

Bijlage II

Juridische analyse

Bijlage bij het rapport Fase I Studie Kwetsbare personen met specifieke opvangnoden. Synthese van de voornaamste vaststellingen.

Dienst Studie en Beleid
Directie Beleidsondersteuning
December 2016
Contact: bieke.machiels@fedasil.be

Inhoud

I. Context en doelstellingen.....	3
II. Juridische analyse	4
1. Internationale wetgeving	4
2. Europese wetgeving	5
3. Nationale wetgeving.....	6

I. Context en doelstellingen

Wat betreft de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken, voorzien diverse Belgische en Europese juridische instrumenten de instelling van mechanismen voor de identificatie van kwetsbaarheden, alsook voor het in rekening brengen van specifieke noden door te zorgen voor een waardige opvang aangepast aan de vastgestelde kwetsbaarheden. De wettelijke kaders lijken zo eerder gunstig voor kwetsbare personen (of personen die dit dreigen te worden) binnen de opvang en de vastgestelde normen voor hun bescherming zijn relatief hoog. Binnen het opvangnetwerk werden reeds een aantal initiatieven in het leven geroepen om de identificatie van kwetsbare bewoners met specifieke opvangnoden te vergemakkelijken. Ook bestaan er projecten – al dan niet in samenwerking met externe organisaties – die gericht zijn op het bieden van een specifieke ondersteuning aan kwetsbare bewoners. Echter, 9 jaar na de inwerkingtreding van de opvangwet, werd over deze kwestie nog geen evaluatie uitgevoerd door het Agentschap. Het lijkt ons daarom bijzonder relevant de praktijken rond de identificatie en het in acht nemen van de bijzondere behoeften van kwetsbare personen binnen de opvang te bestuderen, wetende dat zij een aanzienlijk deel van de bewoners binnen het opvangnetwerk uitmaken.

De Studie Kwetsbare personen met specifieke opvangbehoeften stelt zich daarom als eerste doelstelling om een gedetailleerd beeld op te stellen van a) de manier waarop het opvangnetwerk de beschermende bepalingen met betrekking tot de identificatie van kwetsbare personen toepast en b) de mate waarin er over het algemeen rekening gehouden wordt met de bijzondere noden of behoeften van deze bewoners. Dit laatste wil zeggen, de mate waarin rekening wordt gehouden met alle noden die bewoners kunnen hebben zonder zich te beperken tot de materiële opvang en de medische noden en dit doorheen hun aanwezigheid in het netwerk. Ten tweede streven we ernaar om op een kwalitatieve manier de reële impact van de gebruikte identificatiemechanismen te evalueren, alsook van de gevoerde acties met betrekking tot het rekening houden met de vastgestelde noden. Op basis hiervan willen we dan, indien nodig blijkt, aanbevelingen formuleren voor het verbeteren van de opvangcondities van kwetsbare personen met specifieke opvangbehoeften.

Dit verslag is een bijlage bij het rapport Fase I en beperkt zich tot de juridische analyse die werd uitgevoerd door de **Juridische Dienst van de Directie Beleidsondersteuning**. De juridische analyse gaat dieper in op het bestaande internationaal, Europees en nationaal wetgevend kader rond kwetsbare personen met specifieke opvangbehoeften.

II. Juridische analyse

Elke persoon die zijn land van herkomst verlaat omdat hij vreest dat zijn leven of persoonlijke veiligheid in gevaar is, kan reeds gezien worden als een persoon die zich in een kwetsbare positie bevindt. Of iemand juridisch als een kwetsbare persoon wordt aangeduid, zal echter afhangen van specifieke persoonlijke karakteristieken of traumatische ervaringen. Het wetgevend kader rond deze personen werd op internationaal, Europees en nationaal vlak vastgelegd, zoals hieronder beschreven.

1. Internationale wetgeving

De internationale wettelijke basis voor de bescherming van vluchtelingen werd in 1951 vastgelegd in het Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ook wel het Vluchtelingenverdrag of Verdrag van Genève genoemd. Er wordt in deze wetgevende tekst echter nergens melding gemaakt van kwetsbare personen, noch dat zij een specifieke bescherming zouden behoeven.

De eerste specifieke bepalingen voor kwetsbare personen zijn terug te vinden in het “Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status” van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, voor het eerst uitgegeven in 1979. Dit bepaalt dat elk verzoek tot bescherming dient te worden onderzocht door gekwalificeerd personeel dat rekening houdt met de specifieke moeilijkheden en noden van de verzoeker. Hoe de algemene waarborgen ingesteld door mensenrechten op wetgevend niveau specifiek worden toegepast op kwetsbare personen, is echter nergens uitvoerig beschreven. Het bureau van de Hoge Commissaris voor de rechten van de mens, alsook de andere mensenrechtelijke verdragsorganen hebben immers te weinig de mogelijkheid gehad om zich te engageren in de ontwikkeling van richtlijnen inzake de toepassing van internationale mensenrechten voor kwetsbare migranten.

