



ALGEMENE BELEIDSNOTA ASIEL EN MIGRATIE: KRITISCHE BEMERKINGEN EN AANDACHTSPUNTEN VAN HET MIDDENVELD

Op 25 oktober 2017 publiceerde de Kamer de Algemene Beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.¹ Hierin zet de staatssecretaris de grote beleidslijnen voor het komende jaar uiteen.

De ondergetekende organisaties hebben de beleidsnota grondig doorgenomen. Hieronder geven wij onze bezorgdheden en aandachtspunten mee. We volgen hierbij de volgorde van de beleidsnota (met referentie naar het punt in de beleidsnota). Wij vragen dat bij de uitvoering van het beleid rekening wordt gehouden met onze bemerkingen.

Voordat we overgaan tot die analyse, halen we vier belangrijke punten aan die ontbreken in deze beleidsnota:

WELKE PUNTEN ONTBREKEN IN DE BELEIDSNOTA?

EEN BETERE RECHTSBESCHERMING VOOR STAATLOZEN

Het federale regeerakkoord van 2014 bevat enkele belangrijke passages rond de verbetering van de situatie en rechtsbescherming van staatloze personen.² Zo stelt het

¹ De beleidsnota zelf dateert van 19 oktober 2017 en werd op 25 oktober 2017 op de website van de Kamer geplaatst. De redactie van deze analyse werd afgerond op 20 november 2017.

² Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 154.

regeerakkoord van 2014 onder meer dat de erkenning als staatloze in principe³ de verkrijging van een tijdelijke verblijfsvergunning tot gevolg zal hebben.

Ook in vorige regeerakkoorden engageerde de regering zich om de rechtspositie van staatloze personen te verbeteren, maar ze namen geen concrete maatregelen. We hopen dat deze regering nog initiatieven neemt om de Belgische engagementen in de praktijk om te zetten. We vragen dat de regering bij de uitwerking van een regeling de nodige experts consulteert.⁴

NIET-REPATRIEERBAREN

Het federale regeerakkoord van 2014 beoogde een oplossing ‘voor de zeer beperkte groep mensen die buiten hun wil om en ook niet vrijwillig kunnen terugkeren naar hun land van herkomst’. Ook dit komt niet aan bod in de beleidsnota. Wanneer zal de regering een wetsontwerp overmaken aan de Kamer?

ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE

In de wetsontwerpen 2548⁵ en 2549⁶ tot omzetting van de Asielprocedure- en Opvangrichtlijn, die op 9 november 2017 gestemd zijn, is er sprake van een Koninklijk Besluit (hierna: KB) dat alternatieven voor detentie zou uitwerken. Ook in de Commissie Binnenlandse Zaken van 25 oktober 2017 engageerde de staatssecretaris zich tot het uitwerken van zo’n KB. In de beleidsnota is daar niets over terug te vinden. Dit terwijl de staatssecretaris wel meer inzet op uitbreiding van de capaciteit van gesloten centra en de opsluiting van gezinnen met kinderen.

HUISVESTING VOOR ERKENDE VLUCHTELINGEN

De beleidsnota legt nadruk op bepaalde aspecten van integratie maar bevat geen enkele input over het thema wonen. Toch heerst er een wooncrisis op het terrein. Zo vinden vluchtelingen moeilijk een woning nadat ze erkend zijn en dreigen sommige onder hen op straat terecht te komen. We zijn er ons van bewust dat wonen een bevoegdheid voor de gewesten is, maar we hadden graag gezien dat de staatssecretaris linken zou leggen met de bevoegdheden van de gewesten en lokale besturen, zoals hij ook doet met arbeids- en studentenmigratie. De garantie op kwalitatief wonen voor vluchtelingen is afhankelijk van de afstemming tussen diverse partners: de federale overheid (Fedasil), Lokale Opvanginitiatieven (verder: LOI), opvangpartners, Wonen Vlaanderen, steden en gemeenten, CAW’s en OCMW’s. Een multi-actor- en multi-level-aanpak is noodzakelijk.

³ Na een toets van DVZ met het oog op het vaststellen van eventuele inbreuken op de openbare orde of de nationale veiligheid.

⁴ Myria formuleerde in 2015 al een reeks aanbevelingen die hierbij als leidraad kunnen dienen. Zie: Myria, Migratie in cijfers en in rechten, 2015, pp.84-85, <http://www.myria.be/files/Migratie-verslag-2015-H4.pdf>

⁵ Wetsontwerp van 22 juni 2017 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 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, DOC 54 2548/001.

⁶ Wetsontwerp van 22 juni 2017 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 54 2549/001.

DE BELEIDSNOTA ASIEL EN MIGRATIE VOOR 2018

Net zoals vorig jaar liggen de klemtonen in deze beleidsnota opnieuw op het vereiste respect voor de westerse waarden en normen in het migratiebeleid, het wegwerken van de administratieve achterstand, het uitwerken van een globale visie op de opvangcapaciteit en terugkeer. Bijkomende aandacht zal gaan naar het maximaal toepassen van de toekenningsvoorwaarden voor gezinshereniging en de voorwaarden voor de verlenging van tijdelijke verblijfsvergunningen. De beleidsnota gaat op vele vlakken in op wat er het voorbije jaar is gebeurd en niet zozeer wat de toekomstperspectieven zijn.

Opnieuw stellen we een taalgebruik vast dat stigmatisering in de hand werkt en focust de beleidsnota grotendeels op het aanpakken van zogezegde misbruiken. Wel merken we tevreden op dat de beleidsnota niet langer de onjuiste en stigmatiserende term 'illegalen' gebruikt.

