

Vluchtschrift

Feiten en signalen

September – december 2013

DOSSIER:

**De “hervestiging” van vluchtelingen:
Een goede praktijk, maar mag het ietsje meer zijn?**

Michèle Morel

www.caritas-int.be



Dit tijdschrift wordt gratis toegestuurd op eenvoudige aanvraag (via e-mail; de gedrukteversie wordt voor de documentatiecentra en mensen zonder toegang tot Internetvoorbehouden).U kan met uw vragen voor informatie of voor een abonnement, suggesties enbemerkingen rond een artikel of de situatie van migranten in België, terecht bij MathieuBeys.

E-mail: m.beys@caritasint.be

Tel.: 02/229.36.15 Fax: 02/229.36.36 (met vermelding “t.a.v. Mathieu Beys”)

De persoonlijke gegevens van onze abonnees (naam, voornaam, elektronisch - of postadres) worden door de vzwCaritas International (verantwoordelijk voor de verwerking) verwerkt met als doeleinde de verzending van dittijdschrift of eventueel van andere inlichtingen, die voor onze lezers van belang kunnen zijn. Krachtens de wetvan 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking vanpersoonsgegevens, hebben onze abonnees recht op toegang en op verbetering na aanvraag op het bovenvermeldeadres. Caritas International verplicht zich ertoe de persoonlijke gegevens niet ter beschikking te stellen vanderden.

De artikelen van Vluchtschrift bevatten algemene informatie en moeten niet als het officiële strandpunt van deVzw Caritas International beschouwd worden, behalve met uitdrukkelijke vermelding. De reproductie vanVluchtschrift wordt aangemoedigd als het tot een niet-commercieel doel dient en met bronvermelding. Ondanksde zorgvuldigheid van de redactie kunnen sommige berichten of inlichtingen achterhaald zijn op het moment datu die leest. De raadpleging van een specialist (advocaat of jurist) wordt sterk aangeraden voor alle vragen inverband met een individuele situatie. Noch de auteurs noch de Vzw Caritas International kunnen aansprakelijkgesteld worden voor de gevolgen van het gebruik van deze informatie.

INHOUDSTAFEL

DOSSIER: De “hervestiging” van vluchtelingen: Een goede praktijk, maar mag het ietsje meer zijn?	4
1. Ontwikkelingslanden vangen 4 van de 5 vluchtelingen op wereldwijd	4
2. Hervestiging als één van drie duurzame oplossingen voor vluchtelingen	5
3. Hervestiging als belangrijke aanvulling van de asielprocedure, niet als vervanging	7
Vluchtelingen in uitzichtloze situaties	7
Hervestiging en asiel: parallele beschermingsmechanismen	8
4. Hoe verloopt het hervestigingsproces?	9
Identificatie van ‘personen met nood aan hervestiging’ door UNHCR	9
Selectie van de hervestigers door de hervestigingslanden	10
Vorbereiding van de reis	11
Opvang en integratie van de hervestigers in nieuwe gemeenschap	12
5. Samen sterk: het <i>Joint EU Resettlement Programme</i>	12
Weinig en ongelijke hervestiging in Europa	12
Recente stappen vooruit	14
6. Hervestiging in België	15
Enkele duizenden hervestigden in België sinds 1956	15
Naar een structureel hervestigingsprogramma?	16
Verloop van de hervestiging	17
7. Conclusie	18
GOED OM WETEN A. De asielinstanties zijn verplicht om de documenten voorgelegd door de asielzoeker grondig te onderzoeken	20
Men moet rekening houden met medische attesten zelfs indien het asielverhaal niet helemaal geloofwaardig is	20
Men moet de documenten grondig analyseren zelfs indien de asielzoeker fraude heeft gepleegd	21
Men moet de documenten grondig analyseren zelfs indien de asielzoeker deze vroeger had kunnen voorleggen	21
Wie moet het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen in geval van terugkeer bewijzen?	22
Enkele huidige praktijken van het CGVS en de RVV die niet voldoen aan de vereisten van het EHRM	22
Het belang van het opstellen van gedetailleerde medische attesten die de verenigbaarheid aantonen van de fysieke vaststellingen en de verklaringen van de asielzoeker	23
Om verder te gaan:	24
GOED OM WETEN B. Praktische tips m.b.t. de vragenlijst van DVZ in de asielprocedure	25
Asielzoekers mogen altijd de ingevulde vragenlijst bij DVZ NIET ondertekenen	26
Asielzoekers kunnen altijd een kopie vragen van de vragenlijst per fax naar DVZ of CGVS	26
Extra: Model van aanvraag kopie vragenlijst per fax gericht aan DVZ of CGVS	27

DOSSIER:
De “hervestiging” van vluchtelingen:
Een goede praktijk, maar mag het ietsje meer zijn?

Michèle Morel

1. Ontwikkelingslanden vangen 4 van de 5 vluchtelingen op wereldwijd

Volgens het UNHCR-rapport *Global Trends 2012*,¹ waren er op het einde van 2012 meer dan 45 miljoen personen wereldwijd gedwongen ontheemd omwille van vervolging, conflict, veralgemeend geweld en mensenrechtenschendingen. Onder dit cijfer vallen zowel erkende vluchtelingen, intern ontheemden als asielzoekers. In 2012 alleen sloegen naar schatting ongeveer 7 miljoen mensen op de vlucht in zowel binnen- als buitenland, of gemiddeld 23.000 personen per dag.

Al te vaak wordt over het hoofd gezien dat de meeste vluchtelingen worden opgevangen door buurlanden, in de meeste gevallen ontwikkelingslanden die zelf kampen met moeilijke socio-economische omstandigheden en politieke instabiliteit. Slechts een kleine minderheid slaagt erin om hun regio of continent te verlaten en asiel aan te vragen in de zogenaamde ontwikkelde landen. Het gevolg is met andere woorden dat bepaalde landen met een disproportioneel groot deel van de totale vluchtelingenpopulatie worden geconfronteerd. In 2012, bijvoorbeeld, werd 80% van het totale aantal vluchtelingen wereldwijd opgevangen door ontwikkelingslanden, waaronder Pakistan (1,6 miljoen), Iran (868.200) en Kenia (565.000). Meer dan de helft van alle vluchtelingen kwam vanuit buurlanden of naburige landen van deze landen: Afghanistan, Somalië, Irak, Syrië en Soedan.

Met andere woorden, de EU-lidstaten en andere welvarende landen nemen slechts een klein deel van de globale ‘vluchtelingenlast’ voor hun rekening. Na de spontane vlucht naar het eerste asieland stelt zich de vraag wat er met deze vluchtelingen moet gebeuren op lange termijn. Een deel van de vluchtelingen keert op korte of lange termijn vrijwillig terug naar het land van herkomst wanneer de omstandigheden dat toelaten. In 2012 waren er bijvoorbeeld 526.000 terugkerende vluchtelingen wereldwijd. Maar veel vluchtelingen kunnen op korte of zelfs op lange termijn niet terug naar hun herkomstland. Wie moet de verantwoordelijkheid opnemen voor deze vluchtelingenbevolking? Gezien de onevenwichtige verdeling van de vluchtelingen over de verschillende regio’s wereldwijd, en gezien de socio-economische moeilijkheden die

¹ Zie http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V05.pdf.

eerste asiellanden sowieso al ondervinden, lijkt het niet meer dan normaal dat niet alleen deze landen hun verantwoordelijkheid opnemen – via het creëren van mogelijkheden tot lokale integratie – maar dat ook de ontwikkelde landen, naast het verlenen van bescherming aan spontaan toegekomen asielzoekers, hun bijdrage doen in de zoektocht naar langetermijnoplossingen. Dit kan via financiële bijstand en ontwikkelingshulp aan de eerste opvanglanden, maar ook via het “overnemen” van vluchtelingen: hervestiging. Vluchtelingen worden daarbij op een gecontroleerde manier vanuit hun eerste opvangland overgebracht naar een derdeland, het hervestigingsland.

Het dodelijke Syrische conflict, dat ondertussen bijna drie jaar aan de gang is, heeft geleid tot massale vluchtelingenstromen. In totaal zijn naar schatting meer dan 6 miljoen Syriërs op de vlucht geslagen, zowel in binnen- als buitenland. De meesten zijn ontheemd in Syrië zelf: ongeveer 4,25 miljoen intern ontheemden. Daarnaast zijn meer dan 2 miljoen Syriërs naar buurlanden en andere landen in de regio gevlucht. Libanon vangt meer dan 800.000 Syrische vluchtelingen op; Jordanië en Turkije elk meer dan 500.000; Irak ongeveer 200.000; en Egypte ongeveer 120.000.² Tegenover deze grote aantallen vluchtelingen in en rond Syrië staat het cijfer van 53.000 Syriërs die erin geslaagd zijn te vluchten tot aan de grenzen van Europa om er een asielaanvraag in te dienen,³ wat aantoont dat Europa, Turkije niet meegerekend, minder dan 3% van de Syrische vluchtelingen opvangt. De situatie is zeer delicaat: sommige buurlanden van Syrië dreigen hun grenzen te sluiten voor de Syrische vluchtelingen. Daarom roepen de Verenigde Naties alle staten op om niet alleen de financiële en humanitaire hulp aan Syrië te verhogen, maar ook om de voorwaarden voor de afgifte van een visum te vergemakkelijken en deel te nemen aan hervestigingsoperaties. UNHCR heeft bij staten aanvragen gedaan tot hervestiging voor 30.000 Syrische vluchtelingen, tussen nu en eind 2014. In oktober 2013 namen slechts 16 landen deel aan deze operatie, waaronder Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Luxemburg. België deed niet mee.⁴

2. Hervestiging als één van drie duurzame oplossingen voor vluchtelingen

Een duurzame oplossing voor vluchtelingen is een oplossing die vluchtelingen in staat stelt om een normaal leven te leiden nadat zij een eerste toevlucht hebben gevonden in een ander land.

