

## Samenvatting

Op 10 oktober 2006 voerde ons land een nieuw criterium in voor de bescherming van vluchtelingen. Vanaf die datum beschermt België niet alleen vluchtelingen die vervolgd worden omwille van hun ras, godsdienst, nationaliteit,... (de definitie van het Vluchtelingenverdrag van 1951), maar ook personen die op de loop zijn voor (burger)oorlogen en ernstige mensenrechtenschendingen.

Deze zogenaamde "subsidiare bescherming" is geregeld door een EU-richtlijn uit 2004 (de "Kwalificatierichtlijn"), die de lidstaten verplichtte om tegen 10 oktober 2006 een bijkomend beschermingsstatuut in te voeren. Welke personen precies onder de subsidiare bescherming kunnen vallen, wordt gedefinieerd in artikel 15 van de richtlijn.

In tegenstelling tot vluchtelingen krijgen subsidiair beschermden in een eerste fase slechts een tijdelijke verblijfsvergunning en ook minder (sociale) rechten. Men gaat er immers van uit dat hun bescherming minder lang nodig zal zijn, vermits (burger)oorlogen en ook mensenrechtenschendingen na een kortere periode zouden afgelopen zijn.

Tussen 10 oktober 2006 en 31 december 2007 werd aan minstens 640 asielzoekers het statuut van subsidiare bescherming toegekend. Ter vergelijking: in de voorbije jaren kende het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen aan respectievelijk 2931 (2007), 1914 (2006), 3059 (2005) en 2275 (2004) asielzoekers het statuut van vluchteling toe.

Een eerste algemene vaststelling na één jaar subsidiare bescherming is dan ook dat **de invoering van deze nieuwe beschermingsgrond op het eerste zicht geen invloed heeft gehad op het toekennen van de vluchtelingenstatus** volgens het Vluchtelingenverdrag. Dit blijkt uit de cijfers en het blijkt ook uit de analyse van de rechtspraak die Vluchtelingenwerk in dit rapport presenteert. De vrees van sommigen dat de invoering van de subsidiare bescherming zou leiden tot een uitholling van het vluchtelingenstatuut (personen die recht hebben op het vluchtelingenstatuut zouden onterecht het minder sterke statuut van subsidiare bescherming krijgen), werd voorlopig niet bewaarheid.

In het voorliggende rapport maakt Vluchtelingenwerk Vlaanderen een grondige analyse van de manier waarop de Belgische asielinstanties de subsidiare bescherming hebben toegepast tijdens het eerste jaar. We deden dit door honderden beslissingen te lezen, door te overleggen met advocaten en begeleiders en met de asielinstanties zelf, en aan de hand van het beschikbare cijfermateriaal.

Een dergelijk onderzoek is in ons land uiterst moeilijk vanwege het **grote gebrek aan transparantie van de asielinstanties**: beslissingen zijn helemaal niet (Dienst Vreemdelingenzaken en Commissariaat-generaal) of slechts beperkt (Raad voor Vreemdelingenbetwistingen) toegankelijk en de informatie over de herkomstlanden die de instanties gebruiken is dat evenmin. Informatie kan alleen indirect, via asielzoekers of hun begeleiders, worden verzameld.

Vluchtelingenwerk beveelt dan ook in de eerste plaats aan dat **de asielinstanties veel transparanter worden op het vlak van rechtspraak en herkomstlandeninformatie, en hier desnoods (wettelijk) toe verplicht worden**. Dit is noodzakelijk voor de rechtszekerheid van de asielzoeker en de kwaliteit van de bijstand door advocaten en begeleiders.

We willen daarbij specifiek het totale gebrek aan transparantie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aan de kaak stellen. Waar zijn voorganger, de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen, op dit vlak een traditie van openheid opbouwde,

blinkt de Raad nu uit in een totaal gebrek aan communicatie, zelfs over basisgegevens als cijfermateriaal, en een gebrekkige ontsluiting van rechtspraak.

Daarbij aansluitend stelt zich het probleem van de **onvoldoende motivering van beslissingen**. Tijdens ons onderzoek stelden we vast dat de motiveringen in de (negatieve) beslissingen vaak niet apart ingaan op de verschillende beschermingsgronden. Bovendien kan in veel gevallen de centrale reden van de weigeringsbeslissing niet afgelezen worden uit de motivering. Motiveringen zijn vaak geen accurate weergave van het onderzoek en de beweegredenen van de asielinstantie. Ook worden positieve beslissingen van het Commissariaat-generaal helemaal niet gemotiveerd, waardoor het heel moeilijk is om een duidelijk beeld te krijgen van de rechtspraak.

