

Asielzoekers

Nicolas Perrin¹

Inleiding

Asielmigratie is een centraal facet geworden van de immigratie in Europa sinds de migratiestop van 1973-1974. De figuur van de asielzoeker mag dan wel «populair» geworden zijn, maar wat er geweten is over het fenomeen en de evolutie ervan is vaak nogal beperkt, als het al niet verkeerd is. Om de asieldynamiek beter te begrijpen doen we er goed aan een aantal gegevens en simpele feiten in herinnering te brengen. We moeten oog hebben voor de bredere migratiedynamiek, waarvan asiel vaak onderdeel vormt. Wat is «asiel»? Hoe is dat fenomeen de laatste decennia geëvolueerd? Hoeveel asielaanvragen zijn er vandaag? Wie zijn de mensen erachter? Waar komen ze vandaan? Hoeveel van hen worden als vluchtelingen erkend? Hoeveel zijn er uitgeprocedeerd? Wat wordt er van de vluchtelingen en van de uitgeprocedeerden eens hun aanvraag afgesloten is? Hoe belangrijk is het fenomeen in zijn globale context?

1. Enkele definities

De asielpcedure en de erkenning van vluchtelingen worden gereguleerd door de Conventie van Genève van 1951, die in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog werd aangenomen. Deze had tot doel een minimale bescherming te bieden aan mensen die om diverse redenen hun land moesten ontvluchten. Die redenen worden duidelijk omschreven door de Conventie. In tegenstelling tot de gangbare mening die vertaald wordt door een onjuiste uitdrukking, namelijk 'politiek vluchtelingen', gaat het niet alleen om personen die vervolgd worden omwille van hun politieke activiteiten. De persoon in kwestie is iemand die met gegronde reden "vreest te worden vervolgd omwille van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of zijn politieke overtuiging". Een vluchteling is een persoon van wie door een staat erkend wordt dat hij beantwoordt aan de criteria die door de Conventie werden vastgelegd, bepaald om te kunnen genieten van bescherming door die staat. Zolang hij deze erkenning niet heeft gekregen wordt de persoon een «asielaanvrager» genoemd. Opdat die persoon als vluchteling erkend wordt, moeten de individuele vervolgingen die door de asielaanvrager worden aangevoerd gevestigd zijn op één van de vijf criteria, die limitatief zijn, maar open staan voor interpretatie.

¹ Groupe d'étude de Démographie Appliquée – Université catholique de Louvain (GéDAP-UCL)
Place Montesquieu, N°1, boîte 4
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique.
Email : perrin@sped.ucl.ac.be.

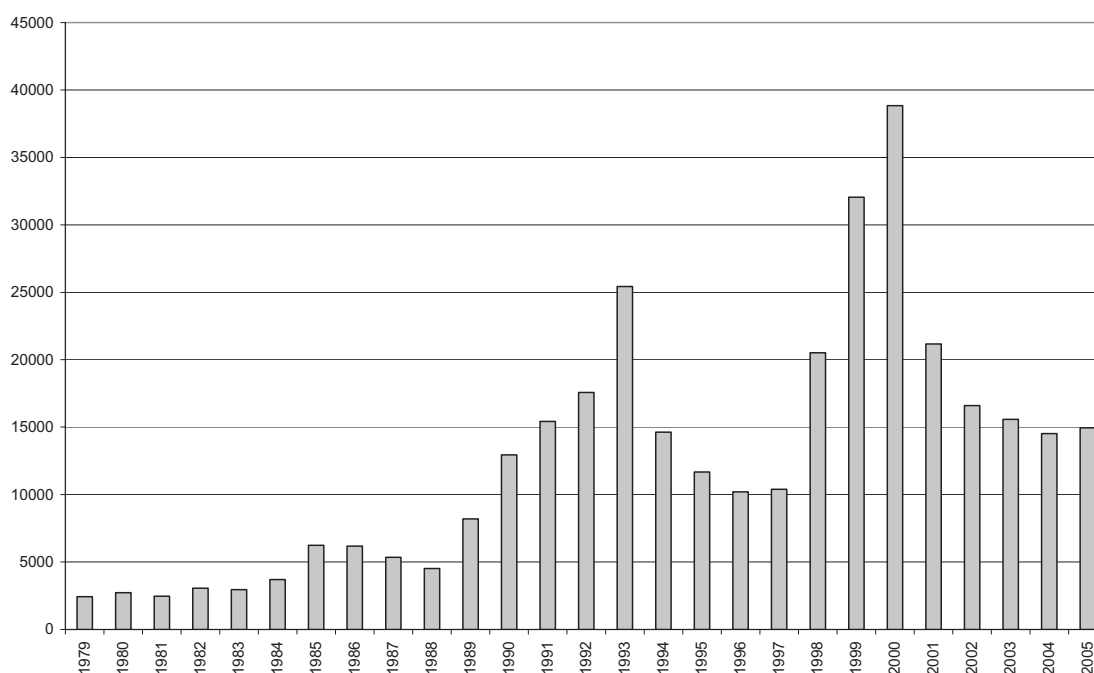
Sinds dinsdag 10 oktober 2006 zijn krachtens een Europese richtlijn die in Belgisch recht werd omgezet, de asielinstanties ook bevoegd om het statuut van subsidiaire bescherming toe te kennen. Deze bescherming is bestemd voor personen die niet als vluchtelingen beschouwd kunnen worden in de zin van de Conventie van Genève, maar die een daadwerkelijk risico lopen om blootgesteld te worden aan de doodstraf, een executie, wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen, of aan ernstige bedreiging van hun leven of hun persoon als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict (die bescherming geldt enkel voor burgers, niet voor militairen).

