

Internationale bescherming



Inleiding

Volgens UNHCR waren er eind 2023 wereldwijd ruim 117 miljoen gedwongen ontheemden. Driekwart van deze personen wordt opgevangen in laag- tot middeninkomenslanden en 69% in landen die grenzen aan hun land van herkomst.¹ Sommige grote conflicten die leiden tot de gedwongen verplaatsing van miljoenen personen, zoals die in Soedan of in Myanmar, blijven nog onopgemerkt in de Belgische asielcijfers. Andere crisissen, zoals de gewapende conflicten in Oekraïne en in Gaza, hebben een grotere impact op ons land. In België werden er in 2023 ongeveer 35.000 verzoeken om internationale bescherming ingediend. In iets minder dan 30.000 gevallen ging het om een eerste verzoek, een iets lager aantal dan in 2022. De opvangcrisis blijft overigens voortduren, waarbij alleenstaande mannen systematisch verstoken blijven van opvang.

Tussen maart 2022 en juni 2024 heeft België een attest tijdelijk bescherming uitgereikt aan ruim 85.000 ontheemden uit Oekraïne.² Aangezien de oorlog blijft voortwoeden, heeft de Raad van de EU beslist om de tijdelijke bescherming voor het vierde jaar op rij te verlengen, tot 4 maart 2026.³ De begunstigten van tijdelijke bescherming zullen tot eind juni 2024 hebben moeten wachten om zekerheid te krijgen over hun lot na maart 2025, na een lange periode van onzekerheid en wachten. Het valt te hopen dat er in de toekomst sneller een beslissing wordt genomen.

In mei 2024 werden de teksten van het Migratie- en asielpact van de EU, waarover eind 2023 een politiek akkoord was bereikt, gepubliceerd. Er is nog heel wat werk nodig om dit Pact – dat kort wordt voorgesteld in deze katern – in België te implementeren, en ook de implicaties ervan voor de grondrechten verdienen bijzondere aandacht. Het Migratiewetboek daarentegen, dat in 2014 en in 2019 door de federale regering werd aangekondigd, is nog altijd niet aangenomen, ondanks de aankondiging van een “Wetboek gecontroleerde migratie” door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in januari 2024,⁴ zij het zonder akkoord binnen de regering

en zonder dat de ontwerp-wetteksten openbaar werden gemaakt.

Toen het conflict in Gaza in oktober 2023 losbrak, werd Myria gecontacteerd door een groot aantal personen van Palestijnse origine in België die naasten uit Gaza wilden laten evacueren, wat leidde tot een recordaantal vragen om informatie en bijstand voor het jaar 2023.⁵ Met betrekking tot de verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door personen uit Gaza, heeft het CGVS besloten om de wettelijke bepaling⁶ waarbij het “bij voorrang” beslist over een verzoek dat “waarschijnlijk gegrond” is niet toe te passen. Volgens het CGVS is dat te wijten aan de noodzaak om de identiteit van de persoon te verifiëren, alsook diens herkomst, het recente vertrek uit en verblijf in Gaza, de mogelijkheid qua bescherming in een ander land en elke aanwijzing die zou kunnen leiden tot de toepassing van de uitsluitingsclausule.⁷

Ondanks de inspanningen van de instanties om meer beslissingen te nemen, blijft de verwerkingstermijn van de verzoeken erg lang voor de personen die om bescherming verzoeken. Om deze situatie het hoofd te bieden, worden rationaliseringsmaatregelen genomen, zoals het proefproject “Tabula Rasa” van het CGVS, dat tot doel heeft te experimenteren met nieuwe werkmethoden, met name door een voorafgaande vragenlijst toe te sturen aan de mensen die om bescherming verzoeken, om de duur van de gehoren te verkorten.⁸ Bij gebrek aan adequate waarborgen en middelen zou deze aanpak evenwel een grotere verantwoordelijkheid voor het identificeren en verwoorden van de voornaamste asielmotieven kunnen leggen bij de personen zelf en bij de professionals die hen begeleiden (advocaten en sociale diensten), wat tot vragen en bezorgdheid heeft geleid. De resultaten van de evaluatie van dit project “Tabula Rasa” waren op het moment van de redactie van dit verslag in juli 2024 nog niet gekend. Een grondig onderzoek van elk verzoek en van de voorgelegde documenten blijft essentieel om het absolute verbod na te

1 UNHCR, *Global Trends report 2023*, p. 2.

2 Tussen 10 maart 2022 en 30 juni 2024 hebben 85.087 personen een attest tijdelijke bescherming ontvangen (DVZ, Tijdelijke bescherming. Maandelijkse statistieken, juni 2024, geconsolideerde versie, tabel 2.2., p. 4). Het aantal personen met een verblijfstitel als begunstigde van tijdelijke bescherming is om verschillende redenen lager (vrijwillige terugkeer, verplaatsing naar andere lidstaten, termijn voor inschrijving in een gemeente, ...).

3 Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024 tot verlenging van de tijdelijke bescherming ingevoerd bij het uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382.

4 Persbericht van 10 januari 2024, https://www.nicoledm.be/nieuw_wetboek_gecontroleerde_migratie.

5 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2024*, katern “Toegang tot het grondgebied”, p. 10.

6 Artikel 57/6 §2, 4° van de verblijfwet.

7 Myria, *Contactvergadering Internationale bescherming*, 20 maart 2024, pp. 34-35.

8 Myria, *Contactvergadering Internationale bescherming*, september 2023, pp. 20-27.

leven op *refoulement* naar een land waar de betrokkene slechte behandelingen vreest.

In twee zaken die eind 2023 werden afgesloten voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hieronder samengevat), heeft de Belgische Staat door het treffen van minnelijke schikkingen erkend dat het CGVS of de RvV de situatie bij de verzoeken om internationale bescherming ingediend door verzoekers die afkomstig waren uit respectievelijk Mexico en Colombia niet correct had beoordeeld.

In deze katern heeft Myria er overigens voor gekozen om een langverwachte nieuwe wet te analyseren: de specifieke verblijfsprocedure voor staatlozen.

In het laatste deel van deze katern buigt Myria zich – helaas opnieuw en net zoals de afgelopen twee jaar – over het voortdurende structurele tekort aan opvangplaatsen voor verzoekers om internationale bescherming, een situatie die de verantwoordelijkheid van de autoriteiten vergroot, die hun verplichtingen niet naleven om zowel de menselijke waardigheid als de rechtsstaat te respecteren.

Europees Migratie- en asielpact

Inleiding

In september 2020 stelde de Europese Commissie een “nieuw Pact voor migratie en asiel” voor, waarna in 2024 de politieke akkoorden rond de Pactinstrumenten werden bekrachtigd door zowel de Raad als het Europees Parlement.⁹ Het Pact omvat meerdere instrumenten, waaronder de screeningverordening,¹⁰ de grensterugkeerverordening,¹¹ de Eurodac-verordening,¹² de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer¹³ en de verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties¹⁴. Daarnaast werden er politieke akkoorden gesloten rond de hervorming van bijvoorbeeld de richtlijn tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming¹⁵.

Gezien de complexiteit van het Pact en de marge die de effectieve uitvoering nog toelaat, maakt Myria in dit kader en bij wijze van introductie maar enkele kanttekeningen.

Een nieuw Europees, efficiënt en eerlijk systeem?

Het mag zeker historisch worden genoemd dat de lidstaten en de EU-instellingen onderling een diepgaande hervorming van het asielsysteem zijn overeengekomen. Tegelijk rijst de vraag of het daadwerkelijk gaat om “eerlijke en efficiënte procedures”, in welke mate het Europese systeem is “een-gemaakt” en de “de grondrechten volledig worden gerespecteerd”¹⁶.

Het gaat om tien nieuwe wetgevende instrumenten en 1.400 pagina’s aan wetgeving die een hoge mate van complexiteit en een zekere mate van ambiguïteit vertoont.¹⁷

Die complexiteit blijkt eerst en vooral uit de procedures. De screeningverordening voert, voor bepaalde categorieën derdelanders, een verplichte screening in (aangaande veiligheid, gezondheid en kwetsbaarheid) aan de Europese buitengrenzen. Daarnaast

⁹ Het Pact werd aangenomen in het kader van de zogenaamde gewone wetgevende procedure, waarbij de Europese Commissie een voorstel doet en het Europees Parlement (rechtstreeks verkozen) en de Raad (waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn) tot een akkoord moeten komen en dat akkoord moeten bekrachtigen. De verordeningen met betrekking tot asiel en de nieuwe opvangrichtlijn zijn in het Publicatieblad van de EU van 22 mei 2024 gepubliceerd.

¹⁰ Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

¹¹ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

¹² Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van biometrische gegevens om de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad doeltreffend toe te passen en om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen te identificeren en betreffende verzoeken van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

¹³ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

¹⁴ Verordening (EU) 2024/1359 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147.

¹⁵ Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

¹⁶ Managing migration responsibly – European Commission

¹⁷ Myria kijkt hier alleen naar de documenten die het *Odysseus Network* gepubliceerd heeft. Andere instrumenten, zoals de hervorming van de Schengengrenscore, werden hier niet in overweging genomen. Ook kwam er uiteindelijk geen akkoord omtrent het terugkeerinstrument.

worden derdelanders in functie van bepaalde criteria georiënteerd naar verschillende soorten procedures. Die criteria gaan met name over een eventueel eerste land van asiel of een veilig land van herkomst,¹⁸ minderjarigheid¹⁹ en de beschermingsgraad voor de nationaliteit van de persoon (waarbij deze in sommige gevallen hoger dan 20% moet liggen indien de persoon niet in de versnelde procedure terecht wil komen).

Op die laatste regel bestaat er wel een nog ingrijpendere uitzondering. Onder de nieuwe verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel zullen lidstaten de mogelijkheid hebben om bepaalde regels niet, of anders, toe te passen tijdens “crisissituaties”. Zo kunnen bij zogenaamde crisissituaties derdelanders – of staatlozen – in een versnelde procedure terecht komen wanneer de beschermingsgraad voor hun nationaliteit of hun land van gewoonlijk verblijf op 75% of minder ligt.²⁰

De detentieregels vertonen eenzelfde complexiteit en onduidelijkheid. Zo moet een individu dat nog niet werd toegelaten om het grondgebied te betreden in het kader van de nieuwe screeningprocedure “voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten (...) om elk risico op onderduiken, mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken of mogelijke gevaren voor de volksgezondheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen”.²¹ Het is moeilijk te vatten hoe deze maatregel rond “ter beschikking blijven” aan de grens niet gepaard gaat met een risico op systematische detentie.²² Dezelfde regel verwijst ook naar “nationale regelgeving” om deze “terbeschikkingstelling” te implementeren, wat een lappendeken aan regelgeving – en onzekerheid voor verzoekers om internationale bescherming – met zich mee dreigt te brengen.

Daarnaast werden er ook complexe systemen ingevoerd om de “solidariteit” in het systeem te vergroten. Zo kan er een solidariteitsmechanisme in werking treden als de “asielcapaciteit” in een bepaalde EU-lidstaat wordt overschreden. Het systeem laat lidstaten dan de keuze tussen herplaatsing, financiële solidariteit en alternatieve solidariteit.²³

Vooruitblik: implementatie

Bij de implementatie van het EU Pact zal er nauw op moeten worden toegezien dat die strookt met de grondrechten en met respect verloopt voor het *non-refoulement*-beginsel. Hoewel het Pact²⁴ onder meer voorziet in een verplicht onafhankelijk toezichtmechanisme, blijft dat wel beperkt tot de toepassing van de screening- en grensasielprocedure. Belangrijk is dat dit toezicht voldoende robuust en onafhankelijk kan gebeuren, mét impact.

De meeste instrumenten van het Pact zullen pas over twee jaar in werking treden. De asielprocedureverordening, de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en de grensterugkeerprocedureverordening bevatten overgangsbepalingen waarbij een implementatie in drie fases wordt voorgesteld. Meer bepaald zal bij de inwerkingtreding van deze instrumenten:

- Na drie maanden een “gemeenschappelijk implementatieplan” worden voorgelegd door de Europese Commissie (juni 2024),
- Na zes maanden zullen de lidstaten op basis van het gemeenschappelijke implementatieplan hun eigen nationale implementatieplannen voorleggen (december 2024),
- Na twee jaar zou de implementatie van deze Pact-instrumenten voltooid moeten zijn (medio 2026).

18 Door de concepten van veilig herkomstland op EU-niveau, en dat van “eerste land van asiel” in te voeren.

19 Minderjarigen kunnen alleen in de verplichte grensprocedure terecht komen indien zij een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

20 Artikel 4(1)(a) van de verordening.

21 Art. 6 van verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

22 Zie in die zin ook European Parliamentary Research Service, *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum. Horizontal substitute impact assessment*, p. 62 ev.

23 Zie artikel 56 van de Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.

24 Artikel 1 en 10 van de Screeningsverordening, alsook artikel 43, paragraaf 4 van de Asielprocedureverordening (voor wat de grensprocedure betreft).



België vermijdt twee mogelijke veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In twee zaken die voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werden ingediend, heeft België impliciet erkend dat de asielinstanties verzoeken om internationale bescherming die werden ingediend door de verzoekers, twee uit Mexico en de andere uit Colombia, niet correct hadden behandeld.²⁵ De Mexicaanse verzoekers klaagden het aan dat de asielinstanties hun een buitensporige bewijslast hadden opgelegd, zonder een zorgvuldig, nauwgezet en *ex-nunc*-onderzoek (op het moment waarop de rechters de zaak onderzochten) van de informatie die was verstrekt ter ondersteuning van het tweede asielverzoek of van de realiteit van de situatie van wijdverspreid geweld na de nieuwe opbloei van de kartels in Mexico. De Colombiaanse verzoeker, die verklaarde deel uit te maken van een groep die na zijn getuigenis systematisch was blootgesteld aan geweld door paramilitairen, klaagde erover dat de asielinstanties hem hadden geconfronteerd met de kracht van gewijsde van het eerste arrest van de RvV om te weigeren terug te komen op de beoordeling van de geloofwaardigheid van zijn relaas in het licht van nieuwe informatie, en dat zij documenten die de kern van zijn verzoek om bescherming vormden, hadden afgewezen zonder de echtheid ervan te hebben geverifieerd of te hebben laten verifiëren.

De regering heeft een minnelijke schikking getroffen met de verzoekers, waardoor een mogelijke veroordeling door het Hof werd voorkomen. In het kader van dat akkoord heeft België zich ertoe verbonden te garanderen dat het CGVS "voor elke (nieuwe) asielaanvraag die ze zouden indienen

zal overgaan tot een zorgvuldig, objectief en volledig onderzoek van alle informatie die nodig is om de angst van de verzoeker in geval van verwijdering te beoordelen (...) in het licht van de vereisten van artikel 3 van het EVRM"²⁶. Deze praktijk is om twee redenen zorgwekkend. Ten eerste omdat dit aantoonde dat het onderzoek van nieuwe informatie die wordt voorgelegd ter ondersteuning van een volgend verzoek om internationale bescherming (in deze zaken een tweede) soms oppervlakkig is, zowel bij het CGVS als bij de RvV. Ten tweede, omdat deze asielzoekers een beroep moesten indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om een grondig onderzoek te krijgen, waarop iedereen recht heeft, wat in dit geval was geweigerd door de instanties, onder wie ook onafhankelijke rechters van de RvV, in de twee bovenvermelde dossiers.

Myria heeft sinds 2018 zeven zaken opgelijst waarin de Belgische Staat via een minnelijke schikking heeft erkend dat het onderzoek van een asielverzoek onvoldoende grondig was gebeurd op basis van artikel 3 van het EVRM.²⁷ Hoewel deze minnelijke schikkingen het voordeel bieden dat ze er snel zijn en het aantal procedures verminderen, verhinderen ze dat het Hof zich uitspreekt over de grond van de zaak. In tegenstelling tot een veroordeling door het Hof, laat de minnelijke erkenning van een schending van het EVRM door de regering geen grondige opvolging toe van de maatregelen die de overheden nemen om een eventueel structureel probleem op te lossen.

25 EHRM (beslissing), *J.Y.R. t. België*, 14 december 2023, nr. 29287/22 (Colombia); *G.G. en D.C. t. België*, 14 december 2023, nr. 22624/21 (Mexico).

26 Vergelijkbare formulering in de twee bovenvermelde beslissingen. In de beslissing rond *J.Y.R.* staat "met bijzondere aandacht voor de nieuwe informatie die door de verzoeker is verstrekt".

27 Deze zaken betroffen een Chinees van Oeigoerse origine aan de grens (EHRM (besl.), *A.P. t. België*, 9 maart 2023, Verz. nr. 60405/21), een Iraanse bekeerling tot het christendom (*H.R. t. België*, 7 april 2022, verz. nr. 40644/21), de psychiatrische verslagen en medische attesten van een Soedanese asielzoeker (*O.S. t. België*, 9 december 2021, verz. nr. 14202/21), een Colombiaan die vreest voor gewapende groepen die betrokken zijn bij drugshandel (*R.L. t. België*, 12 december 2019, verz. nr. 15388/18), leden van de Ahmadi-gemeenschap in Pakistan (twee zaken: *A.A. t. België*, 26 september 2019, verz. nr. 51705/18; *Ahmad Basra t. België*, 10 juli 2018, verz. nr. 47232/17), een Afghaan van Hazara-origine met een verstandelijke beperking (*H.G.S. t. België*, 7 maart 2019, verz. nr. 26763/18).

In deze katern focust Myria op ...



**De nieuwe
verblijfsprocedure
voor staatlozen**

pg. **20**



**Internationale
bescherming op
Belgisch en Europees
niveau**

in cijfers | pg. **8**

**De opvangcrisis
blijft duren, de
verantwoordelijkheid
van de overheden
groeit**

pg. **29**



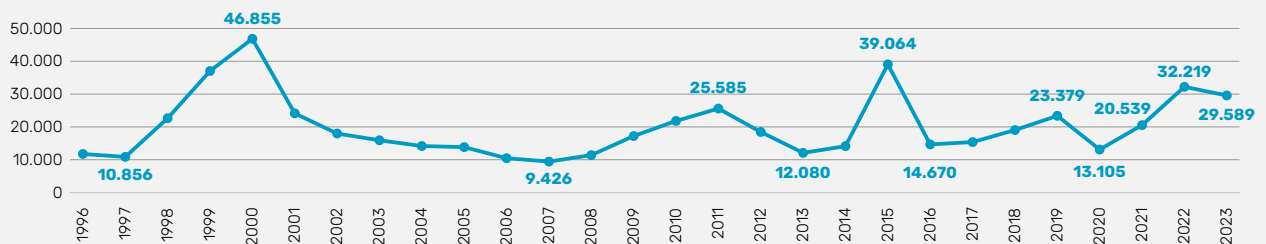
Verzoeken om internationale bescherming in België

Eerste verzoeken

De cijfers over **tijdelijke bescherming** die werd verleend aan personen uit Oekraïne zijn niet in deze gegevens opgenomen. Ze worden verderop in deze katern voorgesteld.



Verzoekers om internationale bescherming (eerste verzoek)



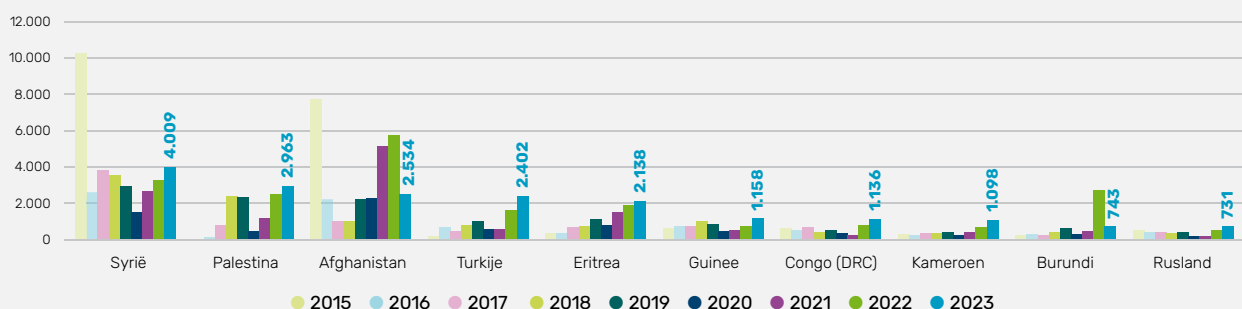
29.589 personen hebben een eerste verzoek om internationale bescherming ingediend in 2023

- In 2023 is het aantal personen dat een eerste verzoek om internationale bescherming heeft ingediend lichtjes gedaald ten opzichte van 2022 (-8%). Het blijft evenwel hoog in het licht van de cijfers die in de afgelopen tien jaar zijn opgetekend.
- Syriërs** vormen de eerste nationaliteit, gevolgd door **Palestijnen** die nog nooit zo talrijk geweest zijn. **Afghanen** zijn dan weer **2x minder talrijk** dan in

Heel sterke daling van het aantal Afghanen dat een eerste verzoek om internationale bescherming indient

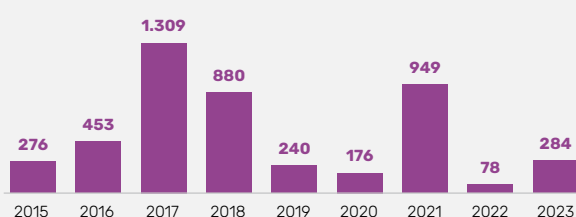
2022. Het aantal Turken (+47%), Guineeërs (+60%), Congolezen (+39%), Kameroeners (+58%) en Russen (+46%) blijft stijgen tussen 2022 en 2023, terwijl het aantal Burundezen opnieuw in de buurt komt van de aantallen van voor de stijging in 2022. Het aantal Syriërs en Afghanen is heel sterk gedaald sinds 2015, terwijl dat van Palestijnen, Turken en Eritreeërs daarentegen sterk is toegenomen.