Vluchtelingenwerk beveelt dan ook aan om in alle asielinstanties een actieplan uit te werken om **de kwaliteit van de motiveringen te verhogen**, opdat motiveringen een trouwe spiegel worden van het onderzoek en de redenen achter de beslissing. Ook positieve beslissingen dienen gemotiveerd te worden.

In de Belgische wetgeving is de definitie van subsidiaire bescherming ruimer dan in de EU-richtlijn. Passen de asielinstanties deze verruimde definitie ook ruim toe? Op dat punt maakt het rapport volgende vaststellingen en aanbevelingen:

- a. De definitie van subsidiaire bescherming is driedelig: (a) doodstraf; (b) mensenrechtenschendingen en (c) willekeurig geweld bij gewapend conflict. We stellen vast **dat de Belgische asielinstanties vrijwel alleen bescherming bieden tegen het geweld van gewapende conflicten**. Bescherming tegen doodstraf of tegen mensonterende behandeling of foltering wordt slechts heel uitzonderlijk toegekend onder de vorm van subsidiaire bescherming. Dit is deels te verklaren door het feit dat in een aantal van deze gevallen eerder het vluchtelingenstatuut toegekend wordt
- b. Binnen de groep van asielzoekers die op de vlucht zijn voor conflicten, stellen we vast dat **vrijwel alleen asielzoekers uit Irak en Somalië het statuut krijgen**. Asielzoekers die zeggen op de loop te zijn voor de conflicten in Afghanistan, Ivoorkust, Soedan, Congo,... krijgen dit vrijwel nooit.
- c. In de Belgische wet werd zoals gezegd de EU-richtlijn verruimd: de asielzoeker moet een reëel risico op een *ernstige* bedreiging aantonen ten gevolge van willekeurig geweld, en niet op een *ernstige én individuele* bedreiging. Het rapport stelt echter vast dat de asielinstanties bij hun interpretatie van deze bepaling toch **een graad van individualisering eisen die voor Vluchtelingenwerk te ver gaat**. Voor ons mag men van de asielzoeker op dit punt enkel verwachten dat hij aantoont dat de algemene situatie op hem betrekking heeft, zonder dat het relevant is hoe zijn persoonlijke situatie precies in elkaar zit.
- d. Bovendien vindt Vluchtelingenwerk **dat de asielinstanties de lat hoog leggen voor wat het "reële risico" betreft**. Zonder dat dit de enige of de doorslaggevende factor is, wordt in dit kader bijvoorbeeld te veel belang gehecht aan het aantal burgers dat in een bepaald gebied effectief is gedood door willekeurig geweld in een bepaalde periode – het typevoorbeeld hier is Afghanistan.
- e. **Het begrip "gewapend conflict" lijkt door de asielinstanties correct te worden toegepast**. Tegelijk is dit echter moeilijk te beoordelen, omdat de herkomstlandeninformatie waar de instanties zich op baseren, niet toegankelijk is (*zie hoger*).
- f. Een asielzoeker die geen "burger" was in zijn land, kan geen subsidiaire bescherming krijgen. **Bij het beoordelen of iemand een burger is, gunnen de asielinstanties**

**asielzoekers echter onvoldoende het voordeel van de twijfel.** In een aantal gevallen lijkt het er op dat wie niet overtuigend kan aantonen dat hij geen militaire rol speelde, niet als burger wordt beschouwd – het typevoorbeeld hier is Irak.

Onze analyse van de toepassing van subsidiaire bescherming legt nogmaals de vinger op de wonde van enkele bekende pijnpunten in de Belgische asielprocedure, en bevestigt dat deze nog steeds reëel aanwezig zijn. Deze pijnpunten gelden niet alleen voor de subsidiaire bescherming, maar ook voor de toekenning van het vluchtelingenstatuut.