2. Evolutie van de asielaanvragen

De voorbije 20 jaar is het aantal asielaanvragen sterk gestegen, en we noteren twee nogal duidelijke crisisperiodes waarin de toevloed heel sterk toenam, 1989-1993 en 1998-2000 (Afb. 1). Net als in vele Europese landen is sinds 1989 de geleidelijke val van de communistische regimes in Centraal- en Oost-Europa en het uiteenvallen van ex-Joegoslavië het startpunt geweest van een aanzienlijke stijging van het aantal asielaanvragen in België. De toevloed van asielaanvragers piekte voor het eerst in 1993 met meer dan 25.000 aanvragen, voornamelijk uit Congo (R.D.C.), uit Roemenië en ex-Joegoslavië (in die eerste fase vooral uit het Bosnische grondgebied). Tijdens de jaren 1994 tot 1997 daalde het aantal aanvragen aanzienlijk, zonder echter terug te vallen op het peil van voor 1989. Op die kalmte volgde echter een periode waarin er nog meer asielaanvragen kwamen dan in de vorige. Na een historische piek van om en bij de 40.000 aanvragen in 2000, daalde het aantal aanvragen nogmaals om zich dan te stabiliseren op een peil dat lichtjes hoger lag dan de rustige periode tussen 1994 en 1997.

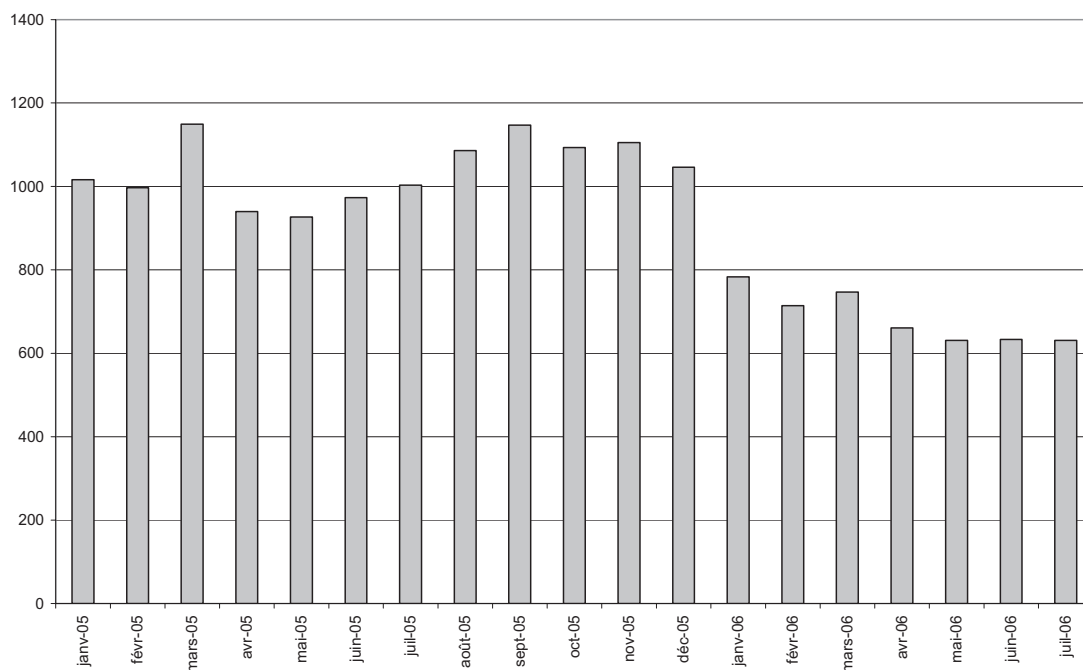
Ondanks de constante sterke mediabelangstelling voor het asielthema, **bevindt België zich nu in een periode waarin het aantal aanvragen eerder gering is en één van de laagste niveaus heeft bereikt sinds 1990.** Tijdens de voorbije maanden is de daling van het aantal aanvragen nog opvallender, wat voor dit jaar moet resulteren in een aanzienlijke daling van de asielaanvragen (Afb. 2).

Afbeelding 1. Evolutie van het aantal asielaanvragers in België, 1979-2005



Bron: UNHCR tot 1987, jaarverslagen van het CGKR van 1988 tot 1995
 Dienst Vreemdelingenzaken (Wachtregister) vanaf 1996

Afbeelding 2. Evolutie van het aantal eerste asielaanvragen in België per maand, januari 2005 – augustus 2006



Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Wachtregister)

Hoe kunnen we die vroegere evoluties begrijpen? De analyses zijn er nogal verdeeld over...

Tot in 1973 en gedeeltelijk ook nog tot 1989 werden de asielaanvragen voornamelijk en zelfs uitsluitend gezien als een gevolg van de politieke onstabiele in bepaalde gebieden in de wereld, wat leidde tot een migratie die aangeduid met de nu in onbruik geraakte term «politieke migratie».

Vanaf 1973 en vervolgens vanaf 1989 en vanaf de aanzienlijke stijging van het aantal aanvragen die leidde tot de eerste «asielcrisis» in het begin van de jaren '90 werd de toestroom van asielaanvragers nog voor een deel in verband gebracht met de onstabiele situatie in bepaalde delen van de wereld. Voor het eerst echter rees ook het idee dat een gedeelte van de personen die om internationale bescherming vroegen een asielaanvraag indienden om de restrictieve immigratierechten te omzeilen die na 1973 in Europa werden ingevoerd (zonder dat hun persoonlijke situatie overeenstemde met de asielcriteria zoals bepaald door de Conventie van Genève van 1951 en het protocol van New York van 1967).

