betreft lijkt het Hof de mening toegedaan dat het aan de persoon is op wie de detentiebeslissing betrekking heeft om aan te tonen dat andere, minder dwingende maatregelen mogelijk waren.

3. Wet tot omzetting van de terugkeerrichtlijn

De wet tot omzetting van de terugkeerrichtlijn⁵⁰⁵ wijzigd verschillende bepalingen in de wet van 15 december 1980 inzake de detentie van vreemdelingen met het oog op hun verwijdering.

Zo worden twee bepalingen aangevuld met het criterium van het ontbreken van minder dwingende maatregelen en de toepassing van een detentiemaatregel “vooral wanneer er een risico op onderduiking bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert”. Het gaat om de artikels inzake detentie van de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden op het grondgebied en die een BGV heeft ontvangen⁵⁰⁶, en van de vreemdeling die is teruggeleid, verwijderd of die een BGV heeft ontvangen en die *niet binnen de toegeweende termijn aan de beslissing gevolg heeft gegeven*.⁵⁰⁷ In het eerste artikel blijft het criterium over de beperking van de detentie tijdens de periode die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel - dat er voordien reeds in stond - behouden.

De nieuwe wet heeft ook de bepaling⁵⁰⁸ aangepast over de detentie van de vreemdeling die zich op het grondgebied van het Rijk bevindt, die noch gemachtigd noch toegelaten is en die een BGV heeft ontvangen dat is uitgereikt door een andere lidstaat maar dat door België kan worden erkend.⁵⁰⁹ De verwijzing naar minder dwingende maatregelen is eraan toegevoegd,

het begrip ‘risico op onderduiking’ daarentegen is er niet in opgenomen.

De memorie van toelichting van het wetsontwerp bepaalt inzake de criteria die in een van de bepalingen⁵¹⁰ zijn opgenomen, dat “*de controle van de bevoegde beroepsorganen dan ook eveneens betrekking zal hebben op die verschillende aspecten.*”⁵¹¹ Dit moet in principe ook het geval zijn voor beide andere herziene artikels⁵¹², omdat de nieuwe in de wet opgenomen criteria voortaan ook deel uitmaken van de wettigheidscontrole. De motivering van de administratie zal dus ook met die elementen rekening moeten houden.

Toch zijn **niet alle bepalingen herzien** op basis waarvan de detentie mag worden uitgesproken krachtens de wet van 15 december 1980, en op basis waarvan een rechterlijke controle bijgevolg mag worden uitgevoerd.⁵¹³

Dit is bijvoorbeeld het geval voor het artikel⁵¹⁴ dat betrekking heeft op de verlenging van de detentie van de vreemdeling op grond van het niet-naleven van een BGV, van een ministerieel besluit tot terugwijzing of van een koninklijk besluit tot uitzetting. Geen enkele van de nieuwe criteria⁵¹⁵ is erin opgenomen waardoor men zich kan afvragen of er in geval van verlenging van de detentie, wel een onderzoek volgt naar de alter-

505 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 17 februari 2012.

506 Art. 7 van de wet van 15 december 1980.

507 Art. 27 van de wet van 15 december 1980.

508 Art. 8bis§4 van de wet van 15 december 1980.

509 Bij toepassing van de richtlijn (EG) nr. 2001/40 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen.

510 Art. 7 van de wet van 15 december 1980.

511 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 19 oktober 2011, DOC 1825/001.

512 En dus wat betreft het risico op onderduiking voor de detentie op basis van artikel 8bis§4.

513 Zie vermelding van die bepalingen in artikel 71 van de wet van 15 december 1980.

514 Art. 29 van de wet van 15 december 1980.

515 Nochtans opgenomen in het artikel op basis waarvan de initiële detentiebeslissing zou worden genomen.

natieven voor de detentie en naar het risico op onderduiking.

De terugkeerrichtlijn zou het bovendien mogelijk maken bepaalde categorieën derdelanders in onwettig verblijf, nl. diegenen die een terugdrijvingsbeslissing⁵¹⁶ hebben ontvangen, of die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie, uit te sluiten van zijn toepassingsgebied. Zo zijn de artikels van de wet van 15 december 1980 inzake detentie van teruggedreven personen⁵¹⁷ en van vreemdelingen op wie een ministerieel besluit tot terugwijzing of een koninklijk besluit tot uitzetting

van toepassing is⁵¹⁸ niet herzien.

Ten slotte zijn geen van de artikels inzake detentie van asielzoekers, waarop de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is, gewijzigd.

Betekent dit dan dat op alle situaties van detentie, die niet zijn herzien door de omzetting van de terugkeerrichtlijn, de rechtspraak van het Hof van Cassatie over de beperkte omvang van de rechterlijke controle van de detentie van toepassing blijft?

516 Art. 2 van de terugkeerrichtlijn. De richtlijn voorziet voor hen echter wel in maatregelen als waarborg dat ze voor een aantal aspecten, waarvan de detentie geen deel uitmaakt, niet worden onderworpen aan een minder gunstig regime.

517 Art. 74/5 van de wet van 15 december 1980.

518 Art. 25 van de wet van 15 december 1980. Het ministerieel besluit tot terugwijzing is een maatregel die kan worden genomen tegenover een vreemdeling die toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden en die de openbare orde of nationale veiligheid heeft geschonden, of die de aan zijn verblijf gekoppelde voorwaarden niet heeft nageleefd. Het koninklijk besluit tot uitzetting is de enige verwijderingsmaatregel die tegen een gevestigde vreemdeling kan worden genomen, en dan enkel in de veronderstelling dat hij de openbare orde of nationale veiligheid ernstig in gevaar heeft gebracht. Enkel personen die een strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen, als gevolg waarvan het ministerieel besluit tot terugwijzing of het koninklijk besluit tot uitzetting is goedgekeurd, kunnen worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de terugkeerrichtlijn.

4. Rechtspraak van de Europese rechtbanken

Wat de toepassing van de terugkeerrichtlijn betreft, bevestigt het arrest El Dridi van het HvJEU⁵¹⁹ dat de verwijderingsprocedure een aantal graduele maatregelen kan bevatten, waaronder de detentie in een gesloten centrum, wat overeenkomt met een maatregel die de vrijheid het meest beperkt. Het Hof voegt eraan toe dat gedurende die verschillende stappen, het evenredigheidsbeginsel steeds moet worden gerespecteerd.⁵²⁰ Dit betekent dat ook een evenredigheidstoets uitgevoerd moet worden in kader van de wettigheidscontrole van een detentiebeslissing die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt.

De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens biedt een interessant perspectief omdat die van toepassing is buiten het kader van de terugkeerrichtlijn om. De conclusies die eruit voortvloeien

zouden dan ook kunnen worden toegepast op de controle van elke detentiebeslissing, ongeacht de grond ervan. Hier beperken we ons tot de verwijzing naar de recente arresten die hier boven in het hoofdstuk besproken werden.⁵²¹

Het arrest M.S. verwijst naar een essentieel beginsel voor de controle van de detentie van vreemdelingen tegen wie een procedure tot verwijdering of uitzetting loopt: “*enkel het verloop van de verwijderingsprocedure*” kan hun vrijheidsberoving rechtvaardigen en dit zal niet langer het geval zijn wanneer de “*autoriteiten geen realistisch perspectief hebben om betrokkenen te verwijderen tijdens de periode waarin ze zijn opgesloten*”.⁵²² Een aantal bepalingen van de wet van 15 december 1980 krachtens dewelke een vreemdeling zou kunnen worden opgesloten, bevatten niet speci-

519 Zie: *Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie*, eerder dit hoofdstuk.

520 HvJEU, *Hassen El Dridi*, 28 april 2011, C-61/11 PPU, nr. 41-42.

521 Zie: *Rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens*, eerder in dit hoofdstuk.

522 EHRM, *M.S. v. België*, 31 januari 2012, 50012/08, §150.

fiek een gelijkaardige clausule. Toch kan de wettigheid van dit criterium worden beoordeeld in kader van het wettigheidsonderzoek en dit op grond van artikel 5 van het EVRM.

Ook het arrest Yoh-Ekale Mwanje is interessant omdat het begrip ‘alternatief voor de detentie’ wordt ingevoerd. Het Hof oordeelt dat de detentie onregelmatig is omdat de autoriteiten geen “*minder strenge maatregel hebben overwogen*”, terwijl er voldoende elementen waren om de goedkeuring van alternatieve maatregelen te overwegen. Volgens het Hof was er dus geen enkel verband tussen de detentie en het nagestreefde doel.⁵²³ De door het Hof aangevoerde elementen kunnen worden gelijkgesteld met een afwezigheid van het risico op onderduiking.

Het arrest Popov herneemt ook deze noties. Het Hof is van oordeel dat artikel 5 geschonden werd omdat er niet “*onderzocht was of de plaatsing in detentie*

een maatregel van laatste orde was die door geen enkel ander alternatief kon worden vervangen”. Wat artikel 8 betreft, meende het Hof eveneens dat het geschonden was, omdat er geen enkel alternatief naast detentie werd onderzocht. Zij voegt daar aan toe dat “*de verzoekers geen enkel bijzonder risico tot onderduiking vormden waardoor hun detentie noodzakelijk zou zijn. Ook, leek hun detentie in een gesloten centrum niet gerechtvaardigd door een dringende maatschappelijke behoefte*”.⁵²⁴

Daaruit kan dus worden afgeleid dat het EHRM evenredigheid vereist tussen de detentiemaatregel en het doel dat deze maatregel nastreeft, en dat dit onderzoek kan gebeuren via het begrip minder dwingende maatregelen of risico op onderduiking. Dit arrest ondersteunt de theorie die stelt dat de evenredigheidstoets deel moet uitmaken van het wettigheidsonderzoek, dat op grond van artikel 5 en 8 van het EVRM wordt uitgevoerd.

523 EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje v. België*, 20 december 2011, 10486/10, §§ 124-125.

524 EHRM, *Popov v. Frankrijk*, 19 januari 2012, 39472/07 en 39474/07.

5. Conclusies

De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens biedt interessante perspectieven om de proportionaliteit van detentiemaatregelen te controleren

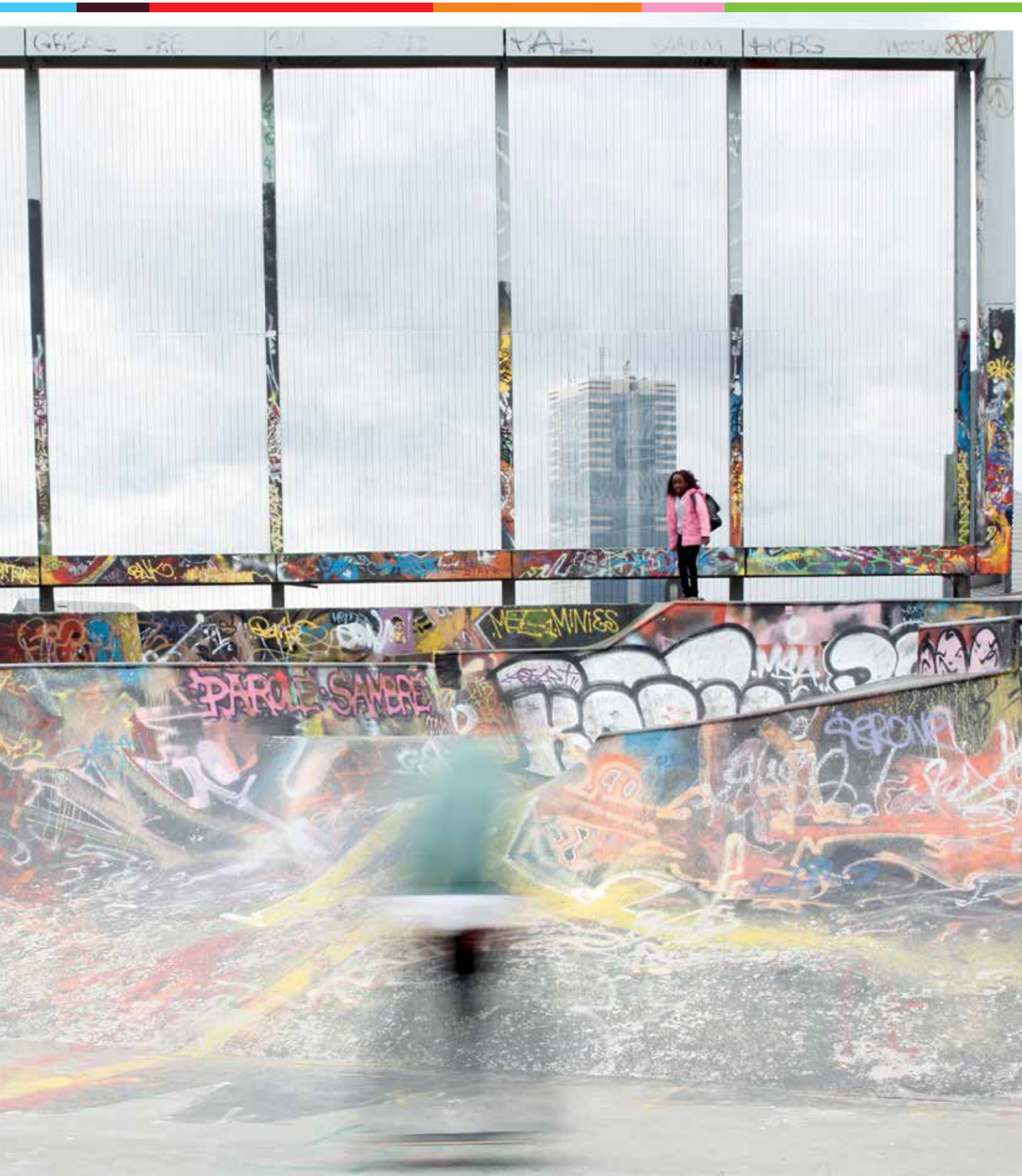
De nieuwe wet moet het in principe mogelijk maken het toepassingsgebied van de wettigheidscontrole uit te breiden naar de evenredigheidstoets, ten aanzien van de detentiemaatregelen die gebaseerd zijn op de gewijzigde bepalingen. Voor de detentiemaatregelen op een andere wettelijke basis biedt de wet niet echt nieuwe perspectieven.

De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens lijkt echter, op basis van de wettigheidscontrole op grond van artikelen 5 en 8 van het EVRM, een uitbreiding naar deze evenredigheidstoets mogelijk te maken.

Inzake detentie bepaalt het regeerakkoord dat er enkel

gebruik van zal worden gemaakt in geval minder dwingende alternatieven tot niets leiden. We hopen dus dat voor alle vormen van detentie op zoek zal worden gegaan naar minder dwingende alternatieven en dat de gerechtelijke controle op administratieve detentiebeslissingen ook op dit aspect betrekking heeft.

Het Centrum beveelt dus aan om de relevante bepalingen van de wet van 15 december 1980 te wijzigen om te garanderen dat de gerechtelijke controle in zijn onderzoek of de detentiebeslissing gewettigd is, steeds ook de evenredigheidstoets omvat, met name wat de gebruikte middelen betreft en de nagestreefde doelstellingen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door in alle artikels inzake detentie criteria op te nemen over het ontbreken van alternatieven voor de detentie, over het risico op onderduiking, en over het verzet door de vreemdeling tegen de terugkeer of de voorbereiding ervan.





Hoofdstuk V

VERSCHILLEN IN BEHANDELING VOLGENS VERBLIJFS- STATUUT

In de regelgeving en de praktijk bestaan er verschillen in behandeling tussen vreemdelingen in wettig verblijf naargelang hun verblijfstatuut, en dus ook tussen vreemdelingen onderling. Het betreft onder meer verschillen in rechten en verschillen in de toegang tot bepaalde diensten. Het Centrum wijdt nu aan deze thematiek een apart hoofdstuk in het Jaarverslag Migratie. Hier wordt onder meer de rechtspraak onder de aandacht gebracht waarin de toelaatbaarheid van deze onderscheiden worden bestudeerd vanuit een grondrechtenbenadering. Het hoofdstuk beoogt geen exhaustief overzicht van de ontwikkelingen in deze materie te geven, maar de focus ligt op die onderwerpen waarvan het Centrum het afgelopen jaar in kennis werd gesteld.

A. CIJFERS

Het Centrum wijdt voor het eerst een hoofdstuk aan de thematiek verschillen in behandeling tussen vreemdelingen onderling op basis van hun verblijfsstatuut. Voor het jaar 2011 hebben we nog geen cijfergegevens ter beschikking die de omvang van dit vraagstuk kunnen illustreren.