Uit de rechtspraak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt echter wel dat de mensenrechten vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) toch reeds een adequate algemene bescherming aan kwetsbare asielzoekers bieden.¹ Zo worden bijvoorbeeld asielzoekers die slachtoffer van mensenhandel zijn geworden beschermd door het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, versterkt door het aanvullende protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel.

¹ Zo wordt in de zaak Tarakhel t. Zwitserland (EHRM nr. 29217/12, van 4 november 2014) artikel 3 EVRM ingeroepen om te waarborgen dat kwetsbare personen zoals kinderen over passende opvangvoorzieningen beschikken.

2. Europese wetgeving

De Europese opvangrichtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming² bepaalt dat kwetsbare personen deze zijn die bijzondere waarborgen behoeven om gebruik te kunnen maken van de rechten en te kunnen voldoen aan de verplichtingen die in deze richtlijn zijn vastgesteld. Artikel 21 verwijst in dit kader naar personen met een ernstige ziekte, personen die zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking. Artikel 22 legt aan elke lidstaat de verplichting op om bij elke persoon die een asielaanvraag indient afzonderlijk te beoordelen of deze als kwetsbaar kan worden beschouwd. De als kwetsbaar aangeduide personen dienen dan van een steun te genieten die is afgestemd op hun bijzondere opvangbehoeften³.

De kwalificatierichtlijn 2011/95/EU (inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming; herschikking)⁴ vermeldt verder dat de lidstaten rekening dienen te houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen die lijden aan een geestesziekte en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld blootgesteld zijn.

De procedurerichtlijn 2013/32/EU (betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming)⁵ verwijst niet expliciet naar kwetsbare personen, maar verplicht lidstaten eveneens om rekening te houden met de 'kwetsbaarheid' van de asielzoeker.

De Dublinverordening 604/2013 (tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend; herschikking)⁶ verwijst naar kwetsbare groepen, maar enkel in de zeer beperkte context van haar humanitaire clause opgenomen in artikel 17. Dit houdt in dat de lidstaten ervoor kunnen opteren een

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

³In het ontwerp van nieuwe opvangrichtlijn van 13.7.2016 "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)" is er sprake van 'persons with special reception needs... regardless of whether these persons are considered vulnerable'. Zie ook Rapport Fase I, voetnoot 8.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:nl:PDF>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:nl:PDF>

asielverzoek toch te behandelen, in het geval dat het kwetsbare profiel van de asielzoeker dit rechtvaardigt of zelfs noodzakelijk maakt.

3. Nationale wetgeving

Het begrip “kwetsbare groepen” wordt in de **opvangwet** behandeld in artikel 36 van de wet. Dit artikel legt geen vaste definitie van de term vast, maar geeft wel enkele voorbeelden. Worden bijgevolg als kwetsbaar beschouwd: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen⁷, alleenstaande ouders vergezeld van minderjarigen, zwangere vrouwen, personen met een handicap, slachtoffers van mensenhandel, slachtoffers van geweld of foltering en ouderen. Artikel 11, §3, lid 3 bepaalt dat het Agentschap bijzondere aandacht besteedt aan de toestand van deze personen bij de toewijzing van een opvangplaats. Artikel 36 van de opvangwet bepaalt verder dat het Agentschap, om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van deze personen, overeenkomsten afsluit met gespecialiseerde instellingen of verenigingen (zie ook de bespreking van artikel 22). Ook wanneer personen door één van deze instellingen of verenigingen worden gehuisvest ziet het Agentschap erop toe dat de administratieve en sociale opvolging verzekerd blijft. Deze personen behouden hun verplichte plaats van inschrijving, het is vanuit deze plaats dat de situatie van deze personen wordt opgevolgd.

De bepalingen betreffende kwetsbare personen beogen een extra bescherming te bieden aan deze doelgroepen. In de parlementaire werkzaamheden worden de betrokken artikelen nauwelijks tot niet besproken.⁸ Een enkele wijziging die sinds de invoering van de bepalingen werd aangebracht is louter taalkundig.⁹ De bepalingen zorgen voor weinig problemen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de bepalingen zo goed als niet werden gewijzigd sinds hun invoering.

Het feit dat de Europese richtlijn meer doelgroepen opsomt bij de beschrijving van kwetsbare groepen zorgt niet voor problemen aangezien de lijst van kwetsbare personen van artikel 36 van de opvangwet geen exhaustieve lijst is. Er kan dus van worden uitgegaan dat de extra doelgroepen van de opvangrichtlijn ook in België als kwetsbaar worden beschouwd. Bovendien zullen, met de omzetting van de nieuwe opvangrichtlijn in het nationale recht, volgende groepen expliciet worden opgenomen in artikel 36 van de opvangwet: slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.

⁷Hun bescherming als kwetsbare personen wordt verder geregeld in het koninklijk besluit van 9 april 2007 tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels voor de centra voor observatie en oriëntatie voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, meer bepaald in de artikelen 2,7 en 11.

⁸ Wetsontwerp betreffende de opvang van asielzoekers en andere categorieën van vreemdelingen *Parl.St.* 2005-2006, nr, 2565/001, p 43.

⁹ Artikel 36 van de wet van 28 april 2010 betreffende diverse bepalingen, *B.S.* 10 mei 2010, 25776.