Met de officiële sluiting van de grenzen voor arbeidsimmigratie in 1974 en de toename van het aantal asielaanvragen vanaf 1989, veranderen de analyse-elementen radicaal. Het woord 'asielzoekers' wordt pas later gebruikt, in de loop van de jaren 1970-1980. In een eerste fase, grosso modo van 1945 tot 1973, hielden de onthaallanden zich niet bezig met het onderscheid tussen echte vluchtelingen en mensen die dit statuut probeerden te misbruiken. Ze zorgden voor de opvang van vluchtelingen uit de chaotische periode na de tweede wereldoorlog en het communistische blok. **De politieke immigratiestroom werd niet als bedreigend beschouwd. Het ging bovendien veelal om Europese migratie.** Op dat ogenblik was ook arbeidsimmigratie mogelijk en 'politieke immigranten' vormden een interessante bonus. In die context is het zelfs waarschijnlijk dat niet alle «politieke migranten» zich beriepen op het vluchtelingenstatuut, omdat ze ook buiten de asielprocedure om een verblijfsvergunning konden bekomen. **In de jaren '90 vervangt de asielzoeker de politieke vluchteling uit de naoorlogse bloeiperiode. De vluchteling was een positieve figuur met duidelijk politiek geïnspireerde immigratie-motieven, terwijl de asielzoeker als een «dubieuze figuur» wordt gezien, wiens motieven niet altijd even betrouwbaar zijn.**

Ingevolge die ommekeer in de perceptie van de asielaanvrager ontstond twijfel over de interpretatie die moest gegeven worden aan de asielstatistieken.

In de eerste plaats zou de asielaanvraag natuurlijk moeten worden gezien als een uiting van de onstabiele in de wereld dichtbij of veraf. Net als migratie omwille van arbeid, studie of huwelijk is de asielmigratie geglobaliseerd, zelfs als de Europeanen de belangrijkste rol spelen in de opeenvolgende asielcrisisen.

Zo kunnen de “asielpieken” in verband worden gebracht met de belangrijkste recente conflicten, voornamelijk in het vroegere Joegoslavië. De eerste piek valt ook samen met de val van de communistische regimes en het wegvallen van het “ijzeren gordijn”. Hierop volgden de opeenvolgende onafhankelijkheidsverklaringen van Slovenië, Kroatië, Macedonië en Bosnië die leidden tot het uitbreken van bloedige gewapende conflicten, met name in Bosnië, gedurende het eerste deel van de jaren ‘90. Tegelijkertijd bleef ook het aantal asielaanvragers uit het Zaïre van Mobutu aan de hoge kant. De tweede piek valt dan weer samen met de ernstigste periode van conflicten in Kosovo, met een heroplaaiende strijd in Congo (R.D.C.) en met het begin van de tweede oorlog in Tsjetsjenië vanaf 1999.

Als we de “grote asielcrisissen in België” kunnen analyseren als een afspiegeling van onstabiele situaties in de wereld, dan ziet een tweede en steeds vaker voorkomende analyse in die punctuele crisissen voornamelijk een opeenvolging van toenemende golven van ongegronde aanvragen die de zwakke plekken in de procedure uitbuiten. Het gevolg van die dieptepunten bestaat dan uit de reactie van de Belgische overheidsinstanties die de zaken weer in handen nemen, de asielprocedure hervormen en erin slagen ongegronde aanvragen te ontmoedigen. Ook hier komt de timing van de hervormingen goed overeen met de periodes waarin de aanvragen snel gingen afnemen. De daling van 1994 kan dus worden geïnterpreteerd als het resultaat van de reorganisatie van het onderzoek van de aanvragen, om de procedure te versnellen (met name de wet van 6 mei 1993), én van de toename van het personeel bij de verschillende instanties en de efficiënter geworden verwijderingen². Ook de daling van het aantal aanvragen vanaf 2001 kan worden gezien als het gevolg van wijzigingen in de toekenningsvoorwaarden van maatschappelijke bijstand (verlenen van materiële opvang in open centra, uitsluitend gedurende het onderzoek van de ontvankelijkheid en nieuwe behandelingsmethodes van de dossiers, met name het invoeren van het zogeheten LIFO-principe, d.w.z. Last In, First Out). Zoals vaak het geval is als men een *globale visie* wenst, moeten men de realiteit en de evolutie van het aantal aanvragen verklaard worden door **veelvoudige en complexe factoren** en niet door een simplistische uitleg. Die evolutie is dus het **product van de internationale toestand en het gevolg van het misbruik van de asielprocedure**. Dit gebeurt in de context van een **migratiebeleid dat de immigratiemogelijkheden beperkt en in het kader van een asielprocedure die door sommigen kan worden uitgebuit** om een verblijfstitel te krijgen, terwijl hun situatie misschien niet beantwoordt aan de voorwaarden van bepaald door de Conventie (of subsidiaire bescherming) van Genève. Het gevaar schuilt er in dat de verklaring die gegeven wordt voor het aantal asielaanvragen vaak partijdig is en onvoldoende de complexe werkelijkheid aan het licht brengt. Dat levert dan te weinig elementen op om een politiek beleid voldoende geloofwaardig te maken.

² Als voorbeeld verwijzen we naar het 7de activiteitenverslag van het CGVS dat voor het werkjaar 1994 alle genomen maatregelen in detail beschrijft.

