



Bevraging Migratiewetboek: Inbreng Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Vluchtelingenwerk Vlaanderen werd door de commissie belast met de voorbereiding van de invoering van een Migratiewetboek gevraagd om inzichten te leveren over de sterktes en zwaktes van de huidige federale verblijfs- en opvangregelgeving, en over de opportuniteiten tot verbetering die kunnen bijdragen tot een meer efficiënte toepassing ervan. Deze bevraging moet het mogelijk maken om de contouren te schetsen van structurele aanpassingen aan de reglementering die nodig zijn om de rechtszekerheid, congruentie en leesbaarheid te verbeteren. Vluchtelingenwerk Vlaanderen gaat graag in op deze uitnodiging, en formuleert in deze nota haar inbreng voor dit belangrijke codificatiewerk.

INLEIDING: AFBAKENING EN DUIDING VAN DE INBRENG VAN VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN

Gezien de ruime aard van deze bevraging en het grote aantal geconsulteerde actoren, bakenen we onze inbreng af op basis van onze expertise door te focussen op mensen op de vlucht.¹ Dit betekent dat volg- en arbeidsmigratie in deze nota niet of slechts zijdelings aan bod komen.

De **focus op beschermingsnood** is voor ons een evidentie. Vluchten uit precaire situaties en hiertegen bescherming kunnen aanvragen zijn fundamentele rechten. Daarom vragen wij dat België op grond van een combinatie van internationaal humanitair recht, Europese rechtsregels en de Belgische nationale rechtsorde, de verantwoordelijkheid opneemt om bescherming te bieden aan mensen die hun land zijn ontvlucht omwille van een bedreiging van hun leven, vrijheid of hun menselijke waardigheid. Deze bescherming mag zich niet beperken tot het behoeden van mensen voor onmiddellijk levensgevaar: het gaat erom mensen opnieuw de kans te geven een **waardig leven, een duurzaam toekomstperspectief** uit te bouwen.² Wie aanklopt met een beschermingsvraag is ook hiernaar op zoek: een manier om een leven te leiden in rust, veiligheid en waardigheid.

Op die manier ontstaat een fragiele verhouding tussen overheid en mensen die bescherming zoeken, waarin sprake is van een uitgesproken eenzijdige machtsverhouding. Aan de ene kant is er de verzoeker om bescherming, die er vaak al een lange en kostelijke weg op heeft zitten en van wie verwacht wordt zijn/haar/x volledige lot en levensverhaal uit handen te geven; aan de andere kant de overheid, die beslist over de toekomst van de verzoeker. Krijgt die de kans om hier in veiligheid een nieuw leven uit te bouwen of wordt de bescherming geweigerd en moet hij/zij/x terugkeren? Wanneer je als democratische overheid zo'n verstreckende macht hebt over het leven van een individu, dan brengt dat de plicht met zich mee om die macht met alle nodige zorg en voorzichtigheid uit te oefenen.

In een ideale beschermingsprocedure wordt de overheid een partner die samen met de verzoeker om bescherming grondig en transparant op zoek gaat naar het waar en hoe deze in veiligheid een duurzame toekomst uit kan bouwen. Het huidige procedurele kader staat hier evenwel mijlenver vanaf.

¹ In het kader van deze nota verstaan we onder "mensen op de vlucht": mensen die zich, om een brede waaier van redenen, genoodzaakt zien hun regio van herkomst of verblijf te ontvluchten.

² Zie definitie "protection" van UNHCR: 'A concept that encompasses all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of human rights, refugee and international humanitarian law. Protection involves creating an environment conducive to respect for human beings, preventing and/or alleviating the immediate effects of a specific pattern of abuse, and restoring dignified conditions of life through reparation, restitution and rehabilitation.' UNHCR, Master Glossary of Terms (rev. 1), juni 2006, <http://www.unhcr.org/refworld>.

Vanuit die vaststelling **pleiten wij in de voorliggende nota voor een grondige hertekening van de verblijfsprocedures voor mensen op de vlucht**. De voorgenomen herziening van de Vreemdelingenwet en samenstelling van een Migratiewetboek is de uitgelezen kans om werk te maken van een beschermingssysteem dat de vraag naar de beschermingsnood van verzoekers centraal stelt en tegemoet komt aan tal van knelpunten waartoe het huidige systeem aanleiding geeft. Vanuit dit opzicht vragen we dat België inzet op meer veilige en legale toegangswegen voor mensen met nood aan bescherming (*vraag 2*). Een menselijke procedure is maar die naam waardig als mensen op de vlucht er daadwerkelijk toegang toe hebben. Aansluitend hierop stellen we een beschermingsprocedure voor die mensen op de vlucht kunnen starten na hun aankomst in België en waarbinnen de beschermingsnood van deze mensen op een omvattende manier onderzocht wordt (*vraag 2*).

Met oog op de overzichtelijkheid hebben we onze nota gestructureerd op basis van de vragen die ons door de expertencommissie werden bezorgd. Zoals de commissie bij de verspreiding van zijn oproep reeds aangaf, sluiten niet alle thema's en vragen aan bij ons focusdomein en zullen daarom niet alle vragen (uitgebreid) beantwoord worden.

VRAAG 1: ALGEMENE INHOUD EN STRUCTUUR MIGRATIEWETBOEK

Hoe kunnen de verblijfs- en opvangwetgeving worden geformuleerd met het oog op een grotere congruentie, leesbaarheid en eenvoud?

- *Welke onderwerpen moeten in het ontwerp van codificatie worden opgenomen?*
 - o *In welke mate moet het aan te nemen Migratiewetboek de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen (wet van 15 december 1980) en betreffende de opvang van asielzoekers (wet van 12 januari 2007) in een eengemaakt wetboek integreren en/of behouden?*
 - o *In welke mate is het wenselijk om, met het oog op de regulering van het geheel van de normen waarvan u denkt dat ze onder het aan te nemen Migratiewetboek moeten vallen, gebruik te maken van een wet in formele zin? Welke aspecten zouden, volgens u, het voorwerp kunnen uitmaken van koninklijke besluiten of van rondzendbrieven?*
- *Hoe zou het aan te nemen Migratiewetboek in zijn formulering moeten omgaan met de relatie met andere pertinente normen van internationaal en Europees recht, en andere pertinente Belgische wetgeving, decreten en ordonnanties?*
- *Van welke juridische concepten zou de betekenis moeten worden gepreciseerd in een unieke en transversale definitie die een uniforme toepassing doorheen het aan te nemen Migratiewetboek verdient?*
- *Welke structuur zou het aan te nemen Migratiewetboek moeten krijgen?*

Vanuit de eerder aangegeven afbakening van de huidige nota tot de bescherming van mensen op de vlucht, beperken we ons bij deze eerste algemene vraag tot de volgende aanbevelingen:

- De codificatie van Migratiewetboek biedt de kans om minstens de Vreemdelingenwet, de Opvangwet en nationaliteitswetgeving samen te voegen in een wetboek, zodat deze op elkaar afgestemd worden en gemakkelijk terug te vinden zijn.
- Het is noodzakelijk om bescherming een centrale plaats te geven binnen het aan te nemen Migratiewetboek. Vluchtelingenwerk Vlaanderen verwacht van België een **ambitieuw beschermingsbeleid**. Een beschermingsbeleid waarmee de Belgische staat een voortrekkersrol kan spelen binnen de Europese Unie en de wereld. Staatssecretaris Mahdi gaf terecht aan in zijn beleidsverklaring dat "ons land zich juridisch [heeft] verbonden om internationale rechten van vluchtelingen en migranten te respecteren en te beschermen, mede omdat ze uiting geven aan een morele plicht en de menselijke waardigheid".³ Daarom is het voor ons niet voldoende om zich louter te tevreden te stellen met een minimale invulling van internationale en Europese regelgeving. In het kader van menselijke waardigheid en solidariteit, verwacht Vluchtelingenwerk Vlaanderen dat het Belgische beschermingsbeleid –waar mogelijk- verder gaat dan wat er minimaal verwacht wordt. Hanteer een **eerlijk en menselijk beschermingsbeleid**, dat gestructureerd genoeg is om mensen hun nood aan bescherming op een duurzame manier te onderzoeken. Maar hanteer ook een beleid dat flexibel is, zodat bescherming kan verleend worden aan mensen die zich in uiterst precaire situaties bevinden maar volgens de letter van de wet niet in aanmerking komen voor bescherming.

³ Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, Asiel en Migratie en Nationale Loterij: algemene beleidsnota, 4 november 2020, [hier](#) raadpleegbaar.

- De beschermingsprocedure voor mensen op de vlucht moet in functie staan van het doel ervan, m.n. de zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief. Een kwaliteitsvolle begeleiding van verzoekers om bescherming is hier inherent mee verbonden. Om deze kwaliteit te garanderen, is de **leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het aan te nemen Migratiewetboek voor niet-juridische professionals, zowel wat betreft de inhoud als wat betreft de structuur**, cruciaal. Op deze manier kunnen zij mensen op de vlucht informeren en begeleiden in hun zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief. Dit komt op zijn beurt het vertrouwen en inzicht in de procedure ten goede.
- Het concept “hoger belang van het kind” dient goed goed omljnd, en vervolgens transversaal verankerd te worden in het Migratiewetboek. Deze verankering moet alle actoren verplichten om in beslissing die kinderen (direct of indirect) betreft, het belang van het kind in overweging te nemen (zie ook onder *vraag 6*)
- Wat specifiek de **structuur van de te hervormen Vreemdelingenwet m.b.t. mensen op de vlucht** betreft, hebben we de volgende structuur voor ogen voor de regelgeving:
 - 1- Veilige en legale toegangswegen voor mensen met een beschermingsnood in derde landen
 - 2- Een eengemaakte beschermingsprocedure in België
 - 3- Een eengemaakte beroepsprocedure

De gehanteerde structuur dient ook hier weer in functie van de leesbaarheid en hanteerbaarheid van de regelgeving te staan. Een structuur die op een eenvoudige manier de volgorde van de procedures volgt, draagt hiertoe bij.

Inhoudelijk worden deze onderdelen verder in deze nota uitgewerkt onder *vragen 2 en 3*.

VRAAG 2: AANPASSINGEN VAN DE BESTUURLIJKE PROCEDURES

Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot meer eenvoud, efficiëntie, coherentie en rechtszekerheid in de bestuurlijke procedures, mede gelet op de rol van de bestuurlijke actoren en van private personen? (Bij uw suggesties, gelieve relevante procedures en actoren aan te duiden)

- *Hoe zou de samenloop van de verschillende verblijfsprocedures en gerelateerde procedures (opvang, terugkeer...) en van de daarmee samenhangende beslissingen kunnen worden geregeld om de algemene congruentie van de wetgeving, de rechtszekerheid en het voorkomen van oneigenlijk gebruik van deze procedures te garanderen?*
- *Welke rol zouden de verschillende besturen (federale, gewestelijke, gemeenschaps- en lokale besturen) en private actoren (werkgevers, instellingen van hoger onderwijs, vervoersmaatschappijen...) kunnen vertolken, om de algemene congruentie en de rechtszekerheid te bewaren in de implementatie van de verblijfs- en gerelateerde procedures?*
- *Op welke wijze kan de deelname van de rechtszoekenden aan de procedure, bijvoorbeeld via de bewijslast, het hoorrecht of de samenstelling van een elektronisch dossier, bijdragen tot de zorgvuldige besluitvorming en rechtszekerheid in de implementatie van de relevante verblijfs- en gerelateerde procedures?*

Zoals aangekondigd pleiten wij in de voorliggende nota voor een grondige hertekening van het beschermingssysteem voor mensen op de vlucht. Die grondige hertekening dringt zich op n.a.v. de vaststelling van verschillende fundamentele knelpunten die het huidige systeem met zich meebrengt:

- In de eerste plaats kenmerkt de huidige Vreemdelingenwet zich door een **veelheid aan beschermingsprocedures**, die parallel van elkaar opgestart kunnen/moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan de procedure om internationale bescherming (art. 48 e.v. Vw.), de NBMV-procedure (art. 61/14 e.v. Vw.), de medische regularisatieprocedure (art. 9ter Vw.), de humanitaire regularisatieprocedures (art. 9bis Vw.), de procedure voor slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel (art. 61/2 e.v. Vw.)... Dit leidt ertoe dat verzoekers achtereenvolgens verschillende procedures opstarten en de complexiteit van hun migratieverhaal artificieel opgesplitst wordt. Concreet bevinden verzoekers om bescherming zich vaak jarenlang in een doolhof aan verschillende lopende en afgesloten procedures. Een kluwen aan procedures dat vaak **jarenlang aansleept** en waar uiteindelijk zelfs de autoriteiten zelf en gespecialiseerde advocaten soms nog kop noch staart aan kunnen krijgen.

- Daarnaast krijgen verzoekers om bescherming binnen het huidige procedurele kader vaak **geen duidelijk antwoord op hun centrale vraag naar een duurzaam toekomstperspectief**:
- Ofwel omdat verzoeken afgeblokt worden voordat iemand zich ten gronde over die vraag kan buigen: denk aan de vereiste om via buitengewone omstandigheden aan te kunnen tonen waarom een verzoek niet vanuit het land van herkomst ingediend kon worden (art. 9bis Vw. of art.12bis Vw.), dublinteugkeerbeslissingen naar landen waarvan is aangetoond dat mensen met een beschermingsstatuut er geen integratieperspectieven hebben, enz.
- Ofwel omdat verzoeken zeer lang in een 'ontvankelijkheidsfase' blijven hangen, zonder duidelijk perspectief op een duurzame oplossing: denk aan 9ter-procedures die in de ontvankelijkheidsfase blijven hangen in afwachting van een wijziging van de gezondheidstoestand van de verzoeker, NBMV-procedures waar minderjarigen op hun 18^{de} nog geen definitieve beslissing kregen, of constant wijzigend beleid inzake internationale bescherming voor regio's die al jarenlang structureel instabiel zijn (Oost-Afghanistan / Gaza / Mogadishu).

Dit vertrouwen en inzicht in de procedure is niet alleen belangrijk om verzoekers op een efficiënte manier de bescherming te kunnen bieden waar ze nood aan hebben. Het speelt ook een essentiële rol om het gesprek rond begeleide terugkeer op een constructieve manier te kunnen opstarten⁴. Pas wanneer iemand begrijpt waarom verblijf niet mogelijk en het gevoel heeft dat alle opties hiertoe grondig onderzocht zijn, zal terugkeercoaching vruchten afwerpen.⁵ De cijfers weerspiegelen dit. De discrepantie tussen het aantal afgeleverde bevelen het grondgebied te verlaten en het aantal mensen dat effectief en duurzaam reïntegreert in hun land van herkomst is bijzonder hoog in België.