Al naargelang het verblijfsstatuut of de aard van de inschrijving in het Bevolkings-, Wacht- of Vreemdelingenregister, zal de toegang die personen hebben tot een bepaalde dienst of tegemoetkoming verschillen

Al naargelang het verblijfsstatuut of de aard van de inschrijving in het Bevolkings-, Wacht- of Vreemdelingenregister, zal de toegang die personen al dan niet hebben tot een bepaalde dienst of tegemoetkoming verschillen. Bijvoorbeeld, enkel vreemdelingen ingeschreven in het Bevolkingsregister kunnen een federale tegemoetkoming voor personen met een handicap ontvangen. Vreemdelingen ingeschreven in het Vreemdelingenregister zullen daarentegen beroep moeten doen op maatschappelijke dienstverlening indien deze voor hen openstaat.

Voor de verdere ontwikkelingen in het opvolgen van deze thematiek, beoogt het Centrum vooreerst gegevens te verzamelen over het aantal vreemdelingen ingeschreven in het Bevolkings- of Vreemdelingenregister. Deze gegevens moeten het mogelijk maken in kaart te brengen hoeveel mensen aanspraak kunnen maken of uitgesloten worden van een bepaald recht en/of dienst omwille van hun verblijfsstatuut.

In het licht van dergelijk onderscheid beoogt het Centrum eveneens gegevens te verzamelen over de effectieve verblijfsduur in België van personen ingeschreven in het Bevolkingsregister of het Vreemdelingenregister. Daarnaast wil het Centrum gegevens verzamelen over de verblijfstitel van vreemdelingen die in het Vreemdelingenregister zijn ingeschreven, sommigen zijn voor onbepaalde duur gemachtigd, anderen voor bepaalde duur.

B. RECENTE EVOLUTIES

1. Hervorming OCMW-wet voor EU-burgers en hun familieleden

EU-burgers die in andere EU-lidstaten verblijven moeten binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling genieten als ‘eigen’ onderdanen van de lidstaat in kwestie, en dit behoudens de uitzonderingen die in het EU-recht zijn voorzien.⁵²⁵

De EU-burgerrichtlijn (artikel 24, lid 2) zelf voorziet een uitzondering op dit principe: de lidstaten zijn in bepaalde gevallen **niet verplicht** andere EU-burgers op hun grondgebied het recht op sociale bijstand toe te kennen, met name: (1) gedurende de eerste drie maanden van het verblijf; (2) gedurende de (langere) periode waarin de EU-burger die als werkzoekende de lidstaat is binnengekomen nog werk zoekt, en tot slot (3) zijn de lidstaten niet verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht ‘steun voor levensonderhoud’ (studiebeurs of -lening) toe te kennen voor studies – inclusief een beroepsopleiding – aan personen die geen werknemer of zelfstandige zijn, en hun familieleden.

Sinds 29 februari 2012 zijn deze uitzonderingen ook in Belgisch recht van toepassing. De wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asiellozers⁵²⁶ voorziet naast een wijziging van de opvangwet, ook in een beperking van het recht op *maatschappelijke dienstverlening* voor EU-burgers en hun familieleden. En dit via de invoering van een nieuw artikel 57quinquies in de OCMW-wet van 8 juli 1976.⁵²⁷ Volgens het nieuwe artikel is enerzijds de maatschappelijke dienstverlening **niet verschuldigd** aan EU-burgers en hun familieleden gedurende de eerste drie maanden van het

verblijf, of in voorkomend geval de langere periode zoals bedoeld in artikel 40, §4, eerste lid, 1° van de wet van 15 december 1980 (zie hieronder), anderzijds is het OCMW **niet verplicht** om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen.

Er blijven echter een aantal vragen open inzake deze nieuwe bepalingen, onder meer in verhouding met de richtlijn. De wetgever lijkt op het eerste gezicht de voorziene uitzonderingen uit de richtlijn letterlijk te hebben overgenomen, maar bij een betere lezing blijkt dit niet het geval. Waar de richtlijn het heeft over personen die als werkzoekenden de lidstaat zijn binnengekomen en de ‘langere periode’ dat zij nog werk zoeken, verwijst de Belgische wet naar “*de langere periode zoals bedoeld in artikel 40, §4, eerste lid, 1° van de wet van 15 december 1980*”. Dit laatste artikel betreft naast de EU-werkzoekenden, ook de EU-werknemers en -zelfstandigen. Het is niet duidelijk of dit om een vergissing gaat. In de derde categorie, waar het in de richtlijn gaat over de mogelijkheid om geen steun voor levensonderhoud voor studies te geven aan personen die geen werknemer of zelfstandige zijn, heeft de Belgische wet het (breder) over de niet-verplichting om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen. Bovendien is het begrip ‘steun voor levensonderhoud’ in het Belgisch recht niet bekend.

⁵²⁵ Expliciet hernomen in artikel 24, eerste lid van de EU-burgerrichtlijn.

⁵²⁶ Zie ook: *Internationale bescherming en staatlozen*, Hoofdstuk III.1.

⁵²⁷ Voor meer informatie zie: VVSG, 29 februari 2012, *Recht op OCMW dienstverlening voor EU-burgers en hun familieleden vs 15*. Beschikbaar op: www.vvsg.be/sociaal_beleid/Vreemdelingen/Pages/default.aspx. En ook: AVCB-VSGB, 27 februari 2012, *Beperkte maatschappelijke dienstverlening voor EU-burgers en hun familieleden*. Beschikbaar op: www.avcb-vsgeb.be/nl/aide-sociale-limitee-pour-les-citoyens-ue-et-leurs-membres-de-famille.html?cmp_id=7&news_id=2199&vID=130.

2. Toegang tot bankdiensten voor personen in precair verblijf

Op 26 mei 2011 sprak het Hof van Beroep van Brussel⁵²⁸ zich uit over het openen/sluiten van bankrekeningen voor personen in onwettig verblijf: een persoon zonder wettig verblijf van wie de naam, voornaam (en zelfs geboorteplaats en -datum), door middel van een paspoort behoorlijk kan worden vastgesteld, en die het mogelijk maakt om zijn adres te controleren, kan een bankrekening openen.

In casu opent betrokkene, die onwettig in België verblijft in afwachting van een antwoord op een regularisatieaanvraag, een **zicht- en een huurwaarborgrekening** op voorlegging van een geldig nationaal paspoort en verschillende bewijzen van adres. Kort daarop sluit de bank beide rekeningen. De bank oordeelt dat betrokkene de identificatiedocumenten, met name een geldig bewijs van inschrijving in het Vreemdelingenregister of een geldig, door de Belgische overheden uitgereikt document, dat de wettelijkheid van hun verblijf in België attesteert, zoals vereist door de uitvoeringsbesluiten van de antiwitwaswet niet kan voorleggen.⁵²⁹

De rechter stelt echter dat dergelijke eis een voorwaarde toevoegt aan de antiwitwaswet zoals gewijzigd bij de wet van 12 januari 2004. Die voorzag immers enkel in identificatie van de cliënt door voorlegging van een bewijskrachtig document.⁵³⁰ Het Hof meent bovendien dat het voor de bank geen probleem mag zijn dat het adres niet op het paspoort staat vermeld. Het reglement van de Commissie voor Bank-, Financiën en Assurantiewezen⁵³¹ stelt immers dat als het adres niet op het voorgelegde identiteitsbewijs staat, dit ook mag geverifieerd worden aan de hand van een ander bewijs.

Volgens het Hof **discrimineert** de bank dan ook in de zin van de antidiscriminatiewet en de antiracis-

mewet⁵³² voor zover zij een vreemdeling zonder wettig verblijf van wie zij de naam, voornaam (en zelfs geboorteplaats en -datum) behoorlijk vast kan stellen, automatisch uitsluit van een bankrekening ondanks alle documenten die het mogelijk maken om het adres te controleren.

De uitspraak is een essentiële stap voorwaarts om vreemdelingen in precair verblijf toegang te verlenen tot financiële dienstverlening, waardoor zij hun basisbehoeften kunnen vervullen, zoals huisvesting, zonder dat hiermee de doelstellingen van de antiwitwaswetgeving op de helling worden gezet.

De Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) erkent in haar omzendbrieven het belang van toegang tot financiële dienstverlening en verduidelijkt dat men wil voorkomen dat deze toegang wordt ontzegd aan personen die zich op het Belgisch grondgebied in een precaire situatie bevinden. Zo stelt de FSMA in een omzendbrief van 1 maart 2011 dat in *“uitzonderlijke gevallen, met name in afwachting van de afgifte van de identiteitskaart van de cliënt door de bevoegde Belgische autoriteiten, kunnen andere, door Belgische of buitenlandse autoriteiten uitgegeven documenten als bewijsstuk worden aanvaard, meer bepaald tot op het ogenblik waarop de verificatie opnieuw kan worden uitgevoerd aan de hand van de identiteitskaart van de cliënt”*. Een geldig nationaal paspoort zou dus zo aanvaard kunnen worden. Het adres mag aangetoond worden door een schriftelijk en ondertekend document.⁵³³

528 Brussel, 26 mei 2011, 21ste kamer, beschikbaar op: www.diversiteit.be. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.105-106.

529 Art. 8§1 van het reglement van de CBFA van 8 oktober 2004.

530 Met name aan artikel 4 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme zoals gewijzigd bij de wet van 12 januari 2004 (nu artikel 7).

531 Art. 8§3 van het reglement van de CBFA van 8 oktober 2004. Reglementen van de CBFA worden door goedkeuring bij KB deel van de Belgische rechtsorde. Sinds 2011 is er een nieuwe toezichtsarchitectuur voor de financiële sector. De CBFA is sindsdien de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA).

532 Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (vervangen door de antidiscriminatiewet van 2007) en de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

533 Circulaire CBFA_2010_09 van 6 april 2010, gewijzigd door de circulaire CBFA_2011_09 van 1 maart 2011, Waakzaamheidsplicht ten aanzien van het cliënteel, voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen van geld en terrorismefinanciering, en voorkoming van de financiering van de proliferatie van massavernietigingswapens.

3. Gebrek aan verblijfsregeling voor staatlozen mag niet tot uitsluiting van gezinsbijslag leiden

In een arrest van 11 januari 2012 sprak het Grondwettelijk Hof⁵³⁴ zich uit over de discriminerende behandeling ten aanzien van erkende staatlozen die onwettig in België verblijven, en hierdoor hun recht op kinderbijslag niet kunnen laten gelden. Het Hof heeft het hier over erkende staatlozen, die buiten hun wil hun nationaliteit hebben verloren en aantonen dat ze geen wettige en duurzame verblijfstitel kunnen krijgen in een andere staat waarmee zij banden zouden hebben.

Een gezin aan wie in 2008 door de rechtbank van eerste aanleg de hoedanigheid van staatloze werd toegekend werd door de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) gezinsbijslag geweigerd omdat betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden van de wet van 20 juli 1971⁵³⁵. Deze bepaalt immers dat de persoon die een aanvraag voor gewaarborgde gezinsbijslag indient, moet zijn toegelaten of gemachtigd in België te verblijven of er zich te vestigen.

Tijdens de beroepsprocedure wierp de arbeidsrechtbank de prejudiciële vraag op of de wet van 20 juli 1971 verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dat het de erkende staatlozen en de andere categorieën van vreemdelingen op dezelfde wijze behandelt, door van hen een verblijfsrecht te vereisen, zonder er mee rekening te houden dat het verblijfsrecht voor erkende vluchtelingen bij wet geregeld is maar dit niet het geval is voor erkende staatlozen.

Het Hof onderzoekt of de vereiste van een wettelijk verblijf voor erkende staatlozen redelijk verantwoord is.⁵³⁶ Het Hof grijpt hierbij terug naar het internationaal recht, waarin de situatie van de staatlozen wordt geregeld door het Verdrag van New York. De situatie van vluchtelingen is geregeld bij het Verdrag van Genève.⁵³⁷ Het Hof benadrukt hierbij dat de twee verdragen bepalingen bevatten waarvan de draag-

wijde in verschillende opzichten vergelijkbaar is.⁵³⁸ Zowel volgens het Verdrag van New York (art. 23-24) als het Verdrag van Genève (art. 23-24) moet België aan de vluchtelingen en staatlozen die rechtmatig op het grondgebied verblijven, dezelfde behandeling als die van de onderdanen toekennen op het vlak van de arbeidswetgeving, de wetgeving inzake sociale zekerheid en de bijstand van overheidswege. Indien zij rechtmatig op het grondgebied verblijven, kunnen zij het land niet worden uitgezet, tenzij om redenen van nationale veiligheid of openbare orde.⁵³⁹ Geen van beide verdragen kent echter het recht toe aan de betrokkenen om te verblijven op het grondgebied van de staat die hen als vluchteling of als staatloze erkent.

De erkende staatlozen en de erkende vluchtelingen bevinden zich aldus in grotendeels vergelijkbare situaties, doordat aan de overheid, al naargelang hun hoedanigheid van staatloze of vluchteling, plichten worden opgelegd ten aanzien van de betrokkenen. Wanneer is vastgesteld dat de staatloze deze hoedanigheid heeft verkregen omdat hij buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en dat hij aantoont dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan verkrijgen in een andere staat waarmee hij banden zou hebben, kan de situatie waarin hij zich bevindt op discriminerende wijze afbreuk doen aan zijn grondrechten.⁵⁴⁰ Hieruit vloeit voort dat het verschil in behandeling vanuit de invalshoek van de regelmatigheid van het verblijf, tussen de erkende vluchteling en de erkende staatloze **niet redelijk verantwoord** is.⁵⁴¹

Het Hof herhaalt⁵⁴² dat de discriminatie voortvloeit uit het **ontbreken van een wettelijke bepaling** die aan erkende staatlozen een verblijfsrecht zou toekennen dat vergelijkbaar is met dat van erkende vluchtelingen. Het Hof benadrukt dat de discriminatie tussen de vluchtelingen en de staatlozen haar oorsprong dus niet

534 GwH, 11 januari 2012, nr. 1/2012.

535 Wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag.

536 GwH, 11 januari 2012, nr. 1/2012, pt. B.7.

537 Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953.

538 GwH, 11 januari 2012, nr. 1/2012, pt. B.8.

539 Art. 31 van het Verdrag van New York en art. 32 van het Verdrag van Genève.

540 GwH, 11 januari 2012, nr. 1/2012, pt. B.10.

541 Het Hof oordeelde reeds in 2009 dat dit verschil in behandeling niet redelijk verantwoord is. GwH, 17 december 2009, nr. 198/2009.

542 GwH, 11 januari 2012, nr. 1/2012, pt. B.11; GwH, 17 december 2009, nr. 198/2009.

vindt in de wet van 20 juli 1971 maar stelt dat de wet van 15 december 1980 niet verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het Hof concludeert⁵⁴³ dat de verwijzende rechter, in afwachting van een wetgevend optreden, een einde moet maken aan de gevolgen van de ongrondwettigheid. Bijgevolg moet de arbeidsrechtbank de gewaarborgde gezinsbijslag toekennen ook al heeft de erkende staatloze die buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en aantoon dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan krijgen in een

543 GwH, 11 januari 2012, nr. 1/2012, pt. B.12.2.

andere staat waarmee hij banden zouden hebben, nog geen wettig verblijfsrecht in België.

Het regeerakkoord bevat het voornemen deze lacune weg te werken door een procedure in te stellen voor de erkenning van de status van staatloze via het CGVS, en dus niet langer via de rechtbank van eerste aanleg. De erkenning van de status van staatloze zal in principe tot gevolg hebben dat een (tijdelijke) verblijfstitel wordt afgegeven.⁵⁴⁴

544 Regeerakkoord van 1 december 2011, punt 2.7.8. *Het statuut van de staatlozen hervormen*, p.135. Dit werd eveneens bevestigd in de Algemene beleidsnota Hervorming Asiel en Migratie, 20 december 2011, dekamer 2011-2012, DOC 53 1964/009.

4. Regeerakkoord beoogt vrijwilligerswerk door vreemdelingen te regelen

Vrijwilligers die een derdelander zijn en die in ondergeschikt verband werken moeten voldoen aan de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.⁵⁴⁵ Concreet betekent dit dat men maar vrijwilligerswerk kan uitoefenen indien men ofwel vrijgesteld is van de arbeidskaart, ofwel een arbeidskaart bezit. Vreemdelingen die niet mogen werken in België, kunnen hier dus ook geen vrijwilligerswerk uitoefenen. De uitvoeringsbesluiten van de wet van 30 april 1999 stellen bovendien dat de arbeidskaart A en C enkel geldt voor arbeid in loondienst. Dit leidt er toe dat enkel vreemdelingen vrijgesteld van een arbeidskaart vrijwilligerswerk mogen verrichten. Dit zijn o.a. de onderdanen van de Europese Economische Ruimte (met uitzondering van Roemenië en Bulgarije), hun familieleden, erkende vluchtelingen, de echtgenoot of geregistreerde partner van een Belg, vreemdelingen met een verblijf voor onbepaalde duur.