3. Herkomst en nationaliteit

Gedurende de jaren '90 en tot de eeuwwisseling in 2000 kwamen de meeste asielaanvragers uit Europa (voornamelijk uit Centraal- en Oost-Europa en meer in het bijzonder uit het vroegere Joegoslavië). **De voorbije jaren worden getypeerd door een opvallende internationalisering van de herkomstlanden van de asielaanvragers, een geringere aanwezigheid van Europeanen, maar een aanhoudend hoog aantal aanvragen vanwege Afrikanen.** Het aantal aanvragen van Europeanen en Aziaten is uiteindelijk gedaald omwille van verschillende redenen. Eerst en vooral zijn de conflicten in de Balkanlanden en in Afghanistan minder intens geworden. Daarnaast is er het succes van het beleid dat een vermindering beoogde van het aantal aanvragen van Europese onderdanen die maar zelden onder de definitie van vluchteling vielen, zoals bepaald door de Conventie van Genève (met name de leden van minderheidsgroepen) wat gedeeltelijk de vermindering van aanvragen ingediend door Europeanen verklaart. Tegelijk bleef het aantal aanvragen van Afrikanen stabiel. Als een gevolg hiervan vertegenwoordigen de Afrikanen 39% van de asielaanvragen van 2005 tegenover 28% voor de Europeanen en de Aziaten.

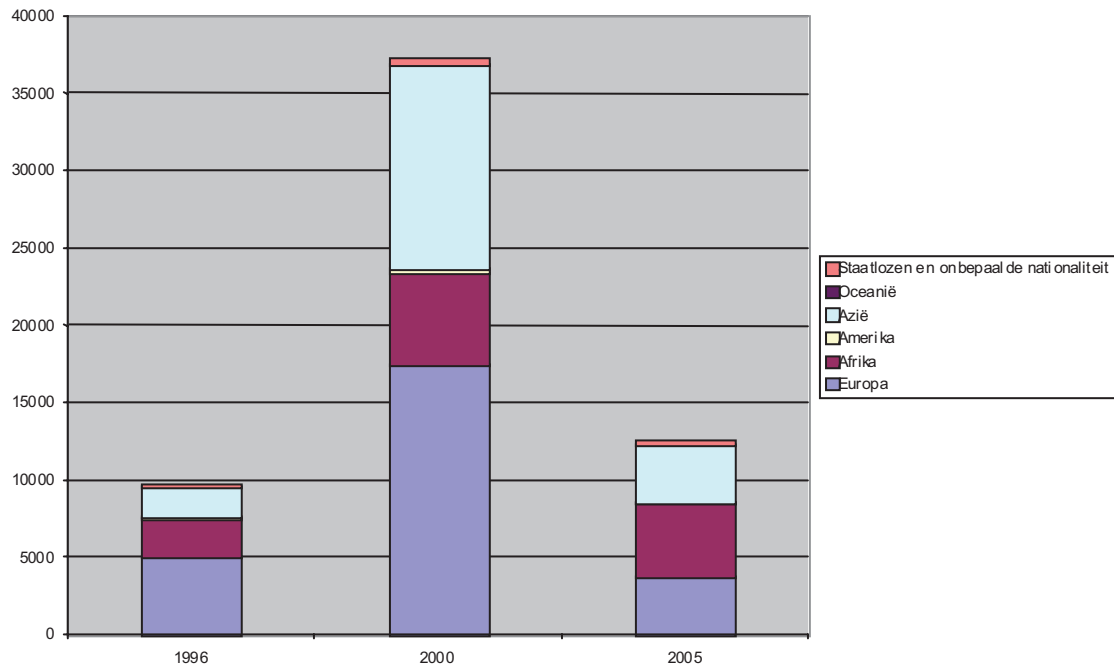
Ook de precieze nationaliteiten van de mensen die asiel aanvragen zijn een interessant gegeven, want ze druisen in tegen de gangbare bewering dat de asielaanvrager in de eerste plaats een economische migrant is. Als de asielaanvragers dan al vaak niet voldoen aan de criteria van de Conventie van Genève, dan dient er toch vastgesteld dat **de asielaanvragers in de eerste plaats afkomstig zijn uit landen die langdurige situaties van geweld of onstabiliteit kennen of gekend hebben.** Zo stemmen de vier sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten overeen met vier zones die getroffen worden door ernstige conflicten: Congo, Rusland (personen die lijden onder het Tsjetsjeense conflict vallen onder die categorie), Irak en Servië (Kosovo). Indien we teruggaan in de lijst van de belangrijkste herkomstlanden van de asielaanvragers wordt dit algemene schema bevestigd, zelfs indien de crisistoestand in een aantal Afrikaanse landen onduidelijker is. Er dient bovendien te worden genoteerd dat de 3 lidstaten of toekomstige lidstaten van de Europese Unie (Slowakije, Bulgarije en Roemenië) nog steeds opvallen door talrijke asielaanvragen, in het bijzonder door aanvragen die worden ingediend door leden van minderheidsgroepen zoals de Roma. Er is misschien geen oorlogsgeweld, maar discriminatie van sommige van die gemeenschappen maakt die migraties tot een beweging die niet enkel economisch is.