Het belangrijkste knelpunt dat het rapport nogmaals blootlegt is het feit dat **een deel van de asielaanvragen worden afgewezen zonder dat de inhoud van de aanvraag, de kern van het vluchtverhaal, echt is onderzocht en gewogen.**

Dit is bijvoorbeeld het geval bij een technische weigering (bv de asielzoeker kwam niet opdagen op een interview en de reden die hij hiervoor geeft wordt niet als overmacht beschouwd). Ook wanneer de asielzoeker hiertegen in beroep gaat bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, gaat deze niet meer in op de inhoud van de aanvraag. Het is moeilijk te verantwoorden dat bijvoorbeeld asielzoekers die manifest uit een regio met een gewapend conflict afkomstig zijn, op die manier een negatieve beslissing krijgen. Dit overkwam bijvoorbeeld 40 Irakese asielzoekers in 2007.

Een vergelijkbare situatie is die waarbij België oordeelt dat het niet verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag omdat een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is (de zogenaamde Dublin-regeling). In een aantal gevallen weet ons land nochtans pertinent dat de andere lidstaat het statuut van subsidiaire bescherming nog niet heeft ingevoerd en ook niet toepast. Typevoorbeeld hier is het terugsturen van Irakese asielzoekers naar Griekenland, waar de subsidiaire bescherming niet wordt toegepast.

Een laatste situatie in dit verband komt voor wanneer een aanvrager in zijn verhaal heeft gelogen of ongeloofwaardige verklaringen heeft afgelegd (bv over zijn reisweg). Heel veel negatieve beslissingen zijn gemotiveerd op ongeloofwaardigheid of op fraude. Ook dit is voor Vluchtelingenwerk problematisch, indien het tegelijk vaststaat dat de asielzoeker afkomstig is uit een regio waar willekeurig geweld heerst in het kader van een gewapend conflict.

Een tweede oud zeer dat het rapport nogmaals naar boven spit, is dat **de manier waarop de asielinstanties de geloofwaardigheid van de aanvrager beoordelen in een deel van de dossiers vragen doet rijzen.** Dit geldt zeker ook voor de beoordeling van de gronden van subsidiaire bescherming.

Zo blijkt ook nu weer dat asielzoekers niet altijd geconfronteerd worden met eerdere (tegenstrijdige) verklaringen of met herkomstlandeninformatie waarover de asielinstanties beschikken. Op die manier krijgen ze niet de kans om ongeloofwaardige verklaringen toe te lichten of bij te sturen.

Daarnaast blijft het in een aantal situaties onduidelijk welke bewijslast bij de asielzoeker ligt en welke bij de asielinstantie. Welke bewijzen asielzoekers zelf moeten aanleveren, bijvoorbeeld om hun reisweg aan te tonen, is niet duidelijk en nergens op papier gesteld.

Tot slot levert het rapport subsidiaire bescherming ook reeds enkele elementen van evaluatie van de hervormde asielprocedure op.

Zo blijkt dat de Dienst Vreemdelingenzaken nog wat moeite heeft om zich in zijn nieuwe rol te schikken. De bevoegdheden van deze Dienst werden in de nieuwe procedure ingeperkt: de Dienst mag enkel nog beslissen over de toegang tot de asielprocedure en niet meer over de ontvankelijkheid van de aanvraag.

**Uit het rapport blijkt echter dat de Dienst Vreemdelingenzaken zijn enge bevoegdheid te buiten gaat.** Bij meervoudige aanvragen, kan de Dienst de toegang tot de procedure ontzeggen wanneer de aanvrager geen nieuwe elementen aanbrengt. Uit het rapport blijkt dat de Dienst het begrip “nieuwe elementen” niet altijd correct interpreteert en soms zo ver gaat om al een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag te maken.

Wat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft, legt het rapport eerder een bekommernis bloot. Deze Raad heeft, in tegenstelling tot zijn voorganger (Vaste Beroepscommissie), geen onderzoeksbevoegdheid.

In het geval van subsidiaire bescherming is het echter duidelijk dat de Raad toch zelf informatie moet kunnen inwinnen en opzoeken, omdat ze anders onmogelijk de actualiteit van de vrees kan nagaan. De Raad moet bijvoorbeeld steeds kunnen nagaan of er nog sprake is van “willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict” op het moment dat de asielaanvrager in beroep voor hem verschijnt. **Dit toont nog eens aan dat het te verkiezen zou zijn om de wet op dit punt te wijzigen en de Raad een duidelijke onderzoeksbevoegdheid toe te kennen.**