



De toepassing van de Dublin II Verordening in België

Oktober 2007

1. Wat is de Dublin II Verordening?

Op 18 februari 2003 nam de Europese Raad de Dublin II Verordening¹ aan. Deze verordening stelt de criteria en instrumenten vast die **bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek door een onderdaan van een derde land**. De bedoeling is de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek bij één enkele lidstaat te leggen. Net als haar voorganger, de Dublin-Overeenkomst van 15 juni 1990², legt de Dublin II Verordening een hiërarchie van criteria vast om de verantwoordelijke lidstaat te kunnen bepalen. Waar de Dublin-Overeenkomst van 15 juni 1990 nog de nadruk legde op de lidstaat die een verblijfsvergunning of visum afleverde, hecht de Dublin II Verordening meer belang aan familiebanden.

Op deze manier wil Europa zeker zijn dat elke asielaanvraag wordt onderzocht door een lidstaat en wil men het asielshoppen voorkomen.

Opdat lidstaten asielzoekers uit derde landen kunnen identificeren, werd eveneens de EURODAC-verordening³ aangenomen. Deze verordening legt aan de lidstaten op om vingerafdrukken af te nemen van asielzoekers of van personen die illegaal hun grondgebied zijn binnen gekomen. Deze vingerafdrukken worden dan in een centrale gegevensbank opgenomen, zodat de lidstaten ze onderling kunnen vergelijken.

2. Het hoe en waarom van deze nota

De criteria die de Europese Unie hanteert om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek zijn vatbaar voor kritiek, evenals de achterliggende idee dat een asielzoeker in elk van de lidstaten dezelfde rechten en kansen zou hebben.

ECRE, de European Council on Refugees and Exiles, heeft hierover reeds meerdere malen uitgebreid gerapporteerd.⁴ Vluchtelingenwerk Vlaanderen is lid van ECRE en werkte actief

¹ Verordening Nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend

² Overeenkomst van 15 juni 1990 betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij één van de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend

³ Verordening nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin

⁴ ECRE, Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe, maart 2006; ECRE, Summary report on the application of the Dublin II Regulation in Europe, maart 2006, www.ecre.org/topics/dublin_ii

mee aan deze rapporten. Vluchtelingenwerk sluit zich dan ook volledig aan bij de bevindingen en aanbevelingen van ECRE.

Met de voorliggende nota richt Vluchtelingenwerk Vlaanderen zich niet op de Dublin II Verordening zelf, maar wel op **de wijze waarop België deze verordening toepast**. Wij stellen immers vast dat een aantal wantoestanden vermeden zouden kunnen worden indien België de verordening op een meer correcte en soepele wijze zou toepassen.

Een aantal voorbeeldcases illustreren dit rapport. De cases werden niet enkel door Vluchtelingenwerk Vlaanderen verzameld, maar ook door andere organisaties: Amnesty International Vlaanderen, Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen, Pax Christi Vlaanderen, en de Organisatie van Tsjetsjeense vluchtelingen in België.

Een groot aantal van deze cases betreffen Tsjetsjeense asielzoekers. Dit is niet toevallig en berust op een spijtige realiteit. Het aantal Tsjetsjenen dat hun land ontvlucht is groot en omwille van administratieve redenen en hun geografische ligging zijn de Tsjetsjenen verplicht om over land te reizen en komen zij de Europese Unie veelal binnen via de oostgrenzen van de Unie: Polen, Roemenië,... De kansen op internationale bescherming zijn erg gering in deze landen en bovendien is het niveau van de opvang van asielzoekers en erkende vluchtelingen er beduidend lager dan in andere lidstaten, zoals bijv. België. Bij een strikte toepassing van de Dublin II Verordening zullen de oostelijke lidstaten echter meestal bevoegd zijn voor de behandeling van hun asielverzoek.⁵ Deze vaststelling is des te prangender indien men weet dat de erkenningsgraad voor Tsjetsjeense asielzoekers in België hoog is...⁶

We hebben natuurlijk geen volledig zicht over de wijze waarop de Belgische overheid de Dublin II Verordening toepast, maar de gebruikte cases tonen toch aan dat er een aantal problemen zijn.

Een eerste versie van deze nota werd overgemaakt aan de Dienst Vreemdelingenzaken met een vraag om reactie. Op 18 juni vond een vergadering plaats tussen Vluchtelingenwerk en DVZ. In opvolging daarvan werden een aantal aanpassingen aan de tekst doorgevoerd.

3. Welke zijn de Dublin-criteria en wat is hun hiërarchie?

De Dublin II Verordening plaatst **de eenheid van het (kern)gezin** centraal.

Vervolgens hecht de Dublin II Verordening veel belang aan de verantwoordelijkheid van de lidstaat die **verblijfsdocumenten of visa** heeft toegekend aan een derdelander, en aan de verantwoordelijkheid van de lidstaat langs wiens **grenzen** de derdelander (illegaal) de EU is binnengeraakt.

De Dublin II Verordening voorziet echter uitdrukkelijk de mogelijkheid om soepel om te springen met deze criteria: op basis van **humanitaire en/of soevereiniteitsoverwegingen** mag een lidstaat beslissen een asielverzoek te behandelen, ook al is hij op basis van de spelregels niet verplicht dit te doen.

