

60 JAAR VLUCHTELINGENVERDRAG

AANBEVELINGEN NAAR AANLEIDING VAN EEN ANALYSE VAN DE BELGISCHE PRAKTIJK
EN HET INTERNATIONALE EN EUROPESE KADER

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Els Keytsman
Vluchtelingenwerk Vlaanderen
Gaucheretstraat 164
1030 Brussel

Redactie

Jessica Blommaert en Claudia Bonamini

Supervisie

Kathelijne Houben en Charlotte van der Haert

Met dank aan

Jennifer Addae, Rein Anthonissen, Jessica Blommaert, Claudia Bonamini, Hanne De Valck, Malou Gay, Chloé Hublet An Maes, Sakhi Mir-Baz, Laurence Vanpaeschen, Femke Vogelaar en Ruben Wissing

Een ontwerp van

Els Sallets

Een vertaling van

Gonnie Put

Uitgavedatum

Juni 2012

Cette publication est aussi disponible en français.

Met de steun van de Fédération Wallonie-
Bruxelles, het Europees Vluchtelingen-
fonds en de Vlaamse Gemeenschap.



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Met steun van de
Vlaamse overheid



Deze publicatie kan u ook downloaden op de websites van
Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ciré en BCHV:
www.vluchtelingenwerk.be; www.cire.be en www.cbar-bchv.be.

Dit rapport is ontstaan naar aanleiding van de zestigste verjaardag van het Vluchtelingenverdrag in 2011. Deze verjaardag is een uitgelezen moment om voor u de evolutie van de vluchtelingendefinitie in het Belgische recht te onderzoeken. In deze analyse bestuderen we de verscheidene onderdelen van die verdragsdefinitie. Daarnaast onderzoeken we welke invloed de Kwalificatierichtlijn heeft op het Belgische recht. Hierbij maken we voor u de balans op van de positieve en negatieve elementen van die richtlijn, in verhouding tot het internationale vluchtelingenrecht. Verder onderstrepen we de sterke en zwakke punten van de Belgische asielprocedure.

Onze analyse is gestoffeerd met veel praktijkvoorbeelden. Zo hopen we van deze studie ook een handig werkinstrument te maken voor mensen die zich inzetten voor de bescherming van vluchtelingen.

Deze tekst is de samenvatting van de uitgebreide studie. We focussen hier op de hiaten in de wetgeving en de praktijk van de asielinstanties. Op basis hiervan formuleren we concrete aanbevelingen om deze problemen op te lossen. De aanbevelingen richten we naar de asielinstanties en beleidsmakers.

We onderzochten in deze studie enkel de toepassing van het Vluchtelingenverdrag in België en gingen niet in op de eigenlijke asielprocedures.

Het volledige rapport is beschikbaar op de website van Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ciré en Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV): www.vluchtelingenwerk.be; www.cire.be en www.cbar-bchv.be.

1. Evolutie van de definitie van de vijf vervolgingsgronden

Artikel 48/3 Vreemdelingenwet:

(...) § 4. Bij de beoordeling van de gronden van vervolging moet rekening worden gehouden met volgende elementen:

- a. het begrip “**ras**” omvat onder meer de aspecten huidskleur, afkomst of het behoren tot een bepaalde etnische groep;
- b. het begrip “**godsdienst**” omvat onder meer theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen, het deelnemen aan of het zich onthouden van formele erediensten in de particuliere of openbare sfeer, hetzij alleen of in gemeenschap met anderen, andere religieuze activiteiten of uitingen, dan wel vormen van persoonlijk of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging zijn gebaseerd of daardoor worden bepaald;
- c. het begrip “**nationaliteit**” is niet beperkt tot staatsburgerschap of het ontbreken daarvan, maar omvat onder meer ook het behoren tot een groep die wordt bepaald door zijn culturele, etnische of linguïstische identiteit, door een gemeenschappelijke geografische of politieke oorsprong of door verwantschap met de bevolking van een andere staat;
- d. een groep moet worden geacht een specifieke **sociale groep** te vormen als onder meer:
 - leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven, en
 - de groep in het betrokken land een eigen identiteit heeft omdat zij in haar directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd;
- e. het begrip “**politieke overtuiging**” houdt onder meer in dat de betrokkene een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aanpak die verband houdt met de in artikel 48/5 genoemde actoren van vervolging en hun beleid of methoden, ongeacht of de verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden’.

De Kwalificatierichtlijn heeft ervoor gezorgd dat de vijf vervolgingsgronden (ras, godsdienst, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep en politieke overtuiging) uit het Vluchtelingenverdrag een definitie kregen in de Belgische Vreemdelingenwet van 1980. Zulke definities komen de rechtszekerheid ongetwijfeld ten goede. Toch paste de Belgische rechtspraak deze ruime definities al eerder toe. Bijgevolg heeft de richtlijn op dat vlak geen echte invloed gehad op het Belgische recht. Belangrijk is wel dat de definities van de Belgische wetgever ruimer zijn dan die van de richtlijn door telkens bij de voorbeelden van vervolgingsgronden de woorden ‘met name’ te vervangen door ‘onder andere’. Hiermee onderstreept de Belgische wetgever het illustratieve karakter van de wettelijke opsomming. Deze opsomming is dus niet volledig en kan met andere voorbeelden aangevuld worden.

Een voorbeeld van ruime benadering door de Belgische wetgever is de definitie van ‘sociale groep’. Volgens de Kwalificatierichtlijn moet de verzoeker aan beide elementen van de definitie voldoen. Zo is hij pas lid van een sociale groep als hij met die groep een aangeboren kenmerk deelt of gemeenschappelijke wortels heeft. Daarnaast moet deze groep een identiteit hebben die verschillend is van de identiteit van zijn omgeving. Zo kunnen vrouwen en homoseksuelen deel uitmaken van een bepaalde sociale groep. De Belgische wetgever heeft deze strenge benadering versoepeld door de woorden ‘onder andere’ voor de twee voorwaarden te schrijven. Uit de rechtspraak blijkt dat de asielinstanties nog voor de omzetting van de Kwalificatierichtlijn deze versoepelde benadering toepasten en dat ook na de omzetting bleven doen.