In de praktijk schakelen vele organisaties toch buitenlandse vrijwilligers in. Ze zijn zich er niet altijd van bewust dat ze zich in een grijze zone bevinden. De

545 Artikel 9 van de wet 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers stelt dat onder de voorwaarden van een KB de wet van 30 april 1999 en de uitvoeringsbesluiten niet van toepassing zijn op vrijwilligers. Dergelijk KB is nog niet aangenomen.

toenmalige minister voor Werk verklaarde in 2008 in de Senaat een **gedoogbeleid** te voeren ten aanzien van de tewerkstelling van buitenlandse vrijwilligers. De minister verduidelijkte dat het niet de bedoeling is de jacht op de buitenlandse vrijwilligers te openen. Hij benadrukt dat de regels soepel worden toegepast en dat men de mogelijkheid om controles uit te voeren tegen ernstige mistoestanden wil openhouden. Uit zijn antwoord blijkt echter dat er geen ambtenaren werden aangewezen om de controles uit te voeren.⁵⁴⁶

Om deze leemte in de wet op te vullen werd op 1 juli 2008 een **wetsontwerp** ingediend.⁵⁴⁷ Het werd nog niet formeel aangenomen. De lacune blijft dus bestaan waardoor maar een beperkt aantal categorieën vreem-

546 Senaat, *Vraag om uitleg van Nahima Lanjri aan de minister van Werk over 'vrijwilligerswerk door buitenlanders'* (nr.4-55), 31 januari 2008. Beschikbaar op: www.senaat.be.

547 Het initiele voorstel beoogde om in artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers alle situaties op te sommen waarbij de vreemdelingen zijn vrijgesteld van de verplichting om een arbeidskaart te bekomen. Hieraan wordt de situatie waarbij de vreemdeling vrijwilligerswerk verricht toegevoegd. Tijdens de werkzaamheden evolueerde dit naar een voorstel om in de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers op te nemen dat vreemdelingen in wettig verblijf die vrijwilligerswerk verrichten niet vallen onder de toepassing van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Wetsvoorstel tot het toegankelijk maken van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen, Belgische Senaat, 1 juli 2008, St. 4-840; www.senate.be/www/?MIval=index_senate&MENUID=12200&LANG=nl.

delingen – afhankelijk van hun verblijfsrecht – vrijwilligerswerk kunnen uitvoeren.

Het regeerakkoord neemt voor vrijwilligerswerk mogelijk te maken ‘voor al wie een geldige verblijfsvergunning heeft en voor al wie opvang geniet’.⁵⁴⁸

548 Regeerakkoord van 1 december 2011, punt 2.7.2, p.132. Dit werd eveneens bevestigd in de Algemene beleidsnota Hervorming Asiel en Migratie, 20 december 2011, de kamer 2011-2012, DOC 53 1964/009, punt 2.7.2. Op Europees niveau is er reeds richtlijn 2003/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk. Die moest uiterlijk op 12 januari 2007 worden omgezet. België heeft echter enkel de bepalingen inzake de studenten omgezet. Zie: Hoofdstuk III.4.

Het verrichten van vrijwilligerswerk versterkt immers niet enkel de sociale cohesie, maar biedt betrokkene eveneens de mogelijkheid bepaalde vaardigheden en competenties te verwerven die hem in zijn persoonlijk integratieproces kunnen ondersteunen.

5. Kunnen rechthebbenden van een persoon in onwettig verblijf een schadevergoeding krijgen na het overlijden van deze laatste?

Het antwoord op deze vraag lijkt op het eerste zicht nogal evident. Volgens het gemeen recht kan eenieder die schade heeft geleden die verhalen op de dader van de fout die de schade heeft veroorzaakt⁵⁴⁹, ongeacht of de persoon al dan niet op het grondgebied mag verblijven. Het gemeen recht geeft die laatste of zijn rechthebbenden de mogelijkheid een schadevergoeding te bekomen voor de geleden schade.

In 2007 werd echter een belangrijk probleem opgeworpen na de veroordeling van Hans Van Themsche. In mei 2006 had die laatste in Antwerpen een meisje en haar oppas op straat gedood. De dader had een racistisch motief. Nu bleek dat Oulematou, de oppas, onregelmatig in België verbleef. Na de veroordeling van de dader waren de rechthebbenden van de Malinese oppas verplicht zich te richten tot het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden omdat Hans van Themsche insolvent was. Die hulp werd de rouwende familie evenwel geweigerd op basis van artikel 31bis van de wet van 1 augustus 1985⁵⁵⁰ die het volgende bepaalt: “De financiële hulp als bedoeld

in artikel 31 (, 1° tot 4°,) wordt toegekend onder de volgende voorwaarden:

1° De gewelddaad is in België gepleegd. [...]

2° Het slachtoffer bezit op het moment van de gewelddaad de Belgische nationaliteit, is gerechtigd het Rijk binnen te komen, er te verblijven of er zich te vestigen, [...]

3° Er ligt een definitieve rechterlijke beslissing over de strafvordering voor en de verzoeker heeft schadevergoeding nagestreefd door middel van een burgerlijke partijstelling [...]

4° Het verzoek is binnen drie jaar ingediend. [...]

5° De schade kan niet afdoende worden hersteld door de dader [...]

Daarop is een storm van protest losgebarsten waardoor toenmalig minister van Justitie Stefaan De Clerck heeft verklaard iets te zullen doen aan die ongelijkheid tussen slachtoffers. Hij heeft woord gehouden en de wet van 1 augustus 1985 is gewijzigd door de wet van 30 december 2009, die op 25 januari 2010 in werking is getreden. Het nieuwe artikel 31bis luidt voortaan als volgt: “De financiële hulp als bedoeld in artikel 31 (, 1° tot 4°,) wordt toegekend onder de volgende voorwaarden:

1° De gewelddaad is in België gepleegd. [...]

2° [...]

549 Art. 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

550 Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen.

3° Indien de dader onbekend is, moet de verzoeker klacht hebben ingediend, de hoedanigheid van benadeelde partij hebben aangenomen of zich burgerlijke partij hebben gesteld. [...]

4° Indien de dader bekend is, moet de verzoeker schadevergoeding nastreven door middel van een burgerlijke partijstelling, [...]

Het verzoek is binnen drie jaar ingediend.[...]

5° De schade kan niet afdoende worden hersteld

door de dader [...]"⁵⁵¹

Het probleem is intussen dus van de baan waardoor al wie slachtoffer is van een dader die insolvabel is, schadevergoeding kan bekomen bij het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden.

551 Wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen inzake justitie.

6. Toegang tot volwassenenonderwijs georganiseerd door de Vlaamse overheid beperkt tot personen in wettig verblijf

Sinds 1 september 2011 moeten cursisten voor het volwassenenonderwijs georganiseerd door de Vlaamse overheid bij inschrijving het bewijs leveren te beschikken over de Belgische nationaliteit of te voldoen aan de bepalingen van het **wettig verblijf**.⁵⁵² Deze vereiste werd ingevoerd bij Onderwijsdecreet XXI van de Vlaamse Gemeenschap.

Er wordt dus een onderscheid ingevoerd tussen enerzijds Belgen en vreemdelingen die wettig verblijven en anderzijds vreemdelingen die onwettig in België verblijven. In het oorspronkelijke ontwerp verantwoordt de wetgever dit onderscheid als volgt: het volgen van Nederlandse lessen in functie van integratie is slechts nuttig voor vreemdelingen die wettig verblijven en zo worden de lange wachtlijsten weggewerkt. Volgens de wetgever zou het toelaten van personen in onwettig verblijf, het moeilijker maken voor personen in wettig verblijf zich te inte-

greren via het leren van het Nederlands als tweede taal.

De Raad van State (afdeling Wetgeving) stelde in een advies bij het ontwerpdecreet echter vragen over de legaliteit, de evenredigheid en de noodzakelijkheid van de maatregel:

- » Is de doelstelling wettig “in die zin dat het garanderen van het recht van de ene categorie het beperken van het recht van de andere categorie rechtvaardigt, mede gelet op het gegeven dat het volwassenenonderwijs niet in de eerste plaats of hoofdzakelijk is bedoeld voor de integratie van niet-Belgen”;
- » De evenredigheid van de maatregel: “... de wijze waarop de beperking is geformuleerd, tot gevolg heeft dat personen die niet wettig in België verblijven niet alleen uitgesloten zijn van de opleiding ‘Nederlands tweede taal’, maar van om het even welke opleiding in het volwassenenonderwijs”;
- » Kan de doelstelling op een andere wijze bereikt worden, “met name door de capaciteit van de opleidingen ‘Nederlands tweede taal’ uit te breiden.”⁵⁵³.

Ook actoren uit de sector maakten kanttekeningen bij het voorstel:

- » De maatregel reikt veel verder dan het oplossen van de wachtlijsten (aangezien een wettig verblijf voor

552 Omdat er voor kinderen krachtens een aantal internationale verdragen in een recht voor onderwijs voorzien wordt, beperkt de maatregel zich tot cursisten die niet langer deeltijds leerplichtig zijn. De notie wettig verblijf valt terug op de bepalingen van de vreemdelingenwet van 15 december 1980 (maar de notie bestaat niet als dusdanig in deze wet). De notie wettig verblijf houdt niet alleen rekening met de elektronische vreemdelingenkaarten, maar ook met de attesten van immatriculatie en andere voorlopige verblijfsdocumenten die door een bevoegde overheid worden afgegeven in het kader van een verblijfsprocedure. Zo komt ondermeer het verblijf van asielzoekers met een attest van immatriculatie of bijlage 35 tijdens hun asielprocedure in aanmerking. Daarnaast komt ook het verblijf van EU-burgers vanaf toekenning van de bijlage 19 in aanmerking. Memorie van toelichting, *onderwijsdecreet XXI*, Stuk 1082 (2010-2011)- nr 1. Beschikbaar op: docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g1082-1.pdf. Het bewijs van de Belgische nationaliteit of wettig verblijf moet door de instelling worden opgenomen in het cursistendossier. www.ond.vlaanderen.be/volwassenenonderwijs/directies/cursistenadministratie.htm#Vademecum_wettig_verblijf.

553 Advies 49.361/1 van 31 maart 2011 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, in Ontwerp van Decreet betreffende het onderwijs, 12 april 2011, Stuk 1082 (2010-2011) – Nr. 1, p. 284.

alle opleidingen vereist wordt).⁵⁵⁴

- » Meer doeltreffende maatregelen kunnen genomen worden. Het is evenmin aan de sector om het falende asiel- en migratiebeleid van de federale overheid op te vangen.⁵⁵⁵
- » Lesgevers zullen moeten nagaan of cursisten wettig op het grondgebied verblijven.⁵⁵⁶
- » De Belgische overheid kan niet enerzijds het recht op onderwijs garanderen aan minderjarige kinderen en anderzijds het recht op het leren van de onderwijstaal ontzeggen aan de ouders die hun kinderen optimaal willen kunnen begeleiden.⁵⁵⁷

Na de opmerking van de Raad van State behield de Vlaamse wetgever de uitsluitingsmaatregel⁵⁵⁸ maar paste ze haar verantwoording lichtjes aan. In de memorie van toelichting worden de drie doelstellingen toegelicht. **Vooreerst** stelt men dat het een verkeerd signaal is om mensen in onwettig verblijf, die zich niet duurzaam kunnen integreren, toch de mogelijkheid te geven een opleiding te volgen in functie van hun integratie.⁵⁵⁹ **Ten tweede** meent de wetgever dat indien personen in onwettig verblijf worden toegelaten, men ingaat tegen de beslissing van de federale overheid die deze personen niet langer toelaat op het grondgebied.⁵⁶⁰ **Ten slotte** zou het tegenstrijdig zijn dat de mensen zonder wettig verblijf geen recht hebben om op het grondgebied van België te verblijven maar toch volwassenenonderwijs zouden genieten. In tegenstelling tot die personen zonder wettig verblijf die niet voldaan hebben aan de deeltijdse leerplicht, zijn er voor niet-leerplichtigen geen internationale verdragen die een absoluut recht op onderwijs garanderen.

Omdat de grondwettelijkheid van de maatregel nog steeds in twijfel wordt getrokken, besloten een aantal organisaties deze maatregel aan te vechten voor het Grondwettelijk Hof.⁵⁶¹

554 CVWO, Informatienota: *Invoering verblijfsvoorwaarde voor inschrijving in het volwassenenonderwijs* (OD XXI, artikel IV.7), 16 mei 2011, beschikbaar op www.onderwijsvoorvolwassenen.be.

555 CVWO, *Ibid.*

556 Protocol nr. 26 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de vergaderingen van het Vlaams onderhandelingscomité voor de basiseducatie op 25 januari, 8, 15 en 24 februari 2011, Stuk 1082 (2010-2011)- nr 1, p. 142.

557 Protocol nr. 507 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de vergaderingen van het overkoepelend onderhandelingscomité vrij gesubsidieerd onderwijs op 25 januari, 8, 10, 15, 22 en 24 februari 2011, Stuk 1082 (2010-2011)- nr 1, p. 170.

558 Artikel 37, Decreet van de Vlaamse Raad van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, zoals gewijzigd door artikel IV.7. Decreet van de Vlaamse Raad van 1 juli 2011 betreffende het onderwijs XXI.

559 Memorie van toelichting, onderwijsdecreet XXI, Stuk 1082 (2010-2011)- nr 1, p. 35, beschikbaar op docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g1082-1.pdf.

560 Memorie van toelichting, onderwijsdecreet XXI, Stuk 1082 (2010-2011)- nr 1, p. 35.

561 Met name de Liga voor Mensenrechten, vzw Volwassenenonderwijs van LBC-NVK en Samenlevingsopbouw Brussel. In het verzoekschrift wordt de wettigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel in vraag gesteld. Ten tweede wordt een grote klemtoon gelegd op de schending van het grondrecht op onderwijs (gewaarborgd in artikel 24 van de Belgische Grondwet en artikel 2 van het Eerste Protocol van het EVRM). Er zal onder meer beroep worden gedaan op de argumentatie van het EHRM in de zaak Ponomaryov t. Bulgarije, waarin het Hof oordeelt dat er sprake is van discriminatie, en poneert enkel zeer gewichtige redenen te aanvaarden voor een verschil in behandeling die uitsluitend gebaseerd is op nationaliteit. Bovendien haalde het Hof in deze zaak een tweede argument aan dat, volgens de indieners van het verzoekschrift, in casu zeer relevant is. Een staat kan beslissen tot het beperken van toegang tot openbare diensten, aldus het Hof, maar echter niet zomaar wat betreft onderwijsverstrekking, gezien het expliciet vastgelegd werd in artikel 2 van het Eerste Protocol en een fundamenteel mensenrecht uitmaakt. Liga voor Mensenrechten, *Taalbezwaa: mensen zonder wettig verblijf uitgesloten van het volwassenenonderwijs*, 11 januari 2012, beschikbaar op www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/taalbezwaa_nieuwsbrief.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: DE TOEGANG VAN VREEMDELINGEN TOT SOCIALE MINIMUMVOORZIENINGEN⁵⁶²

1. Inleiding

Uitsluiting op basis van de inschrijving in een bepaald register, moet niet alleen een wettelijke of reglementaire basis hebben, maar moet ook gerechtvaardigd kunnen worden op basis van het proportionaliteitsbeginsel

In tegenstelling tot de klassieke sociale verzekeringen vormt het bezit van de Belgische nationaliteit of een bepaald verblijfsstatuut een essentiële toekenningsvoorwaarde voor sociale minimumvoorzieningen. Aanvankelijk werden deze voorzieningen enkel toegekend aan Belgen. Geleidelijk aan evolueerde de volledige uitsluiting van vreemdelingen naar de insluiting van een beperkte categorie vreemdelingen, met name EU-burgers, erkende vluchtelingen en erkende staatlozen (en hun familieleden). Deze evolutie kwam er voornamelijk onder invloed van het Europees recht.⁵⁶³

In een meer recente ontwikkeling wordt aandacht besteed aan het personele toepassingsgebied van de wet tegemoetkomingen personen met een handicap. De toegang tot bepaalde sociale minimumvoorzieningen, zoals de tegemoetkoming voor personen met een handicap, wordt nu – naast de bovengenoemde categorieën – afhankelijk gesteld van een inschrijving in het Bevolkingsregister. De laatste jaren wordt dit onderscheid tussen vreemdelingen die gemachtigd zijn tot vestiging (ingeschreven in het Bevolkingsregister) en vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde duur (ingeschreven in het Vreemdelingenregister) echter meer en meer op

de proef gesteld ten aanzien van de doorwerking van grondrechten, en meer in het bijzonder van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, in samenhang met het recht op eigendom.⁵⁶⁴ Bij het maken van een onderscheid tussen categorieën vreemdelingen dienen artikels 10, 11 en 191 van de Grondwet in acht genomen te worden.

Artikel 191 bepaalt dat iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, de bescherming geniet verleend aan personen en goederen, behoudens de bij wet gestelde uitzonderingen. Het Grondwettelijk Hof (GwH) stelde van in het begin duidelijk dat het artikel 191 van de Grondwet er zich niet tegen verzet dat vreemdelingen een beroep doen op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Als het artikel 191 van de Grondwet het de wetgever toelaat een onderscheid te maken tussen Belgen en vreemdelingen, dan dient er nog steeds een redelijke rechtvaardiging gegeven te worden als er een onderscheid gemaakt wordt tussen categorieën vreemdelingen onderling.

