

MENSEN OP DE VLUCHT EN STAATLOZEN BETER BESCHERMEN EN INTEGREREN IN BELGIE EN DAARBUITEN

UNHCR-memorandum

in het kader van de Europese, federale en regionale verkiezingen van 2024

Eind 2023 was het aantal mensen dat op de vlucht was door conflicten, vervolging, geweld en mensenrechtenschendingen gestegen tot 117 miljoen, een stijging van 9 miljoen ten opzichte van het einde van vorig jaar. Deze stijging vertoont geen tekenen van vertraging in 2024. Conflicten en mensenrechtenschendingen in verschillende delen van de wereld, waaronder Soedan, de Palestijnse gebieden, Afghanistan, Oekraïne en de DRC, leiden tot bijkomende verplaatsingen. Het merendeel van de mensen op de vlucht zijn evenwel binnen het eigen land op de vlucht (58%) en 69% van alle vluchtelingen wordt opgevangen door buurlanden.¹

In 2023 hebben 35.507 personen in België internationale bescherming aangevraagd en kregen 12.355 personen internationale bescherming. Terwijl de voorbije jaren een toename van de aankomsten te zien was, ook bij niet-begeleide kinderen, is het totale aantal aanvragen in 2023 gedaald ten opzichte van 2022.² Weliswaar vereiste de komst van vluchtelingen uit Oekraïne een reactie van de Belgische regeringen, het maatschappelijk middenveld en de burgers die ongezien was in de recente geschiedenis.

België is partij bij een aantal fundamentele internationale verdragen inzake internationale bescherming en ter voorkoming en beperking van staatloosheid. België heeft het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen geratificeerd en is toetreden tot het Protocol van 1967, heeft het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen geratificeerd en is toetreden tot het Verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid.

België speelt al lang een belangrijke rol in de bescherming van mensen op de vlucht en staatlozen, zowel op zijn eigen grondgebied, in de rest van Europa als wereldwijd. In die hoedanigheid is het ook een belangrijke partner en donor van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties.

Tijdens het Global Refugee Forum van 2023 versterkte België onlangs zijn engagement tegenover mensen op de vlucht en staatlozen, door zich ertoe te verbinden vluchtelingen op te nemen in zijn ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's en veiligheid te bieden via hervestigings-, arbeids- en opleidingsprogramma's.

Op nationaal niveau werden de asielinstanties verder versterkt en heeft men innovatieve benaderingen gezocht om de achterstand in asielbeslissingen aan te pakken. Er werd ook heel wat aandacht besteed aan het verbeteren van de informatieverstrekking aan asielzoekers - met name bij het begin van de procedure - en er werden heel wat inspanningen geleverd om de uitdagingen voor het voogdijstelsel aan te pakken. Als reactie op de instroom van mensen uit Oekraïne werkten beleidsmakers samen om bescherming te garanderen, innovatieve opvangoplossingen te ontwerpen en toegang te bieden tot sociale ondersteuning, werkgelegenheid en onderwijs. Brussel is ook pionier met zijn model waarbij vluchtelingen mee een integratiebeleid op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid en onderwijs ontwikkelen en opvangplaatsen beheren.

Toch blijven er heel wat uitdagingen bestaan. Door de opvangcrisis krijgen heel wat aanvragers van internationale bescherming geen onderdak en steun, wat niet alleen hun welzijn en gezondheid beïnvloedt, maar ook de eerlijkheid en efficiëntie van

¹ UNHCR, Global Trends, 2023, <https://www.unhcr.org/global-trends>.

² Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, Asielstatistieken: overzicht 2023, <https://bit.ly/4aS7ehb>.

hun asielprocedure. Een achterstand in de behandeling van asielaanvragen houdt asielzoekers langdurig in onzekerheid en velen van hen blijven lange tijd in het opvangsysteem. Niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen krijgen te maken met vertragingen bij de aanstelling van een voogd en hebben beperkte toegang tot gespecialiseerde zorg en opvang. Begunstigden van internationale bescherming worden ook geconfronteerd met hindernissen om met hun familieleden te worden herenigd, terwijl hun toegang tot huisvesting, werkgelegenheid en onderwijs kan worden verbeterd. Hoewel er intussen een verblijfsvergunning bestaat voor sommige staatlozen, roept de betreffende wetgeving bezorgdheden op. Tot slot vereist de procedure voor de erkenning van staatloosheid en de gegevensverzameling en -publicatie met betrekking tot staatlozen extra aandacht.

In het kader van de Europese, federale, regionale en lokale verkiezingen van juni en oktober 2024, de vorming van de volgende federale en gewestelijke regeringen en het opstellen van coalitieakkoorden die het beleid voor een periode van vijf jaar vastleggen, deelt UNHCR de volgende tien prioriteiten om de bescherming van mensen op de vlucht en staatlozen in België en in het buitenland te versterken. UNHCR blijft beschikbaar voor dialoog en nauwe samenwerking met betrekking tot deze aangelegenheden.

1.

SOLIDARITEIT BLIJVEN TONEN OP INTERNATIONAAL EN EUROPEES NIVEAU

Naast de bovengenoemde conventionele verbintenissen heeft België de beschermings- en solidariteitsbeginselen op Europees en internationaal niveau altijd sterk ondersteund, zowel ten aanzien van mensen op de vlucht en staatlozen als ten aanzien van gastlanden.

Deze aanpak sluit aan bij de doelstellingen van het wereldwijde Vluchtelingenpact (Global Compact): het delen van de verantwoordelijkheid voor de bescherming van vluchtelingen, onder meer door steun te verlenen aan gastlanden en -gemeenschappen. In de geest van gedeelde verantwoordelijkheid zijn betrokkenheid en investeringen langs migratieroutes essentieel. Die moeten de hoofdoorzaken, beschermingsproblemen en het gebrek aan rechtsbescherming in landen van oorsprong, asiel en doorreis aanpakken, zowel voor mensen die internationale bescherming nodig hebben als voor zij die willen migreren. België heeft ook solidariteit getoond via hervestiging en relocatie. In dit opzicht verwelkomde UNHCR de hervatting van het hervestigingsprogramma in 2023 en vertrouwt het erop dat de opening van de gespecialiseerde opvangfaciliteit in Alveringem België zal helpen om terug te keren naar het groeipad dat voor zijn hervestigingsprogramma is vastgelegd.