De belangrijkste principes om de verantwoordelijke staat te bepalen zijn de volgende, toe te passen in de volgorde zoals hieronder vermeld:

⁵ ECRE, Guidelines on the treatment of Chechen internally displaced persons (IDPs), asylum seekers & refugees in Europe, Juni 2005, www.ecre.org/resources/policy_papers/235

⁶ Zowel in 2005 als in 2006 stond Rusland bovenaan het lijstje van herkomstlanden aan wiens inwoners het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen de status van vluchteling toekende. Het gaat dan voornamelijk om Tsjetsjenen.

- De staat die een *gezinslid* (echtgeno(o)t(e) of ongehuwde partner, minderjarig(e) kind(eren)) heeft *erkend als vluchteling* en waar dat gezinslid legaal verblijft.
- De staat waar een *gezinslid* (echtgeno(o)t(e) of ongehuwde partner, minderjarig(e) kind(eren)) een *asielaanvraag heeft ingediend* waarover nog geen beslissing in eerste aanleg werd genomen.
- De staat die een *geldige verblijfstitel of een geldig inreisvisum* heeft afgeleverd.
 - In geval de asielzoeker houder is van verschillende verblijfstitels of visa, is de staat verantwoordelijk die de verblijfstitel of het visum met de langste geldigheidsduur heeft afgeleverd, of, bij gelijke geldigheidsduur, de staat die de verblijfstitel of het visum heeft afgeleverd waarvan de geldigheid het laatst verstrijkt.
 - Als de verblijfstitel of het visum dat de asielzoeker voorlegt reeds verlopen is, blijven bovenstaande toewijzingsregels van kracht voor zover dat de verblijfstitel niet langer dan 2 jaar, en het visum minder dan 6 maanden is verlopen.
 - Indien zowel het paspoort als het visum vals zijn, is het land dat het visum heeft uitgegeven niet verantwoordelijk voor de zaak. Indien echter enkel het paspoort vals is, maar het visum echt is, is het land dat het visum heeft uitgegeven wel verantwoordelijk.
- De staat waarvan de asielzoeker *illegaal de grens heeft overschreden*.
 - De verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek vervalt na een periode van 1 jaar na de illegale binnenkomst.
 - Na deze periode van 12 maanden, en als vastgesteld is dat de asielzoeker minstens 5 maanden in één lidstaat onafgebroken heeft verbleven, is die staat verantwoordelijk (bij verblijven van minstens 5 maanden in verschillende lidstaten, is de staat waar betrokkene het meest recent verbleef verantwoordelijk).
- De staat van *binnenkomst* als de asielzoeker niet visumplichtig is voor dat land.
- De staat waar in een *internationale transitzone* van een luchthaven een asielaanvraag werd ingediend.
- Als bovenstaande criteria niet van toepassing zijn, de staat waar het *asielverzoek het eerst wordt ingediend*.

Als de asielzoeker een niet begeleide minderjarige is, is de staat waar de **ouder of de voogd wettig verblijft** verantwoordelijk. Verblijft de ouder of voogd in geen enkele Dublin-staat, dan zijn bovenstaande regels van toepassing.

In situaties waarin de toepassing van bovenstaande regels ertoe kan leiden dat familieleden van elkaar gescheiden worden, kan een lidstaat beslissen om gezinsleden en andere afhankelijke **familieleden te herenigen** op basis van **humanitaire gronden** (de zgn. humanitaire clausule).

Bovendien kan een lidstaat, op basis van zijn eigen soevereiniteit, beslissen om een asielverzoek dat bij hem werd ingediend te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de Dublin-criteria niet bevoegd (de zgn. soevereiniteitsclausule).⁷

⁷ Zie www.vreemdelingenrecht.be

4. Wat is de procedure voor de toepassing van de Dublin II verordening in België?

De Dienst Vreemdelingenzaken onderzoekt aan de hand van de Dublin II Verordening bij elke asielaanvraag eerst **welk land verantwoordelijk is** voor de behandeling van de aanvraag. Als België verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, wordt de asielprocedure in België afgehandeld.

Tijdens het onderzoek naar de verantwoordelijkheid bezit België sedert de asielhervorming over ruime bevoegdheden om de asielzoeker vast te houden in een gesloten centrum.⁸ In de oude asielprocedure was vasthouding van asielzoekers enkel mogelijk nadat er een akkoord was van de verantwoordelijke lidstaat voor de overname of terugname van de betrokkene. Sinds 1 juni 2006 is vasthouding mogelijk vanaf het ogenblik van een vraag tot overdracht, zelfs al bestaat er nog geen zekerheid of de aangesproken lidstaat op deze vraag zal ingaan.

Als de DVZ bij het verhoor van de asielzoeker vaststelt dat een andere lidstaat van de EU verantwoordelijk is (de asielzoeker heeft bvb. een Duits visum; een gezinslid van de asielzoeker werd door een andere lidstaat als vluchteling erkend en verblijft daar legaal...), dan kan België **overdracht vragen** aan de andere lidstaat.

De DVZ zal zo spoedig mogelijk en in ieder geval **binnen de 3 maanden** een overnameaanvraag richten tot de betrokken lidstaat. Laattijdige overname-aanvragen hebben tot gevolg dat België verantwoordelijk wordt.

Binnen de 2 maand na ontvangst van het verzoek tot overname moet de aangesproken lidstaat **reageren**. In sommige gevallen kan deze termijn verkort of verlengd worden. Geen reactie binnen deze termijn betekent de aanvaarding van de verantwoordelijkheid.

De eigenlijke overdracht moet - behoudens uitzonderingen - **binnen de 6 maanden** na de aanvaarding van het verzoek tot overname gerealiseerd worden, anders wordt België toch verantwoordelijk.