Toch zijn er ook zwaktes bij de interpretatie van situaties rond één van de vijf vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag. Zo weigerden de asielinstanties in bepaalde gevallen internationale bescherming omdat de asielaanvragers de reden waarom ze vervolgd werden, voor hun eigen autoriteiten, geheim konden houden. De ‘religieuze bekering’ is hiervan het beste voorbeeld. Als de asielaanvragers hun nieuwe geloof op een discrete manier konden belijden, weigerden de asielinstanties hen als vluchteling te erkennen omdat er zogezegd geen risico op vervolging was. Dit soort beslissingen eist van de asielaanvragers dat ze het motief waarvoor ze vreesden vervolgd te worden, geheim houden. Ze moeten dus in het geheim hun godsdienst belijden. Dat is in strijd met de geest van het Vluchtelingenverdrag.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- Ook in de toekomst die brede en evoluerende appreciatie van de verschillende vervolgingsmotieven behouden.
- De internationale bescherming niet enkel weigeren omdat de verzoekers het vervolgingsmotief in hun dagelijkse leven verborgen kunnen houden (seksuele geaardheid, godsdienst,...).

DE ACTOREN VAN VERVOLGING

Artikel 48/5 Vreemdelingenwet:

‘Vervolging in de zin van artikel 48/3 of ernstige schade in de zin van artikel 48/4 kan uitgaan van of veroorzaakt worden door:

- a. de Staat;*
- b. partijen of organisaties die de Staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;*
- c. niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld in a. en b., inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in § 2 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade’.*

Op de invulling van het begrip ‘actoren van vervolging’ heeft de Kwalificatierichtlijn een positief effect gehad. Want de richtlijn erkent ook daders die niet tot de staat behoren als vervolgers. Deze interpretatie werd overgenomen door meerdere lidstaten waaronder België. Ook hier was de invloed van de Kwalificatierichtlijn op de Belgische rechtspraak niet bepalend. Die paste deze progressieve interpretatie al toe. Wel kreeg deze benadering nu wettelijke erkenning met een grotere rechtszekerheid tot gevolg.

Toch heeft het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) in bepaalde gevallen geprobeerd om een vervolger die niet tot de staat behoorde, niet te erkennen (bijvoorbeeld milities, clans, criminele netwerken, lokale of familiale gemeenschappen). Zowel voor als na de omzetting van de richtlijn en ondanks systematische vernietiging van deze beslissingen in beroep.

AANBEVELINGEN VOOR HET COMMISSARIAAT-GENERAAL VOOR DE VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN

- Niet langer verzoeken tot bescherming verwerpen omdat de vrees voor vervolging of de ernstige schade veroorzaakt is door een vervolger die niet tot de staat behoort.

DE ACTOREN VAN BESCHERMING

Artikel 48/5 Vreemdelingenwet :

‘(...) § 2. Bescherming kan worden geboden door:

- a. de Staat, of*
- b. partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de Staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen.*

Bescherming, in de zin van de artikelen 48/3 en 48/4 wordt in het algemeen geboden wanneer de bedoelde actoren omschreven in het eerste lid redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade treffen, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, en wanneer de verzoeker toegang tot een dergelijke bescherming heeft.

Bij het beoordelen of een internationale organisatie een Staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheerst en bescherming verleent, in de zin van de artikelen 48/3 en 48/4, wordt onder meer rekening gehouden met de richtsnoeren die worden gegeven in toepasselijke Europese regelgeving’.

De Kwalificatierichtlijn heeft wel degelijk invloed gehad op de definitie van **actoren van bescherming**. Behalve de autoriteiten van een land, breidde ze de lijst van beschermers uit met ‘partijen of organisaties, met inbegrip van de internationale organisaties, die de staat of een belangrijk deel ervan controleren.’ Heel wat beslissingen van de Nederlandstalige kamer van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) gebruikten deze nieuwe mogelijkheid. Bovendien beschouwden deze beslissingen de lijst van beschermers als exemplarisch. Zo weigerden ze in bepaalde gevallen bescherming te verlenen omdat in het land dat de aanvrager ontvlucht was, niet-gouvernementele organisaties aanwezig waren. Deze organisaties zouden

hem kunnen beschermen. Dit soort beslissingen is in strijd met de meerderheidsrechtspraak van de Raad.

Dankzij de Kwalificatierichtlijn werd in de Belgische wet wel een definitie voor ‘actor van bescherming’ opgenomen. De Belgische wetgever hernam de definitie van de Kwalificatierichtlijn, hoewel die dubbelzinnig was. De richtlijn stelde namelijk dat er sprake was van bescherming zodra de staat ‘redelijke maatregelen neemt’ om het slachtoffer te beschermen, zonder te verduidelijken dat de bescherming ook ‘effectief’ en ‘duurzaam’ moest zijn. Maar de Belgische rechtspraak oordeelde wel geregeld dat de bescherming ook effectief moest zijn. In bepaalde geïsoleerde beslissingen volstonden toch de ‘redelijke maatregelen’. Dat legde een zwaardere bewijslast bij de asielaanvrager. Want die moest aantonen dat de redelijke maatregelen, ingeroepen door het Commissariaat-generaal, in werkelijkheid geen effectieve en duurzame bescherming boden. Intussen bepaalt artikel 7 (2) van de hervormde Kwalificatierichtlijn uitdrukkelijk dat de bescherming effectief en duurzaam moet zijn om te kunnen beslissen dat internationale bescherming niet nodig is.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- Niet aanvaarden dat andere instanties dan de staat bescherming kunnen waarborgen. Alleen de staat is verantwoordelijk in het internationaal recht.
- In ieder geval beschermers die niet tot de staat behoren hoogstens in strikte zin erkennen. Dat wil zeggen alleen als deze beschermers een rol vervullen die gelijk is aan die van de staat.

AANBEVELINGEN AAN DE BELEIDSMAKERS (PARLEMENTSLEDEN, REGERINGSLEDEN)

- In de wettelijke lijst van potentiële beschermers de verwijzing naar ‘partijen of organisaties met inbegrip van de internationale organisaties die de staat of een belangrijk deel van zijn grondgebied controleren’ schrappen.
- In de wet bevestigen en verduidelijken dat de lijst van beschermers uitputtend is. Dat wordt trouwens ook expliciet voorzien in de hervormde Kwalificatierichtlijn.
- In de wet bevestigen en opnemen dat de redelijke beschermingsmaatregelen moeten resulteren in effectieve en duurzame bescherming. Ook dat wordt uitdrukkelijk voorzien in de hervormde Kwalificatierichtlijn.

DE DADEN VAN VERVOLGING

Artikel 48/3 Vreemdelingenwet

(...) § 2. Daden van vervolging in de zin van artikel 1A van het Verdrag van Genève moeten:

- a. ofwel zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een schending vormen van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15.2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- b. ofwel een samenstel zijn van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die voldoende ernstig zijn om iemand op een soortgelijke wijze te treffen als omschreven in punt a.

