

Het is tijd voor een eengemaakte beschermingsprocedure

JOOST DEPOTTER · Coördinator beleid en ondersteuning, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

De huidige beschermingsprocedures zijn vaak complex, traag, ontransparant en bureaucratisch. De huidige regering wil aanvragen sneller en efficiënter kunnen behandelen. Voor ons is een eengemaakte beschermingsprocedure dé manier om aandacht voor de complexiteit van elk vluchtverhaal structureel te verzoenen met de nood aan efficiëntere procedures.

‘Eelt op mijn ziel’, was de titel die Patrick Dewael in 2008 koos om te schrijven over de periode dat hij als minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk was voor het Belgische asiel- en migratiebeleid. Hiermee wierp hij het beeld op van een staatsman die, om een doeltreffend migratiebeleid te voeren, harde beslissingen moet nemen. De politicus die, als harde poortwachter, van zijn hart een steen heeft moeten leren maken om de samenleving te beschermen tegen oncontroleerbare migratie. Een martelaar bijna. Het is een beeld dat heel wat van de beleidsmakers na hem duidelijk heeft geïnspireerd – en hen politiek geen wind-eieren heeft gelegd. In die mate zelfs dat het voor een heel breed publiek vandaag de enige manier lijkt om dit departement te bestieren. Maar dit hoeft niet zo te zijn.

PROCEDUREEL KLUWEN

De hierboven genoemde benadering vertaalt zich vandaag in een juridisch kader dat voortdurend praktische en procedurele obstakels opwerpt en zo continu

slachtoffers maakt. Via onze juridische helpdesk komen we dagelijks in aanraking met extreem schrijnende voorbeelden van bureaucratische onverzettelikheden.

Een voorbeeld: een Afghaanse man dient een aanvraag in voor gezinshereniging met zijn vrouw. In het kader van deze procedure moet je kunnen aantonen dat je over aangepaste huisvesting beschikt. Nu zijn vrouw hoogzwanger blijkt te zijn krijgt hij, na maanden wachten, een weigeringsbeslissing met de motivatie dat het appartementje dat hij heeft gehuurd niet volstaat, omdat hier geen extra slaapkamer is. Een beroepsprocedure kan jaren aanslepen, maar ook nieuwe aanvragen slepen ontzettend lang aan.

Mocht de doelstelling van het opzetten van een kafkaïens procedureel kluwen er al in bestaan om een ontradend effect te hebben; er voor te zorgen dat mensen hun poging om naar België te komen staken, of moegeterd terugkeren, dan merken we in de praktijk dat het resultaat er net toe leidt dat er in België een groeiend aantal mensen – naar schatting tot 150.000 – in onwettig verblijf trachten te overleven. Deze lente hielden in Brussel meer dan dan 400 mensen zonder papieren ruim 50 dagen een hongerstaking. Na een migratieverhaal vol offers en torenhoge kosten, gevolgd door jarenlange procedures vol onduidelijkheid, leek dit voor hen de enige, wanhopige, manier om eindelijk écht gehoord te worden. Een ander beleid dient zich aan.

Rik Coolsaet ziet in zijn recente boek *Vergeet dat onze tijd zoveel complexer is dan alles wat ooit voorafging* (Lannoo, 2021) dat de uitdagingen waar we momenteel als samenleving voorstaan – zoals de coronacrisis en de aanpak van klimaatverandering – de rol van de overheid bij het bieden van veiligheid en perspectief opnieuw kan opwaarderen. Tenminste

indien de overheid de handschoenen opneemt. Hij pleit daarom voor een nieuw sociaal contract tussen de overheid en de samenleving, waarbij de overheid zich opnieuw actief engageert om haar burgers toekomstperspectief te bieden.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen is ervan overtuigd dat hier ook de sleutel ligt voor een migratiebeleid dat geest en hart eindelijk opnieuw weet te verzoenen: namelijk een overheid die zich er actief toe engageert een duurzaam toekomstperspectief te zoeken voor niet alleen haar eigen burgers, maar ook voor nieuwkomers. Dit toekomstperspectief voor nieuwkomers kan ofwel in België liggen, ofwel in een structurele re-integratie in het land van herkomst.

