



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT  
**LEUVEN**



# Bijkomende beschermingsstatuten in België en de EU

Marleen Maes  
Instituut voor Vreemdelingenrecht en Rechtsantropologie  
Tiensestraat 41, 3000 Leuven  
[marleen.maes@law.kuleuven.be](mailto:marleen.maes@law.kuleuven.be)

# Overzicht

- Reden voor studie
- Belgische bijkomende beschermingsstatuten
- Bijkomende beschermingsstatuten in de EU
- Conclusies
  - EU niveau
  - Belgisch niveau



# Reden voor studie

- Sinds 1951 ook andere beschermingsnoden erkend + verantwoordelijkheid tot bescherming
- COM Asielbeleidplan 2008:
  - Vaststelling: veelheid + verscheidenheid in nationale beschermingsstatuten  $\leftrightarrow$  EU geharmoniseerde beschermingsstatuten
  - Vrees: niveau bescherming + secundaire migratiestromen
  - Doel: onderlinge aanpassing
  - Nationale EMN studies – vergelijkende analyse



# Concept 'Bescherming'

- Wat is bescherming? In wezen antwoord op:
    - wie heeft nood aan bescherming
    - wat doet deze bescherming
    - wat houdt deze bescherming in
    - hoe kan bescherming worden toegepast?
  - COM instructie – UNHCR definitie “protection” als kapstok  
*“A concept that encompasses all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of human rights, refugee and international humanitarian law. Protection involves creating an environment conducive to respect for human beings and/or alleviating the immediate effects of a specific pattern of abuse, and restoring dignified conditions of life through reparation, restitution and rehabilitation.”*
- Ruime opvatting van bescherming obv mensrechtelijke verplichtingen  
Uitgesloten: economische migratie, volgmigratie, regularisatie indien niet verbonden met beschermingsnood

- **ASIELBELEID**

- Vluchtelingenstatus
- Subsidiaire bescherming
- EU tijdelijke bescherming
- Nationale tijdelijke bescherming
  
- Te noteren:
  - Advies over conformiteit verwijderingsbesluit met internationale verplichtingen
  - Humanitaire clausules
  - ‘Bevriezen’ van asielaanvragen
  - Verlenging van BVG’s van afgewezen asielzoekers
  - Humanitaire visa
  - Hervestiging

- **MIGRATIEBELEID**

- medische regularisatie: hybride positie
- slachtoffers mensenhandel en mensensmokkel
- niet-begeleide minderjarige
- regularisatie prangende humanitaire situatie: restcategorie
  
- verlenging BVG voor illegaal verblijvende families met schoolgaande kinderen
- uitstel van vertrek/verlenging verblijf in geval ziekte, zwangerschap of huwelijk
- verlenging BVG in andere humanitaire gevallen



# België: vaststellingen

- **Wat: in essentie - beschermen tegen verwijdering**
- **Waarom: uiteenlopende beschermingsmotieven**
  - Bescherming verleend als surrogaat voor falende bescherming in het land van herkomst, bv. vervolging, ernstig zieken, willekeurig geweld.
  - Bescherming verleend (vanuit onregelmatig verblijf) omwille van de situatie van individuele vreemdeling in het ontvangende land, bv. nauwe banden met België, schoolgaande kinderen in illegaal verblijf.
  - Bescherming verleend aan kwetsbare vreemdelingen op basis van gemengde motieven: bv. slachtoffers mensenhandel, niet-begeleide minderjarige.

Externe bescherming, interne bescherming, gemengde bescherming

# België: vaststellingen

- **Bescherming wordt verleend op basis van wetgeving, omzendbrieven en administratieve praktijken**
  - BE regelgeving gekenmerkt door gelaagdheid aan:
    - Internationale normen en internationale rechtspraak, bv.
      - VN Vluchtelingenverdrag
      - VN Kinderrechtenverdrag
      - VN Palermo Protocollen
      - EVRM + Instrumenten Raad van Europa
      - EU richtlijnen (kwalificatie, tijdelijke bescherming, terugkeer)
    - Nationale grondrechten en nationale rechtspraak
- **Bescherming toegekend op bindende gronden ( bv. vluchteling, subsidiaire bescherming, ...) en discretionaire gronden (verlenging BVG)**