- Tot slot leidt het huidige procedurele kader ook tot 'protection gaps' wanneer het om de bescherming tegen refolement gaat van mensen die zich niet ingeschreven hebben in een beschermingsprocedure. Dit werd ook vastgesteld door het CGVS in de nasleep van de Soedan-affaire⁶. De huidige 'constructie' die gebruik maakt van impliciete asielaanvragen biedt volgens Myria evenmin de nodige garanties op effectieve rechtsbescherming. Ook een systematische toetsing van het hoger belang van het kind voorafgaand aan de afgifte van een bevel het grondgebied te verlaten ontbreekt.

Om aan al deze knelpunten tegemoet te komen, stelt Vluchtelingenwerk Vlaanderen in het kader van de codificatie-oefening en de herziening van de Vreemdelingenwet een omvattend beschermingsmodel voor, dat vertrekt vanuit de ontwikkeling van **meer en betere veilige en legale toegangswegen naar België voor personen met een beschermingsnood** (zie 2.1.) en dat vervolgens voorziet in een **eengemaakte beschermingsprocedure** waarin de beschermingsnoden van mensen op de vlucht op een omvattende manier ambtshalve worden onderzocht (zie 2.2.).

2.1. STRUCTURELE AANPASSING 1: MEER EN BETERE VEILIGE EN LEGALE TOEGANGSWEGEN

De huidige Vreemdelingenwet voorziet te weinig mogelijkheden voor mensen op de vlucht om op een veilige en legale manier naar België te komen. Daarnaast bevatten de bestaande toegangswegen verschillende obstakels en zijn de visumprocedures niet aangepast aan de situatie van mensen op de vlucht. Dit duwt talloze mensen in de handen van mensensmokkelaars en -handelaars. Een systeem dat inzet op **veilige en legale toegangswegen** is belangrijk in de strijd tegen mensensmokkel. Daarnaast is het een belangrijke manier om bescherming te bieden aan mensen met een verhoogde kwetsbaarheid. Gekoppeld aan ons voorstel voor een eengemaakte beschermingsprocedure leidt dit alles bovendien tot efficiëntere en minder belaste procedures in België. Vluchtelingenwerk Vlaanderen meent dat een uitbreiding en versoepeling van het aantal veilige en legale toegangswegen opgenomen moet worden in het ontwerp van codificatie.

⁴ "Evidence from the IDC's program of research shows that asylum seekers, refugees and migrants are more likely to accept and comply with a negative decision on their visa application, status determination or other immigration process if they trust they have been through a fair process; they have been informed and supported through that process; and they have explored all options to remain in the country legally", International Detention Coalition, There are alternatives, 2015, p. 44 en pp. 7-15, à consulter sur <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>

⁵ Cijfermatige analyse over falende huidige terugkeerbeleid: Voorbij terugkeer, Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf, pp. 7-13, te raadplegen via: https://www.vluchtelingenwerk.be/system/tdf/ndl_voorbij_terugkeer.pdf?file=1&type=document; zie ook COMMISSIE-BOSSUYT : analyse door het maatschappelijk middenveld, https://www.vluchtelingenwerk.be/system/tdf/repliek_middenveld_nl.pdf?file=1&type=document

⁶ 'Zeker en vast voor landen van herkomst waarvoor blijkt uit algemene informatie (COI) dat de situatie met betrekking tot respect van mensenrechten of veiligheid (bv. ten gevolge van een gewapend conflict) bijzonder problematisch is, lijkt het moeilijk te verdedigen dat het niet indienen van een asielaanvraag, terwijl betrokkene elementen aanhaalt waarvoor er eventueel reden is tot toekenning van een status van bescherming, als een indicatie kan worden beschouwd dat er geen reëel risico conform art. 3 EVRM.' CGVS, Het respecteren van het non-refolement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan, 8 februari 2018, https://www.cgvs.be/sites/default/files/onderzoekrapport_terugkeer_naar_soedan_2018_verslag.pdf, p. 17.

Wij schuiven hierbij drie belangrijke pistes naar voren:

1. Een coherent en transparant beleid rond humanitaire visa
2. Een structureel hervestigingsbeleid met hoge jaarlijkse quota
3. Een versoepeling van de procedure en criteria voor gezinshereniging

Die pistes mogen geenszins afbreuk doen aan het recht om bescherming te zoeken zoals voorzien in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, het VN-Vluchtelingenverdrag en het handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het gaat om bijkomende beschermingsmechanismes en niet om mechanismen die het controleren van migratie als eerste doel hebben. In wat volgt geven we een overzicht van de bestaande veilige en legale toegangswegen naar België, en waarom zij vandaag de dag niet voldoen. Per toegangsweg geven we voorstellen om de toegang ertoe te verruimen en te verbeteren. Hierbij focussen we niet op specifieke bepalingen in de huidige Vreemdelingenwet die aangepast moeten worden. **We richten ons eerder op essentiële krachtlijnen die volgens ons zeker moeten worden opgenomen in het ontwerp van codificatie.**

• HUMANITAIRE VISA

De voorwaarden voor het verkrijgen van een visum kort of lang verblijf zijn in de praktijk erg hoog voor mensen op de vlucht. Er bestaat geen visum voor mensen die een verzoek om internationale bescherming willen indienen, waardoor zij genoodzaakt zijn een humanitair visum aan te vragen. Zoals doorheen de afgelopen jaren is gebleken kent het huidige systeem van humanitaire visa verschillende tekortkomingen. Er is een gebrek aan transparantie, objectiviteit en neutraliteit bij het verlenen van humanitaire visa. Daarnaast is dit een erg kostelijke procedure die soms lang kan aanslepen. Dit alles resulteert in een grote rechtsonzekerheid voor de aanvrager.

Om de toegang tot humanitaire visa te verbeteren zou het mogelijk moeten zijn om een aanvraag voor een humanitair visum in te dienen bij een Belgische ambassade in het buitenland of bij DVZ in België, door een derde persoon. De overheid bepaalt verder de regels over hoe een aanvraag tot een humanitair visum met als doel internationale bescherming aan te vragen er formeel moet uitzien. Voor de informatie die een aanvraag moet bevatten kan ze inspiratie vinden in de vragenlijst die verzoekers om IB bij DVZ moeten invullen wanneer zij in België een verzoek om IB indienen. De regels voor de aanvraag van een visum moeten hoe dan ook laagdrempelig genoeg zijn en moeten rekening houden met de vaak zeer precare situatie van mensen op de vlucht. Een lage kostprijs is hierbij van essentieel belang.

Na de registratie van de aanvraag door een derde persoon of na ontvangst van het dossier via de ambassade, gaat DVZ na of er in de situatie van de betrokkene sprake is van een band met België. Als DVZ een band vaststelt tussen de betrokkene en ons land, moet DVZ de aanvraag overmaken aan het CGVS die naar de reden van de visumaanvraag zal kijken. Het CGVS heeft namelijk de nodige expertise om zich, op basis van de visumaanvraag, te kunnen uitspreken over de aanwezigheid van relevante elementen in het dossier voor een aanvraag tot internationale bescherming. Zij kunnen zich dus ook uitspreken over de vluchtelingendefinitie of de definitie van subsidiaire bescherming, in de vorm van een positief of negatief advies. De DVZ kan vervolgens op basis van dit advies het visum al dan niet verlenen. Bij een afwijking van het advies van het CGVS, moet DVZ dit uitgebreid motiveren.

In tegenstelling tot het gebrek aan transparantie in de huidige vreemdelingenwet, definieert het nieuwe migratiewetboek het concept 'banden met België' best aan de hand van een niet-exhaustieve lijst. Dat betekent dat DVZ het criterium 'bestaan van een band met België' als voldaan moet beschouwen indien de betrokkenen zich in een van de opgesomde situaties bevinden. Voor het concept 'banden met België' moeten minstens de leden van het gezin die niet onder de regelgeving van gezinshereniging vallen in aanmerking komen. Daarnaast kunnen administratieve banden ook in aanmerking komen. Deze omvatten situaties waarin de visumaanvrager bijvoorbeeld al eerder legaal heeft verbleven in België, of werkzaam is of heeft gewerkt bij Belgische overheidsmissies in het buitenland.

Eens DVZ het visum toekent, kunnen de betrokkenen veilig en legaal naar België reizen. De organisatie van de reis en de reiskosten zijn voor hun eigen rekening. Eens in België dienen de betrokkenen zo snel mogelijk een verzoek om internationale bescherming in. Vanaf dat moment beschouwt de overheid hen zoals alle andere verzoekers om internationale bescherming, met alle rechten die met die status gepaard gaan, het recht op opvang inbegrepen. De beschermingsprocedure verloopt ook op dezelfde manier als voor andere verzoekers om internationale bescherming. In principe kan het CGVS, na het onderzoek ten gronde, het verzoek om internationale bescherming uiteindelijk afwijzen. Dankzij het positief advies voor de toekenning van het humanitair visum zouden die situaties echter beperkt blijven. Op deze manier worden eindeloze procedureslagen en navolgende verzoeken vermeden.

Artikel 94/1, Vw verplicht de staatssecretaris om een activiteitenrapport op te stellen over onder meer diens discretionaire bevoegdheden. Voor humanitaire visa is dit een noodzakelijk middel om een vorm van controle in te bouwen in het systeem. Deze verplichte controle blijft echter dode letter als hier geen concrete acties aan verbonden worden. Zo werd er -sinds de invoering van dit wetsartikel in mei 2019- nog geen activiteitenrapport opgesteld, en bleef het systeem van humanitaire visa ongewijzigd. Daarom pleiten we aanvullend op een duidelijk toetsingskader ook voor een onafhankelijk toezichtsorgaan dat de afgifte van humanitaire visa systematisch controleert, en erkende NGO's ondersteunt die aanvragers van humanitaire visa begeleiden. Hiervoor baseren we ons op een nota van Orbit.⁷ Dit toezichtsorgaan, het 'Federaal Begeleidingscentrum Humanitaire Visa' (FBHV) heeft als kerntaak om alles wat te maken heeft met de aanvraag en de toekenning van humanitaire visa te monitoren. Op basis van deze functie, en het bovenstaande activiteitenrapport, wordt deze instantie jaarlijks gehoord in het Federaal Parlement waarna het suggesties kan doen om het beleid rond de procedure van humanitaire visa te verbeteren in het kader van transparantie en objectiviteit. Daarnaast is het FBHV verantwoordelijk voor het erkennen van niet-gouvernementele partners die de betrokken aanvragers begeleiden in hun procedure en eerste opvang. Het FBHV hanteert daarvoor een aantal erkenningscriteria. Zo mag het niet gaan om privépersonen of om politieke mandatarissen. De begeleiders moeten beschikken over een juridisch statuut (vzw) en moeten zich houden aan een strikt ethisch kader. Ze moeten werken met transparante selectiecriteria naar de betrokken aanvragers en moeten bereid zijn in het land van herkomst samen te werken met internationale organisaties. Een systeem van erkende organisaties gaat nepotisme tegen en verzekert een continue opbouw van ervaring en expertise bij de erkende organisaties.

• HERVESTIGING

Het ontbreekt België aan een structureel hervestigingsbeleid dat mensen met een nood aan bescherming een uitweg biedt zonder dat zij zich moeten wagen aan een onveilige en irreguliere reis naar Europa. Er bestaat momenteel geen juridisch kader voor hervestiging: noch voor het vastleggen van de Belgische hervestigingsengagementen, noch voor de hervestigingsprocedure. We stellen voor dat er voor beide aspecten een wettelijk kader wordt uitgewerkt in het nieuwe migratiewetboek. Op deze manier vermijden we de steeds terugkerende onzekerheid over nieuwe hervestigings-engagementen. Daarnaast geeft dit ook de mogelijkheid om op basis van wettelijke richtlijnen expertise op te bouwen bij de bevoegde diensten, wat eenvoud en efficiënte ten goede komt. Deze wettelijke verankering bestaat uit vier onderdelen:

(1) de manier waarop het hervestigingsquotum wordt berekend vastleggen. Dit moet onder meer duidelijk maken wanneer de regering het hervestigingsquotum bepaalt en voor welke periode deze beslissing wordt genomen. Daarnaast moeten de paramaters op basis waarvan de berekening wordt gemaakt duidelijk opgenomen worden in de wet.⁸ Tot slot moet het vooropgestelde quotum telkens uitgebreid gemotiveerd worden en moet dit openbaar beschikbaar zijn. In het kader van deze openbaarheid, moet de regering jaarlijks aan het parlement rapporteren hoe ver het staat met het hervestigingsprogramma.

(2) de profielen die in aanmerking komen voor hervestiging vastleggen. Hierbij moet de overheid rekening houden met kwetsbaarheid, bijvoorbeeld alleenstaande vrouwen met kinderen, mensen met een beperking. Elementen als religie, etniciteit, familie grootte en integratiepotentieel mogen geen selectie criterium zijn. Dergelijke criteria kunnen er immers toe leiden dat de mensen die de meeste nood hebben aan hervestiging niet meer in aanmerking komen. Wij vragen ook aandacht voor territoriale spreiding. In concreto wordt zo ingespeeld op voor de vaak vergeten vluchtelingencrisissen in Afrikaanse landen. Afrika blijft immers de regio met het hoogste aantal hervestigingsnoden. Voor 2019 schat UNHCR het aantal mensen uit Afrika dat nood heeft aan hervestiging op 629.744. Het gaat hier voornamelijk om vluchtelingen uit de DRC in de Grote Meren regio en Zuidelijk Afrika, gevolgd door vluchtelingen uit Zuid-Soedan, Soedan, Somalië en de Centraal Afrikaanse Republiek. Dat is een stijging van 23% tegenover 2018. Er zijn meer middelen en plaatsen nodig voor deze groepen. Ook UNHCR vraagt extra aandacht voor deze vluchtelingen.

(3) via Koninklijke Besluiten de omkadering die aan de hervestigden wordt geboden verankeren. Hervestigde vluchtelingen hebben omwille van hun kwetsbaarheid nood aan een intensieve begeleiding. Die specifieke begeleiding ontbreekt vandaag. Tot midden 2017 boden een aantal organisaties deze ondersteuning aan, maar de regering schroefde die steun terug. Deze organisaties zorgden voor sociale begeleiding en dit voor een periode van twee jaar. Ze zochten mee naar een individuele woning, hielpen bij het creëren van een netwerk, lokale integratie, enz. Ze verzorgden dus een cultuurgevoelige begeleiding, die

⁷ Orbit, Naar een Federaal Begeleidingscentrum Humanitaire Visa voor erkende NGO partners van visumaanvragers met een beschermingsnood, 18 juli 2019, [hier](#) raadpleegbaar.

⁸ In ons standpunt over hervestiging geven we een voorbeeld van hoe België een quotum kan berekenen, dat gespreid kan worden over meerdere jaren en realiseerbaar is. Zie: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Naar een ambitieuzer structureel hervestigingsbeleid, mei 2019, [hier](#) beschikbaar.

noodzakelijk is voor het slagen van hervestiging. Een wettelijke verankering verzekert een continue begeleiding, wat op lange termijn de kwaliteit en efficiëntie ten goede komt.