² Cijfers geciteerd door UNHCR, *Inter-Agency Regional Response for Syrian Refugees (24-31 October 2013)*, 23 October 2013, CHN104301.E , <http://www.refworld.org/docid/527a15994.html> en geactualiseerd op <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/syria.php>.

³ UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II*, 22 October 2013, § 3 <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>.

⁴ UNHCR, *Finding Solutions for Syrian Refugees, Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunification*, 18 October 2013, <http://www.unhcr.org/5249282c6.html>.

Het vinden van een duurzame oplossing is een essentieel onderdeel van de internationale bescherming die aan vluchtelingen wordt verleend. Er bestaan drie duurzame oplossingen: vrijwillige terugkeer, lokale integratie, en hervestiging.⁵ Een duurzame vrijwillige terugkeer veronderstelt dat vluchtelingen in veiligheid en met waardigheid kunnen terugkeren naar hun land van oorsprong waar ze volwaardige bescherming kunnen krijgen. Duurzame lokale integratie bestaat erin dat vluchtelingen zich kunnen integreren in het gastland op economisch, sociaal en juridisch vlak, en zich daarbij kunnen beroepen op bescherming vanwege dit gastland. Bij hervestiging worden vluchtelingen geselecteerd en overgebracht (“her”vestigd) vanuit het eerste opvangland, waar ze tijdelijk onderdak hebben gevonden, naar een derdeland dat heeft toegestemd om de vluchtelingen een permanente verblijfsvergunning, en dus een blijvende bescherming, te verlenen.

Deze drie duurzame oplossingen zijn complementair. Met andere woorden, de ene oplossing is niet automatisch beter dan de andere. In elke situatie moet worden onderzocht welke duurzame oplossing(en) de meest geschikte is/zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de meerderheid van een vluchtelingenbevolking zich succesvol integreert in het gastland, terwijl een vrijwillige terugkeer of hervestiging een betere uitweg biedt voor een andere groep vluchtelingen. In praktijk wordt hervestiging pas overwogen na onderzoek of terugkeer naar het herkomstland of lokale integratie in het gastland geen geschikte opties zijn.

In 2012 werden wereldwijd ongeveer 70.000 vluchtelingen hervestigd door 26 verschillende landen. De Verenigde Staten was daarbij de koploper met meer dan 50.000 hervestigde vluchtelingen. Canada en Australië behoren eveneens tot de top van de hervestigingslanden, met elk ongeveer 5.000 hervestigingen in 2012. Tegen de achtergrond van deze cijfers slaat Europa een slecht figuur: de lidstaten van de Europese Unie vangen allen samen jaarlijks slechts ongeveer 5.500 hervestigde vluchtelingen op.⁶

Met andere woorden, hervestiging maakt zeker niet de voornaamste duurzame oplossing uit voor vluchtelingen die zich in een eerste land van asiel bevinden. Integendeel. De meeste vluchtelingen blijven in dat eerste gastland, of keren na een bepaalde tijd terug naar hun herkomstland. Niettemin is hervestiging een belangrijk beschermingsmechanisme voor duizenden vluchtelingen per jaar.

⁵ Zie UNHCR, Resettlement Handbook, 4 July 2011, hoofdstuk 1, <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.

⁶ UNHCR, Global Resettlement Statistical Report 2012, pp. 4 en 7, <http://www.unhcr.org/52693bd09.html>.

3. Hervestiging als belangrijke *aanvulling* van de asielprocedure, niet als *vervanging*

Vluchtelingen in uitzichtloze situaties

Hervestigde vluchtelingen zijn net zoals andere vluchtelingen gevlucht uit vrees voor vervolging omwille van hun etnische afkomst, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Ook personen die hun thuisland ontvlucht zijn omwille van oorlogsgeweld komen in aanmerking voor hervestiging. Omdat zij onvoldoende bescherming kunnen vinden in het eerste gastland en evenmin kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, is hervestiging in een derdeland van essentieel belang. De redenen waarom het eerste land van asiel geen of geen voldoende bescherming kan of wil verlenen zijn veelzijdig: het land is geen partij bij het Vluchtelingenverdrag van 1951 en dus genieten vluchtelingen geen wettelijke erkenning; het land heeft niet de nodige capaciteit en middelen om blijvende bescherming te bieden aan vluchtelingen; culturele of religieuze conflicten of spanningen tussen de vluchtelingengemeenschap en de lokale bevolking; enz. Vele vluchtelingen wonen jarenlang, soms sinds hun geboorte, in vluchtelingenkampen, waar zij geen degelijk leven kunnen opbouwen. Zij die zich in dergelijke uitzichtloze, aanslepende situaties bevinden hebben nood aan een alternatieve duurzame oplossing: hervestiging in een derdeland.

Naar schatting meer dan 7 miljoen vluchtelingen bevinden zich vandaag sinds jaren in uitzichtloze situaties in vluchtelingenkampen. Sommige Birmese, Bhutanese en Somalische vluchtelingen, bijvoorbeeld, hebben dertig jaar van hun leven doorgebracht in kampen in respectievelijk Thailand, Nepal en Kenia.⁷ Deze vluchtelingen kunnen niet terug naar hun herkomstland om politieke redenen, en hebben evenmin een juridische status verworven in het asieland die hen zou toelaten een normaal leven te leiden (te werken, de kinderen school te laten lopen, een woning te kopen, enz.).

In sommige situaties kan hervestiging een echt levensreddend beschermingsmechanisme zijn, namelijk wanneer de vluchteling op geen enkele andere manier zijn fysieke of juridische veiligheid kan verzekeren. Een voorbeeld hiervan zijn de Eritrese vluchtelingen die jaren geleden op de vlucht sloegen voor vervolging en in 2011 voor het oorlogsgeweld in Libië. Sommige van deze vluchtelingen, die ernstig getraumatiseerd en verwond waren, werden door UNHCR hervestigd naar Zweden en Nederland enkele weken nadat ze Tunesië en Egypte hadden doorkruist.⁸

⁷ International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees, p. 15, <http://www.icmc.net/pubs/paving-way-a-handbook-reception-and-integration-resettled-refugees>.

⁸ International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees, p. 16.

Hervestiging en asiel: parallelle beschermingsmechanismen

Hervestiging speelt dus een fundamentele rol in de duurzame bescherming van vluchtelingen. Daarbij moet absoluut worden benadrukt dat hervestiging complementair is aan de nationale asielprocedure: ze vullen elkaar aan als mechanismen voor de humanitaire bescherming van vluchtelingen. Landen kunnen en mogen zich dus niet verschuilen achter hun inspanningen op het vlak van hervestiging om minder asiel te verlenen aan asielzoekers die rechtstreeks bescherming vragen in het land, aan de grens of vanuit het binnenland. Het verschil tussen asiel en hervestiging ligt in de wijze waarop bescherming wordt toegekend. Terwijl asielzoekers op een spontane, vaak ongeplande manier aankomen in het asieland en een verzoek tot bescherming indienen, is hervestiging een programma of mechanisme waarbij staten op een gecontroleerde, geplande manier vluchtelingen wiens status reeds is bepaald voor ze hun reis aanvatten, laten overkomen en bescherming garanderen. Hervestigingsstaten beslissen dus vooraf welke personen ze zullen hervestigen via een selectieprocedure en vastgelegde criteria. Vaak gaat het om vluchtelingen in een kwetsbare positie. Het gecontroleerde karakter van hervestiging heeft als voordeel dat de integratie van deze vluchtelingen in de maatschappij van het hervestigingsland mogelijks beter verloopt. De vluchtelingen kunnen op een gepaste manier worden voorbereid op hun komst en krijgen daarbij de nodige informatie en eventuele opleidingen. Daarnaast heeft hervestiging als geordende vorm van migratie ook het voordeel dat de vluchtelingen het risico vermijden slachtoffer te worden van mensensmokkelaars en –handelaars.

Hervestiging en asiel zijn dus twee parallelle beschermingsmechanismen die elkaar aanvullen, maar elkaar nooit kunnen vervangen. Een hervestigingsbeleid kan onder geen enkele voorwaarde afbreuk doen aan het recht om asiel aan te vragen en te genieten.