Op Europees niveau vereisen deze doelstellingen de implementatie van het Europese Migratie- en asielpact, waarbij bescherming centraal staat. UNHCR dringt erop aan voorrang te geven aan de effectieve toegang tot het grondgebied, eerlijke en efficiënte asielprocedures en adequate opvangomstandigheden. De extra beschermingsrisico's voor degenen met specifieke behoeften moeten worden aangepakt. Voorts moet detentie de uitzondering blijven, terwijl investeringen in adequate en waardige opvangvoorzieningen of alternatieven voor detentie voorrang moeten krijgen. Een waardige terugkeer voor mensen die geen internationale bescherming nodig blijken te hebben, is evenzeer cruciaal voor een geloofwaardig en functionerend asielsysteem.

België en UNHCR zijn ook verbonden door een solide partnerschap en het land levert al lang een solide bijdrage aan UNHCR-programma's die mensen op de vlucht en staatlozen ten goede komen, door middel van een aanzienlijke maar flexibele financiering.

Ondanks deze genereuze bijdragen is UNHCR aanzienlijk ondergefinancierd met een tekort van ongeveer 700 miljoen dollar eind 2023, wat ernstige gevolgen heeft voor zijn vermogen om wereldwijd beschermings- en bijstandsprogramma's te implementeren.

In deze context moedigt UNHCR België aan om zijn engagement ten aanzien van mensen op de vlucht en staatlozen op het internationale en Europese toneel te handhaven en te verdiepen.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 het **wereldwijde Vluchtelingenpact** te blijven implementeren door de verbintenissen na te komen die tijdens het Global Refugee Forum van 2023 zijn aangegaan en aanvullende verbintenissen aan te gaan, zoals het uitbreiden van aanvullende juridische trajecten, het investeren in zinvolle vluchtelingenparticipatie en aansluiten bij de Global Alliance to End Statelessness.³
- 2 een **route-gebaseerde aanpak** te ondersteunen om het menselijk lijden op de migratieroutes te verminderen en effectieve, op rechten gebaseerde alternatieven te bieden voor externalisering in landen van herkomst, transit en bestemming.
- 3 het **Europese Migratie- en asielpact** zo uit te voeren dat bescherming centraal staat, onder meer door asielzoekers toegang tot het grondgebied te garanderen, door middel van grensprocedures die niet gelijkstaan aan de facto detentie (waarbij detentie de uitzondering moet blijven), en door solidariteit te tonen met EU-lidstaten die een groot aantal vluchtelingen opvangen.
- 4 het groeipad voor hervestiging te hervatten en te handhaven en de humanitaire toegang voor vluchtelingen uit te breiden. Zorg ook voor toegang van vluchtelingen tot onderwijs- en arbeidstrajecten die beschikbaar zijn voor onderdanen van derde landen, door ze flexibeler te maken en aan de behoeften van vluchtelingen aan te passen. Blijf ook projecten ondersteunen die **complementaire trajecten naar bescherming bieden**, zoals EU-Passworld en DT4E, en zorg ervoor dat ze kunnen worden opgeschaald.
- 5 een **trouwe donor** te blijven voor UNHCR, door kwalitatieve financiering te verlenen via flexibele, tijdige en meerjarige bijdragen die het Agentschap in staat stellen snel en efficiënt te reageren op humanitaire noodsituaties wereldwijd. Handhaaf ook de doelstelling om 0,7% van het bruto nationaal inkomen te besteden aan **ontwikkelingssteun**, zoals uiteengezet in de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling.
- 6 het bij wet mogelijk te maken om **aftrekbare giften te doen** aan UNHCR om het in staat te stellen het Belgische publiek effectief te betrekken bij de internationale solidariteit.

2.

EEN ASIELSYSTEEM HANDHAVEN DAT EFFICIËNT IS EN HULPBEHOEVENDEN BESCHERMT

België heeft traditioneel een solide systeem van internationale bescherming, waarin bovendien gratis rechtsbijstand wordt geboden. Dit systeem is onlangs echter kwetsbaarder geworden door een opvangcrisis die de billijkheid en doeltreffendheid van de asielprocedure in het gedrang kan brengen (zie aanbeveling 3).

Bovendien kampen de asielinstanties met een aanzienlijke achterstand. Dat leidt tot significante vertragingen in de besluitvorming, met negatieve gevolgen voor het welzijn van aanvragers van internationale bescherming en een langere verblijfsduur in overvolle opvangfaciliteiten. In deze context is UNHCR verheugd over de initiatieven die werden genomen om de achterstand te verminderen en tegelijkertijd de kwaliteit van de beslissingen te behouden.

UNHCR is ook blij met de aanzienlijke inspanningen die werden geleverd om de verstrekking van relevante informatie aan aanvragers te verbeteren in een taal die zij begrijpen, met name aan het begin van de procedure. Hoewel België een robuust mechanisme voor de verstrekking van rechtsbijstand handhaaft, kan de kwaliteit van de verstrekte rechtsbijstand, bij uitstek voor personen in detentie, aanzienlijk variëren.

Verder zou ook de identificatie van personen met specifieke behoeften en de gepaste ondersteuning voor hen, bij uitstek in detentie, kunnen worden verbeterd. Dat is essentieel om een eerlijke procedure te garanderen.

Een andere uitdaging is het vinden van oplossingen voor geweigerde asielzoekers zonder verblijfsrecht, die niet gedwongen kunnen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst vanwege de omstandigheden daar en bestaande adviezen tegen terugkeer.