Op basis van de eenvoudige gegevens per nationaliteit kan zeker niet gesteld worden dat asielaanvragen over het algemeen gerechtvaardigd zijn. We moeten wel vaststellen dat de aanvragers niet massaal uit alle landen komen, zonder onderscheid. **De aanvragen komen vaak uit onstabiele of zeer precare landen en uit landen waar de levensvoorwaarden voor bepaalde bevolkingsgroepen of minderheden zorgwekkend zijn.**

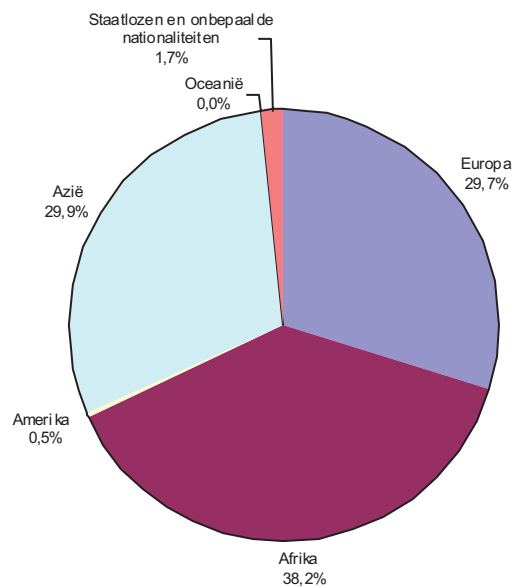
De asielaanvragers hebben niet altijd recht op internationale bescherming, maar het is verkeerd te denken dat ze uitsluitend economische migranten zijn.

Afbeelding 3. Herkomst van de nieuwe asielaanvragers

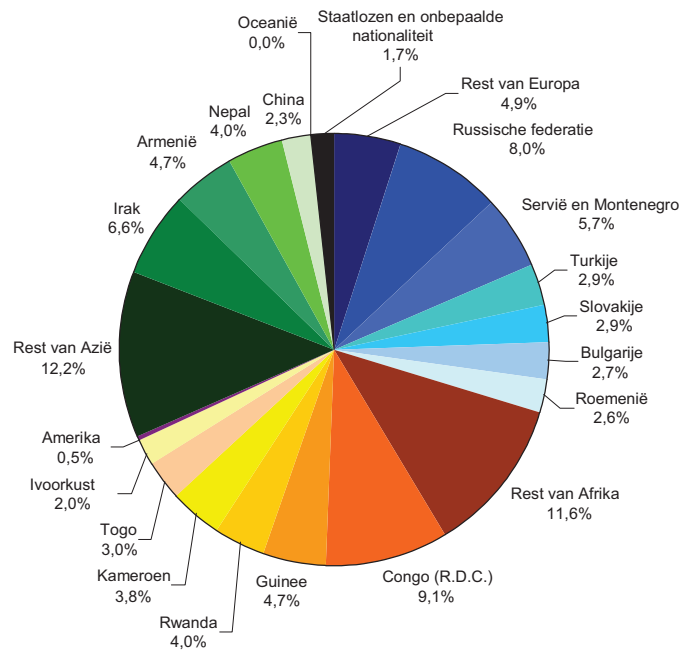
A. per continent in 1996, 2000 en 2005



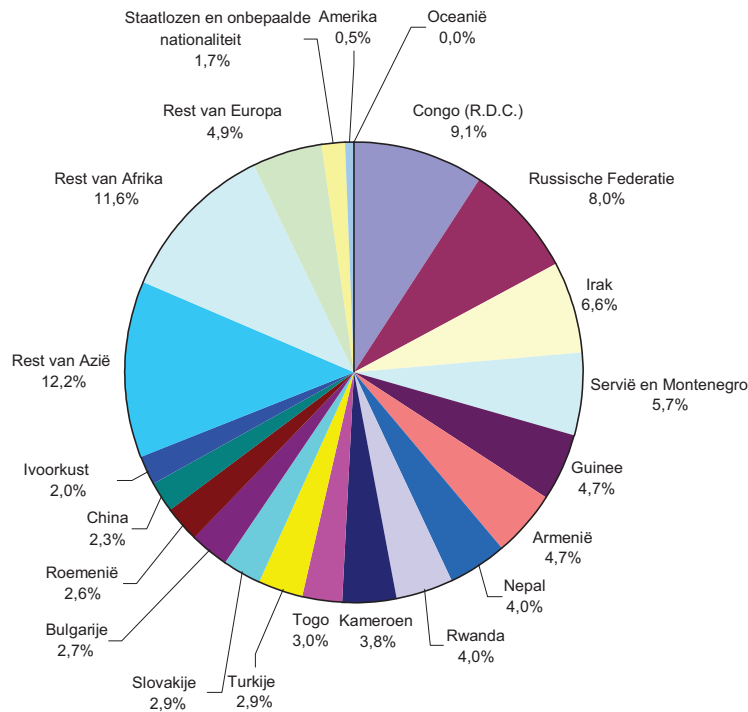
B. per continent in 2005



C. per nationaliteit en continent in 2005



D. per nationaliteit in 2005



Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Wachtregister)

4. Erkenning en weigering tot erkenning

Tussen het indienen van de aanvraag en de definitieve beslissing tot erkenning of niet-erkenning van het vluchtelingenstatuut verloopt een ingewikkelde procedure rond het dossieronderzoek. Dit gebeurt in meerdere fasen, desgevallend met inbegrip van mogelijkheden tot beroep op verschillende tijdstippen. Het is te ingewikkeld om hier het verloop van de procedure op een niet-technische manier voor te stellen. Om voor de meeste lezers begrijpelijk te blijven, kunnen we echter focussen op de uiteindelijke beslissingname die al dan niet leidt tot toekenning van het vluchtelingenstatuut.