Samengevat heeft hervestiging drie doelstellingen: het *beschermen* van vluchtelingen; het verlenen van een *duurzame oplossing* voor vluchtelingen; en het *delen van de verantwoordelijkheid* met de eerste asiellanden, die het grootste deel van de spontaan vertrokken vluchtelingen opvangen, al dan niet via een wettelijke erkenning (vluchtelingenstatuut of statuut gelijkaardig aan dat van subsidiaire bescherming). Hervestiging is een signaal van solidariteit met deze eerste opvanglanden. Tot slot kan het vertrek van een substantiële groep vluchtelingen via hervestiging de lokale integratie van de achterblijvende vluchtelingen meer slaagkansen geven, door de socio-economische en culturele druk en spanningen veroorzaakt door de aanwezigheid van vluchtelingen, te verminderen. Zo kon de hervestiging enkele jaren geleden van een deel van de Irakese vluchtelingen vanuit Syrië naar de VS, Canada en Europa, het risico mee helpen vermijden dat Syrië zijn grenzen zou sluiten voor deze vluchtelingen, omwille van

de sterk toenemende druk op de beschikbaarheid van onderwijs en gezondheidszorgen en de stijgende (huur)prijzen.⁹

4. Hoe verloopt het hervestigingsproces?

Er bestaat geen ‘recht op hervestiging’ voor vluchtelingen, en staten hebben geen juridische verplichting om aan hervestiging te doen. Staten kiezen dus in principe zelf of, in welke mate en hoe ze aan hervestiging doen. Dat betekent dat elk land zijn eigen hervestigingsbeleid heeft. Toch bestaat er een steeds sterker groeiend internationaal kader waarbinnen hervestiging plaatsvindt, zowel op het niveau van de Verenigde Naties als op het niveau van de Europese Unie. Alle landen werken bijvoorbeeld samen met UNHCR, al kan de mate waarin ze dat doen sterk verschillen.

Identificatie van ‘personen met nood aan hervestiging’ door UNHCR

Een aantal basisaspecten zijn eigen aan elke hervestiging.¹⁰ Zo bepaalt het hervestigingsland eerst autonoom hoeveel vluchtelingen zij bereid is te hervestigen. Dit aantal kan vastliggen als jaarlijks streefdoel, of kan veranderlijk zijn en jaarlijks of per project worden bepaald. Vervolgens gebeurt de selectie van de te hervestigen vluchtelingen. Hierbij laten hervestigingslanden zich bijstaan door UNHCR. UNHCR onderzoekt in alle vluchtelingensituaties of lokale integratie of vrijwillige terugkeer op redelijke termijn opties zijn. Vluchtelingen die geen dergelijk vooruitzicht hebben, en waarvoor hervestiging de meest gepaste oplossing blijkt te zijn, worden door UNHCR geïdentificeerd als personen met nood aan hervestiging. Bij dit onderzoek gebruikt UNHCR zelf vastgelegde criteria:¹¹

- Juridische en/of fysieke nood aan bescherming in het asieland, met inbegrip van het risico op *refoulement* (gedwongen terugkeer naar het herkomstland met risico op foltering of andere ernstige mensenrechtenschendingen).
- Overlevenden van geweld en/of foltering, waarbij terugkeer naar het herkomstland of de omstandigheden in het asieland mogelijks zouden leiden tot verdere trauma's of indien geen gepaste behandeling voorhanden is.
- Medische behoeften, in het bijzonder levensnoodzakelijke behandelingen die niet in het asieland beschikbaar of betaalbaar zijn.
- Vrouwen en meisjes *at risk*, voornamelijk gelinkt aan hun *gender*.

⁹ International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees, p. 16.

¹⁰ Voor gedetailleerde informatie, zie www.resettlement.eu.

¹¹ Zie UNHCR, Resettlement Handbook, 4 July 2011, hoofdstuk 6, <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.

- Familiehereniging, wanneer vluchtelingenfamilies gescheiden werden tijdens of naar aanleiding van hun vlucht, en hervestiging de enige manier blijkt om deze families terug te herenigen.
- Kinderen en jongeren *at risk*, wanneer hervestiging in hun belang blijkt.
- Gebrek aan alternatieve duurzame oplossing, wanneer terugkeer naar het herkomstland of lokale integratie in het asieland geen haalbare of redelijke oplossing blijkt binnen afzienbare tijd.

Na de identificatie van de personen met een nood aan hervestiging (voor het jaar 2012 schatte UNHCR deze groep op ongeveer 170.000 personen)¹², legt de organisatie de dossiers voor aan landen die aan hervestiging doen ('UNHCR *submissions*'). Daarbij wordt waar mogelijk rekening gehouden met het profiel van de vluchteling, zoals taal, cultuur, enz. Het moet worden opgemerkt dat het aantal beschikbare plaatsen voor hervestiging altijd véél kleiner is dan het aantal personen dat er nood aan heeft. Van de 170.000 personen met nood aan hervestiging in 2012, werden dat jaar ongeveer 75.000 personen door UNHCR voorgesteld aan de hervestigingslanden, waarvan er ongeveer 70.000 effectief werden hervestigd. Met andere woorden, minder dan de helft vertrekt in praktijk naar het hervestigingsland.¹³

Selectie van de hervestigers door de hervestigingslanden

Wanneer UNHCR de geïdentificeerde personen voorstelt aan hervestigingslanden, is het aan de landen om, op basis van zelf vastgelegde criteria en procedures, een voorgestelde 'kandidaat' voor hervestiging al dan niet te aanvaarden. Deze criteria en procedures zijn eigen aan elk land en kunnen dus sterk verschillen. Wie als vluchteling wordt beschouwd, bijvoorbeeld, wordt door de landen zelf bepaald. Met andere woorden, welke vluchtelingendefinitie wordt gehanteerd met het oog op hervestiging? Vluchtelingen in de zin van het Internationale Verdrag van Genève, vluchtelingen in de zin van de Europese Kwalificatierichtlijn (die naast asiel op basis van vervolging ook subsidiaire bescherming verleent) of nog ruimere, nationale definities? Verder kan het zijn dat het hervestigingsland zich bij de selectie van hervestigers richt op bepaalde bevolkingsgroepen of regio's, op basis van zelf vastgestelde prioriteiten (bijvoorbeeld, minderjarigen) of op basis van politieke relaties (bijvoorbeeld, vluchtelingen uit vroegere kolonies). Economische criteria zijn af te keuren, en criteria gelinkt aan het potentieel tot integratie in de maatschappij van het hervestigingsland, hoewel sommige landen dit opwerpen als een belangrijk aspect bij de selectie, moeten eveneens met voorzichtigheid worden gehanteerd: het blijkt erg moeilijk om de kans op succesvolle integratie van hervestigers te voorspellen.

¹² UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2012, p. 7, <http://www.unhcr.org/4f0fff0d9.html>.

¹³ UNHCR, Global Resettlement Statistical Report 2012, pp. 4 en 7, <http://www.unhcr.org/52693bd09.html>.

Terwijl sommige landen (waaronder Frankrijk en Portugal) de selecties doen op basis van het dossier, zonder rechtstreeks interview, organiseren andere landen (de meeste Europese landen) selectiemissies in het eerste asieland om de kandidaten voor hervestiging te interviewen. Dit kan ook gebeuren via de ambassades die aanwezig zijn in het asieland.¹⁴

Vorbereiding van de reis

Wanneer de selectie is afgerond, worden de geselecteerde kandidaten voor hervestiging voorbereid op hun vertrek naar het hervestigingsland. Reisdocumenten worden in orde gebracht, medische onderzoeken worden uitgevoerd, de hervestigers krijgen informatie over de cultuur en leefwijze in het hervestigingsland (culturele oriëntatie), taalcursussen worden aangeboden, etc. Op die manier krijgen de vluchtelingen een beeld van waaraan ze zich kunnen verwachten bij aankomst, en worden verkeerde verwachtingen vermeden. Deze voorbereiding kan gebeuren via de diensten van het hervestigingsland zelf, via NGO's, of via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). In Europa wordt meestal samengewerkt met IOM als 'uitvoerende partner', die, aldus in samenwerking met de hervestigingslanden, UNHCR en NGO's, de volgende activiteiten organiseert:

- *Case processing* en algemeen beheer van de hervestiging, onder andere de grondige voorbereiding van elk dossier, het regelen van verantwoordelijkheden en de algemene coördinatie tussen de verschillende betrokken actoren.
- Medisch onderzoek en adviesverlening, om te garanderen dat de vluchtelingen geen risico vormen voor de volksgezondheid.
- Culturele oriëntatie, om te bekomen dat de vluchtelingen via basisinformatie over het hervestigingsland juiste verwachtingen koesteren.
- Taal- en vaardigheidscursussen, om de vluchtelingen te laten vertrekken met een basis aan communicatievaardigheden om de aanpassing in het gastland te vergemakkelijken.
- Vluchtvoorbereiding, waarbij de vluchtelingen worden geïnformeerd over het verloop van de vlucht, bagagevereisten, en het belang van de reisdocumenten zorgvuldig te bewaren.
- Reisbegeleiding, om een veilige en goed verlopende reis te bekomen vanaf het vertrekpunt tot aan de eindbestemming.¹⁵

¹⁴ Zie International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, *Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, p. 20.