TOEKOMSTPERSPECTIEF

Het huidige federale regeerakkoord bevat kapstokken om het huidige migratiebeleid op een moedige manier te hertekenen: niet alleen worden de asiel- en migratiediensten aan een grondige externe audit onderworpen. Er wordt ook eindelijk werk gemaakt van een nieuw migratiewetboek. Hiertoe werd een commissie aangesteld, onder leiding van de professoren Dirk Vanheule en Luc Leboeuf.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen schreef op vraag van deze commissie een grondig advies, waarbij we ons hebben gefocust op de noden van onze doelgroep: migranten die nood hebben aan bescherming. In ons advies gingen we ook uitgebreid in op de manieren waarop we de veilige en legale toegang voor mensen op de vlucht kunnen versterken, maar in het kader van dit artikel lichten we er ons voorstel toe voor de procedures ten aanzien van migranten met een beschermingsnood die zich al op het Belgische grondgebied bevinden.

De kern van ons voorstel is het volgende: mensen op de vlucht zijn mensen zoals u en ik. Wat zij willen is een toekomstper-

spectief waarbij ze kunnen werken, hun gezin onderhouden en rust vinden.

De huidige beschermingsprocedures zijn vaak zo complex, traag, ontransparant en bureaucratisch, dat we eigenlijk kunnen stellen dat ons migratiekader het tegendeel bewerkstelligt en mensen aan de lopende band in onzekerheid duwt. Wij pleiten ervoor deze procedures te vervangen door een eengemaakte beschermingsprocedure. Op die manier kan ons land structureel vormgeven aan een 'aanklampend' beleid dat samen met mensen op de vlucht zoekt naar die stabiele toekomst, en ook de omstandigheden moet creëren waarin ze dit kunnen vinden.

HET HUIDIGE KADER: TE VEEL, TE ONDUIDELIJK

In de eerste plaats kenmerkt de huidige Vreemdelingenwet zich door een veelheid aan beschermingsprocedures, die parallel van elkaar opgestart kunnen of moeten worden. Een veelvoud aan procedures die de onduidelijkheid enkel in de hand werken.

Zo is er de procedure om internationale bescherming, de procedure voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, de medische regularisatieprocedure, de humanitaire regularisatieprocedures, de procedure voor slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel, ... Bent u nog mee?

Deze onduidelijkheid leidt ertoe dat verzoekers achtereenvolgens verschillende procedures opstarten en dat de complexiteit van hun migratieverhaal hierdoor artificieel opgesplitst wordt. Concreet bevinden verzoekers om bescherming zich vaak jarenlang in een doolhof aan verschillende lopende en afgesloten procedures. Een kluwen aan procedures dat vaak jarenlang aansleept en waar uiteindelijk zelfs de autoriteiten zelf en niet-gespecialiseerde advocaten soms kop noch staart aan kunnen krijgen. De hervorming van de juridische bijstand door de vorige regering heeft er bovendien toe geleid dat het voor mensen op de vlucht steeds moeilijker wordt om aanspraak te maken op een beslagen advocaat. De opvolging hiervan verloopt traag, wat



ervoor zorgt dat het hele proces ook nog eens tegen een serieus kostenplaatje aankijkt.

Daarnaast krijgen verzoekers om bescherming binnen het huidige procedurele kader vaak geen duidelijk antwoord op hun centrale vraag naar een duurzaam toekomstperspectief.

Ofwel omdat hun verzoek afgeblokt wordt voordat iemand zich ten gronde over die vraag kan buigen, ofwel omdat verzoeken zeer lang in een 'ontvankelijkheidsfase' blijven hangen, zonder duidelijk perspectief op een duurzame oplossing. Dit vertrouwen en inzicht in de procedure is niet alleen belangrijk om verzoekers op een efficiënte manier de bescherming te kunnen bieden waar ze nood aan hebben, maar het speelt ook een essentiële rol om het gesprek rond begeleide terugkeer op een constructieve manier te kunnen opstarten. Pas wanneer iemand begrijpt waarom verblijf niet mogelijk is en het gevoel heeft dat alle opties hiertoe grondig onderzocht zijn, zal terugkeercoaching vruchten afwerpen. Dit blijkt uit de feiten. Het aantal mensen dat effectief en duurzaam reïntegreert in hun land van herkomst na het ontvangen van een bevel het grondgebied te verlaten, is bijzonder laag in België.

Tot slot leidt het huidige procedurele kader ook tot 'protection gaps' wanneer het om de bescherming tegen refoulement gaat van mensen die zich niet ingeschreven hebben in een beschermingsprocedure. Dit werd ook vastgesteld door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in de nasleep van de Soedan-affaire. De huidige 'constructie' die gebruik maakt van impliciete asielaanvragen biedt volgens het Federaal Migratiecentrum Myria evenmin de nodige garanties op effectieve

Pas wanneer iemand begrijpt waarom verblijf niet mogelijk is en het gevoel heeft dat alle opties hiertoe grondig onderzocht zijn, zal terugkeercoaching vruchten afwerpen.

rechtsbescherming. En last but not least, er ontbreekt ook een systematische toetsing van het hoger belang van het kind voorafgaand aan de afgifte van een bevel het grondgebied te verlaten.