De hierboven genoemde daden van vervolging kunnen onder meer de vorm aannemen van:

- a. daden van lichamelijk of geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld;
- b. wettelijke, administratieve, politieke en/of gerechtelijke maatregelen die op zichzelf discriminerend zijn of op discriminerende wijze worden uitgevoerd;
- c. onevenredige of discriminerende vervolging of bestraffing;
- d. ontneming van de toegang tot rechtsmiddelen, waardoor een onevenredig zware of discriminerende straf wordt opgelegd;
- e. vervolging of bestraffing wegens de weigering militaire dienst te vervullen, in het bijzonder tijdens een conflict wanneer het vervullen van militaire dienst strafbare feiten of handelingen inhoudt die onder de uitsluitingsgronden van artikel 55/2, § 1, vallen;
- f. daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard.

§ 3. Er moet een verband zijn tussen de daden van vervolging en de gronden van vervolging’.

Ook voor het begrip ‘daden van vervolging’ heeft de Kwalificatierichtlijn voor een definitie in de Belgische wet gezorgd. Deze definitie combineert een algemene en een empirische, exemplatieve benadering. De algemene benadering laat een voortdurende evolutie van de definitie toe. In de exemplatieve lijst bracht de Belgische wetgever een belangrijke nuance aan voor de vervolging van deserteurs en gewetensbezwaarden. Hij voegde voor de woorden ‘in geval van conflict’ ‘in het bijzonder’ toe en nam zo afstand van de restrictieve interpretatie van de Kwalificatierichtlijn. Want de richtlijn bepaalt

dat verzoekers als vluchteling kunnen erkend worden als ze hun dienstplicht weigeren te vervullen omdat ze daden moet stellen die vallen onder de uitsluitingsgronden van het Vluchtelingenverdrag. De Belgische wetgever staat nu ook toe dat verzoekers die om andere motieven de militaire dienstplicht weigeren, als vluchteling kunnen erkend worden. Dat is bijvoorbeeld zo bij gewetensbezwaarden.

Behalve meer rechtszekerheid, heeft de Kwalificatierichtlijn geen bepalende invloed gehad op het Belgische recht. Want de Belgische rechtspraak interpreteerde de vervolgingsdaden al voor de omzetting van de richtlijn op progressieve en evoluerende wijze. Zo erkende de rechtspraak verscheidene inbreuken op mensenrechten als vervolgingen (geweld, foltering, willekeurige opsluiting, genitale verminking, zware discriminatie). Dat deed ze ook bij een reeks handelingen die op zich geen vervolging zijn, maar die samen wel een gelijkaardig effect hebben. Toch mag de definitie van daden van vervolging niet beperkt worden tot zware inbreuken op een fundamenteel recht. Vervolgingsdaden worden best geëvalueerd door na te gaan of het leven van de asielaanvrager in het herkomstland ondraaglijk is geworden. Zo kan discriminatie een vervolging zijn als ze zware gevolgen heeft voor de verzoeker. Maar ook als de discriminatie bij de verzoekers een gevoel van angst en onzekerheid over hun lot veroorzaakt.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- **Deze progressieve en evoluerende benadering van vervolgingsdaden ook in de toekomst behouden.**
- **Erover waken dat de definitie van ‘daden van vervolging’ niet beperkt wordt tot ernstige schendingen van een fundamenteel recht. UNHCR stelt terecht dat de maatstaf om te bepalen of het om een vervolgingsdaad gaat is, na te gaan of het leven in het herkomstland ondraaglijk is geworden voor zij die om internationale bescherming vragen.**

HET INTERN VLUCHTALTERNATIEF

Artikel 48/5 Vreemdelingenwet:

(...) § 3. Er is geen behoefte aan bescherming indien er in een deel van het land van herkomst geen gegronde vrees bestaat voor vervolging of geen reëel risico op ernstige schade, en indien van de verzoeker redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij in dat deel van het land blijft.

Er wordt rekening gehouden met de algemene omstandigheden in het land en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen’.

Het is de verdienste van de Kwalificatierichtlijn om een wettelijke basis te geven aan het begrip ‘**intern vluchtalternatief**’. Dit concept is als zodanig niet opgenomen in het Vluchtelingenverdrag. Maar het al dan niet bestaan van een intern vluchtalternatief is een belangrijke vraag bij het bepalen van de nood aan internationale bescherming. Asielinstanties gaan ervan uit dat iemand die een veilig onderkomen kan vinden op een andere plaats in het eigen land van herkomst, geen nood heeft aan internationale bescherming. Want die heeft dan een alternatief in het herkomstland zelf. UNHCR heeft richtlijnen uitgewerkt met betrekking tot de toepassing van het begrip intern vluchtalternatief. Om te weten of er een intern vluchtalternatief bestaat moeten de asielinstanties nagaan of die andere plaats in het herkomstland praktisch en op een veilige manier bereikbaar is. Ook moet het zeker zijn dat de betrokkene daar effectief niet vervolgd zal worden. Daarnaast moet het redelijk zijn om te verwachten dat hij zich daar zal kunnen vestigen. Hiervoor moeten de instanties nagaan of de verzoeker daar een normaal leven kan leiden. De persoonlijke situatie en het profiel van de betrokkene – zoals leeftijd, geslacht, gezondheid, familiebanden en etnische of culturele banden zijn onder andere elementen waarmee onderzoekers rekening moet houden om te bepalen of een intern vluchtalternatief al dan niet bestaat.

Dit concept werd al systematisch toegepast in het Belgisch asielrecht voor de omzetting van de Kwalificatierichtlijn. Uit onze analyse blijkt dat de omzetting van de richtlijn geen invloed heeft gehad op de Belgische praktijk. Toch stellen we vast dat het Commissariaat-generaal in sommige gevallen verwacht dat de asielzoeker het gebrek aan een intern vluchtalternatief bewijst, terwijl het eigenlijk aan de asielinstanties is om te bewijzen dat er een vluchtalternatief voorhanden is. Ook worden de persoonlijke omstandigheden van de verzoekers niet altijd voldoende in rekening gebracht en wordt het concept ‘familiebanden’ soms te ruim geïnterpreteerd. Contacten hebben met familie in een

heel ander deel van het land waar de verzoeker al 20 jaar niet meer woont, betekent niet noodzakelijk een vluchtalternatief hebben.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIE

- De bewijslast inzake intern vluchtalternatief niet omdraaien. De taak om te bewijzen dat een intern vluchtalternatief bestaat, ligt bij de asielinstanties.
- Meer rekening houden met het persoonlijk profiel van de verzoeker bij het onderzoek naar een mogelijk intern vluchtalternatief.
- Voorzichtig zijn in het ruim toepassen van het concept ‘familiebanden’ in het onderzoek naar het bestaan van een intern vluchtalternatief. Het hebben van familie in een ander deel van het land is een element om te bepalen of er een intern vluchtalternatief voor handen is. Maar het is op zich niet voldoende. Het moet ook nog redelijk zijn te verwachten dat de betrokkene in dat andere deel van het land een normaal leven kan leiden.