Een uitsluiting van een groep vreemdelingen geïdentificeerd op basis van een gemeenschappelijk kenmerk, namelijk de inschrijving in een bepaald register, moet niet alleen een wettelijke of reglementaire basis hebben, maar moet ook gerechtvaardigd kunnen worden op basis van het proportionaliteitsbeginsel.

⁵⁶² Hieronder verstaan we maatschappelijke integratie, gewaarborgde gezinsbij-slag, tegemoetkomingen aan personen met een handicap, inkomensgarantie,...

⁵⁶³ S. Bouckaert, *Het statuut van niet-EU-onderdanen in het Belgisch sociaal recht: enkele recente ontwikkelingen in regelgeving en rechtspraak*, in Vreemdelingenrecht, diekeure, Brugge, 2011-2012, p.2.

⁵⁶⁴ S. Bouckaert, *Ibid.* In het arrest Poirrez stelde het EHRM dat het recht op bescherming van eigendom de rechten kan omvatten in de stelsels van sociale bijstand, zoals financiële tegemoetkoming aan personen met een handicap, ook indien de rechthebbenden niet persoonlijk hebben bijgedragen tot de financiering ervan.

2. Tegengestelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie

Het Grondwettelijk Hof (GwH, toen nog het Arbitragehof) oordeelde in 2004⁵⁶⁵, dat een onderscheid tussen enerzijds personen ingeschreven in het Bevolkingsregister en anderzijds personen ingeschreven in het Vreemdelingenregister geoorloofd is. Ze bevestigt deze zienswijze in een arrest van 2007 en een arrest van 2012.⁵⁶⁶

In het Bevolkingsregister vinden we, naast Belgen, de niet-EU vreemdeling met permanent verblijf wiens aanvraag tot vestiging werd goedgekeurd; een niet-EU vreemdeling met een EU verblijfsvergunning van het statuut langdurig ingezetene in België; de EU-burger met een duurzaam verblijf en het niet-EU familielid, dat zelf een duurzaam verblijf heeft, van een burger van de Unie of van een Belg. Afgezien van de meer voordelige, specifieke bepalingen voor familieleden, kunnen derdelanders die een verblijfsrecht hebben opgebouwd van vijf jaar regelmatig en ononderbroken verblijf om vestiging verzoeken.⁵⁶⁷ Dit kan geweigerd worden om ondermeer redenen van openbare orde en nationale veiligheid. Het is de toelating tot vestiging die de vreemdeling doet ingeschreven worden in het Bevolkingsregister.

Het GwH stelt in bovengenoemde arresten dat de band met België van vreemdelingen in het Bevolkingsregister sterker is in vergelijking met de band met België van vreemdelingen die enkel in het Vreemdelingenregister zijn ingeschreven. Vreemdelingen die ingeschreven zijn in het Bevolkingsregister, zijn gevestigd in België met een verblijf van onbepaalde duur en genieten bijzondere bescherming tegen uitwijzing.⁵⁶⁸

Het GwH stelt dat het feit dat niet-EU-burgers, met uitzondering van de erkende vluchtelingen en erkende staatlozen, enkel recht hebben op maatschappelijke

integratie voor zover ze zijn ingeschreven in het Bevolkingsregister, niet in strijd is met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Het verschil in behandeling berust, volgens het Hof, op een objectief en pertinent criterium en is evenmin disproportioneel van aard.⁵⁶⁹ Het Hof oordeelde dat *“het immers niet onredelijk is dat de wetgever de bijzondere inspanningen en middelen die hij wil aanwenden om die doelstelling te verwezenlijken, voorbehoudt aan personen die, wegens hun administratief statuut, verondersteld zijn definitief of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België gevestigd zijn. Het betreft trouwens vreemdelingen wier verblijfstoestand in hoge mate gelijk is aan die van Belgen die hun werkelijke verblijfsplaats in België hebben.”*

Daarenboven oordeelde het GwH dat dit onderscheid onder meer geoorloofd is, omdat het recht op menswaardig bestaan van de vreemdeling in het Vreemdelingenregister sowieso gevrijwaard wordt via het recht op maatschappelijke dienstverlening.⁵⁷⁰ Deze zienswijze werd – zoals gezegd – nogmaals bevestigd in een recent arrest van 11 januari 2012 aangaande het recht op tegemoetkomingen voor personen met een handicap.⁵⁷¹

Het Hof van Cassatie⁵⁷² daarentegen stelt dat ook vreemdelingen ingeschreven in het Vreemdelingenregister, recht kunnen hebben op een tegemoetkoming voor personen met een handicap. Het Hof van Cassatie aanvaardt dat een wettelijke norm *“die tegemoetkomingen alleen toekent aan Belgen en aan bepaalde categorieën vreemdelingen waartoe de eiser niet behoort”* een op nationaliteit gegrond onderscheid in behandeling creëert. Het Hof van Cassatie steunt zich voor zijn argumentatie op het algemeen principe van het arrest Koua Poirrez van het EHRM, in het bijzonder dat verschillen in behandeling op basis van

565 GwH, 14 januari 2004, nr. 5/2004. Zaak betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

566 GwH, 12 december 2007, nr.153/2007 en GwH, 11 januari 2012, nr. 3/2012. Zaken betreffende het recht op tegemoetkomingen voor personen met een handicap.

567 Art. 15 van de wet van 15 december 1980.

568 Gevestigde vreemdelingen kunnen enkel nog uitgewezen worden bij een KB tot uitzetting. De vreemdelingen die gemachtigd zijn tot onbepaald verblijf, maar nog niet gevestigd zijn, en bijgevolg nog in het Vreemdelingenregister zijn ingeschreven, kunnen met een MB tot terugwijzing worden uitgewezen.

569 GwH, 14 januari 2004, nr. 5/2004, pt. B.6.3.

570 GwH, 14 januari 2004, nr. 5/2004, pt. B.6.4: “De legaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen die in nood verkeren of onvoldoende middelen van bestaan hebben, hebben volgens artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, recht op maatschappelijke dienstverlening: de maatregel raakt bijgevolg hun recht op een menswaardig bestaan niet”.

571 GwH, 11 januari 2012, nr. 3/2012.

572 Cass., 8 december 2008.

nationaliteit – ook inzake stelsels van sociale bijstand – enkel omwille van zeer zwaarwichtige redenen gerechtvaardigd kunnen worden. De aan- of afwezigheid van zeer dwingende redenen moet volgens het Hof van Cassatie centraal staan in de juridische redenering en boordeling.

Het Hof van Cassatie volgt dus de rechtspraak van het EHRM dat verder gaat dan het GwH. Het argument van het GwH dat het onderscheid geoorloofd is omdat het recht op menswaardig bestaan van de vreemdeling in het Vreemdelingenregister sowieso gevrijwaard werd door het recht op maatschappelijke dienstverlening is moeilijk verenigbaar met arrest Koua Poirrez van het EHRM. Dergelijke compensatiebenadering wordt door het EHRM niet aanvaard. Het arrest Koua Poirrez stelt immers dat het verschil in behandeling op basis van nationaliteit in een bepaald bijstandsstelsel niet noodzakelijk gelegitimeerd wordt door het feit dat in een ander bijstandsstelsel dergelijk verschil niet voorkomt (op zijn minst niet wanneer de rechten van vreemdelingen in wettig verblijf met een handicap in het geding zijn).⁵⁷³

Het arrest Koua Poirrez bevat dus argumenten voor een uitbreiding van de tegemoetkoming bij handicap naar alle vreemdelingen met een verblijfsstatuut van onbepaalde duur, ook als deze nog ingeschreven zijn in het Vreemdelingenregister. Het onderscheid tussen een vreemdeling met onbeperkt verblijfsrecht die ingeschreven is in het Vreemdelingenregister en één die ingeschreven is in het Bevolkingsregister, is op veel andere vlakken niet determinerend. Wat daarentegen wel een determinerend element is, is het onderscheid tussen een verblijf van bepaalde en een verblijf van onbepaalde duur, zoals dit bijvoorbeeld wordt gehanteerd voor de vrijstelling van een arbeidskaart en een beroepskaart en de toegang tot nationaliteit.

Gezien de tegengestelde rechtspraak tussen het GwH en het Hof van Cassatie lijkt de situatie in de praktijk nog niet snel opgelost. Dit is niet enkel het geval voor vreemdelingen die beroep doen op een tegemoetkoming voor handicap, maar in vele situaties waar een onderscheid tussen vreemdelingen wordt ingesteld op basis van hun inschrijving in de registers, steunend op de zienswijze van het GwH. De tegengestelde rechtspraak heeft eveneens tot gevolg dat de discussie op

het niveau van de arbeidsgerechten wordt gevoerd. Sommige lagere rechtscollèges volgen de rechtspraak van het EHRM. Andere arbeidshoven onderschrijven dan weer het standpunt van het GwH. Er is momenteel nog een zaak van het Hof van beroep Gent hangende voor het Hof van Cassatie.

Gelet op de ruime discretionaire opdracht waarover de OCMW's bij het verlenen van maatschappelijke dienstverlening beschikken, kan de compensatiebenadering in vraag worden gesteld omdat het te betwijfelen valt dat een gelijkwaardig niveau van sociale bescherming bereikt kan worden in het kader van de wetgeving van de maatschappelijke dienstverlening.⁵⁷⁴ Dit kan mogelijks geïllustreerd worden door de recente beslissingen van het OCMW Antwerpen omtrent de nieuwe bijstandsnorm. Het OCMW voorziet een aanvullende financiële toelage voor personen die niet langer actief zijn op de arbeidsmarkt opdat het inkomen van deze personen substantieel hoger zou komen te liggen en betrokkene dus een menswaardig bestaan zou kunnen leiden. Het OCMW Antwerpen beperkt deze aanvullende toelage tot personen ingeschreven in het Bevolkingsregister. Dit stelt meteen de compensatiebenadering van GwH in vraag wanneer ook bij de aanvullende maatschappelijke dienstverlening een gelijkaardig onderscheid wordt gehanteerd.

EXTERNE BIJDRAGE

Waardigheid en rechten van irreguliere migranten: Conferentie over de Grondrechten (2011)

Fundamental Rights Agency (FRA)

In 2011 werden een aantal wettelijke en beleidsinitiatieven genomen inzake rechten van irreguliere migranten. Het Europees Parlement heeft twee resoluties goedgekeurd over hun rechten: een eerste had betrekking op het beperken van gezondheidsongelijkheden in de EU, een tweede op huispersoneel.⁵⁷⁵ In juli 2011 verstreek de periode van twee jaar om richtlijn 2009/52/EG (sanctierichtlijn), die irreguliere arbeidsmigranten het recht geeft onbetaald loon op te eisen, om te

⁵⁷⁴ S. Bouckaert, *op.cit.*, p. 9.

⁵⁷⁵ De resolutie uit maart 2011 inzake gezondheidsongelijkheden is beschikbaar op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0081+0+DOC+XML+V0//EN> (cfr. paragraaf 5), de resolutie uit mei 2011 is te vinden op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&referentie=B7-2011-0296&language=EN> (cfr. paragraaf D).

zetten. Tegelijkertijd keurde de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) een overeenkomst en een aanbeveling goed over huispersoneel. Deze bevat bepalingen die van toepassing zijn op alle arbeiders, ook op zij die hier irregulier verblijven.⁵⁷⁶ Later op het jaar vestigde het EU-Comité van de Regio's de aandacht op de rechten van irreguliere migranten.⁵⁷⁷ Uit deze ontwikkelingen blijkt een groeiend besef dat Europese samenlevingen niet met de ene hand de "vruchten kunnen plukken" van irreguliere migratie, om met de andere hand de deur naar meer basisrechten dicht te gooien.

Volgens het door de Europese Commissie gefinancierde Clandestino-project telde de EU in 2008 naar schatting 1,9 tot 3,8 miljoen irreguliere migranten.⁵⁷⁸ Door hun status van irreguliere migrant stuiten ze vaak op juridische en praktische belemmeringen die de toegang tot basisrechten in de weg staan. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens erkent de 'inherenten waardigheid en de gelijke en onvervreembare rechten' van alle leden van de mensheid. Een individu heeft geen visum of verblijfsvergunning nodig om aanspraak te kunnen maken op mensenrechten. Geboren zijn volstaat als paspoort naar bescherming van de mensenrechten. Staten kunnen wel beslissen wie al dan niet toegang krijgt tot hun grondgebied en er al dan niet mag verblijven, maar zodra een persoon fysiek in een land aanwezig is, kunnen de fundamentele mensenrechten hem of haar niet worden ontzegd.

Jaarlijks organiseert het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (hierna: FRA), samen met het EU-Voorzitterschap, een conferentie over de grondrechten. De vierde Conferentie over de grondrechten vond plaats in Warschau op 21 en 22 november 2011. Migrant in een irreguliere situatie stonden er centraal. Op de conferentie waren vertegenwoordigers aanwezig met een uiteenlopende achtergrond, uit alle 27 EU-lidstaten en uit Kroatië: afgevaardigden van de nationale regeringen, uit het middenveld, internationale organisaties en Europese instanties, vakbonden en arbeidsinspectiediensten. Via video-opnames, online blogs en bijdragen van een aantal deelnemers die ooit irreguliere migrant waren geweest, konden ook de irreguliere migranten

hun stem laten horen op de conferentie. De conferentie ging dieper in op de formele en praktische struikelblokken die basisrechten in de weg staan en formuleerde voorstellen om concrete acties te ondernemen om die problemen aan te pakken.⁵⁷⁹

De conferentie ging uit van drie FRA publicaties over dit thema.⁵⁸⁰ Deze rapporten belichten de wettelijke en praktische hindernissen die irreguliere migranten beletten toegang te krijgen tot de meeste basisrechten en beschrijven een aantal lovenswaardige praktijken:

- » Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union (Grondrechten van irreguliere migranten in de Europese Unie) (November 2011);
- » Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States (Irreguliere migranten: toegang tot gezondheidszorg in 10 Europese Unie lidstaten) (Oktober 2011);
- » Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States (Irreguliere migranten die werken als huispersoneel: uitdagingen inzake grondrechten voor de Europese Unie en de lidstaten) (Juli 2011).

De resultaten van de publicaties waren gebaseerd op terreinonderzoek in tien EU-lidstaten. Concreet ging het om interviews met irreguliere migranten en instanties die hen opvangen, drie vragenlijsten en *desk research* in de 27 EU-lidstaten. Van de uitdagingen die de FRA had geïdentificeerd, kregen er vier extra aandacht. De eerste ging over de manier waarop irreguliere migranten werden opgespoord. Uit interviews met migranten en op basis van feedback uit middenveldorganisaties, bleek dat in een aantal landen irreguliere migranten niet erg happig zijn de stap te zetten naar onderwijs- of gezondheidsinstellingen, uit schrik bij de politiediensten te worden aangegeven en het land te worden uitgezonden. In een aantal lidstaten had de FRA bewijzen verzameld van arrestaties van irreguliere migranten in of in de buurt van ziekenhuizen of scholen. In andere landen zijn openbare gezondheids- of onderwijsinstellingen verplicht, of hebben ze de gewoonte, irreguliere migranten aan te geven bij de migratiediensten, zodra ze beroep proberen te doen op die diensten. Door die reële of gepercipieerde praktijken inzake opsporing en melding laten irreguliere migranten hun grondrechten vaak niet gelden, uit schrik het land te worden uitgezonden.

⁵⁷⁶ IAO Conventie voor Waardig Werk voor Huispersoneel, Conventie nr. C189, 2011 en aanbeveling 201.

⁵⁷⁷ Cfr. de conclusies van de Jaarlijkse Dialoog over Grondrechten van het Comité van de Regio's op <http://www.cor.europa.eu/pages/DetailTemplate.aspx?view=detail&id=4e89ec35-8c66-447e-b941-3416d3689fb5>.

⁵⁷⁸ Zie: Clandestino project Europese Commissie, DG Onderzoek, 'Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe', Zesde Kaderprogramma, Thematische prioriteit 8: Wetenschappelijke ondersteuning van het beleid, meer informatie op: <http://clandestino.eliamap.gr>; <http://illegale-migration.hwwi.net>.

⁵⁷⁹ De samenvatting van de conclusies van de conferentie zijn beschikbaar op: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EAG-2011-FRC-summary-conclusions_EN.pdf.

⁵⁸⁰ Deze zijn beschikbaar op de website van de FRA: www.fra.europa.eu.