Om aan al deze knelpunten tegemoet te komen, merken wij de noodzaak aan een allesomvattend beschermingsmodel op. Een model dat vertrekt vanuit de ontwikkeling van meer en betere veilige en legale toegangswegen naar België voor personen met een beschermingsnood en dat vervolgens voorziet in een eengemaakte beschermingsprocedure waarin de beschermingsnood van mensen op de vlucht ten gronde worden onderzocht.

WAAR BLIJFT DE EENGEMAakte BESCHERMINGSPROCEDURE?

Een eengemaakte beschermingsprocedure is dé manier om aandacht voor de complexiteit van elk vluchtverhaal structureel te verzoenen met de nood aan efficiëntere procedures.

Deze procedure wordt geactiveerd wanneer een vreemdeling een beschermingsvraag indient of wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken wil overgaan tot de afgifte van een bevel het grondgebied te verlaten. De toegang tot de procedure dient zo laagdrempelig mogelijk gehouden te worden, zodat steeds tot een mensenrechtentoets kan worden overgegaan. Ontvankelijkheidsvoorwaarden, zoals

Het is tijd voor een eengemaakte beschermingsprocedure

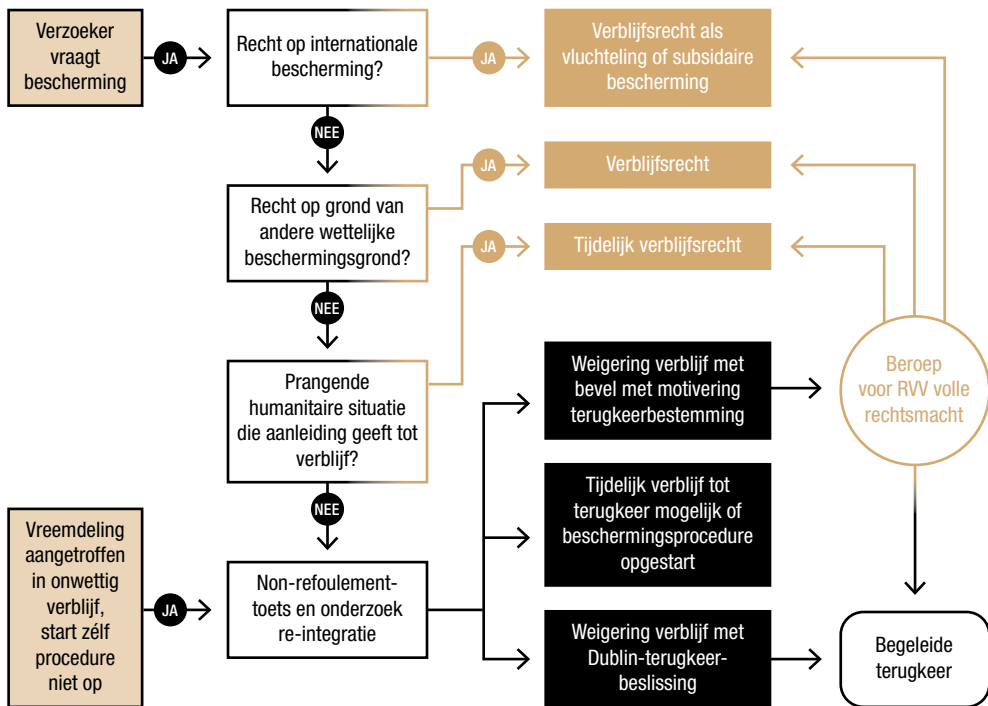
het voorleggen van buitengewone omstandigheden of het voorleggen van een officieel identiteitsbewijs, worden vandaag niet opgelegd aan wie een verzoek om internationale bescherming wil indienen; deze logica moet worden doorgetrokken voor de volledige beschermingsprocedure. Deze voorwaarden helpen de zoektocht naar een duurzame oplossing niet vooruit en leiden proceseconomisch dus niet tot meer efficiëntie.

Doorheen de procedure worden op een coherente, allesomvattende, multidisciplinaire en onafhankelijke manier de beschermingsnaden nagegaan. Dit gebeurt via een trapsgewijze structuur, volgens welke de verschillende beschermingsgronden achtereenvolgens afgetoetst worden.

