

Rondetafel migratie en asielbeleid

15 maart 2011

INLEIDING

Bestaansreden

Overeenkomstig beschikking 2008/381/EG van de Raad tot oprichting van het Europees Migratienetwerk (EMN) en het werkprogramma 2012, moet het Belgisch contactpunt een rapport opmaken met een beschrijving van de situatie inzake asiel en migratie in België in 2011. Het Belgisch contactpunt heeft, met de medewerking van diverse partners, een voorlopig beleidsrapport uitgewerkt, dat werd overgemaakt aan de deelnemers op 16 maart 2012. Alvorens het rapport over te maken aan de Europese Commissie (voor 30 april 2012), heeft het Belgisch contactpunt een rondetafel samengeroepen om de netwerkpartners te betrekken bij de afronding van het beleidsrapport: een 70-tal deelnemers kregen op die manier de gelegenheid om een discussie te voeren over de belangrijkste ontwikkelingen van 2011. Zoals de voorbije jaren, zijn de nationale rapporten voor de Europese Commissie noodzakelijke input bij de opmaak van het rapport **inzake de follow-up methode voor het actieplan van het Stockholm-programma**. De Europese Commissie zal dit rapport aan de Raad voorstellen in juni 2012.

Voorts heeft het Belgisch Contactpunt de taak om een rol op te nemen in het **samenbrengen, analyseren en ter beschikking stellen** van objectieve, betrouwbare, actuele en vergelijkbare **informatie** inzake asiel en migratie, en om **uitwisselingen tussen de betrokken actoren** aan te moedigen.

Doelstellingen

- Testen en evalueren van het nut **van een jaarlijks nationaal discussieplatform** waar de belangrijkste ontwikkelingen van het jaar op het vlak van asiel en migratie worden besproken met beleidsmakers, experts uit de administraties, het middenveld en academici.
- De evoluties en nationale uitdagingen over de genoemde thema's in perspectief plaatsen door ook de **ervaringen en praktijk in de buurlanden** (Frankrijk en Nederland) te belichten.
- De leden van het nationaal netwerk betrekken in het werk van het nationaal contactpunt van het EMN en hen de mogelijkheid geven **direct bij te dragen aan het beleidsrapport 2011**.

Deelnemers

De werkzaamheden werden gevoed door:

- De Nationale contactpunten van het EMN en diverse **Belgische, Franse en Nederlandse experts**
- De **professoren Dirk Vanheule en Philippe Debruycker**

De discussie werd eveneens gestimuleerd door experten van de **beleidscel** van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en voor Maatschappelijke Integratie en de Strijd tegen Armoede, Maggie De Block, door de Dienst Vreemdelingenzaken (**DVZ**), het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (**CGVS**), het Centrum voor gelijkheid van kansen en de voor racismebestrijding (het **Centrum**), **Fedasil**,

Buitenlandse Zaken (**BuZa**) en andere openbare diensten en **internationale organisaties**, verantwoordelijken van het maatschappelijk **middenveld** en **academici**.

BEHANDELDE THEMATIEKEN :

Legale Migratie

Aangaande de centrale ontwikkelingen en de uitdagingen op vlak van legale migratie, werden volgende kwesties onder de aandacht gebracht of voorzien van commentaar:

▪ **Familiemigratie en gezinshereniging:**

- België, Frankrijk en Nederland brachten de grootte van de migratie om familieredenen in herinnering, en daarbij werd aangegeven welke nuttige onderscheiden worden gemaakt, zoals in Frankrijk tussen gezinshereniging en de 'immigratie van partners van Fransen' en meer in het algemeen tussen de verschillende categorieën van gezinshereniging.
- De voorwaarden voor gezinshereniging werden eveneens bediscussieerd, in het bijzonder in het kader van de nieuwe Belgische wet die in werking trad in september 2011. In dit opzicht werd gedebateerd over de voorwaarde inzake voldoende inkomsten, meer bepaald de hoogte van het gevraagde bedrag en de uitvoerbaarheid van de referentiebedragen in het licht van het arrest Chakroun van het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie. Andere beperkingen, in het bijzonder aangaande de familieleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging (in Nederland bijvoorbeeld het kerngezin) of aangaande de vereiste wachtermijn in het kader van de procedures. De specifieke situatie van vluchtelingen en de begunstigden van subsidiaire bescherming werd eveneens in herinnering gebracht in het kader van de regelgeving gezinshereniging.
- De strijd tegen schijnhuwelijken werd eveneens onderlijnd, waarbij de instrumenten a priori en a posteriori werden belicht, alsook de verplichtingen inzake bewijslast en het respect van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens (artikel 8 EVRM), de vereiste tijds- en middeleninvestering, alsook de vorming van het personeel dat met dergelijke fenomenen wordt geconfronteerd.