Toegang tot essentiële diensten is bovendien vaak moeilijk in de praktijk. In vijf EU-lidstaten bijvoorbeeld, hebben kinderen die irregulier in het land verblijven geen recht op gratis basisonderwijs. In andere landen kunnen kinderen zich niet inschrijven omdat ze niet over de door de school vereiste documenten beschikken, zoals medische attesten, een geboortetest of een geldige verblijfsvergunning. Op vlak van gezondheidszorg hebben irreguliere immigranten in negentien van de zevenentwintig EU-lidstaten enkel recht op medische noodhulp, ook al zijn er soms uitzonderingen voor bepaalde categorieën personen zoals kinderen en zwangere vrouwen, of voor de behandeling van bepaalde ziektes. In elf van die negentien landen moeten migranten in principe betalen voor de spoedhulp die ze wensen te krijgen, of hebben gekregen. Die kosten kunnen al snel hoog oplopen: bevallen in een ziekenhuis kan duizenden euro kosten. In landen waar de nationale wetgeving irreguliere migranten wel recht geeft op gratis behandeling moeten ze soms aan dermate veel administratieve vereisten voldoen dat ze in de praktijk moeilijk toegang krijgen tot gezondheidszorg. Zo moeten ze soms aantonen dat ze al gedurende een zekere periode op een bepaalde locatie verblijven. In veel EU-lidstaten vallen irreguliere migranten hoofdzakelijk terug op initiatieven die uitgaan van dokters of NGO's of op speciale programma's van lokale overheden, ter compensatie van het restrictieve nationale beleid.

Een volgende uitdaging betreft justitie. Irreguliere migranten die fysiek worden misbruikt of letsels oplopen op de werkvloer, of die niet zijn betaald, stuiten vaak op belemmeringen om hun rechten af te dwingen voor een rechtbank. Dit beperkt het ontradende effect van de wet voor werkgevers, waardoor irreguliere migranten veel kwetsbaarder zijn voor misbruik. Vooral zij die als huishoudpersoneel werken, vaak vrouwen, zijn bijzonder kwetsbaar voor misbruik en uitbuiting, omdat deze tewerkstellingssector veel minder is gereguleerd dan andere. Irreguliere migranten hebben schrik dat rechtbanken hen zullen aangeven bij migratiediensten als ze klacht indienen, en als ze het al doen, is het vaak heel moeilijk om bewijzen te leveren. Getuigen die ook irregulier verblijven, willen misschien geen getuigenis afleggen en in de meeste gevallen is er ook geen schriftelijk bewijs van een arbeidsrelatie. In verschillende lidstaten is er een gunstige evolutie door de steun van NGO's en vakbonden aan irreguliere migranten die op zoek zijn naar gerechtigheid, maar in andere landen blijft de rol van die actoren veeleer beperkt.

Een vierde uitdaging betreft de specifieke groep van irreguliere personen die niet zijn verwijderd. Humanitaire overwegingen (gezondheidsaspecten, familiebanden of de situatie in het

land van herkomst) of technische hindernissen (problemen om reisdocumenten te bekomen) kunnen een terugkeer beletten. Irreguliere migranten die het land niet zijn uitgezet, moeten het vaak stellen zonder formele wettelijke status. Hun aanwezigheid in het gastland mag de facto en wettelijk dan wel worden getolereerd, toegang tot werk of tot basisdienstverlening blijft onmogelijk. Deze situatie kan jaren aanhouden, wat voor langdurige juridische onduidelijkheid zorgt.

De conferentie heeft een aantal concrete acties geformuleerd om het irreguliere migranten makkelijker te maken om hun grondrechten uit te oefenen. Overleg tussen verschillende actoren zoals overheden, NGO's, vakbonden en EU-instellingen zijn essentieel om de verschillende uitdagingen aan te pakken. De FRA wil gesprekken opstarten met instanties die toezien op de handhaving van migratiewetten om na te gaan op welke manier opsporingsmaatregelen die toegang tot grondrechten belemmeren kunnen worden afgezwakt. Voorts zal het ook gezondheidswerkers vragen praktische suggesties te formuleren om hindernissen, die de toegang tot de gezondheidszorg bemoeilijken, op te heffen.

Nu het onderzoeksproject achter de rug is, zal de FRA resultaten publiek maken om betrokken actoren ertoe aan te zetten mee te werken aan het toegankelijker maken van rechten voor irreguliere migranten.







Hoofdstuk VI

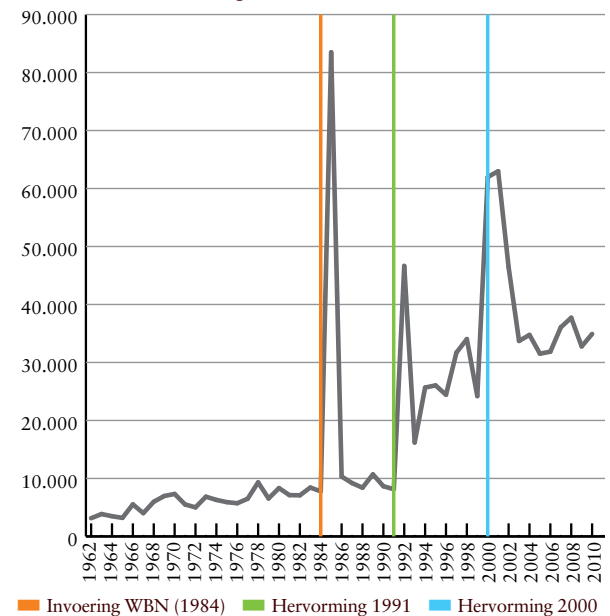
NATIONALITEIT

A. CIJFERS

1. Inleiding

Het aantal vreemdelingen dat Belg wordt neemt sinds het einde van de tweede wereldoorlog voortdurend toe en dit vooral over de afgelopen dertig jaar. Zo is het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen gestegen van 8.334 in 1980 naar 34.916 in 2010. In het bijzonder sinds 1984 hebben verschillende gebeurtenissen een ongekende impact gehad op het aantal verkrijgingen of toekenningen van de Belgische nationaliteit. Zo piekt het aantal verwerwingen van de nationaliteit in 1985, 1992 en 2000-01 (Figuur 28). Die jaartallen vallen samen met de goedkeuring van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN) en met de belangrijke hervormingen ervan. Zo valt de piek van 1985 samen met de gewijzigde toekenning van de nationaliteit bij de geboorte voor kinderen die geboren zijn uit een Belgische moeder. De piek van 1992 is het gevolg van de hervorming van 1991 waardoor de nationaliteit kan worden toegekend aan in België geboren kinderen uit ouders die zelf op het grondgebied van het koninkrijk zijn geboren. De stijging tussen 2000 en 2002 is dan weer het resultaat van de hervorming in 2000.

Figuur 28. Evolutie van het aantal vreemdelingen die de Belgische nationaliteit heeft verkregen, 1962-2010 (Bron: ADSEI)



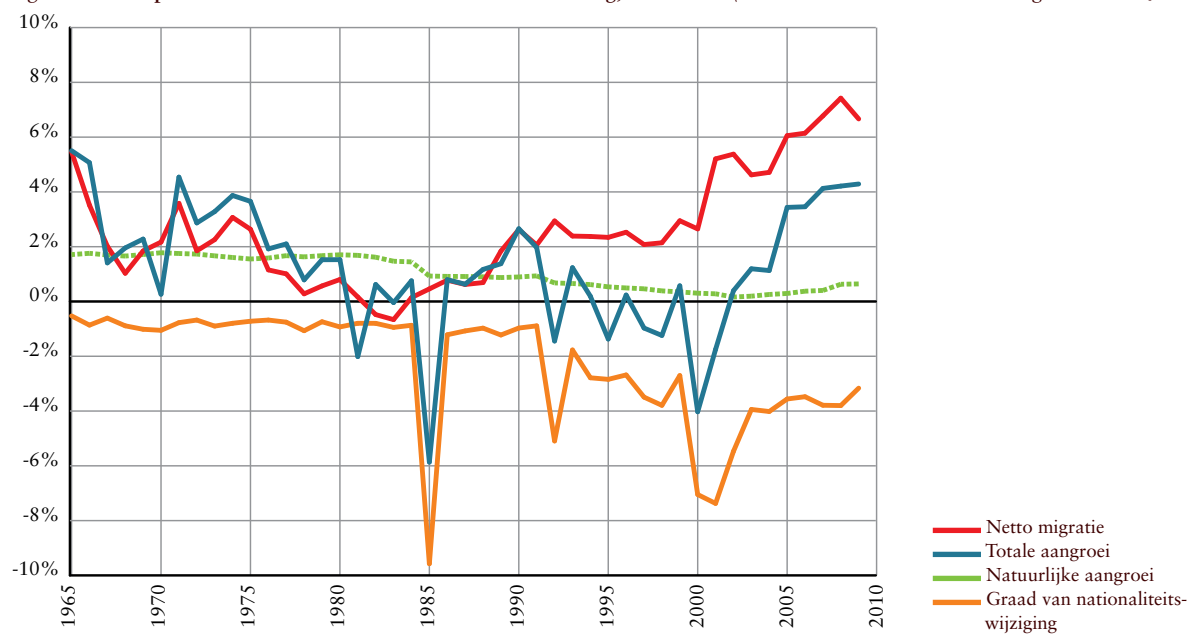
2. Nationaliteitswijzigingen: een belangrijke component van de evolutie van de vreemde bevolking

De schommelingen in de vreemde bevolking zijn sterk beïnvloed door de wijzigingen inzake nationaliteitsvererving

Zoals we reeds hebben aangetoond in dit verslag neemt de vreemde bevolking in België sinds verschillende decennia toe. Die toename heeft verschillende fases gekend. Zo was er een lange periode van groei, maar recent is die groei vertraagd. Tussen het begin van de jaren 1900 en 1980, is het aantal vreemdelingen gestegen van 206.061 naar 903.736. Vanaf 1980

verloopt de evolutie van het aantal vreemdelingen op een meer onregelmatige manier, ook al is er een globale toename. Een manier om die recente tendensen beter te begrijpen is een voorstelling van de evolutie van de vreemde bevolking in de vorm van een procentuele aangroei, met een gedetailleerd overzicht van de verschillende elementen waaruit die groei bestaat.

Figuur 29. Componenten van de evolutie van de vreemde bevolking, 1965-2009 (Bronnen: RR-ADSEI. Berekeningen: S. Vause, UCL)



De jaarlijkse aangroei van de vreemde bevolking, zowel positief als negatief, wordt bepaald door verschillende elementen: immigraties en emigraties, geboortes en overlijdens, en nationaliteitswijzigingen. Zoals blijkt uit Figuur 29 was de *netto migratie* tot 1985 het meest bepalend voor de evolutie van de vreemde bevolking. Tussen 1965 en 1984 zien we dat zowel de *natuurlijke aangroei* als de *graad van nationaliteitswijziging* stabiel zijn gebleven en dat de gevolgen van beide elementen mekaar globaal genomen compenseren. De daling van de migratiestromen heeft daarom een belangrijke impact gehad op de groeivertraging van de vreemde bevolking tot halverwege de jaren 1980. In 1985 doet er zich een trendbreuk voor, die het gevolg is van de eerste hervorming van het WBN. Vanaf dan stellen we vast dat de schommelingen in de aangroei van de vreemde bevolking sterk afhankelijk zijn van de wijzigingen inzake verwerving van de Belgische nationaliteit. Terwijl het nationaliteitsrecht tot dan toe redelijk restrictief was, hebben de wijzigingen aan het WBN tot een bruuske stijging van het aantal verwervingen van de Belgische nationaliteit geleid. Gekoppeld aan een positief migratiesaldo heeft dit zo'n twintig jaar lang voor een zekere stagnatie in de aangroei van de vreemde bevolking gezorgd. De continue stijging van het aantal vreemdelingen sinds begin van de jaren 2000 is vooral te verklaren door een stijgend migratiesaldo, een geringe maar wel positieve natuurlijke

aangroei en een stabilisering van het aantal nationaliteitswijzigingen.

KADER 18. Definities van de componenten van de vreemde bevolking

De verschillende componenten van de vreemde bevolking (Figuur 29) zijn cijfers berekend op jaarlijkse basis. Om deze vlot te kunnen vergelijken worden deze in percentages weergegeven.

- » Onder de **totale aangroei van de vreemde bevolking** wordt de verhouding verstaan, over een bepaalde periode, van het verschil in individuen van de bevolking aan het begin en aan het einde van de periode, t.o.v. de bevolking in het midden van diezelfde periode.
- » Onder **netto migratie** van vreemdelingen wordt de verhouding verstaan, over een bepaalde periode, van het verschil tussen de immigraties en emigraties van vreemdelingen (migratiesaldo), t.o.v. de vreemde bevolking halverwege diezelfde periode.
- » De **natuurlijke aangroei** van vreemdelingen is dan weer de verhouding, over een bepaalde periode, van het verschil tussen de geboortes en overlijdens van vreemdelingen (natuurlijke saldo), t.o.v. de bevolking halverwege de periode.

» De **graad van nationaliteitswijziging** tenslotte staat hier voor het aantal verwervingen van de Belgische nationaliteit door vreemdelingen. De graad van nationaliteitswijziging wordt voor-

gesteld onder de vorm van negatieve verhoudingen, omdat ze de weergave zijn van het aantal vreemdelingen dat niet langer deel uitmaakt van de zogenaamde vreemde bevolking.

3. Toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit aan en door vreemdelingen

De Belgische nationaliteit kan via twee verschillende mechanismen worden verworven (nationaliteits**verwerving** is dan de verzamelterm): via **toekenning** of via **verkrijging**. Terwijl de toekenning van de Belgische nationaliteit het resultaat is van een zo goed als automatische procedure en vooral minderjarigen betreft, heeft de verkrijging meer te maken met een actieve daad van een meerderjarig persoon. Die heeft vooral betrekking op meerderjarigen. Het WBN bepaalt vier manieren van **toekenning**: afstamming, adoptie, geboorte in België en het gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging. Dit laatste betekent concreet dat de vader of de moeder door Belg te worden, deze nationaliteit ook doorgeeft aan hun minderjarig(e) kind(eren). Het is ook mogelijk om de Belgische nationaliteit te **verkrijgen** en dit kan via de nationaliteitsverklaring, door nationaliteitskeuze, door keuze op grond van een huwelijk met een Belg of door naturalisatie.⁵⁸¹ In het verleden hielden de toekenningen en verkrijgingen in het kader van de nationaliteitswijzigingen elkaar in evenwicht, sinds 2002 stellen we gemiddeld iets meer verkrijgingen dan toekenningen vast (ongeveer 60% tegen 40%).

Het aantal verkrijgingen en toekenningen is groter in de gegevens die zijn gepubliceerd in de Vragen en Antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers dan in deze die gepubliceerd worden door de ADSEI, ook al zijn deze gegevens telkens gebaseerd op de gegevens uit het Rijksregister. Die verschillen zijn te wijten aan een aantal elementen. De gegevens van de Kamer hebben het vooral over drie procedures waarbij kinderen de Belgische nationaliteit krijgen van bij hun geboorte. Ze verwijzen echter niet naar een **nationaliteitswijziging**, maar naar een wijze van **toekenning**

ervan. Het gaat om de toekenning van de nationaliteit omwille van de nationaliteit van de vader of de moeder voor een in België geboren kind (Art. 8, §1, 1°), procedure gebaseerd op artikel 11, dat bepaalt dat een kind Belg is wanneer het in België geboren wordt uit een ouder die zelf in België geboren is en die er gedurende vijf jaar in de loop van de tien jaren die aan de geboorte van het kind voorafgaan, zijn hoofdverblijf heeft gehad, en de procedure gebaseerd op artikel 10, die de Belgische nationaliteit toekent aan staatloze kinderen of vondelingen. De statistieken van ADSEI houden eerder rekening met de nationaliteitswijzigingen.⁵⁸²

De laatste tien jaar varieert het aantal 'nieuwe Belgen' sterk, met een aanzienlijke stijging tussen 2000 en 2002, als gevolg van de hervorming van het WBN in 2000. Sinds 2003 is die jaarlijkse schommeling minder uitgesproken (Tabel 15). De voornaamste wijzen van nationaliteitswijziging zijn die van verwerving via nationaliteitsverklaring (34% in 2010), toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (19%), toekenning door afstamming (18,6%) en tenslotte verwerving door keuze op grond van huwelijk met een Belg (16,4%). Die cijfers voor het jaar 2010 sluiten aan bij de tendens die de afgelopen zeven jaar wordt vastgesteld. Opvallend is nog dat de verkrijging via nationaliteitsverklaring, veruit de belangrijkste wijze van nationaliteitswijziging in 2010, de laatste jaren langzaam stijgt.

581 Andere bijzondere gevallen en de procedure voor de herverkrijging van de nationaliteit zijn ook mogelijk, maar veel minder frequent.

582 Voor meer details in dit verband, zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migratie en Migrantenpopulaties in België. Statistisch en demografisch verslag 2010, 2011*, pp. 135-137.