Zelfs als België niet verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, kan de DVZ op elk ogenblik beslissen om de aanvraag toch te behandelen.⁹

Om de eigenlijke overdracht mogelijk te maken kan België de asielzoeker gedurende één maand vasthouden.¹⁰

⁸ Art. 51/5 §1, lid 2. De asielzoeker kan worden opgesloten gedurende een maand, eventueel te verlengen met nog een maand. Er wordt geen rekening gehouden met een eventuele eerdere vasthouding.

⁹ zie www.vreemdelingenrecht.be

¹⁰ art. 51/85 §3 Vreemdelingenwet

5. Pijnpunten in de toepassing van de Dublin II Verordening

Algemene vaststelling:

De bestudeerde casussen vormen natuurlijk maar een staaltje van de “Dublin-dossiers” die door de Dienst Vreemdelingenzaken worden behandeld¹¹. Deze dossiers hebben nochtans allemaal één gemene deler, namelijk het feit dat de Belgische overheid **niet genoeg voorzichtigheid** aan de dag legt bij de toepassing van de Dublin II Verordening.

We vermoeden dan ook dat dit voor veel andere “Dublin-dossiers” ook het geval is.

Dit is een spijtige vaststelling, onder andere omdat in sommige van de bestudeerde dossiers toch een oplossing gevonden is nadat een ngo – veelal het Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen - of een advocaat is tussengekomen. Dat de DVZ daarvoor open staat, is op zich natuurlijk een goede zaak. Tegelijk stelt dit echter een groot probleem inzake gelijkberechtiging. Het “Dublin-onderzoek” speelt zich in een vroeg stadium van de asielprocedure af en veel kandidaat-vluchtelingen hebben op dat moment nog geen contacten met een ngo of advocaat en maken dus geen kans op een tussenkomst van deze hulpverleners.

De Dienst Vreemdelingenzaken, zo werd ook op de vergadering van 18 juni 2007 bevestigd, gaat er van uit dat de procedures in de 26 andere EU lidstaten correct verlopen en dat bescherming op grond van de Conventie van Genève en andere beschermingsgronden overal gegarandeerd is. Dit uitgangspunt – dat voor Vluchtelingenwerk een fictie is en dat we dus niet kunnen delen – dient men voor ogen te houden en verklaart wellicht voor een (groot) deel onderstaande vaststellingen.

5.1 De toegang tot de asielprocedure wordt verhinderd

Het Dublin-systeem is gebaseerd op de veronderstelling dat telkens één bepaalde lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. In de verantwoordelijke lidstaat heeft de asielzoeker echter niet steeds recht op een echt onderzoek van zijn asielverzoek. Sommige asielzoekers maken dan ook kans teruggestuurd te worden naar een derde land waar zij vervolging riskeren.

A) België is de verantwoordelijke lidstaat

In het geval België uiteindelijk verantwoordelijk blijkt te zijn voor een asielzoeker, heeft deze niet altijd recht op een effectieve toegang tot de procedure. Dit kan het geval zijn als een asielzoeker aanvankelijk een aanvraag indiende in België maar naar een andere lidstaat trok zonder bijvoorbeeld in te gaan op het verzoek om gehoord te worden door de Commissaris Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Omdat hij niet aanwezig was op het interview zal zijn asielverzoek dan in België geweigerd worden op louter technische gronden, zonder dat de aanvraag inhoudelijk onderzocht wordt. **Bij zijn terugkeer in België rest de asielzoeker geen andere mogelijkheid dan een nieuwe asielaanvraag in te dienen.** Maar die zal de Belgische overheid enkel in overweging willen nemen als de asielzoeker kan aantonen dat er **nieuwe elementen** voorhanden zijn¹². Dit is in de praktijk in de meeste gevallen zo goed als onmogelijk.

¹¹ 40 dossiers BCHV, 10 dossiers Vluchtelingenwerk, 4 dossiers Pax Christi, 1 dossier Amnesty International Vlaanderen,

¹² art. 51/8 Vreemdelingenwet

Uit de praktijk blijkt dat de Dienst Vreemdelingenzaken in sommige gevallen zelfs **weigert** een nieuwe asielaanvraag **te acteren**, wat de asielzoeker zo goed als rechteloos achterlaat.

De asielaanvraag van de heer D., Ivoriaan, werd in 2004 door België onontvankelijk verklaard. Hij diende in 2006 een nieuwe asielaanvraag in in Nederland maar werd op basis van de Dublin II Verordening terug overgedragen aan België. Voor zijn nieuwe asielaanvraag baseert de heer D. zich op de verslechterde situatie in Ivoorkust. DVZ weigert echter de nieuwe asielaanvraag van de heer D. te acteren, met als gevolg dat hem de mogelijkheid wordt ontnomen om juridische stappen te ondernemen. Wanneer zijn advocaat tussenkomt, stemt de DVZ toe om de asielaanvraag te acteren maar beslist dat er geen nieuwe elementen voorhanden zijn. De asielaanvraag wordt dus niet verder onderzocht. Enkel na tussenkomst van het BCHV gaat de DVZ akkoord om de asielaanvraag te onderzoeken. De aanvraag van de heer D. werd uiteindelijk ontvankelijk verklaard.