# België: vaststellingen

- **Inhoud van bescherming**

- Minimum: mensrechtelijke verplichting: geen verwijdering
- Extra's: verblijfsstatuut + bijhorende rechten
  - EU geharmoniseerde beschermingssituaties:
    - Verblijf en bijhorende rechten → EU beschermingsstatuten
    - Bijzondere gevallen: uitgesloten vluchteling + niet-verwijderbaren: enkel minimumstandaard behandeling
  - Overige beschermingssituaties: veel ruimte voor nationaal beleid
    - Geen internationale verplichting tot toekennen van verblijfsstatuut
    - Internationale + nationale grondrechten verplichten wel tot minimumstandaard van behandeling, bv. mbt “kwetsbare groepen”



# België: vaststellingen

- Gevolg: grote verscheidenheid in vormen van bescherming:
  - Formele beschermingsstatuten en informele beschermingsvormen
  - Formele beschermingsstatuten geven toegang tot:
    - Onbeperkt of beperkt verblijfsstatuut
    - Volle of beperkte rechten inzake tewerkstelling, onderwijs, naturalisatie, medische en sociale bijstand, gezinshereniging, reisdocumenten
    - Voor alle beschermingsstatuten zijn uitsluitingen mogelijk
  - Informele beschermingsvormen geven aanleiding tot:
    - (tijdelijke) niet-verwijderbaarheid (bv. verlenging BVG)
    - Bijhorende minimumrechten inzake onderwijs en dringende medische zorgen
    - Eventueel materiële hulp (bv. art. 7 Opvangwet) of beperkte financiële hulp



- **Hoe bescherming toepassen ? Procedure**
  - EU beschermingsstatuten: ook procedurele bepalingen (minimum)
  - Nationale beschermingsstatuten: grote marge voor eigen nationaal beleid
  - Elke beschermingsmogelijkheid gaat gepaard met een eigen procedure en eigen specifieke procedurele waarborgen. Behandeling door CGVS of DVZ.
  - Verantwoordelijkheid bij vreemdeling om uit te maken welke procedure het meest geschikt is voor zijn situatie. (zie samenhang asielprocedure/art.9bis/art.9ter/art.51/8)



# Bijkomende beschermingsstatuten in de EU

- **Nederland**: bijkomende beschermingsstatuten
  - Mengeling van internationale verplichtingen en klemmende redenen van humanitaire aard
  - duidelijke scheiding asielbeleid en regulier toelatingsbeleid
  - **Asielbeleid**:
    - EU geharmoniseerde gronden: verdragsvluchteling – subsidiaire bescherming
    - Nationale gronden:
      - van wie naar het oordeel van de Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst
        - traumatabeleid;
        - Bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard (bv. intern vluchtalternatief is niet redelijk toegankelijk)
        - Specifieke groepen (bv. alleenstaande Afghaanse vrouwen)
      - voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar: categoriale bescherming (bv. Darfur)
    - Besluit- en vertrekmoratoria (bv. Syrië, Zuid- en Centraal Somalië)

- **Regulier beleid**

- Ambtshalve verlening van een reguliere vergunning na afloop van asielprocedure
  - Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die niet redelijkerwijs naar land van herkomst kunnen worden gestuurd
  - Vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken (bv. staatlozen, medische redenen, alleenstaande minderjarige die 3 jaar verwijderbaar in NL heeft verbleven)
  - Slachtoffer mensenhandel

Reden: voorkomen van uitzettingsbeletsels

- Reguliere vergunningen waarvoor een aanvraag moet worden ingediend
  - Verblijf in verband met medische behandeling c.q. medische noodsituatie
  - Het achterwege blijven van uitzetting omwille van medische noodsituatie
  - Slachtoffers mensenhandel/mensensmokkel
  - Verblijf ten gevolge van het gebruik van de discretionaire bevoegdheid door de Minister (o.a. wegens uitzettingsbeletsel obv art. 3 EVRM, bv. uitgesloten vluchteling)

# Bijkomende beschermingsstatuten in de EU

- Verenigd Koninkrijk
  - Asylum
  - EU Temporary Protection
  - Humanitarian Protection
  - Discretionary leave
    - Via asielpprocedure
      - Bescherming van artikel 3 EVRM (inclusief ‘medical cases’ en ‘severe humanitarian conditions’)
      - Bescherming van artikel 8 EVRM
      - Bescherming van een ander artikel van het EVRM
      - Elke andere uitzonderlijk prangende situatie waarvoor wordt beslist dat “discretionary leave” moet worden toegekend
      - Niet-begeleide minderjarigen
      - Slachtoffers van mensenhandel
      - Uitgesloten vreemdelingen + geen verwijdering mogelijk
    - Voor niet-asielaanvragen
      - “Compelling situations” die niet voldoen aan voorwaarden van gewone immigratieregels