Tabel 15. Wijze van toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit, 2000-2010 (Bron: Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers – www.dekamer.be)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Toekenning van de nationaliteit											
Toekenning van de nationaliteit omwille van de nationaliteit van de vader of de moeder (art. 8)	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971	7.958
Toekenning van de nationaliteit omwille van een adoptie (art. 9)	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288	296
Toekenning omwille van de geboorte in België, geval van staatloosheid (art. 10)	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17	16
Toekenning 3de generatie (art. 11)	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599	580
Toekenning 2de generatie (art. 11bis)	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99	162
Toekenning gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12)	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548	8.114
Verkrijging van de nationaliteit											
Verkrijging via nationaliteitsverklaring (art. 12bis)	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776	14.550
Verkrijging door nationaliteitskeuze (art. 13-15)	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52	37
Verkrijging door de vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16)	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667	7.011
Naturalisatie (art. 19)	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408	3.836
Andere wijzen van nationaliteitswijziging											
Het herkrijgen (art. 24)	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70	72
Andere (speciale gevallen)	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273	170
TOTAAL	70.178	70.752	53.728	41.252	42.153	38.315	39.624	43.958	45.214	40.768	42.802

4. Vorige nationaliteit van de ‘nieuwe Belgen’

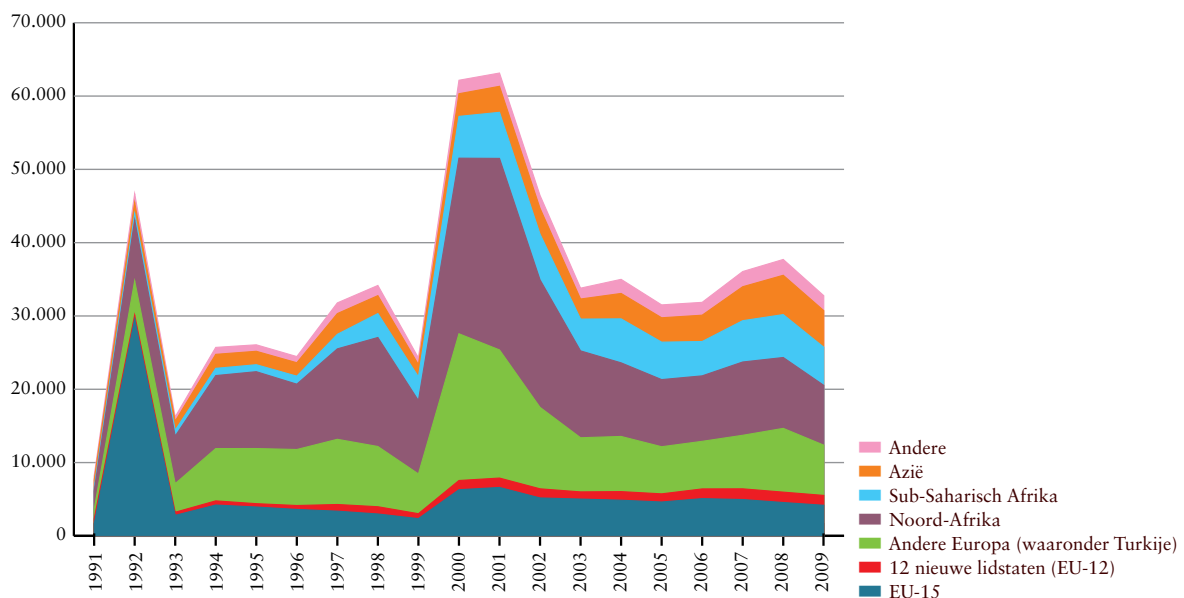
Tot in de jaren 1980 ging het bij nationaliteitswijzigingen vooral om Europese onderdanen en het is pas na 1985 dat het aantal onderdanen uit derde landen begint toe te nemen. Het belangrijke aandeel onderdanen uit EU-15 onder alle ‘nieuwe Belgen’ in 1992 (Figuur 30) geeft een inhaalbeweging weer die resulteert uit de hervorming van 1991. Het geheel van ‘Europese’ landen (EU-15, de twaalf nieuwe EU-lidstaten en de andere Europese landen, waarvan ook Turkije deel uitmaakt)⁵⁸³, is over de afgelopen tien jaar globaal genomen de voornaamste herkomstregio gebleven van

de ‘nieuwe Belgen’.⁵⁸⁴ Sinds 1993 is Noord-Afrika de op een na belangrijkste herkomstregio. Ook al stijgt het aantal Noord-Afrikanen in het geheel van personen die sinds de jaren 1990 de Belgische nationaliteit hebben verworven, toch lijkt dit aandeel in de jaren 2000 af te nemen (van 38,5% in 2000 naar 24,9% in 2009). Tegelijk is het aantal onderdanen uit Sub-Saharisch Afrika en vooral Azië onlangs gestegen (goed voor resp. 15,9% en 15,2% in 2009).

583 Voor meer uitleg, zie: *Kader 3 Definitie van de groepen nationaliteiten*, Hoofdstuk I.

584 Behalve in 1998 en 1999, jaren tijdens dewelke het aandeel ‘nieuwe Belgen’ uit landen van Noord-Afrika hoger is dan dat van Europeanen (resp. 43,5% tegenover 35,7% in 1998 en 41,2% tegenover 34,8% in 1999).

Figuur 30. Evolutie van het aandeel van de verschillende vorige nationaliteit-groepen van ‘nieuwe Belgen’, 1991-2009 (Bron: RR-ADSEI)



B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Regeerakkoord

Het regeerakkoord⁵⁸⁵ bepaalt dat het verkrijgen van de Belgische nationaliteit zal worden hervormd en somt een aantal krachtlijnen van de hervorming op.

Ten eerste kunnen ononderbroken verblijf en integratie leiden tot het verkrijgen van de nationaliteit en niet omgekeerd. Het akkoord bepaalt dat de wetgeving op vlak van migratie neutraler moet worden⁵⁸⁶ en er zijn vereisten in opgenomen inzake integratie en taalkennis. Deelname aan de economie kan een element van appreciatie van de integratie van de aanvrager zijn. Naturalisatie via de Kamer blijft mogelijk, maar wordt een uitzonderingsprocedure. De procedures zullen niet

langer gratis zijn: er wordt in een registratierecht voorzien. Ten slotte worden de mogelijkheden om de Belgische nationaliteit te ontnemen uitgebreid.⁵⁸⁷

Het regeerakkoord voorziet dat het parlement deze hervorming zal doorvoeren, met de steun van de regeringsmeerderheid. Vandaar dat we ingaan op de teksten die in het parlement voorliggen op het ogenblik van de redactie van dit Jaarverslag Migratie.

Anderzijds verbindt de regering er zich in het regeerakkoord toe het VN-Verdrag van 1961 tot voorkoming van de statenloosheid⁵⁸⁸ te ratificeren.

585 Regeerakkoord, 1 december 2011, p.134.

586 Over het begrip 'migratieneutraliteit', zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 200-202.

587 Voor meer informatie zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 198-210.

588 Zie verder, alsook: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 207-210.

2. Parlementaire discussie

2.1. Onderzoek van de inhoud van het wetsvoorstel

Het parlement zet de discussies voort die in 2010 werden opgestart⁵⁸⁹, en in het kader waarvan het Centrum om advies was gevraagd.⁵⁹⁰ Vier Nederlandstalige partijen⁵⁹¹ hebben een compromis-amendement⁵⁹² ingediend en ter advies voorgelegd aan

de afdeling wetgeving van de Raad van State.⁵⁹³ Dit amendement beoogt het Wetboek van de Belgische Nationaliteit op verschillende punten te wijzigen.

2.1.1. Een aantal begrippen definiëren

Het amendement stelt een definitie voor van wat moet worden verstaan onder "gewichtige feiten eigen aan de persoon"⁵⁹⁴ die het verwerven van de nationaliteit in de weg staan. Er staat uitdrukkelijk in vermeld dat een

589 Zie: Kamer van volksvertegenwoordigers, Doc 53 476/001 tot 012. Alle documenten over die discussies zijn beschikbaar op de website van de Kamer: www.dekamer.be.

590 Voor een samenvatting van dit advies, zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 198-210.

591 Open VLD, N-VA, CD&V en sp.a.

592 Zie amendement nr. 124, Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 53 0476/010.

593 Zie het advies van de Raad van State nr. 49.941/AG/2/V van 16 en 23 augustus 2011, Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 53 0476/011.

594 Zie de voorgestelde wijziging van artikel 1 van het WBN door amendement nr.124, Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 53 476/010, pp. 1-2.

wettelijk verblijf van onbepaalde duur, op het ogenblik van het indienen van het verzoek, een noodzakelijke voorwaarde is om de nationaliteit te verwerven. Tegelijk wordt de huidige definitie van wettelijk verblijf behouden voor de periode die onmiddellijk aan het verzoek voorafgaat. Tijdens die periode kan het wettelijk verblijf worden beperkt, op voorwaarde dat het gaat om een verblijf van meer dan drie maanden en dat dit ononderbroken is. Een oplossing wordt voorgesteld voor **onderbrekingen van het verblijf**: een afwezigheid van minder dan zes maanden zal het ononderbroken karakter van het verblijf niet aantasten.⁵⁹⁵

2.1.2. Vereenvoudigde procedures

Het amendement wil ook de **procedures vereenvoudigen**. In functie van de situatie van de persoon zullen een of meer criteria worden opgelegd om een subjectief recht op de Belgische nationaliteit te openen.

De vreemdeling die in België is geboren en die er zijn hele leven heeft doorgebracht, zal geen enkel bewijs moeten leveren van zijn integratie, zijn deelname aan de economie of zijn taalkennis. Hij geniet van het **onweerlegbaar vermoeden** van integratie en kennis van één van de drie landstalen.⁵⁹⁶

De procedures voor het verwerven van de nationaliteit op basis van een bepaalde periode van wettelijk verblijf in België zijn in drie categorieën onderverdeeld. De eerste heeft betrekking op de vreemdeling die zijn maatschappelijke integratie, deelname aan de economie en kennis van één van de drie landstalen kan aantonen. Hij zal Belg kunnen worden na het verstrijken van een termijn van **vijf jaar wettelijk verblijf**. De tweede betreft de vreemdeling die de echtgeno(o)t(e) of ouder is van een Belg. Ook hij zal na vijf jaar de Belgische nationaliteit kunnen verwerven, zonder te moeten voldoen aan de voorwaarde 'deelname aan de economie'. Zijn maatschappelijke integratie en taalkennis zal hij wel moeten aantonen. De derde categorie ten slotte betreft de vreemdeling die aan bepaalde voorwaarden niet voldoet. Hij zal Belg kunnen worden na het verstrijken van een termijn van **tien jaar wettelijk verblijf**, op voorwaarde dat hij zijn

deelname aan de onthaalgemeenschap aantoonst en kennis van één van de drie landstalen.

In dit verband is het nodig om even stil te staan bij de inhoud van de vermelde criteria om het gegrond karakter van de nationaliteitsverklaring te beoordelen, met name: maatschappelijke integratie, deelname aan de economie, deelname aan het leven van de onthaalgemeenschap en kennis van één van de drie landstalen.⁵⁹⁷

- » **Maatschappelijke integratie** kan op drie manieren worden aangetoond, met name door een diploma van minimaal hoger secundair onderwijs, door een beroepsopleiding te hebben gevolgd van vierhonderd uur of door een inburgeringscursus te hebben gevolgd ingesteld door de overheid die bevoegd is in de woonplaats.
- » **Deelname aan de economie** wordt aangetoond door tijdens de vijf jaar die aan de aanvraag voorafgaan, minstens het equivalent van twee jaar voltijds te zijn tewerkgesteld.
- » **Deelname aan het leven van de onthaalgemeenschap** kan met alle rechtsmiddelen worden aangetoond en moet minstens maatschappelijke integratie of deelname aan de economie aantonen.
- » De indieners van het amendement wijzen er ten slotte op dat de **taalkennis**⁵⁹⁸ bewezen wordt door het behalen van een diploma of een getuigschrift van slagen in het onderwijs in een van de landstalen. Indien zo'n document ontbreekt moet het Parket bepalen of de aanvrager al dan niet aan de vereiste inzake taalkennis voldoet.⁵⁹⁹

2.1.3. Naturalisatie hervormen

Het voorgestelde amendement wil van de naturalisatie ook een **uitzonderingsprocedure** maken waarbij slechts in uitzonderingsgevallen een gunst wordt toegestaan. Om via die procedure de Belgische nationaliteit te verkrijgen moet de aanvrager "*aan België buitengewone verdiensten bewijzen op het wetenschappelijke*

⁵⁹⁵ Zie de voorgestelde wijziging van artikel 7bis van het WBN door amendement nr.124, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁵⁹⁶ Zie de rechtvaardiging van amendement nr.124, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁹⁷ Zie de voorgestelde wijziging van artikel 12bis van het WBN door amendement nr.124, *op. cit.*, pp. 5-7.

⁵⁹⁸ Zie de rechtvaardiging van amendement nr.124, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁵⁹⁹ Zie de rechtvaardiging van amendement nr.124, *op. cit.*, p. 23.

lijke, sportieve, of socio-culturele vlak en daardoor een bijzondere bijdrage kunnen leveren voor de internationale uitstraling van België”⁶⁰⁰. De indieners wijzen er ook op dat integratie en taalkennis belangrijke evaluatie-criteria zijn en dat de Commissie voor de naturalisaties een reglement moet opstellen over de manier waarop ze met die elementen rekening zal houden bij het behandelen van de aanvragen.⁶⁰¹

2.1.4. *Uitbreiden van de redenen om de Belgische nationaliteit te ontnemen*

Wat het **ontnemen van de Belgische nationaliteit** betreft, streeft het amendement naar een wijziging van de regels ten gronde en van de procedure om dit te doen. Het amendement behoudt de huidige bepalingen, die de bevoegdheid om de Belgische nationaliteit te ontnemen aan het Hof van beroep toewijzen, maar wil ook de strafrechter in die materie bevoegd maken.⁶⁰² Hij zal dan de Belgische nationaliteit kunnen ontnemen indien de Belg is veroordeeld voor een aantal uitdrukkelijk bepaalde misdrijven, of indien hij een gevangenisstraf heeft opgelopen van vijf jaar, wegens het plegen van een misdrijf waarvan de uitvoering manifest werd vergemakkelijkt door het bezit van de Belgische nationaliteit. Hij zal de nationaliteit tenslotte ook kunnen ontnemen van de Belg die de Belgische nationaliteit heeft verworven als echtgeno(o)t(e) van een Belg, indien dit huwelijk is geannuleerd omdat werd geoordeeld dat het om een schijnhuwelijk ging. Het amendement bepaalt wel dat de rechter er rekening mee zal moeten houden dat het ontnemen van de Belgische nationaliteit betrokkene **staatloos** zal maken.

2.2. **Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State**

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies⁶⁰³ kritiek geuit op verschillende bepalingen van het amendement. Wat de nationaliteitsverklaring betreft wijst de Raad van State op een aantal

elementen, waarvan we op enkele ingaan.

2.2.1. *Controle van de voorwaarde taalkennis*

De Raad van State stelt vast dat niet werd bepaald welk niveau van taalkennis vereist wordt, evenmin als het type bewijs dat hiervoor wordt toegestaan. De Raad leidt daaruit af dat **het Parket een ruime beoordelingsmarge** zal hebben, waardoor aanvragers verschillend zullen worden behandeld in functie van de beoordeling die eruit voortvloeit en stelt verder vast dat dit niet strookt met het streven van de indieners van het amendement naar heldere en eenduidige procedures.

De Raad vraagt dus het amendement te vervolledigen en het vereiste taalniveau en het type toegestane bewijs te verduidelijken. Er wordt uitgegaan van tal van verschillende situaties. Daarom suggereert de Raad van State een bijkomende manier te voorzien om het bewijs van taalkennis te leveren via een taalexamen dat door de federale overheid kan worden georganiseerd.

2.2.2. *Bewijs van maatschappelijke integratie*

De Raad van State wijst erop dat inzake het bewijs van maatschappelijke integratie, aanvragers verschillend zullen worden behandeld afhankelijk van de gemeenschap die de inburgeringscursus al dan niet organiseert en dat de **indieners geen rechtvaardiging geven** voor deze verschillende behandeling. Bij gebrek aan zo’n rechtvaardiging kan de Raad zich niet uitspreken over de grondwettelijkheid van het voorstel.

2.2.3. *Grondwettelijkheid van de voorwaarde inzake deelname aan de economie*

Wat de vereiste deelname aan de economie betreft, stelt de Raad van State vast dat deze bepaling ertoe leidt dat **bepaalde categorieën vreemdelingen** worden uitgesloten van de mogelijkheid om de Belgische nationaliteit te verwerven op basis van de procedure van vijf jaar. De Raad haalt twee categorieën uitgesloten vreemdelingen aan. **Oudere personen** die niet langer in staat zijn te werken en **personen met een handicap**. Die laatsten zouden zelfs helemaal niet meer in aanmerking komen voor de Belgische nationaliteit. De Raad

600 Zie de voorgestelde wijziging van artikel 19 van het WBN door amendement nr.124, *op. cit.*, p. 11.

601 Zie de rechtvaardiging van amendement nr.124, *op. cit.*, p. 27.

602 Zie de voorgestelde wijziging van artikel 23bis van het WBN door amendement nr.124, *op. cit.*, pp. 14-16.

603 RvS, afdeling wetgeving, advies nr. 49.941/AG/2/V van 16 en 23 augustus 2011, Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 53 0476/011.

van State ziet daar een schending in van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap⁶⁰⁴. De Raad vraagt dus die bepalingen aan te passen aan die verplichtingen en de eventuele uitsluitingen die uit die vereiste voortvloeien te rechtvaardigen.