Top 10 van de nationaliteiten van de verzoekers om internationale bescherming in 2023 (eerste verzoek)



Hervestigingen

Hervestigde personen in België



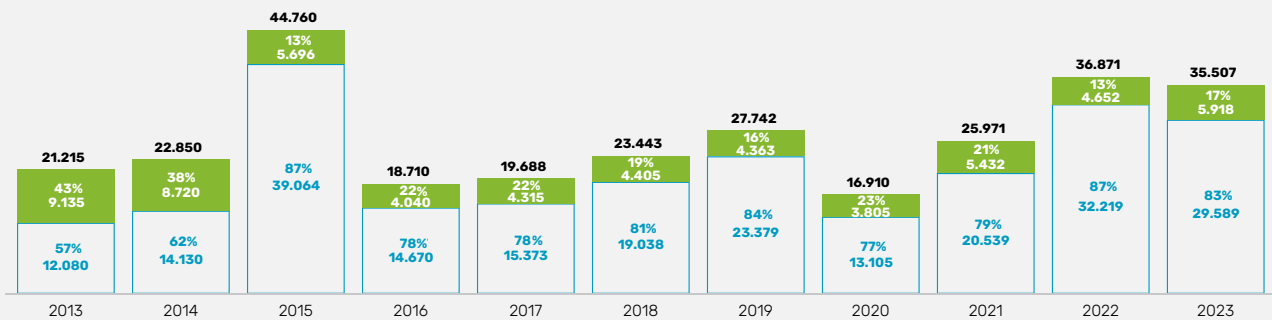
- Van de 29.589 personen die een eerste verzoek om internationale bescherming hebben ingediend in 2023 werden **284 personen hervestigd** in België.
- Terwijl de hervestigde personen maar 0,22% uitmaakten van alle personen die in 2022 een eerste verzoek om internationale bescherming hadden ingediend, was dat 1% in 2023.
- Meer dan de helft van hen zijn Congolezen die vanuit Rwanda zijn hervestigd.

(Voor meer uitleg over hervestiging, zie: [Hervestiging / CGVS \(cgvs.be\)](https://cgvs.be))

Volgende verzoeken

In 2023 hebben **5.918** personen een volgend verzoek ingediend

De **eerste verzoeken om bescherming** verschillen van de **volgende verzoeken**: er is sprake van een volgend verzoek wanneer een persoon die al een of meerdere verzoeken heeft ingediend die zijn afgesloten een nieuw verzoek indient. In dat geval moet de verzoeker nieuwe informatie verstrekken in het kader van zijn verzoek opdat het ontvankelijk zou zijn.



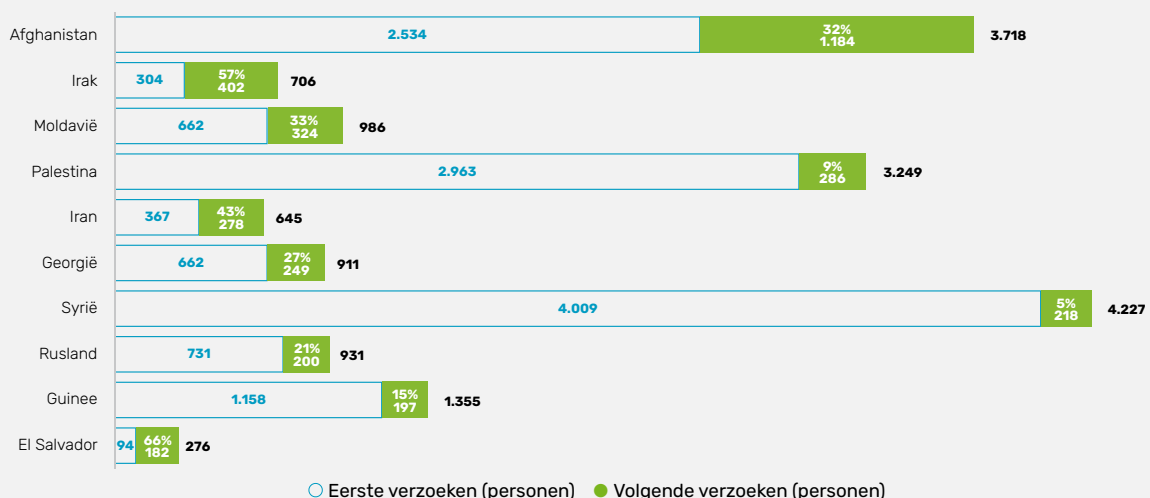
Totaal aantal verzoekers om bescherming

● Personen die een volgend verzoek om bescherming hebben ingediend ○ Personen die een eerste verzoek om bescherming hebben ingediend

Opmerking: Personen die in hetzelfde jaar zowel een eerste verzoek als een volgend verzoek hebben ingediend zijn in allebei de categorieën opgenomen en worden dus twee keer geteld in hetzelfde jaar. Personen die een eerste verzoek hebben ingediend in een bepaald jaar en daarna een volgend verzoek in een ander jaar worden voor elk betrokken jaar in de grafiek een keer meegeteld.

- Naast de 29.589 verzoekers om internationale bescherming die een eerste verzoek hebben ingediend in 2023, hebben **5.918 personen** een volgend verzoek ingediend, goed voor een totaal van 35.507 personen.
- Van dat totaal van 35.507 personen zijn diegenen die een volgend verzoek hebben ingediend goed voor **17%**.
- Terwijl het totale aantal verzoekers om internationale bescherming een lichte daling kent tussen 2022 (36.871) en 2023 (35.507), stijgen de volgende verzoeken daarentegen van 4.652 in 2022 naar 5.918 in 2023 (goed voor een stijging met 27%).

Top 10 van de nationaliteiten van de volgende verzoeken in 2023 (personen)



○ Eerste verzoeken (personen) ● Volgende verzoeken (personen)

- Het aantal volgende verzoeken van Afghanen is in een jaar tijd verdrievoudigd, van 394 in 2022 naar 1.184 in 2023. Ze vertegenwoordigen op zich al 1/5e van het totale aantal volgende verzoeken in 2023.
- Het aantal volgende verzoeken van Irakezen is hoger dan het aantal eerste verzoeken in 2023 (57% volgende verzoeken). Dat aandeel is ook bijzonder groot bij Salvadoranen (66%). Het aandeel bij Syriërs (5%) en Palestijnen (9%) is dan weer kleiner dan het gemiddelde van 17%.



Beslissingen inzake internationale bescherming in België

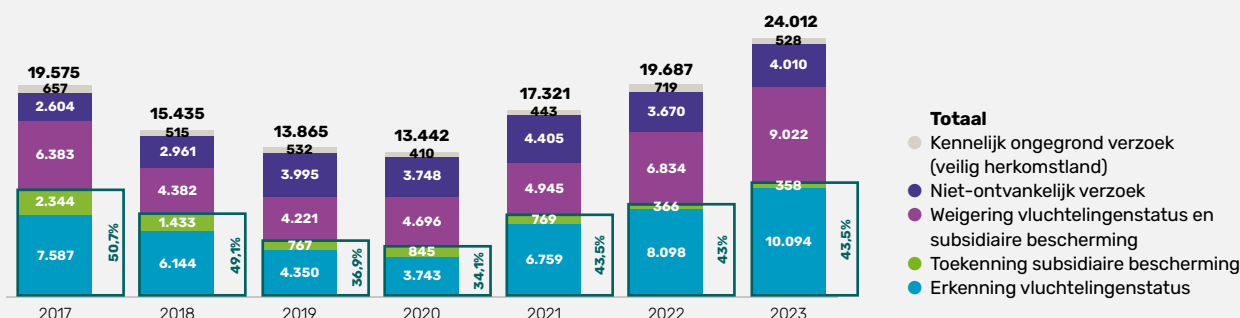
Beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen (CGVS)

- In 2023 heeft het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) een beslissing genomen in **24.012 dossiers** over 28.289 personen. Dat is een stijging met 22% ten opzichte van het aantal beslissingen in 2022 en het grootste aantal dat de jongste jaren is opgetekend.
- Daarnaast werd er in **1.275 dossiers** inzake **volgende verzoeken** met betrekking tot 1.525 personen een **ontvankelijkheidsbeslissing** genomen (verder onderzoek (grens) + ontvankelijk volgend verzoek). Voor deze 1.525 personen is de definitieve beslissing nog niet gekend.

Toekenning van een internationale beschermingsstatus

- Op basis van zijn of haar individuele verhaal wordt een individu als een **vluchteling** erkend indien hij of zij voldoet aan de criteria van de Conventie van Genève.
- Wanneer een verzoeker om internationale bescherming niet voldoet aan de voorwaarden om als vluchteling te worden erkend, maar een reëel risico loopt op ernstige schade indien hij of zij terugkeert naar zijn of haar land, kan die persoon **subsidiare bescherming** toegekend krijgen.
- In de beide gevallen krijgen de personen met een beschermingsstatus een verblijfsrecht voor een beperkte duur, dat vijf jaar na de indiening van het verzoek om bescherming onbeperkt wordt.

Verdeling van de definitieve beslissingen van het CGVS in eerste aanleg 2017-2023 (dossiers)



Sommige dossiers bevatten meerdere verzoeken om bescherming, als het gaat om personen van dezelfde gezinseenheid. Gemiddeld zijn er **1,2 personen per dossier** in 2023.

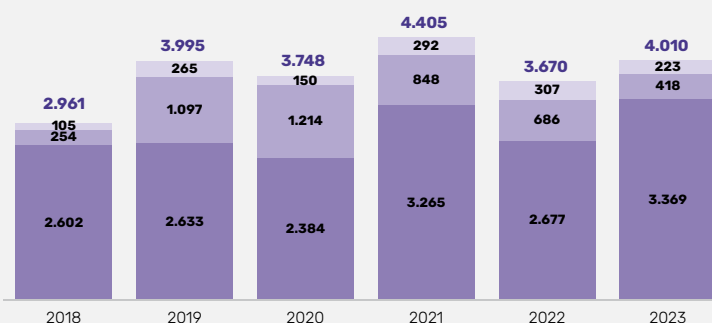
Definitieve beslissingen van het CGVS



Beslissingen tot niet-ontvankelijkheid en beschermingsgraad

Het aantal beslissingen tot niet-ontvankelijkheid draagt bij tot de variatie van de beschermingsgraad, aangezien deze beslissingen inbegrepen zijn in de negatieve beslissingen. Hoe groter dat aantal, hoe meer het bijdraagt tot de daling van de beschermingsgraad.

Aantal door het CGVS niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken en redenen voor niet-ontvankelijkheid



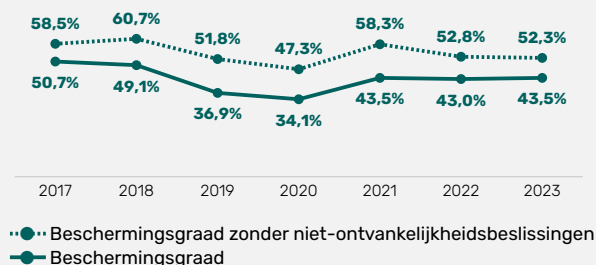
Totaal aantal niet-ontvankelijkheidsbeslissingen

- Het aantal beslissingen tot niet-ontvankelijkheid gaat van 3.670 in 2022 naar **4.010** in 2023.
- In 2023 bedraagt hun aandeel **17%** van alle beslissingen (dat was 19% in 2022).

- Andere niet-ontvankelijke verzoeken (veilig derde land, begeleide minderjarige, EU-burger)
- Internationale bescherming in een andere EU-lidstaat
- Niet-ontvankelijk volgend verzoek

Beschermingsgraad

Beschermingsgraad (dossiers)

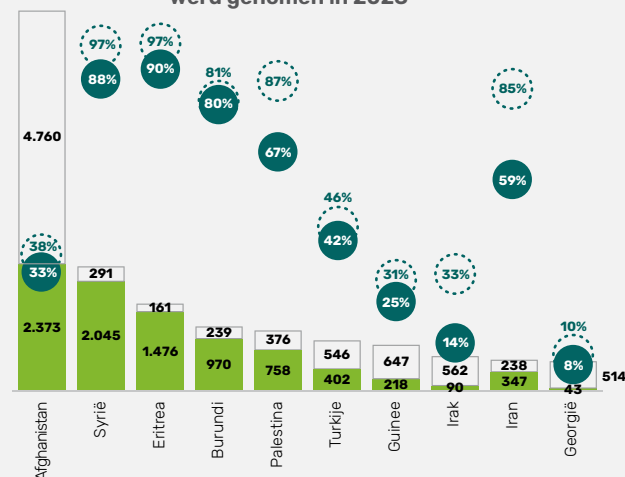


- Wanneer alle nationaliteiten samen worden genomen, is de beschermingsgraad – berekend op basis van de dossiers – 43,5% in 2023. Deze is stabiel sinds 2021. De beschermingsgraad is hoger dan in 2019-2020, maar blijft onder de niveaus die in 2017 en in 2018 werden vastgesteld.
- Als de beschermingsgraad wordt berekend zonder rekening te houden met de niet-ontvankelijke verzoeken, is die 52,3% in 2023.
- Achter de gemiddelde beschermingsgraad gaat een grote verscheidenheid qua nationaliteiten schuil.
- De beschermingsgraad bij sommige nationaliteiten is veel hoger dan dat gemiddelde. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Eritreeërs (90%) en Syriërs (88%). Andere nationaliteiten hebben dan weer een beschermingsgraad die ver onder het gemiddelde ligt. Bij de 20 nationaliteiten met de meeste beslissingen in 2023 is dat het geval voor Moldavië (0%), Albanië (2%) en Nigeria (2%).
- Er zijn drie grote evoluties tussen 2022 en 2023: een stijging van de beschermingsgraad bij Palestijnen (+ 17 procentpunt (pp)), een sterke toename van die bij Iraniërs (+ 35pp) en een sterke daling van die bij Turken (-29pp).

■ De **beschermingsgraad** is de verhouding tussen het aantal **dossiers** waarvoor een internationale beschermingsstatus werd toegekend (vluchteling of subsidiaire bescherming) en het totale aantal dossiers waarvoor een definitieve beslissing werd genomen (beslissingen tot niet-ontvankelijkheid inzake een volgend verzoek en intrekkingen of opheffingen van de status worden niet meegerekend in de definitieve beslissingen).

■ In België ligt **de beschermingsgraad in eerste aanleg**, dat wil zeggen alleen rekening houdend met de beslissingen van het CGVS, heel dicht bij de definitieve beschermingsgraad (wanneer alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput). De beslissingen die vervolgens worden genomen door de beroepsinstantie, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met name, worden verderop in deze katern voorgesteld.

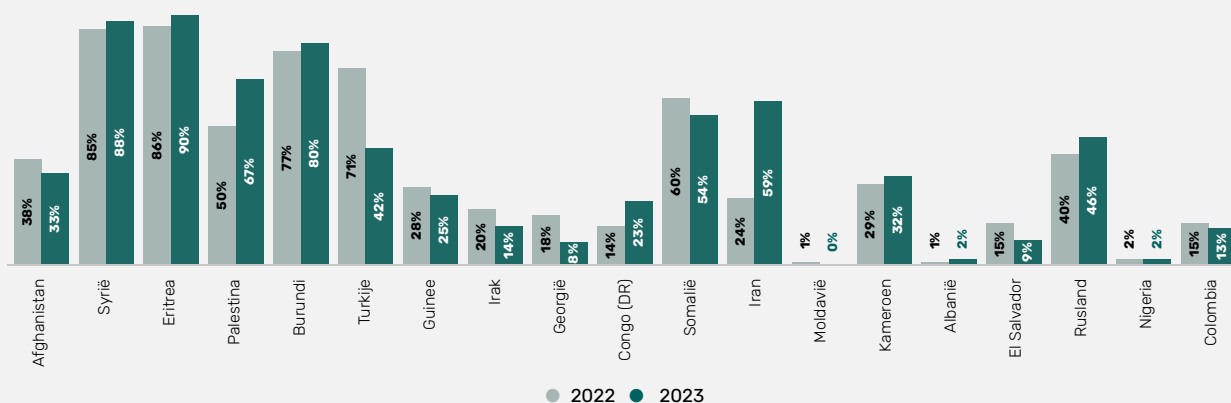
Voornaamste nationaliteiten waarvoor een beslissing werd genomen in 2023



- Bescherming niet toegekend (dossiers)
- Bescherming toegekend (dossiers)
- Beschermingsgraad
- Beschermingsgraad zonder beslissingen tot niet-ontvankelijkheid

Opmerking: De toegekende beschermingen omvatten de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus. De niet-toegekende beschermingen omvatten de weigeringen, de niet-ontvankelijke verzoeken en de kennelijk ongegronde verzoeken.

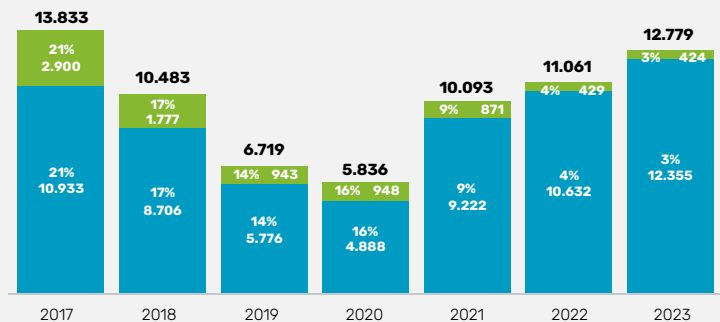
Evolutie van de beschermingsgraad tussen 2022 en 2023
(voornaamste nationaliteiten waarvoor een beslissing werd genomen in 2023)



Evolutie van het aantal personen dat internationale bescherming krijgt

In 2023 heeft **43,5%** van de definitieve beslissingen van het CGVS geleid tot de **toekenning van een internationale beschermingsstatus**. Deze 10.452 dossiers hebben betrekking op 12.779 personen, meer bepaald **12.355 personen die erkend werden als vluchteling (97%)** en **424 begunstigden van subsidiaire bescherming (3%)**. Het aantal personen dat bescherming heeft gekregen is met 16% gestegen ten opzichte van 2022.

Begunstigden van internationale bescherming per jaar waarin de bescherming werd toegekend

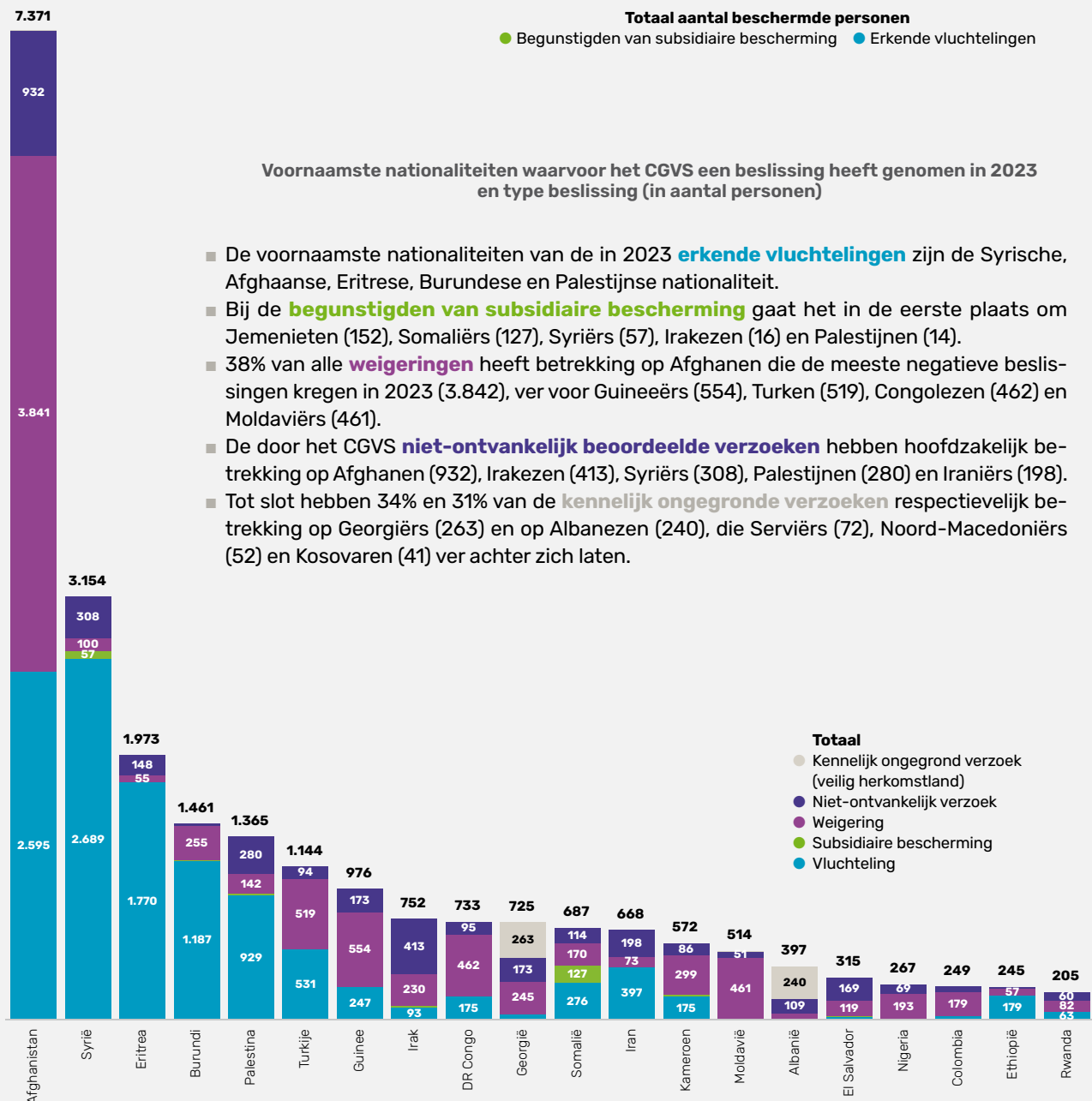


Totaal aantal beschermde personen

● Begunstigden van subsidiaire bescherming ● Erkende vluchtelingen

Voornaamste nationaliteiten waarvoor het CGVS een beslissing heeft genomen in 2023 en type beslissing (in aantal personen)

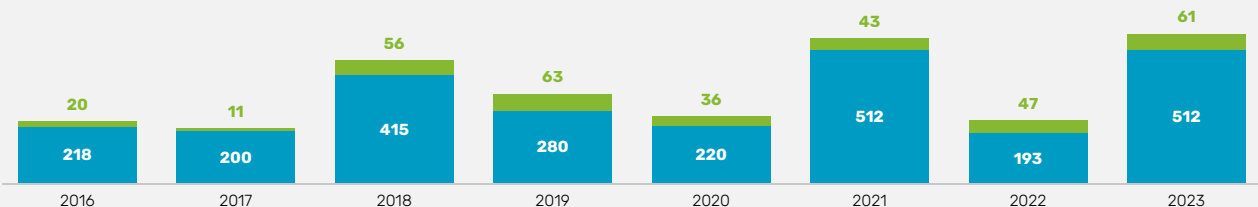
- De voornaamste nationaliteiten van de in 2023 **erkende vluchtelingen** zijn de Syrische, Afghaanse, Eritrese, Burundese en Palestijnse nationaliteit.
- Bij de **begunstigden van subsidiaire bescherming** gaat het in de eerste plaats om Jemenieten (152), Somaliërs (127), Syriërs (57), Irakezen (16) en Palestijnen (14).
- 38% van alle **weigeringen** heeft betrekking op Afghanen die de meeste negatieve beslissingen kregen in 2023 (3.842), ver voor Guineeërs (554), Turken (519), Congolezen (462) en Moldaviërs (461).
- De door het CGVS **niet-ontvankelijk beoordeelde verzoeken** hebben hoofdzakelijk betrekking op Afghanen (932), Irakezen (413), Syriërs (308), Palestijnen (280) en Iraniërs (198).
- Tot slot hebben 34% en 31% van de **kennelijk ongegronde verzoeken** respectievelijk betrekking op Georgiërs (263) en op Albanezen (240), die Serviërs (72), Noord-Macedoniërs (52) en Kosovaren (41) ver achter zich laten.