³ De Global Alliance to End Statelessness is een samenwerkingsplatform met meerdere belanghebbenden onder leiding van UNHCR. Haar visie is het creëren van "een wereld vrij van staatloosheid waar iedereen het recht heeft op een nationaliteit zonder discriminatie." Het initiatief maakt deel uit van de 'Onze gemeenschappelijke agenda' van de secretaris-generaal van de VN en is afgestemd op de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen. Voor meer informatie: <https://statelessnessalliance.org/faq/>.

Ten slotte zijn er wetgevende hervormingen nodig, aangezien het Europese Migratie- en asielpact moet worden uitgevoerd en de vreemdelingenwet moeilijk leesbaar en onbegrijpelijk is geworden door meerdere wijzigingen.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 te zorgen voor **eerlijke en efficiënte procedures en de toegang ertoe** voor alle aanvragers van internationale bescherming, met inbegrip van degenen die geen recht hebben op opvang en niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen die wachten op de aanstelling van een voogd (zie aanbeveling 5,3).
- 2 de **achterstand** in de asielprocedure aan te pakken en ervoor te zorgen dat besluiten tot toekenning of weigering van internationale bescherming binnen een redelijke termijn worden genomen, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces.
- 3 **snelle toegang te garanderen tot kwalitatieve rechtsbijstand** voor aanvragers van internationale bescherming, te zorgen voor de nodige financiering om een kwalitatief hoogstaand rechtsbijstandsstelsel te handhaven en de kwaliteit ervan, met name in detentie, beter te controleren.
- 4 **personen met specifieke behoeften** te identificeren en tijdens de volledige procedure aangepaste zorg, ondersteuning en bescherming te bieden, met name in hechtenis.
- 5 te overwegen om een continue **kwaliteitscontrole** van de behandeling van aanvragen om internationale bescherming in te voeren, om de effectieve toepassing van de wettelijke verplichtingen en de vastgestelde kwalitatieve doelstellingen te meten en, indien nodig, corrigerende maatregelen vast te stellen.
- 6 te overwegen om een tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire basis toe te kennen aan **Afghaanse onderdanen** van wie het asielverzoek is geweigerd, rekening houdend met het advies over de niet-terugkeer naar hun land van herkomst.
- 7 inspanningen te leveren om de **vreemdelingenwet** te vereenvoudigen, met inachtneming van internationale beschermingsnormen.

3.

ZORGEN VOOR EEN KWALITATIEVE OPVANG VAN ALLE MENSEN OP DE VLUCHT

Zoals eerder gesteld, wordt België al lang gewaardeerd voor zijn robuuste asielsysteem, aangevuld met een goed gestructureerd opvangkader. De achteruitgang van de opvangsituatie in de afgelopen jaren is echter zorgwekkend, zoals blijkt uit de 8.816 personen die op de dag van hun asielregistratie in 2023 geen accommodatie hebben gekregen.

Toegang tot adequate opvangomstandigheden is van fundamenteel belang voor alle personen die internationale bescherming aanvragen, met inbegrip van alleenstaande mannen, om hun fundamentele mensenrechten te handhaven en de effectieve toegang tot internationale bescherming te waarborgen voor degenen die dit nodig hebben. Als er geen uitgebreide opvang wordt geboden, met inbegrip van medische, psychologische, sociale en juridische ondersteuning, zal dit allicht de eerlijkheid en doeltreffendheid van de asielprocedure in het gedrang brengen.

UNHCR erkent de belangrijke ondersteuning die Fedasil-medewerkers en actoren uit het maatschappelijk middenveld hebben geboden aan aanvragers van internationale bescherming tijdens de aanhoudende opvangcrisis. Het verwelkomt bovendien de inspanningen van de overheden, ondanks de uitdagingen, om extra opvangplaatsen te creëren, noodhulp te identificeren voor de winter en de asielinstanties te versterken. Het is ook verheugd over de heropening van het Fedasil-infopunt om ervoor te zorgen dat aanvragers buiten het ontvangstnetwerk toegang krijgen tot correcte informatie over hun rechten.

Deze inspanningen hebben de situatie echter nog niet verholpen, want voor het derde jaar op rij moeten sommige asielzoekers nog steeds buiten slapen. Tegen midden 2024 stonden meer dan 3.800 aanvragers van internationale bescherming op de wachtlijst voor opvang en de wachttijden voor toegang tot de opvang lopen op tot zes maanden. Maandenlang buiten slapen kan ernstige gevolgen hebben voor de mentale en fysieke gezondheid van individuen en kan kwetsbaarheden vergroten. Hoewel de opening van het Refugee Medical Point ongetwijfeld een stap in de goede richting is, is het essentieel om te erkennen dat dit initiatief alleen niet volstaat in het licht van de zware gezondheidszorgbehoeften van asielzoekers die de zware realiteit van dakloosheid doorstaan.

UNHCR is ervan overtuigd dat België zich zal inspannen om alle mogelijkheden te verkennen om alle aanvragers van internationale bescherming waardige leefomstandigheden te bieden. De snelheid en de manier waarop België vluchtelingen uit Oekraïne onderdak bood, toont aan dat het land in staat is om oplossingen te vinden met een gecoördineerde inspanning van alle actoren op federaal, gemeenschaps-, gewestelijk en gemeentelijk niveau.