(4) een wederkerende interministeriële conferentie inschrijven, met als doel een systematische samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus te verzekeren. Hervestiging is hét domein bij uitstek waar actoren van verschillende beleidsniveaus bij betrokken zijn. Daarom is gecoördineerde aanpak met wederkerende conferenties noodzakelijk zodat de verschillende niveaus efficiënt kunnen samenwerken.

Aanvullend op dit hervestigingsprogramma kan er een hervestigingsmodel uitgewerkt worden dat gebruik maakt van community sponsorship (hierna CS). Dit is een model waarin de verantwoordelijkheden en kosten voor de opvang van vluchtelingen worden gedeeld tussen overheid en private actoren. Het geeft deze laatste een leidende rol in het verwelkomen van vluchtelingen in de lokale gemeenschap.⁹ CS is reeds een veel gebruikt model in verschillende landen in het kader van hervestiging.

In de praktijk betekent dit dat een individu of een collectief (bijvoorbeeld een familielid, een wijk, een erkende organisatie, een gemeente, vrienden...) zich engageert om een hervestigde persoon te begeleiden en op te vangen. De mate van financiële verantwoordelijkheid voor de sponsor kan erg verschillen, net als de manier waarop gesponsorde vluchtelingen worden geselecteerd. De Belgische overheid is recent gestart met pilootprojecten die CS toepassen binnen het kader van hervestiging. Binnen ons voorstel werken wij het model van CS niet tot in detail uit, maar wij geven wel enkele belangrijke minimumvoorwaarden mee:

- Hervestiging via community sponsorship moet **additioneel** zijn op de engagementen die de Belgische overheid maakt via het reguliere hervestigingsprogramma en dus het hervestigingsquotum dat via de wettelijk verankerde methode berekend wordt.
- De **financiële verantwoordelijkheden** van de sponsorgroepen moeten **minimaal** zijn, en er moet steeds een vangnet voorzien worden door de overheid.
- Vooraleer CS ten volle wordt geïmplementeerd moet er een **duidelijk samenwerkingsakkoord** afgesloten worden tussen de overheid, de intermediaire organisaties en de sponsorgroepen. Dit samenwerkingsakkoord bevat duidelijke richtlijnen, verplichtingen en rechten van de deelnemende actoren.

In geen geval mag een Europees instrument of Europese relocatieafspraken ertoe leiden dat er op nationaal vlak minder plaatsen voor hervestiging zouden zijn. Het aantal hervestigingsplaatsen mag ook niet worden gekoppeld aan terugnameakkoorden. Hervestiging is in de eerste plaats een beschermingsmechanisme en geen 'migration management'- instrument.

• GEZINSHERENIGING

Gezinshereniging ten slotte is een derde manier voor mensen op de vlucht om op een veilige en legale manier naar België te komen. Het huidige systeem kan onderverdeeld worden in drie categorieën

- Gezinshereniging met een derdelander (art. 10 & 10bis Vw.)
- Gezinshereniging met een EU-burger (art. 40bis Vw.)
- Gezinshereniging met een Belg (art. 40ter Vw.)

Gezinshereniging met een EU-burger voorziet de meeste mogelijkheden voor hereniging. Volgende personen komen in aanmerking voor gezinshereniging met een EU-burger:

- Echtgenoot of gelijkgesteld partner
- Wettelijk partner
- Kind of kleinkind van de EU-burger of diens echtgenoot / partner
- Ouder of grootouder van de EU-burger of diens echtgenoot / partner
- Andere familieleden

Voor derdelanders zijn de mogelijkheden erg beperkt, waardoor de huidige lijst van gezinsleden niet volstaat om de werkelijke gezinssituatie van vluchtelingen te omvatten. Meerderjarige kinderen komen enkel in aanmerking in geval van een handicap of als ze niet in hun eigen behoeften kunnen voorzien. Broers, zussen, ooms, tantes, nichten, neven of grootouders kunnen niet van gezinshereniging genieten. In sommige gevallen kunnen ze een humanitair visum aanvragen, maar dit is een gunst en geen recht. Daarnaast is het gezinsherenigingsregime voor Belgen strenger dan voor EU-burgers. In het artikel 'Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien', gaat S. Dawoud dieper in op de verschillende discrepanties tussen deze drie vormen van gezinshereniging: "de regels met betrekking tot de verschillende regimes gezinshereniging zijn nog nooit zo divers en versnipperd geweest als vandaag. Ook is alle logica zoek: de

⁹ Meer info: Caritas, Fostering community sponsorship across Europe, [hier](#) beschikbaar.

gezinshereniger met het minder gunstige (verblijfs)statuut wordt vaak beter behandeld dan de gezinshereniger met het betere (verblijfs)statuut. De wetgever leek gefocust op het verstrengen van de wetgeving en verloor daarbij de coherentie van het geheel van de wetgeving uit het oog.”¹⁰

In het licht van leesbaarheid, eenvoud, coherentie en efficiëntie stelt Vluchtelingenwerk Vlaanderen een gelijkschakeling van de drie verschillende vormen van gezinshereniging voor. Deze gelijkschakeling moet gebaseerd zijn op gezinshereniging voor EU-burgers (artikel 40bis Vw.). Op deze manier verdwijnt het artificiële verschil tussen gezinshereniging voor een Belg en een EU-burger. Daarnaast komt deze uitbreiding tegemoet aan de reële gezinssituaties van erkende vluchtelingen. Er moet een flexibele definitie van het gezin komen, die ook andere familieleden omvat. Voorbeelden van mensen die hieronder kunnen vallen: feitelijke geadopteerde kinderen (broer/zus/nicht onder de hoede van familielid bij overlijden of verdwijning ouders), meerderjarige afhankelijke kinderen die alleen achterblijven, broertjes en zusjes van NBMV (waarbij ouders met gezinshereniging komen), een geïsoleerde vader of moeder. De Europese richtlijnen laten een dergelijke uitbreiding toe. Er moet eveneens voldoende soepelheid aan de dag worden gelegd voor koppels van hetzelfde geslacht die veel moeilijkheden ondervinden om hun relatie aan te tonen. Ook andere familieleden, die feitelijk deel uitmaken van het gezin, en daarbij ook financieel of emotioneel afhankelijk zijn van een begunstigde van internationale bescherming moeten in aanmerking kunnen komen voor gezinshereniging. Ook NBMV die 18 jaar worden in de loop van de asielpcedure (of kort daarna) moeten binnen een redelijke termijn na afloop van die asielpcedure, waarbij zij een beschermingsstatus hebben bekomen, nog gezinshereniging met de ouders, broers en zussen kunnen doen. Langdurige asielpcedures mogen het recht op gezinshereniging niet in het gedrag brengen.

Daarnaast stellen we voor dat een derde persoon het visum in België kan aanvragen, in opdracht van de betrokkene. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door familieleden die al in België verblijven. De overheid moet ook zoveel mogelijk gebruik maken van nieuwe technologieën, zoals het elektronisch indienen van de aanvraag, het afnemen van het interview via een video-conferentie en het elektronisch afleveren van het visum. Een reis naar de Belgische ambassade is soms onvermijdelijk, maar beperk het tot één keer wanneer de betrokkene het visum gaat afhalen.

Tijdens het eerste jaar na de erkenning/subsidiaire bescherming zijn de voorwaarden voor gezinshereniging gunstiger dan later. Zo is er bijvoorbeeld tijdens het eerste jaar nog geen inkomensvereiste. Helaas lukt het niet altijd om binnen een jaar de procedure voor gezinshereniging op te starten. Vluchtelingen worden vaak geconfronteerd met praktische problemen buiten hun wil om. Als de aanvraag niet binnen een jaar gebeurt, moet de begunstigde van internationale bescherming aan bijkomende voorwaarden voldoen, waaronder de voorwaarde dat hij over stabiele, regelmatige en toereikende inkomsten beschikt. Voorzie een langere termijn om in aanmerking te komen voor de gunstvoorwaarden bij de gezinsherenigingsprocedure. De Europese Commissie en het UNHCR raden zelfs aan deze gunstvoorwaarden niet in de tijd te beperken.

Een visumaanvraag voor gezinshereniging is daarenboven erg duur. Dit kost 180 euro per persoon, en de vereiste DNA-testen om verwantschap aan te tonen kosten 200 euro per persoon. Bij deze vaste kosten komen ook nog eens de kosten van de vliegtuigtickets, van legalisatie, medische attesten het bijeenzoeken van de documenten, en de reisroutes naar de ambassades. Voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden vormt dit een aanzienlijk obstakel om hun recht op gezinshereniging uit te oefenen. Verminder daarom een aantal administratieve kosten. Het UNHCR en de Europese Commissie bevelen aan om de kosten van de DNA-testen ten koste van de staat te laten vallen, in het bijzonder in die gevallen waar het resultaat positief is.

2.2. STRUCTURELE AANPASSING 2: EENGEMAAKTE BESCHERMINGSPROCEDURE¹¹

• KRACHTLIJNEN

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit voor een **eengemaakte beschermingsprocedure**, waarbinnen op een omvattende manier wordt nagegaan wat de betrokkene nodig heeft om waardig leven in veiligheid en met een duurzaam toekomstperspectief te leiden. Zoals gezegd mag deze bescherming zich niet beperken tot het behoeden van mensen voor onmiddellijk levensgevaar. Een eengemaakte beschermingsprocedure is de manier om aandacht voor de complexiteit van elk vluchtverhaal structureel te verzoenen met de nood aan efficiëntere procedures.

¹⁰ Dawoud, S., ‘Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien’, *Tijdschrift Vreemdelingenrecht*, 2014/3, p. 320.

¹¹ Voor de opmaak van ons advies hebben we ons deels geïnspireerd op een gelijkaardig voorstel dat dr. Marleen Maes in het kader van haar doctoraat heeft uitgewerkt. Zie ook Marleen Maes: Nationale bijkomende beschermingsstatuten voor vreemdelingen: nood aan verdere EU-harmonisatie en/of versterking op nationaal niveau, 2014, p. 642 ev.

Deze procedure wordt geactiveerd wanneer een vreemdeling een beschermingsvraag indient of wanneer DVZ wil overgaan tot de afgifte van een bevel het grondgebied te verlaten. De **toegang tot de procedure** dient **zo laagdrempelig mogelijk** gehouden te worden, zodat steeds daadwerkelijk tot een mensenrechtentoets ten gronde kan worden overgegaan. Ontvankelijkheidsvoorwaarden, zoals het voorleggen van buitengewone omstandigheden of het voorleggen van een officieel identiteitsbewijs, worden vandaag niet opgelegd aan wie een verzoek om internationale bescherming wil indienen; deze logica wordt doorgetrokken voor de volledige beschermingsprocedure.

Doorheen de procedure worden op een **coherente, allesomvattende, multidisciplinaire en onafhankelijke manier ambtshalve de beschermingsnoden *ex nunc* nagegaan**. Dit gebeurt via een trapsgewijze structuur, volgens dewelke de verschillende beschermingsgronden achtereenvolgens afgetoetst worden (zie verder).

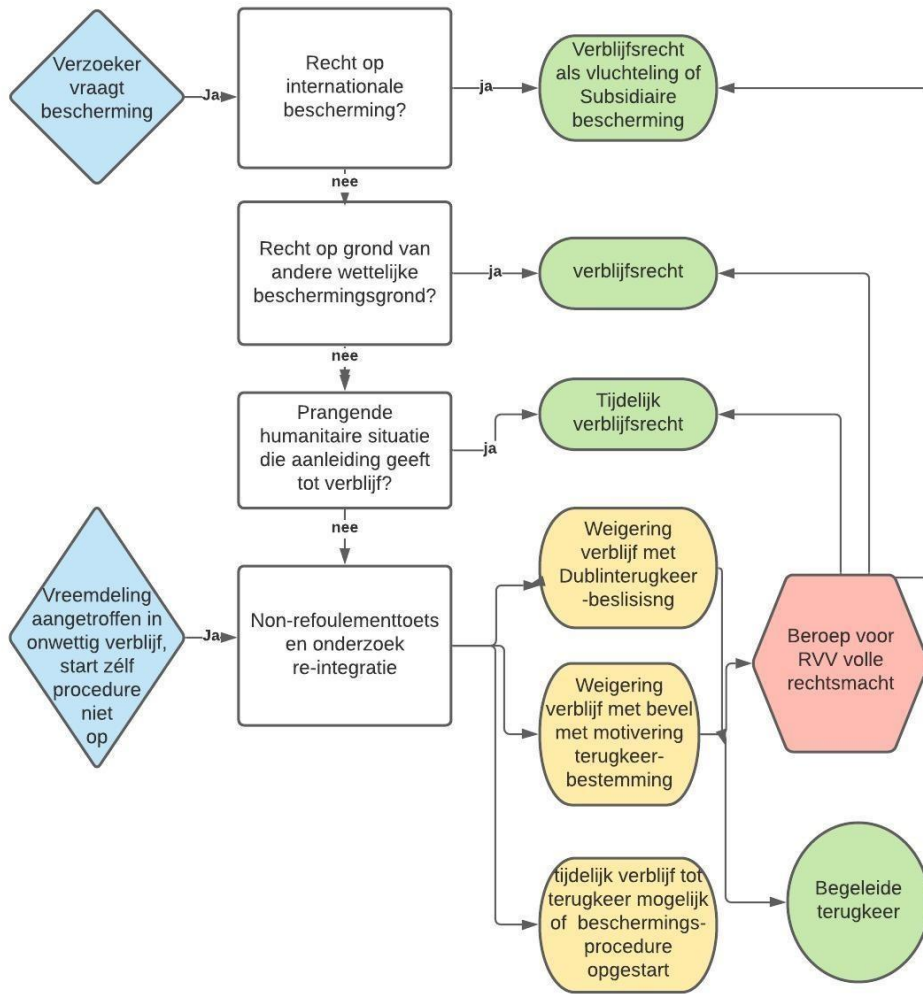
Aan het einde van de procedure wordt ofwel een verblijfsrecht toegekend, dat kan verschillen naargelang de rechtsgrond, ofwel wordt een beslissing afgeleverd in het kader van een begeleid terugkeertraject.

Binnen het voorgestelde model verdwijnt dus het onderscheid tussen enerzijds beslissingen waarbij bescherming geweigerd wordt en anderzijds bevelen om het grondgebied te verlaten. De grijze zones, waarbij verblijf geweigerd wordt, maar terugkeer in strijd geacht wordt met het EVRM, verdwijnen. Op die manier ontstaan er minder protection gaps en wordt het aantal mensen dat in irregulier verblijf terecht komt zo laag mogelijk gehouden. In voorkomend geval wordt de uitvoerbare verwijderingsbeslissing genomen nadat het beroep in volle rechtsmacht is afgerond of nadat de beroepstermijn is verlopen.