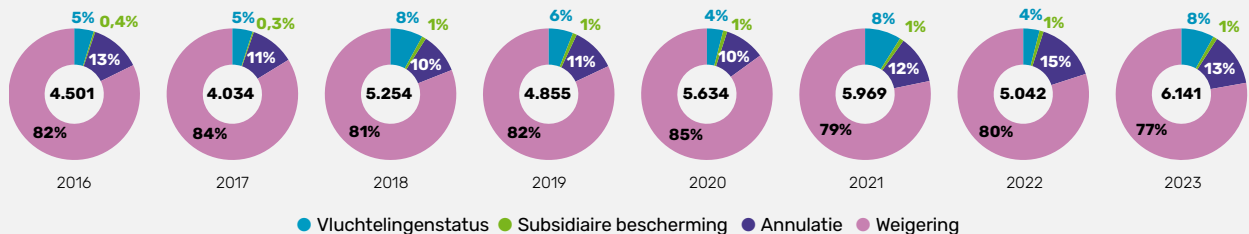
Toekenning van een internationale beschermingsstatus door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

- De beschermingsgraden die op de vorige pagina's worden voorgesteld zijn berekend op basis van de beslissingen die het CGVS in eerste aanleg heeft genomen. Beslissingen inzake internationale bescherming kunnen evenwel ook worden genomen door de **Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)**, nadat een beroep werd ingediend tegen een beslissing van het CGVS.
- In België is de beschermingsgraad in eerste aanleg vrijwel gelijk aan de definitieve beschermingsgraad (wanneer alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput). Het aandeel positieve beslissingen die door de RvV worden genomen is immers vrij klein.
- De RvV kan de beslissing van het CGVS ook vernietigen in geval van onregelmatigheden of als er essentiële elementen ontbreken. In dat geval moet het CGVS een nieuwe beslissing nemen.
- In 2023 heeft de RvV **6.141** beslissingen genomen, een aantal dat is gestegen ten opzichte van 2022. Daarvan waren er 573 **beslissingen positief** (toekenning van een status), goed voor 9% van de beslissingen.

Toekenningen van internationale bescherming door de RvV (dossiers)



Uitsplitsing van de beslissingen die de RvV genomen heeft (totaal aantal beslissingen dat genomen is in het midden van de cirkel)

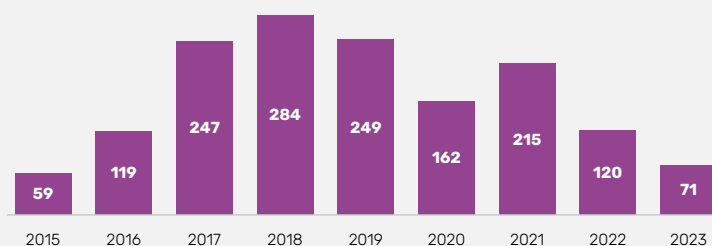


Bron: RvV

Intrekkingen en opheffingen

In 69 dossiers werd de beschermingsstatus in 2023 ingetrokken of opgeheven. In totaal gaat het om **71 personen**, een aantal dat sinds 2021 sterk is gedaald. De voornaamste betrokken nationaliteiten zijn de Iraakse, Afghaanse en Syrische nationaliteit.

Personen van wie de beschermingsstatus werd opgeheven of ingetrokken



Nationaliteit	Dossiers	Personen
Irak	15	15
Afghanistan	13	13
Syrië	9	9
Somalië	7	8
Guinee	4	4
Turkije	4	4
Andere	17	18
Totaal	69	71

(Voor meer informatie, zie: [Opheffing en intrekking van de beschermingsstatus / CGVS \(cgvs.be\)](#))

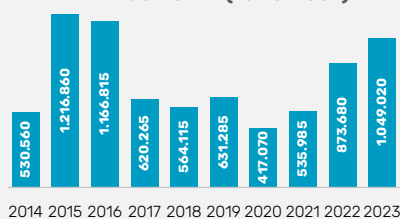
Bron: CGVS



Internationale bescherming op Europees niveau (EU-27)

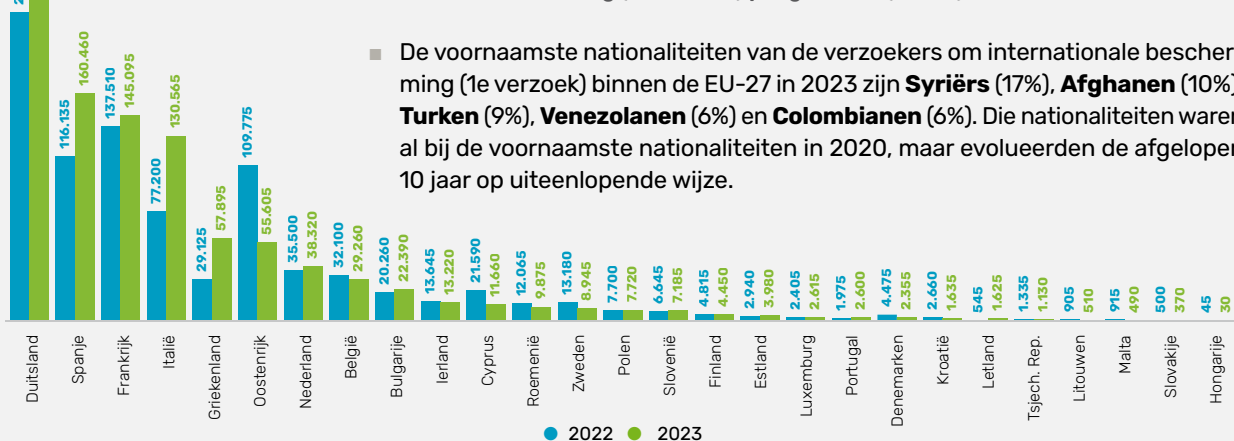
Aantal verzoeken om internationale bescherming (eerste verzoek)

Verzoekers om internationale bescherming in de EU-27 (1e verzoek)

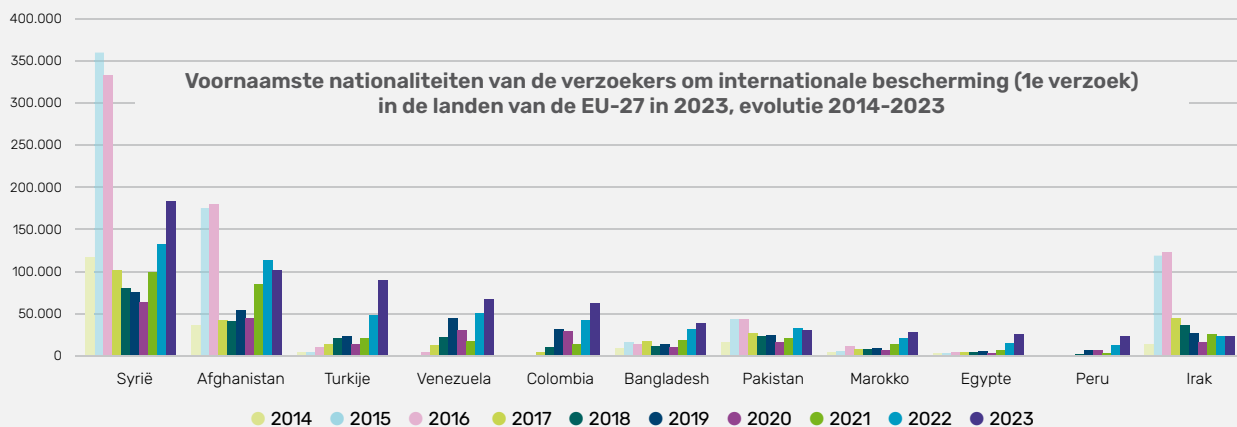


- **1.049.020 personen** hebben in 2023 een **eerste verzoek om internationale bescherming** ingediend in een land van de EU-27. In 2022 lag dat aantal hoger dan voor de pandemie. Het is blijven stijgen tussen 2022 en 2023 (+20%).
- De grootste aantallen van die verzoeken werden ingediend in Duitsland (31%), Spanje (15%), Frankrijk (14%) en Italië (12%). Die vier landen samen hebben bijna 3/4 van alle eerste verzoeken om internationale bescherming in de EU-27 geregistreerd.
- **België** bekleedt de **8e plaats** (3%).

Verzoekers om internationale bescherming (1e verzoek) per gastland (EU-27), 2022-2023



- De voornaamste nationaliteiten van de verzoekers om internationale bescherming (1e verzoek) binnen de EU-27 in 2023 zijn **Syriërs** (17%), **Afghanen** (10%), **Turken** (9%), **Venezolanen** (6%) en **Colombianen** (6%). Die nationaliteiten waren al bij de voornaamste nationaliteiten in 2020, maar evolueerden de afgelopen 10 jaar op uiteenlopende wijze.
- Het aantal Syrische verzoekers stijgt (+39% sinds 2022), terwijl het aantal Afghaanse verzoekers daalt (-11%).
- Op 10 jaar tijd tekent het aantal Turkse, Venezolaanse en Colombiaanse verzoekers indrukwekkende stijgingen op.
- Bij Bengalen, Marokkanen, Egyptenaren en Peruvianen is er een recentere stijging sinds 2020-2021.
- Het aantal Iraakse verzoekers blijft stabiel en veel lager dan tijdens de periode 2015-2016.

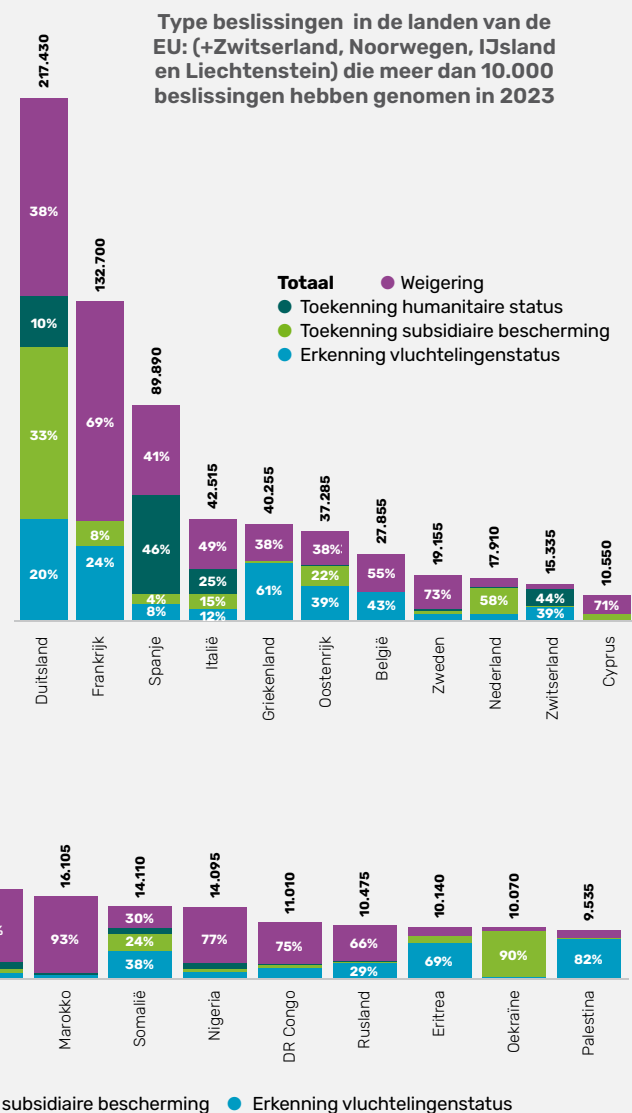
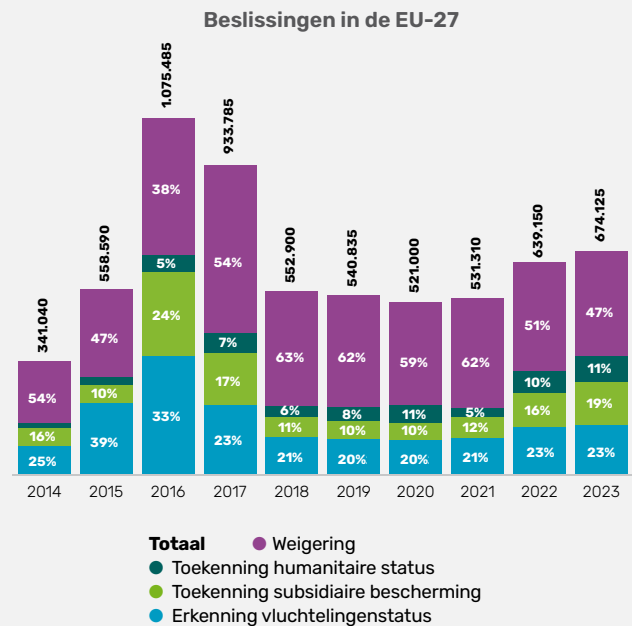
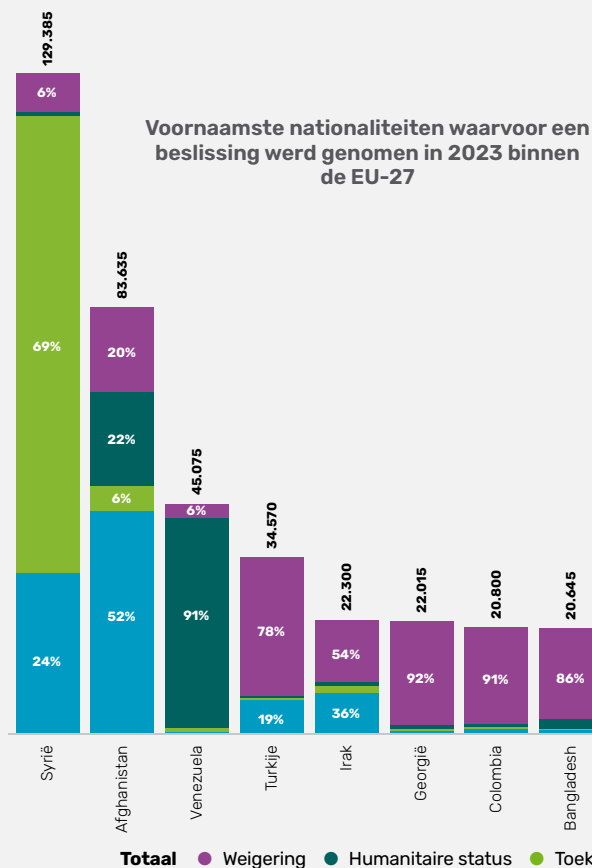


Opmerking: De hier gepresenteerde cijfers zijn exclusief de personen die zijn aangekomen in het kader van een hervestiging.

Beslissingen inzake internationale bescherming (1e aanleg)

- In 2023 werden er iets meer dan 674.000 beslissingen genomen binnen de EU-27. Het aandeel negatieve beslissingen is licht gedaald (47% in 2023 tegenover 51% in 2022). 23% van de beslissingen had betrekking op de erkenning van de vluchtelingenstatus, 19% op de toekenning van subsidiaire bescherming en 11% op de toekenning van een humanitaire status.
- Onder de landen uit de EU + Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein die in 2023 de meeste beslissingen hebben genomen, laten Estland (3%), Zwitserland (13%), Ierland (17%) en Nederland (19%) de laagste weigeringsgraden optekenen. Roemenië (84%), IJsland (79%), Zweden (73%), Malta (71%) en Cyprus (71%) laten daarentegen de grootste aandelen negatieve beslissingen optekenen.
- De humanitaire status werd in het bijzonder gebruikt in Spanje voor beslissingen betreffende Venezolanen, in Duitsland en in Zwitserland voor beslissingen betreffende Afghanen, alsook in Italië voor Bengalezen en Pakistani.

De **humanitaire statussen** worden op nationaal vlak gedefinieerd. Ze bieden bescherming aan personen die niet voldoen aan de criteria voor het verkrijgen van een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming maar die toch worden beschouwd als personen die om humanitaire redenen bescherming nodig hebben.



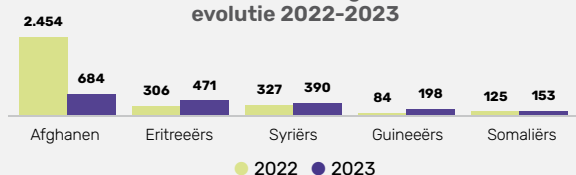


Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's)

Eerste verzoeken en volgende verzoeken

- In 2023 werden er **2.594** verzoeken om internationale bescherming ingediend door personen die verklaren NBMV te zijn.
- Dat aantal daalt voor het eerst (-33%) na een constante toename sinds 2017.
- Terwijl Afghanistan in 2022 64% van die verzoeken vertegenwoordigden, is hun aantal sterk gedaald van 2.454 naar 684 en vertegenwoordigen ze in 2023 nog maar 26% van het totale aantal personen die verklaren NBMV te zijn. Ze worden gevolgd door Eritreeërs met 18%, Syriërs (15%), Guineeërs (8%) en Somaliërs (6%).
- Na de identificatie waarbij er een leeftijdstest gebeurt bij bepaalde personen bij wie er twijfels bestonden over hun leeftijd, werden 1.660 personen als NBMV beschouwd, oftewel 64% van de personen die bij het verzoek om bescherming verklaarden NBMV te zijn.

Voornaamste nationaliteiten van de personen die verklaarden NBMV te zijn en die een verzoek om internationale bescherming deden in 2023, evolutie 2022-2023

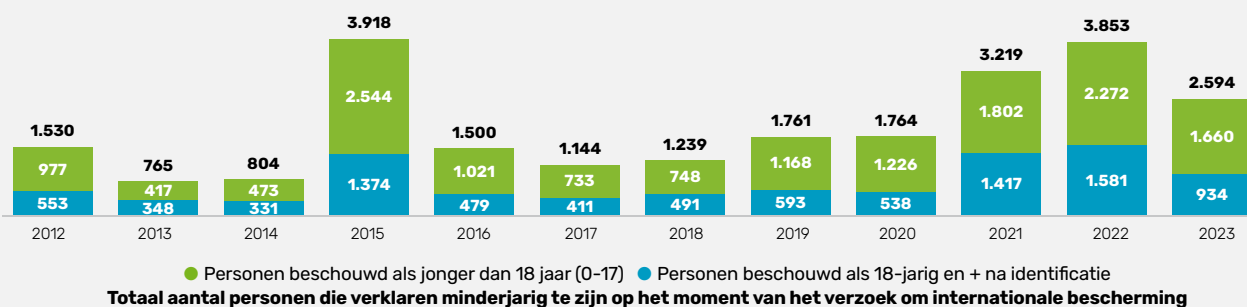


- De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) publiceert statistieken over personen die op het ogenblik van het verzoek om internationale bescherming verklaren NBMV te zijn.
- Zoals DVZ preciseert, "wanneer de Dienst Voogdij of de overheden bevoegd voor internationale bescherming, toegang tot het grondgebied, verblijf en verwijdering twijfels hebben bij de leeftijd van de betrokkene, laat de Dienst Voogdij onmiddellijk een medisch onderzoek door een arts uitvoeren teneinde na te gaan of deze persoon al dan niet jonger is dan achttien jaar. Het medisch onderzoek gebeurt onder toezicht van de Dienst Voogdij".
- Na de procedure voor de vaststelling van de leeftijd worden sommige personen beschouwd als achttien jaar of ouder.

Onder het totale aantal verzoekers om internationale bescherming die in 2023 hebben verklaard NBMV te zijn (2.594), zijn er:

- 87% **jongens**.
- 10% personen die jonger zijn dan 13 jaar (252 personen). Dat aandeel is groter dan in de vorige jaren.

Evolutie van de verzoeken om internationale bescherming door personen die verklaren NBMV te zijn

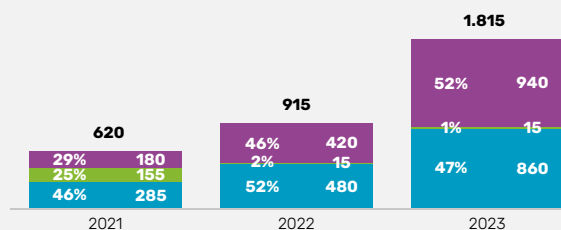


Totaal aantal personen die verklaren minderjarig te zijn op het moment van het verzoek om internationale bescherming

Beslissingen genomen in eerste aanleg

- Het aantal beslissingen over NBMV's is bijna verdubbeld tussen 2022 en 2023.
- In 2023 kreeg 48% van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die op het moment van de beslissing als zodanig werden geïdentificeerd een internationale beschermingsstatus.
- Het aandeel weigeringen is gestegen van 46% in 2022 tot 52% in 2023.