B) België draagt over aan de verantwoordelijke lidstaat

Het probleem van de toegang tot de asielprocedure speelt ook in de andere richting: op basis van de Dublin II Verordening **draagt België soms asielzoekers over aan een lidstaat, waarvan duidelijk is dat bij terugkeer zijn asielverzoek niet meer verder onderzocht zal worden**. Dit was bijvoorbeeld het geval met Griekenland. Vanaf 2004 kunnen de Griekse overheden het onderzoek van een asielverzoek van een derdelander die werd teruggestuurd op basis van de Dublin II Verordening, stoppen. De asielzoeker riskeerde dan uitzetting naar zijn land van herkomst, zonder dat zijn asielverzoek onderzocht werd.

De familie K., Turkse Koerden, diende in 2001 een asielaanvraag aan in Griekenland. De asielaanvraag van de heer K. werd afgewezen in december 2005, terwijl die van zijn echtgenote nog hangende was. Omdat zij vreesden door Griekenland uitgezet te worden naar Turkije dienden zij in België in mei 2006 een nieuwe asielaanvraag in. In juli 2006 wordt het gezin opgesloten en maakte de Belgische overheid hen de beslissing bekend dat ze terug zouden worden overgedragen naar Griekenland. De heer K. ging in hongerstaking.

Het BCHV en het UNHCR kwamen tussen in deze zaak en verzochten de DVZ om de soevereiniteitsclausule toe te passen aangezien er niet voldoende waarborgen zijn in Griekenland voor een correcte toepassing van de asielprocedure. Sinds 2004 doet Griekenland immers geen verder onderzoek meer in asieldossiers van asielzoekers die overgedragen worden op basis van de Dublin II Verordening. Ook bleek duidelijk dat de opsluiting van dit gezin ruime weerklank vond in de Turkse media. De DVZ ging niet in op het verzoek.

Hoewel de Raad van State besliste om de Dublinbeslissing te schorsen,¹³ nam de Dienst Vreemdelingenzaken uiteindelijk toch een nieuwe negatieve beslissing.

Op de vergadering van 18 juni 2007 bevestigde de DVZ dat ze het niet als haar taak beschouwt om na te gaan wat er met betrokkene gebeurt nadat hij aan de andere lidstaat is overgedragen, omdat men er van uitgaat dat elke lidstaat zijn verplichtingen inzake het internationaal vluchtelingen- en mensenrecht nakomt.

C) België zet uit naar het herkomstland zonder dat een lidstaat de asielaanvraag onderzocht heeft

De heer D.B., Ivoriaan, verbleef wettelijk in België van 2000 tot 2003. Nadat hij kort teruggekeerd is naar zijn land van herkomst dient hij een asielaanvraag in in België.

¹³ Raad van State, n°162.039, 28 augustus 2006

Hij beschikt echter over een Italiaans visum en dus wordt Italië verantwoordelijk geacht op basis van de Dublin II Verordening. De heer D.B. dient tegen deze beslissing een beroep in bij de Raad van State en verblijft in afwachting van een arrest illegaal in het land. In 2006 wordt hij gearresteerd en zijn uitzetting naar Ivoorkust wordt gepland. Dit zou betekenen dat noch Italië, noch België zijn asielaanvraag inhoudelijk onderzocht heeft terwijl de situatie in Ivoorkust ernstig was. Enkel na tussenkomst van het BCHV stemde de DVZ er mee in om zijn asielaanvraag te onderzoeken.

5.2 De DVZ maakt slechts erg beperkt en op willekeurige wijze gebruik van de soevereiniteitsclausule (art. 3.2 Dublin II – Verordening)

De soevereiniteitsclausule geeft lidstaten de mogelijkheid om een asielverzoek te onderzoeken, ook al is hij daar eigenlijk niet toe verplicht. Een uitdrukkelijke toestemming van de asielzoeker is niet vereist.

Bepaalde wantoestanden waartoe de Dublin II Verordening kan leiden, zou België kunnen vermijden door deze clausule vaker toe te passen. Bijvoorbeeld wanneer een asielzoeker riskeert uitgezet te worden door de verantwoordelijke lidstaat zonder dat zijn asielvraag effectief wordt onderzocht, om familieleden die niet tot elkaars kerngezin behoren bij elkaar te houden (meerderjarige kinderen, neefjes en nichtjes,...), om asielzoekers die reeds getraumatiseerd zijn extra trauma's te besparen,...

Indien België een asielzoeker uitwijst naar een land waar de asielzoeker vervolging of een onmenselijke behandeling riskeert, maakt het zich schuldig aan een inbreuk op één van de belangrijkste principes van het internationale asielrecht: **het verbod op refoulement**.¹⁴ België kan zich ook op indirecte wijze schuldig maken aan het refoulementverbod, namelijk als het zich verschuilt achter de Dublin II Verordening en een asielzoeker uitzet naar een lidstaat van de EU waarvan men zeker kan zijn dat het de asielzoeker uitzet naar een land waar hij vervolging riskeert. Zoals hoger reeds vermeld, wordt momenteel met deze overweging door ons land geen rekening gehouden.

De DVZ past deze clausule soms toe. Precieze cijfers hierover zijn momenteel niet beschikbaar, maar het zou naar schatting gaan over enkele tientallen gevallen per jaar. Op basis van welke criteria dit gebeurt, is onduidelijk. Wellicht bestaan deze criteria niet op papier. Dossiers worden geval per geval beoordeeld zonder reglementaire basis. In de praktijk lijkt de DVZ ook niet echt een verschil te maken tussen deze soevereiniteitsclausule en de humanitaire clausule (*zie punt 5.3*).

Uit de praktijk blijkt echter dat België in vaak schrijnende gevallen verkiest geen gebruik te maken van deze mogelijkheid, zoals blijkt uit onderstaande situaties.