VEILIGE DERDE LANDEN, VEILIGE HERKOMSTLANDEN EN EERSTE LAND VAN ASIEL

Artikel 57/6/1 Vreemdelingenwet:

‘De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen is bevoegd om de aanvraag tot erkenning van de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 48/3 of tot het bekomen van de subsidiaire beschermingsstatus in de zin van artikel 48/4, die ingediend wordt door een onderdaan van een veilig land van herkomst of door een staatloze die voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had, niet in overweging te nemen wanneer uit zijn verklaringen niet duidelijk blijkt dat, wat hem betreft, een gegronde vrees voor vervolging bestaat in de zin van het internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, zoals bepaald in artikel 48/3 of dat er zwaarwegende gronden zijn om aan te nemen dat hij een reëel risico loopt op het lijden van ernstige schade, zoals bepaald in artikel 48/4.

Een land van herkomst wordt als veilig beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van het internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, zoals bepaald in artikel 48/3 of dat er geen zwaarwegende gronden zijn om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico loopt op het lijden van ernstige schade, zoals bepaald in artikel 48/4. Hierbij dient onder meer rekening te worden gehouden met de mate waarin bescherming geboden wordt tegen vervolging of mishandeling door middel van:

- a. de wetten en voorschriften van het land en de wijze waarop deze in de praktijk worden toegepast;
- b. de naleving van de rechten en vrijheden neergelegd in het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten of het Verdrag tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, § 2, van voornoemd Europees Verdrag zijn toegestaan;
- c. de naleving van het non-refoulement beginsel
- d. het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schending van voornoemde rechten en vrijheden.

De beoordeling of een land een veilig land van herkomst is dient te steunen op een reeks informatiebronnen waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten van de Europese Unie, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties.

Op gezamenlijk voorstel van de minister en de minister van Buitenlandse Zaken en nadat de minister het advies van de Commissaris-generaal voor Vluchtelingen en de Staatlozen heeft ingewonnen, bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, ten minste eenmaal per jaar de lijst van veilige landen van herkomst. Deze lijst wordt meegedeeld aan de Europese Commissie.

De in het eerste lid bedoelde beslissing wordt met redenen omkleed met vermelding van de omstandigheden van de zaak en moet getroffen worden binnen een termijn van vijftien werkdagen’.

De begrippen ‘veilige derde landen’, ‘veilige herkomstlanden’ en ‘eerste land van asiel’ komen uit de Procedurerichtlijn en niet uit de Kwalificatierichtlijn. De asielinstanties kunnen ze gebruiken om een asielaanvraag op een versnelde manier af te handelen door de aanvraag op grond van één van de drie begrippen onontvankelijk of ongegrond te verklaren. De Procedurerichtlijn legt de voorwaarden vast om een land te beschouwen als eerste land van asiel, veilig derde land of veilig herkomstland.

Een land wordt als **eerste land van asiel** beschouwd als de asielaanvrager:

- er als vluchteling erkend is en er de bescherming nog altijd kan inroepen;
- of er op een andere manier kan genieten van voldoende bescherming;
- en in beide gevallen terug toegelaten wordt in dat land.

Een land wordt als **veilig derde land** beschouwd als de asielaanvrager in dat land:

- geen vervolging vreest op grond van één van de vijf motieven van het Vluchtelingenverdrag;
- en beschermd is tegen uitzetting;
- en de erkenning als vluchteling kan vragen en ervan kan genieten.

Een land wordt als een **veilig land van herkomst** beschouwd als op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden, kan worden aangetoond dat deze staat op een algemene en uniforme wijze nooit vervolgt of foltert, of onmenselijke of vernederende behandelingen toepast. En dat er geen dreiging is van willekeurig geweld bij internationale of interne gewapende conflicten.

Tot voor kort was geen enkele van de drie begrippen omgezet naar het Belgisch recht. Wel besliste de Belgische wetgever in november 2011 om een versnelde procedure te voorzien voor inwoners van herkomstlanden die als ‘veilig’ konden beschouwd worden. Deze bepaling is in werking getreden op het moment dat dit rapport werd geschreven¹. In de toekomst kan het Commissariaat-generaal de asielaanvraag van een inwoner van een land,

dat beschouwd wordt als veilig herkomstland, weigeren in overweging te nemen en dat binnen de 15 dagen na de asielaanvraag.

We zijn bezorgd over deze omzetting omdat sommige asielaanvragers uitgesloten kunnen worden van bescherming terwijl ze die nodig hebben. Vooral omdat de bewijslast in deze gevallen zwaar is en het beroep niet effectief. In feite gaat het om een versnelde procedure, gebaseerd op het weerlegbaar vermoeden dat een aanvrager die komt uit één van de landen op de lijst, geen internationale bescherming nodig heeft.

De asielaanvragers moeten dan ‘duidelijk’ bewijzen dat hun land voor hen niet veilig is en dat hun vrees voor vervolging of voor zware schade terecht is. Bovendien is tegen zo’n beslissing alleen een annulatieberoep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen mogelijk. Dat is een beroep dat alleen gaat over de wettelijkheid van de beslissing². De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan de beslissing van het Commissariaat-generaal om de zaak niet in overweging te nemen, dus niet hervormen, alleen maar vernietigen.

Het beroep is bovendien niet automatisch schorsend. Dat betekent dat betrokkenen tijdens de beroepsprocedure kunnen teruggestuurd worden naar hun herkomstland en dat ze niet kunnen genieten van opvang. Toch kunnen ze in bepaalde gevallen een verzoek indienen tot schorsing van het bevel om het grondgebied te verlaten.

Zolang de ‘lijst met veilige herkomstlanden’ niet van toepassing is, kunnen we niet inschatten wat de gevolgen ervan zijn op de Belgische asielpraktijk. Laten we hopen dat de kwaliteit van de behandeling ook dan behouden blijft.