▪ **Economische migratie, toegang tot de arbeidsmarkt en hooggeschoolde werknemers:**

- België, Frankrijk en Nederland wezen op de gestegen interesse voor geschoolde immigratie. Frankrijk haalde zo aan beroep te doen op lijsten van 'open' beroepen (waarbij de arbeidsmarktsituatie niet verder wordt onderzocht) en de creatie van nieuwe verblijfstitels. Er werd ook gesproken over de omzetting van de Blue Card richtlijn met het oog op het versterken van de capaciteit van de Europese Unie om derdelanders aan te trekken voor hooggeschoolde arbeid. In het bijzonder ging het over de pertinentie van de toelatingsvoorwaarden, met name minstens beschikken over een diploma hoger onderwijs van drie jaar.
- Ook de mogelijke hervorming van het systeem van arbeidskaarten in het kader van de geplande regionalisering werd kort becommentarieerd.
- De verlenging van de overgangsbepalingen voor Bulgaarse en Roemeense onderdanen (beperkte toegang tot de arbeidsmarkt) kwam eveneens aan bod, net als de eventuele perverse effecten hiervan waarbij gebruik wordt gemaakt van precaire contracten en schijnstatuten.

In de marge van deze sleutelthema's, kwamen meer technische aspecten aan bod inzake biometrische identificatie, in het bijzonder in het kader van actieprogramma's over de opzet van het Visum Informatie Systeem (VIS), de nieuwe modellen van verblijfskaarten, enz. In dit verband, werd er gesproken over het

gebruik van gespecialiseerde technologie voor de veralgemening en de automatisering van de registratie, waarbij er werd onderlijnd dat het nodig is te bepalen wie, waar en waarom registratie plaatsvindt.

Irreguliere migratie

Met betrekking tot de ontwikkeling inzake irreguliere migratie, werden de volgende zaken aangebracht:

- **De terugkeer van migranten in irregulier verblijf**
 - ➔ België, Frankrijk en Nederland gaven aan hoe ze verschillende elementen uit de terugkeerrichtlijn hebben omgezet in nationale regelgeving in 2011. Er werd onder meer gesproken over de duur van de administratieve aanhouding, alternatieven voor detentie en inreisbeperkingen. Voor wat betreft de alternatieve detentievormen werd er verwezen naar de hoge kosten van detentie en naar de veroordelingen van België door het EHRM voor de opsluiting van minderjarige asielzoekers. Als antwoord heeft België zijn opvangcapaciteit voor families in 2011 uitgebreid
 - ➔ De objectieven en statistieken met betrekking tot terugkeer kwamen aan bod. Frankrijk wees op de stijging van het aantal verwijderingen en de toegenomen efficiëntie op dat vlak; hierbij meenden sommige deelnemers dat de terugkeercijfers teveel als een doel op zich worden beschouwd en wezen ze op het belang van een individuele behandeling van elk dossier. In de repliek werd er gewezen op het belang van beroepsmogelijkheden tegen verwijderingsbeslissingen en hun opschortende werking.
 - ➔ Zowel in België, Frankrijk als in Nederland geniet vrijwillige terugkeer de voorkeur op gedwongen terugkeer. In dit verband werden er maatregelen genomen met het oog op informer en sensibiliseren. In mei 2011 werd in België het project SEFOR opgestart dat gericht is op het sensibiliseren en begeleiden van lokale besturen inzake terugkeer en een betere opvolging van de bevelen tot het verlaten van het grondgebied. Vroegtijdige informering, terugkeertrajecten en begeleiding is ook de gang van zaken in Nederland, waar asielzoekers reeds voor de aanvang van de asielprocedure op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheden inzake terugkeer. Tijdens het debat werd ook de bijstand in het kader van vrijwillige terugkeerprogramma's besproken, waaronder de termijnen en criteria voor de verschillende types van bijstand (vliegtuigkosten, herintegratiepremie, steun voor projecten, enz..)
 - ➔ Verder kwam het belang naar voor van een globaal terugkeerbeleid, waarbij er werd verwezen naar de duurzaamheid van het beleid, de herintegratie en de creatie van partnerschappen voor de uitvoering van verwijderingen. In dit verband wees Nederland er op dat een weigering van een herkomstland om mee te werken aan de terugkeer van uitgeprocedeerde onderdanen gevolgen kan hebben op het vlak van ontwikkelingssamenwerking.
- **Regularisatie van migranten in irregulier verblijf**
 - ➔ Het spanningsveld tussen regularisatie en verwijdering werd aangekaart. Een expert merkte op dat in België, bij een sterk vereenvoudigde voorstelling van de feiten, de kans om te worden geregulariseerd groter is dan de kans om te worden verwijderd. Ook werd er op gewezen dat wanneer men over terugkeer spreekt in het kader van andere procedures de dossierbehandelaar op dat moment een dubbelzinnige rol dient te vervullen
- **Sancties tegen illegale tewerkstelling en sanctionering van irregulier verblijf**
 - ➔ De invoering van sancties en andere maatregelen (in beslagname van goederen, enz..) ten aanzien van werkgevers die derdelanders in irregulier verblijf tewerkstellen, meer bepaald in het kader van de "sanctierichtlijn" kwam ter sprake.