Schematisch ziet zo'n eengemaakte beschermingsprocedure er als volgt uit:

Aan het einde van de procedure wordt ofwel een verblijfsrecht toegekend, dat kan verschillen naargelang de rechtsgrond, ofwel wordt een beslissing afgeleverd in het kader van een begeleid terugkeertraject. Duidelijk en gemotiveerd.

Binnen het voorgestelde model verdwijnt dus het onderscheid tussen enerzijds beslissingen waarbij bescherming geweigerd wordt en anderzijds bevelen om het grondgebied te verlaten. De grijze zones die nu voor een gigantisch klunwen zorgen – waarbij verblijf geweigerd wordt maar terugkeer in strijd geacht wordt met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens – verdwijnen. Op die manier ontstaan er minder snel 'protection gaps' en wordt het aantal mensen die in irregulier verblijf terechtkomen zo laag mogelijk gehouden.



We voorzien in ons model in een procedure voor ‘volgende verzoeken’ waarbij onderzocht wordt of de verzoeker over nieuwe elementen beschikt die de kans aanzienlijk groter maken om alsnog in aanmerking te komen voor bescherming. De grondigheid waarmee het eerste verzoek is behandeld, bepaalt hier de efficiëntie waarmee een volgend verzoek behandeld kan worden. Logisch, niet?

Ook lijkt het ons belangrijk dat één onafhankelijke beslissingsautoriteit beslissingsbevoegdheid krijgt binnen deze eengemaakte beschermingsprocedure. In plaats van een traditionele Belgische bureaucratie, wordt het belangrijk dat er binnen deze autoriteit een vlotte en efficiënte taakverdeling aanwezig is. Het onderzoek naar bescherming is namelijk iets wat geen louter juridische kwestie is, maar door een multidisciplinair team behandeld dient te worden. Zo is er nood aan input van pedagogen, dokters en specialisten naargelang de aangebrachte kwetsbaarheid. Een essentiële taak binnen de procedure is weggelegd voor de case-manager, een sociaal werker die de verzoeker van begin tot einde in alle onafhankelijkheid kan coachen en ondersteunen.

Het lijkt aangewezen dat de bewijslast doorheen de beschermingsprocedure maximaal gedeeld wordt tussen verzoeker en de beslissingsautoriteit. Hierbij moet het hoorrecht maximaal ingevuld worden en de bewijsstukken aan minimale vormvereisten onderworpen worden. Ook hier geldt: wat voorop staat is het krijgen van een zo duidelijk en volledig mogelijk beeld van het migratieverhaal en de beschermingsnoden van de betrokkene.

Enkel zo kan er tot een duidelijk verdedigbare beslissing gekomen met betrekking tot bescherming van de verzoeker. De beroepsprocedure ten slotte kan verregaand worden vereenvoudigd. Tegen elke beslissing staat één beroep open, met

één schorsende beroepstermijn, waarbij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de mogelijkheid krijgt om beslissingen te hervormen.

PARADIGMASHIFT

De voorstellen die we formuleren betekenen een verregaande vereenvoudiging van het procedurele kader, maar ze zijn niet onrealistisch.

Ze vormen de procedurele vertaling van een paradigmashift waar Vluchtelingenwerk al lang voor pleit. Een shift van een overheid die bewust drempels en obstakels wil opwerpen, naar een overheid die zich als bondgenoot opstelt in het zoeken naar een duurzaam toekomstperspectief. Niet alleen voor mensen die in België bescherming zoeken biedt dit systeem vanzelfsprekende voordelen. Het komt ook tegemoet aan de doelstellingen van het huidige regeerakkoord. De huidige regering wil aanvragen sneller en efficiënter kunnen behandelen. Als men eerlijk de kosten in aanmerking neemt van mensen die jarenlang vanuit onwettig verblijf procedures aan elkaar moeten rijgen om de bescherming af te dwingen waar ze recht op hebben, dan moet je toegeven dat via dit model gigantische efficiëntiewinsten te boeken zijn. Uit onderzoek van de Raad van Europa en de International Detention Coalition blijkt bovendien dat wie geen recht heeft op bescherming, sneller geneigd zal zijn om mee te stappen in een terugkeertraject, wanneer die persoon effectief begrijpt hoe hun vluchtverhaal – in al haar aspecten – op een eerlijke manier onderzocht werd.

Beleid zonder eelt op de ziel. Het is mogelijk.