Zoals de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen terecht opmerkt, hebben de twee andere begrippen, ‘eerste land van asiel’ en ‘veilige derde landen’ geen grond in het Belgische recht. Ze kunnen dus niet worden toegepast. Toch lijken de asielinstanties dat vaak wel indirect te doen. Bijvoorbeeld als de asielaanvrager erkend is in een ander land of als de aanvrager lange tijd in een ander land heeft verbleven.

¹ Zie artikel 9 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 over de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 16 februari 2012.

² Zie hierover de artikelen 2 en 3 van de wet van 15 december 1980 over de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 30 maart 2012

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- Als het nodig of nuttig is, eerder een prioritaire behandeling zoals voorzien in de Vreemdelingenwet hanteren dan de lijst met veilige herkomstlanden. Want zo bestaan er garanties op een individuele en kwalitatieve behandeling van de asielaanvraag. Zorgen voor een evenwichtig verdeelde bewijslast en een weerlegbaar vermoeden dat effectief kan omgekeerd worden door de asielaanvrager.
- Als de lijst met veilige landen toch gebruikt wordt, ervoor zorgen dat de betrokken asielaanvragers hun persoonlijke vrees voor vervolging kunnen laten gelden en hen eventueel internationale bescherming verlenen.
- De begrippen ‘eerste land van asiel’ en ‘veilige derde land’ niet toepassen. Zelfs niet indirect. Want deze hebben tot op vandaag geen enkele wettelijke grond in het Belgische recht.

AANBEVELINGEN AAN DE BELEIDSMAKERS (PARLEMENTSLEDEN, REGERINGSLEDEN)

- Aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in graad van beroep volle rechtsmacht verlenen tegen een beslissing van niet in overwegingneming van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen voor een asielaanvrager uit een veilig herkomstland. Dat beroep schorsend maken.

RÉFUGIÉ SUR PLACE

Volgens het Vluchtelingenverdrag kan iemand alleen als vluchteling erkend worden als hij ‘zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit heeft’ of als hij staatloos is ‘buiten het land waar hij zijn gewoonlijke verblijfplaats had.’ Toch verduidelijkt het UNHCR-Handboek over de procedures dat de asielaanvragers hun land niet noodzakelijk hebben moeten verlaten uit vrees voor vervolging. Want de vrees kan ook ontstaan nadat ze hun land hebben verlaten en ze voor bepaalde tijd in het buitenland verblijven.

Dit komt in de praktijk in twee gevallen voor. Iemand kan vrezen voor vervolging ofwel door gebeurtenissen in het herkomstland na vertrek ofwel door daden die hij stelde na zijn vertrek. De Kwalificatierichtlijn herneemt deze twee hypothesen. Maar het begrip ‘réfugié sur place’ is niet omgezet naar het Belgisch recht. Toch interpreteerde de rechtspraak de Vreemdelingenwet in die zin.

Voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gebruikte de Vaste Beroepscommissie dit begrip ook al. Beide rechtbanken vinden de vrees geloofwaardiger als de activiteiten van de verzoeker na zijn vertrek, een voortzetting zijn van zijn activiteiten in het herkomstland. De asielinstanties bekijken ook of de activiteiten negatieve reacties zullen uitlokken bij de autoriteiten van het herkomstland. En of die negatieve reacties een risico op vervolging inhouden.

In zijn Handboek pleit UNHCR voor een grondig onderzoek van de omstandigheden. Zijn de handelingen bekend bij de autoriteiten van het herkomstland? En hoe zullen zij de handelingen beoordelen? Wij vinden dat alleen het reële karakter van de vrees geldt. Ook als die vrees door de asielaanvrager zelf uit opportunisme is veroorzaakt.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- Zoals het Handboek van UNHCR voorschrijft, een diepgaand onderzoek voeren naar de omstandigheden als de verzoeker vreest voor vervolging door zijn eigen toedoen. En nagaan of de autoriteiten van het herkomstland kennis hebben van deze handelingen en hoe zij die zullen beoordelen.
- Internationale bescherming toekennen van zodra het risico op vervolging vaststaat. Ook al heeft de vrees een opportunistisch karakter.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE WETGEVER

- Om de rechtszekerheid van het begrip ‘réfugié sur place’ te verzekeren, dit begrip best opnemen in de Belgische wet.

UITSLUITING

Artikel 57/6 Vreemdelingenwet:

*‘De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen is bevoegd:
(...)*

5° om de vreemdeling bedoeld in artikel 53 van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus uit te sluiten op basis van de artikelen 55/2 en artikel 55/4; (...)

Artikel 55/2 Vreemdelingenwet:

‘Een vreemdeling wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer hij valt onder artikel 1 D, E of F van het Verdrag van Genève. Dit is dan ook toepassing op personen die wetens en willens aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de in artikel 1 F van het Verdrag van Genève genoemde misdrijven of daden’.

Artikel 55/4 Vreemdelingenwet:

‘Een vreemdeling wordt uitgesloten van de subsidiaire beschermingsstatus wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

- a. hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;*
- b. hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties;*
- c. hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;*

Het eerste lid is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de hierboven genoemde misdrijven of daden’.

Het concept **uitsluiting** gaat over een drietal situaties voorzien in het Vluchtelingenverdrag waarin een verzoeker die in principe onder de vluchtelingdefinitie zou kunnen vallen, toch van de toepassing van het Vluchtelingenverdrag uitgesloten wordt en bijgevolg niet erkend wordt als vluchteling. In het Handboek verduidelijkt UNHCR dat het respectievelijk gaat over personen die al onder de bescherming van de Verenigde Naties staan, personen die geen nood hebben aan bescherming of personen die geen bescherming verdienen, omdat ze oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid of ernstige misdaden buiten hun herkomstland hebben gepleegd.

De Kwalificatierichtlijn geeft een bredere definitie dan het Vluchtelingenverdrag voor de mogelijkheid tot uitsluiting van personen die geen bescherming verdienen. Zo voorziet de richtlijn dat ook mensen die ernstige misdrijven hebben gepleegd in het asieland, uitgesloten mogen worden van de vluchtelingenstatus.

De Belgische wetgever heeft bij de omzetting van de Kwalificatierichtlijn enkel verwezen naar de corresponderende bepalingen uit het Vluchtelingenverdrag, zonder de restrictievere bepalingen uit de Kwalificatierichtlijn

over te nemen. De clausules die de uitsluiting van de subsidiaire beschermingsstatus bepalen, werden letterlijk uit de Kwalificatierichtlijn overgenomen. Behalve de toegelaten uitbreidingen naar uitsluiting omwille van gevaar voor de samenleving en de optie van gewone misdrijven in het land van herkomst. De vroegere interpretatie van de uitsluitingsclausule van het Vluchtelingenverdrag door de Belgische asielinstanties werd dan ook bevestigd. En we hebben geen opvallende verschuivingen in de rechtspraak kunnen vaststellen.