2.2.4. *Staatloosheid vermijden*

De Raad van State heeft tevens kritiek geuit op de bepalingen inzake het ontnemen van de Belgische nationaliteit. Enerzijds wijst de Raad erop dat de verplichting staatloosheid te vermijden deel uitmaakt van het **internationaal gewoonterecht** en dat België dit dus moet naleven, ook al is het Verdrag tot beperking van staatloosheid⁶⁰⁵ nog niet geratificeerd. Anderzijds stelt de Raad ook dat de Europese constructie en de invoering van de status van burger van de Unie de manoeuvreerruimte van de lidstaten inzake ontnemen van de nationaliteit heeft beperkt. Het Unierecht verzet zich niet principieel tegen het intrekken van de nationaliteit, het koppelt dit intrekken wel aan het naleven van het **evenredigheidsbeginsel**. De Raad van State vraagt de indieners van het amendement de voorgestelde tekst op die punten aan te passen.

2.3. **Wijziging van de naturalisatiecriteria**

Op 18 januari 2011 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers **de criteria inzake naturalisaties** gewijzigd. Volgens artikel 121.3 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers⁶⁰⁶ moet de Commissie de naturalisatiecriteria bepalen. Ze beschikt daarvoor over een ruime beoordelingsmarge omdat de naturalisatieprocedure een gunst is en geen recht. Die criteria worden vervolgens overgemaakt aan alle parlementsleden. Dit document is niet publiek.

De Kamer kan drie soorten beslissingen nemen: de nationaliteit toekennen, de beslissing uitstellen of de aanvraag weigeren.

De Commissie zal de **beslissing uitstellen** indien de

arbeidsrechtbanken of instellingen van de sociale zekerheid de aanvrager een sanctie hebben opgelegd omwille van sociale fraude. Dit is eveneens het geval indien hij niet het bewijs levert over voldoende taalkennis van een van de landstalen te beschikken maar elementen aanvoert waaruit blijkt dat hij inspanningen levert om die aan te leren alsook om deel te nemen aan het leven in de onthaalgemeenschap.

Volgens de nieuwe criteria zal **de aanvraag worden geweigerd** indien de aanvrager een gevangenisstraf heeft uitgezeten of schuldig is bevonden voor bepaalde ernstige feiten (drugshandel, mensenhandel of –smokkel, pedofilie, georganiseerde misdaad, terrorisme,...) of indien hij in de laatste vijf jaar is veroordeeld voor inbreuken op de wegcode die als ernstig kunnen worden beschouwd. Dit is ook het geval indien hij lid is van een gevaarlijke of schadelijke sekte, of van een fundamentalistische of terroristische groepering die ernaar streeft de democratische waarden, de fundamentele vrijheden of de rechtsstaat te ondermijnen. Ook van polygamen of van personen die een verblijfstitel hebben bekomen op basis van een schijnhuwelijk of schijnsamenwoning wordt de aanvraag geweigerd. Het schijnkarakter van die samenlevingsvormen zal voortvloeien uit een rechterlijke beslissing of uit een geheel van elementen. Een vermoeden van simulatie wordt aangetoond wanneer de echtgenoten of wettelijk samenwonenden minder dan drie jaar hebben samengewoond. De aanvraag zal tenslotte ook worden geweigerd wanneer de identiteit van de aanvrager of zijn verblijfplaats niet kan worden gecontroleerd, noch worden gewaarborgd, en wanneer, na een uitspraak om de beslissing twee jaar uit te stellen, er geen significante vooruitgang in de situatie is.⁶⁰⁷

In 2011 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers via drie naturalisatiewetten⁶⁰⁸ de Belgische nationaliteit verleend aan 4.435 personen.

604 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap aangenomen te New York op 13 december 2006 en op 2 juli 2009 door België geratificeerd.

605 Verdrag tot beperking der staatloosheid, gesloten te New York op 30 augustus 1961.

606 Tekst beschikbaar op: www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_FR_bijlage_10_2010.indd.pdf.

607 Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, 2/2011, 31 januari 2011.

608 Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 53 1256, DOC 53 1785 en DOC 53 1936.

3. Recente rechtspraak

Het Brusselse Hof van beroep heeft het Grondwettelijk Hof een **prejudiciële vraag** gesteld over artikel 12bis §4 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit. Dit artikel bepaalt dat de Procureur des Konings de beslissing moet betekenen van de rechtbank die zich heeft moeten uitspreken over een weigering van verwerving van de nationaliteit via nationaliteitsverklaring. Dit artikel bevat evenwel geen termijn binnen dewelke hij die betekening moet uitvoeren. Zodra de beslissing van de rechtbank in eerste aanleg is betekend gaat de termijn voor hoger beroep in.

Het ontbreken van een termijn kan **twee gevolgen** hebben. Het eerste betreft het geval van een niet betekende positieve beslissing, waarbij het Parket de mogelijkheid heeft het ogenblik waarop de vreemdeling Belg wordt uit te stellen. Een tweede gevolg is dat het parket *de facto* over een langere beroepstermijn beschikt dan de vreemdeling. Het parket kan immers zelf beslissen op welk ogenblik deze termijn ingaat, terwijl de vreemdeling slechts over een termijn van vijftien dagen na de betekening beschikt.

Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat de onmogelijkheid voor de vreemdeling om zelf de termijn van hoger beroep te doen ingaan door het vonnis aan de Procureur des Konings te betekenen, met als gevolg dat de datum waarop het vonnis definitief wordt enkel van het Parket afhangt, onevenredige gevolgen kan hebben en dat artikel 12bis§4 in dat opzicht dus **discriminerend is**.⁶⁰⁹

609 GwH, 30 maart 2011, nr. 45/2011.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: EEN NIEUWE VISIE OP DE FUNCTIE VAN DE BELGISCHE NATIONALITEIT IN HET KADER VAN INTEGRATIE?

Het debat rond de functie van het verwerven van de nationaliteit is niet nieuw. Voor een aantal is het verwerven van de nationaliteit de **voltooiing** van een geslaagd integratietraject, terwijl dit voor anderen een **hefboom** moet zijn voor integratie. Deze laatste visie heeft op vandaag het meest het Wetboek van de Belgische nationaliteit. De teksten⁶¹⁰ die momenteel in het parlement worden besproken en de intenties geformuleerd in het regeerakkoord lijken de eerste visie genegen. Het verwerven van de nationaliteit wordt daarin niet langer gezien als een middel tot integratie: *“De verwerving van de nationaliteit zal door het Parlement met de steun van de regeringsmeerderheid worden hervormd overeenkomstig de volgende krachtlijnen: ononderbroken verblijf en integratie kunnen leiden tot het verwerven van de nationaliteit en niet andersom.”*⁶¹¹.

Het Centrum nodigt de wetgever uit om ook voorwaarden in overweging te nemen die een vermoeden van integratie en/of taalkennis kunnen aantonen

Eerder in dit hoofdstuk las u de inhoud van een amendement zoals het ter discussie voorligt. Moest de logica van dit voorstel gevolgd worden, zullen er in principe twee termijnen worden ingevoerd om de Belgische

nationaliteit te verkrijgen. De eerste zou vijf jaar bedragen, de tweede tien jaar. Om voor de verkorte termijn in aanmerking te komen, zal de aanvrager behalve voldoende **taalkennis**, ook zijn **maatschappelijke integratie** en zijn **deelname aan de economie**⁶¹²

moeten aantonen. Indien hij een van beide laatste elementen niet kan aantonen, zal hij geen aanspraak kunnen maken op de verkorte termijn en zal hij pas Belg kunnen worden na het verstrijken van een langere termijn. Volgens de ontwerpen die nu voorliggen zou die tien jaar bedragen.

Het advies van de Raad van State over het volledige wetsontwerp vraagt aan de wetgever om de inhoud en de formulering van die criteria te herzien.⁶¹³

Rekening houdend met die verschillende elementen vraagt het Centrum aan de wetgever om ook voorwaarden in overweging te nemen om in bepaalde omstandigheden een **vermoeden van integratie en/of taalkennis** te behouden. Dit zou ten gunste zijn van de persoon die een ononderbroken wettelijk verblijf van tien jaar in België kan aantonen, en die beantwoordt aan de andere voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Dat vermoeden bestaat reeds in het Wetboek van de Belgische Nationaliteit voor wie nog geen achttien jaar is, in België is geboren en er zijn hele leven heeft doorgebracht. Het is ook opgenomen in het amendement dat ter advies aan de Raad van State is voorgelegd.

Het Centrum formuleerde daarover aanbevelingen in het Jaarverslag Migratie 2010 en spoorde de wetgever aan om na te denken over een alternatief voor de tegenstelde visies inzake de functie van de verwerving van de Belgische nationaliteit. Dit zou kunnen door een procedure te behouden waarbij het een subjectief recht is de Belgische nationaliteit te verkrijgen

610 Zie: *Onderzoek van de inhoud van het wetsvoorstel*, eerder dit hoofdstuk.

611 Regeerakkoord, 1 december 2011, p. 134; beschikbaar op: www.premier.be/files/20111206/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf.

612 Wat de inhoud van die criteria betreft zie: *Onderzoek van de inhoud van het wetsvoorstel*, eerder in dit hoofdstuk. Over de aanbevelingen van het Centrum inzake integratie en taalkennis, zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 205-207.

613 Zie: *Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State*, eerder dit hoofdstuk.

na een bepaalde duur van wettelijk verblijf⁶¹⁴, zoals dit momenteel het geval is na zeven jaar wettelijk verblijf.⁶¹⁵

Het Centrum stelde in 2010 voor om twee termijnen van wettelijk verblijf in te voeren waarbinnen de Belgische nationaliteit kan worden verkregen. De ene zou een **verkorte termijn** zijn voor personen die hun taalkennis kunnen aantonen. Een tweede termijn, die **aanzienlijk langer** zou moeten zijn dan de verkorte termijn, zou het recht openen op het verkrijgen van de nationaliteit zonder dat de aanvrager het bewijs van taalkennis moet leveren. Die zou worden **verondersteld** omwille van de duur van het wettelijk verblijf van de persoon in België.

Het instellen van twee verschillende termijnen - afhankelijk van het feit of men al dan niet een voldoende niveau van taalkennis moet aantonen - zou een dubbel positief effect kunnen hebben. Enerzijds zou er in dit opzet een duidelijke **stimulus zijn om één van de landstalen aan te leren**: met een bepaald niveau van taalkennis komt men immers in aanmerking voor de verkorte procedure. Anderzijds kan het behoud van een procedure zonder taalvereiste leiden tot een **versterkte deelname aan de arbeidsmarkt** van zij die zich inschrijven in de procedure met een langere verblijfsvoorwaarde. De externe bijdrage hieronder bevat gegevens waarmee een verband kan worden aangetoond **tussen het verkrijgen van de Belgische nationaliteit en deelname aan de arbeidsmarkt**.

EXTERNE BIJDRAGE

Biedt het verkrijgen van de Belgische nationaliteit meer kansen op een baan?

Vincent Corluy van het Centrum voor Sociaal Beleid -
Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen.

Onderzoekers van het *Centrum voor Sociaal Beleid* - *Herman Deleeck* van de Universiteit Antwerpen hebben de *Belgische Enquête naar Arbeidskrachten 2008*⁶¹⁶ als leidraad gebruikt om na te gaan of de Belgische nationaliteit een verschil

maakt in de kans op tewerkstelling van immigranten.⁶¹⁷ België is een bijzonder interessante case om zulke hypothese te testen aangezien de Belgische nationaliteit momenteel toegankelijk is (*was*) voor iedereen met een voldoende lange legale verblijfsperiode en niet onderworpen is (*was*) aan voorwaarden met betrekking tot talenkennis, tewerkstelling of integratie. De studie is gebaseerd op een steekproef uit 2008 met 4.341 immigranten uit Westerse landen (de 27 EU-landen en Noord-Amerika) en 4.898 immigranten uit niet-Westerse landen (vooral Turkije, Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika, Zuid-Amerika en de Aziatische landen).

Na vijftien jaar verblijf heeft bijna de helft van de niet-Westerse immigranten de Belgische nationaliteit verworven. Bij Westerse immigranten ligt dit aandeel veel lager (onder de 20%). De studie stelt dat de voornaamste determinant voor de Belgische nationaliteitsverwerving bij niet-Westerse immigranten in België de verblijfsduur is. Daarenboven hebben socio-demografische of socio-economische variabelen geen bijzondere of significante impact op de verwerving van de Belgische nationaliteit. De onderzoekers stellen dus dat het bekomen van nationaliteit in België niet bepaald wordt door leeftijd of opleidingsniveau van de immigrant.

De tewerkstellingskansen van Westerse immigranten in België zijn zeer gelijkaardig aan deze van de autochtone bevolking. De verblijfsduur in België en het al dan niet beschikken over de Belgische nationaliteit hebben geen significante invloed op de tewerkstelling van deze groep. Voor niet-Westerse immigranten daarentegen heeft de Belgische nationaliteit een positief effect op hun tewerkstellingskansen. Het effect is sterk en verandert niet na controle voor verblijfsduur. Deze vaststelling toont aan dat de verwerving van de Belgische nationaliteit *op zich* bijdraagt aan verbeterde kansen op de arbeidsmarkt. Bovendien wordt deze stelling versterkt door het feit dat niet-Westerse immigranten met de Belgische nationaliteit significant meer in de openbare sector of met een contract van onbepaalde duur werken.

Tenslotte wordt ook de relatie tussen nationaliteit en de stabiliteit van tewerkstelling (over 2007 en 2008) beschouwd. Hoewel een stabiele tewerkstelling in grote mate gedreven wordt door verworven opleiding, blijkt ook hier de Belgische nationaliteit de situatie voor niet-Westerse immigranten te verbeteren.

614 Jaarverslag Migratie 2010, p. 206.

615 Art. 12bis, §1, 3° van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

616 Zie: statbel.fgov.be/nl/statistiek/gegevensinzameling/enquetes/ea/k/.

617 Vincent Corluy, Ive Marx en Gerlinde Verbist, "Employment chances and changes of immigrants in Belgium: The impact of citizenship", *International Journal of Comparative Sociology*, 52(4), pp. 350-368, 2011.

De betere arbeidsmarktsituatie van niet-Westerse immigranten mét de Belgische nationaliteit (zowel in een statische als dynamische context) kan toegekend worden aan een brede set van indicatoren. Ten eerste, en een veel voorkomende stelling in de internationale literatuur, is het mogelijk dat immigranten die de nationaliteit van het gastland wensen te verwerven sterker investeren in relevant menselijk kapitaal. In België blijkt dit tot op heden niet het geval te zijn. Hoewel we niet kunnen controleren voor talenkennis, heeft opleidingsniveau geen doorslaggevende invloed op het al dan niet verwerven van de nationaliteit. Ten tweede, kan de Belgische nationaliteit helpen om institutionele hindernissen te overbruggen. Zo blijkt tewerkstelling in de openbare sector sterker onder immigranten die de nationaliteit hebben verworven. Daarnaast kan de nationaliteit ook een signaaleffect inhouden naar potentiële werkgevers. Zij kunnen oordelen dat een niet-Westerse immigrant met de Belgische nationaliteit kiest voor een duurzaam verblijf in België en wellicht een betere kandidaat is. Tenslotte kan het verwerven van de Belgische nationaliteit ook psychologische effecten stimuleren die bijvoorbeeld zoekgedrag en –succes ondersteunen.







BESLUIT

De wet van 15 december 1980 is de hoeksteen van het Belgische migratiebeleid. In 2010 bestond deze wet dertig jaar, en zowel het Centrum⁶¹⁸ als andere actoren vonden dit een aanleiding om het wettelijk instrumentarium in zijn geheel tegen het licht te houden. In drie decennia is de wet immers voortdurend gewijzigd en aangevuld met tal van andere normen.

Het Centrum verwelkomt dan ook het voornemen van de federale regering om de migratiewetgeving te coördineren in “*een ‘immigratiewetboek’ met duidelijke bepalingen die voor iedereen goed begrijpbaar zijn*” (punt 2.7 van het regeerakkoord). De precieze draagwijdte van dit project is nog niet duidelijk, maar het Centrum hoopt op een ambitieuze aanpak. Dit ‘immigratiewetboek’ is niet alleen een gelegenheid om de regelgeving begrijpelijk te maken, het is ook een kans om deze af te stemmen op gerelateerde wetgeving; om de vele grijze zones uit te klaren; en om een breed maatschappelijk debat aan te gaan. Ook een sterkere rechtszekerheid van vreemdelingen zou daar het resultaat moeten van zijn.