Tot slot blijft het, aangezien onafhankelijke particuliere accommodatie de meest geschikte vorm van accommodatie is, belangrijk dat aanvragers van internationale bescherming zo snel mogelijk en ten minste na zes maanden in collectieve accommodatie kunnen overstappen naar kleinere accommodaties, zoals beschreven in de opvangwet van 2007. Dat is nodig om een gevoel van normaliteit te behouden of te herstellen en om privacy en waardigheid mogelijk te maken.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 te waarborgen dat alle aanvragers van internationale bescherming, vanaf de indiening van hun verzoek tot de definitieve beslissing van de asielinstanties, toegang hebben tot een **kwalitatieve opvang** zonder discriminatie. Dit is essentieel om te zorgen voor een eerlijk en doeltreffend onderzoek van hun beschermingsbehoeften.
- 2 te investeren in **kleinschalige opvang** voor alle aanvragers van internationale bescherming, rekening houdend met het positieve effect ervan op de integratie en het welzijn van de aanvragers. Indien de beschikbare middelen dit niet toelaten, moeten collectieve centra zo klein mogelijk zijn en moeten bewoners kunnen deelnemen aan het beheer van de materiële middelen en aspecten van het leven in het centrum, rekening houdend met leeftijd, geslacht en andere diversiteit.
- 3 **rechtstreekse en onvoorwaardelijke toegang tot gezondheidszorg** te garanderen, met inbegrip van gespecialiseerde diensten voor geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning, voor alle aanvragers van internationale bescherming. Een gespecialiseerd ondersteuningsmechanisme moet de toegang voor deze aanvragers buiten het opvangnetwerk vergemakkelijken.
- 4 de identificatie van **personen met specifieke behoeften** te verbeteren (met inbegrip van LGBTQI+-personen, vrouwen die risico lopen, eenoudergezinnen, niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen, personen met ernstige gezondheidsproblemen, ouderen en personen met een handicap) en te verwijzen naar accommodatie die geschikt is voor de vastgestelde behoeften. Zorg er ook voor dat er tijdens de hele procedure continu een behoeftebeoordeling wordt uitgevoerd.
- 5 voort te bouwen op **innovatieve strategieën** voor **opvang**, zoals het gebruik van gastgezinnen en nooddorpen, om accommodatie te garanderen voor alle aanvragers van internationale bescherming. (zie aanbeveling 10.3)
- 6 ervoor te zorgen dat het opvangsysteem evolueert naar **een grotere flexibiliteit** om in te spelen op de natuurlijke schommelingen in de aankomst van asielzoekers, door rekening te houden met noodsituaties, buffercapaciteit te bieden en de wettelijke en regelgevende kaders aan te passen die een snelle reactie belemmeren.
- 7 te zorgen voor **samenwerking tussen alle belanghebbenden** op federaal, regionaal en lokaal niveau zodat ze samen duurzame oplossingen kunnen bieden die alle aanvragers waardige leefomstandigheden kunnen bieden.

4. HET GEBRUIK VAN DETENTIE VERMINDEREN, TERWIJL ALTERNATIEVEN VERDER WORDEN ONTWIKKELD

Vanwege de torenhoge menselijke kostprijs moet de detentie van personen die internationale bescherming vragen worden vermeden en alleen als laatste redmiddel worden gebruikt: vrijheid is het beginsel, detentie de uitzondering. Detentie mag alleen worden toegepast wanneer dit een legitiem doel nastreeft en in elk afzonderlijk geval noodzakelijk en evenredig is bevonden. Wat kinderen betreft: zij mogen nooit worden vastgehouden voor immigratiedoelinden, ongeacht hun wettelijke status of die van hun ouders. Detentie is nooit in hun belang. Daarom is UNHCR verheugd over het onlangs aangenomen verbod om gezinnen met kinderen in gesloten centra te houden, alsook over de in België ontwikkelde alternatieven voor detentie en de opname ervan in de wetgeving.

Hoewel de meeste aanvragers van internationale bescherming niet worden vastgehouden in België, blijft de **systematische detentie** van aanvragers van internationale bescherming aan de grens (met inbegrip van personen met specifieke behoeften) een reden tot bezorgdheid. Daarnaast maakt UNHCR zich zorgen over het gebruik van cumulatieve aanhoudingsgronden, waardoor de aanhoudingsduur wordt verlengd.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 de **systematische detentie** van aanvragers van internationale bescherming aan de grens te beëindigen.
- 2 ervoor te zorgen dat de detentie **zo kort** mogelijk duurt en cumulatieve detentie op verschillende gronden te vermijden.
- 3 een automatische, onmiddellijke en regelmatige **rechterlijke toetsing** van de wettigheid, de noodzaak en de evenredigheid van elk besluit tot detentie te garanderen, waardoor wordt gewaarborgd dat er geen minder dwingende maatregel beschikbaar is en dat detentie een maatregel van laatste middel is. Bij deze evaluatie moet rekening worden gehouden met bijzondere behoeften (zie hoofdstuk 2, aanbeveling 4).
- 4 de ontwikkeling en implementatie van **alternatieven voor detentie**, de toewijzing van voldoende middelen en de regelmatige evaluatie ervan voort te zetten om de bestaande maatregelen te verbeteren.

5.

TOEGANG TOT ADEQUATE BESCHERMING VOOR ALLE KINDEREN TE GARANDEREN, VOORAL WANNEER ZE GESCEIDEN OF NIET-BEGELEID ZIJN

Kinderen op de vlucht zijn bijzonder kwetsbaar, vooral wanneer ze niet-begeleid of van hun ouders gescheiden zijn. In 2023 verklaarden 2594 personen die internationale bescherming aanvroegen, niet-begeleide kinderen te zijn; zo'n 1660 werden als dusdanig erkend.⁴

Het gebrek aan beschikbare voogden is een grote uitdaging voor van hun ouders gescheiden en niet-begeleide kinderen. Er zijn belangrijke inspanningen geleverd om de tekortkomingen van het voogdijstelsel aan te pakken, waaronder de aanwerving van extra voogden, een hervorming van het financieringssysteem om een snellere aanwerving mogelijk te maken en de versterking van de opleiding van de voogden. Begin 2024 wachtten er echter nog zo'n 1.000 kinderen op de aanstelling van een voogd. Gedurende deze periode lopen kinderen een groter risico op misbruik en gebrek aan zorg, en is hun asielprocedure opgeschort, wat op zijn beurt hun hereniging met naaste familieleden vertraagt. Verschillende actoren melden ook een toename van de verdwijningen bij niet-begeleide kinderen. UNHCR was dan ook verheugd over de interministeriële conferentie over migratie en integratie die werd samengeroepen om het beleid ten aanzien van niet-begeleide kinderen op alle bestuursniveaus beter te coördineren.