De heer B.I. (Tsjetsjeen) vraagt in juni 2006 asiel aan in België. In augustus 2006 laat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) hem weten dat Slowakije bevoegd is voor de behandeling van zijn asielaanvraag. De heer B.I. dient nog een tweede asielaanvraag in maar wordt in september 2006 toch gedwongen overgedragen aan Slowakije. De overdracht heeft plaats ondanks herhaald aandringen van zowel het Belgisch Comité voor de Hulp aan de Vluchtelingen (BCHV) en het Belgische en Slowaakse UNHCR om de soevereiniteitsclausule toe te passen. Zij wijzen de Belgische overheid er op dat in Slowakije in 2003 de erkenningsgraad van Tsjetsjeense asielzoekers 0% bedroeg en dat

¹⁴ Art. 33 Conventie van Genève, art. 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

de situatie in 2005 nog niet veranderd was...¹⁵. Zelf heeft België wel een aanzienlijk aantal Tsjetsjenen als vluchteling erkend. België maakt zich op indirecte wijze schuldig aan schending van het refoulementverbod.

Mevrouw K maakte de reis samen met 2 van haar kinderen en passeerde via Polen. Haar echtgenoot kwam alleen en belandde rechtstreeks in België. Het gezin heeft nog een dochter in België die gehuwd is met een Belg en verblijfsrecht heeft. In juli 2006 wordt het gezin aangehouden en opgesloten, in augustus 2006 worden ze met een beveiligde vlucht uitgezet naar Polen. Het bizarre is dat er enkel voor mevrouw K. en de twee minderjarige kinderen een overnameakkoord met Polen bestond; de heer A.K. was daar immers niet gekend. De DVZ laat weten dat zij het hele gezin terugsturen "om de familie-eenheid te bewaren". Aangezien deze familie een dochter heeft in België en er geen overnameakkoord was voor de heer K., beschikte België nochtans over goede redenen om de asielaanvraag hier te behandelen.

Zie ook het dossier van de familie K., punt 5.1

A. is erkend als vluchteling in België. Dit betekent dat hij snel en gemakkelijk de Belgische nationaliteit zal kunnen verwerven. Ouders van Belgen hebben recht op gezinshereniging en hun meerderjarige kinderen kunnen zelf vrij gemakkelijk de Belgische nationaliteit verwerven door op de Belgische ambassade van hun woonplaats een nationaliteitsverklaring te doen. Wanneer de ouders en kinderen van A. naar België komen en asiel aanvragen, neemt België haar verantwoordelijkheid niet op en worden zij doorverwezen naar een andere lidstaat. Hoewel juridisch correct, is deze beslissing niet erg logisch aangezien zij op vrij korte termijn, eens A. Belg geworden is, via gezinshereniging of op basis van hun eigen Belgische nationaliteit toch naar België zouden komen.

5.3 Humanitaire clausule (art. 15)

Het toestaan van gezinshereniging onder de Dublin II Verordening is enkel onder erg strikte voorwaarden verplicht voor een lidstaat. Het geldt enkel voor het kerngezin dat reeds in het land van herkomst bestond: echtgeno(o)te of ongehuwde partner, minderjarige kinderen mits zij ongehuwd en afhankelijk zijn en de vader, moeder of voogd van een ongehuwde minderjarige. Bovendien moet de gezinshereniger zelf reeds erkend zijn als vluchteling (in dat geval kan het kerngezin ook elders gevormd zijn) of nog in het eerste stadium van zijn asielprocedure zitten (art. 7 en 8).¹⁶

De humanitaire clausule geeft een lidstaat de mogelijkheid om buiten deze strikte voorwaarden een gezin samen te houden (vb. als de gezinshereniger verblijfsrecht heeft op een andere basis dan asiel, i.g.v. bejaarden of zieken die hulp nodig hebben,...). De lidstaat die dan eigenlijk verantwoordelijk is om het asielverzoek te behandelen, vraagt dan aan een andere lidstaat om de behandeling op zich te nemen. Toestemming van deze laatste is wel vereist.

Uit de praktijk blijkt dat België deze clausule niet vaak toepast. Bovendien stellen we ook hier weer vast dat het vaak nodig is dat een ngo of een advocaat tussenkomt om deze toepassing af te dwingen.

¹⁵ ECRE, Guidelines on the treatment of Chechen internally displaced persons (IDPs), asylum seekers & refugees in Europe, Juni 2005, www.ecre.org/resources/policy_papers/235; UNHCR, Statistical yearbook 2005, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4486ceb12.pdf>

¹⁶ Het dient vermelding dat België deze laatste regel vaak ruimer toepast, en ook gezinshereniging toestaat als de gezinshereniger reeds in de beroepsfase van zijn asielprocedure zit.

We stellen ook vast dat België bij een vraag om overname niet steeds volledige informatie doorgeeft aan de verantwoordelijke lidstaat. Op het moment dat België beslist om de overname te vragen, zal het enkel informatie die pro overname pleit, opnemen in het verzoek dat aan de andere lidstaat wordt gericht. Indien de verantwoordelijke lidstaat niet op de hoogte is van het bestaan van dergelijke familiebanden, kan hij België natuurlijk ook moeilijk vragen om de humanitaire clausule toe te passen.

Het blijkt ook uit de praktijk dat de DVZ dit op een nogal mathematische manier benadert: de lidstaat waar de meeste familieleden zich bevinden, is volgens haar de verantwoordelijke. Indien ouders bijvoorbeeld één kind hebben in België en twee in een andere lidstaat, zal de overname aan de andere lidstaat worden gevraagd.