Evolutie van de beslissingen over de personen die als NBMV's geïdentificeerd zijn

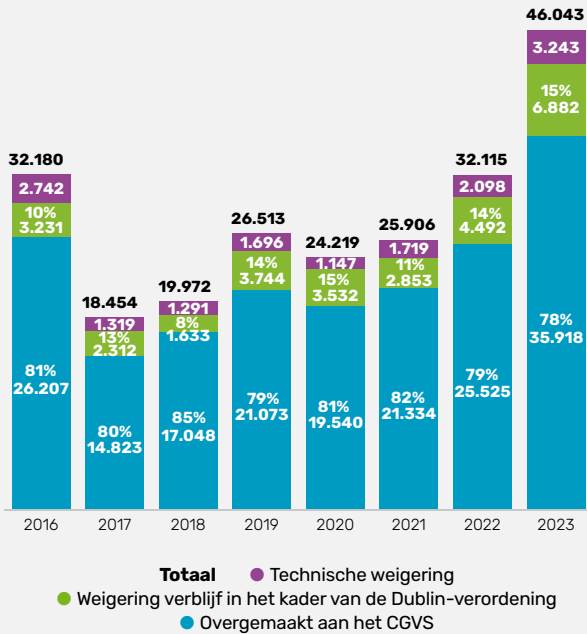


Erkenning vluchtelingenstatus Toekenning subsidiaire bescherming Weigering Totaal



De Dublin-verordening

Personen die een beslissing kregen, per type beslissing

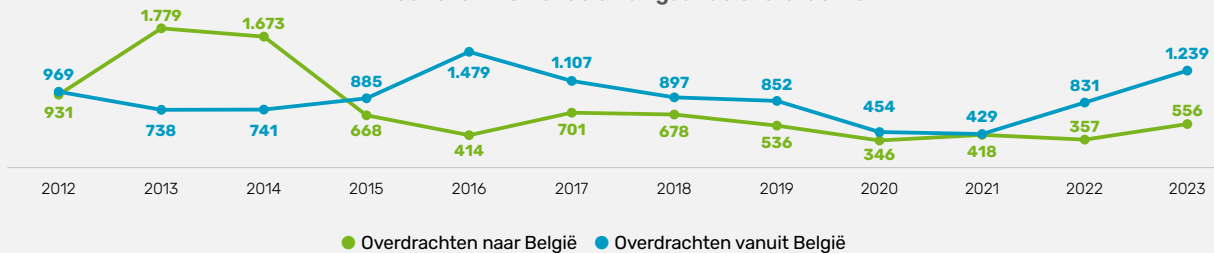


- In de Dublin-verordening staan de criteria en mechanismen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.
- Deze is van toepassing in 31 landen (de EU-27, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein).
- Een van deze staten stuurt een verzoek naar een andere staat, die binnen de twee maanden moet antwoorden. Het land dat de verzoeker om internationale bescherming (opnieuw) moet opnemen kan dat alleen weigeren als het kan aantonen dat het niet verantwoordelijk is krachtens de Dublin-verordening. Indien er binnen de gestelde termijn geen antwoord gegeven is, wordt dat beschouwd als een stilzwijgend akkoord.
- Zodra de asielzoeker door het aangezochte land is aanvaard, ontvangt hij een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) teneinde naar het land te gaan dat verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek. Deze BGV's leiden niet altijd tot effectieve overdrachten.

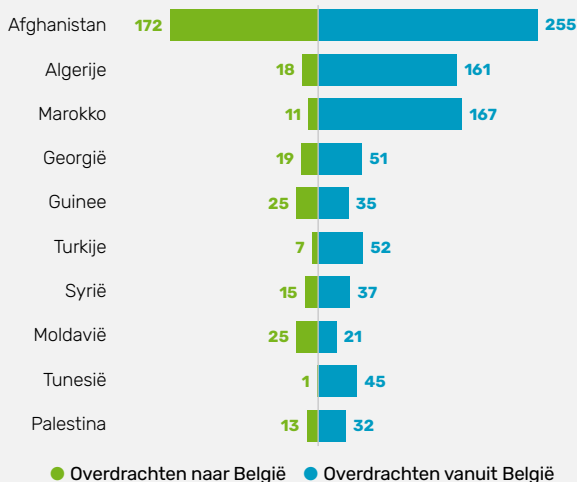
- In 2023 hebben **6.882** verzoekers om internationale bescherming een weigeringsbeslissing gekregen van DVZ in het kader van de Dublin-verordening. Hun dossier werd dus niet overgemaakt aan het CGVS.

- Dat aantal vertegenwoordigt **15%** van de beslissingen van DVZ wat de behandeling van de verzoeken in 2023 betreft. Dat aandeel is van dezelfde orde als in 2022.

Effectieve inkomende en uitgaande overdrachten



Nationaliteit van de personen die zijn overgedragen naar en vanuit België in 2023



- In 2023 werden er **1.239 Dublin-overdrachten** uitgevoerd **vanuit België** en **556 naar België**.
- Het aantal Dublin-overdrachten vanuit België ligt hoger dan in de jaren voordien, met uitzondering van het jaar 2016 waarin er hogere waarden werden opgetekend. Net als de andere soorten verwijderingen zijn de Dublin-overdrachten in 2020 en in 2021 sterk afgenomen ten gevolge van de gezondheidsmaatregelen en de moeilijkheden op het vlak van buitenlandse reizen.
- De Dublin-overdrachten naar België komen opnieuw in de buurt van de aantallen van 2019, voor de pandemie.
- De overdrachten van en naar België betreffen vooral Afghanen vermits ze bijna een kwart van de overdrachten vertegenwoordigen in 2023 (alle soorten overdrachten samen), gevolgd door Marokkanen (10%) en Algerijnen (10%).



Tijdelijke bescherming voor personen die komen van Oekraïne

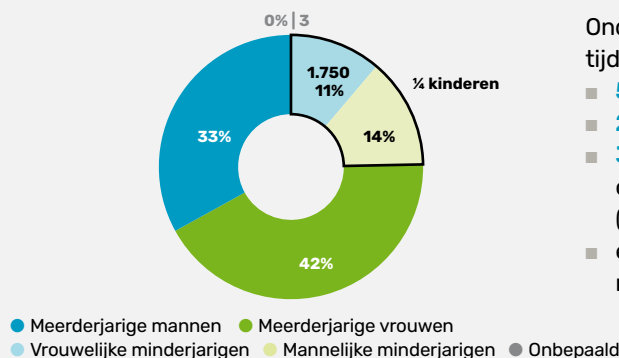
Begunstigden van tijdelijke bescherming

De personen die tijdelijke bescherming genieten zijn niet opgenomen in de statistieken over verzoekers om internationale bescherming, erkende vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming.

Tijdelijke bescherming (vastgelegd in artikel 2 (a) van de richtlijn 2001/55/EG in geval van massale toestroom van ontheemden) werd op 4 maart 2022 bij besluit van de Raad van de Europese Unie geactiveerd voor personen die Oekraïne ontvluchtten als gevolg van het gewapende conflict. Deze tijdelijke bescherming geldt voor Oekraïense onderdanen en hun gezinsleden die voor 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven, en ook voor staatlozen en onderdanen van derde landen aan wie in Oekraïne internationale bescherming werd verleend en hun gezinsleden die voor 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven. Indien de toekenningsvoorwaarden vervuld zijn, krijgen ze een attest van tijdelijke bescherming dat recht geeft op een A-kaart, die geldig is tot 4 maart 2026.

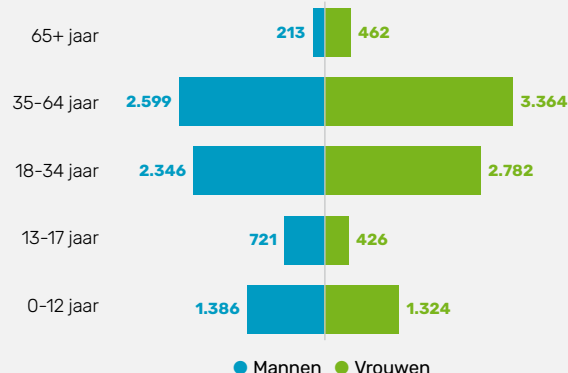


Profiel van de begunstigden van tijdelijke bescherming in 2023

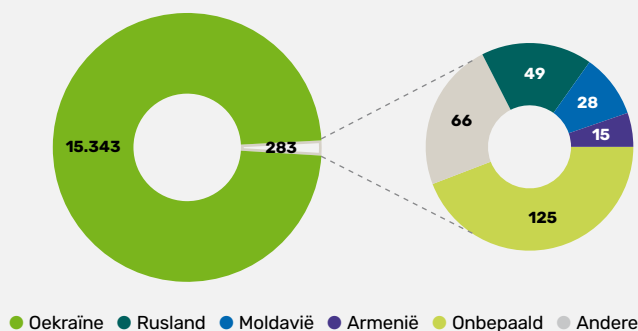


Onder de 15.626 personen die in 2023 in België een attest van tijdelijke bescherming hebben gekregen, zijn er:

- 53% personen van het **vrouwelijke** geslacht;
- 25% **minderjarigen**; onder wie
- 341 NBMV's die een attest van bescherming hebben ontvangen en die werden gemeld bij de Dienst Voogdij (6 tussen 0 en 5 jaar, 31 van 6-12 jaar en 304 van 13-17 jaar);
- een grote meerderheid personen met de Oekraïense nationaliteit (98%).

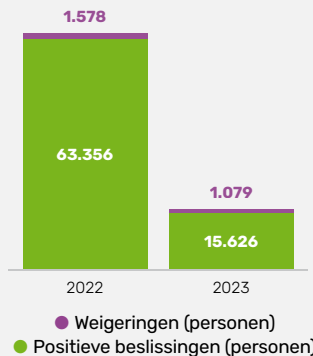


2% personen met een andere dan de Oekraïense nationaliteit



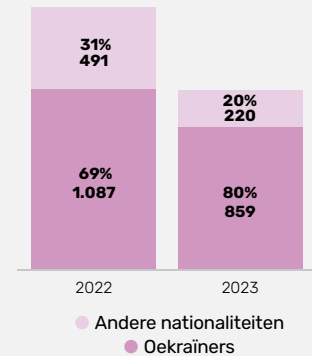
Opmerking: Bij de personen die in de leeftijdspiramide voorgesteld worden, komen er nog drie personen van wie het geslacht onbepaald is.

Weigeringsbeslissingen



In 2023:

- werden er 1.079 weigeringsbeslissingen afgeleverd, tegenover 1.578 in 2022.
- 94% van alle in 2023 genomen beslissingen was positief en 6% negatief, terwijl dat respectievelijk 98% en 2% was in 2022.
- 20% van de weigeringen had betrekking op personen die niet de Oekraïense nationaliteit hadden, tegenover 31% in 2022.



Bron: DVZ

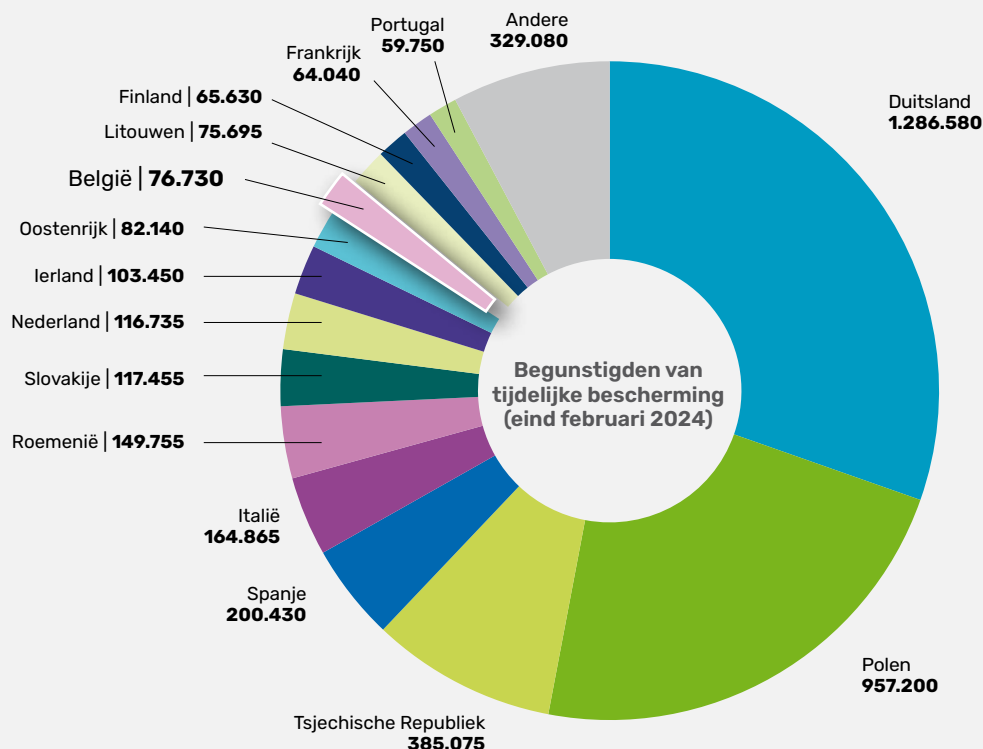


Niet alle personen die een attest van tijdelijke bescherming hebben ontvangen zijn in België gebleven. Terwijl er ruim 80.000 personen tussen maart 2022 en maart 2024 in België een attest van tijdelijke bescherming hebben ontvangen, heeft een deel van hen het Belgische grondgebied verlaten. De gegevens over geldige verblijfstitels die afgeleverd zijn in het kader van tijdelijke bescherming maken een correctere schatting mogelijk van het aantal personen dat nog altijd in België verblijft. De jongste cijfers die beschikbaar waren op het moment van de redactie van dit verslag dateren van 1 januari 2023 en maken melding van **50.679 personen** met een geldige verblijfstitel die afgeleverd werd in het kader van tijdelijke bescherming (Zie: [Nationale statistieken](#) | IBZ).

Op het niveau van de EU-27

Eind februari 2024 telde de EU-27 4.234.610 begunstigden van tijdelijke bescherming, onder wie 76.730 personen in België, oftewel 2%. Duitsland (30%) en Polen

(23%) zijn goed voor meer dan de helft daarvan. Daarna volgen de Tsjechische Republiek (9%), Spanje (5%), Italië (4%) en Roemenië (4%).



Bron: Eurostat. De gegevensextractie gebeurde op 17 april 2024.



De nieuwe verblijfsprocedure voor staatlozen

2009-2024: bijna vijftien jaar om een discriminerende leemte op te vullen

Een staatloze is “een persoon die door geen enkele staat wordt beschouwd als zijn onderdaan krachtens zijn wetgeving”.²⁸ Volgens de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) “behoren staatlozen tot de meest kwetsbare personen ter wereld”. Want “zonder nationaliteit worden de individuen geconfronteerd met een bestaan dat wordt gekenmerkt door onzekerheid en marginalisering”.²⁹ Het is niet mogelijk om het exacte aantal staatlozen in België in te schatten. Dat is enerzijds te wijten aan het declaratoire karakter van staatloosheid: een persoon is staatloos omdat hij of zij voldoet aan de voorwaarden van het Verdrag van 1954, en elke procedure laat alleen toe om deze al bestaande staatloosheid te erkennen.³⁰ Sommige staatlozen zijn het zonder dat ze geregistreerd zijn in het kader van een procedure. Anderzijds leidt het gebrek aan aandacht voor het thema tot hiaten in de detectie van de situaties van staatloosheid en dus tot hiaten in de statistieken betreffende staatlozen.³¹ In België bestond er tot er voor kort geen specifiek verblijfsrecht voor staatlozen. In februari 2024 werd er in het parlement eindelijk een wet aangenomen die een verblijfsprocedure voor bepaalde staatlozen in het leven roept.³² De wetgever heeft meer dan veertien jaar nodig gehad om te voldoen aan de verplichting om dat verblijfsrecht te creëren, dat sinds 2009 is opgelegd door het Grondwettelijk Hof. Gezien de strikte voorwaarden waaraan deze nieuwe verblijfsprocedure is onderworpen, bestaat evenwel het risico dat veel staatlozen er geen gebruik van kunnen maken, ook diegenen die op grond van de rechtspraak een verblijfsrecht hadden.³³

Vooraleer er dieper wordt ingegaan op de voornaamste elementen van de nieuwe wet, is het belangrijk om eens te kijken naar de belangrijkste fasen die tot dat nieuwe statuut hebben geleid.

Discriminatie vastgesteld door het Grondwettelijk Hof in 2009

In 2009 besluit het Grondwettelijk Hof dat “de ontstentenis van een wettelijke bepaling die aan de in België erkende staatlozen een verblijfsrecht toekent dat vergelijkbaar is met datgene dat vluchtelingen genieten”³⁴ discriminerend is en in strijd met de Grondwet. Het Hof heeft vastgesteld dat het Verdrag van New York van 1954 betreffende de staatlozen en het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de vluchtelingen³⁵ vergelijkbare bepalingen bevatten. Geen van deze beide verdragen kent aan de daarin beoogde personen bijvoorbeeld het recht toe om te verblijven op het grondgebied van de Staat die hen als vluchteling of als staatloze erkent. Maar deze beide verdragen verlenen aan vluchtelingen en staatlozen die regulier op hun grondgebied verblijven dezelfde behandeling als aan de nationale onderdanen op het gebied van arbeidswetgeving, sociale zekerheid en overheidsbijstand. Terwijl vluchtelingen die in België erkend zijn een verblijfsrecht genieten, is het dus discriminerend om geen vergelijkbaar verblijfsrecht toe te kennen aan erkende staatlozen in België. Een verblijfsrecht moet worden gecreëerd voor de erkende staatlozen in België die aan twee voorwaarden voldoen: ten eerste moeten zij onvrijwillig hun nationaliteit hebben verloren en ten tweede moeten ze bewijzen dat zij geen wettige en duurzame verblijfstitel kunnen krijgen in een andere staat waarmee ze banden hebben.

28 Art. 1, § 1 van het Verdrag van 28 september 1954 betreffende de status van de staatlozen, goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960 (hierna: “Verdrag van New York”).

29 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, voorwoord, p. 1.

30 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 16.

31 Voor een recent statistisch overzicht, zie Julie Lejeune, “La réforme du statut des apatrides. Une occasion (partiellement) manquée?”, *Revue du droit des étrangers* (RDE), nr. 220, oktober-december 2023, pp. 9-10. De auteur citeert de aanbevelingen die in maart 2023 zijn aangenomen door de Statistische Commissie van de Verenigde Naties en die een bron van inspiratie zouden moeten zijn voor de autoriteiten (*International Recommendations on Statelessness Statistics* (IROSS), januari 2023).

32 Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen inzake de aanvragen tot toelating tot verblijf op grond van staatloosheid (Doc. K. 55, nr. 3600/001) werd op 22 februari 2024 aangenomen door de Kamer (Doc. K. 55, nr. 3600/007). Er zal rechtstreeks worden verwezen naar de artikelen van de verblijfswet die werden ingevoegd door de wet van 10 maart 2024 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 (...) wat betreft de aanvraag om toelating tot verblijf wegens staatloosheid (BS, 22 augustus 2024), die op 1 september 2024 in werking is getreden.

33 Julie Lejeune, “La réforme du statut des apatrides. Une occasion (partiellement) manquée?”, *Revue du droit des étrangers* (RDE), nr. 220, oktober-december 2023, pp. 23-24.

34 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 198/2009 van 17 december 2009, B.5. tot B.8.

35 Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van de vluchtelingen, goedgekeurd door de wet van 26 juni 1953.

In 2012 stelt het Grondwettelijk Hof vast dat “de wetgever deze lacune niet heeft verholpen”, met de precisering dat het in afwachting “aan de rechter (...) is om een einde te maken aan de gevolgen (...) van de vastgestelde ongrondwettigheid”³⁶ door bepaalde sociale rechten (leefloon en kinderbijslag) toe te kennen aan de betrokken staatlozen, ook al voldoen zij niet aan de verblijfsvoorwaarde.

Sommige erkende staatlozen hadden al ten minste sinds 2016 een subjectief verblijfsrecht

In 2016 besluit het Hof van Cassatie dat de hoven en rechtbanken verplicht zijn om de Belgische Staat te bevelen een verblijfstitel af te geven aan een staatloze die in België is erkend en die onvrijwillig zijn nationaliteit heeft verloren en die aantoonde dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan krijgen in een andere staat waarmee hij banden zou hebben.³⁷ Op basis van dat arrest van het Hof van Cassatie besluit de Raad van State in 2019 dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) verplicht is om een verblijfsweigering van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) aan een staatloze die aan deze twee voorwaarden voldoet, elf jaar na zijn erkenning als staatloze in België, te vernietigen.³⁸ Wanneer een erkende staatloze een verblijfsaanvraag indient op basis van artikel 9bis van de verblijfswet (machtiging tot verblijf op basis van de discretionaire bevoegdheid: de enige procedure die voor hem openstaat bij gebrek aan een specifiek statuut), is DVZ volgens de Raad van State verplicht om te onderzoeken of de nationaliteit onvrijwillig werd verloren en of een duurzaam verblijf niet mogelijk is in een andere staat waarmee hij banden zou hebben. Als dat niet het geval is, vernietigt de RvV de verblijfsweigering.³⁹

Het Grondwettelijk Hof heeft ook bepaald dat erkende staatlozen die aan de twee bovenvermelde voorwaarden voldoen geen retributie hoeven te betalen: om discriminatie te voorkomen, moet de indiening van een verblijfsaanvraag gratis zijn, net als bij de procedure inzake internationale bescherming voor vluchtelingen.⁴⁰

Uit deze rechtspraak blijkt duidelijk dat staatlozen die door een rechtbank in België zijn erkend, voorafgaand aan de nieuwe wet en ten minste sinds 2016 of zelfs 2012, een subjectief verblijfsrecht genoten onder de twee voorwaarden die door het Grondwettelijk Hof zijn vastgelegd: onvrijwillig de nationaliteit hebben verloren en aantonen dat er onmogelijk een wettig en duurzaam verblijf kan worden verkregen in een andere staat waarmee ze banden zouden hebben. Dat recht werd evenwel zelden direct toegekend door DVZ en was vaak pas effectief na jarenlange juridische procedures.