Tot slot wordt voorzien in een procedure voor '**volgende verzoeken**' waarbij onderzocht wordt of de verzoeker over nieuwe elementen beschikt die de kans aanzienlijk groter maken om alsnog in aanmerking te komen voor bescherming. Dit onderzoek naar de aanwezigheid van nieuwe feiten of elementen vindt plaats in het kader van een voorafgaand ontvankelijkheidsonderzoek dat op versnelde wijze kan worden gevoerd, conform artikel 31, lid 8 (f) en artikel 33, lid 2 (d), Procedurerichtlijn. De grondigheid waarmee het eerste verzoek is behandeld, bepaalt hier de efficiëntie waarmee een volgend verzoek behandeld kan worden.

Wanneer iemand op basis van de beschermingsprocedure wordt toegestaan tot verblijf in België, pleiten we ervoor dat mensen **na 5 jaar** beperkt verblijf **altijd onbeperkt verblijf** krijgen. Op deze manier vermijden we onmenselijke situaties waarbij mensen die na jaren verblijf in België moeten terugkeren naar een land van herkomst waarmee ze geen band meer hebben. Het is voor velen bovendien een belangrijke hefboom voor integratie.

- **SCHEMATISCHE VOORSTELLING**



- **BESPREKING VAN DE TRAPGEWIJZE STRUCTUUR**

- **Voorafgaand: Intakegesprek en kwetsbaarheidstoets**

Aan het begin van de procedure wordt een eerste ‘intake’-gesprek georganiseerd, dat de verzoeker samen met zijn advocaat en case-manager (zie onder *vraag 4*) kan voorbereiden. Hier wordt (bv. aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst) gepeild naar zowel de noden voor internationale bescherming, als naar andere beschermingsnoden (zie hieronder).

Tijdens de intake wordt eveneens gefocust op de eventuele kwetsbare omstandigheden waarin aanvragers zich kunnen bevinden, aanvullend op de toetsing die reeds door Fedasil, bij toewijzing van de opvangplaats, plaatsvond. Deze kwetsbare omstandigheden kunnen verband houden met de leeftijd, het geslacht, de seksuele oriëntatie, de genderidentiteit, de handicap, een ernstige ziekte of psychische aandoeningen van de verzoekers, maar ook met elementen die het gevolg zijn van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.

Gezien het evolutief karakter van kwetsbaarheid, dient wat dit betreft gedurende de volledige procedure de vinger aan de pols gehouden te worden.

- **Eerst trap: Internationale bescherming**

In het kader van de eengemaakte beschermingsprocedure wordt in eerste instantie onderzocht of de verzoeker in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus of voor subsidiaire bescherming (art. 48/3 en 48/4 Vw.). Op deze manier wordt de primauteit van het VN-Vluchtelingenverdrag gevrijwaard.

Indien uit het intakegesprek blijkt dat noch vervolgingsvrees, noch een gewelddadig conflict aan de oorsprong van de beschermingsvraag liggen, kan snel naar de tweede trap geschakeld worden.

Indien een andere EU-lidstaat overeenkomstig de Dublin III-verordening¹² verantwoordelijk is voor het verzoek om internationale bescherming, wordt de gegrondheid van de 'asielaanvraag' (eerste trap beschermingsprocedure) niet onderzocht, maar wordt overgegaan naar de tweede trap. Indien de verzoeker in kwestie een vervolgingsvrees heeft ingeroepen, maar er op grond van de overige trappen géén verblijfsrecht kan worden toegekend, wordt op het einde van de procedure een dublinterugkeerbeslissing genomen.

De Dublin III-verordening legt in haar huidige vorm een disproportionele last op de grenslanden van de Europese Unie (Griekenland, Malta, Italië, Spanje, ...). Los van de problemen waarmee deze landen kampen op het vlak van de organisatie de asielprocedure en van opvang¹³, zien we dat landen als Griekenland hierdoor niet in staat zijn om personen met een beschermingsstatuut de toegang te verlenen tot basisrechten, waar ze zich op grond van de kwalificatierichtlijn toe verbonden hebben¹⁴.

Hoger wezen we er al op dat een efficiënte beschermingsprocedure er in slaagt om de verzoeker niet alleen te beschermen tegen onmiddellijk levensgevaar, maar die persoon ook de kans biedt om een waardig leven te leiden met een duurzaam toekomstperspectief. Deze logica dient hier doorgetrokken te worden, anders zal het aantal secundaire bewegingen van vluchtelingen op zoek naar een duurzaam toekomstperspectief ontzettend hoog blijven. Daarom pleiten we voor een voldoende ruime toepassing van de soevereiniteitsclausule (art. 17 Dublin-III verordening), waarbij niet alleen een voldoende ruime definitie van 'gezin' wordt gehanteerd, maar ook rekening wordt gehouden met de integratiekansen in de potentieel verantwoordelijke lidstaat.

Wat de beoordeling ten gronde betreft van verzoeken om internationale bescherming, en eveneens vanuit de ambitie om verzoekers een duurzaam toekomstperspectief te bezorgen:

- We bepleiten een wijziging in de beoordeling van verzoeken uit landen die zuchten onder een jarenlang aanslepend conflict van wisselende intensiteit. De afgelopen jaren is het beleid van het CGVS ten aanzien van personen afkomstig uit Gaza, Afghanistan of Somalië (Mogadishu) al ontelbare keren gewijzigd, naargelang de intensiteit van het conflict. Nochtans erkennen alle internationale toeschouwers dat een duurzame oplossing voor deze conflicten ontzettend veraf blijft en sterker nog, dat nieuwe opflakkingen er in de sterren geschreven staan. Het beschermingsbeleid naar deze regio's toe, dient niet alleen rekening te houden met de actuele situatie, maar dient eveneens het structurele gebrek aan stabiliteit in rekening te brengen. Een beleid dat hier geen rekening mee houdt zal niet leiden tot succesvolle terugkeer maar draagt de kiem in zich voor toekomstige volgende verzoeken die alsnog aanleiding zullen geven tot bescherming.
- Ook ondersteunen we het advies van 11.11.11 waar zij pleiten voor het uitbreiden van het toepassingsgebied voor subsidiaire bescherming, naar situaties waarbij natuurrampen of de negatieve gevolgen van klimaatverandering aanleiding geven tot langdurige instabiliteit en onleefbaarheid.

Concreet pleiten we voor de uitbreiding van de definitie van 'ernstige schade' die vandaag in artikel 48/4 §2 Vw. is opgenomen met het element: ernstige bedreiging van de fysieke integriteit ten gevolge van structurele instabiliteit en onleefbaarheid wordt opgenomen. Onder de oorzaken die aanleiding geven tot subsidiaire bescherming (huidig artikel 48/5 Vw.) dienen ook natuurrampen en de negatieve gevolgen van klimaatverandering worden opgenomen.

- Tweede trap: Andere wettelijke beschermingsgronden

Indien de verzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming, wordt onderzocht of hij/zij/x recht heeft op een verblijfsstatuut op basis van andere wettelijke beschermingsgronden. Hieronder schetsen we een (niet-limitatief) overzicht van de beschermingsgronden die in het kader van deze tweede trap onderzocht worden. Het betreft duidelijke statuten waarbij de discretionaire beoordelingsbevoegdheid minimaal of zelfs afwezig is. Een aantal statuten vinden we vandaag al terug in de Vreemdelingenwet. Een

¹² Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (hierna: Dublin III-Verordening)

¹³ Zie de AIDA-rapporten voor deze landen die onder coördinatie van ECRE jaarlijks worden opgemaakt: <https://asylumineurope.org/>

¹⁴ Art. 20 ev. van de kwalificatierichtlijn van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (richtlijn 2011/95/EU)

aantal worden naar voor geschoven in het huidige regeerakkoord of komen al langer terug in adviezen van oa. Myria.

- Slachtoffers van het misdrijf mensenhandel en -smokkel die samenwerken met de autoriteiten (huidig art. 61/2 e.v. Vw.)

Slachtoffers die samenwerken met autoriteiten kunnen vandaag hun verblijfsrecht verliezen, indien de Belgische autoriteiten zélf besloten hebben om de procedure te beëindigen (art. 61/2 §2, 3° Vw.). Deze regeling zorgt er vandaag voor dat slachtoffers lange tijd in onzekerheid leven en zélf geen enkele impact hebben op hun toekomstperspectief en duurzame integratie. Daarom pleiten we ervoor om art. 61/2 §2, 3° Vw. te schrappen. De verlenging of beëindiging van het verblijfsrecht van deze slachtoffers mag niet louter afhangen van een eenzijdige beslissing vanwege de Belgische autoriteiten m.b.t. de procedure; zij moeten ook zelf een impact kunnen hebben op een eventuele verlenging hiervan, bv. door inclusietrajecten, lokale verankering, ... Wij menen dat dit het effectieve gebruik van dit statuut in de strijd tegen mensenhandel positief zal beïnvloeden, aangezien slachtoffers een écht perspectief geboden wordt.

- Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) wiens duurzaam toekomstperspectief niet in hun land van herkomst ligt (huidig art. 61/14 e.v. Vw.)

Ten aanzien van NBMV kent de Vreemdelingenwet vandaag al een getrapte procedure. In de praktijk wordt deze vandaag vaak door voogd geïnitieerd, parallel aan een verzoek om internationale bescherming, waarbij de dienst NBMV van DVZ doorgaans eerst de uitkomst van de procedure internationale bescherming afwacht. Deze procedure valt dus vrij natuurlijk in het voorgestelde kader te gieten.

In de praktijk stellen we vast dat het onderzoek naar een duurzame oplossing vandaag vaak vele jaren in beslag neemt, waarbij aan de minderjarige in de ontvankelijkheidsfase een attest van immatriculatie wordt toegekend. Te vaak leidt dit tot een minderjarige die na verloop van tijd 18 jaar wordt, zonder duidelijkheid te hebben over een toekomstperspectief in België. Deze situatie van langdurige onzekerheid is zeer schadelijk voor het mentaal welzijn van deze kinderen. Het is nodig dat sneller tot een beslissing wordt overgegaan.

Daarnaast willen we, in navolging van wat lidorganisatie Minor Ndako naar voor schuift in hun antwoord op de bevraging i.k.v. het Migratiewetboek, ervoor pleiten dat elementen die erop wijzen dat jongeren slachtoffer werden van mensenhandel, meegenomen worden in de beoordeling van het dossier.

- Mensen met medische noden (huidig artikel 9ter Vw.)

Dit betreft de situatie waarin de verzoeker aantoont te lijden aan een ziekte die een reëel risico inhoudt voor diens leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in het land van herkomst of het land van verblijf.

Wat betreft de beoordeling *in concreto* van dergelijke beschermingsnood verwijzen we naar het advies dat in het kader van de bevraging m.b.t. het Migratiewetboek wordt afgeleverd door onze lidorganisatie Medimmigrant.

Wel pleiten we voor het terugdringen van de strenge vormvoorwaarden die voor deze beschermingsgrond vandaag gesteld worden (identiteitsbewijs). Bovendien geldt ook voor deze beschermingsgrond dat vandaag in te veel dossiers geen beslissing ten gronde genomen wordt, maar verzoekers vaak jarenlang in precair verblijf doorbrengen na de afgifte van een ontvankelijkheidsbeslissing. Dit komt het nastreven van een duurzame oplossing niet ten goede.

- Staatlozen

Zoals Myria in zijn advies aan de Commissie Binnenlandse zaken in 2019 aangaf, is het aannemen van een verblijfsstatuut voor staatlozen noodzakelijk en dringend om de door het Grondwettelijk Hof in 2009 en door het Hof van Cassatie vastgestelde ongrondwettelijke lacune weg te werken.¹⁵

In het kader van de voorgestelde beschermingsprocedure stellen we één onderzoek voor, waarbij de vaststelling van het statuut van staatloze in het kader van deze procedure gebeurt en de vaststelling van staatloosheid automatisch leidt tot de toekenning van een verblijfsrecht, tenzij kan worden aangetoond dat

¹⁵ Advies van Myria aan de Commissie Binnenlandse zaken, Algemene zaken en Openbaar ambt, wetsvoorstel nr. 3487/1 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde het verblijfsrecht voor staatlozen te regelen (24 januari 2019), 4 maart 2019.

de verzoeker op een duurzame manier kan herintegreren in een derde land waar hij /zij/x reeds verblijfsrecht geniet.

Bij het onderzoek naar staatloosheid geldt een gedeelde bewijslast tussen de verzoeker en de 'onafhankelijke beschermingsautoriteit'. Hierbij wordt niet alleen het bestaan van de staat (op grond van de Montevideo-conventie) en het bestaan van toepasselijke nationaliteitswetgeving onderzocht.¹⁶ Wanneer iemand afkomstig is van een regio die theoretisch gezien een staat is maar door België niet als staat wordt erkend, moet deze persoon in België aanspraak maken op het statuut van staatloze.

- Koppels met verschillende nationaliteiten die hun gezinsleven niet in het buitenland kunnen verderzetten¹⁷

Vandaag voorziet de Vreemdelingenwet in geen enkele specifieke procedure voor personen die omwille van hun familiale situatie niet kunnen terugkeren naar (één van) hun landen van herkomst. Het betreft koppels of families met kinderen waarvan de partners een verschillende nationaliteit bezitten, en die niet als een gezin samen kunnen wonen in één van de herkomstlanden van het gezin of van één van de gezinsleden.

In navolging van Myria pleiten we voor een beschermingsstatuut voor personen die op redelijke wijze aantonen dat zij hun recht op gezinsleven, beschermd door artikel 8 EVRM, niet kunnen uitoefenen in een ander land waarmee zij een band hebben. Een dergelijk statuut bestaat vandaag bijvoorbeeld in Nederland en Finland.¹⁸

- Gezinshereniging

Aangezien de gezinsherenigingsprocedure erop gericht is het recht op een gezinsleven, zoals dat beschermd is door artikel 8 EVRM, te vrijwaren, dient ook in het kader van de beschermingsprocedure een onderzoek opgenomen te worden naar de toegang tot verblijf via gezinshereniging voor gezinsleden die zich in België bevinden. Dit vermijdt bovendien dat verschillende procedures parallel aan elkaar worden opgestart.

In het kader van ons advies over het versterken van wegen voor veilige en legale migratie adviseerden we al om het verschil in voorwaarden voor gezinshereniging dat vandaag tussen Belgen, Europese burgers en derdelanders bestaat, weg te werken.

Specifiek willen we hier nog de aandacht vestigen op de situatie van ouders van minderjarige kinderen die onderdaan zijn van een derde land en een verblijfsrecht genieten in België. Vandaag is gezinshereniging voor ouders enkel mogelijk indien het kind als NBMV aankwam in België. Wanneer het kind in gezinsverband aankwam in België en het kind, maar niet de ouders, werd erkend als vluchteling – bv. omwille van een gerechtvaardigde vrees voor genitale mutilatie bij terugkeer – is er volgens de huidige regelgeving geen recht op gezinshereniging, maar zijn de ouders aangewezen op een humanitaire regularisatieaanvraag om hun verblijfsstatus in orde te brengen. Ook deze ouders moeten in de beschermingsprocedure in aanmerking komen voor een verblijfsrecht o.g.v. gezinshereniging met hun minderjarige kind.