1. EUROPESE RECHTEN, VRIJHEDEN, WAARDEN EN NORMEN

De nota begint net als vorig jaar met een hoofdstuk over 'Europese rechten, vrijheden, waarden en normen'. Mensen sensibiliseren over fundamentele mensenrechten is een belangrijke opdracht van de overheid, zowel voor Belgische onderdanen als voor vreemdelingen. Die doelstelling voorop plaatsen gaat echter voorbij aan de kern van een goed asiel- en migratiebeleid: een rechtvaardig beschermingsbeleid en een coherente aanpak van zowel de oorzaken als de gevolgen van (gedwongen) migratie.

De staatssecretaris verwijst ook naar de invoering van de 'nieuwkomersverklaring' in de vreemdelingenwet. Volledigheidshalve herinneren we er aan dat niet alle nieuwkomers die verklaring moeten ondertekenen maar dat de vreemdelingenwet uitzonderingen bevat.⁷ We wijzen er bovendien op dat de inhoud van de 'nieuwkomersverklaring' nog moet worden uitgewerkt in overleg met de bevoegde overheden in dit land. We vragen ons af welk overleg hierover al heeft plaatsgevonden.

2. TOEGANG EN VERBLIJF

Gezinshereniging (2.1)

Het recht op een gezinsleven is een universeel mensenrecht. Bovendien is gezinshereniging, naast hervestiging, één van de weinige legale kanalen om personen met nood aan internationale bescherming met hun gezinsleden hier samen te brengen.

We vragen om inspanningen te doen om de behandelingstermijnen voor aanvragen gezinshereniging in te korten en dus de wettelijke termijn naar zes maanden terug te schroeven (in plaats van de huidige negen maanden). Tijdens het parlementair debat in 2016 verduidelijkte de staatssecretaris dat het de bedoeling was later de ingevoerde termijn van negen maanden terug te brengen.⁸ In de beleidsnota maakt de staatssecretaris daar geen melding van. Dit terwijl de staatssecretaris er in de beleidsnota meermaals op wijst dat de administratieve achterstand is weggewerkt of weldra weggewerkt zal zijn.

⁷ Artikel 1/2, § 1, 2° en 3° lid wet van 15 december 1980.

⁸ De Kamer, Beknopt verslag van de Plenumvergadering van 28 april 2016, CRABV 54 PLEN 108, <http://www.dekamer.be/doc/PCRA/pdf/54/ap108.pdf>, p.57-58.

Daarnaast verwijst de staatssecretaris naar komende wetwijzigingen aan de regelgeving rond gezinshereniging. Welke wetwijzigingen worden hiermee beoogd? In de Verklaring voor Vluchtelingen en Migranten, in 2016 aangenomen in New York (hierna: Verklaring van New York), engageerde België zich namelijk tot het faciliteren van de mogelijkheden voor gezinshereniging. In geen geval mogen de voorwaarden voor de gezinshereniging bemoeilijkt worden.

Studentenmigratie (2.2)

Het is positief dat de staatssecretaris inzet op de intra EU mobiliteit van studenten uit derde landen. Het is ook positief dat de staatssecretaris kijkt naar mogelijkheden rond verlengd verblijf, om na het afronden van de studies of onderzoek een zekere tijd in België te kunnen blijven voor professionele doeleinden. Het blijft hierbij evenwel van belang om naar arbeidsvoorwaarden te kijken bij effectieve toegang op de arbeidsmarkt, en het respect daarvoor te controleren.

De staatssecretaris moedigt de komst van buitenlandse studenten aan, zonder een 'braindrain' te willen veroorzaken. We vragen hierbij dat de staatssecretaris de visies over 'braindrain' toetst aan wetenschappelijk onderzoek hierrond.⁹

De staatssecretaris zal ook meer inzetten op controle. Daartoe zal een nieuw KB worden opgesteld, waarin de mogelijkheid voorzien wordt om een bevel om het grondgebied te verlaten uit te reiken als een student onvoldoende studievoortgang maakt. Hoe zal de staatssecretaris de nodige proportionaliteit daarin waarborgen?

Hier maakt de beleidsnota ook melding van de omzetting van de Europese Richtlijn 2016/801¹⁰, die onder meer ingaat op au pair-statuten. De regering heeft in het regeerakkoord de afspraak gemaakt om de misbruiken en de uitbuiting van au pairs aan te pakken. Na de zesde staatshervorming is het onduidelijk wie bevoegd is voor het au pair statuut. Zijn het de gewesten (arbeidsmigratie), de Federale overheid (arbeidsreglementering) of de gemeenschappen (culturele jongerenuitwisseling) die bevoegd zijn? Zal de staatssecretaris de regio's samenbrengen om hier duidelijkheid in te scheppen? Zal hij van de gelegenheid gebruik maken om met de betrokken regio's het systeem te hervormen om de uitbuiting aan te pakken?

Arbeidsmigratie (2.3)

De staatssecretaris zal volop inzetten op het vereenvoudigen van de arbeidsmarkt voor zowel hooggeschoolde derdelanders als derdelanders met technische profielen voor knelpuntberoepen in ons land. De Verklaring van New York pleit voor het faciliteren van legale toegangskanalen voor alle 'skills levels'. We zijn dus blij te lezen dat de focus niet alleen ligt op hooggeschoolden, maar ook op technische profielen. De beleidsnota blijft echter vaag over hoe dit zal worden ingevuld. Er is alleen aandacht voor het omzetten van de betrokken Europese richtlijnen. Deze richtlijnen moesten al jaren geleden zijn omgezet door België. Wat de omzetting van de 'Single permit'-richtlijn betreft, hangt België momenteel een zware boete boven het hoofd.