Wat uitsluiting betreft merken we dat ‘ernstige redenen’ om aan te nemen dat personen die bijvoorbeeld een oorlogsmisdrijf hebben gepleegd voldoende zijn om hen van de vluchtelingenstatus uit te sluiten. De bewijslast voor de asielinstanties bij de toepassing van de uitsluitingsclausule is dus minder streng dan in het strafrecht het geval is, waar iemand onschuldig is tot het tegendeel bewezen is. We vinden dit problematisch omdat het over zware misdrijven gaat en omwille van de ernstige gevolgen na uitsluiting.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- **Rekening houden, bij de toepassing van de uitsluitingsclausule, met de garanties die gelden voor strafrechtelijke zaken, namelijk met het principe van onschuld tot het tegendeel bewezen is.**

INTREKKING, BEËINDIGING EN OPHEFFING VAN DE VLUCHTELINGENSTATUS

Ook bij de bepalingen rond **intrekking, beëindiging en opheffing** van de vluchtelingenstatus hebben we geen wezenlijke invloed van de Kwalificatierichtlijn kunnen vaststellen op de Belgische wetgeving en praktijk. De Kwalificatierichtlijn verwacht de concepten van intrekking en beëindiging en gebruikt ze bijna als synoniemen. Toch zijn het twee verschillende concepten. Beëindiging verwijst naar de beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 1 (C) van het Vluchtelingenverdrag omdat de internationale bescherming niet meer nodig is. Intrekking betekent dat de vluchtelingenstatus niet langer geldig is omdat betrokkene nooit erkend had moeten worden.

De Belgische wet is duidelijker over de concepten intrekking en opheffing. Het woord ‘opheffing’ wordt gebruikt om te verwijzen naar de situaties waarin bescherming niet meer nodig is omdat de omstandigheden in het herkomstland op een duurzame manier veranderd zijn en de gegronde vrees voor vervolging of de risico op ernstige schade niet langer bestaan. Het begrip ‘intrekking’

wordt toegepast in situaties waarin de persoon nooit de vluchtelingenstatus of de subsidiaire bescherming had moeten krijgen. Toch zijn deze begrippen nog steeds niet duidelijk gedefinieerd in de wet. Bovendien zijn deze begrippen en de gevolgen van de toepassing daarvan in verschillende wetsartikels verspreid, wat tot verwarring leidt.

AANBEVELINGEN AAN DE BELEIDSMAKERS (PARLEMENTSLEDEN, REGERINGSLEDEN)

- Om verwarring te vermijden zou de wetgever de Vreemdelingenwet moeten aanpassen en de begrippen ‘intrekken’, ‘beëindigen’ en ‘opheffen’ duidelijk definiëren en consistent gebruiken.
- De definitie van deze begrippen en de gevolgen van de toepassing daarvan in dezelfde artikelen van de wet bundelen.

DE SUBSIDIAIRE BESCHERMING

Artikel 48/4 Vreemdelingenwet:

‘§ 1. De subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling, die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en die geen beroep kan doen op artikel 9ter, en ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade zoals bepaald in paragraaf 2 en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen en niet onder de uitsluitingsgronden zoals bepaald in artikel 55/4, valt.

§ 2. Ernstige schade bestaat uit:

- a. doodstraf of executie; of,
- b. foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of,
- c. ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict’.

Hoewel we in dit rapport de evolutie van de vluchtelingdefinitie analyseren, behandelen we kort het statuut van **subsidiaire bescherming**. Want dit statuut is een belangrijke nieuwigheid in het Belgische recht en vloeit

bovendien rechtstreeks voort uit de Kwalificatierichtlijn. De subsidiaire bescherming heeft in België ongetwijfeld het aantal begunstigden van internationale bescherming doen toenemen. Toch riskeren mensen die nood hebben aan bescherming, buiten het toepassingsgebied te vallen.

Subsidiaire bescherming wordt zelden toegekend onder (a), soms onder (b) en vaak onder (c) van artikel 48/4 van de Vreemdelingenwet.

Subsidiaire bescherming onder (b) wordt toegekend in verscheidene situaties. Bijvoorbeeld als mensen vrezend voor hun leven door daden van criminele bendes en daartegen niet beschermd worden door hun overheid. De vrees hoeft niet gelinkt te zijn aan één van de motieven van het Vluchtelingenverdrag. De vraag blijft waar de subsidiaire bescherming onder (b) verschilt van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dat artikel bepaalt dat ‘niemand onderworpen kan worden aan foltering of aan onmenselijk of vernederende behandelingen.’ Verschil is zeker dat bij subsidiaire bescherming onder (b) de verzoeker een juridisch en administratief statuut ontvangt. Dat statuut krijgen verzoekers niet als ze op basis van artikel 3 EVRM niet mogen worden uitgezet en dus op het grondgebied mogen blijven.

Bij de omzetting van ‘subsidiaire bescherming van artikel 15 (c)’ van de Kwalificatierichtlijn werd in het Belgische recht een fundamentele nuance aangebracht. De vereiste dat de verzoeker bij willekeurig geweld het risico loopt om persoonlijk bedreigd te worden, werd niet opgenomen.

De Belgische asielinstanties passen de subsidiaire bescherming onder (c) ruim toe voor landen waarvan ze aannemen dat er een gewapend conflict is. Toch bepalen meerdere arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en van de Raad van State dat het onvoldoende is om de algemene situatie van een gewapend conflict in te roepen. Voor de rechtsinstanties moet er een verband zijn tussen het gewapende conflict en de verzoeker. Ook al voorziet de wet niet dat de verzoeker persoonlijk bedreigd wordt. In de praktijk stellen we vast dat het bewijs van dit verband, net als het bewijs van afkomst en van nationaliteit, voor een asielaanvrager niet eenvoudig te leveren is.

De initiële definitie van de Europese Commissie is breder dan de finale versie in de Kwalificatierichtlijn die omgezet is door de Belgische wetgever. Subsidiaire bescherming is bedoeld om bescherming te bieden bij willekeurig geweld. Niet alleen bij interne of internationale gewapende conflicten maar ook bij systematische en algemene inbreuken op mensenrechten. Hiermee kwamen we dicht bij het doel van de Europese Commissie. Die wilde een statuut toekennen aan alle mensen die beschermd werden door artikel 3 EVRM.