- De vreemdelingen die het grondgebied onmogelijk kunnen verlaten om redenen buiten hun wil om¹⁹

Het huidige regeerakkoord schuift naar voor dat er een oplossing wordt gezocht voor vreemdelingen die onmogelijk kunnen terugkeren naar hun land omwille van administratieve of praktische redenen. Wij pleiten voor een specifiek verblijfsstatuut voor die persoon die structureel en duurzaam in de onmogelijkheid verkeren om terug te keren.

Vandaag kunnen zij enkel een uitstel krijgen van verwijdering, wat zich vertaalt in een verlenging van de termijn van het bevel het grondgebied te verlaten. Deze mensen zitten bijgevolg vast in onwettig verblijf.

- **Derde trap: Prangende humanitaire situatie**

¹⁶ <https://www.agii.be/nieuws/hvc-verbreekt-arrest-dat-naar-palestijnse-nationaliteitswetgeving-verwijst>

¹⁷ Vluchtelingenwerk Vlaanderen bracht o.a. rond deze categorie van personen en kaderstandpunt uit in 2013: *Kaderstandpunt over niet-repatrieerbare vreemdelingen*, december 2013

¹⁸ Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde deze wet aan te vullen met duidelijke, billijke en nauwkeurige criteria inzake de regularisatie van de situatie van mensen die onwettig op het grondgebied van het Rijk verblijven, alsook tot oprichting van een onafhankelijke Regularisatiecommissie (DOC 55 1415/001), 28 januari 2020.

¹⁹ Voor meer informatie zie: Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2020, Jaarverslag in katernen, Katern Internationale bescherming, pp. 12-13: "Een verblijfsstatuut voor onverwijderbare vreemdelingen?".

Indien de verzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming of onder een andere duidelijk gedefinieerde beschermingsgrond valt, wordt ambtshalve onderzocht of terugkeer aanleiding geeft tot een prangende humanitaire situatie. In de vernietigde regularisatie-instructie van 19 juli 2009 werd verduidelijkt dat van een “prangende humanitaire situatie” sprake is indien een verwijdering van de aanvrager in strijd zou zijn met de internationale mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het Internationaal Kinderrechtenverdrag en het EVRM.

Deze derde trap betreft de situaties waarbij de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt om het individuele belang van de verzoeker en diens subjectieve rechten af te wegen tegen het algemene belang. Het gaat om de dossiers die vandaag in het kader van de toepassing van artikel 9bis Vreemdelingenwet worden behandeld. Ondanks de discretionaire bevoegdheid is ook bij de beoordeling van deze dossiers nood aan meer voorspelbaarheid, objectiviteit en transparantie, opdat de beginselen van behoorlijk bestuur ook hier gewaarborgd worden en gecontroleerd kunnen worden. Daarom willen wij er in navolging van Myria voor pleiten dat bij deze beoordeling gebruik gemaakt wordt van een transparant toetsingskader. Een dergelijk kader kan handvaten aanreiken, voor administratie én aanvragers.²⁰

Binnen dit toetsingskader pleiten we zeer concreet, maar niet limitatief voor:

- 1) Het handhaven van oplossingen voor personen die in een onredelijk lange procedure zitten (cf. vernietigde instructies 19 juli 2009)
- 2) Aandacht voor lokale verankering en situaties waarbij gezinshereniging niet mogelijk is, maar terugkeer een schending van het recht op een daadwerkelijk gezins- of privéleven zou inhouden (toepassing artikel 8 EVRM)
- 3) Aandacht voor slachtoffers van arbeidsgerelateerde uitbuiting of slachtoffers van andere misdrijven voor wie verblijf een voorwaarde is op een eerlijk proces.

- **Vierde trap: ambtshalve non-refoulementtoets, ambtshalve toets terugkeerbeletselen en voorbereiden terugkeer**

Binnen deze laatste trap dienen alle noodzakelijke stappen genomen te worden om eventueel over te kunnen gaan tot een duurzame begeleide terugkeer.

In de eerste plaats omhelst dit een finale non-refoulementtoets.

- Deze non-refoulementtoets zal in de eerste plaats van toepassing zijn bij de personen die in België in irregulier verblijf worden aangetroffen, maar om welke reden ook geen beschermingsverzoek wensen in te dienen.²¹
- Daarnaast is deze toets ook van belang in die gevallen waar verzoekers uitgesloten worden van een beschermingsstatus, maar bij wie terugkeer een risico inhoudt op een ernstige mensenrechtenschending.
- Tot slot dient ook in het kader van de non-refoulementtoets rekening gehouden te worden met situaties waar humanitaire rampen ertoe leiden dat een terugkeer op korte termijn niet realiseerbaar is.

Vervolgens dienen ook praktische en administratieve terugkeerbeletselen weggewerkt te worden en wordt onderzocht welke stappen gezet zullen worden om toe te werken naar een duurzame reïntegratie in het land van herkomst of een ander land van verblijf.

Na afloop van deze vierde trap kunnen drie verschillende beslissingen genomen worden.

1. Een tijdelijk verblijfsrecht indien terugkeer een schending zou betekenen van het non-refoulementbeginsel of praktische belemmeringen de terugkeer verhinderen. Dit verblijfsrecht is

²⁰ Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde deze wet aan te vullen met duidelijke, billijke en nauwkeurige criteria inzake de regularisatie van de situatie van mensen die onwettig op het grondgebied van het Rijk verblijven, alsook tot oprichting van een onafhankelijke Regularisatiecommissie (DOC 55 1415/001), 28 januari 2020.

²¹ Vandaag wordt in dit kader gebruik gemaakt van de techniek van ‘impliciete verzoeken om internationale bescherming’, een techniek die volgens de Europese Commissie niet in overeenstemming is met het bestaande Europese juridisch kader: “While we fully understand the challenges that this situation creates for Belgium, the Commission finds it difficult to share the interpretation that the claims by third country nationals of a risk of violation of non-refoulement in the context you describe can be considered as the “making” of an application for international protection within the meaning of Directive 2013/32/EU. However there is no case-law on this specific matter and only the Court of Justice of the European Union can provide a final and binding interpretation of the EU acquis.”; brief van EU-Commissaris voor Migratie Avramopoulos aan de Belgische staatssecretaris Francken, 2 July 2017.

slechts geldig zolang terugkeer onmogelijk blijft. Dit instrument wordt bovendien aangegrepen om personen die tot op dit punt weigerden zich in te schrijven in de procedure, toe te leiden naar een verzoek om bescherming.

2. Een beslissing tot weigering van bescherming, gekoppeld aan een Dublinterugkeerbeslissing, indien na trap 1 bleek dat een andere lidstaat zich over de internationale beschermingsaanvraag dient te buigen.
3. Een beslissing tot weigering van bescherming, gekoppeld aan een terugkeerbeslissing waarin zeer concreet gemotiveerd wordt over de over reïntegratiemogelijkheden in een gespecificeerd land. (vs. vandaag enkel motivering over redenen weigering verblijf).

Tot slot is het ontzettend belangrijk dat het traject dat wordt gelopen met de persoon in kwestie niet stopt na het nemen van een beslissing. Het is belangrijk dat onmiddellijk werk gemaakt wordt van de realisatie van de succesvolle terugkeer en reïntegratie via een **begeleid vrijwillig terugkeertraject**²².

• BEVOEGDE BESLISSINGSAUTORITEIT

We pleiten ervoor dat één onafhankelijke beslissingsautoriteit bevoegd wordt voor de beslissingen die genomen worden in het kader van deze eengemaakte beschermingsprocedure.

Hiertoe wordt het belangrijk dat er binnen deze autoriteit een vlotte en efficiënte taakverdeling kan gebeuren. Het onderzoek naar bescherming is namelijk iets wat geen louter juridische kwestie is, maar door een multidisciplinair team behandeld dient te worden. Zo is er nood aan input pedagogen (NBMV), dokters (medische procedure) en specialisten naargelang de aangebrachte kwetsbaarheid.

Wat het onderzoek naar mogelijk prangende humanitaire situaties betreft lijkt een advies van een onafhankelijke commissie waar ook middenveldsorganisaties in zetelen, ons aangewezen (cf. adviescommissie opgenomen in huidige artikel 33 Vw.)

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

VRAAG 3: AANPASSINGEN VAN DE GERECHTELIJKE PROCEDURES

Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot meer eenvoud, efficiëntie en coherentie in de geschilbeslechting en bijdragen tot de rechtszekerheid bij de toepassing van het verblijfsrecht, in acht genomen het geheel van jurisdictionele actoren?

- *Wat moet de reikwijdte zijn van de jurisdictionele controle (vernietiging, hervorming, schorsing, controle ex nunc/ex tunc, cassatie, ...). Gelieve bij uw suggesties de relevante beroepsprocedures en jurisdictionele actoren te vermelden (Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, Raad van State, burgerlijke rechter, strafrechter, onderzoeksgerechten, ...)*
- *Hoe zou de samenloop van de verschillende jurisdictionele procedures kunnen worden georganiseerd, ten einde een coherente behandeling en uitkomst van de beroepen te garanderen?*
- *Zouden bijkomende wijzen of mogelijkheden van institutionele bemiddeling en van monitoring moeten worden opgenomen? Indien ja, welke en met welke procedurele modaliteiten?*
- *In welke mate zouden bepaalde beroepen een schorsend effect moeten hebben? Volgens welke modaliteiten teneinde, in het bijzonder, misbruik van procedure te vermijden? Gelieve bij uw suggesties de relevante beroepen te preciseren.*

• Duiding en afbakening van de voorgestelde aanpassingen aan de beroepsprocedure

Voortbouwend op de eengemaakte beschermingsprocedure die wij onder *vraag 2*. naar voor schuiven, zien wij die perfect aansluiten op een eveneens **eengemaakte beroepsprocedure**, die openstaat bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) nadat de eindbeslissing in de eengemaakte beschermingsprocedure, die zich uitsprekt over het geheel aan mogelijke beschermingsnoden, is genomen.

²² Bv. Huidige trajecten i.k.v. Caritas

Gezien de verschillende vormen die zo'n eindbeslissing kan aannemen, kan zo'n beroep inhoudelijk gericht zijn tegen:

- Een beslissing die elke vorm van bescherming weigert (geheel negatieve beslissing);
In dit geval is het beroep ook steeds inclusief gericht tegen het bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) of de dublinte rugkeerbeslissing die de beslissing met betrekking tot de beschermingsnood vergezelt;
- Een beslissing die een bepaalde vorm van bescherming weigert (bv. internationale bescherming in de vorm van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus) maar een andere vorm van bescherming toekent (gedeeltelijk negatieve beslissing), indien men meent dat men aanspraak maakt op de geweigerde vorm van humanitaire bescherming.

De voordelen o.v.v. eenvoud, efficiëntie en coherentie in de geschilbeslechting van een dergelijke bundeling van geschillen rond verschillende vormen van bescherming zijn legio:

- Alle informatie over een persoon wordt gebundeld in eenzelfde dossier en staat ter beschikking van de behandelende rechter. Waar het de rechter nu soms aan informatie ontbreekt om een beslissing te kunnen nemen omdat relevante informatie in het kader van een andere beschermingsprocedure werd ingeroepen en zich dus in een ander dossier bevindt, beschikt de rechter in een eengemaakte beroepsprocedure over alle informatie die de betrokkene betreft;
- Dubbel/driedubbel/... werk wordt vermeden nu éénzelfde rechter zich op eenzelfde moment buigt over alle betwiste beschermingsnaden. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waar voor elke beschermingsprocedure een ander beroep wordt aangetekend dat telkens bij een andere rechter terecht komt, waarbij bepaalde informatie in elk dossier herhaald wordt en door de verschillende rechters in overweging moet worden genomen (bv. psychische/medische kwetsbaarheden in het kader van de asielprocedure, 9ter-procedure, 9bis-procedure...);
- De rechter kan alle informatie die duidt op een beschermingsnood in aanmerking nemen bij de beoordeling van het beschermingsverzoek van de betrokkene. Het huidige systeem leidt al te vaak tot situaties waarbij de rechter geconfronteerd wordt met informatie die weliswaar duidt op een beschermingsnood, maar die niet aansluit bij de voorliggende beschermingsprocedure en die de rechter dus van de hand moet wijzen als zijnde irrelevant voor het te wijzen arrest. In het beste geval wordt dan zijdelings melding gemaakt van de procedure waarin de betrokkene de betreffende informatie wél zou kunnen laten gelden. Dit soort doorverwijzingen leidt tot een langdurige opstapeling van procedures en dus tot inefficiëntie en onzekerheid.

Tegen een arrest van de RvV in het kader van de eengemaakte beschermingsprocedure, blijft administratief cassatieberoep bij de Raad van State mogelijk voor beide partijen, zoals dat momenteel het geval is.

De antwoorden op onderstaande vragen betreffen alle de eengemaakte beroepsprocedure bij de RvV tegen een eindbeslissing in de eengemaakte beschermingsprocedure. In het kader van deze nota gaan we niet in op procedures voor de onderzoeksgerechten/strafgerechten/arbeidsrechtbanken die samenhangen met procedures i.k.v. het vreemdelingenrecht. Wel willen we hier preciseren dat de beroepsprocedure m.b.t. de beslissing tot weigering van het statuut van staatloze in ons voorstel verschuift van de burgerlijke rechter (hof van beroep, na beslissing in eerste aanleg van de familierechtbank) naar de RvV, aangezien de beslissing tot vaststelling van het statuut van staatloze deel uitmaakt van de hier voorgestelde eengemaakte beschermingsprocedure (zie onder *vraag 2*).

• Algemene kenmerken van de voorgestelde eengemaakte beroepsprocedure bij de RvV

Rekening houdend met de toepasselijke internationale en Europese normen²³ en de rechten en principes die daaruit voortvloeien, stellen wij een eengemaakt beroep bij de RvV tegen de eindbeslissing in het kader van de eengemaakte beschermingsprocedure voor volgens de volgende modaliteiten:

- **Een uniforme beroepstermijn van 30 dagen**

Wij pleiten voor een uniforme beroepstermijn van 30 dagen voor elk beroep bij de RvV dat gericht is tegen een eindbeslissing in de eengemaakte beschermingsprocedure.

²³ Bv. art. 6 en art. 13 EVRM; art. 47 EU-Handvest; art. 46 Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), 26 juni 2013, [hier](#) raadpleegbaar (hierna: Procedurerichtlijn).