Mevrouw M.B., Tsjetsjeense, haar twee meerderjarige dochters, twee meerderjarige zonen en haar minderjarige dochter vluchten via Polen naar België waar al een aantal naaste familieleden (o.a. pleegbroers van mevrouw M.B. en hun gezinnen) erkend zijn als vluchteling. De asielaanvraag van haar broer was reeds ontvankelijk verklaard. Een van de meerderjarige dochters, mevrouw K.U., heeft ernstige gezichtsstoornissen tengevolge van een hersentumor. De moeder heeft een ziekte die af en toe tot verlamingsverschijnselen leidt.

Onderweg in Duitsland raakt het gezin elkaar kwijt. De moeder en de jongste dochter komen eerst in België aan, vervolgens ook de twee zonen. Allen vragen ze asiel aan.

De twee oudste dochters worden bij hun aankomst in België overgebracht naar een gesloten centrum. Ook zij vragen asiel aan. In februari 2006 worden zij als enige leden van de familie overgebracht naar Polen, hoewel hun advocaat en het BCHV nog uitdrukkelijk aan DVZ gevraagd hebben om zijn beslissing te herzien omdat er toch duidelijke familiebanden bestaan in België en ook omwille van de medische problemen van moeder en één van de dochters. Mevrouw M.B, haar minderjarige dochter en haar twee zonden werden erkend als vluchteling.

B., is nog erg jong en getraumatiseerd door de gebeurtenissen in zijn land van herkomst. Hij vraagt asiel aan in België, waar ook zijn broers en zussen zijn. Na 11 maanden wordt hij op basis van de Dublin II Verordening toch overgebracht naar een andere lidstaat.

5.4 De Belgische overheid respecteert niet steeds de opgelegde termijnen

Verschillende cases tonen aan dat België niet altijd de door de Dublin II Verordening opgelegde termijnen respecteert. Omdat het vaak informatie betreft die enkel tussen de betrokken lidstaten wordt rondgedeeld, is het voor de betrokkenen en hun advocaten en ngo's erg moeilijk om hierop controle uit te oefenen.

België gaat er blijkbaar van uit dat de termijnen kunnen overschreden worden indien er een akkoord is van de andere lidstaat om de asielzoeker(s) over te nemen. In dat geval wordt er al eens over de maximumtermijn van 6 maanden voor het effectief realiseren van de overdracht gestapt.

De familie O., Tsjetsjenen, komt in april 2005 in België aan na een doorreis via Polen. De oudste van hun vier kinderen lijdt aan epilepsie. Ze vragen asiel aan maar Polen verklaart zich op 2 juni 2005 akkoord met de overname.

Na een maand in een gesloten centrum, wordt het gezin op 14 november 2005 met escorte uitgewezen naar Polen. De douane-autoriteiten op de luchthaven van Warschau weigeren deze familie echter terug op te nemen en ze keren met het vliegtuig terug naar België waar ze opnieuw opgesloten worden. Op 3 januari 2006 wordt de familie effectief uitgewezen naar Polen.

Op grond van de Dublin II Verordening dient de overdracht eigenlijk binnen de 6 maanden volgend op het akkoord van Polen te gebeuren¹⁷ (in dit geval dus 2 december 2006), zoniet is België verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag. De eerder mislukte uitwijzingspoging kan het gezin niet worden toegerekend aangezien Polen hen geweigerd heeft.

5.5 Gebrek aan transparantie – Inzage in het dossier

Een asielzoeker voor wie België onderzoek doet naar haar verantwoordelijkheid heeft in dit stadium van de asielprocedure zo goed als **geen inzicht in zijn dossier**. Het is voor hen dan ook erg moeilijk om hun rechten te laten gelden.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de controle van de door de Dublin II Verordening opgelegde termijnen. De asielzoeker weet vaak niet op welk moment België het verzoek tot overname aan de andere lidstaat gericht heeft, of op welk moment de andere lidstaat heeft toegezegd.

Het gebrek aan transparantie speelt zich echter ook af op een ander niveau, namelijk met betrekking tot de informatie die onder lidstaten onderling wordt overgemaakt. **Uit de praktijk blijkt dat België de lidstaat aan wie zij de overdracht vraagt niet altijd volledig informeert.** Zo 'vergeet' België wel eens te melden dat de asielzoeker nog familieleden heeft in België (zie bijv. 5.3), of dat de asielzoeker voor zijn komst naar België het grondgebied van de EU al meer dan 3 maanden verlaten heeft (in dat laatste geval vervalt de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat, art. 16.3). Dit heeft te maken met het feit dat België eenmaal het zelf beslist om de overname te vragen, voor zichzelf heeft uitgemaakt dat het niet verantwoordelijk is, en er dus van uitgaat dat in het verzoek enkel elementen pro overname moeten opgenomen worden (*zie ook hoger*).

Enkel in het geval een ngo of een advocaat zelf contact opneemt met de betrokken lidstaat, kan een overdracht soms vermeden worden.