Gevolgen van het ontbreken van een verblijfsrecht: jarenlang zwerven en onzekerheid

De rechtspraak toont aan dat de ontstentenis van een verblijfsrecht voor erkende staatlozen kan leiden tot situaties waarin ze jarenlang verstoken blijven van bepaalde grondrechten en in precarie omstandigheden moeten leven. Zo werd aan een staatloze afkomstig uit Macedonië (ex-Joegoslavië), die in 2000 als tiener in België is aangekomen en in 2004 werd erkend door de rechtbank (een vonnis dat in 2005 werd bevestigd door het hof van beroep), drie keer een verblijfsvergunning geweigerd (in 2010, in 2013 en in 2014) voordat hij een vonnis kreeg waarin DVZ in 2023 werd veroordeeld om hem een onbeperkt verblijf af te leveren. Hij heeft dus negentien jaar moeten wachten om een verblijf te krijgen (RvV nr. 303 451 van 20 maart 2024).

Na een mislukking in 2019, een tweede wetgevend initiatief aangenomen in 2024

In 2019 voorziet een wetsontwerp aanvankelijk in de toekenning van een bijna automatisch verblijfsrecht aan staatlozen die in België erkend zijn door een definitieve rechterlijke uitspraak behalve in het geval van een wettig

³⁶ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 1/2012 van 11 januari 2012, B.11.

³⁷ Cass., 27 mei 2016, nr. K. 13.0042. F. Volgens het Hof “dient de rechter elke lacune in de wet die het Grondwettelijk Hof als ongrondwettig heeft vastgesteld, of de lacune die voortvloeit uit het feit dat een bepaling van de wet ongrondwettig werd verklaard, te verhelpen wanneer hij hieraan tegemoet kan komen binnen het bestaande wettelijke kader om ervoor te zorgen dat de wet conform artikel 10 en 11 van de Grondwet wordt toegepast”.

³⁸ RvS, 27 juni 2019, nr. 244.986, *Revue du droit des étrangers*, nr. 301, juli-oktober 2019, p. 367.

³⁹ RvV nr. 231 551 van 21 januari 2020, pp. 6-7; RvV nr. 227 646 van 21 oktober 2019, pp. 5-6.

⁴⁰ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 18/2018 van 22 februari 2018, B.19.5.

en onbeperkt verblijf in een staat waarmee ze duurzame banden hebben, of in geval van gevaar voor de openbare orde.⁴¹ Dat voorstel, later geamendeerd door de toevoeging van een heel aantal strengere voorwaarden na een advies van het CGVS⁴², werd niet aangenomen.

De nieuwe wet van 2024 is het resultaat van een ontwerp van de regering en voorziet in een specifiek verblijfsrecht voor staatlozen. Deze status wordt al lang aanbevolen door UNHCR⁴³ en diens operationele partners, Myria⁴⁴ en de vzw Nansen⁴⁵. Dit ontwerp kreeg evenwel kritiek van UNHCR, de Raad van State en Nansen. De tekst werd op 22 februari 2024 aangenomen door het Parlement zonder rekening te houden met al deze kritiek, op bijzonder kleine wijzigingen na. Het is niet de bedoeling om hier over te gaan tot een volledige analyse van alle bepalingen, maar om de voornaamste voordelen en ook de beperkingen van dit nieuwe statuut te presenteren, rekening houdend met de kritiek van de bovenvermelde actoren, die Myria grotendeels deelt.

Een complex systeem met twee parallele procedures: een gerechtelijke en een administratieve

De nieuwe wet creëert geen alomvattend systeem van bescherming door een gecentraliseerde instantie, wat nochtans wordt aanbevolen door UNHCR.⁴⁶ Het bestaande globale systeem wordt niet fundamenteel gewijzigd en bestaat uit twee aparte procedures: een gerechtelijke procedure en een administratieve procedure.

Eenzijds is de gerechtelijke procedure door de wet helemaal niet veranderd: vijf rechtbanken van eerste aanleg (Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Bergen)⁴⁷ zijn bevoegd om te bepalen of een persoon al dan niet

staatloos is. De rechtbanken controleren alleen of de persoon een nationaliteit heeft en – als dat niet het geval is – erkennen ze de persoon als staatloos op basis van het Verdrag van New York. In de praktijk kan de rechtspraak sterk verschillen van rechter tot rechter. De beslissing van de rechtbank om iemand als staatloos te erkennen, geeft geen verblijfsrecht,⁴⁸ maar de autoriteiten en de rechters zullen die wel moeten respecteren in een verblijfsprocedure.

Anderzijds kan een verblijf alleen worden verkregen via een administratieve procedure: de Dienst Vreemdelingenzaken is bevoegd om een verblijf al dan niet toe te kennen aan een persoon die verklaart staatloos te zijn. In het kader van de nieuwe specifieke procedure heeft het CGVS de bevoegdheid gekregen om adviezen uit te brengen. Het is niet verplicht om een gerechtelijke procedure te starten alvorens een verblijf als staatloze aan te vragen bij DVZ. Tegelijk zullen de Dienst Vreemdelingenzaken, het CGVS en – in geval van beroep – de rechtbanken het gezag van gewijsde van het vonnis waarin de status van staatloze al dan niet werd erkend moeten eerbiedigen.⁴⁹

De nieuwe wet creëert een echt verblijfsrecht dat niet langer afhankelijk is van de discretionaire bevoegdheid van de administratie. Het gaat om een toelating tot verblijf van beperkte duur, die vijf jaar na de toekenning onbeperkt kan worden.

Gezinshereniging onder dezelfde voorwaarden als bij begunstigten van internationale bescherming

Bovendien worden in de wet bij begunstigten van het nieuwe verblijfsrecht voor staatlozen dezelfde voor-

41 Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 (...) met het oog op de regeling van het verblijfsrecht van de staatlozen, ingediend door mevrouw Nahima Lanjri, Doc. K. 54, nr. 3487/1, 24 januari 2019. Zie: *Advies van Myria van 4 maart 2019* aan de Commissie Binnenlandse Zaken over dit wetsvoorstel.

42 Amendementen, Doc. K. 54, nr. 3487/2, 27 maart 2019.

43 UNHCR, *État des lieux de l'apatridie en Belgique. Rapport succinct* (in samenwerking met Myria, toen Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding), 2012 en het volledige rapport *Mapping statelessness* (alleen in het Engels).

44 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2021*, katern "Internationale bescherming", p. 27; id. 2020, p. 21; 2019, p. 60; 2016, p. 121; 2015, pp. 84-85; *Advies van Myria van 4 maart 2019* aan de Commissie Binnenlandse Zaken, over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 (...) met het oog op de regeling van het verblijfsrecht van de staatlozen, Doc. K. 54, nr. 3487/1, 24 januari 2019.

45 Zie met name: Valérie Klein, *Guide pratique sur l'apatridie en Belgique pour les professionnels du droit des étrangers*, Nansen, december 2020, 42 p.

46 UNHCR, *Mapping statelessness*, p. 62; UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 63.

47 Op basis van artikel 632bis van het Gerechtelijk Wetboek, ingediend door de wet van 6 juli 2017. Volgens het Grondwettelijk Hof vormt deze beperking tot amper vijf rechtbanken in België geen schending van het recht op toegang tot een rechtbank, omdat ze beantwoordt aan de behoefte om de zaken van staatloosheid te centraliseren, die "specifieke kennis en gespecialiseerd onderzoek, met name op het gebied van internationaal recht en buitenlandse wetgeving" vereisen, wat wordt gerechtvaardigd door de wens van de magistraten om zich te specialiseren en volgt uit een aanbeveling van UNHCR (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 84/2020 van 18 juni 2020, B.5.1. tot B.5.3).

48 Door een dergelijke rechterlijke uitspraak kan een staatloze, zelfs zonder wettig verblijf, van het CGVS de documenten krijgen die hij bij gebrek aan een nationaliteit niet van een nationale overheid kan verkrijgen (art. 57/6, 8° van de verblijfswet; art. 25 van het Verdrag van New York).

49 Art. 57/41 §1 van de verblijfswet; Memorie van toelichting, Doc. K. 55, nr. 3600/1, pp. 13, 17, 27, 28. Volgens het Hof van cassatie "heeft een vonnis waarin de status van staatloze wordt erkend betrekking op de hoedanigheid van de personen en dus kracht van gewijsde ten aanzien van derden, wegens de ondeelbaarheid van de hoedanigheid. Dat gezag van gewijsde geldt, ongeacht de gronden, voor de beslissing dat de verzoeker de status van staatloze heeft, d.w.z. dat hij geen nationaliteit heeft" (Cass. 8 april 2022, C.19.0197.F).

waarden voor gezinshereniging toegepast als bij begunstigden van internationale bescherming.⁵⁰ Het recht op gezinshereniging wordt erkend voor de gezinsleden, inclusief de ouders van NBMV's. Het ontbreken van officiële documenten die de gezinsband bewijzen kan op zich geen weigering rechtvaardigen. Daarnaast zijn de materiële voorwaarden (inkomen, huisvesting en ziekteverzekering) gedurende een jaar na de toelating tot verblijf niet van toepassing. Voorts is er geen enkele retributie verschuldigd voor de verblijfsprocedure als staatloze, noch voor de gezinshereniging van de gezinsleden.

Door de voorwaarden inzake gezinshereniging in overeenstemming te brengen met die voor begunstigden van internationale bescherming voorkomt de wetgever dat groepen in vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld en wordt de geest van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gerespecteerd.

Deze voordelen zijn wel onderworpen aan tal van voorwaarden waaraan veel staatlozen niet kunnen voldoen.

Een verblijfsrecht dat onderworpen is aan tal van voorwaarden ten gronde en voorwaarden voor inoverwegingname

Om een toelating tot verblijf op basis van de nieuwe wet te krijgen, moet er cumulatief aan zes voorwaarden ten gronde worden voldaan:⁵¹

1. staatloos zijn, dat wil zeggen "een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd" volgens de definitie van artikel 1 van het Verdrag van New York van 28 september 1954;
2. geen gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid;⁵²
3. geen wettige en duurzame verblijfstitel hebben of er geen kunnen verkrijgen in een andere staat waarmee de staatloze banden zou hebben en waartoe hij effectief zou worden toegelaten;

4. buiten zijn wil om zijn nationaliteit hebben verloren of nooit over een nationaliteit hebben beschikt;
5. niet de nationaliteit van een andere staat kunnen verwerven of herkrijgen.
6. zijn identiteit en herkomst aantonen."

Volgens UNHCR "kennen alle staten met een procedure om staatloosheid vast te stellen een verblijfsrecht toe aan de personen die als staatlozen zijn erkend, met uitzondering van diegenen die een risico vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde, of indien zij in een ander land kunnen worden toegelaten".⁵³ De Belgische wet bevat meer voorwaarden. Drie daarvan (4 tot 6 hierboven) zijn niet vereist door het Verdrag van New York om als een staatloze te worden erkend. De laatste twee voorwaarden (5 en 6 hierboven) zijn volgens de rechtspraak niet vereist om een verblijf als een erkende staatloze te verkrijgen.

Ten eerste moet volgens de rechtspraak voor de erkenning als staatloze het ontbreken van een nationaliteit worden aangetoond, maar niet de onmogelijkheid om de nationaliteit van een andere staat te verwerven.⁵⁴ Een dergelijke vereiste is in strijd met het Verdrag van New York en kan in de praktijk disproportioneel zijn. Het is al moeilijk om te bewijzen dat je geen nationaliteit hebt; het is *a fortiori* nog moeilijker om te bewijzen dat je er geen kunt krijgen. Volgens UNHCR zou een verblijf alleen kunnen worden geweigerd als een nationaliteit kan worden verkregen via een "procedure die gemakkelijk toegankelijk is, zowel fysiek als financieel, en waarvan de fasen en bewijsvereisten eenvoudig zijn", die snel is en waarvan "het resultaat moet worden gegarandeerd, in die zin dat de verwerving niet-discretionair moet zijn".⁵⁵ Deze garanties zijn niet opgenomen in de wet.

Ten tweede – hoewel het een kwestie van gezond verstand lijkt – is de vereiste om de identiteit en herkomst aan te tonen niet altijd vanzelfsprekend. UNHCR wijst erop dat staatlozen "zelden documenten kunnen verstrekken om de gegrondheid van hun verzoek te bewijzen".⁵⁶ Deze opmerking geldt ook voor identiteitsdocumenten. De aanbeveling van UNHCR om expliciet toestemming te geven voor alle bewijsmiddelen, zowel mondeling als schriftelijk,⁵⁷ werd niet gevolgd.

⁵⁰ Wijzigingen ingevoegd door de artikelen 2, 4 en 5 van de wet in de artikelen 1/2, 11 en 12bis van de verblijfswet.

⁵¹ Nieuw artikel 57/37 van de verblijfswet.

⁵² Deze uitsluitingsmogelijkheid is ruimer dan diegene die zijn bepaald in de artikelen 1 en 31 van het Verdrag van New York.

⁵³ UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie (3600/001)*, 5 december 2023, p. 3, §10 (hierna "Commentaren van UNHCR").

⁵⁴ Cass. 27 september 2007, C.06.0390.N, *Revue du droit des étrangers*, nr. 146, 2007.

⁵⁵ Commentaren van UNHCR, p. 7, § 24.

⁵⁶ Commentaren van UNHCR, p. 6, § 21.

⁵⁷ Commentaren van UNHCR, p. 10, § 35.

Ten derde en tot slot is de voorwaarde van het “onvrijwillig” verliezen van de nationaliteit, hoewel die geformuleerd werd door het Grondwettelijk Hof, evenmin vereist door het Verdrag van New York. Volgens het Hof van Cassatie staat dit verdrag niet toe dat “aan een vreemdeling de status van staatloze wordt geweigerd op grond van het feit dat hij niet de nodige stappen heeft gezet om een verloren nationaliteit terug te krijgen, ook al is dat omdat hij er afstand van heeft gedaan”.⁵⁸ Volgens UNHCR⁵⁹ en de Raad van State⁶⁰ moet de wet rekening houden met de situatie waarin een vreemdeling onvrijwillig zijn nationaliteit heeft verloren door er afstand van te doen terwijl hij te goeder trouw geloofde dat hij een andere nationaliteit bezat of kon verwerven. Deze vaststelling is opgenomen in de memorie van toelichting, maar niet in de tekst van de wet, wat – zoals UNHCR⁶¹ onderstreept – meer rechtszekerheid zou bieden.

De aanvraag voor een toelating tot verblijf als staatloze moet worden ingediend bij DVZ, die, indien de aanvraag in overweging wordt genomen, een advies zal vragen aan het CGVS over de voorwaarden ten gronde (met uitzondering van de voorwaarde inzake de openbare orde en de nationale veiligheid, die uitsluitend zal worden onderzocht door DVZ⁶²). De wet bepaalt dat het CGVS binnen de drie maanden een met redenen omkleed advies moet uitbrengen en dat DVZ vervolgens binnen de drie maanden die daarop volgen een beslissing moet nemen. Er zijn geen sancties voor het overschrijden van deze termijnen. Sommige dossiers worden wel niet door DVZ aan het CGVS voorgelegd voor advies. De wet bepaalt immers dat DVZ in de volgende vijf gevallen zal weigeren om een aanvraag in overweging te nemen:⁶³

1. de aanvraag is niet in de vereiste vorm ingediend (per aangetekende brief of zonder vermelding van een adres van effectieve verblijfplaats);
2. de aangehaalde elementen zijn al onderzocht bij een eerdere aanvraag om toelating tot verblijf wegens staatloosheid, dat ten gronde werd afgewezen;
3. de vreemdeling is al toegelaten of gemachtigd tot een verblijf van onbepaalde duur in België;
4. de vreemdeling voldoet “kennelijk niet” aan de voorwaarden ten gronde;
5. de vreemdeling “kan niet aantonen dat hij eerder beschikte over een wettig verblijf van meer dan drie

maanden, of beschikte over een verblijf dat werd gedekt als verzoeker om internationale bescherming”.

In hun adviezen vroegen UNHCR en Nansen om die laatste twee voorwaarden in te trekken.⁶⁴

Ten eerste lijkt de mogelijkheid voor DVZ om te beslissen dat een staatloze “kennelijk niet” voldoet aan de voorwaarden ten gronde onnatuurlijk “aangezien het bepalen of een persoon staatloos is complex kan zijn en een beoordeling van feitelijke en juridische elementen vereist, en dat niet kan worden gedaan in de fase van ontvankelijkheid”.⁶⁵ Volgens de memorie van toelichting zou DVZ kunnen weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen omdat de vreemdeling in het bezit zou zijn van een paspoort. UNHCR benadrukt evenwel “dat hoewel het bezit van een authentiek en geldig paspoort laat vermoeden dat de houder ervan een onderdaan is van het land dat het document heeft uitgereikt, dat vermoeden kan worden weerlegd wanneer er bewijzen zijn dat hij of zij in feite niet als onderdaan van een staat wordt beschouwd, bijvoorbeeld wanneer het document een vals paspoort is of wanneer het per vergissing werd afgeleverd door een autoriteit die niet bevoegd is om te oordelen over nationaliteitskwesties”.⁶⁶

Ten tweede is de vereiste van een voorafgaand wettig verblijf van meer dan drie maanden of een verblijf gedekt als verzoeker om internationale bescherming bedoeld om “te vermijden dat staatlozen specifiek vanwege de procedure staatloosheid naar België komen”.⁶⁷ Volgens de memorie van toelichting “kan men, door te voorzien in de voorrang van de procedure internationale bescherming garanderen dat ook voor vreemdelingen die mogelijk voldoen aan de voorwaarden van de procedure staatloosheid de Dublinverordening nog onverkort van toepassing is”.⁶⁸ Volgens UNHCR “vereist geen enkele bepaling van het Verdrag [van New York] dat de kandidaten voor een vaststelling van staatloosheid wettig in een staat verblijven. Een dergelijke vereiste zou met name onbillijk zijn omdat veel staatlozen juist door het ontbreken van een nationaliteit niet in het bezit kunnen zijn van de documenten die nodig zijn om een staat legaal binnen te komen of er wettig te verblijven”.⁶⁹ Zoals Nansen heeft opgemerkt, heeft het Grondwettelijk Hof van Hongarije een soortgelijke bepaling vernietigd, waarbij een wettig

58 Cass. 6 juni 2008, C.07.0385.F.

59 Commentaren van UNHCR, p. 6, § 22.

60 Advies van de Raad van State, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 58.

61 Commentaren van UNHCR, p. 6, § 22.

62 Memorie van toelichting, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 20.

63 Artikel 57/40 van de verblijfswet.

64 Commentaren van UNHCR, p. 10, § 35, 5) en 6); Gezamenlijk advies van Nansen en het European Network on Statelessness, pp. 7-8.

65 Commentaren van UNHCR, p. 10.

66 Commentaren van UNHCR, p. 7, § 26.

67 Memorie van toelichting, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 26.

68 Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 26.

69 Commentaren van UNHCR, p. 8, § 27.

verblijf werd geëist voorafgaand aan de procedure voor het vaststellen van staatloosheid in Hongarije.⁷⁰ Deze voorwaarde van een voorafgaand wettig verblijf om als staatloze in aanmerking te komen voor een verblijf werd ook beschouwd als strijdig met artikel 8 van het EVRM (recht op privéleven, familie- en gezinsleven) door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens,⁷¹ dat geoordeeld heeft dat deze voorwaarde onmogelijk kon worden vervuld door de verzoeker, net vanwege zijn situatie als staatloze. Bovendien vermeldt UNHCR dat “uit de ervaring van landen die een procedure hebben ingevoerd om staatloosheid vast te stellen (...) blijkt dat deze procedure en de daaropvolgende toekenning van een verblijfsrecht aan de personen die als staatlozen zijn erkend niet hebben geleid tot een aanzuigeffect”.⁷² Op basis van gegevens die verzameld werden in staten die al enkele jaren een procedure voor staatloosheid hebben ingevoerd, stelt Nansen vast dat er geen enkele correlatie is tussen het aantal mensen dat een land binnenkomt en de invoering van de procedure om de status van staatloosheid vast te stellen. Nansen merkt ook op dat het aantal personen dat een verzoek indient voor een procedure om de staatloosheid vast te stellen in Europa laag blijft (bijvoorbeeld 500 personen in Frankrijk in 2022, wat een piek is vergeleken met een veel lager jaarlijks gemiddelde).⁷³

Zodoende verplicht de wet een vreemdeling die niet eerder beschikte over een wettig verblijf van minstens drie maanden om eerst een asielaanvraag in te dienen om toegang te krijgen tot de procedure voor toelating tot verblijf wegens staatloosheid, met als doel om de Dublinverordening toe te passen, die nochtans alleen van toepassing is op verzoekers om internationale bescherming en niet op staatlozen. Deze verplichting zou ook kunnen leiden tot een nodeloze overbelasting van de asielinstanties, die verzoeken zouden kunnen krijgen die louter bedoeld zijn om toegang te krijgen tot een procedure voor toelating tot verblijf wegens staatloosheid.

Weinig gerechtvaardigde verschillen in behandeling tussen staatlozen en vluchtelingen

Hoewel de wet zijn oorsprong vindt in de discriminatie tussen erkende vluchtelingen en staatlozen, bevat die nog altijd meerdere aanzienlijke verschillen in behandeling, met name op het gebied van de procedurele waarborgen, die veel minder sterk zijn voor staatlozen. Zonder aanspraak te maken op volledigheid, worden er hieronder zes geanalyseerd.