⁹ Bijvoorbeeld: Papakonstantinou, M. A. 2017 [Groningen]: University of Groningen, SOM research school, Understanding the effects of human capital on economic growth, [http://www.rug.nl/research/portal/publications/understanding-the-effects-of-human-capital-on-economic-growth\(1a7a3d21-9001-4de3-8d84-788abdda98e7\).html](http://www.rug.nl/research/portal/publications/understanding-the-effects-of-human-capital-on-economic-growth(1a7a3d21-9001-4de3-8d84-788abdda98e7).html)

¹⁰ Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten

We verwijzen hier ook naar Richtlijn 2009/52/EG van 19 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen, omgezet bij de wet van 11 februari 2013. Die regelgeving voorziet onder meer in de bescherming van de uitbetaling van het nog verschuldigde loon (van derdelanders in onwettig verblijf). In het kader van die bescherming vragen we ons af of de regering nog zal overgaan tot de omzetting van artikel 13, vierde lid van die richtlijn? Dit artikel stelt dat de lidstaten de voorwaarden bepalen voor de afgifte van een verblijfsvergunning van beperkte duur – gekoppeld aan de lengte van de procedure ter invordering van het loon – wanneer de feiten gepaard gaan met een arbeidsgerelateerde uitbuiting of wanneer het de illegale tewerkstelling betreft van een minderjarige derdelander.

Zal het arbeidsmigratiebeleid dat de staatssecretaris voorstelt verder gaan dan een minimale omzetting van de EU-richtlijnen? Is het de bedoeling om samen met de competente regio's een arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen dat rekening houdt met de werkelijke noden op de arbeidsmarkt? Zal naast de noden van de Belgische arbeidsmarkt ook rekening worden gehouden met de noden van het land van oorsprong en met de doelstellingen van de arbeidsmigrant? We herhalen hierbij de aanbeveling van Myria, volgens dewelke 'België nood [heeft] aan een betere monitoring van de beroepen die worden ingevuld door arbeidsmigranten om te achterhalen in welke zin arbeidsmigranten de tekorten op de arbeidsmarkt kunnen invullen.'¹¹ Het is echter onduidelijk hoe deze intenties zich verder gaan concretiseren in samenspraak met de bevoegde overheden en de sociale partners.

EU-Migratie (2.4)

De beleidsnota zet sterk in op het aanpakken van misbruiken. Hierbij zet de staatssecretaris verder in op de bestaande samenwerking tussen de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: DVZ) en de Programmatorische federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie. DVZ zal nog samenwerkingsvormen opzetten met onder meer het kabinet van staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking, en de Directie-generaal Personen met een handicap. Die samenwerkingsvormen en controlebevoegdheden kunnen alleen uitgewerkt worden in lijn met geldende rechtsprincipes als bescherming van de privacy en democratische controle.

De staatssecretaris wil meer inzetten op controle van EU-burgers. Volgens de Europese Richtlijn 2004/38/EG zijn controles mogelijk: 'in specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig'. De koppeling van databanken met het oog op de controle van EU-burgers moet in lijn zijn met de voorwaarden vastgelegd in de Europese Richtlijn 2004/38/EG).

Regularisatie (2.5)

De staatssecretaris benadrukt dat hij een strikt regularisatiebeleid zal blijven hanteren. We vragen om permanente en heldere criteria voor regularisatie in de Vreemdelingenwet te verankeren. Deze moeten duidelijkheid scheppen voor migranten en de actoren die hen bijstaan zoals advocaten, hulpverleners, enz. Als de uitzonderlijke of humanitaire omstandigheden van een aanvrager buiten deze welbepaalde criteria vallen kan de advocaat een beoordeling vragen aan de Commissie van Advies voor Vreemdelingen op grond van artikel 32 van de Vreemdelingenwet. We verwachten dat de staatssecretaris het nodige doet om de effectieve samenroeping

¹¹ Myria, Migratie in cijfers en rechten 2016, p 189.

van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen voor bepaalde dossiers van humanitaire regularisatie terug te activeren. Op 2 december 2016 werd de samenstelling van een nieuwe commissie gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het engagement hiertoe mag niet louter een formaliteit zijn.

Migratiewetboek (2.6)

Wij zijn het eens met de nood aan een coherent Migratiewetboek. Maar voor zo'n belangrijke oefening is het noodzakelijk dat de regering diverse actoren consulteert, en niet alleen de administraties. Experts van het terrein, het middenveld, academici, de advocatuur en magistratuur moeten worden betrokken.

We lezen in de beleidsnota dat voor de hoofdstukken gezinshereniging, opvang, internationale bescherming, terugkeer en sancties ondertussen een eerste ontwerp is uitgeschreven. Het is echter niet duidelijk wie er bij het proces betrokken wordt, en welke experts de staatssecretaris heeft geconsulteerd.

Wij vragen ons af of de staatssecretaris voldoende tijd zal uittrekken voor een ernstig parlementair debat hierover, gezien de omvang van de oefening. We vragen ook dat hij het hele document eerst voorlegt aan een leescollege van juristen van verschillende universitaire instellingen en rechtsbijstandsdiensten.

3. ASIEL

De beleidsnota bevat een aantal positieve punten. Zo is er aandacht voor een betere bescherming van kwetsbare asielzoekers en verwijst de staatssecretaris naar het opnemen van het hoorrecht voor minderjarigen in asielprocedure.

We vinden in de beleidsnota ook een aantal punten terug die in de wetsontwerpen 2548 en 2549 zijn opgenomen, en die recent werden gestemd in het parlement. Bijvoorbeeld: de korte beroepstermijnen, die volgens ons het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel schenden. Het middenveld heeft zijn bezorgdheden bij de wetsontwerpen al overgemaakt aan het parlement.