Naast een goed wettelijk kader zal er natuurlijk ook altijd nood zijn aan voldoende menselijke en materiële middelen voor de bevoegde administratie en voor de controlerende gerechtelijke instanties.

Codificatie en afstemming

De regelgeving inzake migratie begrijpelijk maken vraagt om een doordachte, legistische coördinatie van het bestaande kluwen: de wet en de vele wijzigingen (soms via algemene wetten houdende diverse bepalingen), koninklijke besluiten, omzendbrieven en al dan niet publieke richtlijnen of instructies. Een legistische coördinatie van de regelgeving vraagt volgens ons ook om een inhoudelijke coördinatie, om de tegenstrijdigheden weg te werken die er vandaag bestaan tussen normen onderling en tussen bepaalde normen en praktijken. Bovendien is er ook nood aan afstemming met gerelateerde wetgeving over nationaliteit, opvang, tewerkstelling, sociale zekerheid, ...

Verhoogde rechtszekerheid

De tegenstrijdigheden uit de regelgeving halen en de

normen op elkaar afstemmen moet de rechtszekerheid van de betrokkenen verhogen. Het is legitiem voor een staat om te bepalen wie op haar grondgebied kan verblijven. Tegelijk is het ook de kracht van een rechtstaat dat alle rechtsonderhorigen, Belgen én vreemdelingen, weten wat hun rechten en verplichtingen zijn. Een wettelijke norm die duidelijk maakt wat kan en wat niet is om tal van redenen een na te streven doel. Het hoofdstuk over de regularisatieprocedures toont aan dat het huidige regularisatiebeleid in dat verband niet tot voorbeeld strekt.

De wetgevende en de uitvoerende macht moeten zich bewust zijn van de impact die zij hebben op de grondrechten van personen wanneer zij migratiemaatregelen treffen, waartoe een soevereine staat gerechtigd is.⁶¹⁹ Bij de evaluatie van deze maatregelen moet de proportionaliteit afgewogen worden, en de mate waarin de middelen aangepast zijn aan het doel dat men beoogt. Weinig grondrechten zijn absoluut, maar de impact op deze grondrechten mogen niet disproportioneel zijn. In laatste instantie komt de afweging toe aan nationale en internationale rechters, en het hoofdstuk over detentie en verwijdering illustreert dit.

Uitgebreide en interdisciplinaire denkoefening

De codificatie van het vreemdelingenrecht moet niet alleen leiden tot een meer begrijpelijke en duidelijke wetgeving en tot verhoogde rechtszekerheid van de rechtsonderhorigen; het kan ook aanleiding geven tot een brede en diepgaande maatschappelijke denkoefening. Er werd daartoe een suggestie gedaan in de inleiding van het laatste jaarboek ‘Migratie- en Migrantenrecht’, dat verscheen naar aanleiding van dertig jaar vreemdelingenwet: “*Zou het niet denkbaar zijn dat wij, naar het voorbeeld van het initiatief dat onze noorderburen een tiental jaren geleden namen, de verblijfsregelgeving onderwerpen aan een goed voorbereide en interdisciplinaire reflectie, die gepaard zou gaan met uitgebreide raadpleging van uiteenlopende categorieën van actoren?*”⁶²⁰. Migratie bepaalt in toenemende mate onze samenleving. Het zou van een sterke methodologische aanpak getuigen om de relevante actoren het woord te geven nu een dergelijk coördinatieproject wordt aangevat.

619 Zie: Externe bijdrage van het Fundamental Rights Agency, Hoofdstuk VI.

620 M.C. Foblets, D. Vanheule en M. Maes (ed), *Migratie en Migrantenrecht 2011. Dertig jaar vreemdelingenrecht*, Brugge, die Keure, 2011, p. IV.

618 Zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 13.

Conclusie

In de conclusie van het Jaarverslag Migratie 2010 hield het Centrum een pleidooi om het migratiebeleid op een gestructureerde manier te benaderen door het voortdurend te toetsen aan vier ijkpunten: is het beleid *mission-based*, *rights-based*, *tools-based* en *evidence-based*? Een ‘immigratiewetboek’ opstellen lijkt een uitgelezen kans om deze toetsstenen in het beleid op te nemen. Een diepgaand en interdisciplinair debat zal helpen om een gedragen visie uit te kristalliseren (*mission-based*). De wet van 15 december 1980 is het fundament van het Belgische migratiebeleid. Zij bepaalt de procedures en de statuten waarop vreemdelingen aanspraak kunnen maken; wie toegang heeft tot het grondgebied; wie het moet verlaten; en wat de voorwaarden zijn voor vrijheidsberoving en vertrek. De wet is de vertaling en de verankering van een maatschappijproject.

Een echt wetboek is het aangewezen instrument (*tool-based*) om dit project vorm te geven en om de rechten van de betrokkenen te verankeren (*rights-based*). Respect voor internationaal bepaalde grondrechten en procedurele waarborgen, evenals duidelijkheid over rechten en plichten zijn noodzakelijke ingrediënten van een rechtstaat. Tot slot blijft het onze overtuiging dat een goed beleid ook voortdurend meet en bijstuurt (*evidence-based*). Door de uitdagingen op vlak van migratie en van grondrechten van vreemdelingen te verduidelijken wil het Centrum bijdragen aan een migratiebeleid die zich in dit kader met vier ijkpunten inschrijft.





BIJLAGEN



BIJLAGE I: LIJST VAN AANBEVELINGEN

Toegang tot het grondgebied (Hoofdstuk II)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2011/1 Een behandelingstermijn vastleggen voor de visumaanvraag ingediend door familieleden van EU burgers met het oog op gezinshereniging	Het Centrum beveelt aan dat er een maximumtermijn wordt ingevoerd in de wet van 15 december 1980 voor de behandeling van visumaanvragen voor gezinshereniging. De richtlijn 2004/38/EG (EU burgers) en de arresten nr 128/2010 van 4 november 2010 en nr 12/2011 van 27 januari 2011, van het Grondwettelijk Hof, gaan in dezelfde richting.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid
2011/2 De strijd tegen fraude voeren in volle eerbiediging van het recht op gezinsleven	Daarnaast roept het Centrum op om ondanks een lopend onderzoek naar het bestaan van een mogelijk schijnhuwelijk, de afgifte van een inreisvisum C (of een visum D) na afloop van maximaal zes maanden niet te verhinderen. Dit conform de mededeling van de Europese Commissie in 2009, waarin zij stelt dat het toegekende verblijfsrecht steeds ingetrokken kan worden indien na afloop van het onderzoek blijkt dat er wel degelijk sprake is van een schijnhuwelijk.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Dienst Vreemdelingenzaken, Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Justitie

Internationale bescherming (Hoofdstuk III.1)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2011/3 De discretionaire bevoegdheid van de Minister om te machtigen tot verblijf binden ten aanzien van staatlozen	Het Centrum beveelt aan om de Minister te binden, bij de uitoefening van z'n discretionaire bevoegdheid (bij de toepassing van het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980) om personen te machtigen tot verblijf, ten aanzien van personen van wie door een Belgische rechtbank is vastgesteld dat ze staatloos zijn.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Minister van Justitie
2011/4 De strijd tegen fraude voeren in volle eerbiediging van het dispositief van internationale bescherming om gezondheidsredenen	Het Centrum pleit er voor om de strijd tegen misbruiken van de 9ter procedure (internationale bescherming om gezondheidsredenen) op basis van een grondig begrip van het hele fenomeen (inbegrepen het vraagstuk van het medisch zorgverkeer) te ontwikkelen, en zonder dat de kern van het beschermingsdispositief wordt aangetast.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid

Recht op gezinsleven (Hoofdstuk III.2)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2011/5 De monitoring van de toepassing van de inkomensvoorwaarde in het kader van gezinshereniging verzekeren	Het Centrum raadt aan om de toepassing van de inkomensvoorwaarde in het kader van gezinshereniging op te volgen om de juiste impact ervan op het terrein te kunnen beoordelen. Daarbij moet men niet enkel oog hebben voor de relevantie van de maatregel maar ook voor de proportionaliteit ervan. Er moet worden bepaald of de inkomensvoorwaarde de door de wetgever vooropgestelde doelstellingen bereikt en of de impact ervan op het recht op een gezinsleven niet buiten proportie is.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid, Dienst Vreemdelingenzaken
2011/6 De wet van 15 december 1980 herzien zo dat de inkomensvoorwaarde geen discriminerend effect zou hebben	Het Centrum raadt aan de inkomensvoorwaarde onmiddellijk aan te passen om de discriminaties waartoe ze aanleiding geeft weg te werken en op die manier te garanderen dat ze wel degelijk voldoet aan de toepasselijke internationale rechtsnormen.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid

Regularisatie van verblijf (Hoofdstuk III.5)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2011/7 De rechtszekerheid van regularisatie criteria en –procedures verbeteren	Het Centrum tekent voorbehoud aan bij het voeren van een regularisatiebeleid via omzendbrieven en instructies. Het Centrum beveelt aan dat het artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 wordt aangepast, enerzijds om bij wet vast te leggen dat een verzoek tot 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 in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit vast te leggen. Dat is een onmisbaar instrument naast de geval per geval beoordelingswijze in het Kader van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid

Terugkeer, detentie, verwijdering (Hoofdstuk IV)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2011/8 De gerechtelijke controle van de evenredigheid van de administratieve detentie in de wet van 15 december 1980 verankeren	Het Centrum beveelt aan om de relevante bepalingen van de wet van 15 december 1980 te wijzigen om te garanderen dat bij de gerechtelijke controle op de wettigheid van een detentiebeslissing steeds ook een proportionaliteitstoets plaats vindt, van de gebruikte middelen en de nagestreefde doelstellingen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door in alle artikels inzake detentie criteria op te nemen die verband houden met het ontbreken van alternatieven voor de detentie en met het risico op onderduiking en met het verzet door de vreemdeling tegen de terugkeer of de voorbereiding ervan.	Minister en Staatssecretaris Asiel- en Migratiebeleid

Nationaliteit (Hoofdstuk VI)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2011/9 Niet in alle procedures van het WBN het vereiste van de taalkennis nagaan	Het Centrum beveelt aan minstens één procedure gebaseerd op subjectieve rechten te behouden waarbij men na verloop van een welbepaalde periode om de nationaliteit kan verzoeken zonder dat de taalkennis moet worden aangetoond. Het Centrum beveelt wel aan dat er een betekenisvol verschil is tussen de verblijfstermijn op grond waarvan men mits het nagaan van een taalkennisvereiste om de nationaliteit kan verzoeken en de verblijfstermijn op grond waarvan men zonder controle van de taalkennis om de nationaliteit kan verzoeken.	Minister van Justitie Federaal parlement



BIJLAGE 2: PUBLICATIES VAN HET DEPARTEMENT MIGRATIES

Vanaf de oprichting van het departement Migraties in 2003 publiceert het Centrum elk jaar studies, onderzoeken of andere documenten die kaderen in zijn opdracht aangaande migratie. Hierna vindt u een overzicht, ingedeeld per publicatiejaar. U kunt ze downloaden op www.diversiteit.be.

Het Centrum sloot een samenwerkingsconventie af met het 'Centre de recherche en démographie et sociétés' (DEMO) van de Université catholique de Louvain. DEMO is het resultaat van de fusie van het 'Institut de Démographie et du Groupe d'étude de Démographie Appliquée' (GéDAP), waarmee het Centrum vroeger een samenwerking had. DEMO maakt deel uit van het 'Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines' (IACCHOS). Het is met IACCHOS dat het Centrum een conventie had in de tijd tussen GéDAP en DEMO in.

DEMO (voordien IACCHOS en voordien GéDAP) staat en stond in voor de demografische analyse en statistische verwerking van de informatie die in alle Jaarverslagen Migratie van het Centrum, in alle Statistische en demografische verslagen en in de meeste andere documenten en publicaties aan bod komen, tenzij andere auteurs zijn vermeld.

2011

- » Jaarverslag Migratie 2010.
- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2010.
- » Kerncijfers inzake migratie en migrantenpopulaties in België. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.

2010

- » Jaarverslag Migratie 2009.
- » Studie over de Congolese migratie en de impact ervan op de Congolese aanwezigheid in België: Analyse van de voornaamste demografische gegevens.
- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2009.

2009

- » De migratie van Belgen. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » Jaarverslag Migratie 2008.
- » Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique (enkel in het Frans).
- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2008.
- » Welk economisch migratiebeleid voor België? In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.
- » Ben ik een migrant? - De geschiedenis van onze migraties. (Pedagogisch document.)

2008

- » Jaarverslag Migratie 2007.
- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2007.
- » Before and After. Onderzoek naar de socio-economische status van geregulariseerden voor en na de regularisatiewet van 22 december 1999. In samenwerking met het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en de 'Groupe d'études sur l'ethnicité, la racisme, les migrations et l'exclusion' (Université Libre de Bruxelles).
- » Belgische debatten voor een migratiebeleid: Facts & Figures. In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.
- » Belgische debatten voor een migratiebeleid: De actoren in kaart gebracht. In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.
- » De Klachtencommissie: Analyse en evaluatie van een ontoreikende maatregel.
- » Het INAD-centrum en de grondrechten van vreemdelingen.

2007

- » Liefde kent geen grenzen. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost-Europa en Zuid-Oost Azië. Rapport in opdracht van het Centrum, gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid, en uitgevoerd door onderzoekers van de Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (Universiteit Antwerpen), het Centrum voor Migratie en Inter-

culturele Studies (Universiteit Antwerpen) en het Hoger Instituut voor de Arbeid (K.U. Leuven).

- » Internationale migraties en migrantenpopulaties in België: een statistisch overzicht.

2006

- » Groenboek over economische immigratie. Bijdrage van het Centrum aan het Europese overleg.
- » Asielzoekers. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » De redenen tot verblijf en de gezinsherenigingen. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » Evolutie van het aantal vreemdelingen in België. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » Immigratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Trends en vooruitzichten.

2005

- » Chinese migratie naar België. Trends en vooruitzichten.
- » Iraanse migratie naar België. Trends en vooruitzichten.

2003 en 2004

- » Deontologie van de maatschappelijke assistenten.
- » Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire (enkel in het Frans).
- » Gesloten centra: vaststellingen en analyse.
- » INAD-centrum: vaststellingen en analyse.
- » De l'état de transit à l'Etat de droit (enkel in het Frans).

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 drie federale instellingen vertegenwoordigd (Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) die Engelstalige 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 contactpunt een aantal themastudies. In 2011 publiceerde EMN volgende studies: *'Visa policy as a Migration Channel in Belgium'* en *'Practical Measures for Reducing Irregular Migration'*. In 2011 werd ook een eerdere studie geupdated: *'EU and Non-EU harmonised protection statuses in Belgium'*. De studies zijn beschikbaar op de websites van EMN België (www.emn.belgium.be) en EMN Europe (www.emn.europa.eu).



Jaarverslag Migratie 2011

Brussel, juni 2012

–

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

–

Externe bijdragen: Vincent Corluy (Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck), Fundamental Rights Agency (FRA), Marie Godin (Université Libre de Bruxelles).

–

Vertaling: Alphavit en DC languages

Grafisch concept en opmaak: d-Artagnan

Druk: Perka (Maldegem)

Fotografie: Anabelle Schattens

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

–

Met dank aan: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI); Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS); Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil); FOD Buitenlandse Zaken; FOD Werkgelegenheid; en het Centre de recherche en démographie et sociétés (DEMO) de l'Université catholique de Louvain. Het Centrum houdt er ook aan een bijzonder woord van dank te richten aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) voor de terbeschikkingstelling van cijfergegevens en om dit Jaarverslag Migratie integraal na te lezen en te becommentariëren. De gekregen opmerkingen werden zorgvuldig onderzocht en er werd bij de finale redactie zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

–

Ce rapport est aussi disponible en français.

–

Hoe kan u deze publicatie bestellen?

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de Kanselarij van de Eerste Minister:

Infoshop.be Kanselarij van de Eerste Minister

Wetstraat 18, 1000 Brussel

T: 02-514 08 00

F: 02-512 51 25

info@infoshop.belgium.be

Vermeld duidelijk de titel van deze publicatie 'Jaarverslag Migratie 2011', de gewenste taal en het aantal exemplaren. Deze publicatie wordt u gratis aangeboden, enkel de verzendingskosten worden aangerekend.

–

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: www.diversiteit.be

–

Het Centrum juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Voor gebruik van het beeldmateriaal dient contact te worden opgenomen met het Centrum of rechtstreeks met de copyrightgebruiker vermeld in het colofon.

–

Deze publicatie werd gedrukt op FSC-papier / SGS-COC-004434 / FSC-mixed.



CENTRUM VOOR
GELIJKHEID
VAN KANSEN
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



WWW.DIVERSITEIT.BE