¹⁵Zie International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, *Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, p. 22.

Opvang en integratie van de hervestigers in nieuwe gemeenschap

Bij aankomst in het hervestigingsland worden de vluchtelingen vaak eerst tijdelijk opgevangen in een collectieve opvangvoorziening, tenzij ze bij vrienden of familie terecht kunnen, en worden ze nadien begeleid naar een individuele woning. Ondertussen starten de vluchtelingen met hun integratieproces: een dynamisch en veelzijdig proces, waarbij inspanningen worden gevraagd zowel van de hervestigden – een bereidwilligheid om zich aan te passen aan het gastland zonder hun eigen culturele identiteit te moeten opgeven – als van de ontvangende gemeenschap en de overheid dien ten dienste om de nieuwkomers te verwelkomen en de nodige voorzieningen te treffen om te voldoen aan de noden van een ‘diverse gemeenschap’. UNHCR heeft een handboek ontwikkeld met aanbevelingen en richtlijnen over de opvang en integratie van hervestigde vluchtelingen.¹⁶ Opdat het integratieproces van vluchtelingen succesvol verloopt, is het volgens UNHCR noodzakelijk dat zij een vast juridisch statuut en een gelijke toegang tot basisrechten hebben; toegang vinden tot veilige en betaalbare huisvesting; actief deelnemen aan het economisch leven van het gastland; onderwijs kunnen genieten (zowel ouders als kinderen); en, zoals reeds gezegd, de taal van het gastland geleidelijk aan beheersen om op termijn een zelfstandig leven te kunnen leiden.¹⁷

5. Samen sterk: het *Joint EU Resettlement Programme*

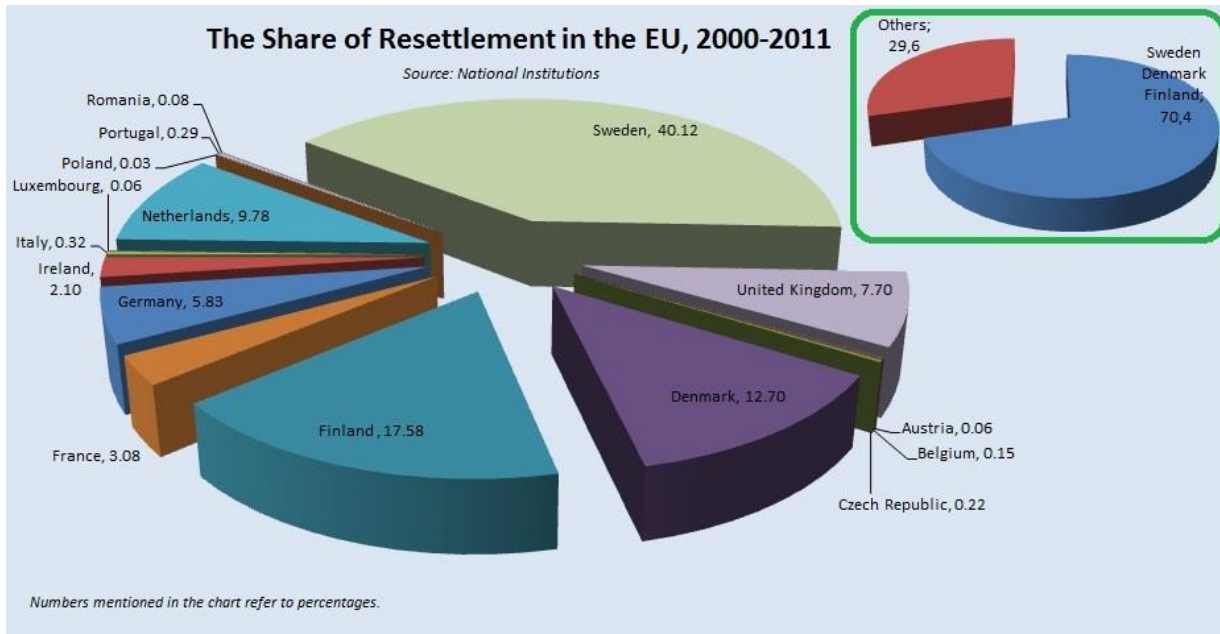
Weinig en ongelijke hervestiging in Europa

Vele Europese landen waren betrokken bij grootschalige hervestigingsprojecten in het verleden, zoals in het kader van de vluchtelingen na de Tweede Wereldoorlog, Hongaarse vluchtelingen in 1956, Tsjecho-Slowaakse vluchtelingen na 1968 en Vietnamese bootvluchtelingen eind jaren '70. De voorbije twintig jaar deden een vijftal EU-landen regelmatig aan hervestiging. Naast die kleine groep actieve hervestigingslanden, zijn er enkele EU-landen die in beperkte mate aan hervestiging doen en eveneens een aantal lidstaten die helemaal niet aan hervestiging doen. Het ‘Know Reset’-onderzoeksproject uitgevoerd door het *European University Institute* analyseert de verschillende juridische en beleidskaders alsook de nationale praktijken in de 28 EU-lidstaten.¹⁸ Op basis van dit onderzoek blijken Zweden, Finland, Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk de voornaamste hervestigingslanden te zijn in de Europese Unie.

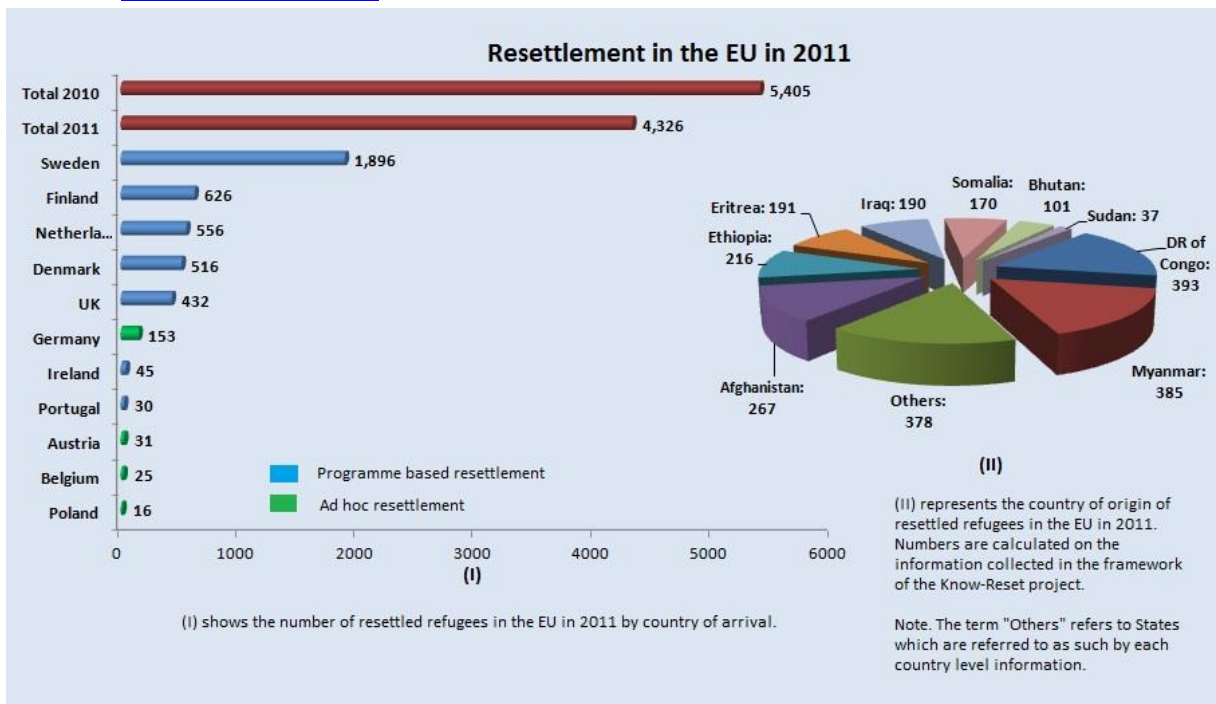
¹⁶ UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, October 2002, <http://www.unhcr.org/4a2cfe336.html>.

¹⁷ UNHCR, *Agenda for the Integration of Refugees in Central Europe*, April 2009, <http://www.refworld.org/docid/4bfe72542.html>.

¹⁸ Zie <http://www.know-reset.eu/>.



Source : www.know-reset.eu



Source : www.know-reset.eu

Zoals reeds vermeld, hervestigen de Europese lidstaten samen jaarlijks ongeveer 5.000 vluchtelingen. Dit is minder dan 8% van het wereldwijde jaarlijkse aantal hervestigingsplaatsen. Voor een welvarend continent als Europa is dit bitter weinig. De politieke wil om op veel grotere schaal aan hervestiging te doen is grotendeels afwezig.