Deze beroepstermijn moet in elk geval voldoen aan de principes van redelijkheid en proportionaliteit die voortvloeien uit artikel 46, lid 4 Richtlijn 2013/32/EU, artikel 13 EVRM en artikel 47 EU-Handvest. De rechtzoekende heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, hetgeen een beroepstermijn impliceert die de uitoefening van het recht op beroep niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

Onder de huidige wetgeving geldt een beroepstermijn van 30 dagen als uitgangspunt in de meeste beroepsprocedures bij de RvV (art. 39/57, § 1, eerste lid Vw.). In een aantal uitzonderingssituaties (beroep tegen niet-ontvankelijk verzoek, in versnelde procedures, in detentie) geldt een verkorte beroepstermijn van respectievelijk 10 of 5 dagen.

De praktijk wijst uit dat de huidige (verschillen in) beroepstermijnen voor problemen zorgen:

- de verschillende beroepstermijnen zorgen voor onduidelijkheid bij de actoren op het terrein. In het bijzonder in gevallen waarin verzoekers niet worden bijgestaan door een gespecialiseerde advocaat, gebeurt het niet zelden dat beroepstermijnen verkeerd worden toegepast. Zelfs bij geofende rechtspractici leidt de toepassing van de huidige beroepstermijnen tot onduidelijkheid en vergissingen, die verregaande consequenties hebben voor de rechtzoekende.
- de verkorte beroepstermijnen zijn te kort, zeker nu het huidige systeem vereist dat het beroep wordt ingediend door een advocaat en in een schriftelijk verzoekschrift een volledige uiteenzetting van de middelen vereist op het ogenblik van het indienen van het beroep. Rechtzoekenden die nog op zoek moeten naar een (nieuwe) advocaat op het ogenblik dat ze de beslissing ontvangen, slagen er zelden in om binnen de verkorte termijn beroep aan te tekenen. Doordat het begrip “overmacht” zeer strikt geïnterpreteerd wordt door de RvV (de laattijdigheid van het beroep moet “onvoorzienbaar en onoverkomelijk” zijn), worden verzoekers die niet binnen de 5 of 10 dagen een advocaat vinden, onherroepelijk verstoken van hun recht op beroep. Maar zelfs voor verzoekers die reeds de bijstand van een advocaat genieten, blijken de verkorte beroepstermijnen te kort. Advocaten slagen er niet steeds in om tijdig beroep in te dienen; in de gevallen waarin dat wel lukt, doet de verkorte termijn niet zelden inboeten aan een duidelijke uiteenzetting van de middelen, wat een kwaliteitsvolle beoordeling door de RvV bemoeilijkt.

De praktijk wijst dus uit dat de repliek van de wetgever op de kritiek van de Raad van State met betrekking tot de redelijkheid van de verkorte beroepstermijnen²⁴ niet strookt met de praktijk: de huidige verkorte termijnen doen wel degelijk afbreuk aan het recht op een effectief beroep van rechtzoekenden.

Het “legitiem doel” dat met deze verkorte beroepstermijnen wordt nagestreefd – m.n. het ontlasten van het systeem van verzoeken om internationale bescherming door bepaalde beschermingsprocedures versneld te behandelen – wordt in de praktijk onvoldoende bereikt door de toepassing van deze maatregel. Andere verkorte termijnen die hiertoe moeten bijdragen – m.n. de versnelde behandelingstermijnen op het niveau van het CGVS en de RvV – zijn slechts termijnen van orde en worden in de praktijk zeer zelden gerespecteerd (vaak zelfs verre van). In de praktijk zien we dus dat de verkorting van de beroepstermijn er voornamelijk toe leidt dat een groep rechtzoekenden er niet in slagen om beroep aan te tekenen; in de dossiers waarin verzoekers wel binnen de verkorte termijn beroep aantekenen, brengt de verkorting van de termijn op zich geen noemenswaardige versnelling van de behandeling van het dossier met zich mee. Er dient te worden geconcludeerd dat de maatregel het doel niet dient, en dus niet proportioneel is.

Omwille van al deze redenen pleiten wij ervoor om het recht op een effectief beroep optimaal te garanderen voor verzoekers om bescherming die het voorwerp uitmaken van een eindbeslissing in de eengemaakte beschermingsprocedure door in alle gevallen voldoende tijd te bieden aan verzoekers die deze beslissing wensen te betwisten, om dit effectief te doen. Dit door in alle gevallen in een standaard beroepstermijn van 30 dagen te voorzien; en daarnaast door ervoor te zorgen dat in specifieke gevallen kan worden afgeweken van de standaard beroepstermijn wanneer bv. een situatie van verhoogde kwetsbaarheid, overmacht, gewijzigde omstandigheden... ertoe leidt dat de beroepstermijn van 30 dagen in een concreet, individueel geval niet redelijk is.²⁵

²⁴ “Doch er wordt benadrukt dat deze verkorte termijnen, naast de vereenvoudiging van de procedures die ze met zich meebrengen, redelijke termijnen blijven, die geen afbreuk doen aan het recht op een effectief beroep van een vreemdeling waarvan het verzoek tot internationale bescherming afgewezen werd. De verzoekers om internationale bescherming hebben immers de mogelijkheid om vanaf de indiening van hun verzoek, een advocaat toegewezen te krijgen, ongeacht of het een eerste dan wel een volgend verzoek betreft. De advocaat die hen werd toegewezen kan hen eveneens bijstaan wanneer zij worden gehoord op het Commissariaat generaal en bij het opstellen van eventuele opmerkingen betreffende het gehoorverslag. Er kan dus worden verondersteld dat de advocaat goed vertrouwd is met het dossier.” – *Parl. St. Kamer*, Doc 54 2549/(2016-2017) 001, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, p. 8.

²⁵ Zie ook voorstel M. MAES, *Nationale bijkomende beschermingsstatuten voor vreemdelingen: Nood aan verdere EU-* 17

- **Volledig en *ex nunc* onderzoek van alle feitelijke en juridische gronden en een beoordeling met volle rechtsmacht**

Het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel vereist een aandachtige, volledige en strikte, en dus *ex nunc* beoordeling van de situatie van de rechtzoekende wanneer de betwisting verband houdt met art. 3 EVRM of art. 8 EVRM²⁶, wat in de eengemaakte beschermingsprocedure steeds het geval is. De huidige beperking tot een *ex tunc*-toets van beslissingen in bepaalde beschermingsprocedures (bv. 9bis- en 9ter-procedure) is bovendien bijzonder inefficiënt: wanneer zich nieuwe elementen voordoen terwijl een beroepsprocedure hangende is, is de verzoeker genoodzaakt een nieuwe beschermingsprocedure te introduceren om deze nieuwe elementen te doen gelden. Dit leidt tot een opeenstapeling van beschermings- en beroepsprocedures.

De vraag naar de nood aan bescherming moet bovendien steeds centraal staan en moet optimaal onderzocht worden, om schendingen van fundamentele rechten zoveel mogelijk te vermijden. Deze bekommernis verantwoordt een volledige tweede beoordeling van de beschermingsnood in tweede aanleg, waarbij de bevoegdheid van de rechter verder te gaan dan een loutere wettigheidstoets.

We pleiten er daarom voor om de volledige en *ex nunc* beoordeling met volle rechtsmacht, die momenteel geldt voor beroepsprocedures i.k.v. internationale bescherming, uit te breiden naar de hele eengemaakte beroepsprocedure, voor alle beschermingsvormen die in het kader daarvan onderzocht worden.

- **Hervormingsbevoegdheid**

Vanuit een streven naar een efficiënte en snelle beschermingsprocedure, pleiten wij ervoor om de RvV steeds een hervormingsbevoegdheid toe te kennen in het kader van de eengemaakte beschermingsprocedure, ongeacht de inhoud van de betwiste eindbeslissing.

De huidige beperking tot een vernietigingsbevoegdheid in het kader van bv. beroepsprocedures met betrekking tot 9bis- of 9ter-beslissingen, leidt niet zelden tot een lang aanslepend 'gepingpong' van opeenvolgende vernietigingsarresten gevolgd door nieuwe negatieve beslissingen van de DVZ. Dit heeft een desastreuze impact op de betrokkene, die soms extreem lang in onzekerheid verkeert en door een onzeker verblijfsstatuut soms essentiële diensten moet ontberen²⁷.

Om dergelijke situaties zoveel mogelijk te vermijden is het aangewezen om te voorzien in een beroepsprocedure waarin de RvV zelf, met kennis van alle relevante informatie (zie 2: Volledig en *ex nunc* onderzoek en 4: onderzoeksbevoegdheid) uitspraak kan doen over de beschermingsnood van de betrokkene, wanneer de rechter meent hiervoor over voldoende informatie te beschikken.

- **Onderzoeksbevoegdheid voor de RvV en vlotte aanvoering van nieuwe elementen en bewijsstukken**

Om de RvV de nodige *tools* te verschaffen om een *ex nunc* beoordeling mogelijk te maken en om de hervormingsbevoegdheid maximaal uit te oefenen en zo tijdrovende cirkelbewegingen tussen RvV en beschermingsinstantie zoveel mogelijk te vermijden:

- moet de RvV een onderzoeksbevoegdheid hebben en zo de mogelijkheid hebben om de informatie in het administratief dossier aan te vullen met bijkomende informatie die toelaat om zelf uitspraak te doen over de nood aan bescherming. Dit impliceert bv. dat de RvV de bevoegdheid heeft om op eigen houtje (landen)informatie op te zoeken en bij de beoordeling te betrekken. Om te vermijden dat hiervoor een kostelijke ontdubbelde studiedienst moet worden voorzien kan gedacht worden aan 1 onafhankelijke studiedienst die zowel op vraag van de beschermingsinstantie als op vraag van de RvV onderzoek kan uitvoeren).
- moet het aanleveren van nieuwe elementen en bewijsstukken zo vlot en eenvoudig mogelijk kunnen gebeuren. De huidige vereiste dat voorgelegde stukken vergezeld dienen te zijn van een eensluidend verklaarde vertaling, leidt ertoe dat soms belangrijke informatie m.b.t. de beschermingsnood niet in rekening gebracht wordt.

- **Automatisch schorsend karakter**

harmonisatie en/of versterking op nationaal niveau?, doctoraal proefschrift, 2014-2015, p. 620 en p. 676.

²⁶ GwH 16 januari 2014, nr. 1/2014; M. MAES, *Nationale bijkomende beschermingsstatuten voor vreemdelingen: Nood aan verdere EU-harmonisatie en/of versterking op nationaal niveau?*, doctoraal proefschrift, 2014-2015, p. 658.

²⁷ Bv. medische hulp die nodig is maar niet als "dringend" in de strikt wettelijke zin beschouwd wordt

Wij pleiten voor een eengemaakte beroepsprocedure die in elk geval, ongeacht de aard van het betwiste beschermingsstatuut en ongeacht het aantal eerder doorlopen procedures, een automatisch schorsend effect heeft.

Het geschil in het kader van de eengemaakte beroepsprocedure zal in het merendeel van de gevallen een betwisting met betrekking tot de verdedigbaarheid van een grief onder artikel 3 EVRM betreffen. In die gevallen moet volgens het EHRM stéeds een zinvol onderzoek en beoordeling gebeuren van de verdedigbaarheid van de grief.

Zoals M. MAES overtuigend beargumenteert²⁸, leidt het huidige ontdubbelde systeem van enerzijds niet-schorsende beroepen (tegen bepaalde beslissingen van het CGVS en tegen beslissingen van de DVZ), anderzijds gecompenseerd met een schorsend beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN-beroepen) tegen de gedwongen uitvoering van de verwijderingsbeslissing, tot een complex kluwen van procedures dat het recht op toegang tot een daadwerkelijk beroep ondermijnt. België werd overigens om precies deze reden al veroordeeld door het EHRM.²⁹ Het is bovendien inefficiënt, nu de RvV zich in het kader van dergelijke UDN-procedures toch moet uitspreken over het risico op schending van artikel 3 EVRM met betrekking tot de verwijdering, en het in diezelfde tijd net zo goed uitspraak zou kunnen doen over de grief m.b.t. de beschermingsnood.

Opnieuw moet worden vastgesteld dat de meerwaarde die met de niet-toekenning van een automatisch schorsend effect bij bepaalde beschermingsberoepen bij de RvV wordt nagestreefd, bijzonder beperkt is in verhouding tot de beperking van het fundamentele recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel dat het met zich meebrengt.

We pleiten er daarom voor om een beroep bij de RvV in het kader van de in deze nota voorgestelde beschermingsprocedure steeds een automatisch schorsend effect te verlenen.

- **Andere voorstellen tot aanpassing van de rechtspleging i.k.v. de beroepsprocedure bij de RvV**

- De wijze van **indiening van het beroep** moet **laagdrempelig en niet onnodig formalistisch** zijn. Dit om de toegankelijkheid van de beroepsprocedure te bevorderen en het recht op een daadwerkelijk beroep te garanderen. Drempels die de procedure bemoeilijken moeten zoveel mogelijk vermeden worden. Het huidige systeem, waarbij de indiening van het beroep bij de RvV slechts kan gebeuren door een advocaat en dit volgens zeer strenge vormvereisten (bv. 1 origineel en 4 conforme kopieën, enkel bij aangetekend schrijven, ...) belemmert onnodig de rechtstoegang voor afgewezen verzoekers. Dit leidt tot situaties waarin afgewezen verzoekers die voordien niet werden bijgestaan door een advocaat of van wie de advocaat door omstandigheden niet in staat is om binnen de termijn beroep aan te tekenen, om redenen buiten hun wil geen beroep kunnen aantekenen. Dit is in strijd met het recht op een effectief beroep. Gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep (bv. taalbarrière) en de ernst van de inhoud van het geschil (kwesties m.b.t. art. 3 EVRM, art. 8 EVRM, ...) moet het indienen van een beroep tegen een beslissing tot weigering van (een bepaalde vorm van) bescherming zo eenvoudig mogelijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een systeem als de indiening van een beroep tegen een beslissing van het OCMW bij de arbeidsrechtbank, dat via een mondelinge verklaring van de rechtzoekende zelf op de griffie kan gebeuren.

- Procedures die minderjarigen betreffen, moeten zoveel mogelijk **kindvriendelijk** verlopen, met specifieke maatregelen om de begrijpbaarheid voor de minderjarige verzoeker te vergroten. Het horen van minderjarige verzoekers moet op aangepaste wijze gebeuren. De RvV velde eerder een arrest in voor kinderen begrijpbare taal, conform de richtsnoeren voor een kindvriendelijke justitie van de Raad van Europa³⁰. Deze praktijk dient gesystematiseerd te worden.

- De **zuiver schriftelijke procedure** moet in elk geval worden **afgeschaft**. De mogelijkheid om een verzoek tot horen in te dienen nadat al een eerste beschikking opgesteld is op basis van het schriftelijke dossier en zonder de betrokkene te horen, waarbij het aan de verzoeker om te beargumenteren waarom men het niet eens is met de beschikking, respecteert onvoldoende het hoorrecht van de rechtzoekende.