De afgelopen jaren is de toegang tot de opvang niet altijd gegarandeerd, ondanks de inspanningen van de overheden om de opvangcapaciteit voor kinderen te vergroten. Tegenwoordig worden heel wat kinderen, waaronder jonge kinderen, opgevangen in collectieve opvangfaciliteiten in plaats van pleeggezinnen of kleine opvangfaciliteiten, en hebben ze niet steeds toegang tot jeugdzorgprogramma's. Hun toegang tot onderwijs is ook niet altijd gewaarborgd, onder meer door wachtlijsten voor onthaalklassen. Ten slotte zijn de procedures voor leeftijdsbeoordeling te sterk gericht op betwiste medische tests en duren ze lang.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 te zorgen voor toegang tot **jeugdzorgdiensten** voor alle kinderen in nood, zonder discriminatie. Effectieve zorg vereist een individuele beoordeling van het profiel en de behoeften van elk kind, het opstellen van een zorgplan en een gecoördineerde uitvoering van dat plan.
- 2 te zorgen voor een **onmiddellijke en gepaste opvang** van alle kinderen. Plaats niet-begeleide kinderen zoveel mogelijk in pleeggezinnen of kleine faciliteiten (zie aanbeveling 3.4). Organiseer een toegankelijke en flexibele pre-opvang, gericht op de kinderen die het risico lopen om uit de opvang te verdwijnen of nooit de opvang binnen te komen.
- 3 ervoor te zorgen dat elk niet-begeleid of van zijn ouders gescheiden kind **onmiddellijk toegang heeft tot een voogd**, ook tijdens de leeftijdsbeoordeling. Voldoende investeringen in de aanwerving, opleiding en ondersteuning van voogden zijn essentieel.
- 4 **het gebruik van leeftijdsbeoordelingen** te beperken tot situaties waarin de leeftijd van een kind manifest twijfelachtig is. Maak gebruik van uitgebreide beoordelingen die rekening houden met zowel het fysieke uiterlijk als de psychologische maturiteit van het individu. Dergelijke beoordelingen moeten op een veilige, kind- en gendergevoelige manier worden uitgevoerd door speciaal opgeleid personeel.

⁴ Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, Overzicht 2023, <https://bit.ly/3RWZ7ci>.

- 5 te zorgen voor een **effectieve toegang tot onderwijs** voor alle kinderen op de vlucht. Voorzie in inleidende onthaaltrajecten voor iedereen die in de Belgische onderwijsstelsels komt, aangevuld met maatregelen om de overgang naar reguliere lessen te ondersteunen.

6.

FACILITEREN VAN DE HERENIGING VAN GEZINNEN DIE GESCEIDEN ZIJN DOOR CONFLICT EN VERVOLGING

In 2022 werden 5.552 aanvragen tot hereniging ingediend door familieleden van internationaal beschermden; 3.270 visa werden afgegeven.⁵

Gezinshereniging is vaak de prioriteit voor mensen op de vlucht omdat het een belangrijke stap is om een normale levensstijl te hernemen en succesvol te integreren in het asieland. Dat proces wordt belemmerd doordat ze gescheiden zijn van hun familie en zich voortdurend zorgen maken om hun veiligheid. Gezinseenheid en (bij uitbreiding) toegang tot gezinshereniging zijn fundamentele mensenrechten. Daarom pleit UNHCR al lang voor efficiënte en flexibele procedures voor gezinshereniging. UNHCR verwelkomt dus de recente ontwikkelingen in België, waardoor familieleden op afstand een aanvraag tot gezinshereniging kunnen indienen wanneer het voor hen onmogelijk of buitensporig moeilijk is om naar de diplomatieke post te reizen. Deze positieve evolutie naar meer flexibiliteit blijft echter beperkt. UNHCR steunt ook de recente goedkeuring van een wettelijke bepaling die ouders van kinderen die in België internationale bescherming genieten verblijfsrechten verleent, wat gezinseenheid bevordert.

Mensen op de vlucht worden nog steeds geconfronteerd met verschillende praktische, administratieve en financiële belemmeringen bij het aanvragen van hereniging. Deze belemmeringen omvatten moeilijkheden bij het verkrijgen van officiële documenten die identiteit en familiebanden aantonen, de korte geldigheid van documenten en de aanzienlijke procedurekosten. Daarnaast worden ze geconfronteerd met veel praktische hindernissen, zoals moeilijke trajecten naar ambassades en consulaten, lange wachttijden voor afspraken en lange verwerkingstijden voor aanvragen. Bovendien is het onduidelijk of er voldoende waarborgen zijn ingevoerd voor private dienstverleners die visumaanvragen van familieleden van internationaal beschermden behandelen. Door al deze drempels slagen veel mensen op de vlucht er niet in om een aanvraag in te dienen binnen de periode van één jaar waarin mildere voorwaarden gelden voor gezinshereniging. De uitdagingen zijn nog groter voor familieleden die niet tot het kerngezin behoren, zelfs wanneer ze afhankelijk zijn van personen die in België internationale bescherming genieten.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 **flexibele procedures** te hanteren voor de opvang en behandeling van visa-aanvragen voor gezinshereniging.⁶ Het gaat hierbij onder meer om:
 - 1.1 de vrijstelling van de **verplichting om persoonlijk te verschijnen** uit te breiden naar personen die moeilijkheden ondervinden bij de toegang tot ambassades en consulaten om financiële, administratieve, veiligheids- of logistieke redenen. Online aanvragen of aanvragen vanuit België zouden mogelijk moeten zijn.
 - 1.2 de procedure **financieel toegankelijk** te maken door de visumaanvraagkosten te verlagen, DNA-tests terug te betalen wanneer het resultaat positief is en de terugbetaalmogelijkheden uit te breiden. België zou ook financiële beperkingen kunnen aanvaarden als rechtvaardiging voor het indienen van een visumaanvraag na de termijn van één jaar, zodat internationaal beschermden nog steeds kunnen genieten van de mildere voorwaarden voor gezinshereniging.
 - 1.3 een holistische analyse te maken van de beschikbare identiteits- en relatiebewijzen, waarbij systematisch het cascadesysteem van de vreemdelingenwet wordt toegepast, wat impliceert dat een DNA-test een laatste redmiddel is.
- 2 de begunstigden van internationale bescherming vrij te stellen van de verplichting om te voldoen aan de voorwaarden inzake stabiele, regelmatige en toereikende middelen, passende huisvesting en ziektekostenverzekering, ongeacht de datum waarop de aanvraag tot gezinshereniging wordt ingediend.