Recente stappen vooruit

Toch beweegt er iets op Europees niveau. De Europese Unie werkt al jaren rond de uitbouw van een Europees asielbeleid. Onder de externe dimensie van dit beleid valt de materie ‘hervestiging’. Sinds enkele jaren is de Europese Commissie dan ook actief rond dit thema.¹⁹ Via het Europees Vluchtelingenfonds worden financiële middelen vrijgemaakt voor verschillende hervestigingsactiviteiten in de EU, en in maart 2012 werd een gemeenschappelijk Europees hervestigingsprogramma goedgekeurd.²⁰ Via dit programma legt de Europese Unie elk jaar geografische en thematische prioriteiten vast voor hervestiging,²¹ en worden ook extra financiële middelen ter beschikking gesteld. Het Europese Bureau voor Asielondersteuning (EASO) ondersteunt en stroomlijnt de activiteiten en inspanningen van de EU-lidstaten op vlak van hervestiging. Tijdens het eerste jaar van dit programma (2013) kon worden vastgesteld dat bijna alle EU-lidstaten de gemeenschappelijke EU-prioriteiten deels of volledig volgden, en dat het programma wel degelijk als een stimulans werkte om grotere aantallen vluchtelingen te hervestigen: sommige landen verdubbelden het aantal toegezegde plaatsen voor hervestiging. Lidstaten kregen in 2013 een éénmalig bedrag van 4000 tot 6000 euro per hervestigde vluchteling.²²

Het *European Resettlement Network (ERN)*, een netwerk van onder andere nationale en internationale organisaties, lokale overheden en academici, dat hervestiging in Europa wil aanmoedigen door de verschillende betrokken actoren bij hervestiging met elkaar in contact te brengen, pleiten voor meer en betere hervestiging in Europa.²³ Zij roepen de EU-lidstaten op om tegen 2020 het totaal aantal jaarlijkse hervestigingsplaatsen in de EU te verhogen tot 20.000 – vier keer zoveel als vandaag. Met een extra dosis politieke wil is dit streefdoel zonder meer haalbaar. De Europese Unie, en dus haar lidstaten, kunnen en moeten meer solidariteit vertonen

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de Communicatie van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2 september 2009 over de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-hervestigingsprogramma. Daarin riep de Commissie op tot gemeenschappelijke actie op EU-niveau, onder andere om meer EU-landen te betrekken bij hervestiging en om meer solidariteit te vertonen met derdelanden.

²⁰ Besluit nr. 281/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 29 maart 2012, tot wijziging van Beschikking nr. 573/2007/EG tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma “Solidariteit en beheer van de migratiestromen”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:092:0001:0003:NL:PDF>.

²¹ De gemeenschappelijke prioriteiten van 2013 omvatten onder andere Congolese vluchtelingen in het Grote Merengebied; Irakese vluchtelingen in Turkije, Libanon, Syrië en Jordanië; Afghaanse vluchtelingen in Pakistan, Iran en Turkije; Somalische vluchtelingen in Ethiopië; Birmese vluchtelingen in Bangladesh, Maleisië en Thailand; Eritrese vluchtelingen in Oost-Soedan; kinderen en vrouwen *at risk*; niet-begeleide minderjarigen; vluchtelingen met medische problematieken; overlevenden van geweld en foltering; en bepaalde spoedgevallen. Zie http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/128823.pdf.

²² Zie meer informatie op www.resettlement.eu.

²³ www.resettlement.eu.

met de eerste asiellanden, en dit zonder dat een groter engagement voor hervestiging als rechtvaardiging wordt gebruikt voor een strenger en beperkter asielbeleid!

6. Hervestiging in België

Enkele duizenden hervestigden in België sinds 1956

Sinds de Tweede Wereldoorlog werden in België ongeveer 10.000 personen hervestigd via specifieke operaties. Hieronder worden de voornaamste hervestigingsoperaties opgesomd:²⁴

- *In 1956-1957 kregen 6.000 Hongaren die gevlucht waren na het neerslaan van de Hongaarse lente een nieuwe thuis aangeboden in België.*
- *In 1972 kregen 400 Aziaten, gevlucht uit het Oeganda van Idi Amin, een kans op hervestiging in België.*
- *In 1973 konden dankzij een hervestigingsoperatie 1.100 Chilenen de terreur van Pinochet ontvluchten.*
- *In 1975 werd aan 2.500 bootvluchtelingen uit Vietnam en Cambodja de kans geboden om zich te vestigen in België.*
- *In 1992 werden 200 Bosniërs, en later nog kinderen, gewonden en familieleden uit Bosnië opgevangen.*
- *In 1999, tijdens de oorlog in Kosovo, werden 1.200 Kosovaren naar België overgebracht. Dit Belgische initiatief werd in een Europees kader opgenomen, waarbij inspanningen tussen de lidstaten onderling gecoördineerd werden.*
- *In 2009, naar aanleiding van een Europese oproep, gaf de Belgische ministerraad zijn akkoord voor de hervestiging van 47 Iraakse vluchtelingen in België. De groep bestond uit alleenstaande vrouwen met kinderen en Palestijnen uit Irak.*
- *In 2011, toen het conflict in Libië volop aan de gang was, organiseerde België hervestiging voor 25 personen (families en alleenstaande vrouwen) van Eritrese en Congolese afkomst, die naar Tunesië waren gevlucht.*

Al deze hervestigingsprojecten waren *ad hoc* initiatieven, met andere woorden initiatieven die gelinkt zijn aan specifieke, welbepaalde situaties. Caritas International was een actieve partner bij de opvang van hervestigers in het kader van sommige van deze initiatieven. Dergelijke operaties zijn uiteraard nuttig en nodig, maar van een echt ‘hervestigingsbeleid’ kan in die context moeilijk worden gesproken. Elke operatie hangt af van de *goodwill* van de autoriteiten.

²⁴ Zie <http://www.hervestiging.be/inhoud/voorgeschiedenis>.

Met de recente goedkeuring en activering van het gemeenschappelijk EU Hervestigingsprogramma van 2013, valt het te hopen dat een structureel hervestigingsbeleid op gang is gekomen.

Naar een structureel hervestigingsprogramma?

In mei 2012 kondigde de Belgische overheid aan dat ze in het daaropvolgende jaar 100 hervestigde vluchtelingen zou ontvangen op haar grondgebied binnen het kader van het EU-Hervestigingsprogramma. Dit was een belangrijk kantelmoment, waarbij men de *ad hoc* vorm van hervestigingsoperaties inruilde voor een meer gestructureerde benadering van hervestiging. Hoewel de Belgische staat zich daar niet formeel toe verbonden heeft,²⁵ hopen NGO's en andere betrokken actoren dat België vanaf nu jaarlijks een vast of groeiend aantal vluchtelingen zal hervestigen. Een stabiel hervestigingsbeleid leidt in principe niet alleen tot globaal hogere aantallen hervestigingen, maar is ook efficiënter.

In een algemene beleidsnota van 7 november 2013 liet de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block weten dat de regering in 2013 een groeipad heeft goedgekeurd voor het aantal vluchtelingen dat België de komende jaren zal hervestigen.²⁶ De bedoeling is om tegen 2020 op jaarbasis 250 vluchtelingen in België op te nemen onder het EU-hervestigingsprogramma. Daarnaast vermeldt de beleidsnota dat België in 2014 opnieuw 100 vluchtelingen zal hervestigen, en dat men in dat jaar zal focussen op het verstevigen van het hervestigingsproces, via de ontwikkeling van een draaiboek en duidelijke afspraken tussen de betrokken actoren. Dit zijn aanmoedigende elementen, op voorwaarde dat ze in praktijk worden gebracht en niet louter bij goede bedoelingen blijven. Deze 'structurele' hervestigingsmaatregelen zouden trouwens niet mogen verhinderen dat de overheid daarnaast specifieke *ad hoc* operaties uitvoert om extra vluchtelingen op te vangen in crisissituaties, zoals in het geval van Syrië op dit moment.

Om in aanmerking te komen voor hervestiging in België, moet een vluchteling als dusdanig erkend zijn volgens de criteria van het Internationale Vluchtelingenverdrag van Genève (1951). Met andere woorden, het gaat om personen die bescherming hebben gekregen omdat ze in hun thuisland het risico lopen vervolgd te worden om reden van ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of sociale groep.

België engageerde zich in 2012 om in 2013 honderd vluchtelingen te hervestigen:

- 40 Burundezen uit Tanzania

²⁵ Er kan in dit kader worden opgemerkt dat de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 geen specifieke bepaling voorziet over hervestiging.

²⁶ Zie <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3096/53K3096016.pdf>.

- 40 Congolezen uit Burundi
- 20 kwetsbare vluchtelingen uit Congo (DRC), Zambia, en Burundi, meer bepaald vrouwen en kinderen in een risicovolle situatie en overlevenden van geweld en foltering

De keuze voor deze profielen en landen is in lijn met de Europees (EU) en internationaal (VN) vastgelegde prioriteiten. Daarnaast speelt ook het Belgisch buitenlands en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een belangrijke rol. Omwille van het koloniaal verleden heeft België een bijzondere band met het Grote Merengebied in Oost-Afrika. Deze regio heeft de voorbije jaren zware problemen gekend, waaronder burgeroorlogen en genocides. Ook vandaag nog woedt het conflict in het Oosten van Congo (DRC). Naast de onveiligheid en de grote armoede, kreeg de regio als gevolg van het geweld te maken met een grote vluchtelingenstroom naar de buurlanden van de conflictgebieden. Vele vluchtelingen kwamen terecht in vluchtelingenkampen en verbleven daar jarenlang zonder uitzicht op terugkeer of lokale integratie. Een deel van deze vluchtelingen krijgen een nieuwe thuis in België.