We lezen in de beleidsnota dat het 'verder inperken van de niet-gecontroleerde asielinstroom' de absolute beleidsprioriteit is voor het komende politieke jaar. Die doelstelling vertaalt zich in een reeks beleidsmaatregelen die verder inzetten op het ontraden van asielzoekers om asiel aan te vragen in België.

Gerichte voorlichting per categorie van asielzoekers (3.2)

De staatssecretaris wil aangepaste informatie bieden per categorie asielzoekers. Asielzoekers die 'minder kans maken' op erkenning zouden dan andere informatie krijgen dan asielzoekers die 'meer kans maken'. Het spreekt voor zich dat informatie correct, volledig en objectief moet zijn. Het verspreiden van misleidende informatie, zoals het geval was in 2015-2016 mag zich niet opnieuw voordoen. Dit was onbehoorlijk bestuur dat het recht op asiel aantastte.¹² Misleidende informatie kan mensen die nood hebben aan bescherming ertoe brengen deze niet meer te durven aanvragen. De overheid moet aan elke asielzoeker correcte en dezelfde informatie geven. Het is namelijk het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (verder: CGVS) dat zich uitspreekt over de gegrondheid van een

¹² Vluchtelingenwerk Vlaanderen bracht in een rapport van 2016 in kaart hoe de staatssecretaris onvolledige en onjuiste informatie verspreidde aan bepaalde categorieën asielzoekers. Nu eens de Afghanen, dan weer de Irakezen. Voor meer informatie: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ceci n'est pas un demandeur d'asile, oktober 2016, p. 17 en verder <https://www.vluchtelingenwerk.be/publicaties/ceci-nest-pas-un-demandeur-dasile>

asielaanvraag. Ook voor landen waar statistisch minder kans bestaat op erkenning, kunnen mensen nog steeds in aanmerking komen om erkend te worden als vluchteling.

Versnelde procedures voor veilige landen (3.3) en meervoudige asielaanvragers (3.4.)

Onze organisaties ondersteunen geen procedures die jaren aanslepen, maar versnelde procedures kunnen een aantal procedurele waarborgen in het gedrang brengen. Gepakt in snelheid zullen sommige verzoekers om internationale bescherming zich niet degelijk kunnen voorbereiden en op die manier bescherming mislopen.

Veilige landen

Wij blijven ons verzetten tegen het gebruik van het concept 'veilige herkomstlanden'. Het is voor ons niet mogelijk om te bepalen dat een land veilig is voor al zijn inwoners. Alle asielzoekers, ongeacht hun nationaliteit, verdienen dezelfde behandeling binnen de asielprocedure. Wij vragen ons af welke landen op deze nieuwe lijst komen? Zal de staatssecretaris hierbij de adviezen van het CGVS respecteren?

Meervoudige asielaanvragers

Ook voor meervoudige asielaanvragen hamert de staatssecretaris op een snelle afhandeling. Dit om te vermijden dat er een (verlengd) opvangrecht zou zijn. DVZ engageert zich om de dossiers snel over te maken aan het CGVS. Maar daarnaast benadrukt de staatssecretaris dat hij ook aan de Commissaris-generaal zal vragen te voorzien in een snelle behandeling. Hij gaat er ook vanuit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: RvV) attent is voor 'dit probleem'.

Wij wijzen erop dat zowel het CGVS als de RvV onafhankelijke instanties zijn. Ze buigen zich over de grond van de asielaanvraag en zorgen ervoor dat iedere asielzoeker recht heeft op een kwalitatieve asielprocedure. Opvangcapaciteit van de overheid is geen element dat zij daarbij in overweging moeten nemen.

Daarnaast wijst de staatssecretaris erop dat hij een vergelijkende studie zal uitvoeren naar de behandeling van meervoudige asielaanvragen in het buitenland. Dit om na te gaan op welke vlakken de Belgische regelgeving nog aangepast kan worden. We wijzen erop dat het wetsontwerp 2548 al grote wijzigingen heeft aangebracht. We vragen ons dus af welke wijzigingen de staatssecretaris nog voor ogen heeft.

Focus op tijdelijke bescherming voor vluchtelingen (3.8)

De staatssecretaris zal gebruik maken van de mogelijkheid om een tijdelijke beschermingsstatus gedurende de eerste vijf jaar in te trekken als de situatie in het thuisland duurzaam verandert. Hij engageerde zich daar ook al voor in zijn vorige beleidsnota.

Wereldwijd blijft het aantal vluchtelingencrisissen die meer dan vijf jaar aanslepen, groeien. De meeste vluchtelingen die nu bescherming krijgen, zullen die waarschijnlijk nog lang nodig hebben. De tijdelijkheid zal dan ook vaak theoretisch blijven. Een tijdelijk statuut zorgt echter praktisch wel voor een extra drempel voor vlotte integratie van vluchtelingen.

Wij wijzen er ook op dat DVZ voor het intrekken van het verblijfsrecht en het afleveren van een bevel om het grondgebied te verlaten rekening moet houden met de mate van verankering van de vreemdeling in de samenleving (artikel 11 § 3 Vreemdelingenwet).

Intrekking beschermingsstatus wegens fraude of gevaar voor openbare orde (3.9)

Openbare orde en fraude

De staatssecretaris blijft ook inzetten op de intrekking van de beschermingsstatus in geval van fraude of gevaar voor de openbare orde. Het blijft onduidelijk wanneer er sprake is van een 'gevaar voor de openbare orde'.

Het is het CGVS dat beslist of de status al dan niet wordt ingetrokken, maar DVZ kan op basis van relevante informatie wel aan het CGVS vragen om te onderzoeken of de beschermingsstatus kan worden ingetrokken.