⁵ MYRIA, Migratie in cijfers en in rechten 2023, <https://bit.ly/3X3gCLD>.

⁶ Zie verder ook: UNHCR, Aanbevelingen inzake flexibele benaderingen van procedures voor gezinshereniging in Europa, 2023, <https://bit.ly/3XRURs0>.

- 3 snelle toegang tot **kwalitatief advies over en rechtsbijstand** bij gezinshereniging te waarborgen, onder meer door te zorgen voor adequate financiering van en capaciteit bij relevante private en publieke actoren.
- 4 te zorgen voor kwaliteitscontrole wanneer ambassades **diensten uitbesteden**, door te garanderen dat personeel is opgeleid om vluchtelingen te ondersteunen, dat diensten (financieel) toegankelijk zijn, dat afspraken binnen een redelijke termijn worden gemaakt en dat er beschermingsmaatregelen worden getroffen.

7. DE BESCHERMING VAN STAATLOZEN EN DE PREVENTIE VAN STAATLOOSHEID VERSTERKEN

België is partij bij het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen en bij het Verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid. De Belgische nationaliteitswetgeving bevat sterke waarborgen om staatloosheid van kinderen te voorkomen, en in geval van verlies of onthouding van nationaliteit.

Er zijn echter nog steeds uitdagingen met betrekking tot de gerechtelijke procedure voor het vaststellen van staatloosheid, waaronder onvoldoende procedurele garanties, inconsistentie in de kwaliteit van de besluitvorming, de duur van de procedure en een gebrek aan verblijfstitels voor degenen die om erkenning verzoeken. Bovendien neemt UNHCR nota van de recent goedgekeurde wet inzake verblijfsvergunningen voor staatlozen die betrekking heeft op een grote beschermingskloof. Er is echter bezorgdheid dat de wet in de praktijk de situatie van staatlozen in België zou kunnen verzwakken in plaats van te versterken. In het bijzonder creëert de wet een parallelle procedure voor de vaststelling van staatloosheid in het kader van de verblijfsvergunningsprocedure. Het beperkt ook de toegang tot een verblijfsvergunning door voorwaarden en toelaatbaarheidscriteria in te voeren die verder gaan dan die welke worden aanbevolen door UNHCR of de Belgische hogere hoven.

Wat de preventie van staatloosheid betreft, bevat de Belgische nationaliteitswetgeving weliswaar een bepaling ter voorkoming van de staatloosheid van in België geboren kinderen, maar de praktische toepassing ervan is mogelijk niet altijd in overeenstemming met het Verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid. UNHCR heeft onlangs gecommuniceerd over het gebrek aan procedurele waarborgen bij de intrekking van de Belgische nationaliteit die eerder werd toegekend aan een in België geboren kind.

Tot slot geven de statistieken over staatloosheid, hoewel ze bestaan, geen volledig overzicht van de situatie van de staatloze bevolking in België, met name wat betreft de erkenningspercentages van de vaststelling van staatloosheid door de rechtbanken en de verblijfsvergunningsprocedure.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 de **procedure voor de vaststelling van staatloosheid** voor rechtbanken te versterken door specifieke procedurele waarborgen op te nemen en capaciteit op te bouwen bij rechtbanken, openbare aanklagers en advocaten.
- 2 de **de onlangs aangenomen wetgeving uit te voeren** inzake een verblijfsvergunning voor staatlozen in overeenstemming met de internationale verplichtingen van België, zoals het Verdrag van 1954 inzake de status van staatlozen en de richtsnoeren van UNHCR, en capaciteit op te bouwen bij de betrokken administraties en rechtbanken.
- 3 de **tenuitvoerlegging te evalueren** van de wetgeving inzake een verblijfsvergunning voor staatlozen en indien nodig corrigerende maatregelen te nemen.
- 4 aanvragers een **tijdelijke verblijfsvergunning** te verlenen tijdens de procedure voor de vaststelling van staatloosheid en tijdens de aanvraag om toelating tot verblijf op grond van staatloosheid.
- 5 **kwantitatieve en kwalitatieve gegevens** over staatloze bevolkingsgroepen te verzamelen en beschikbaar te stellen, net zoals gegevens over procedures ter vaststelling van staatloosheid en verblijfsvergunningen.
- 6 ervoor te zorgen dat de praktijken inzake **de preventie van staatloosheid** in overeenstemming zijn met het Verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid en de richtsnoeren van UNHCR, en **capaciteit op te bouwen** bij burgerlijke ambtenaren, openbare aanklagers en advocaten inzake de preventie van staatloosheid.
- 7 het Global Compact op het gebied van vluchtelingen ten uitvoer te leggen door **toe te treden tot de Global Alliance to End Statelessness**.

8.