Het aantal weigeringen tot erkenning ligt veel hoger dan het aantal erkenningen (Afb. 4).

Tussen 1996 en 2003 bleef het aantal erkenningen globaal gezien stabiel (tussen 1000 en 2000), ondanks de toename van het aantal aanvragen tussen 1998 en 2000. Gedurende diezelfde periode en ingevolge de overduidelijke stijging van het aantal aanvragen steeg vooral het aantal negatieve beslissingen, voordat het geleidelijk aan ging verminderen tot in 2004.

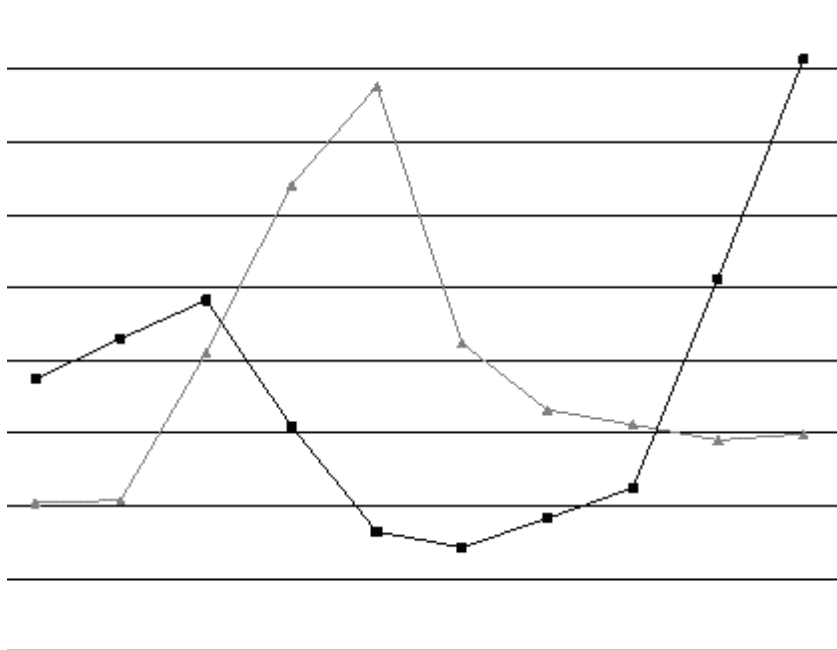
Hoe dient de evolutie nu te worden geanalyseerd?

De berekening van het erkenningspercentage is niet afdoende als die enkel gebeurt op basis van de beslissingsgegevens per jaar, gezien de ongelijke duur van de procedures, die vaak langer is dan één jaar. Elk jaar weer hebben de genomen beslissingen betrekking op aanvragen die tijdens de verschillende jaren werden ingediend. Als we gewoon een percentage berekenen van het aantal positieve beslissingen op het totaal van de genomen beslissingen (of op het aantal aanvragen per jaar) lopen we het risico op een systematische fout in de meting. Wanneer het aantal aanvragen stijgt zal het percentage de neiging hebben om mechanisch te verminderen, omdat de nieuwe aanvragen die talrijker zijn nog niet resulteerden in positieve beslissingen, maar wel kunnen leiden tot negatieve beslissingen in het stadium van de ontvankelijkheid. Wanneer daarentegen het aantal beslissingen vermindert, heeft het percentage de neiging om toe te nemen, omwille van het feit dat er nog veel aanvragen overblijven die de voorgaande jaren werden ingediend en die een positieve beslissing kunnen krijgen... Het mechanisme is complex, maar wetenschappelijk vastgelegd (Rob van der Erf, Liesbeth Heering en Ernst Spaan, 2006a, 2006b, 2006c). Ook al verstaat men dit wiskundig principe niet, een eenvoudige vergelijking van het aantal erkenningen die gewoonlijk berekend worden (aandeel van de positieve beslissingen in het totaal van de beslissingen van één jaar) kan duidelijk een link aantonen tussen het aantal aanvragen en de percentage van de erkenningen. Dit zou een vermoeden creëren dat er gebruik wordt gemaakt van een kunstgreep (afb. 4).

De enige aanvaardbare oplossing bestaat erin asielaanvragers te volgen die in een welbepaald jaar een aanvraag hebben ingediend en aan te geven hoeveel er na één jaar, twee, drie jaar erkend worden, tot er geen enkele aanvrager meer overblijft waarover men nog in het ongewisse verkeert.