Op het moment waarop dit dossier werd geschreven, was een eerste groep van de hervestigers reeds toegekomen in België, begeleid naar individuele woningen en op weg gezet naar een succesvolle integratie in de gemeenschap van de gemeente waar ze wonen. Een andere groep was recentelijk in België toegekomen en startte hun eerste weken van aanpassing aan hun nieuwe thuisland.²⁷

Verloop van de hervestiging

Doorheen het hele hervestigingsproces, van de identificatie en selectie in het eerste asieland tot de opvang en integratie in België, zijn vele verschillende overheidsinstanties en internationale en nationale organisaties actief. UNHCR is verantwoordelijk voor de erkenning van de personen als vluchtelingen, de screening van de hervestigingscriteria en de voordracht van de hervestigingsdossiers aan België. Daarna worden de dossiers gescreend door het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) en de Belgische Staatsveiligheid. Het CGVS organiseert vervolgens een selectiemissie naar het eerste asieland voor interviews (tenzij men overgaat tot een selectie op basis van de dossiers) en beslist over de finale selectie. Op dat moment kan de voorbereiding van de reis beginnen. De reisdocumenten van de vluchtelingen worden in orde gebracht en ze krijgen informatie over de verschillende aspecten van de Belgische samenleving (via een ‘culturele oriëntatiemissie’ van Fedasil), zoals woning, werk, opleiding, normen en waarden, levenskost, gezinshereniging en sport. De Internationale

²⁷ In een volgend dossier van Vluchtschrift brengen we verslag uit over het concrete verloop van deze hervestigingen en de ervaringen die Caritas International, als actieve samenwerkingspartner bij de hervestiging, hierbij heeft opgedaan.

Organisatie voor Migratie (IOM) is de uitvoerende partner die de reis van de hervestigers helpt organiseren.

Bij aankomst in België staat Fedasil in voor de eerste opvang (in principe vier tot zes weken) van de vluchtelingen, in de collectieve opvangcentra in Pondrôme en Sint-Truiden, waar ook asielzoekers verblijven voor de duur van hun asielprocedure. Tijdens die eerste weken krijgen de vluchtelingen nogmaals (uitgebreidere) informatie over het leven in België, alsook taallessen Frans of Nederlands. Daarna begeleiden lokale OCMW's – op vrijwillige basis – samen met de NGO's Caritas International en Convivial, de vluchtelingen bij hun verhuis naar individuele woningen in verschillende steden en gemeenten, alsook bij het volledige inburgerings- en integratieproces. Daar waar OCMW's vooral instaan voor de goede huisvesting en administratieve opvolging van de hervestigers, verlenen NGO's extra psychosociale ondersteuning met behulp van sociale begeleiders die kennis hebben van de moedertaal van de hervestigers. Gezien het gaat om families die vaak jarenlang in een vluchtelingenkamp hebben gewoond, is de nood aan specifieke hulp bij schijnbaar eenvoudige dagdagelijkse activiteiten kenmerkend. Er bestaat geen speciaal integratietraject voor hervestigde vluchtelingen. Zij hebben toegang tot de gewone inburgerings- en integratieprogramma's voor andere vluchtelingen, migranten en nieuwkomers.

Het is duidelijk dat een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties en organisaties van cruciaal belang is. Elke betrokken actor heeft zijn specifieke, onmisbare rol in het hervestigingsproces.

7. Conclusie

Zowel op Belgisch niveau als op het niveau van de Europese Unie en de Verenigde Naties, werden de voorbije jaren waardevolle stappen vooruit gezet om actiever, meer gestructureerd en efficiënter werk te maken van de hervestiging van vluchtelingen. Op politiek niveau worden verhoogde engagementen uitgesproken, op financieel niveau wordt extra steun voorzien en op het niveau van de uitvoering van hervestigingsprojecten wordt steeds meer aandacht besteed aan een gecoördineerde aanpak waarbij samenwerking tussen de verschillende betrokken partners, van internationale organisaties tot lokale overheidsinstanties, centraal staat. Steeds meer onderzoeksprojecten, informatie-uitwisselingsnetwerken en overlegfora worden uit de grond gestampt op zowel Belgisch als internationaal niveau. Een voorbeeld daarvan zijn de *Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR)*, een jaarlijkse bijeenkomst sinds 1995 van overheden, NGO's en UNHCR, rond hervestiging.²⁸ Deze bijeenkomst heeft tot doel een sterkere

²⁸ Zie <http://www.unhcr.org/pages/4a2cd39e6.html>.

samenwerking te bekomen tussen de drie partijen, via open dialoog en uitwisseling, om uiteindelijk wereldwijd méér en betere hervestigingsoperaties te realiseren. Want ondanks de recente stappen vooruit, kunnen we niet anders dan vaststellen dat de ontwikkelde landen, en dan voornamelijk de EU-lidstaten, bijzonder weinig inspanningen leveren op het vlak van hervestiging wanneer we het cijfermateriaal vergelijken over het aantal vluchtelingen dat enerzijds wordt opgevangen in buurlanden van de herkomstlanden en anderzijds wordt hervestigd naar Europa.

Méér en betere hervestiging is dus mogelijk en nodig, zowel ter bescherming van de vluchtelingen die zich bij gebrek aan duurzame oplossing in uitzichtloze situaties bevinden in hun eerste opvangland, als uit solidariteit met deze eerste opvanglanden die zelf vaak kampen met moeilijke socio-economische omstandigheden. Méér en betere hervestiging kan evenwel onder geen enkele voowaarde als rechtvaardiging worden aangewend voor een restrictiever asielbeleid ten opzichte van diegenen die de vaak levensgevaarlijke tocht hebben gewaagd naar Europa en aan onze grenzen om bescherming vragen.

GOED OM WETEN

A. De asielinstanties zijn verplicht om de documenten voorgelegd door de asielzoeker grondig te onderzoeken

Mathieu Beys

Verskillende recente arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) zouden de manier waarop het CGVS en de RVV de documenten onderzoeken die door de asielzoeker worden voorgelegd, fundamenteel in vraag kunnen stellen. Meer bepaald wanneer het gaat om medische attesten is dit het geval. Hieronder vatten we de belangrijkste elementen samen die van nut zijn voor advocaten en sociaal werkers die asielzoekers begeleiden en ondersteunen.

Men moet rekening houden met medische attesten zelfs indien het asielverhaal niet helemaal geloofwaardig is

In twee zaken is het Hof van mening dat de asielinstanties de medische attesten grondig moeten onderzoeken die de mogelijke effecten van foltering beschrijven, zelfs indien het verhaal van de asielzoeker weinig of niet geloofwaardig is over de oorzaken en de omstandigheden van de slechte behandelingen.

- 1) Een Tsjetjeense asielzoeker verklaarde gefolterd geweest te zijn wegens zijn activiteiten als journalist, waarbij hij dorpelingen ondervroeg over een moordpartij door de Russische autoriteiten. Hij legde een medisch attest voor. De asielinstanties beschouwden zijn profiel als journalist ongeloofwaardig en oordeelden dat hij niet kon uitleggen door wie hij gefolterd was geweest en waarom. Zonder het bestaan van de foltering zelf te ontkennen, en zonder de mogelijke oorzaken van de littekens te onderzoeken, wezen de Zweedse autoriteiten de aanvraag af. Het EHRM stelt eveneens dat zijn journalistieke activiteiten niet werden bewezen, maar anderzijds dat de recente en over zijn hele lichaam zichtbare littekens, vastgesteld door het medisch attest, zouden kunnen overeenkomen met zijn verklaringen over de aard en de datum van de folteringsdaden. Zelfs indien het eenvoudige feit Tsjetsjeen te zijn niet volstaat om te besluiten tot een risico op slechte behandeling bij terugkeer, staat dergelijk risico in dit geval vast omwille van een samenloop van verschillende elementen: de frequente aanhoudingen van Tsjetsjeense migranten bij hun terugkeer naar Rusland, de aanwezigheid van recente littekens die zouden kunnen worden ontdekt worden bij een fouillering door de Russische grenspolitie en hen zou kunnen doen denken aan een deelname aan de oorlog aan de zijde

van de rebellen, en de algemene veiligheidssituatie in Tsjetsjenië (EHRM, [I. t. Zweden](#), 5 september 2013, § 61-69).