Mevrouw G.N., Rwanda, verbleef in 2006 14 dagen in Duitsland met een geldig paspoort en visum. Na haar kort verblijf keert zij terug naar Rwanda, naar haar kind van 9 jaar. Zij komt op 20 augustus 2006 aan in België waar zij asiel aan vraagt. Aan de hand van een aantal documenten kan mevrouw G.N. aantonen dat zij, na haar verblijf in Duitsland, meer dan 3 maanden buiten de Europese unie heeft verbleven: een document van een rijkschool in Kigali, een document van de universiteit dd. 01.08.2006, een loonbrief en een document van de Banque populaire du Rwanda. Ondanks deze overtuigende stukken wil België haar asielaanvraag niet behandelen. In november 2006 wordt zij overgebracht naar Duitsland.

5.6 Recht op beroep tegen een Dublin II beslissing

De asielzoeker kan enkel in beroep gaan tegen een Dublin II beslissing. bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen Dit beroep heeft geen automatisch schorsend effect.¹⁸

Het feit dat een asielzoeker geen schorsend beroep kan indienen tegen een Dublin-beslissing, kan soms nefaste gevolgen hebben. Zo kan het gebeuren dat een asielzoeker door België wordt overgedragen aan een lidstaat die het *non-refoulement* principe niet respecteert (zie ook 5.2).

¹⁷ Art. 19.3 en 20.1d Vreemdelingenwet

¹⁸ Art. 39/2 §1, laatste lid juncto art. 57/6, 2° Vreemdelingenwet

5.7 Detentie

Hoewel de Dublin II Verordening zelf niets voorziet in verband met opsluiting in gesloten centra tijdens en na het onderzoek naar de toepassing van de Verordening, voorziet de Belgische wet die mogelijkheid uitdrukkelijk. Sinds de asielhervorming van oktober 2006 werd deze mogelijkheid bovendien aanzienlijk uitgebreid.

Nu kunnen zelfs asielzoekers waarvoor er geen duidelijke aanwijzing bestaat dat België niet verantwoordelijk zou zijn voor de behandeling van hun asielrelaas, worden vastgehouden. Vóór de asielhervorming kon opsluiting enkel indien het nodig was om een transfer naar de verantwoordelijke lidstaat mogelijk te maken. Bovendien is de termijn voor opsluiting tijdens de onderzoeksfase verlengd van 1 maand naar 2 maanden (zie 4).

De Belgische overheid past het middel van opsluiting trouwens meer en meer toe in "Dublin-cases", voornamelijk met het oog op een overdracht.

Op de vergadering van 18 juni 2007 bevestigde de DVZ dat de "Dublin-dossiers" een van de prioritaire groepen zijn die voor opsluiting in aanmerking komen. Dit betekent niet dat elke asielzoeker in die situatie wordt opgesloten. Het gebeurt echter vaak, omdat de kans op verdwijning en onttrekking aan de overdracht volgens de DVZ groot is. De meeste asielzoekers voor wie een Dublin overdracht wordt gevraagd, zouden immers asielzoekers zijn die in de andere lidstaat reeds een (definitief) negatieve beslissing hebben ontvangen en dus niet geneigd zijn spontaan aan de overdracht naar die lidstaat gevolg te geven. Vermits we niet over cijfers beschikken op dit punt, kunnen we dit uitgangspunt van de DVZ ontkennen noch bevestigen.

Een andere factor die ervoor zorgt dat er vaak tot opsluiting wordt overgegaan, is dat de overnemende lidstaten vaak zelf vragen dat de asielzoeker op een "gecontroleerde manier" wordt overgedragen. Met andere woorden: de overnemende lidstaat eist van ons land dat de asielzoeker onder dwang en begeleiding wordt overgedragen.

Overigens blijkt dat België deze eis ook zelf stelt aan lidstaten die asielzoekers aan ons land overdragen. Dit gebeurt zeker wanneer het asielzoekers betreft die hier reeds uitgeprocedeerd zijn en tot een nationaliteit behoren die gemakkelijk door ons land gedwongen kan verwijderd worden naar het land van herkomst.

<p>De DVZ beslist dat het op basis van de Dublin II Verordening niet verplicht is om de asielaanvraag van de heer K., een Koerdische Turk, te onderzoeken. De heer K. gaat in beroep bij de Raad van State, die de beslissing van DVZ schorst. DVZ weigert echter om de heer K. vrij te laten uit het gesloten centrum. De heer K. zal enkel worden vrijgelaten wanneer de kortgedingrechter uiteindelijk een dwangsom oplegt aan de Belgische staat.</p>

(zelfde dossier als dossier in 5.1 B)

6. Aanbevelingen

Om aan bovenstaande knelpunten te verhelpen, doet Vluchtelingenwerk Vlaanderen volgende aanbevelingen:

- 1) België moet garanderen dat een asielzoeker die zijn procedure in ons land heeft stopgezet zonder dat er reeds een beslissing ten gronde was, vervolgens is doorgereisd naar een andere lidstaat en nadien terug aan België wordt overgedragen in het kader van Dublin, in ons land steeds een **effectieve heropening van zijn dossier en een beslissing ten gronde krijgt**.
- 2) België mag een asielzoeker **alleen overdragen** aan een andere lidstaat indien er zekerheid bestaat dat de asielzoeker daar een **ten gronde behandeling** van zijn asielverzoek krijgt en het asielverzoek correct zal afgehandeld worden.
- 3) België zou veel problemen kunnen vermijden indien het bereid zou zijn om de **humanitaire en soevereiniteitsclausule op een meer soepele en transparante wijze toe te passen**, in het voordeel van de asielzoeker. Dat dit mogelijk is blijkt uit het feit dat de Belgische overheid soms bereid is dit te doen, wanneer er een ngo of een advocaat is tussengekomen. Daarbij is het belangrijk om steeds rekening te houden met de eenheid van het – brede – gezin. Ons land moet hierover ook **nauwkeurige cijfers** bijhouden.
- 4) België moet ten allen tijde de door de Dublin II Verordening **opgelegde termijnen respecteren**, zelfs al is er een akkoord van de andere lidstaat om van de termijnen af te wijken. Asielzoekers moeten de toepassing van deze termijnen kunnen controleren en dus op de hoogte worden gesteld van alle relevante data (moment aanvraag overname, moment antwoord op overname).
- 5) Het is belangrijk dat asielzoekers, ook in het stadium van het onderzoek naar de verantwoordelijke lidstaat, **toegang hebben tot hun dossier**.
- 6) Wanneer België een andere lidstaat verzoekt om een overname of terugname, moet het de **volledige informatie van een dossier overmaken** aan de betrokken lidstaat, ook de informatie die niet pro overname pleit. De asielzoeker moet **controle** kunnen uitoefenen op de overgemaakte informatie door er inzage in te krijgen.
- 7) Een asielzoeker moet een **automatisch schorsend beroep** kunnen indienen tegen een beslissing tot overdracht.
- 8) Bij de afweging om een asielzoeker al dan niet over te dragen aan een andere lidstaat moet België rekening houden met de **opvangsituatie** in de betrokken lidstaat. België mag zich niet baseren op de juridische fictie dat alle lidstaten in een opvang voorzien die voldoet aan de vereisten van de Opvangrichtlijn.
- 9) **Detentie** in het kader van de toepassing van de Dublin II Verordening kan niet. Enkel in het geval detentie de enige resterende oplossing (*ultimum remedium*) is om een transfer effectief mogelijk te maken, kan op deze regel een uitzondering gemaakt worden. België kan ook niet van andere lidstaten eisen dat deze de over te nemen asielzoeker op een gedwongen manier tot in ons land brengen.

7. Tot slot: de aanbevelingen van de Europese Commissie

Op 6 juni 2007 heeft de Europese Commissie een langverwachte evaluatie van de werking van de Dublin II verordening in de hele EU voorgesteld. Dit document, getiteld "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system" (Brussels, 6.6.2007, COM(2007) 299 final) is te vinden op http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_299_en.pdf.

In het rapport van de Commissie worden een reeks aanbevelingen gedaan aan de lidstaten en neemt de Commissie zich zelf voor op een aantal punten de regelgeving bij te sturen. **Een aantal aanbevelingen van de Commissie liggen volledig in de lijn van de aanbevelingen van Vluchtelingenwerk.** Andere aanbevelingen gaan over knelpunten die in deze nota niet aan bod zijn gekomen. De aanbevelingen die in dit bestek relevant zijn, zijn de volgende:

1.

"Effective access to procedures

The Dublin Regulation places on the Member State determined as responsible an obligation to examine the asylum application. While most Member States correctly interpret this provision as an obligation to proceed to the full assessment of the protection needs of the asylum applicant, to the knowledge of the Commission, one Member State does not carry out, under certain circumstances, such an assessment when taking back asylum seekers from other Member States.

It should be reminded that the notion of an "examination of an asylum application" as defined in the Dublin Regulation should be interpreted, without any exceptions, as implying the assessment whether the applicant in question qualifies as a refugee in accordance with the Qualification directive." (punt 2.3.1, pag. 6)

Deze aanbeveling ligt volledig in de lijn van de aanbevelingen 1 en 2 van Vluchtelingenwerk.

2.

"Uniform application

A uniform application of the rules and criteria established by the Dublin Regulation is essential for its proper functioning. However, Member States do not always agree on the circumstances under which certain provisions should apply. Such diverging interpretations have in particular been observed in the application of the **sovereignty clause** (Article 3(2) Dublin Regulation), which allows Member States to take responsibility, even if the Dublin criteria would designate another Member State; and the **humanitarian clause** (Article 15 Dublin Regulation), which allows Member States to bring together family members, whereas the strict application of the criteria would separate them. Member States apply the sovereignty clause for different reasons, ranging from humanitarian to purely practical.

The application of the sovereignty clause for humanitarian reasons should be encouraged, as this appears to correspond to the underlying objective of this provision." (*ibidem*)

Deze aanbeveling ligt volledig in de lijn van aanbeveling 3 van Vluchtelingenwerk.

3.

"Increase in custodial measures

Member States increasingly introduce custodial measures for persons subject to a transfer decision in order to prevent them from absconding before the transfer is carried out.

The Commission recalls that while recognising the need to find ways of improving the effectiveness of transfers, custodial measures should be only used as a last resort, when all other non-custodial measures are not expected to bring satisfactory results and because there are objective reasons to believe

that there is a high risk of the asylum seeker absconding. In any event, due account should always be taken of the situation of families, persons with medical needs, women and unaccompanied minors.” (punt 2.3.1, pag 8)
Deze aanbeveling ligt volledig in de lijn van aanbeveling 9 van Vluchtelingenwerk.

4.

“Incorrect application

The incorrect application of the Regulation has been observed mainly in relation to procedural aspects, notably when **time-limits** for requesting or for reacting are not respected.

Member States should strictly respect the time-limits set in the Dublin Regulation, bearing in mind the sanction of implicit acceptance when no answer to a request is given within the requested time-limits, and the possibility for asylum applicants to challenge Member States authorities for not respecting a deadline.” (*Ibidem*)

Deze aanbeveling ligt volledig in de lijn van aanbeveling 4 van Vluchtelingenwerk.