De Belgische wetgever heeft beslist om beschermingsverzoeken voor medische redenen buiten het toepassingsgebied van de subsidiaire bescherming te houden. Hij voorziet hiervoor een aparte procedure. Het Grondwettelijk Hof vond dit op zich niet discriminerend op voorwaarde dat het gelijkheidsbeginsel tussen de twee statuten gerespecteerd werd.

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- Bij voorkeur de subsidiaire bescherming onder artikel 48/4, §2 (c) van de vreemdelingenwet toepassen omdat die wordt toegekend als er een risico op schending van artikel 3 EVRM bestaat. Er hoeft geen link te zijn met één van de vervolgingsmotieven van het Vluchtelingenverdrag.
- De subsidiaire bescherming onder artikel 48/4, §2 (c) van de vreemdelingenwet flexibel toepassen vooral als het gaat over persoonlijke elementen zoals bijvoorbeeld afkomst. En de zware bewijslast verminderen voor asielaanvragers die op de vlucht zijn voor willekeurig geweld bij gewapende conflicten.

2. Enkele zwaktes in de Belgische asielprocedure

We stellen vast dat de Belgische asielinstanties de begrippen uit het vluchtelingenrecht ruim interpreteren en toepassen. Toch zijn er in de praktijk nog ernstige problemen bij de vaststelling van de feiten en bij de bewijslast.

Het principe dat de bewijslast bij de verzoeker ligt, is aangepast. In het asielrecht wordt de bewijslast verdeeld tussen de asielaanvrager en de asielinstanties. Deze laatste passen dit tot op zekere hoogte toe maar erkennen het niet zo expliciet als UNHCR.

Het bewijs is vrij maar de documenten moeten wel zoveel mogelijk het asielverhaal ondersteunen. Buitenlandse documenten kunnen als bewijs dienen, maar het Commissariaat-generaal hecht er doorgaans weinig geloof aan. Dit zelfs zonder een bijkomend onderzoek naar de echtheid ervan.

De vaststelling van de feiten berust dus meestal op de verklaringen van de verzoeker. Conform aan de principes van UNHCR, bevestigt de Kwalificatierichtlijn in haar artikel 4 (5) dat de feiten kunnen vastgesteld worden enkel op grond van de verklaringen van de verzoeker. Dit artikel is in 2009 letterlijk overgenomen in het Belgische recht. Wel stelt het een reeks cumulatieve voorwaarden waarvan er sommigen problemen opleveren. Bijvoorbeeld de verplichting voor de verzoeker om zijn vraag naar internationale bescherming zo snel mogelijk in te dienen. In werkelijkheid is deze voorwaarde niet aangepast aan de bijzondere situatie waarin asielaanvragers zich bevinden. Precies omwille van die vrees voor vervolging moeten zij de moed vinden om hun verhaal te vertellen. Soms zijn daar meerdere maanden voor nodig.

Voor het Commissariaat-generaal is de voornaamste reden om bescherming te weigeren het gebrek aan **geloofwaardigheid** van de asielaanvrager. Bij de vaststelling van de feiten staat dit onderzoek naar geloofwaardigheid centraal. Daarom is het principe van 'het voordeel van de twijfel' zo essentieel. Als het vluchtverhaal in het algemeen geloofwaardig is, moet volgens dit principe het statuut van vluchteling toegekend worden. Zelfs al is er twijfel over bepaalde elementen uit het verhaal en over de nood aan bescherming.

De Kwalificatierichtlijn herneemt dit principe helaas niet uitdrukkelijk. En de vraag naar geloofwaardigheid verdringt te vaak de vraag naar nood aan bescherming. Toch stellen we vast dat sommige rechtspraak in tegengestelde zin evolueert. Zo wijzen bepaalde beslissingen

van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen erop dat, als het niet zeker is dat de asielaanvrager niet zal vervolgd worden bij terugkeer, asielinstanties het voordeel van de twijfel moeten hanteren en de verzoeker moeten erkennen als vluchteling. De Kwalificatierichtlijn heeft wel een belangrijke, positieve invloed gehad door het principe van de omkering van bewijslast toe te passen bij **eerdere vervolgingen**. Dat betekent dat een eerdere vervolging of zware schade een ernstige aanwijzing is voor vrees voor een nieuwe vervolging. De verzoeker krijgt dus bescherming behalve als er ‘goede redenen’ zijn om aan te nemen dat er bij terugkeer naar het herkomstland geen vervolging meer zal zijn. Het is aan de asielinstanties om dit te bewijzen. De Belgische wetgever heeft dit principe van omkering van bewijslast bij eerdere vervolging pas later opgenomen in de Vreemdelingenwet.

Bij de vraag naar geloofwaardigheid, zorgt vooral de notie ‘**recent verblijf**’ voor problemen. De asielinstanties weigeren geregeld verzoeken om bescherming omdat asielzoekers niet geloofwaardig kunnen aantonen dat ze recent in een bepaald land of regio verbleven hebben. Als er geen duidelijkheid is over het recent verblijf, vindt de onderzoeker meestal dat hij ook geen kan hechten aan de rest van het asielrelaas. Asielinstanties moeten uiteraard onderzoeken vanwaar een asielzoeker afkomstig is maar hechten doorgaans te veel belang aan het concept ‘recent verblijf’. Zij richten hun onderzoek op het verleden, terwijl het vooral op de toekomst moet gericht zijn. Want asielinstanties moeten vaststellen of er daadwerkelijk vrees voor vervolging is als betrokkene zou terugkeren, dus in de toekomst. De toepassing van dit concept staat op gespannen voet met het Vluchtelingenverdrag en lijkt een aantal wettelijke concepten van de beschermingsnood – zoals nationaliteit, geloofwaardigheid, actuele vrees of risico – te verhullen.