- 2) Een Sri Lankaanse asielzoeker van Tamil-origine verklaarde gefolterd geweest te zijn door de autoriteiten omdat hij de separatistische Tamil-beweging (LTTE) financieel had gesteund. Een medisch attest opgesteld door een Franse arts van het gesloten centrum aan de luchthaven beschreef op precieze wijze veertien “brandwonden van enkele weken geleden”. De asielinstanties waren van mening dat het verhaal over de financiële steun en omstandigheden van zijn opsluiting in Sri Lanka ongeloofwaardig was, en wezen zijn asielaanvraag af op basis van het argument dat het medisch attest de link tussen de littekens en de oorzaken gegeven door de asielzoeker niet kon bewijzen. Het EHRM stelt dat, zelfs indien het verhaal weinig duidelijk is, het medisch attest een “bijzonder belangrijk document van het dossier” is en dat “de aard, ernst en recente karakter van de verwondingen een sterk vermoeden creëren” van slechte behandelingen aangedaan aan de asielzoeker in zijn herkomstland. Zelfs indien het loutere feit Tamil te zijn niet voldoende is om een risico op foltering te bewijzen, is dit risico aangetoond in dit geval omdat de Franse asielinstanties geen andere verklaring hebben kunnen geven dan folteringsdaden ondergaan door de verzoeker. (EHRM, [R.J. t. France](#), 19 september 2013, § 38-43).

Men moet de documenten grondig analyseren zelfs indien de asielzoeker fraude heeft gepleegd

Het feit dat een asielzoeker voorheen fraude heeft gepleegd laat de asielinstanties niet toe de grondige analyse te verwaarlozen van documenten die het risico op mensonterende behandeling bij terugkeer kunnen bewijzen. Bijvoorbeeld: men kan niet besluiten dat een bevel tot medebrenging vals is alleen omdat deze niet te zien is in de internationale databanken van de politie. Men kan de authenticiteit van dergelijk document niet in vraag stellen louter omdat voorheen fraude werd gepleegd, bijvoorbeeld wanneer de asielzoeker een asielaanvraag indiende onder een valse naam (EHRM, [Mo.M. t. Frankrijk](#), 18 april 2013, § 41).

Men moet de documenten grondig analyseren zelfs indien de asielzoeker deze vroeger had kunnen voorleggen

Het feit dat een asielzoeker reeds twee asielaanvragen heeft ingediend in twee verschillende Europese staten en twee jaar gewacht heeft op het grondgebied voor hij een derde aanvraag doet, laat niet toe dat de bewijzen die hij voorlegt niet onderzocht worden. Indien de instanties de authenticiteit van de voorgelegde documenten in twijfel trekken (bijvoorbeeld oproepingen vanwege een rechtbank), moeten deze steeds verklaren waarom de documenten niet als authentiek worden beschouwd. Het verplichte respect voor de vertrouwelijkheid van de asielaanvraag laat hen niet toe om een onderzoek daarover te negeren. Bijvoorbeeld, indien een vroeger lid van de Iraanse repressieve dienst een gedetailleerd verhaal aflevert over zijn vroegere functies en over de redenen waarom hij zijn job heeft opgegeven, en hij oproepingen van een

Iranese rechtbank voorlegt, kunnen de instanties zijn aanvraag niet weigeren door louter de authenticiteit van de oproepingen in vraag te stellen. Zelfs indien het loutere feit teruggestuurd te worden naar Iran geen risico inhoudt op slechte behandelingen, was het EHRM van oordeel dat dit risico bestond in dit specifieke geval omwille van het geheel van omstandigheden, waaronder de risico's van aanhouding bij aankomst aan de luchthaven met een laissez-passer uitgevaardigd in Frankrijk, en zijn vroeger lidmaatschap van de Bassidji-militie met dewelke hij heeft gebroken (EHRM, [K.K. t. Frankrijk](#), 10 oktober 2013, § 50-54).

Wie moet het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen in geval van terugkeer bewijzen ?

Volgens het EHRM is het eerst aan de asielzoeker om een gedetailleerd en geloofwaardig verhaal en alle bewijzen voor te leggen. De asielinstanties moeten dit verhaal en de documenten bekijken tegen de objectieve achtergrond van de situatie in het land van herkomst en de authenticiteit van de voorgelegde documenten indien nodig onderzoeken. Indien de instanties goede redenen hebben om aan de echtheid van de verklaringen van de asielzoeker te twijfelen, moet de asielzoeker een voldoende verklaring geven voor de tegenstrijdigheden in zijn verhaal. De instanties moeten rekening houden met de kwetsbaarheid van de asielzoekers en hen het voordeel van de twijfel verlenen wanneer het gaat om de geloofwaardigheid van hun verklaringen en voorgelegde documenten. Dit geldt in het bijzonder voor slachtoffers van foltering: van hen kan geen volledig coherent en gedetailleerd verhaal worden verwacht over de traumatiserende feiten die zij hebben ondergaan (EHRM, [I. t. Zweden](#), 5 september 2013, § 61). Indien twijfels blijven bestaan nadat de asielzoeker coherente verklaringen of documenten heeft naar voren gebracht, is het aan de asielinstanties om de twijfels te ontkrachten (EHRM, [N. A. t. Verenigd Koninkrijk](#), 17 juli 2008, § 111 ; EHRM, [R.J. t. Frankrijk](#), 19 september 2013, § 36), in het bijzonder door zelf de authenticiteit van de documenten te verifiëren, of eventueel via een medische expertise (EHRM, [R.C.t. Zweden](#), 9 maart 2010, § 50-53).

Enkele huidige praktijken van het CGVS en de RVV die niet voldoen aan de vereisten van het EHRM

Het gebeurt dat het CGVS, soms gevolgd door de RVV, beslist dat bepaalde documenten enkel moeten worden onderzocht indien deze een geloofwaardig asielverhaal ondersteunen, en een asielaanvraag afwijst zonder documenten te onderzoeken die mogelijks beslissend zijn bij het onderzoek naar het risico op foltering bij terugkeer. België werd om die reden reeds veroordeeld door het Europees Hof (EHRM, [Singh t. België](#), 2 oktober 2012, § 100-105). De Europese rechtspraak bevestigt dat bepaalde documenten belangrijk zijn op zich, zelfs indien het verhaal ongeloofwaardig is op bepaalde punten. Bijgevolg laten tegenstrijdigheden, leemtes of incoherenties in het asielverhaal de asielinstanties niet toe na te laten bepaalde belangrijke documenten, zoals medische attesten en gerechtelijke documenten, te analyseren.

Het gebeurt eveneens dat asielzoekers die medische attesten voorleggen die mogelijke gevolgen van foltering beschrijven, geen bescherming krijgen op basis van de reden dat het medisch attest niet bewijst dat de fysieke sporen werden veroorzaakt door de gebeurtenissen beschreven door de asielzoeker (wat, uiteraard, onmogelijk is voor de arts om met zekerheid te stellen). Om een nieuwe veroordeling van België door het Europees Hof te vermijden, zou het CGVS, voor ze een beslissing neemt, elke twijfel over de oorzaken van de verwondingen moeten wegnemen, eventueel via een nieuwe medische expertise (EHRM, [R.C. t. Zweden](#), 9 maart 2010, § 50-53).

Het belang van het opstellen van gedetailleerde medische attesten die de verenigbaarheid aantonen van de fysieke vaststellingen en de verklaringen van de asielzoeker

Opdat de asielinstanties meer rekening zouden houden met de gevolgen van foltering, kunnen advocaten, sociaal werkers en verzorgend personeel, elk binnen hun domein, de volgende stappen ondernemen:

- 1) De asielzoeker zo snel mogelijk ondervragen over mogelijke sporen van foltering vooraleer hem naar een arts door te verwijzen (het is belangrijk zo vroeg mogelijk de datum van de verwondingen bij benadering te kunnen vaststellen zoals de zaak van de Sri Lankaanse asielzoeker aantoont EHRM, [R.J. t. France](#), 19 september 2013, §10 en § 38-43).
- 2) De persoon eventueel in contact brengen met een gespecialiseerde dienst (bijvoorbeeld [SSM Ulysse](#), [ASBL Constats](#), [ASBL exil](#), [clinique de l'exil](#)...).
- 3) De arts vragen de tijd te nemen om op zeer gedetailleerde wijze alle fysieke sporen te beschrijven, maar ook te luisteren naar de uitgelegde oorzaken door de persoon om in zijn of haar attest te kunnen verklaren of de naar voor gebrachte oorzaken en de vastgestelde verwondingen verenigbaar zijn (de arts kan richtlijnen en een model van medisch attest vinden in het [Protocol van Istanbul](#), *Handboek over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf*, goedgekeurd door de toenmalige VN-Commissie voor de Mensenrechten, § 163-233 en bijlage IV, en de [Guide pratique du Procotole d'Istanbul à l'attention des médecins](#) : *L'examen Médical Physique des Victimes de Torture Présumées*, IRCT, 2008; ook in het Engels www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf en http://www.irct.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fpublishations%2fmedical_en_web_red.pdf).
- 4) De medische en eventueel psychologische bewijzen verzamelen en voorleggen aan de asielinstanties, en hen vragen de principes van de Europese rechtspraak hierboven te eerbiedigen.
- 5) In geval van een weigering vanwege het CGVS die geen rekening houdt met deze principes, de bedoelde rechtspraak inroepen bij een beroep bij de RVV om de

hervorming, zoniet de vernietiging, te bekomen van de negatieve beslissing van het CGVS.