1. Geen voorlopig verblijf noch opvang tijdens de procedure

Allereerst zullen verzoekers om toelating tot verblijf wegens staatloosheid, in tegenstelling tot verzoekers om internationale bescherming, geen voorlopig verblijf noch opvang krijgen en zullen zij niet beschermd zijn tegen een mogelijke uitzetting tijdens de procedure.⁷⁴ In de memorie van toelichting wordt dat verschil gerechtvaardigd door de afwezigheid van een Europees regelgevend kader voor staatlozen, terwijl deze rechten door het Unierecht wel worden opgelegd voor vluchtelingen.⁷⁵ Volgens UNHCR moeten de verzoekers om de status van staatloze die een procedure starten worden beschouwd als “legaal aanwezig” op het grondgebied van een staat die partij is in het Verdrag van New York,⁷⁶ wat het recht inhoudt om er wettig te verblijven en niet te worden uitgezet vooraleer er een definitieve beslissing is genomen.

2. Beslissingen tot weigering en einde verblijf genomen door DVZ en niet door een onafhankelijke instantie

Ten tweede, terwijl de beslissing tot erkenning van de vluchtelingenstatus “in alle onafhankelijkheid”⁷⁷ wordt genomen door het CGVS, met een verblijfsrecht dat rechtstreeks door de wet wordt erkend zonder de mo-

70 Nansen en het European Network on Statelessness, *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 () en vue de régler le droit de séjour des apatrides*, december 2023, p. 7 (hierna “Gezamenlijk advies van Nansen en het European Network on Statelessness”).

71 EHRM, *Sudita Keita t. Hongarije*, 12 mei 2020, § 39. In deze zaak heeft het Hof een schadevergoeding van 8.000 euro toegekend aan de verzoeker, die vijftien jaar lang verstoken is gebleven van een verblijf als staatloze.

72 Commentaren van UNHCR, p. 8, § 29.

73 Zie ook de cijfers die werden aangehaald door Nansen en het European Network on Statelessness, *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 () en vue de régler le droit de séjour des apatrides*, december 2023, p. 14.

74 Het oorspronkelijke wetsvoorstel dat in 2019 werd ingediend voorzag alleen voor de erkende staatlozen in een tijdelijk verblijf van zes maanden, in afwachting van een beslissing over hun beperkte verblijfsrecht, dat na twee jaar onbeperkt zou worden (Doc. K. 54, nr. 3487/1, 24 januari 2019, art. 4, pp. 12-13).

75 Doc. K. 55, nr. 3600/1, pp. 9-11.

76 Commentaren van UNHCR, pp. 5-6, § 20.

77 Art. 57/2 van de verblijfswet.

gelijkheid van een rechtstreekse intrekking door DVZ,⁷⁸ hangt de beslissing tot toelating tot verblijf voor staatlozen uitsluitend af van DVZ, op basis van een “met redenen omkleed advies” van het CGVS,⁷⁹ dat zelfs niet zal worden gevraagd als de aanvraag niet in overweging wordt genomen door DVZ. Dat verschil in behandeling is er ook in het geval van een einde verblijf. Voor vluchtelingen kan alleen het CGVS de status opheffen of intrekken, wat DVZ desgevallend in staat stelt om het verblijf vervolgens te beëindigen.⁸⁰ De nieuwe wet daarentegen geeft DVZ de mogelijkheid om het verblijf van een staatloze rechtstreeks te beëindigen, met de mogelijkheid zonder verplichting om het CGVS om advies te vragen.⁸¹

3. Weigering wegens “gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid”

Ten derde, terwijl vluchtelingen kunnen worden uitgesloten van internationale bescherming of hun bescherming kan worden ingetrokken door het CGVS, een onafhankelijke instantie, alleen om beperkte redenen die verband houden met fraude, de openbare orde of de nationale veiligheid (uitsluitingsclausules, of gevaar voor de samenleving wegens een definitieve veroordeling “voor een bijzonder ernstig misdrijf” of gevaar voor de nationale veiligheid⁸²), kan een weigering of intrekking van verblijf voor staatlozen worden beslist door DVZ (en niet door het CGVS), indien de persoon een “gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid”⁸³, wat “het voorwerp zal uitmaken van een autonome invulling” door DVZ, die “kan evolueren volgens het tijdsgewricht en de omstandigheden”⁸⁴. Volgens de memorie van toelichting valt dat verschil te verklaren door het feit dat “erkende vluchtelingen wegens hun vrees voor vervolging geen reëel verblijfsalternatief hebben”, terwijl het

voor de staatlozen “niet uitgesloten is om naar hun land van herkomst terug te keren”⁸⁵. Maar de weigering om redenen die verband houden met de openbare orde of de nationale veiligheid is net bedoeld om toe te passen wanneer er aan de andere voorwaarden is voldaan, en dus ook wanneer de staatloze heeft aangetoond dat het onmogelijk is om een wettige en duurzame verblijfstitel te verkrijgen in een staat waarmee hij of zij banden zou hebben. Bovendien is dat verschil in behandeling des te onbegrijpelijker omdat de uitsluitingsclausule in het Verdrag van New York identiek is geformuleerd als in het Vluchtelingenverdrag van Genève.⁸⁶

4. Geen recht op een persoonlijk onderhoud

Ten vierde, hoewel er staat dat DVZ of het CGVS “tijdens elke fase van de procedure de vreemdeling kan horen”⁸⁷, is dat onderhoud niet verplicht, terwijl het in principe systematisch is in de asielpcedure. Dit betekent dat, in tegenstelling tot de algemene regel voor vluchtelingen⁸⁸, aan een staatloze een verblijf geweigerd kan worden zonder gehoord te zijn, noch door DVZ die de beslissing neemt, noch door het CGVS dat een met redenen omkleed advies uitbrengt. Op dit punt heeft de wetgever noch het advies van de Raad van State gevolgd,⁸⁹ noch dat van UNHCR, voor wie “het recht op een persoonlijk onderhoud” en de bijstand van een tolk “essentieel zijn om ervoor te zorgen dat de verzoeker de mogelijkheid krijgt om zijn situatie volledig uit te leggen”.⁹⁰ Het ontbreken van een onderhoud is des te betreurenswaardiger omdat de voorwaarden voor een verblijf als staatloze een negatief bewijs vereisen.⁹¹ Het komt er voor de persoon op aan om aan te tonen dat een reeks elementen niet bestaan: een nationaliteit, de mogelijkheid om een nationaliteit te verkrijgen of te herkrijgen, een mogelijkheid om een verblijfstitel te

78 Volgens art. 49 van de verblijfswet wordt een erkend vluchteling toegelaten tot verblijf en kan een verblijf alleen door DVZ worden ingetrokken nadat de vluchtelingenstatus is ingetrokken door het CGVS.

79 Art. 57/41 van de verblijfswet.

80 Artikel 49 van de verblijfswet.

81 Art. 57/46 van de verblijfswet.

82 Art. 52/4, 55/2, 55/3/1 van de verblijfswet.

83 Art. 57/37, 6° van de verblijfswet.

84 Memorie van toelichting, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 20.

85 Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 21.

86 Zowel artikel 1F van het Verdrag van Genève als artikel 1 iii) van het Verdrag van New York sluit de personen uit ten aanzien van wie er redelijke gronden zijn om te veronderstellen dat:

a) zij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid hebben begaan zoals omschreven in de internationale overeenkomsten die zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
b) ze een ernstig niet-politiek misdrijf hebben begaan buiten hun land van toevlucht voordat ze tot dat land werden toegelaten;
c) ze zich schuldig hebben gemaakt aan daden die in strijd zijn met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.”

87 Art. 57/43 van de verblijfswet. Artikel 57/38, §1, derde lid bepaalt dat de vreemdeling een persoonlijk onderhoud met de bijstand van een tolk kan hebben, alleen om commentaar te geven bij de voorgelegde documenten die niet in de drie landstalen of in het Engels zijn vertaald.

88 Artikel 57/5ter van de verblijfswet.

89 De Raad van State, die aangaf dat “de vrijwillige of onvrijwillige aard van het verlies van de nationaliteit een grondige en nauwgezette analyse van de situatie van de aanvrager veronderstelt, die zich in het bijzonder leent voor een mondelinge procedure, en dat een aanvraag voor het statuut van staatloze eventueel kan steunen op niet-neergeschreven getuigenissen” (Advies van 8 juni 2023, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 57).

90 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 73.

91 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 88 en volgende.

krijgen in een ander land, ... In de wet werd evenmin de aanbeveling van UNHCR overgenomen om expliciet te stellen “dat alle bewijsmiddelen, mondeling en schriftelijk, in aanmerking zullen worden genomen en dat de bewijslast zal worden gedeeld tussen de aanvrager en de onderzoeker”.⁹²

5. Beroep bij de RvV niet opschortend en geen volle rechtsmacht

Ten vijfde, en zoals opgemerkt werd door de Raad van State⁹³, is er alleen in een beroep tot nietigverklaring zonder schorsende werking voorzien bij de RvV tegen een weigering om toelating tot verblijf wegens staatloosheid,⁹⁴ in tegenstelling tot het opschortende beroep in volle rechtsmacht dat beschikbaar is voor verzoekers om internationale bescherming. Volgens UNHCR “moet het mogelijk zijn om een beroep aan te tekenen op zowel feitelijke als juridische gronden, aangezien de bewijzen in eerste aanleg mogelijk niet naar behoren zijn beoordeeld”.⁹⁵ Dat verschil in behandeling is er ook in het geval van een einde verblijf. In 2019 achtte de Raad van State het evenwel noodzakelijk om “zich ervan te vergewissen dat indien de overheid overweegt de status van staatloze uit te sluiten (...) of de verblijfsvergunning in te trekken (...), voor de vreemdeling dezelfde procedurele waarborgen zullen gelden als diegene die worden toegekend in het geval dat de verblijfstitel als vluchteling ingetrokken wordt of de betrokkene van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus uitgesloten wordt”.⁹⁶

6. Onbeperkt verblijf vijf jaar vanaf de toelating tot verblijf en niet de aanvraag

Ten zesde moet er ten slotte worden opgemerkt dat voor staatlozen het verblijf vijf jaar na de toelating tot

verblijf in principe onbeperkt wordt,⁹⁷ terwijl voor vluchtelingen dezelfde periode van vijf jaar geldt, maar “vanaf de datum waarop de asielaanvraag is ingediend”.⁹⁸ Volgens UNHCR zou “gezien de declaratoire aard van de erkenning van de status als staatloze” de termijn van vijf jaar moeten beginnen te lopen “zodra de rechterlijke uitspraak tot erkenning in staat van gewijsde is gegaan, of, bij het ontbreken van een dergelijke uitspraak, zodra het verzoek voor verblijf op grond van staatloosheid wordt ingediend”.⁹⁹

Myria merkt op dat de wetgever al deze verschillen in behandeling niet voldoende heeft gerechtvaardigd. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat “staatlozen en vluchtelingen zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden en dat het bij gebrek aan een Europees kader over staatlozen niet onredelijk kan worden geacht dat de wetgever besluit om de verblijfsprocedure voor staatlozen niet volledig gelijk te schakelen aan de procedure waarin voorzien is voor vluchtelingen”.¹⁰⁰ Voor de Raad van State daarentegen “vormt de vaststelling dat de categorie van staatlozen en die van vluchtelingen niet volstrekt dezelfde zijn geen afdoende verantwoording voor de beoogde verschillen in behandeling”.¹⁰¹

Conclusie

In zijn advies “vreest UNHCR dat, als het wetsontwerp in zijn geheel wordt beschouwd en als dusdanig wordt aangenomen,¹⁰² dat het dan in tegenstelling tot de intentie van de wetgever in de praktijk de bescherming van staatlozen in België veeleer zal verzwakken dan versterken”.¹⁰³ Nansen en het European Network on Statelessness zijn van mening dat, ondanks enkele positieve punten, het wetsontwerp “voor amper een fractie van de staatlozen in België (...) een verbetering van de situatie betekent”, maar “een achteruitgang betekent in de toegang tot hun rechten voor wat waarschijnlijk de meerderheid onder hen zal zijn”.¹⁰⁴

92 Commentaren van UNHCR, p. 10, § 35. Artikel 57/39 lid 1 van de verblijfswet bevat evenwel een verplichting voor DVZ en het CGVS om samen te werken met de vreemdeling voor het bepalen van de relevante elementen van de aanvraag.

93 Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 57.

94 Memorie van toelichting, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 12. Dat verschil in behandeling, aangekaart door de Raad van State, lijkt niet specifiek te zijn gerechtvaardigd door de wetgever.

95 Commentaren van UNHCR, p. 8, § 30.

96 Advies van de Raad van State nr. 65.439/4 van 25 maart 2019, Doc. K. nr. 3487/003, p. 8.

97 Art. 57/45 van de verblijfswet.

98 Artikel 49, §1, lid 3 van de verblijfswet.

99 Commentaren van UNHCR, p. 9, § 33.

100 Memorie van toelichting, pp. 10-11.

101 Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 58.

102 In de wet werd de tekst van het ontwerp effectief overgenomen, op enkele kleine wijzigingen na.

103 UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie* (3600/001), 29 septembre 2023, § 16, p. 4 (hierna: Commentaren van UNHCR).

104 Nansen en het European Network on Statelessness, *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 () en vue de régler le droit de séjour des apatrides*, december 2023.

In zijn advies heeft de Raad van State gewezen op “onsamenhangendheid en onduidelijkheid” en zich afgevraagd of bepaalde verschillen in behandeling met vluchtelingen gerechtvaardigd zijn (gebrek aan opvang tijdens de procedure, beroep tot nietigverklaring bij de RvV en geen volle rechtsmacht, geen recht om te worden gehoord).¹⁰⁵ Voor de Raad van State “vormt de vaststelling dat de categorie van staatlozen en die van vluchtelingen niet volstrekt dezelfde zijn geen afdoende verantwoording voor de beoogde verschillen in behandeling”.¹⁰⁶

Volgens Myria is de nieuwe wet een gemiste kans om een geïntegreerde procedure in te voeren die zowel de vaststelling van de status als staatloze als de toekenning van een verblijfsrecht door een gecentraliseerde instantie omvat, zoals gevraagd door UNHCR. Het creëren van een echt verblijfsrecht, onttrokken aan de discretionaire bevoegdheid en onbepikt na vijf jaar, vormt weliswaar een echte stap voorwaarts voor bepaalde staatlozen. De afstemming van de procedurele waarborgen bij gezinshereniging op die voor begunstigten van internationale bescherming vermijdt bovendien een verschil in behandeling en waarborgt beter het recht op een gezinsleven. De wet bevat evenwel nieuwe voorwaarden, zowel ten gronde als voor de inoverwegingname door DVZ, die niet waren geëist door het Grondwettelijk Hof. De hervorming creëert dus voor veel staatlozen obstakels die voorheen niet bestonden. Volgens UNHCR “onderwerpt deze wet het verblijfsrecht aan tal van nieuwe voorwaarden en gronden om niet in aanmerking te worden genomen, terwijl dat recht momenteel is erkend door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State indien er aan amper twee voorwaarden is voldaan: onvrijwillig verlies van de nationaliteit en de onmogelijkheid om in een andere staat een wettige en duurzame verblijfstitel te verkrijgen”.¹⁰⁷ Daarnaast bevat de wet te veel ongerechtvaardigde verschillen in behandeling ten opzichte van de vluchtelingen en verzoekers om internationale bescherming, met afgezwakte procedurele waarborgen voor de staatlozen.

Myria is het daarom eens met alle aanbevelingen die UNHCR en Nansen in hun adviezen hebben geformuleerd, en die relevant blijven na de goedkeuring van de wet, maar wil in dit verslag de aandacht vestigen op bepaalde punten die opnieuw geëvalueerd en hervormd moeten worden in de nieuwe wet.

AANBEVELINGEN

Myria beveelt aan om:

- betrouwbare en volledige statistieken te verzamelen en te publiceren over het aantal beslissingen (en betrokken personen) tot de erkenning van staatloosheid door een rechtbank, de toelating tot verblijf, de beëindiging van verblijf en de positieve en negatieve adviezen door het CGVS;
- de disproportionele voorwaarden te schrappen voor het verkrijgen van een verblijf als staatloze, in het bijzonder de eis van een voorafgaand wettig verblijf of een verblijf gedekt als verzoeker om internationale bescherming, en het feit dat een persoon die volgens de DVZ “kennelijk niet aan de voorwaarden voldoet” niet in aanmerking wordt genomen;
- dat de verschillen in behandeling tussen staatlozen enerzijds en verzoekers en begunstigten van internationale bescherming anderzijds worden opgeheven, met name door het volgende te voorzien:
 - de beslissing rond verblijf door een onafhankelijke instantie;
 - een afstemming van de weigering om redenen van openbare orde en nationale veiligheid ;
 - een recht op een persoonlijk onderhoud;
 - een onbepikt verblijf vijf jaar na het vonnis tot erkenning of de verblijfsaanvraag;
 - een opschortend beroep in volle rechtsmacht.

¹⁰⁵ Raad van State, Advies nr. 73.287/4 van 8 juni 2023, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 54, pp. 57-58.

¹⁰⁶ Raad van State, Advies nr. 73.287/4 van 8 juni 2023, Doc. K. 55 nr. 3600/1, p. 58.

¹⁰⁷ Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie (3600/001), p. 10, § 34.



De opvangcrisis blijft duren, de verantwoordelijkheid van de overheden groeit

De uitbreiding van de opvangcapaciteit is ontoereikend

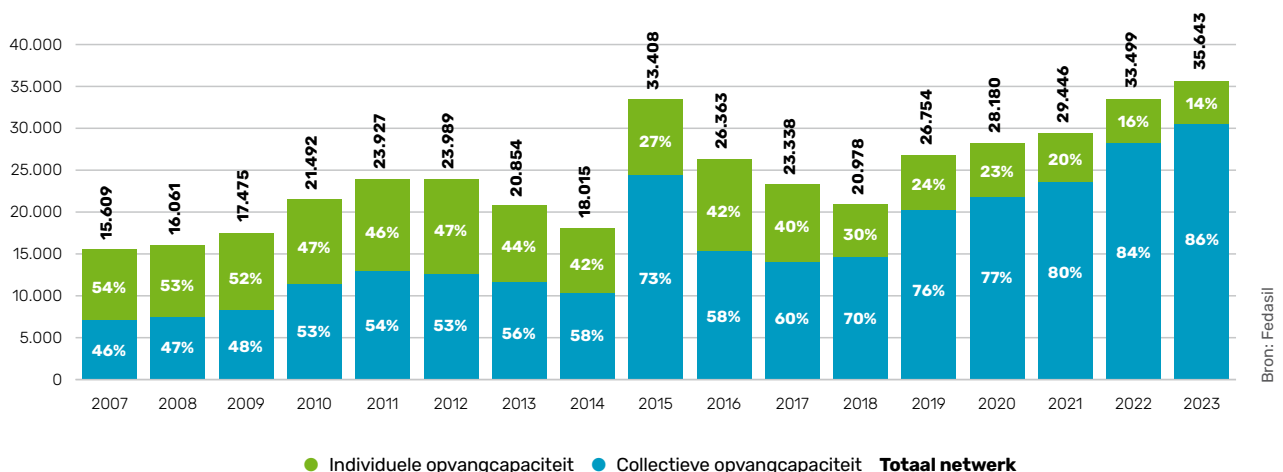
De opvangcrisis, die in oktober 2021 begonnen is, heeft zich voortgezet in 2022, in 2023 en in 2024. Op het moment van de redactie van deze katern in juli 2024 liet deze crisis zich nog altijd sterk voelen.

De capaciteit van het opvangnetwerk is de voorbije drie jaar lichtjes toegenomen, van ongeveer 29.000 plaatsen in 2021 (het jaar waarin de huidige crisis begonnen is) tot 35.385 plaatsen op 1 mei 2024,¹⁰⁸ goed voor een stijging met ongeveer 6.000 plaatsen in drie jaar. Met name tussen juli 2023, na de veroordeling van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-Camara (zie verder), en juni 2024¹⁰⁹ is de opvangcapaciteit met 1.765 plaatsen uitgebreid. De opvang van 85.000 begunstigden van tijdelijke bescherming

die Oekraïne ontvlucht zijn tussen 2022 en medio 2024 heeft evenwel een aanzienlijke inspanning gevergd van de lokale overheden. Dat heeft de toename van de plaatsen voor verzoekers om internationale bescherming bemoeilijkt. Toch werd tijdens de vorige crisis, weliswaar in een andere context, een toename met 15.000 plaatsen vastgesteld in amper een jaar tijd, tussen 2014 en 2015.

Bovendien is de afname van de individuele opvang nog duidelijker geworden, in tegenstelling tot het voorneemen van de regering in 2020 om "een evenwicht tussen individuele en collectieve opvang na te streven".¹¹⁰ De maatregelen die de regering heeft genomen om het creëren van individuele opvangplaatsen in de gemeenten te stimuleren zijn laat genomen (in september 2023¹¹¹) en lijken onvoldoende om een significant effect te hebben.¹¹² Het was ook wachten tot september 2023, twee jaar na het begin van de crisis, op de oprichting van een federale "taskforce", die niet lijkt te hebben geleid tot een significante toename van het aantal opvangplaatsen.¹¹³

Evolutie van de individuele en collectieve opvangcapaciteit van Fedasil en zijn partners aan het einde van het jaar



¹⁰⁸ Fedasil, Opvangnetwerk voor asielzoekers in België, 1 mei 2024.

¹⁰⁹ Mededeling van België aan het Comité van ministers van de Raad van Europa, *Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Camara c. Belgique*, DH-DD(2024)742, 1507^{te} meeting, 26 juni 2024, p. 8.

¹¹⁰ Federaal regeerakkoord, 30 september 2020, p. 93. In de periode 2019-2023 is het aantal plaatsen binnen de collectieve opvang met 51% gestegen, terwijl het aantal plaatsen binnen de individuele opvang met 22% is gedaald.

¹¹¹ KB van 24 september 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 juli 2012 tot regeling van de terugbetaling door het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers van de kosten van de materiële hulp door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekend aan een begunstigde, gehuisvest in een lokaal opvanginitiatief, in werking getreden op 1 november 2023.

¹¹² Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) zullen deze maatregelen niet volstaan om een significante impact te hebben op het aantal individuele opvangplaatsen (VVSG, "*Betere financiering en meer zekerheid moeten lokale besturen overtuigen om lokale opvanginitiatieven te openen*", 23 oktober 2023).