INCLUSIE VAN MENSEN OP DE VLUCHT BEVORDEREN

Succesvolle inclusie en integratie zijn essentieel om een samenleving op te bouwen waarin ontvangende gemeenschappen en begunstigden van internationale bescherming gelijk kunnen bijdragen. UNHCR prijst daarom de inspanningen van het afgelopen decennium om mensen op de vlucht de kans te geven actief deel uit te maken van de Belgische samenleving. Met name de wachttijd voor aanvragers van internationale bescherming om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt werd teruggebracht tot vier maanden. Daarnaast zijn er nu in alle regio's integratietrajecten beschikbaar, en diegenen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten, hebben onmiddellijk toegang tot dergelijke trajecten. In Vlaanderen werd bovendien de procedure vereenvoudigd om kwalificaties te laten erkennen en staat deze open voor aanvragers van internationale bescherming. Dit gewest creëerde ook een speciale regeling voor tijdelijke huisvesting, waardoor mensen ruimte kunnen verhuren aan mensen op de vlucht, op een flexibele maar geregementeerde manier.

Er blijven echter uitdagingen met betrekking tot huisvesting, taalopleiding en toegang tot werkgelegenheid. Een aanhoudend huisvestingstekort voorkomt dat vluchtelingen toegang krijgen tot langdurige huisvesting – een voorwaarde voor succesvolle integratie. Deze situatie heeft ook gevolgen voor de opvang van aanvragers van internationale bescherming (zie aanbeveling 3.1) en het hervestigingsprogramma (zie aanbeveling 1.4). In Vlaanderen werden door nieuwe wetgeving bijkomende criteria ingevoerd voor de toegang tot sociale huisvesting, zoals de eis om lokaal ingebed te zijn, wat de toegangsmogelijkheden van vluchtelingen tot sociale huisvesting verder zal beïnvloeden. Ook wordt er regelmatig in het hele land melding gemaakt van discriminatie op de woon- en arbeidsmarkt. Bovendien lijken taalbarrières vluchtelingen er meer dan in sommige buurlanden van te weerhouden om de arbeidsmarkt te betreden; tegelijkertijd zijn de integratietrajecten die zijn gecreëerd om Nederlands te leren niet langer gratis, waardoor ze mogelijk minder toegankelijk zijn. In Vlaanderen zijn aanvragers van internationale bescherming ook uitgesloten van burgerschapscursussen. Meer in het algemeen kan deelname aan dergelijke programma's worden belemmerd door financiële of andere praktische overwegingen. Tot slot kunnen algemene, federale, gewestelijke en lokale initiatieven beter worden gecoördineerd om de integratie verder te vergemakkelijken. UNHCR verwelkomt dan ook de oprichting van een interministeriële conferentie over migratie en integratie die tot doel heeft het beleid van de federale overheden en de federatieve entiteiten beter op elkaar af te stemmen.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 de **coördinatie van het beleid en de implementatie ervan** tussen federale, gewestelijke en lokale actoren verder te verbeteren, onder meer via de interministeriële conferentie over migratie en integratie (zie aanbeveling 5).
- 2 ervoor te zorgen dat integratieprogramma's, waaronder oriëntatie, taal- en beroepsopleiding, **beschikbaar en (financieel) toegankelijk zijn en zo vroeg mogelijk** tijdens de asielprocedure van start gaan. Daarbij moet rekening worden gehouden met de individuele situatie van aanvragers en begunstigden van internationale bescherming en passende ondersteuning worden geboden om deelname mogelijk te maken, zoals toegang tot kinderopvang of vrijstelling van registratiekosten.
- 3 structurele oplossingen te evalueren en aan te nemen **om discriminatoire praktijken** aan te pakken die de toegang tot werkgelegenheid en huisvesting belemmeren.

Arbeid

- 4 de toegang tot een **hoogwaardige taal- en beroepsopleiding** voor mensen op de vlucht en staatlozen te garanderen. Deze opleidingen kunnen starten tijdens de asielprocedure.
- 5 de **toegang tot de arbeidsmarkt** te bevorderen, terwijl vluchtelingen en staatlozen nog **steeds de landstalen leren**.
- 6 de erkenning van formele en **informele** kwalificaties te vereenvoudigen door een holistische beoordeling van kwalificaties uit te voeren, de documentatie flexibel te beoordelen en alternatieve kwalificatietests te ontwerpen. Ook moet men aanvragers van internationale bescherming de mogelijkheid bieden om hun kwalificaties te laten erkennen.

Huisvesting

- 7 vluchtelingen te ondersteunen bij **het vinden van huisvesting op de privémarkt**. De overheid kan bijdragen aan het opbouwen van vertrouwen met verhuurders, onder meer door het verstrekken van garanties of leningen voor huurwaarborgen.
- 8 **voldoende sociale huisvesting** te bieden die ook toegankelijk is voor personen die internationale bescherming genieten.
- 9 **gedeelde huisvesting** te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door de administratieve drempel te verlagen en een gunstig fiscaal klimaat te creëren, toezicht- en controlemechanismen te waarborgen en tegelijk te investeren in diensten ter ondersteuning van gastfamilies (zie aanbeveling 10,3).

9.

ERVOOR ZORGEN DAT MENSEN OP DE VLUCHT EN STAATLOZEN DEELNEMEN AAN BESLISSINGEN DIE HUN LEVEN BEÏNVLOEDEN

Het opnemen van mensen op de vlucht en staatlozen in de besluitvormingsprocessen die hen aanbelangen, is een essentiële voorwaarde om succesvolle integratie te garanderen. Enerzijds maakt het een effectieve communicatie mogelijk tussen overheden, vluchtelingen en staatloze gemeenschappen, wat op zijn beurt de banden met de gastgemeenschappen versterkt. Anderzijds worden via de partnerschappen effectieve en duurzame oplossingen aangereikt voor de integratieproblemen waarmee vluchtelingen en staatlozen worden geconfronteerd, vooral wanneer alle groepen vertegenwoordigd zijn (inclusief vrouwen, jongeren, ouderen, personen met een handicap, LGBTQ-personen). De participatieve aanpak versterkt ook de autonomie van mensen op de vlucht, waardoor zij hun toekomst in eigen handen kunnen nemen en kunnen bijdragen aan de samenleving waar ze deel van uitmaken.