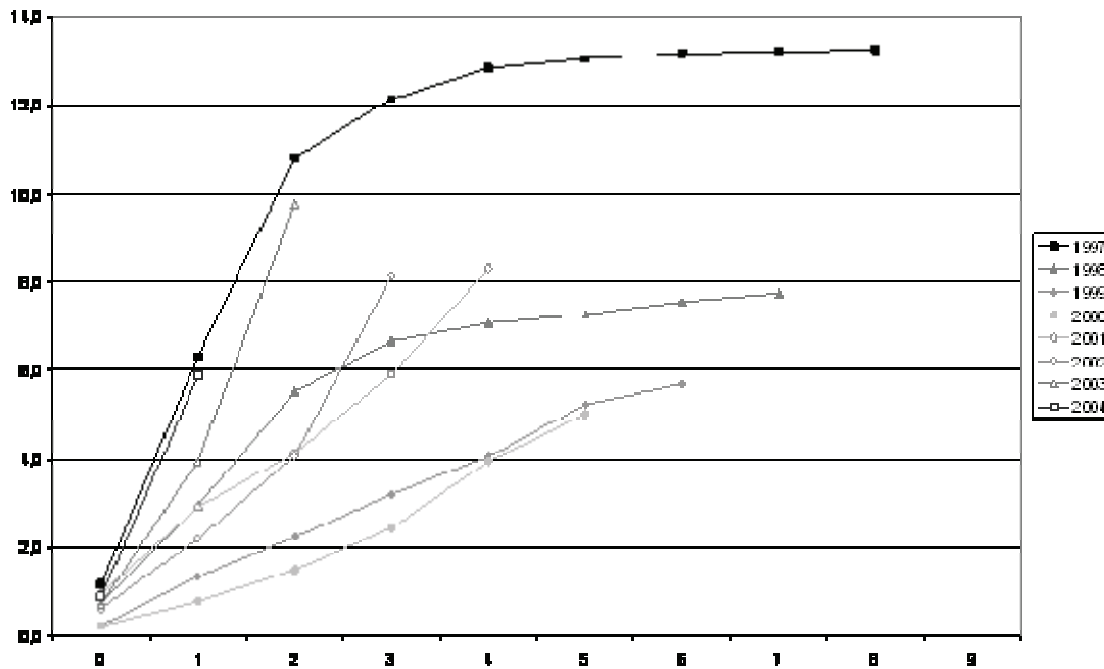
Vervolgens kunnen de percentages worden vergeleken die berekend werden volgens het jaar van de indiening van de aanvraag. Het resultaat is een percentageberekening per het jaar waarin de aanvraag werd ingediend (rekening houdend met de volledige duur van de procedure). Het probleem is dat er voor de berekening van dit percentage theoretisch moet gewacht worden op de afhandeling van alle aanvragen die tijdens een bepaald jaar werden ingediend. Toch kan men een bepaalde tendens aantonen. De percentages kunnen twee zaken aantonen. Het eindpercentage van de erkenningen halveerde tijdens de periode 1998-2000 (dus minder dan wat het intuïtieve percentage liet uitschijnen). Tijdens die periode werden er net meer aanvragen ingediend. Als het erkenningpercentage weer stijgt sinds 2001, is het zo dat het aantal erkenningen het niveau van voor 1998 niet overstijgt. Men evenaart momenteel ongeveer het niveau van 1997. Indien de toekomstige evolutie de huidige curve blijft volgen zal het percentage rond 15% gesitueerd zijn. Dit is wat men ook in 1997 vastgesteld heeft en is dus minder dan de voorgestelde percentages die gebaseerd zijn op een grove berekening van de erkenningaantallen.

Afbeelding 4 : vergelijking van de evoluties van de intuïtieve aantallen van erkenningen (positieve beslissingen / totaal aantal jaarlijkse beslissingen) en het aantal aanvragen



Bron : Dienst Vreemdelingenzaken (Wachtregister)

Afbeelding 5. Erkenningspercentage volgens het jaar van introductie van de aanvragen en de behandelingsduur (in jaartallen) van de procedure



Bron : Dienst vreemdelingenzaken (Wachtregister)

Om alle details van de evoluties te begrijpen zou het raadzaam zijn om alle beslissingen genomen tijdens de verschillende fasen van de procedure op te volgen. Dit overstijgt echter het opzet en de mogelijkheden van dit werkstuk.

Zonder terug te grijpen naar deze complexe methode blijkt duidelijk dat de toename van het aantal aanvragen rond het jaar 2000 geleid heeft tot een duidelijke toename van het aantal negatieve beslissingen zonder verhoging van het aantal positieve beslissingen en dus tot een daling van het erkenningspercentage, zelfs indien de inschatting van dit percentage problematisch blijft.

Over de reden van de vermindering van het erkenningspercentage bestaan er twee tegengestelde analyses. Volgens de eenen wordt die verklaard door een toename van het aantal ongegronde aanvragen, die toename is dan weer te wijten is aan de gunstige onthaalvoorwaarden in België, waar sommigen van profiteren. Volgens anderen wordt die vermindering verklaard door een grotere gestrengheid in de toepassing van de erkenningscriteria of door een veralgemeende ontmoediging van de aanvragen (al dan niet gegrond).

Hoe dan ook dient hier aan toegevoegd dat de Kosovaren die de hoofdbrok uitmaakten van deze golf asielaanvragen vaak een tijdelijk beschermingsstatuut kregen, wat hen feitelijk uitsloot van positieve beslissingen en wat de meting van positieve beslissingen beïnvloedt (ze dienden een asielaanvraag in, maar het onderzoek van hun asielaanvraag werd niet tot het einde afgewerkt).

Wat het algemene schema en de toename van het aantal ongegronde aanvragen betreft, kan gesteld worden dat die toename moeilijk te meten is, gezien er geen precieze statistieken bestaan over de redenen voor de negatieve beslissingen. Bepaalde elementen kunnen ons echter aanwijzingen geven.

Eenzijds is het waar dat de toename in het aantal ingediende asielaanvragen effectief betrekking heeft op een aantal nationaliteiten waarvoor de toestand in het herkomstland niet radicaal geëvolueerd is tegen 2000 aan. Onder de belangrijkste herkomstlanden waarvan de toename van het aantal aanvragen 'gezien kan worden' als een poging om de asielprocedure te omzeilen, zou men met de nodige omzichtigheid kunnen spreken over een snelle stijging van aanvragen vanwege Slovaken, Roemenen, Bulgaren, Kazachen...