We wijzen erop dat het CGVS voor de meeste beslissingen tot intrekking van de internationale beschermingsstatus ook advies geeft over eventuele verwijdering.¹³ Op basis van dit advies zal DVZ de vreemdeling wel of niet kunnen repatriëren. In de praktijk heeft de overheid geen idee wat er moet gebeuren met mensen van wie de status werd ingetrokken, maar die niet gerepatriëerd kunnen worden omdat dit mogelijk strijdig is met het verbod op foltering of vernederende en onmenselijke behandeling of omdat ze geen documenten kunnen bekomen voor het betrokken land. Het verbod op foltering uit artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) is echter absoluut. Dit betekent dat ook personen die veroordeeld werden voor terrorisme of zware misdrijven, niet mogen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Het kan dus dat een persoon enerzijds geen beschermingsstatus meer geniet, en dus ook geen verblijf meer heeft, maar anderzijds mag en kan België hem niet terugsturen naar zijn land van herkomst omdat België anders het EVRM schendt. De beleidsnota gaat niet in op deze verblijfsvragen.

Fictieve minderjarigheid

De staatssecretaris vermeldt hier ook dat het aannemen van een fictieve minderjarigheid een vorm van asielmisbruik is. We wijzen erop dat de minderjarigheid op zich niet leidt tot de toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. Het CGVS houdt bij de behandeling van de asielaanvraag rekening met de bijzondere kwetsbaarheid van minderjarigen, en minderjarigen krijgen een aangepaste opvang. Maar alleen zij die hun thuisland ontvluchtten omwille van vervolging om één van de redenen uit het VN-Vluchtelingenverdrag zullen asiel krijgen. Minderjarigen die niet voldoen aan de voorwaarden, kunnen in België blijven tot zij de meerderjarigheid bereiken, maar moeten daarna het grondgebied verlaten.

De staatssecretaris lijkt te suggereren dat het opgeven van een leeftijd die niet overeenkomt met de leeftijdstest, kan leiden tot het intrekken van de status. Dit probleem stelt zich echter niet in de praktijk. De leeftijdsbepaling gaat de beslissing over de vluchtelingenstatus steeds vooraf. Een asielzoeker zal dus nooit erkend worden omwille van een 'fictieve minderjarigheid'. Een dergelijke suggestie leidt tot stigmatisering, maar heeft geen werkelijke betekenis.

Bovendien ligt de wetenschappelijke betrouwbaarheid van de leeftijdsbepalingen onder vuur. De Belgische autoriteiten bepalen de leeftijd aan de hand van radiografieën van tanden, pols en sleutelbeen. De Raad van Europa maande de lidstaten in september 2017¹⁴ nog aan om puur medische methodes te vervangen door

¹³ Dit advies is niet vereist: als er sprake is van bedrog tijdens de asielprocedure of als het gedrag van de persoon die beschermingsstatus gekregen heeft, er later op wijst dat zijn vermeende vrees nooit heeft bestaan.

¹⁴ Council of Europe, Age assessment of young migrants: child's best interests must be safeguarded, invasive methods avoided, 20 september 2017, <https://www.coe.int/en/web/children/-/age-assessment-of-young-migrants-child-s-best-interests-must-be-safeguarded-invasive-methods-avoid-3>

een meer betrouwbare holistische aanpak. Een zwaarwegende conclusie zoals fraude afleiden uit wetenschappelijk betwiste onderzoeksmethodes kan verregaande schade toebrengen.

Europees beleid (3.1.4.)

Deals met derde landen

Op Europees vlak wil de staatssecretaris dat ons land meer meewerkt aan deals zoals de EU-Turkije deal. Dit betekent dat mensen teruggestuurd kunnen worden naar landen die geen garantie op bescherming kunnen bieden, en waar hun mensenrechten dus geschonden kunnen worden. We wijzen op de verplichting van de Belgische staat om mensen niet terug te sturen naar landen waar ze het risico lopen op een vernederende of onmenselijke behandeling, of naar een staat waarin de betrokkene het risico loopt te worden uitgezet naar de vervolgende staat (zogenaamde ketting-refoulement).

De beleidsnota stelt ook dat de inspanningen om de Libische kustwacht te ondersteunen moeten worden verdergezet. Die EU ondersteuning gaat in tegen het non-refoulement-principe zoals vastgelegd in het VN-Vluchtelingenverdrag en het verbod op push-backs. Door de Libische kustwacht te financieren ondersteunt de EU de Libische autoriteiten zodat ze vluchtelingen en andere migranten kunnen onderscheppen en terugsturen naar het Libische vasteland. De kustwacht brengt mensen terug naar detentiecentra met een dramatische reputatie op vlak van mensenrechten. Talloze rapporten van de VN, mensenrechtenorganisaties en ngo's tonen dat aan. Welke garanties heeft de staatssecretaris dat deze ondersteuning geen bijdrage levert aan schendingen van de mensenrechten in Libië?

Overeenkomsten met derde landen mogen ontwikkelingshulp niet afhankelijk stellen van migratiedoeleinden en geen bepalingen bevatten die de Europese verantwoordelijkheid voor het opvangen en beschermen van asielzoekers afschuiven op derde landen.

Relocatie

Een permanent relocatiemechanisme (eerlijke spreiding van vluchtelingen over alle Europese landen) is volgens de nota uit den boze. Dit zou enkel kunnen in crisissituaties. Is dit het Belgische standpunt waarmee België naar de Europese onderhandelingstafel trekt, of is dat enkel de visie van de staatssecretaris? Waar blijft de wil om onze verantwoordelijkheid binnen de EU op te nemen? Een 'ad hoc mechanisme' voor crisissituaties is onverzoenbaar met het voorstel van het Europees Parlement, dat bijzondere aandacht geeft aan de individuele situatie van asielzoekers en al bestaande banden met een lidstaat.