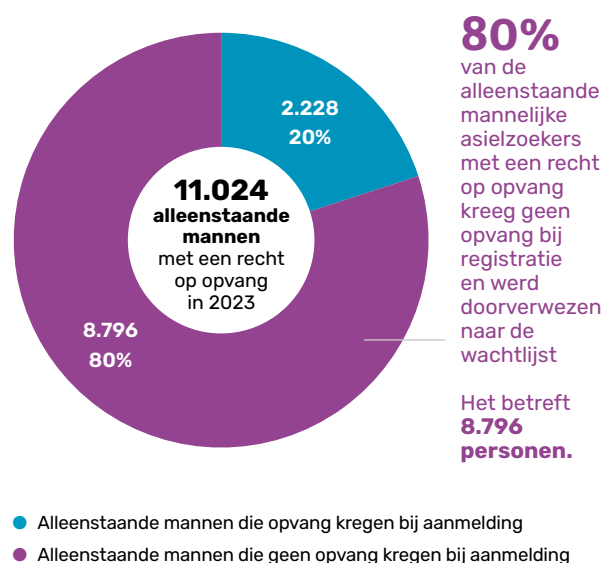
¹¹³ Jorn Lelong, "Taskforce vindt geen plaatsen voor asielopvang", *De Morgen*, 5 april 2024.

Duizenden alleenstaande mannen hebben geen opvang gekregen op het moment van hun verzoek

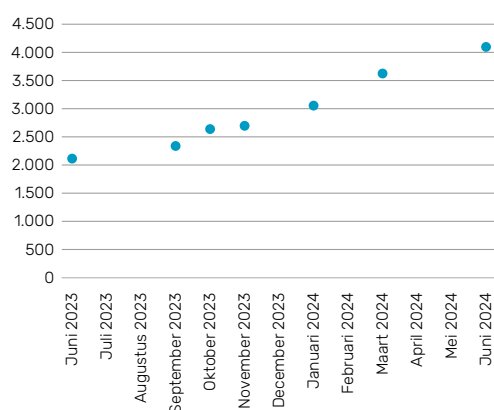
Volgens Fedasil hebben **8.816 personen in 2023 niet de opvangplaats gekregen** waarop ze recht hadden op het moment van de registratie van hun verzoek om internationale bescherming.¹¹⁴ Deze personen, vooral alleenstaande mannen, werden uitgenodigd om zich in te schrijven op een wachtlijst. De inschrijving gebeurt niet automatisch door de overheden. De inschrijvingsprocedure is complex en niet aangepast aan het publiek waarvoor die bestemd is: ze verloopt met een document met een QR-code die linkt naar een website. Dat vereist een smartphone, een e-mailadres en een internetverbinding.¹¹⁵ Op deze site – die beschikbaar is in zes talen – gebeurt de inschrijving op basis van de identificatienummers die zijn toegekend bij de registratie van het verzoek om internationale bescherming.¹¹⁶ Afhankelijk van het aantal beschikbare plaatsen worden de personen die zijn ingeschreven op de wachtlijst “druppelsgewijs” uitgenodigd door Fedasil “om een opvangplaats te krijgen”.¹¹⁷ Gezien het ontbreken van automatische registratie door de overheden, is het meer dan waarschijnlijk dat sommige verzoekers om internationale bescherming die van opvang verstoken blijven niet worden geregistreerd. Afhankelijk van het aantal beschikbare plaatsen worden de personen op de wachtlijst uitgenodigd door Fedasil om zich later aan te melden teneinde toe te treden tot het opvangnetwerk. Volgens Fedasil bedraagt de wachttijd om onderdak te krijgen enkele maanden, tot zes maanden in maart 2024.¹¹⁸ Volgens de ngo Vluchtelingenwerk Vlaanderen varieert deze termijn tussen zes en negen maanden in juni 2024.¹¹⁹

Een zorgwekkend teken dat de situatie verslechtert: het aantal personen op de wachtlijst zonder opvangplaats neemt toe sinds 2022. Volgens Fedasil stonden er midden juni 2023 2.114 personen op de wachtlijst,¹²⁰ op 18 maart 2024 3.625¹²¹ en op 17 juni 2024 4.097¹²², bijna een verdubbeling op een jaar tijd.

In 2023 waren bijna alle personen zonder opvang alleenstaande mannen. Voor NBMV's, vrouwen en gezinnen werd er op enkele uitzonderingen na wel opvang gevonden. 80% van de alleenstaande mannen heeft in 2023 geen plek gekregen op de dag van hun registratie. De alleenstaande mannen (20%) die dezelfde dag nog een opvangplaats hebben gekregen zijn voornamelijk mannen met een zekere kwetsbaarheid of mannen die werden doorverwezen naar het “Dublin-centrum” in Zaventem (omdat de overheden ervan uitgaan dat een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor hun verzoek om internationale bescherming).¹²³



Op te vangen personen



¹¹⁴ <https://www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/opvangnetwerk-kerncijfers-2023>

¹¹⁵ Sinds september 2023 kunnen personen hulp krijgen bij hun inschrijving op het “Infopunt Bordet” door medewerkers van Fedasil en bepaalde partners.

¹¹⁶ De taal kan worden gekozen op de volgende website: <https://www.fedasil.be/fr/waiting-list-language-select>. Het inschrijvingsformulier in het Nederlands is hier beschikbaar: <https://www.fedasil.be/nl/wachtlijst>.

¹¹⁷ Fedasil, *Balans 2023: Opvang - Hervestiging - Vrijwillige terugkeer*, 21 juni 2024, p. 7.

¹¹⁸ Myria, Verslag van de Contactvergadering Internationale bescherming, 20 maart 2024, p. 58.

¹¹⁹ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Het niet-opvang beleid: een fundamentele en aanhoudende schending van de rechten in België*, persbericht, 5 juni 2024.

¹²⁰ Myria, Contactvergadering Internationale bescherming, juni 2023, p. 37.

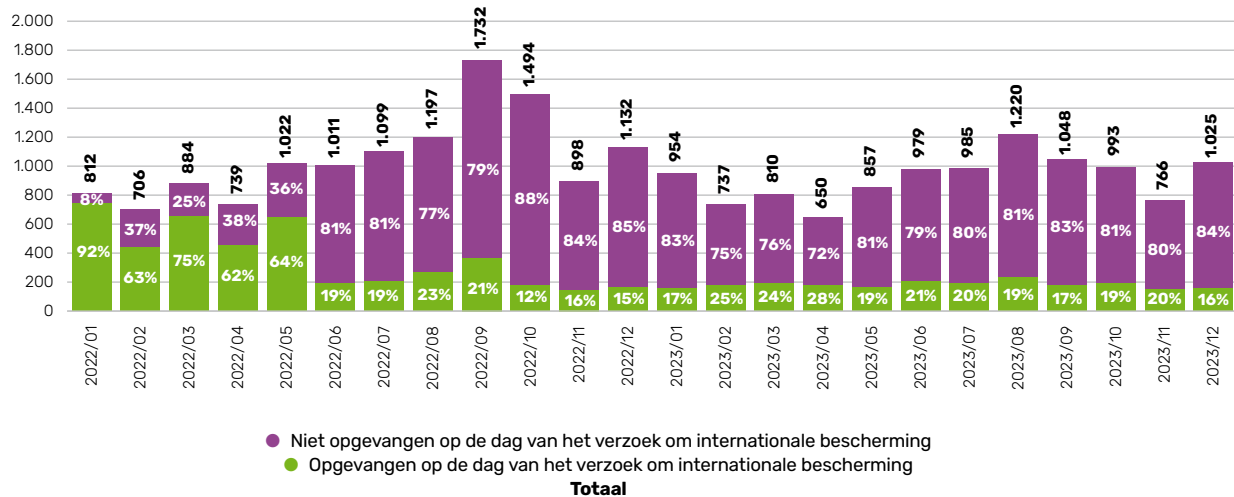
¹²¹ Myria, Contactvergadering internationale bescherming, maart 2024, p. 58.

¹²² Op 2 september 2024 stonden er 3.695 mensen op de lijst (cijfers verstrekt door Fedasil op het moment dat de redactie van dit verslag werd afgerond). Het is niet mogelijk om te voorspellen of deze verbetering zich in de loop van de tijd zal doorzetten.

¹²³ Myria, Contactvergadering Internationale bescherming, maart 2024, p. 59.

Opvang wordt zo geweigerd aan de meerderheid van de alleenstaande mannen (in het mauve op de grafiek) op de dag dat ze hun verzoek om internationale bescherming indienen, vanaf juni 2022. Een klein deel van hen krijgt wel een opvangplaats zodra ze hun verzoek indienen.

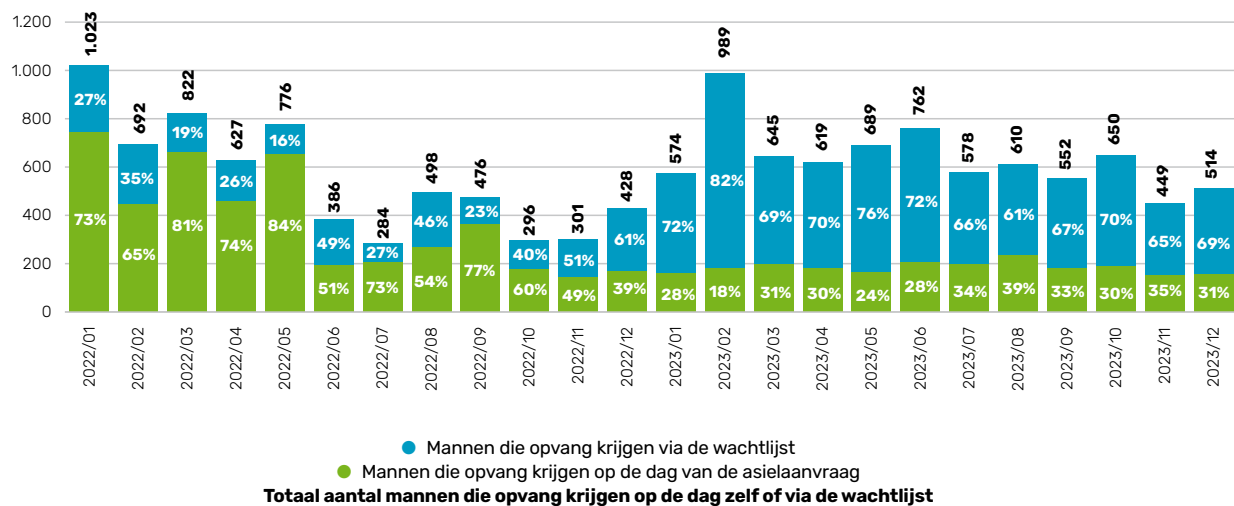
Aantal alleenstaande mannen die om internationale bescherming verzoeken met een (theoretisch) recht op opvang per maand, opgedeeld volgens het aandeel dat opvang kreeg op het moment van het verzoek en het aandeel aan wie opvang werd geweigerd



Elke maand komen alleenstaande mannen in het opvangnetwerk terecht, ofwel op de dag van hun verzoek om bescherming (groen), ofwel later, nadat ze op de wachtlijst zijn ingeschreven en opgeroepen worden voor opvang (blauw). Voor deze groep bestaan er geen

cijfers over de gemiddelde termijn tussen de inschrijving op de wachtlijst en de aankomst in een opvangplaats. Volgens Fedasil bedraagt deze termijn enkele maanden en kan die tot zes maanden duren.¹²⁴

Aantal alleenstaande mannen die om internationale bescherming verzoeken per maand en die ofwel op dezelfde dag opvang krijgen, ofwel via de wachtlijst (enige tijd na de aanvraag) in het opvangsysteem terechtkomen



124 Myria, Contactvergadering Internationale bescherming, maart 2024, p. 58.

In augustus 2023 heeft de staatssecretaris de instructie gegeven om “alle beschikbare plaatsen te reserveren voor de gezinnen met kinderen”¹²⁵ en om geen alleenstaande mannen meer op te vangen in het opvangnetwerk. Deze beslissing, waarover er uitvoerig werd bericht in de pers, was in feite een bevestiging van de bestaande praktijk, zoals blijkt uit de cijfers. Ze werd genomen kort na en ondanks het arrest-Camara van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zie hieronder). In september 2023 heeft de Raad van State deze beslissing geschorst, waardoor die vanaf dat moment geen rechtsgevolgen meer kon hebben.¹²⁶ In de praktijk zijn de effecten van deze beslissing evenwel nooit gestopt en zijn ze in 2024 nog altijd voelbaar. Want aangezien gezinnen voorrang krijgen, werden veel open opvangplaatsen aangepast aan die doelgroep. Bijgevolg zijn er in het opvangnetwerk minder plaatsen beschikbaar voor alleenstaande mannen.¹²⁷ Deze situatie draagt bij tot de langzame afbouw van de wachtlijst, die uitsluitend uit alleenstaande mannen bestaat.¹²⁸

Iemand opvang ontzeggen heeft een aanzienlijke en blijvende impact op de rechten van personen

Van de personen die op deze wachtlijst staan, worden er sommigen ondergebracht in opvangplaatsen die worden gefinancierd door de federale overheid en die het voorwerp uitmaken van een overeenkomst met het Brussels Gewest (“*Brussels Deal*” genoemd).¹²⁹ Terwijl sommige personen zonder opvang verblijven bij kennissen of familieleden, belandt een aanzienlijk aandeel van hen in structuren voor noodopvang of op straat. De Humanitaire Hub, een coalitie van ngo’s die oorspronkelijk was opgericht om diensten en zorg te bieden aan rondtrekkende migranten zonder verblijfsrecht (dus niet aan verzoekers om internationale bescherming), heeft sinds het begin van de opvangcrisis een groot percentage verzoekers om internationale bescherming vastgesteld onder zijn publiek.¹³⁰ Van de 430 personen

die tussen 20 en 26 november 2023 in de Hub werden verwelkomd, waren er 273 verzoekers om internationale bescherming, goed voor 63,5% onder hen. Van die verzoekers sliep 68,5% doorgaans op straat en had maar 15,8% een plek gevonden in noodhuisvesting.¹³¹ Deze periode zonder opvang met een verblijf op straat gedurende vaak meerdere maanden heeft ernstige gevolgen voor de fysieke en mentale gezondheid van de betrokken personen. De ngo Artsen zonder Grenzen (AZG) meldt een verslechtering van de geestelijke gezondheid bij personen die noodgedwongen op straat leven,¹³² met diagnoses rond psychotische stoornissen, posttraumatische stressstoornissen en depressies. AZG benadrukt dat “deze problemen werden verergerd door de onveiligheid en onzekerheid die ze ervoeren bij hun aankomst in België en, in sommige gevallen, hebben geleid tot zelfmoordgedachten of -pogingen”.¹³³

Bovendien wordt verzoekers om internationale bescherming zonder opvang in de praktijk het recht op werk ontzegd, dat nochtans bestaat indien het CGVS vier maanden na de indiening van het verzoek geen enkele beslissing heeft genomen.¹³⁴ Want zonder inschrijving op een adres kunnen ze hun attest van immatriculatie (oranje kaart) niet ontvangen, dat in deze situatie geldt als verblijfstitel en toelating tot arbeid.

Het gebrek aan hulp en huisvesting blijft bestaan voor bepaalde begunstigten van bescherming

In principe worden personen zonder opvang niet opgeroepen voor een gehoor door het CGVS. Het is evenwel gebeurd dat verzoekers al internationale bescherming hebben gekregen voordat zij konden toetreden tot de opvang. Bijgevolg krijgen ze geen begeleiding bij de overstap van opvang (die ze nooit hebben gehad) naar de fase waarin ze zoeken naar een woning en bij het bekomen van eventuele financiële bijstand van het OCMW. Deze begunstigten van bescherming, die dakloos zijn

¹²⁵ “Nicole de Moor schort de opvang van alleenstaande mannelijke asielzoekers op”, 29 augustus 2023, EMN België.

¹²⁶ RvS nr. 257.300 van 13 september 2023.

¹²⁷ In een vierpersoonkamer kunnen bijvoorbeeld vier alleenstaande mannen verblijven. Maar als die kamer wordt bezet door een driekoppig gezin, dan wordt het vierde bed niet toegewezen aan een alleenstaande man.

¹²⁸ Myria, *Contactvergadering Internationale bescherming*, april 2024, p. 28.

¹²⁹ Het is evenwel niet mogelijk voor Fedasil om precieze cijfers te geven over het aantal verzoekers om internationale bescherming dat in dat kader wordt opgevangen (Myria, *Contactvergadering Internationale bescherming*, juni 2023, p. 37).

¹³⁰ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Dokters van de Wereld, Artsen zonder Grenzen, BELRefugees, Caritas International, Humanitaire Hub, *Niet-opvangbeleid Dashboard – oktober 2023 – eind maart 2024*, pp. 7-9.

¹³¹ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Dokters van de Wereld, Artsen zonder Grenzen, BELRefugees, Caritas International, Humanitaire Hub, *Niet-opvangbeleid Dashboard – oktober 2023 – eind maart 2024*, p. 10.

¹³² Artsen zonder Grenzen, *Death, despair and destitution: the human costs of the EU's migration policies*, februari 2024, pp. 67-68.

¹³³ *Ibid.*, p. 67.

¹³⁴ Art. 18, 3° van het KB van 2 september 2018 houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden.

en geen adres hebben, kunnen hun verblijfskaart A niet krijgen, wat het in de praktijk vaak onmogelijk maakt om toegang te krijgen tot huisvesting en werk, aangezien verhuurders en werkgevers vaak een verblijfskaart eisen voordat ze een begunstigde van internationale bescherming een kans geven.

De wet bepaalt dat “de personen die, bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen, geen verblijfplaats (meer) hebben en die, omdat ze niet ingeschreven staan in de registers (...), zich verstoken zien van (...) maatschappelijke dienstverlening (...) of elk ander sociaal voordeel, ingeschreven zijn” op een referentie-adres bij het OCMW “van de gemeente waar ze gewoonlijk vertoeven”.¹³⁵ In de praktijk wordt die oplossing evenwel vaak geweigerd aan deze vreemdelingen, op grond van het feit dat ze nooit eerder een inschrijving hebben gehad in een gemeente als hoofdverblijfplaats.¹³⁶ Maar het is net omdat de autoriteiten in gebreke zijn gebleven door geen opvang te bieden, dat deze voorafgaande inschrijving niet heeft kunnen plaatsvinden. Voor deze kwetsbare groep vertraagt die weigering om hen in te schrijven op een referentie-adres de integratie en vormt die zo een nieuwe schending van hun rechten. Terwijl de huidige opvangcrisis al sinds 2021 aan de gang is, werden deze regels noch voor de begunstigten van noch voor de verzoekers om internationale bescherming versoepeld. Op het moment van de redactie van dit verslag werd er gestreefd naar een versoepeling van de praktijk (zonder wetswijziging) voor begunstigten van bescherming (maar niet voor asielzoekers, die bij wet zijn uitgesloten van de mogelijkheid om een referentie-adres te krijgen).

Aanhoudende schending van de rechtsstaat: uitspraken van nationale en Europese rechtscollages niet nageleefd

Op 18 juli 2023 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België veroordeeld in de zaak-Camara¹³⁷ voor het schenden van het recht op een eerlijk proces (artikel 6 van het EVRM). Het Hof heeft “een systematisch probleem (...) met betrekking tot het vermogen van de overheden om zich te schikken naar hun eigen

wetgeving (...) inzake het recht op huisvesting voor asielzoekers” vastgesteld. Het heeft ook geëist dat de Belgische Staat “passende maatregelen” zou nemen om “een einde te maken” aan deze praktijk “die onverenigbaar is met het beginsel van de rechtsstaat” op basis van de verplichtingen bepaald in artikel 46 van het EVRM.¹³⁸

Op 13 september 2023 heeft de Raad van State de tenuitvoerlegging van de beslissing van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie om alleenstaande mannen niet langer op te vangen in het opvangnetwerk van Fedasil geschorst.¹³⁹ De Raad heeft eraan herinnerd dat de opvangwet van 12 januari 2007 Fedasil niet toestaat om een categorie asielzoekers, bestaande uit alleenstaande mannen, het recht op opvang te ontfangen om de moeilijkheden in verband met de crisis op te lossen. In december 2023 heeft de staatssecretaris aan het parlement bevestigd dat deze illegale praktijk nog altijd bestond,¹⁴⁰ en op het moment van de redactie van dit verslag (juli 2024) is dat onverminderd het geval.

In juni 2024 was Fedasil meer dan 11.000 keer veroordeeld door de arbeidsrechtbank tot het verstrekken van een opvangplaats.¹⁴¹ In maart 2024 had de Belgische Staat in totaal 2.028 voorlopige maatregelen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontvangen, waarvan 157 voorlopige maatregelen nog “actief” zijn.¹⁴²

Alternatieve hulp van de OCMW's, waarin door de Belgische en Europese wetgeving is voorzien, wordt geweigerd

In zijn arrest van 13 september 2023 heeft de Raad van State er ook aan herinnerd dat “elke” verzoeker om internationale bescherming recht heeft op opvang die hem in staat moet stellen om een menswaardig leven te leiden en dat onder “opvang” wordt begrepen de materiële hulp die wordt toegekend door Fedasil of zijn partners “of de maatschappelijke dienstverlening verstrekt door” de OCMW's. De opvangwet geeft voorrang aan materiële hulp: Fedasil wijst een “verplichte plaats van inschrijving” toe (code 207 in het wachtregister) op het

¹³⁵ Art. 1, § 2, lid 5 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.

¹³⁶ Artikel 1, § 2, lid 1 van de voornoemde wet van 19 juli 1991 bepaalt dat de inschrijving op een referentie-adres mogelijk is voor “de personen bedoeld in § 1, eerste lid, 1°” van dezelfde wet, d.w.z. Belgen en vreemdelingen die zijn ingeschreven in een register “op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd”, met uitzondering van het wachtregister.

¹³⁷ EHRM, *Camara t. België*, 18 juli 2023, nr. 49255/22, § 145.