- Eens de beroepsprocedure bij de RvV aanhangig is, mag de beschermingsautoriteit die in eerste aanleg beslist heeft niet meer de mogelijkheid hebben om de beslissing eenzijdig op eigen initiatief in te trekken, om via een andere motivering tot eenzelfde beslissing te komen. In het kader van huidige beroepsprocedures

²⁸ M. MAES, *Nationale bijkomende beschermingsstatuten voor vreemdelingen: Nood aan verdere EU-harmonisatie en/of versterking op nationaal niveau?*, doctoraal proefschrift, 2014-2015, p. 587-591.

²⁹ Zie EHRM 13 december 2016, *Paposhvili t. België* en EHRM 27 oktober 2020, *M.A. t. België*.

³⁰ RvV 28 juni 2018, nr. [206 213](https://www.rvv-cc.ee.be/nl/actua/kindvriendelijke-rechtspraak); <https://www.rvv-cc.ee.be/nl/actua/kindvriendelijke-rechtspraak>:

in volle rechtsmacht tegen beslissingen van het CGVS, heeft het CGVS de mogelijkheid om een beslissing tijdens de beroepsprocedure in te trekken. Het gevolg hiervan is dat de zaak bij de RvV zonder voorwerp wordt, en dat het dossier opnieuw hangende wordt bij het CGVS in afwachting van een nieuwe beslissing. Deze situatie leidt ertoe dat het CGVS de mogelijkheid krijgt om de hervormingsbevoegdheid van de RvV te blokkeren in dossiers waarin het niet eens is met de inhoudelijke beoordeling van de beschermingsnood die de RvV maakt. Denken we aan de huidige situatie van verzoekers om internationale bescherming afkomstig uit Gaza: nadat de RvV in februari 2021 gebruik maakte van de hervormingsbevoegdheid en aan verzoekers om internationale bescherming afkomstig uit Gaza de vluchtelingenstatus toekende omdat UNRWA naar oordeel van de Raad onvoldoende bescherming biedt, ging het CGVS na enige tijd over tot intrekkingen van de weigeringsbeslissingen in alle dossiers m.b.t. deze categorie van verzoekers. Niet alleen wordt de hervormingsbevoegdheid van de RvV op die manier miskend, het leidt bovendien tot ongelijkheid van verzoekers die hun dossier in respectievelijk februari dan wel maart/april/... behandeld weten en tot een lang aanslepende beschermingsprocedure, nu deze dossiers zich opnieuw op het niveau van het CGVS bevinden in afwachting van een beslissing in eerste aanleg. M.o.o. een snelle en efficiënte beschermingsprocedure en rechtszekerheid en duidelijkheid voor de verzoeker om bescherming, moet deze eenzijdige intrekkingenbevoegdheid aan banden gelegd worden.

VRAAG 4: DE RECHTSPOSITIE VAN VREEMDELINGEN

Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een verduidelijking van de rechtspositie van vreemdelingen bij de toepassing van de verblijfs- en opvangregels?

- *Welke maatregelen in het aan te nemen Migratiewetboek zouden kunnen bijdragen tot een betere omkadering van de juridische en sociale bijstand in de verblijfsprocedures? Welke maatregelen kunnen bijdragen tot een betere kennis van de verblijfsreglementering en -procedures en van hun wijzigingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van ontwikkelingen in de rechtspraak of in de bestuurlijke praktijk (bijv. rondzendingbrieven, website, enz.)?*
- *Welke mogelijkheden zouden moeten bestaan voor het verzamelen en de uitwisseling van persoonlijke gegevens tussen de betrokken diensten? Met welke rechterlijke waarborgen en bescherming in het aan te nemen Migratiewetboek?*

• Kwalitatieve begeleiding is individuele opvolging in de vorm van casemanagement

Om de efficiëntie en eenvoud van de in deze nota voorgestelde eengemaakte beschermingsprocedure (cf. *vraag 2*) te maximaliseren, is er nood aan een **integrale begeleiding** met maatschappelijke, juridische, psychologische en medische hulpverlening **met aandacht voor alle mogelijke toekomstperspectieven**. Goed ondersteund en geïnformeerd hebben mensen een **beter begrip** van hun situatie en werkelijke toekomstkansen en zijn ze beter in staat om eigen geïnformeerde keuzes te maken. Dit draagt bij aan eenvoud en efficiëntie, aangezien goed geïnformeerde mensen beter kunnen meewerken aan een verblijfsprocedure. Daarnaast vergroot een goede begeleiding het **vertrouwen** in deze verblijfsprocedure. Huidig artikel 31 Opvangwet³¹ vraagt elke opvangstructuur, collectief of individueel, om asielzoekers informatie en ondersteuning te geven rond twee toekomstsporen: verblijf in België en vrijwillige terugkeer. Deze ondersteuning vertrekt vandaag evenwel niet vanuit de noden en specifieke situatie van een verzoeker om internationale bescherming. Hierdoor wordt de informatievoorziening en dienstverlening niet geoptimaliseerd, noch geïndividualiseerd. Als antwoord op deze problematiek en in het kader van de eengemaakte beschermingsprocedure (*vraag 2*) stellen wij **individueel casemanagement** voor als omkadering van de juridische en sociale bijstand, als alternatief voor de huidige sociale begeleiding.

Casemanagement werd voornamelijk ontwikkeld in het kader van alternatieven voor detentie, maar kan ook toegepast worden buiten een detentiecontext. Het focust op het begrijpen van, en het reageren op de unieke noden en uitdagingen van een individu.³² Het werd ontwikkeld om deze noden onafhankelijk van elkaar in beschouwing te nemen en hier een aangepaste oplossing voor te zoeken. De aandacht gaat hierbij niet enkel naar de oplossing op zich, maar ook naar gepaste begeleiding tijdens het proces.³³

Waar de huidige socio-juridische begeleiding gefragmenteerd wordt aangeboden door verschillende instanties en individuen, verenigt *casemanagement* al deze actoren in één persoon: de *casemanager*. Deze persoon

³¹ Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna: Opvangwet)

³² IDC, 'There are alternatives', 2015, p. 47, <https://bit.ly/3xEAF3P>.

³³ Ibidem

werkt op basis van een vertrouwensrelatie aan een **duurzame oplossing**, samen met de verzoeker.³⁴ Het is belangrijk dat een casemanager of coach vanaf het begin in de beschermingsprocedure betrokken wordt, want wanneer diens taak zich tot het begeleiden van terugkeer beperkt, zijn de resultaten in de praktijk ontgoochelend.³⁵ De coach speelt ook een belangrijke rol als **verbindingspersoon** met de overheid, hulpverleners en de advocaat van de betrokken persoon. Om een vertrouwensband op te bouwen, is het belangrijk dat de persoon in kwestie begrijpt dat een casemanager geen beslissingsbevoegdheid heeft in het dossier.

Samengevat zijn *casemanagers* belangrijk voor:

- het bevorderen van geïnformeerde beslissingen
- het bevorderen van tijdige en eerlijke oplossingen
- het bevorderen van het welzijn van de verzoeker

Om deze rol zo goed mogelijk uit te voeren, is de **onafhankelijkheid** van de *casemanager* essentieel. Dit betekent dat deze persoon niet verbonden is aan een overheidsinstantie, maar wel aan een organisatie uit bijvoorbeeld het middenveld. Teneinde deze samenwerking goed te laten verlopen, is het aangeraden om een publiek consulteerbare conventie uit te werken tussen de Belgische overheid en de instanties die de *casemanagers* opleiden en aanbieden. Een onafhankelijk statuut verhoogt de kans op het ontstaan van een échte vertrouwensband tussen verzoeker en begeleider. Dankzij deze vertrouwensband zullen verzoekers sneller geneigd zijn om een beslissing over hun situatie te aanvaarden. Een geïnformeerde beslissing verhoogt de uitvoerbaarheid ervan. Een begeleid terugkeerprogramma uitvoeren in bovenstaand *casemanagement model* is effectiever: in geval van een negatieve verblijfsbeslissing kan er ingezet worden op terugkeervoorbereiding en begeleiding, waar verder wordt gebouwd op de elementen die werden onderzocht via *casemanagement* tijdens de eengemaakte beschermingsprocedure.³⁶

Een tweede essentieel aspect van kwalitatieve socio-juridische begeleiding is het **recht op juridische bijstand**. Dit recht wordt verder bepaald in het Gerechtelijk Wetboek, en werd hervormd op 6 juli 2016.³⁷ Voor verzoekers om internationale bescherming heeft deze wetwijziging een nefaste impact op hun recht op juridische bijstand. Door het gebruik van het begrip 'ontoerijkende bestaansmiddelen' kunnen verzoekers om internationale bescherming veel sneller uitgesloten worden van kosteloze juridische bijstand.³⁸ Daarnaast bracht de wijziging lage en onzekere vergoedingen voor advocaten met zich mee, waardoor velen besloten om hun activiteiten als pro-deo advocaat stop te zetten.³⁹ Teneinde voldoende en kwalitatieve juridische bijstand te voorzien, zouden hier zo weinig mogelijk drempels aan gekoppeld mogen worden. Daarnaast moeten advocaten een adequate vergoeding krijgen, zodat zij gemotiveerd blijven om hun cliënten bij te staan.

Samengevat, om juridische bijstand vragen moet eenvoudig en snel kunnen gebeuren. Zo niet, ontstaat het risico dat het recht op juridische bijstand een illusie blijft.⁴⁰ Het is dan ook noodzakelijk dat juridische begeleiding zo toegankelijk mogelijk blijft. Daarnaast moeten de advocaten die deze juridische dienstverlening aanbieden proportioneel vergoed worden. Deze, en andere pijnpunten, werden aangehaald in een beroep bij het Grondwettelijk Hof tegen deze wetwijziging.⁴¹ Teneinde een goed werkend en kwaliteitsvol *case management* systeem te ontwikkelen, moet de juridische bijstand ook voldoende kwalitatief zijn. Daarom is het aangeraden de pijnpunten van het huidige systeem te identificeren en weg te werken.

• **Kwalitatieve begeleiding in het kader van een kwalitatief opvangsysteem**

Een goede omkadering van verzoekers met juridische en sociale bijstand in de vorm van *casemanagement* veronderstelt een kwalitatief opvangsysteem. In zo'n opvangsysteem kan iedereen die zich in de beschermingsprocedure bevindt, aanspraak maken op *casemanagement* en samen met de *case manager* op zoek gaan naar een duurzame oplossing. We geloven niet dat het ontnemen van het recht op opvang werkt als afschrikkingsmiddel en bijdraagt tot een efficiëntere beschermingsprocedure. De bescherming van mensen die dat nodig hebben en de bescherming van fundamentele rechten tijdens het onderzoek van iemands beschermingsnoden, moet te allen tijde centraal staan. Daarom het **recht op opvang tijdens de volledige beschermingsprocedure, ook bij volgende verzoeken**, gewaarborgd worden.

³⁴ Ibidem, p. 48.

³⁵ A. Edwards, Back to Basics, 2015, p. 50.

³⁶ IDC, 'There are alternatives', 2015, p. 53, <https://bit.ly/3xEAF3P>.

³⁷ Wet 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, BS 14 juli 2016.

³⁸ Artikel 508/13, Gerechtelijk Wetboek

³⁹ UNHCR, Juridische begeleiding van verzoekers om internationale bescherming in België, september 2019.

⁴⁰ UNHCR, UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, april 2019, COM (2016) 467, p. 15, <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>.

⁴¹ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 77/2018, 21 juni 2018, [hier](#) raadpleegbaar.

De toegang tot opvang in geval van meervoudige asielaanvragen wordt vandaag in de praktijk bijna systematisch geweigerd, ondanks de wettelijke plicht op individuele motivering. Zelfs bij kwetsbare mensen, zoals bijvoorbeeld minderjarigen, schiet de individuele motivering van beslissingen tot weigering van opvang nog tekort. De Opvangwet bepaalt ook dat Fedasil een menswaardige levensstandaard moet blijven garanderen. Het is niet duidelijk hoe dat wordt ingevuld. Bij deze weigering van opvang bij volgende verzoeken gaat men er te veel van uit dat deze ingegeven zijn door misbruik. Verzoekers om internationale bescherming begrijpen niet altijd van bij het begin wat hun rechten en plichten binnen de beschermingsprocedure zijn en welke elementen belangrijk zijn. Bovendien laten verzoekers zich soms tegenhouden door schroom of angst als ze voor de eerste keer worden geconfronteerd met gedetailleerde vragen over hun vluchtverhaal. Net daarom is het inzetten op een kwalitatieve ondersteuning en informatievoorziening tijdens de procedure zo belangrijk.

Daarnaast moet de **lengte van een verblijf in een collectief opvangcentrum tot een minimum beperkt** worden. De voorbije jaren kregen Vluchtelingenwerk Vlaanderen en andere organisaties regelmatig signalen over verzoekers om internationale bescherming die (soms zelfs veel) langer dan een jaar in een collectief centrum verblijven. Experts raden aan om het verblijf in collectieve opvang te beperken tot maximum zes maanden. Verschillende studies tonen aan dat een lang verblijf in collectieve opvang onder meer leidt tot verlies van initiatief, het ontstaan of verergeren van medische problemen, slaapproblemen, depressies, een lager gevoel van eigenwaarde en een moeilijker verwerking van traumatische ervaringen.⁴² Net daarom voorziet de opvangwet in de mogelijkheid om na zes maanden verblijf in een collectieve opvang een transfer te mogen aanvragen naar individuele, maar dit wordt niet toegepast in het huidige opvangmodel. Naast de menselijke kost is er ook de financiële kost. Het Rekenhof stelde vast dat individuele opvang tussen 8,10 euro en 19,97 euro per dag goedkoper is dan collectieve opvang.⁴³

Tot slot moet in het bijzonder voor **minderjarigen** gezorgd worden voor **stabiliteit van de opvang**. Het **belang van het kind** moet hier veel sterker doorwegen dan vandaag het geval is. Opeenvolgende verhuisbewegingen zijn bijzonder ontwrichtend voor kinderen en moeten maximaal vermeden worden. Naast de voor het kind noodzakelijke stabiliteit, waarborgt dit ook een betere opvolging van het kind en garandeert dit zo beter dat essentiële rechten als recht op informatie, op psychologische bijstand... gewaarborgd worden.

Tot slot is het uiteraard essentieel dat ook voor personen die niet in een opvangcentrum verblijven tijdens de beschermingsprocedure, *case management* gewaarborgd worden via outreachende werking.

VRAAG 5: TERUGKEER

Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een terugkeerregeling die coherent is met de verblijfsprocedures, en die klaarheid en rechtszekerheid biedt over de rechtspositie van personen die onwettig of onregelmatig op het grondgebied verblijven?