Hervestiging

Het is positief dat er in de nota sprake blijft van de hervestiging van vluchtelingen. Er is sprake van 1.150 vluchtelingen, vooral Syrische vluchtelingen. Zijn daarin ook de personen begrepen die een humanitair visum ontvangen? En de vluchtelingen die in het kader van de EU-Turkije-deal worden hervestigd?

We hopen dat de regering het hervestigingsaantal nog aanzienlijk zal optrekken en deze engagementen structureel zal vastleggen voor de volgende jaren. Daarnaast

vragen wij ook blijvende aandacht voor de vaak vergeten vluchtelingencrisissen in Afrikaanse landen.¹⁵

Veilige en legale toegang

De huidige visie gaat aan de realiteit voorbij: 84% van de vluchtelingen wereldwijd verblijft nu al binnen de eigen regio.¹⁶ Vaak in mensonwaardige omstandigheden, in landen die vaak zelf te kampen hebben met conflicten of politieke instabiliteit. Dat de opvang in die regio versterkt moet worden, is een feit. Het is dan ook positief dat de staatssecretaris wil inzetten op een drastische verbetering van de opvangomstandigheden in de buitenlandse regio's waar veel vluchtelingen worden opgevangen.

We herinneren aan de in september 2016 genomen engagementen bij de top van de Verenigde Naties (Verklaring van New York). Daar was de afspraak dat internationale samenwerking de komende jaren moet leiden tot méér veilige toegang, en méér gedeelde verantwoordelijkheid. We vinden in deze beleidsnota echter nauwelijks maatregelen terug die een veilige en legale toegang mogelijk maken voor personen die nood hebben aan bescherming.

4. OPVANG

Afbouw (4.1)

De staatssecretaris wil in de toekomst nog meer opvangplaatsen afbouwen. In de loop van 2016 en 2017 werden al 10.000 plaatsen afgebouwd ten opzichte van het jaar 2015, waarin de opvangcapaciteit tijdelijk een exponentiële groei kende. De staatssecretaris verwacht de komende maanden een verdere daling van de instroom van asielzoekers en dus van het aantal personen dat moet worden opgevangen.

Wij menen dat voorzichtigheid hierbij geboden is, omdat de conflicten die mee de verhoogde instroom in 2015 veroorzaakten allesbehalve zijn opgelost. We herinneren eraan dat er net voor de toegenomen instroom in 2015 ook een afbouw aan de gang was. Hierdoor moesten in de zomer van 2015 in allerijl opnieuw plaatsen geopend worden, met alle gevolgen van dien (nieuw en onervaren personeel terwijl net voordien heel wat personeel zijn ontslag had gekregen, verlies van expertise en langdurige inzet van noodopvang zoals tentenkampen en loodsen). Bovendien zou 'het overschot' aan beschikbare opvangplaatsen de mogelijkheid kunnen creëren om meer mensen via hervestiging of relocatie op te vangen. Of een antwoord te bieden aan de problematiek van de uitstroom waarbij mensen die een positieve beslissing hebben gekregen een eigen woning moeten vinden. Zij moeten nu binnen de twee maanden de opvang verlaten, wat in vele gevallen niet realistisch blijkt.

Bovendien willen we erop wijzen dat nog steeds heel wat asielzoekers geen opvang krijgen en op straat terechtkomen wanneer zij een meervoudige asielaanvraag doen. Ook mensen die nadien alsnog een positieve beslissing krijgen. Tot voor kort motiveerde Fedasil de beslissingen over het weigeren van opvang niet individueel. Fedasil gaf niet weer waarom het oordeelde dat de asielzoeker louter en alleen omwille van het verlengen van de opvang een asielaanvraag indiende. Nochtans vereist de

¹⁵ Zie ook: 11.11.11 ism Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Oxfam België en Caritas International, Veilige routes voor mensen op de vlucht nood aan meer hervestiging, Oktober 2017, beschikbaar op: <https://www.vluchtelingenwerk.be/nieuws/nieuwe-beleidsnota-asiel-en-migratie-bouwt-rechten-verder-af>

¹⁶ <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

Opvangwet een individuele motivering.¹⁷ Hoewel we merken dat Fedasil sinds kort meer aandacht heeft voor een individuele motivering, schieten deze beslissingen nog altijd tekort. Zo onderzoekt Fedasil nog steeds niet op structurele wijze de kwetsbaarheden en de individuele redenen voor de nieuwe asielaanvraag, en vertrekt het nog steeds vanuit de veronderstelling dat er sprake is van misbruik. Fedasil gebruikt de tijd die verlopen is tussen de geweigerde eerste asielaanvraag en de nieuwe asielaanvraag bijvoorbeeld als enige reden om te concluderen dat er sprake is van misbruik. Terwijl Fedasil geen rekening houdt met de aanwezigheid van nieuwe elementen en met kwetsbare profielen, zoals de aanwezigheid van minderjarige kinderen. Recent moest de Federale Ombudsman opnieuw tussenkomen toen een gezin met minderjarige kinderen op straat stond.¹⁸ We menen dan ook dat deze aanpak dringend bijstelling nodig heeft. De beleidsnota maakt geen enkele melding van hoe de individuele motivering verbeterd kan worden, om te vermijden dat kwetsbare asielzoekers die effectief redenen hebben om een nieuwe asielaanvraag in te dienen op straat terecht komen.

De staatssecretaris lijkt in de beleidsnota dus volledig voorbij te gaan aan deze problematieken, wanneer hij zegt dat er meer opvang ter beschikking is dan nodig.