België is pionier met zijn model van vluchtelingencomités. In Brussel werken 10 vluchtelingencomités nauw samen met de gewestelijke en lokale overheden, leveren ze essentiële gegevens en ontwikkelen ze oplossingen voor vluchtelingengemeenschappen. Vertegenwoordigers van deze comités zijn door de Brusselse gewestregering aangeworven om deel te nemen aan de planning en uitvoering van het beleid inzake toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, arbeid en huisvesting. Dat heeft de overheden in staat gesteld om de behoeften van de gemeenschappen beter te identificeren, een doeltreffender beleid te ontwikkelen en dat te promoten bij de betrokken gemeenschappen. De comités managen ook gemeenschapscentra en collectieve opvangfaciliteiten, vaak in tijdelijk leegstaande gebouwen.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 **de door vluchtelingen en staatlozen geleide organisaties op te nemen in de beleidsvorming** op federaal, regionaal en lokaal niveau om het integratiebeleid te verbeteren, met name op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid en onderwijs.
- 2 **steun te verlenen** aan organisaties onder leiding van vluchtelingen en staatlozen, ook financieel, zodat zij het integratieproces van vluchtelingen kunnen ondersteunen. Door een eerste aanspreekpunt te bieden, gemeenschapscentra te organiseren en integratieprogramma's op maat te ontwerpen, zijn ze een cruciale bondgenoot om vluchtelingen een baan of een thuis te helpen vinden.
- 3 verder te investeren in **mobiele vluchtelingenteams** die overheidsbeleid mee tot bij aanvragers en begunstigden van internationale bescherming kunnen brengen, en die kunnen worden ingeschakeld om noodsituaties mee aan te pakken, ook als die zich binnen de gemeenschap afspelen.
- 4 **de praktijk waarbij gebouwen die tijdelijk leegstaan** worden gebruikt voor noodopvang, beheerd door vluchtelingencomités, te versterken en uit te breiden. Deze gebouwen kunnen deel uitmaken van een strategische reserve om onderdak te bieden wanneer het ontvangstnetwerk verzadigd is (zie aanbeveling 3).

10.

PROFITEREN VAN DE LESSEN DIE ZIJN GETROKKEN UIT DE REACTIE OP DE INVASIE VAN OEKRAÏNE

Sinds het begin van de invasie van Oekraïne door Rusland werden meer dan 6 miljoen mensen gedwongen het land te verlaten. Ongeveer 80.000 mensen hebben in België asiel gezocht, waar ze tijdelijke bescherming krijgen. Deze instroom leidde ertoe dat de Belgische beleidsmakers buitengewone maatregelen namen, blijk gaven van bereidheid om te investeren in opvang en van een pragmatische aanpak voor de integratie van de vluchtelingen uit Oekraïne. De federale overheden leverden ook uitgebreide, toegankelijke gegevens over de populatie van tijdelijk beschermde personen via het Statbel-platform; nationale, gewestelijke en lokale gegevens waren echter onvoldoende geïntegreerd. Bovendien verstrekt het platform geen toegankelijke gegevens over andere mensen op de vlucht. Tegelijkertijd werden het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector en duizenden burgers gemobiliseerd, wat leidde tot een ongekende golf van solidariteit.

Deze ervaringen moeten verder worden aangesneden, rekening houdend met de aanhoudende oorlog in Oekraïne en de noodzaak om langetermijnplannen op te stellen. Bovendien bieden ze een ongeziene kans, aangezien ze een inspiratiebron kunnen zijn om de bescherming van alle mensen op de vlucht te verbeteren.

Daarom beveelt UNHCR aan om:

- 1 de inspanningen voort te zetten om te zorgen voor verdere **coördinatie** tussen de verschillende overheden met betrekking tot de vluchtelingenrespons.
- 2 inspanningen te blijven leveren om relevante, uitgebreide en gedesaggregeerde statistische gegevens over alle mensen op de vlucht in België te verzamelen en beschikbaar te stellen, waarbij nationale, gewestelijke en lokale gegevens worden samengebracht.
- 3 te onderzoeken hoe het **model van het vluchtelingencomités** kan worden opgeschaald, waarbij vluchtelingen bij de beleidsvorming worden betrokken, waardoor het integratiebeleid en het contact met vluchtelingengemeenschappen veel doeltreffender worden (zie aanbeveling 9).
- 4 voort te bouwen op **innovatieve strategieën voor opvang**, met inbegrip van het gebruik van tijdelijk leegstaande gebouwen en nooddorpen, om accommodatie te garanderen voor iedereen die internationale bescherming aanvraagt.
- 5 het potentieel van **gastgezinnen** om huisvesting te bieden verder te onderzoeken. **Gedeelde huisvesting** kan worden aangemoedigd, bijvoorbeeld door administratieve procedures te vereenvoudigen en een gunstig fiscaal klimaat te creëren, mechanismen voor toezicht en toetsing te waarborgen en tegelijk te investeren in diensten ter ondersteuning van gastgezinnen (zie aanbeveling 8.9).
- 6 innovatieve benaderingen uit te breiden om **formele en informele kwalificaties sneller te herkennen**, een holistische beoordeling van kwalificaties uit te voeren en documentatie die kwalificaties bewijst flexibel te beoordelen.
- 7 onmiddellijke **toegang tot integratieprogramma's, onderwijs, opleiding en de arbeidsmarkt** uit te breiden naar alle aanvragers van internationale bescherming. Ook moet worden voortgebouwd op lokale programma's die erin geslaagd zijn om mensen snel huisvesting en werkgelegenheid te bieden.
- 8 de **beschermingsregeling** voor degenen die de oorlog in Oekraïne zijn ontvlucht te verlengen, rekening houdend met de nadelen van herhaalde verlengingen van één jaar, en in de huidige context afzien van gedwongen terugkeer van personen naar Oekraïne. Beslissingen dienen deel uit te maken van een gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak tussen opvanglanden.

Onofficiële vertaling van het Engelstalige origineel
(bijgewerkt in juni 2024)