AANBEVELINGEN AAN HET COMMISSARIAAT-GENERAAL VOOR DE VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN

- **Ervoor zorgen dat de verdeling van de bewijslast volledig wordt toegepast en actief meewerken aan de vaststelling van de feiten.**
- **Bij twijfel of bij tegenstrijdigheden over bepaalde elementen in het vluchtverhaal, de essentiële vraag naar nood aan bescherming niet ontlopen.**
- **Niet meteen besluiten dat het hele vluchtverhaal ongeloofwaardig is, als de verklaringen over het recente verblijf van de asielaanvragers ongeloofwaardig zijn. Zelfs als de verzoekers recent niet verbleven in het herkomstland, blijft het nodig om de vrees voor vervolging te onderzoeken bij terugkeer naar dat land waarvan ze de nationaliteit hebben of waar ze als staatlozen verbleven.**

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- **Artikel 4 (5) van de Kwalificatierichtlijn bepaalt dat de feiten kunnen vastgesteld worden enkel op basis van de verklaringen van de asielaanvrager maar koppelt er een reeks voorwaarden aan. Die voorwaarden niet cumulatief toepassen.**
- **Het principe van het voordeel van de twijfel toepassen. Want dit is essentieel in het asielrecht.**
- **Het principe van de omkering van de bewijslast toepassen bij eerdere vervolgingen conform artikel 4 (4) van de Kwalificatierichtlijn.**

Het Vluchtelingenverdrag is een fundamenteel en actueel instrument over internationale bescherming. Het verdrag wordt aangevuld met het statuut van subsidiaire bescherming. Toch bestaat er in België nog altijd een **leemte in het beschermingsbeleid**. Want de asielprocedures en de definities van internationale bescherming hebben hun beperkingen en hun interpretaties. Daardoor vallen meerdere mensen, van wie mogelijk de fundamentele rechten in het herkomstland niet gewaarborgd zijn, ook vandaag nog tussen de mazen van het beschermingsnet. Ook al hebben ze nood aan internationale bescherming.

De voornaamste leemte in de procedures rond bescherming is dat geen enkele asielinstantie zich bevoegd verklaart om het risico op schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer naar het land van uitzetting, te onderzoeken. Deze vraag wordt vaak niet onderzocht.

Als het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen het vluchtverhaal ongeloofwaardig vindt, weigert de asielinstantie het statuut van vluchteling of het subsidiair beschermingsstatuut. Dat betekent dat de asielaanvragers teruggestuurd kunnen worden naar het land waarvan ze verklaren afkomstig te zijn of naar een ander land. Toch onderzoekt het Commissariaat-generaal in geval van terugkeer niet systematisch het risico op schending van artikel 3 EVRM. Bij beroep tegen deze negatieve beslissingen van het Commissariaat-generaal, is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in volle rechtsmacht bevoegd. Deze onderschrijft vaak de benadering van het Commissariaat-generaal.

De Dienst Vreemdelingenzaken is bevoegd voor de gedwongen terugkeer van de afgewezen asielaanvragers en levert het bevel af om het grondgebied te verlaten. Zij stelt dat alleen het Commissariaat-generaal bevoegd is om de vraag naar nood aan bescherming te onderzoeken. Ook deze dienst onderzoekt dus niet automatisch de vraag naar mogelijke schending van artikel 3 EVRM in het land naar waar de asielaanvrager wordt uitgezet. Tegen een bevel om het grondgebied te verlaten is een annulatieberoep mogelijk. Ook hier is de

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen bevoegd. En ook hier onderzoekt de Raad niet systematisch het risico op schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer.

Als er toch duidelijk een risico op schending van artikel 3 EVRM is of als het praktisch onmogelijk is om betrokkenen uit te zetten, worden deze simpelweg op het Belgisch grondgebied ‘getolereerd’. Maar ze krijgen geen enkel administratief of juridisch statuut waardoor deze personen (mensen) in ‘no man’s land’ belanden. Dit is geen bevredigende oplossing. Je kan je zelfs afvragen of dit een onmenselijk of minstens vernederende behandeling is waardoor deze mensen in aanmerking komen voor een eventueel tijdelijk, legaal verblijf.

Over het algemeen leiden de manier van het Commissariaat-generaal om de geloofwaardigheid van een asielaanvraag te onderzoeken, en soms ook het gebrek aan medewerking van het Commissariaat-generaal bij de vaststelling van de feiten, er toe dat mensen nog te vaak het risico lopen niet de bescherming te krijgen die ze nodig hebben. Ook de formalistische procedure bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, de afwezigheid van een onderzoeksbevoegdheid van de rechters en de voorwaarden om nieuwe elementen in de beroepsprocedure in rekening te brengen, maken dat uiteindelijk niet altijd de nood aan bescherming van asielaanvragers wordt erkend.

Over het asielrecht kunnen we ons afvragen of de asielinstaties in staat zijn het hoofd te bieden aan **nieuwe noden aan bescherming**. Gaan ze daarbij de bestaande begrippen ruim interpreteren? Denk bijvoorbeeld aan de nood aan bescherming van klimaatvluchtelingen of van mensen die een socio-economische situatie ontvluchten omdat ze niet op een waardige manier in hun herkomstland kunnen leven. Dit geldt ook voor mensen die een situatie van algemeen geweld ontvluchten, zonder dat dit als ‘gewapend conflict’ kan gekwalificeerd worden.

AANBEVELINGEN AAN DE BELEIDSMAKERS (PARLEMENTSLEDEN, REGERINGSLEDEN)

- Bij uitzetting van een asielaanvrager een **duidelijke wettelijke omschrijving geven van de rol van de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het onderzoek naar het risico op schending van artikel 3 EVRM. Want het is fundamenteel dat de**

asielinstaties dit onderzoeken. De wetgever zou bijvoorbeeld opnieuw een niet-terugleidingsclausule kunnen invoeren.

- **Duidelijk bepalen dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen bij annulatieberoepen tegen een bevel om het grondgebied te verlaten, een mogelijk risico op schending van artikel 3 EVRM op eigen initiatief moet onderzoeken.**

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE ASIELINSTANTIES

- **Voor het Commissariaat-generaal: in het geval van een negatieve asielbeslissing en in afwachting van een wetswijziging systematisch een advies geven over het mogelijk risico op schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer naar het land waarvan de betrokkenen verklaren afkomstig te zijn of waar ze vandaan reisden.**
- **Voor de Dienst Vreemdelingenzaken: een systematische en actuele controle van het risico op schending van artikel 3 EVRM uitvoeren, van zodra de dienst een bevel om het grondgebied te verlaten aflevert.**
- **Voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen: bij annulatieberoepen tegen een bevel om het grondgebied te verlaten een systematische controle uitvoeren op het risico op schending van artikel 3 EVRM.**
- **Blijven een ruime en evoluerende interpretatie van bescherming toepassen en de aangepaste statuten ontwikkelen voor nieuwe noden aan bescherming.**
- **Tijdelijk een wettelijk verblijfstatuut in België verlenen, als een inbreuk op artikel 3 EVRM is vastgesteld.**

AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE REGERING

- **Het internationaal debat over nieuwe noden aan bescherming stimuleren. Bijvoorbeeld voor klimaatvluchtelingen. Maar ook voor mensen die situaties van ernstig geweld of van algemene inbreuken op mensenrechten ontvluchten, zonder dat deze situaties een gewapend intern of internationaal conflict zijn in de zin van het humanitair recht.**