De staatssecretaris stelt dat het nieuwe opvangmodel goed werkt. We hopen echter dat de staatssecretaris een evaluatie van het nieuwe opvangmodel zal maken. Er zijn namelijk signalen uit het werkveld dat het nieuwe opvangmodel het afgelopen jaar een aantal belangrijke knelpunten kent. Daarnaast is het wenselijk dat alle opvangfaciliteiten regelmatig doorgelicht worden in het kader van een kwaliteitsonderzoek van het aanbod bed, bad, brood en begeleiding.

Wij juichen toe dat de staatssecretaris aandacht heeft voor een goede verhouding tussen individuele en collectieve plaatsen, maar vrezen ook dat een verdere toepassing van het opvangmodel vooral de focus zal leggen op het open houden van grote collectieve centra. Er zijn ook geen concrete cijfers ter beschikking over hoeveel plaatsen dienen te worden afgebouwd, en hoeveel bufferplaatsen zullen worden voorzien. Wij pleiten voor duidelijke en publieke kwaliteitscriteria alvorens over te gaan tot afbouw.

Kleinschalige opvang moet voorrang krijgen omdat zij de autonomie en het welzijn van de bewoners, en dus ook de veiligheid die de staatssecretaris zo benadrukt, ten goede komt. Ook de mogelijkheden tot contact met de omgeving, de bereikbaarheid van (vrijwilligers)werk en opleidingen en de aangepastheid aan kwetsbare profielen moeten doorwegen.¹⁹ Het is positief dat de beleidsnota ervan uitgaat dat opvang van de meest kwetsbaren door ngo's gebeurt. Graag hadden we hier concrete cijfers over gezien. Momenteel is de opvang door ngo's zeer sterk afgebouwd. Plant de staatssecretaris de opening van nieuwe plaatsen? Tot slot betekent een afbouw steeds een breuk in school, taal, opleidingen, werk, medische zorgen en sociaal netwerk van de asielzoekers die hierdoor dienen te verhuizen. Daarom pleiten wij ervoor om in ieder geval geen opvangplaatsen af te bouwen die bezet zijn.²⁰

¹⁷ Zie ook: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Beleidsnota opvang meervoudige asielaanvragen <https://www.vluchtelingenwerk.be/publicaties/nota-opvang-bij-meervoudige-asielaanvragen-in-belgi-niet-conform-de-wet>

¹⁸ Zie: Orbit, Fedasil zet asielzoekersgezin eerst op straat en herziet na veertien dagen foute beslissing, persbericht 20/11/2017, <http://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2017/11/Fedasilopvangrespectkinderrechten20112017defzend.pdf>

¹⁹ Zie ook: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, kwaliteitsvolle opvang en begeleiding voor asielzoekers in België, https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/2017_-_nota_kwaliteitsopvang.pdf

²⁰ Zie ook: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Sluiting opvang voor kwetsbare asielzoekers: politieke beslissing met onmenselijke gevolgen, persbericht van 8 juni 2017, <https://www.vluchtelingenwerk.be/persbericht-mensenzijingeenconservern>

De beleidsnota herleidt de begeleiding door de LOI's tot de laatste uitstroomfase. Dit is volgens ons een gemiste kans omdat LOI's jarenlang expertise hebben opgebouwd in de begeleiding van asielzoekers. Bovendien verdwijnt op deze manier het enorme potentieel aan lokale netwerken rond deze kleinschalige opvang. LOI's moeten volgens ons terug een volwaardige opvangpartner worden en hun rol veel vroeger in de procedure terugkrijgen.

Nieuw aanmeldcentrum Neder-Over-Heembeek (4.2.)

De staatssecretaris spreekt over een aanmeldcentrum dat zou dienen als enige aanmeldpunt voor personen die asiel willen aanvragen in België. Betekent dit dat de preregistratie zou behouden blijven? Wat verstaat de staatssecretaris onder mensen die asiel 'willen' aanvragen? Hoe valt dit te rijmen met de net gestemde wetsontwerpen die een onderscheid maken tussen het doen en indienen van de asielaanvraag?

Wij vrezen dat er door alle nieuw aangekomen asielzoekers te groeperen in één groot centrum opnieuw toestanden kunnen ontstaan zoals in de noodopvangcentra ten tijde van de verhoogde instroom in 2015. Die waren niet in overeenstemming met de omstandigheden en rechten die de Opvangwet en de Opvangrichtlijn voorschrijven. Hoe zal men komen tot een goede toewijzing aan een andere, aangepaste opvangplaats? Zal de doorstroom vlot verlopen? Een centrum van 750 plaatsen is een heel groot centrum. Dat zal ingrijpende gevolgen hebben voor de veiligheid en privacy van de bewoners.

We willen erop wijzen dat een asielzoeker volgens de Opvangrichtlijn en de Opvangwet al van bij het opstarten van de asielaanvraag recht heeft op opvang. Dat begrip is veel ruimer dan de basisnoodopvang die het aanmeldcentrum biedt. De grootschaligheid laat het volgens ons niet toe om de noden en kwetsbaarheden van asielzoekers op een rustige en correcte wijze te evalueren. Bovendien geven de bewoordingen van de staatssecretaris de indruk dat dit een extra drempel moet betekenen, vooral voor mensen die volgens de beleidsnota minder 'procedurele perspectieven' hebben. Hoe kan daar in deze fase correct over worden geoordeeld wanneer het CGVS de instantie is die moet oordelen over de gegrondheid van de asielaanvragen.