- Naar aanleiding van de regelgeving in Nederland waarbij straffen staan op irregulier verblijf (maximale gevangenisstraf tot 4 maanden en maximale geldboete van 3800 euro) werd er gediscussieerd over de toelaatbaarheid van dergelijke wetgeving, hierbij verwijzend naar rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

Hierbij aansluitend werd er eveneens verwezen naar preventie en het belang van de perceptie die bestaat in de herkomstlanden aangaande de mogelijkheid om te verblijven en te werken in een bepaald gastland. In dit kader dienen ook de ontradingscampagnes van de Belgische overheid in bepaalde Balkanlanden (Servië, Macedonië, enz.) te worden gezien.

Asiel

Met betrekking tot de ontwikkelingen inzake asiel, werden de volgende zaken aangebracht:

- **De stijging van het aantal asielaanvragen in België en Frankrijk**
 - België en Frankrijk wezen op een aanzienlijke stijging van het aantal asielaanvragen in 2011. Dit gaf aanleiding tot een overbelasting van de asieldiensten, een verlenging van de beslissingstermijnen en de verzadiging van de opvangsystemen. Ten gevolge hiervan werden bijkomende middelen ingezet in de vorm van bijkomend personeel en uitbreiding van het aantal opvangplaatsen. Daarentegen werd er in Nederland een daling van het aantal asielaanvragen vastgesteld, waarbij er meer asielbeslissingen werden genomen dan er nieuwe asielaanvragen waren.
- **De asielprocedures**
 - De vraag naar snellere en meer efficiënte asielprocedures kwam aan bod. In Frankrijk werden er in 2011 maatregelen genomen die het mogelijk maken om frauduleuze asielaanvragen versneld af te handelen. In Nederland werd er reeds in 2010 een vernieuwde asielprocedure ingesteld (rust en voorbereidingstijd van minstens 6 dagen, algemene asielprocedure van 8 dagen, mogelijkheid op een verlengde asielprocedure indien verder onderzoek noodzakelijk is). De impact van deze nieuwe asielprocedure werd als positief ervaren (54% van de asielaanvragen werd binnen de 8 dagen afgehandeld.)
 - De strijd tegen meervoudige asielaanvragen werd opgedreven. In België werden er in dit verband beperkingen gesteld aan de opvang bij (niet-ontvankelijke) meervoudige asielaanvragen. In Frankrijk worden meervoudige asielaanvragen ook restrictiever behandeld en wordt juridische bijstand in sommige gevallen beperkt.
 - Er werd gedebatteerd over de notie "veilig land van herkomst". In België werd het concept eind 2011 in de nationale wetgeving geïntroduceerd, waarbij de concrete toepassing van een lijst met veilige landen van herkomst bij KB zal worden ingevoerd. In Frankrijk is dergelijke lijst met veilige landen van herkomst reeds van toepassing en werd ze in 2011 nog uitgebreid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van meerdere objectieve en actuele bronnen. Sommige deelnemers maakten zich zorgen over de waarborgen op een individuele behandeling bij de toepassing van een lijst van veilige landen van herkomst. Anderzijds werd er op gewezen dat voor een asielzoeker uit een veilig land van herkomst het vermoeden dat hij geen vervolging riskeert in zijn land van herkomst weerlegbaar is.
 - In Frankrijk werd het afnemen van verhoren door middel van videoconferentie verder op punt gezet, in het bijzonder voor asielzoekers die verblijven in overzeese gebieden.