## Enkele statistieken: eerste kwartaal 2011: first instance decisions asylum applications

### – Nederland

- 5% vluchtelingenstatus (top 3: Iran, Irak, Afghanistan)
- 26% subsidiaire bescherming (top 3: Somalië, Irak, Afghanistan)
- 16% humanitaire reden verbonden met land van herkomst (top 3: Somalië, Irak, Iran)

### - Verenigd Koninkrijk

- 21% vluchtelingenstatus (top 3: Iran, Eritrea, Soedan)
- 7% subsidiaire bescherming (top 3: Afghanistan, Iran, Zimbabwe)
- 1% humanitaire reden verbonden met land van herkomst (top 3: Iran, Pakistan, Egypte)

### - België:

- 18% vluchtelingenstatus (top 3: Guinee, Irak, Afghanistan)
- 5% subsidiaire bescherming (top 3: Irak, Afghanistan, Somalië)

# Conclusies

- EU niveau
  - 22 LS hanteren zo'n 60 verschillende nationale beschermingsstatuten op basis van zo'n 15 verschillende gronden
  - Procedures, verblijf en rechten zeer verscheiden
  - Complexiteit + ongelijke bescherming in de EU
  - Complementariteit en co-existentie
  - Soms risico op verzwakking beschermingsniveau
  - Nationale bescherming *niet* gemeenschappelijk in de EU





# Conclusies

- Historisch en contextueel kader: noden die niet worden beantwoord door VN Vluchtelingenverdrag/EU acquis
  - Situatie in land van herkomst → klimaatvluchtelingen, ernstige veiligheidsituatie, mensenrechtenschendingen, medische gronden, extreme humanitaire omstandigheden, ...
  - Situatie van vreemdeling in opvangland verhindert verwijdering → medische gronden, art. 8 EVRM, staatlozen, humanitaire of technische redenen die terugkeer onmogelijk maken
  - Kwetsbaarheid van vreemdeling → niet-begeleide minderjarigen, slachtoffers mensenhandel, getuigen strafzaken, slachtoffers misdrijven (racisme, seksueel, uitbuiting)
  - Soms ambtshalve onderzoek tijdens asielprocedure (inclusieve benadering van bescherming of voorkomen van uitzettingsbeletsels)
  - Meestal echter onderdeel van een beheerd migratiebeleid

# Conclusies

- EU harmonisatie meerwaarde?
  - Respondenten + LS niet happig
  - Eerder voorstander van verdere harmonisatie EU geharmoniseerde beschermingsstatuten:
    - Uniforme interpretatie + uniforme toepassing
    - Gemeenschappelijke COI + gemeenschappelijke richtlijnen inzake toepassing
    - Meer praktische maar substantiële samenwerking
  - Nationale beschermingsstatuten: behoud van nationale flexibiliteit, eventueel coherente identificatie op EU niveau van bepaalde categorieën met nood aan bescherming

# Conclusies

- Belgisch niveau
  - Traditionele ruime toepassing van vluchtelingenstatus behouden
  - Verwelkoming subsidiaire bescherming
  - Geen vraag naar bijkomende statuten, bv. klimaatvluchtelingen
  - Eerder vraag naar verbetering van bestaande statuten:
    - Precaire aard van sommige statuten: gebruik van omzendbrieven
    - “protection gaps”: staatlozen, niet-verwijderbare personen
    - “prangende humanitaire situatie” als wettelijk ingeschreven restcategorie

Enkele suggesties:

- Efficiëntie:
  - Voorkomen van eventuele uitzettingsbeletselen door behandeling van een aantal niet-asielgerelateerde beschermingsgronden tijdens asielprocedure?
  - Hanteren van één procedure waar op inclusieve wijze verschillende beschermingsnoden worden getoetst?
- Centralisatie van risico-beoordeling m.b.t. land van herkomst?
- Nationale tijdelijke bescherming voor situaties die momenteel buiten VN Vluchtelingenverdrag/subsidiaire bescherming vallen?