- *In welke mate zouden administratieve praktijken inzake vrijwillige en gedwongen terugkeer en het daarmee samenhangende detentiebeleid in het aan te nemen Migratiewetboek moeten worden opgenomen?*
- *Welke documenten zouden moeten worden verstrekt in situaties van onregelmatig verblijf zonder effectieve mogelijkheid tot of in afwachting van terugkeer (BGV, BGV met verlenging van de termijn voor terugkeer, bijlage 35, andere vormen van precaire en tijdelijke verblijfstitel, ...)? Gelieve bij uw suggesties de relevante situatie aan te duiden.*

Zoals eerder aangegeven vinden we het essentieel dat na afloop van de eengemaakte beschermingsprocedure en in geval van weigering van (tijdelijke) bescherming onmiddellijk werk gemaakt wordt van de realisatie van de succesvolle terugkeer en reïntegratie via een **begeleid vrijwillig terugkeertraject**.

Wat **gedwongen terugkeer** betreft verwijzen we naar de bijdrage die 'MOVE, Voorbij detentie van migranten', levert naar aanleiding van de bevraging m.o.o. het Migratiewetboek.

⁴² De Jongh, S. (2007) Psychologische impact van (langdurig) verblijf in open centra op asielzoekers. Brussel: VUB (eindverhandeling); ECRE (2001), Position on the Reception of Asylum Seekers, vnl. Punt 11 en 31; Commissioner for Human Rights (2010), Positions on the right to seek and enjoy asylum, Strasbourg, p.5; Federale ombudsman (2009), Onderzoek naar de werking van de open centra beheerd en erkend door Fedasil, Brussel, o.a. punt 3, 216-217, 237, 313, 417-426; Fedasil, december 2016, Studie Kwetsbare personen met specifieke opvangnoden, p.18

⁴³ Rekenhof, Opvang van asielzoekers, 27 september 2017, p. 44, <https://bit.ly/3tnAZRe>.

VRAAG 6: KWETSBAARHEID IN DE VERBLIJFSPROCEDURE

Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een systematische aandacht voor de specifieke noden van bijzonder kwetsbare personen in de verblijfs- en opvangreglementering, teneinde hun rechtspositie te verduidelijken en rechtszekerheid te verzekeren ?

- *Welke zouden de procedurele gevolgen van een toestand van bijzondere kwetsbaarheid (zoals minderjarigheid, handicap, gevorderde leeftijd, zwangerschap, de hoedanigheid van slachtoffer van mensenhandel, de omstandigheid van alleenstaande ouder met minderjarige kinderen, de hoedanigheid van slachtoffer van huiselijk geweld en/of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek en/of seksueel geweld,...) moeten zijn? Gelieve bij uw suggesties de relevante situaties van kwetsbaarheid aan te duiden.*
- *Hoe zou het aan te nemen Migratiewetboek systematische en transversale aandacht voor de noden en de specifieke situatie van bijzonder kwetsbare vreemdelingen kunnen verzekeren doorheen de toepasselijke procedures?*

Kwetsbaarheid is een complex begrip dat verschillende invullingen krijgt in uiteenlopende rechtskaders. Volgens UNHCR zijn alle verzoekers om internationale bescherming kwetsbare personen.⁴⁴ Vluchtelingenwerk Vlaanderen deelt deze visie. Toch zijn er bepaalde groepen mensen op de vlucht die extra aandacht nodig hebben. We focussen in het kader van deze nota op twee cruciale aandachtspunten voor het nieuwe migratiewetboek: (1) een uniforme en uitgebreide definitie van kwetsbaarheid, met een permanente evaluatie van kwetsbaarheden en reële procedurele waarborgen; en (2) een transversale verankering van het hoger belang van het kind. Deze focus betekent niet dat we andere kwetsbaarheden en transversale principes uit het oog mogen verliezen.

• Een uniforme en uitgebreide definitie van kwetsbaarheid

Artikel 21 van de Opvangrichtlijn geeft een niet-exhaustieve inhoudelijke opsomming van wie als kwetsbaar wordt beschouwd: "minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking".⁴⁵ Deze personen hebben bijzondere noden betreffende opvang en gedurende de procedure. Artikel 22 Opvangrichtlijn legt het kader vast voor de beoordeling van bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen, en artikel 24 Procedurerichtlijn doet hetzelfde voor de bijzondere procedurele waarborgen van deze personen. Deze Europese richtlijnen werden omgezet naar Belgische wetgeving via artikels 22 en 36 Opvangwet (bijzondere opvangbehoeften) en artikel 48/9 Vw. (bijzondere procedurele noden).

Uit het rapport 'Kwetsbare personen met specifieke opvangnoden: Definitie, identificatie, zorg' van Fedasil blijkt dat door een slechte implementatie van de Opvangrichtlijn en door een beperkte definitie van kwetsbaarheid er in de praktijk veel verschillende interpretaties van kwetsbaarheid en aangepaste zorg in omloop zijn.⁴⁶ Zo hanteren DVZ, CGVS en RvV volgens het rapport een categoriale definitie van kwetsbaarheid die personen indeelt in 'kwetsbare' en 'niet-kwetsbare' groepen gebaseerd op snelle, korte en formele procedures om 'kwetsbaarheidslabels' toe te kennen en te controleren. Via een korte vragenlijst 'bijzondere procedurele noden' peilt men naar de kwetsbaarheid van een persoon en diens bijzondere noden doorheen de procedure. Uit een onderzoeksrapport van Nansen blijkt dat als het resultaat van de vragenlijst niet op een kwetsbaarheid duidt, er te snel wordt besloten dat de persoon geen specifieke noden of kwetsbaarheden heeft, en dit voor de gehele procedure.⁴⁷

In het opvangnetwerk daarentegen hanteren de sociale begeleiders een factoriale definitie die bedreigende en beschermende factoren onderscheidt bij verzoekers: "Een individuele benadering van personen staat voorop. Er wordt niet nagegaan in hoeverre bepaalde personen passen binnen de kwetsbare doelgroepen die door de Opvangwet onderscheiden worden, maar men lijkt er in de praktijk de voorkeur aan te geven om de

⁴⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Response to Vulnerability in Asylum – Project Report, December 2013, [hier](#) raadpleegbaar.

⁴⁵ Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), 26 juni 2013, [hier](#) raadpleegbaar (hierna: Opvangrichtlijn).

⁴⁶ Fedasil, 'Kwetsbare personen met specifieke opvangnoden. Definitie, identificatie, zorg', 6 december 2018, [hier](#) raadpleegbaar.

⁴⁷ Nansen, 'Kwetsbaarheid in Detentie: bijzondere procedurele noden', 30 januari 2019, [hier](#) raadpleegbaar.

individuele situatie van een persoon te bekijken om te evalueren wat er moeilijk loopt⁴⁸. Deze definitie van kwetsbaarheid gaat verder dan louter meetbare kwetsbaarheden en houdt bijvoorbeeld ook rekening met taalkundig isolement, ontbreken van een sociaal netwerk, analfabetisme, of weinig levenservaring.

Indien een persoon als kwetsbaar wordt beschouwd, kan deze een transfer naar een aangepast opvangcentrum aanvragen of aangeboden krijgen. Daarnaast kunnen er ook bijzondere procedurele waarborgen aangeboden worden aan kwetsbare personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend. De aangeboden procedurele waarborgen zijn echter niet voldoende om kwetsbare personen te ondersteunen tijdens de procedure in het algemeen en tijdens het persoonlijk gehoor specifiek. Verschillende wetenschappelijke studies hebben de negatieve impact van trauma op het geheugen en de mogelijkheid om het vluchtverhaal naar voor te brengen reeds aangetoond: "in order for the required risk assessment to be effective, it must take into account vulnerabilities, in particular pre-existing psychological trauma that may affect a person's ability to effectively engage with standard procedures. This is particularly relevant where asylum proceedings rely on credibility assessment which have been demonstrated to produce false negatives when applied to persons who have experienced psychological trauma."⁴⁹ De vaststelling van procedurele noden moet leiden tot een aangepaste wijze van onderzoek en inhoudelijke beoordeling van de beschermingsnood, zoals een aangepaste geloofwaardigheidsbeoordeling of alternatieve onderzoeksmethoden waarbij geloofwaardigheid van de afgelegde verklaringen niet centraal staat.⁵⁰

Waar de huidige kwetsbaarheidsdefinitie enkel focust op duidelijk omliggende categorieën, zou de focus veel meer moeten liggen op een 'vloeiende' definitie van kwetsbaarheid die bepaald wordt door een combinatie van factoren. Binnen ons model van de eengemaakte verblijfsprocedure is het gebruik van *case management* het aangewezen mechanisme om kwetsbaarheid te identificeren en op te volgen. Volgens de opvangwet is een eerste evaluatie nodig binnen de 30 dagen na toewijzing aan een structuur. Vluchtelingenwerk stelt voor dat deze evaluatie systematisch gebeurt door de begeleider, met de mening van de verzoekers in rekening gebracht. Net zoals de huidige sociaal begeleider kan de *case manager* dit evaluatiegesprek organiseren met een persoon die de eengemaakte beschermingsprocedure net is gestart, binnen de dertig dagen. Op basis van dit gesprek wordt er een eerste keer onderzocht of een persoon al dan niet kwetsbaar is. Deze toetsing gebeurt aan de hand van een combinatie van de categoriale definitie (zoals opgelijst in de Opvangrichtlijn) en de factoriale definitie (zoals toegepast door personeel in het opvangnetwerk). Volgens vaste criteria (die uniform toegepast worden door elke betrokken dienst) evalueren is vanzelfsprekend, maar dat gebeurt vandaag niet. Ze dienen geharmoniseerd te worden, bijvoorbeeld via een tool ontwikkeld door UNHCR voor de identificatie van kwetsbaarheid.⁵¹ Indien iemand kwetsbaar blijkt te zijn, moeten zowel de opvang als de procedure op een betekenisvolle manier aangepast worden aan de specifieke noden van deze persoon. We gaven al het voorbeeld van een aangepaste geloofwaardigheidsbeoordeling voor personen met psychologisch trauma.

Als er na het initiële evaluatiegesprek geen kwetsbaarheden worden gedetecteerd, betekent dit niet dat de persoon in kwestie gedurende de procedure niet als kwetsbaar kan worden beschouwd. Door een permanente evaluatie en het gebruik van een tweeledige, vloeiende definitie van kwetsbaarheid kan een persoon doorheen de procedure alsnog als kwetsbaar beschouwd worden. Het is dan aan de *casemanager*, en het personeel van de bevoegde diensten (DVZ, CGVS & Fedasil) om waakzaam te blijven voor eventuele kwetsbaarheden aan de hand van bovenstaande methode. Om te vermijden dat kwetsbaarheden niet worden opgepikt en gedeeld, is een goede communicatie en coördinatie tussen de verschillende diensten van essentieel belang.

- **Een transversale verankering van het hoger belang van het kind**

Minderjarige kinderen vormen een extra kwetsbare groep, waar bijzondere aandacht aan gegeven moet worden. Volgens artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag moet het belang van het kind als eerste in overweging worden genomen bij alle maatregelen die ten aanzien van kinderen worden genomen. Het VN-comité voor de rechten van het kind verduidelijkte daarbij dat het belang van het kind in acht moet worden genomen bij alle beslissingen van de administratieve overheden in alle materies waaronder ook asiel en migratie.⁵² Opsluiting is daarbij nooit in het belang van het kind. De ingrijpende, nefaste impact van detentie

⁴⁸ Fedasil, 'Kwetsbare personen met specifieke opvangnoden. Definitie, identificatie, zorg', p. 27.

⁴⁹ Nansen, 'Kwetsbaarheid in Detentie: bijzondere procedurele noden', p. 10 en UNGA, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 23 november 2018, p. 12, [hier](#) raadpleegbaar.

⁵⁰ Nansen, 'Kwetsbaarheid in Detentie: bijzondere procedurele noden', p. 9.

⁵¹ UNHCR and IDC, 'Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems', 2016, [hier](#) raadpleegbaar.

⁵² 5 Committee of the rights of the child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 §1), mei 2013, pt 30, beschikbaar op: https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf (hierna: Algemene commentaar nr. 14)

op de gezondheid, de ontwikkeling en het welzijn van kinderen is reeds herhaaldelijk aangetoond, zelfs als de detentie van zeer korte duur is en onder relatief humane omstandigheden gebeurt. Het is dan ook cruciaal dat er een verbod op detentie van kinderen ingeschreven wordt in het nieuwe migratiewetboek.

Het hoger belang van het kind werd omgezet in Belgische wetgeving via artikel 22bis, lid 4 van de Grondwet en artikels 10ter, §2; 12bis, §7; 57/1, §4; 61/17; 74/13 Vw. Uit de literatuur over dit onderwerp blijkt dat het hoger belang van het kind erg gefragmenteerd werd omgezet naar Belgische wetgeving, waardoor het niet naar behoren wordt geïmplementeerd. Dit heeft een louter procedurele benadering van het belang van het kind als gevolg, waardoor het werkelijke belang niet wordt beoordeeld.⁵³ Daarom is het noodzakelijk om het hoger belang van het kind goed te omlijnen, en vervolgens transversaal te verankeren. Deze verankering moet alle actoren verplichten om in elk van zijn beslissingen aangaande kinderen (direct of indirect), het belang van het kind in overweging te nemen.

Concreet betekent dit dat de eigenlijke bepaling van het hoger belang van het kind een primordiale stap is vooraleer het in rekening kan worden gebracht, en afgewogen kan worden met andere belangen.⁵⁴ De specifieke omstandigheden van de situatie van een kind en diens belangen omvatten onder andere: "leeftijd, geslacht, rijpheid, ervaring, het behoren tot een minderheid, een fysieke, zintuigelijke of intellectuele handicap, en de sociale en culturele context van het kind, zoals de afwezigheid van ouders, waar die zich bevinden, de kwaliteit van de relaties tussen kind en familieleden, de omgeving in relatie tot de veiligheid en het inkomen".⁵⁵ Deze opsomming is niet-exhaustief, het belang van het kind is een complex en dynamisch gegeven dat van geval tot geval kan verschillen. Van zodra het belang van het kind is bepaald, moet dit afgewogen worden tegenover andere belangen in de procedure. Vervolgens moet elke beslissing doorheen de procedure rekening houden met deze belangenafweging. We verwijzen hierbij naar de checklist die Myria heeft opgesteld om na te gaan of de belangen van het kind werden nagegaan.⁵⁶ Binnen ons model kan het hoger belang van het kind beoordeeld worden door de *case manager*.

⁵³ Zie de bijdragen van Benoit Dhondt, Ellen de Smet, Marie Ryckaseys en Marleen Maes en Wendy de Bondt in Ellen Desmet, Jinske Verhellen, Steven Bouckaert, 'Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België', die Keure, 2019.

⁵⁴ Algemene Commentaar nr. 14, paragraaf 46.

⁵⁵ Benoit Dhondt, 'Het hoger belang van het kind als recht in de asielprocedure: uitdagingen vanuit het perspectief van de advocatuur', 221-233, in: 'Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België', p. 228.

⁵⁶ Myria, 'De belangen van het kind: de checklist van Myria', 2015, [hier](#) raadpleegbaar.