Toeleiding naar werk (4.6)

De staatssecretaris ziet arbeid als het beste middel tot integratie (4.6). In de nota spreekt de staatssecretaris over een samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse arbeidsbemiddelingsdienst VDAB en de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling Actiris. Het gaat eigenlijk om een akkoord met VDAB en de Waalse overheidsdienst voor werk en opleiding FOREM. Met Actiris lopen de onderhandelingen nog. Dat zo'n samenwerkingsverband er zou komen is een goede zaak, maar het ontbreekt de nota aan elke inhoud en duidelijkheid daarover. Integratie door werk is de insteek van de nieuwe beleidsaanpak van VDAB, waarbij taal ondergeschikt is aan activering naar werk. Ook Actiris hanteert die aanpak. Maar net zoals bij de uitdagingen rond wonen, is er een multi-actor-aanpak en multi-level-aanpak nodig. Niet alleen het Agentschap Integratie en Inburgering, VDAB en Actiris spelen een rol in de link tussen oriëntatie en reële toekomsttrajecten naar werk. Ook sociale organisaties en vrijwilligersorganisaties die in de praktijk de begeleiding naar werk doen spelen een belangrijke rol. Er is, naast de nood aan afstemming, ook reële financiële steun en organisatorische ondersteuning en omkadering nodig om mensen concreet naar werk te begeleiden. Het ontbreekt VDAB aan middelen om hier een coördinerende rol op te nemen en dat basiswerk te omkaderen en/of op te nemen. De inhoud van de samenwerkingsprotocollen is daarom essentieel.

5. TERUGKEER EN DETENTIE

Vrijwillige terugkeer (5.2)

In het regeerakkoord van 2014 engageerde de regering zich tot een evaluatie van een kwaliteitsvol, humaan en duurzaam terugkeerbeleid. Een dergelijke evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.²¹

Meer plaatsen in gesloten centra (5.3.2)

De staatssecretaris blijft ook verder inzetten op de uitbouw van de gesloten centra. Hij wil het aantal plaatsen in de gesloten centra in de komende jaren bijna verdubbelen van 583 plaatsen naar 1066 plaatsen.

In de wetsontwerpen 2548 en 2549 die net gestemd zijn is er sprake van een KB dat alternatieven voor detentie zou uitwerken ('minder dwingende maatregelen'). Ook in de Commissie Binnenlandse Zaken van 25 oktober 2017 engageerde de staatssecretaris zich tot het uitwerken van zo'n KB. In de beleidsnota is daar echter niets over terug te vinden. Het middenveld hoopt betrokken te worden in het uitwerken van dit KB.

Wij zijn van oordeel dat er bij gebrek aan inwerkingtreding van dit KB wettelijk geen detentie kan worden opgelegd, want detentie vormt dan niet het 'uiterste middel' zoals de wet eist. Detentie is maar mogelijk als de vasthouding evenredig is en er geen andere, minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden toegepast. Die minder dwingende maatregelen moeten nog per KB worden uitgewerkt.

Opsluiting van gezinnen met kinderen (5.3.2)

In januari 2018 zullen de familie units in het gesloten centrum 127 bis worden geopend. Kinderen zullen dus opnieuw kunnen worden opgesloten. Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind oordeelt dat detentie van kinderen hun fundamentele rechten schendt. Enkele maanden geleden trokken het Platform Kinderen op de vlucht, UNICEF België, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Caritas International en JRS Belgium al aan de alarmbel. Ze lanceerden de campagne 'Een kind sluit je niet op. Punt'. Ondertussen hebben al meer dan 100 organisaties in België, zich uitgesproken tegen de detentie van kinderen.

Woonplaatsbetreding (5.3.5)

De staatssecretaris verwijst in de beleidsnota naar een nieuw wetsontwerp dat hij ter goedkeuring zal voorleggen aan de Kamer. Dit ontwerp zou de mogelijkheid regelen voor de politie om de woonst, mits machtiging door de onderzoeksrechter, te betreden wanneer een persoon zich in onwettig verblijf bevindt. We wijzen erop dat een wet nooit de waarborgen rond de onschendbaarheid van de woning uit artikel 15 van de Grondwet en artikel 8 EVRM terzijde kan schuiven.

Aanpak transitmigratie (5.3.4.)

We zijn blij te lezen dat de staatssecretaris inzet op het correct informeren van nieuw aangekomen migranten in ons land met een nieuwe flyer die uitgaat van DVZ-Fedasil-UNHCR (de VN-vluchtelingenorganisatie).

²¹ Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 158 (punt 7.4).

Om een Belgisch Calais te vermijden, blijven wij vragen om een onthaal- en oriëntatiecentrum voor migranten op te richten²², waar ook permanente juridische bijstand wordt verleend, en mensen een geïnformeerde beslissing kunnen maken op basis van objectieve informatie.

Maximaal inzetten op controle van identiteit en nationaliteit (5.3.9.)

In het komende politieke jaar zal volop ingezet worden op nog meer identificatieakkoorden. De staatssecretaris verwijst hierbij naar de Soedanese identificatiemissies. We hopen dat de staatssecretaris altijd voldoende oog heeft voor de beschermingsnoden en mensenrechten van de betrokken personen. Zo hadden wij ernstige bezorgdheden bij de Soedanese ID-missies. Het delen van individuele informatie van potentiële asielzoekers met de Soedanese overheid, die verantwoordelijk is voor ernstige mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal humanitair recht, verhoogde het risico dat de personen in kwestie, en mogelijk ook hun familie, het slachtoffer worden van ernstige mensenrechtenschendingen bij een eventuele terugkeer.

Terugname-akkoorden

De nota verwijst op meerdere plaatsen naar het afsluiten van terugname-akkoorden. Wij vragen openbaarheid van bestuur en inzage in de akkoorden. Wij menen bovendien dat het afsluiten van een akkoord telkens het voorwerp moet uitmaken van een grondig parlementair debat.

²² Zie ook: Migratiecoalitie maant regering aan werk te maken van migratiecentra, 24 oktober 2017, <https://www.orbitvzw.be/migratiecoalitie-maant-regering-aan-werk-te-maken-van-migratiecentra/>