- **Niet-begeleide minderjarigen**
 - ➔ De stijging van het aantal minderjarige asielzoekers in België in 2011 bleek opvallend, in het bijzonder in vergelijking met de cijfers van Frankrijk en Nederland waarbij er naar verklaringen werd gezocht. De wijze van registratie van minderjarigen en de oprichting van opvangstructuren in landen van herkomst kwamen aan bod.
 - ➔ Nederland wees op de gevoeligheid van het thema rond minderjarige (ex-)asielzoekers door te verwijzen naar de ophef die ontstond in Nederland over de gevallen Mauro en Sahar, die na verschillende jaren verblijf in Nederland zouden worden teruggestuurd naar hun land van herkomst.

- **Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS)**
 - ➔ Het arrest M.S.S. van het EHRM waarbij België en Griekenland werden veroordeeld gaf de aanzet tot een reflectie aangaande de uiteenlopende asielpraktijken en gebrekkig functionerende beschermingsmechanismen in sommige Europese lidstaten. In dit verband kwamen de opschortingen van de Dublintransfers naar Griekenland en de steun aan Griekenland bij de uitbouw van een goedwerkend asielsysteem aan bod. Europese solidariteit inzake de uitbouw van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem dient hierbij te gelden leidraad (cfr. Artikel 80 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie)
 - ➔ In 2011 werd de geamendeerde asielkwalificatierichtlijn aangenomen, doorbraken inzake de andere richtlijnen en verordeningen inzake asiel dienen nog te worden bereikt.

Bijkomend werd er nog verwezen naar de hervestigingsprogramma's en werd de hervestiging van 25 Eritrese en Congolese vluchtelingen in 2011 positief onthaald.

EVALUATIE EN OPVOLGING

De rondetafel eindigde met een interventie van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, die wees op de nood om te beschikken over betrouwbare informatie en cijfers inzake asiel en migratie. Hij had het ook over het nut van vraagstelling en debat over fundamentele principes en uitdagingen in dit domein. In dit verband werd de rol van EMN belicht, als facilitator voor netwerking, onderzoek, analyse en debat.

Via evaluatieformulieren hebben de deelnemers op hun beurt hun appreciatie voor de rondetafel aangegeven. Ze waren onder andere van oordeel dat het beleidsrapport en de uitwisselingen op de dag zelf een goed overzicht gaven van de belangrijkste ontwikkelingen op vlak van asiel en migratie, dat het samenbrengen van een veelheid van Belgische actoren essentieel was in het delen van opinies; en dat de bijdragen van de professoren een meerwaarde was voor het debat. Bovendien werden de nationale ervaringen in perspectief gezet door de inbreng van de Franse en Nederlandse collega's. In het algemeen werden de gecreëerde opportuniteiten verwelkomd in termen van contacten, documentatie, vraagstelling en discussie.

Bepaalde deelnemers betreurden echter dat de tijd te beperkt was om bepaalde kwesties uit te diepen. Ze vroegen om in een eventuele volgende editie ofwel de rondetafel uit te breiden tot een volledige dag, ofwel de behandelde thema's in te perken of met subwerkgroepen te werken. De deelnemers drukten ook de wens uit om reeds voor het evenement concrete vragen door te krijgen om zo het debat vlotter te laten lopen. Ten gronde werd interesse getoond en werden verschillende thema's naar voor geschoven zoals regularisatie, Dublin, NBMV, veilige derde landen, irreguliere migratie, enz. Tot slot werden nog de nadelen

van de vorm van de zaal aangegeven, waarbij er gepleit werd voor een grotere capaciteit en de garantie van face-to-face uitwisselingen in de toekomst.

Deze bemerkingen worden zoveel als mogelijk meegenomen in de uitwerking van het EMN werkprogramma 2013.