¹³⁸ Volgens artikel 46 van het EVRM verbinden de staten die partij zijn zich ertoe om zich te schikken naar de definitieve arresten van het Hof in de geschillen waarin zij partij zijn. Deze bepaling regelt ook de procedure voor het toezicht op de uitvoering van de arresten voor het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

¹³⁹ RvS nr. 257 300 van 13 september 2023.

¹⁴⁰ Kamer, CRIV 55 PLEN nr. 278, 19 december 2023 (avond), p. 91.

¹⁴¹ Cijfers meegedeeld door Fedasil.

¹⁴² Myria, *Contactvergadering Internationale bescherming, maart 2024*, p. 62.

adres van een opvangstructuur.¹⁴³ Als de persoon zich niet naar deze opvangstructuur begeeft, bijvoorbeeld omdat hij of zij verkiest om bij kennissen te logeren, dan wordt er een code 207 “no-show” ingevoerd.¹⁴⁴ De inschrijving van een code 207 (hetzij bij een opvangstructuur, hetzij “no-show”) heeft als gevolg dat geen enkele maatschappelijke dienstverlening kan worden verkregen van het OCMW.¹⁴⁵ In het geval van “bijzondere omstandigheden” zoals de verzadiging van het opvangnetwerk,¹⁴⁶ laat de wet Fedasil niettemin toe om geen code 207 toe te kennen (of om die op te heffen na de toekenning), teneinde asielzoekers de mogelijkheid te bieden om maatschappelijke dienstverlening te krijgen van het OCMW. Deze mogelijkheid werd bevestigd door het Hof van Cassatie¹⁴⁷ en het Hof van Justitie van de EU.¹⁴⁸ Ook al is er bij deze oplossing nog niet meteen huisvesting, ze kan een reëel alternatief vormen voor bepaalde verzoekers om internationale bescherming in tijden van crisis. De overheden weigeren evenwel op algemene wijze om gebruik te maken van deze alternatieve oplossing.¹⁴⁹ De verzoekers om internationale bescherming aan wie opvang wordt geweigerd krijgen een code 207 “no-show”, waardoor ze geen alternatieve hulp van het OCMW kunnen krijgen.

Aangezien Fedasil aan een meerderheid van de alleenstaande mannen opvang weigert, maar hun toch een verplichte plaats van inschrijving toewijst waardoor ze geen maatschappelijke dienstverlening kunnen krijgen, veroordelen sommige beslissingen van de arbeidsrechtbank Fedasil tot het toekennen van opvang en – in subsidiaire orde – tot de opheffing van code 207, zodat de personen in kwestie maatschappelijke dienstverlening kunnen krijgen bij gebrek aan opvang.¹⁵⁰ Volgens de Belgische Staat heeft Fedasil tussen 2022 en 2024 amper 126 aanvragen voor opheffing van de verplichte plaats van inschrijving goedgekeurd. Tussen oktober

2022 en juni 2024 heeft Fedasil nog eens 270 opheffingen van code 207 uitgevoerd, in uitvoering van een rechterlijke uitspraak.¹⁵¹ Deze cijfers liggen evenwel erg laag in het licht van het aantal mensen zonder opvang op de wachtlijst in dezelfde periode. Daarnaast kunnen deze aanvragen voor opheffing afkomstig zijn van personen die al een opvangplaats hebben en die willen verlaten voor een individuele woning. Deze cijfers tonen aan dat de opheffing van code 207 onvoldoende wordt gebruikt om een antwoord te bieden op de crisis.

Geen maatregelen om vergelijkbare particuliere huisvesting als die voor ontheemden uit Oekraïne te faciliteren

Daarnaast lopen particulieren die uit solidariteit tijdelijk onderdak willen bieden aan verzoekers om internationale bescherming het risico dat hun sociale uitkeringen worden verlaagd in het geval dat zij ingeschreven zijn bij de gemeente. Voor de huisvesting van personen die Oekraïne zijn ontvlucht, was dat risico sterk verminderd vanaf 9 maart 2022, oftewel enkele dagen na de inwerkingtreding van de status van tijdelijke bescherming.¹⁵² De twee Belgische en Oekraïense huishoudens zijn “ingeschreven op hetzelfde adres, hoewel ze gescheiden zijn”. Deze maatregel beperkt het risico dat de alleenstaande gastheer of -vrouw beschouwd wordt als een “samenwonende” en dat het bedrag van de eventuele sociale uitkeringen (werkloosheid, leefloon, ...) wordt verminderd.¹⁵³ In november 2022 werd er een soortgelijke regeling opgezet voor de solidaire opvang van andere verzoekers om internationale bescherming.¹⁵⁴

143 Art. 11 van de opvangwet.

144 Fedasil, Instructies met betrekking tot de toewijzing, wijziging en opheffing van de verplichte plaats van inschrijving, 24 oktober 2007, p. 3. Sinds 2007 is het koninklijk besluit tot vaststelling van de procedure tot wijziging en opheffing van code 207, zoals bepaald in de artikelen 12 §2 lid 3 en 13 lid 2 van de opvangwet nog niet aangenomen.

145 Art. 57ter van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

146 Art. 11 §3, lid 4 en 13 van de opvangwet.

147 Het Hof van Cassatie heeft bevestigd dat de verzadiging van het netwerk wel degelijk een dergelijke bijzondere omstandigheid vormt waarin de verwijzing naar de maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's toegelaten is, zowel in een situatie van niet-toewijzing als van opheffing van de code 207 (Cass. 26/11/2012, S.11.0126.N; Cass. 7/1/2013, S.11.0111.F; Cass. 30/03/2015, S.14.0017.F).

148 Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) “kunnen de lidstaten in geval van verzadiging van de opvangstructuren voor asielzoekers laatstgenoemde doorverwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, mits dat stelsel waarborgt dat de in [de Opvangrichtlijn] neergelegde minimumnormen ten aanzien van de asielzoekers worden geëerbiedigd”. Zie HvJ, *Saciri t. Fedasil*, c-79/13, 27 februari 2014, § 51.

149 Zie over dit onderwerp, Human rights center, UGent, *Mededeling aan het Comité van Ministers over de zaak Camara t. België*, 9 januari 2024, p. 6, DH-DD(2024)161.

150 AR Brussel, 28 september 2022, rolnr. 2022/KB/14.

151 Mededeling van België aan het Comité van ministers van de Raad van Europa, *Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Camara c. Belgique*, DH-DD(2024)742, 1507^{te} meeting, 26 juni 2024, p. 20.

152 Er is tijdelijk een nieuwe code wonen (LOG) 06 “tijdelijke bescherming” aangemaakt in het Rijksregister om het gastgezin te onderscheiden van de Oekraïense onderdanen die ze opvangen in de woning en het huishouden” (FOD Binnenlandse Zaken, DG bevolking en burgerzaken, *Inschrijving van de Oekraïense bevolking in de bevolkingsregisters onder het statuut van tijdelijke bescherming*, 9 maart 2022).

153 Safe.Brussels, platform Brussels Helps Ukraine, *FAQ huisvesting*, geraadpleegd op 24 mei 2024. Zie FIRM, Myria, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Unia, KRC en DGDE, *Van goede praktijk naar structurele beleidsmaatregel. Beleidsvoorstellen naar het voorbeeld van de opvang van de Oekraïners die hun land ontvluchten*, op. cit., p. 8.

154 Er is een “Log 07”-code aangemaakt met een soortgelijk doel. Mzendbrief van 29 november 2022, Rijksregister van de natuurlijke personen, TI140-141 – Samenstelling van het gezin: tijdelijke opvang voor een gezin van bewoners die een opvangcentrum verlaten en op zoek zijn naar een eigen woning.

maar die is afgelopen op 1 april 2023.¹⁵⁵ Dat verschil in behandeling is niet gerechtvaardigd en vormt derhalve een mogelijke bron van discriminatie.

De Belgische overheden zijn verantwoordelijk voor het schenden van de rechten van verzoekers om bescherming en de rechtsstaat

Op 12 februari 2024 heeft het Hof van Cassatie een arrest van het Arbeidshof bevestigd, namelijk dat Fedasil “de wet van 12 januari 2007, die het verplicht om op een bepaalde manier te handelen, duidelijk heeft geschonden” en dat er in deze zaak “geen sprake is van overmacht of enige andere rechtvaardiging”.¹⁵⁶ De fout van Fedasil bestaat erin beroep te hebben aangetekend tegen een veroordeling van de arbeidsrechtbank om asielzoekers op te vangen en hen te hebben verplicht om een rechtsvordering in te stellen “terwijl er duidelijk geen enkele ernstige of redelijke grond was om een rechtszaak te voeren”, want Fedasil betwistte het recht op opvang niet. Voor het Arbeidshof is “deze houding bijzonder ernstig”, vooral in het licht van de kwetsbaarheid van de betrokken verzoekers en de “verstoring van de werking van de publieke dienstverlening van justitie” veroorzaakt door de duizenden verzoeken die “verzoekers om internationale bescherming hebben moeten indienen bij de rechtbanken”.

Weinig of geen schadeloosstelling voor de slachtoffers van een vernederende behandeling verboden door artikel 3 van het EVRM

Ten gronde bestaat er geen twijfel over het feit dat bijzonder veel alleenstaande mannen een dergelijke behandeling ondergaan, waarvoor de Belgische overheden verantwoordelijk zijn. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt een gedwongen verblijf op straat gedurende 133 dagen of meer bij gebrek aan een

opvangplaats, “zonder hulpmiddelen, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen, zonder enige manier om in hun basisbehoeften te voorzien en in voortdurende angst om aangevallen en beroofd te worden”,¹⁵⁷ immers een vernederende behandeling voor “jonge alleenstaande volwassenen in goede gezondheid en zonder gezinsverantwoordelijkheden” tussen 26 en 40 jaar oud. In een zaak met betrekking tot Frankrijk heeft het Hof geoordeeld dat deze personen “het slachtoffer zijn geweest van een vernederende behandeling waaruit een gebrek aan respect voor hun waardigheid blijkt en dat deze situatie bij hen ongetwijfeld aanleiding heeft gegeven tot gevoelens van angst, bezorgdheid of minderwaardigheid die tot wanhoop kunnen leiden” en heeft het Hof een morele schadevergoeding tussen 10.000 en 12.000 euro toegekend, bovenop de materiële schadevergoeding equivalent aan de verschuldigde sociale uitkeringen.¹⁵⁸

Volgens Myria is het belangrijk om enkele beginselen in herinnering te brengen die door het Hof zijn vastgesteld: het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen dat is vastgelegd in het bovenvermelde artikel 3 “is een waarde van beschaving die nauw verbonden is met het respect voor de menselijke waardigheid” en, gezien het “absolute karakter” ervan, “kunnen factoren die verband houden met een groeiende instroom van migranten de verdragsluitende staten niet van hun verplichtingen ontslaan”.¹⁵⁹ Het Hof heeft er ook aan herinnerd dat “asielzoekers als kwetsbaar kunnen worden beschouwd vanwege hun migratieparcours en de traumatische ervaringen die zij daaraan voorafgaand kunnen hebben meegemaakt”.¹⁶⁰

In het voormelde Camara-arrest heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België evenwel niet veroordeeld wegens een vernederende behandeling op grond van artikel 3 van het EVRM, omdat het van oordeel was dat de verzoekers eerst een burgerlijke aansprakelijkheidsprocedure tegen de Belgische Staat bij de rechter aanhangig moesten maken.¹⁶¹ Myria merkt op dat – hoewel dat rechtsmiddel in theorie effectief lijkt – het in de praktijk bijzonder moeilijk is om in deze situaties een schadevergoeding te krijgen via een burgerlijke aansprakelijkheidsprocedure tegen de Belgische Staat. Tijdens hun verblijf op straat moeten deze personen eerst en vooral in hun basisbehoeften voorzien, waarbij ze uitsluitend kunnen rekenen op de solidariteit van burgers en humanitaire actoren. Het contact met een advocaat is derhalve beperkt, waardoor het moeilijk is om een

155 Onderrichting van het Rijksregister van 31 maart 2023, “TI 140/141 – Samenstelling van het gezin: tijdelijke opvang in een gastgezin van de bewoners die een opvangcentrum verlaten en een eigen woning zoeken – stopzetting van de maatregel”.

156 Cass. 12 februari 2024, S.23.0046.F, <https://juportal.be>.

157 EHRM, *N.H. e.a. t. Frankrijk*, 2 juli 2020, § 184 en 176.

158 EHRM, *N.H. e.a. t. Frankrijk*, 2 juli 2020, § 198-206.

159 EHRM, *N.H. e.a. t. Frankrijk*, 2 juli 2020, § 156-157.

160 EHRM, *N.H. e.a. t. Frankrijk*, 2 juli 2020, § 162; *M.S.S. t. België en Griekenland*, 20 januari 2011, § 232; *Ilias en Ahmed t. Hongarije* [GK], 21 november 2019, § 192.

161 EHRM, *Camara t. België*, 18 juli 2024, § 131-135.

aanvullende burgerlijke aansprakelijkheidsprocedure in te stellen. Wanneer er dan eindelijk een opvangplaats wordt bekomen, is het de prioriteit om te voorzien in de behoeften die niet konden worden vervuld (medische, psychologische hulp, ...) en om de asielprocedure voor te bereiden. Bij hun aankomst in een opvangstructuur en tijdens de rest van hun parcours krijgen personen weinig of geen informatie over de mogelijkheid om een burgerlijke aansprakelijkheidsprocedure in te stellen tegen de Belgische Staat om de schade te vergoeden die ze tijdens hun verblijf op straat hebben geleden. Bovendien, zelfs als ze die informatie zouden krijgen, zou het vertrouwen in het Belgische rechtssysteem ondermijnd kunnen zijn, gezien de ondoeltreffendheid van de procedure om een opvangplaats te krijgen. In deze context vreest Myria dat, afgezien van een paar bijzonder goed geadviseerde personen, een zeer groot aantal slachtoffers die een vernederende behandeling hebben ondergaan nooit schadeloos zullen worden gesteld door middel van een burgerlijke aansprakelijkheidsprocedure.

In juli 2024 heeft Myria, in samenwerking met het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM), een tussenkomst gericht aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa in het kader van de uitvoering van het arrest-Camara van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.¹⁶² Myria herneemt hier de aanbevelingen, rond dringende en structurele maatregelen om soortgelijke veroordelingen in de toekomst te vermijden.

AANBEVELINGEN

Om de uitvoering van het Camara-arrest te verzekeren, hebben Myria en het FIRM de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. De federale overheid zou alle nodige maatregelen moeten nemen om een einde te stellen aan de aanhoudende humanitaire crisis, indien nodig in samenwerking met andere bestuursniveaus (gefedereerde entiteiten, Europese Unie, ...). Om de crisis op te lossen, moet Fedasil of een partner noodopvang organiseren in overeenstemming met artikel 18 van de opvangwet en de EU-wetgeving, voor iedereen die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.
2. Zolang deze noodopvang niet operationeel is, moet elke persoon die van opvang verstoken blijft:
 - noodhuisvesting krijgen in elke beschikbare structuur, inclusief een hotel indien nodig of, bij gebrek daaraan, maatschappelijke dienstverlening krijgen van een OCMW (zie volgende punten);
 - automatisch ingeschreven worden op de wachtlijst door Fedasil zodra het verzoek om internationale bescherming wordt voorgelegd;
 - gratis een medisch onderzoek krijgen;
 - een identificatie van de kwetsbaarheden (fysieke en mentale gezondheid, handicap, ...) aangeboden krijgen door Fedasil (teneinde prioritair in het opvangnetwerk een plek te krijgen);
 - zich kunnen inschrijven op een referentie-adres en een attest van immatriculatie ontvangen, om zijn rechten, onder meer het recht op werk, na vier maanden procedure uit te kunnen oefenen.

¹⁶² De documenten met betrekking tot deze procedure zijn te vinden op de website [Hudoc Exec.](#)

3. De federale overheid zou alle personen die verstoken blijven van opvang moeten monitoren.
4. Fedasil zou automatisch een niet-toewijzing van code 207 (opvangstructuur) moeten toekennen aan elke verzoeker om internationale bescherming die van materiële hulp verstoken blijft.
5. Fedasil zou een opheffing van code 207 moeten toekennen aan verzoekers die in privéhuisvesting bij kennissen of in solidaire huisvesting terechtkunnen, om plaatsen binnen het opvangnetwerk vrij te maken voor personen zonder mogelijkheden qua huisvesting.
6. De federale overheid zou Fedasil in staat moeten stellen om voor asielzoekers een OCMW aan te wijzen op basis van een evenwichtige verdeling tussen gemeenten, in overeenstemming met artikel 11§4 van de opvangwet en artikel 57ter/1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.
7. Bij gebrek aan noodopvang in overeenstemming met de opvangwet zou de federale overheid de solidaire huisvesting van asielzoekers moeten faciliteren door maatregelen te nemen om negatieve financiële gevolgen te vermijden voor gastheren of -vrouwen die bepaalde sociale uitkeringen krijgen.
8. De federale overheid zou moeten zorgen voor de coördinatie tussen de betrokken beleidsniveaus om de hierboven en hieronder beschreven aanbevelingen volledig of gedeeltelijk uit te voeren.
9. De federale overheid zou ook moeten overgaan tot een permanente evaluatie van de effecten van deze maatregelen en de nodige aanpassingen ervan. De resultaten van deze evaluatie zouden openbaar moeten worden gemaakt.
10. België zou zich ertoe moeten verbinden om het recht op opvang van alle verzoekers om internationale bescherming te respecteren. Het zou verzoekers om internationale bescherming ook niet langer meer mogen verplichten om rechtsvorderingen in te stellen teneinde hun recht op opvang erkend en bekrachtigd te krijgen, terwijl dat niet wordt betwist door de federale overheid.
11. België zou in zijn volgende actieplan structurele maatregelen moeten opnemen om een herhaling van de crisis rond het niet-uitvoeren van gerechtelijke veroordelingen te voorkomen. De maatregelen waarin er moet worden voorzien worden overgelaten aan het oordeel van de Staat.
12. Myria en het FIRM benadrukken in het bijzonder de noodzaak om effectieve rechtsmiddelen te bieden indien gerechtelijke vonnissen meermaals niet worden uitgevoerd.
13. België zou informatie moeten verstrekken over de niet-uitvoering van vonnissen van de arbeidsrechtbanken sinds het arrest-Camara. Concreet zou België statistieken kunnen verstrekken die zijn uitgesplitst per categorie van personen (minderjarigen/meerderjarigen, mannen/vrouwen, gezinnen/alleenstaanden) met de volgende precisering: de lijst van alle beslissingen die sinds 19 juli 2023 zijn genomen; de datum waarop elke beslissing is genomen en de datum van uitvoering; het gebruik van een beroep tegen deze beslissingen; de uitspraak, het bedrag en de datum waarop de opgelegde dwangsom werd betaald.

Takeaways



Lichte daling van het aantal eerste verzoeken om internationale bescherming in **België**: 29.589 in 2023 tegenover 32.219 in 2022 (-8%).



Toename met 20% van het aantal eerste verzoeken om internationale bescherming in de **EU-27**.



De drie voornaamste nationaliteiten van de verzoekers om internationale bescherming in België in 2023 zijn de **Syrische, de Palestijnse en de Afghaanse**.



De beschermingsgraad in België **blijft stabiel** tussen 2022 en 2023 voor alle nationaliteiten (toename voor Palestijnen en Iraniërs, daling voor Turken).



Stijging van het aantal beslissingen dat genomen is door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (**CGVS**).



Ruim een op de drie personen die in 2023 een **negatieve beslissing** hebben gekregen omtrent hun verzoek om internationale bescherming in België heeft de **Afghaanse** nationaliteit.



In België werden in 2023 **12.355 personen als vluchteling erkend**, onder wie **860 niet-begeleide minderjarigen**.



In 2023 werden er **15.626 attestaten van tijdelijke bescherming** afgeleverd in België aan personen die het conflict in Oekraïne ontvluchtten (63.356 in 2022).



De opvangcrisis verergert. In juni 2024 waren er meer dan 4.000 alleenstaande mannen die wachtten op een opvangplaats waar zij recht op hadden, bijna een verdubbeling in een jaar tijd, en dat na de veroordeling van België in de zaak-Camara (juli 2023). De capaciteitsuitbreiding is ruim ontoereikend en sommige oplossingen uit de opvangwet (opheffing van code 207) volstaan niet of worden helemaal niet toegepast.



Veertien jaar na de verplichting opgelegd door het Grondwettelijk Hof, creëert een nieuwe wet eindelijk een echt verblijfsrecht voor staatlozen. Sommige voorwaarden zijn evenwel disproportioneel qua vorm en inhoud. Er blijven tal van ongerechtvaardigde verschillen in behandeling bestaan tussen staatlozen en erkende vluchtelingen.

AANBEVELING

Myria beveelt met name aan dat:

- de disproportionele voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijf als staatloze (zoals een wettig verblijf of een voorafgaand verzoek om internationale bescherming) worden afgeschaft.
- de statuten en de procedurele waarborgen worden geharmoniseerd met die van vluchtelingen, met name door in een recht te voorzien op een persoonlijk onderhoud en een opschortend beroep in volle rechtsmacht.



AANBEVELING

Myria beveelt met name aan dat:

- de federale overheid alle nodige maatregelen neemt om een einde te stellen aan de aanhoudende humanitaire crisis, indien nodig in samenwerking met andere bestuursniveaus (gefedereerde entiteiten, Europese Unie, ...);
- er noodopvang wordt georganiseerd door Fedasil, in overeenstemming met de opvangwet en, zolang die niet operationeel is, zou elke persoon die van opvang verstoken blijft noodhuisvesting moeten krijgen in om het even welke beschikbare structuur of, bij gebrek daaraan, maatschappelijke dienstverlening krijgen van een OCMW (door een ruimer gebruik van de niet-toewijzingen en opheffingen van code 207).





Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het eerbiedigen van de grondrechten van vreemdelingen.

Myria
Victor Hortaplein 40 • 1060 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

www.myria.be

 [@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

 www.facebook.com/MyriaBe

 www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA

Federaal Migratiecentrum