- 6) In geval van een weigering vanwege de RVV, een cassatieberoep indienen bij de Raad van State (een mogelijk middel is de schending van artikelen 3 en 13 van het EVRM).
- 7) Indien de risico's op slechte behandelingen bij terugkeer ernstig zijn, een beroep indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en eventueel een verzoek tot voorlopige maatregelen indienen om België te verbieden de persoon uit te wijzen tot de uitspraak (zie de informatie voor de verzoekers op de [website van het EHRM](#)).

Om verder te gaan:

Artikel 4 van de [Richtlijn 2011/95/UE van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011](#) inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

Marion Tissier-Raffin, « [La force probante des certificats médicaux dans l'appréciation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 23 oktober 2013.

Matthieu Lys, « [L'absence de crédibilité d'un demandeur d'asile ne peut occulter la prise en compte cumulée d'un certificat médical et de facteurs relatifs à la situation sécuritaire générale d'un pays dans l'évaluation du risque de mauvais traitements en cas de retour](#) », [Newsletter EDEM](#), september 2013.

Sylvie Sarolea, « [Le renvoi d'un demandeur d'asile sri lankais portant des cicatrices compatibles avec la torture relatée entraîne une violation de l'article 3. Note sous Cour EDH, 19 septembre 2013, R.J. c. France, Req. n°10466/11](#) », [Newsletter EDEM](#), september 2013.

Luc Leboeuf, « Les documents officiels produits par un demandeur d'asile ne peuvent être hâtivement considérés comme non authentiques », [Newsletter EDEM](#), april 2013.

GOED OM WETEN

B. Praktische tips m.b.t. de vragenlijst van DVZ in de asielprocedure

Mathieu Beys

Na de indiening van een asielaanvraag bij de Dienst vreemdelingenzaken (DVZ) wordt een korte vragenlijst ingevuld met o.m. de identiteit van de asielzoeker, het reistraject en beknopte inhoudelijke vragen (aanhoudingen, lidmaatschap van een beweging, vrees in geval van terugkeer...). Het is bijzonder belangrijk op alle vragen correcte antwoorden te geven en de vragenlijst nauwkeurig in te vullen. Als de asielzoeker tijdens dat eerste interview een belangrijk element niet vermeldt (of als dat element niet in de vragenlijst wordt genoteerd), kan het Commissariaat generaal voor de vluchtelingen en staatlozen (CGVS) de omissie gebruiken als grond (onder andere) voor een negatieve beslissing. Discrepancies tussen verschillende interviews (bij DVZ en bij het CGVS) kunnen ook tot een weigering van bescherming leiden. Gedurende het interview door het CGVS, kan de advocaat (en eventueel een vertrouwenspersoon) aanwezig zijn en nota's nemen die eventueel bij de Raad voor vreemdelingenbetwistingen gebruikt kunnen worden bv. om kritieken over de onpartijdigheid, menselijkheid en nauwkeurigheid van de verhoorder te staven (zie bv. CCE n° 86.531 van 30 augustus 2002). Een dergelijke controle bestaat niet bij DVZ: asielzoekers worden zonder advocaat en zonder vertrouwenspersoon (maar wel met een tolk indien nodig) verhoord.

Tot 31 augustus 2013 kon de asielzoeker een blanco vragenlijst krijgen om het met de hulp van zijn advocaat of maatschappelijk werker rustig in te vullen. Als de vragenlijst bij DVZ ingevuld was, kreeg de asielzoeker altijd een kopie daarvan. Dat document kon van groot belang zijn voor de advocaat en de begeleiders van de asielzoekers om een vluchtverhaalanalyse met de asielzoeker te doen en om het interview bij het CGVS voor te bereiden.

Sinds 2 september 2013 mogen asielzoekers geen blanco vragenlijst meer krijgen om deze zelf in te vullen. De vragenlijst wordt enkel door de verhoorder van DVZ ingevuld. Bovendien krijgen asielzoekers niet systematisch een kopie van de ingevulde vragenlijst na hun interview bij DVZ. Dit belemmert het werk van advocaten en maatschappelijk werkers die hun cliënten zorgvuldig willen voorbereiden, wat nog belangrijker is bij kwetsbare profielen of bij opgesloten asielzoekers aan de grens.

Deze situatie doet 2 opmerkingen rijzen t.a.v. advocaten en maatschappelijk werkers die asielzoekers begeleiden en verdedigen.

Asielzoekers mogen altijd de ingevulde vragenlijst bij DVZ NIET ondertekenen

Asielzoekers hebben de plicht om op de vragen van DVZ te antwoorden (DVZ kan hen zelfs opsluiten indien ze weigeren). Maar ze hebben altijd het recht om de vragenlijst niet te ondertekenen. In dit geval worden de weigering en de redenen genoteerd door de ambtenaar van DVZ (dit is uitdrukkelijk voorzien door art. 51/10 van de vreemdelingenwet en art. 17 van het KB van 11 juli 2003). Er mag geen sanctie genomen worden als een asielzoeker de vragenlijst niet ondertekent. Tenzij de asielzoeker de proceduretaal perfect beheerst en tenzij de inhoud van de vragenlijst zijn verklaringen 100 % weerspiegelt, wordt het dus aangeraden om de vragenlijst niet te ondertekenen. Dat zal het CGVS niet verbieden om omissies of tegenstrijdigheden te gebruiken maar maakt de betwisting van de inhoud ervan mogelijk. Advocaten en maatschappelijk werkers die asielzoekers kunnen zien voordat ze een asielaanvraag indienen kunnen hen dit best herhalen. Een document ondertekenen dat je helemaal niet begrijpt is altijd af te raden (niet enkel in het kader van een asielprocedure), zeker als je ondertekening zware gevolgen met zich kan meebrengen.

Asielzoekers kunnen altijd een kopie vragen van de vragenlijst per fax naar DVZ of CGVS

De plicht om een kopie van de vragenlijst aan de asielzoeker (of zijn raadsman) te bezorgen blijft bestaan op basis van het principe van de openbaarheid van het bestuur.

Asielzoekers kunnen dus altijd een kopie van de ingevulde vragenlijst na het interview aan DVZ vragen. Maar als DVZ niet onmiddellijk een kopie geeft, kan de asielzoeker (of zijn raadsman) een schriftelijke aanvraag indienen, zowel bij DVZ (die de vragenlijst ingevuld heeft) als bij het CGVS (dat de vragenlijst van DVZ gekregen heeft). Een bestuursdocument is “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt” (zie art. 1 van de wet van 11 april 1994 hieronder). De administratie moet binnen de 30 dagen (kalenderdagen) een antwoord geven. Als het antwoord negatief is (of als de administratie niet reageert), kan men een “verzoek tot heroverweging” indienen (gewone brief of fax) naar dezelfde administratie en, tegelijk een advies aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten vragen. Het advies wordt in principe binnen de 30 dagen uitgebracht.

Rekening houdend met de voorziene termijnen, zal je misschien niet altijd een antwoord of een kopie van de vragenlijst krijgen vóór het interview van het CGVS als de oproeping snel komt. De wet betreffende de openbaarheid van bestuur biedt dus geen vergelijkbare bescherming als het vorige regime van systematische aflevering van een kopie na het interview bij DVZ.

Extra: Model van aanvraag kopie vragenlijst per fax gericht aan DVZ of CGVS

Commissariaat-Generaal voor de
Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS)
Fax :02 205 50 33

Dienst Vreemdelingenzaken
Directie Asiel
Fax : 02 274 66 70

..... , (datum)

Meneer de Commissaris-Generaal,
Mevrouw, Meneer,

Betreft: verzoek tot kopie van de vragenlijst ingevuld tijdens een interview bij de Dienst Vreemdelingenzaken

N° DVZ :

Om mijn verhoor bij het CGVS op een degelijke wijze te kunnen voorbereiden, wens ik een kopie te ontvangen van de vragenlijst die opgesteld en ingevuld werd tijdens mijn verhoor bij de Dienst Vreemdelingenzaken, op basis van het recht op administratieve transparantie in het bijzonder neergelegd door artikel 32 van de Grondwet en artikel 41 al. 2 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Ik wens bij voorkeur een gratis kopie te ontvangen van dit document per elektronische post op het volgende adres:, in overeenkomst met artikel 7 van het Koninklijk Besluit van 17 augustus 2007, dat het vereiste retributiebedrag vastlegt voor de ontvangst van een kopie van een administratief document of van een document dat milieu-informatie bevat.

Dit document heb ik nodig om de voortgang van de procedure zo goed mogelijk voor te bereiden. Ik dank u op voorhand voor uw aandacht en voor de opvolging van mijn verzoek.

Het huidige verzoek is gebaseerd op artikel 4 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

In afwachting van een spoedig antwoord van uw kant, verblijf ik,

Hoogachtend,

Naam, voornaam en handtekening van de asielzoeker

.....

Eventueel: gegevens van de sociaal assistent of advocaat