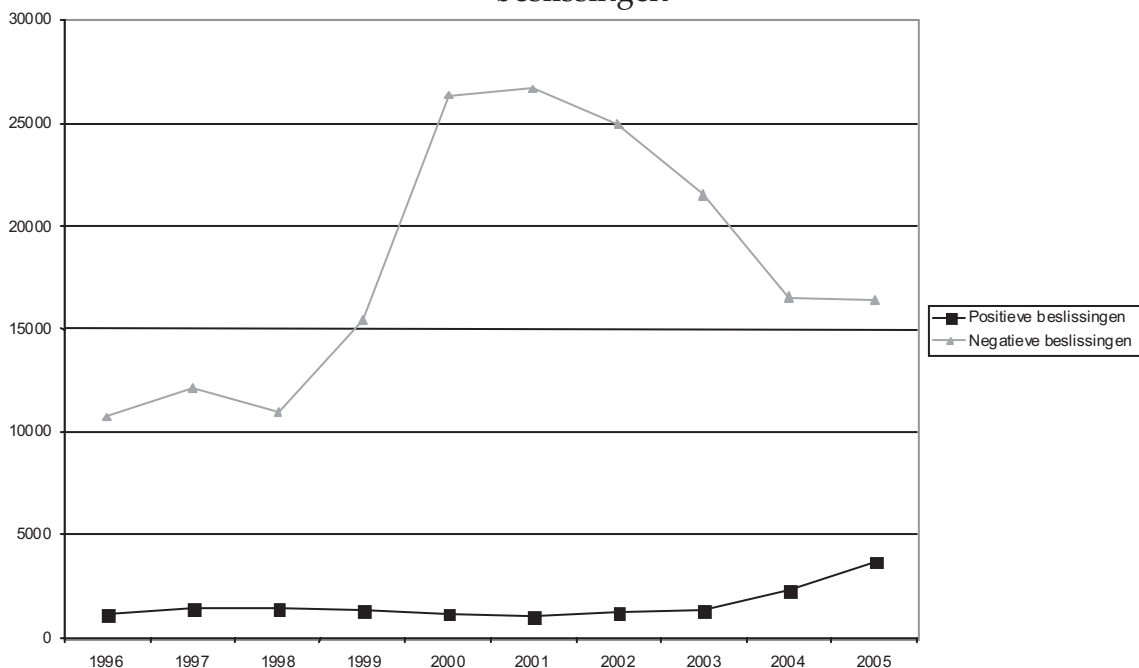
Het is daarentegen **zeker dat de toename van het aantal aanvragen op het einde van de jaren '90 grotendeels te wijten is aan het ontstaan of de opleving van ernstige politieke crisissen**. De toenemende aanvragen uit de periode 1998-2000 hebben in de eerste plaats betrekking op Kosovo (de aanvragen van mensen met de «Joegoslavische» nationaliteit zijn vertienvoudigd tussen 1997 en 1998 en verdubbeld tussen 1998 en 1999) en komen overeen met een periode waarin gesproken wordt over een genocide die gepleegd werd door de overheid in Belgrado. Tegelijkertijd kenden ook de aanvragen vanwege de Russen (en met name de Tsjetsjenen) een ware explosie (ze zijn verzesvoudigd tussen 1998 en 1999 en verdubbeld tussen 1999 en 2000) toen de tweede Tsjetsjeense oorlog begon. In diezelfde periode stijgt ook het aantal asielaanvragen van Congolezen (R.D.C.) en van Rwandezen. Eens te meer stemt dat overeen met een politieke ommekeer gezien de regering in Kinshasa geen houvast meer biedt in het oosten van het land ten overstaan van de rebellen die gesteund worden door de regering in Kigali, die ontevreden is over het onthaal dat de Hutumilities in Congo kregen...

Eens te meer is de evolutie van het aantal asielaanvragen niet te wijten aan één enkele factor (de evolutie van ernstige politieke conflicten in bepaalde delen van de wereld of de bovenmatige toename van ongegronde aanvragen). De stabiliteit van het aantal erkenningen is niet enkel te wijten aan de stabiliteit van het aantal gegronde aanvragen, gezien de internationale toestand resulteert in een toevloed die als een vlucht voor ernstige crisissen moet worden beschouwd. De stabiliteit in de erkenningen moet dus het gevolg zijn van een evolutie naar meer gestrengheid in de onderzoeksprocedure, of van het ontmoedigen van een aantal asielaanvragers (die al dan niet gegronde redenen hebben om asiel aan te vragen). Indien bepaalde asielaanvragers misbruik maken van de algemene crisis in het asielsysteem, dan gaan die toch samen met personen die op de vlucht zijn voor een crisis die allesbehalve economisch is.

Recent (2004-2006) is het aantal aanvragen aan de lage kant terwijl het aantal erkenningen duidelijk gestegen is en het aantal negatieve beslissingen stabiel blijft.

En nogmaals zij de verklaringen ingewikkeld. Volgens sommigen zouden de ongegronde aanvragen minder talrijk zijn omdat de mensen minder dat soort aanvragen gaan indienen, ontmoedigd als ze zijn door de grotere doeltreffendheid van het onderzoek van de aanvragen en de hervorming van de sociale hulp. Volgens anderen is het aantal aanvragen gedaald doordat de internationale toestand gewijzigd is (minder intense conflicten, stabilisering of herstel van orde en rust in Kosovo, in bepaalde regio's in Congo...). Bovendien hebben de positieve beslissingen gedeeltelijk betrekking op de asielaanvragen die tijdens de jaren 1998-1999-2000 werden ingediend. Deze konden niet afdoende worden behandeld omwille van de hoge werklast van de asielinstanties. De snelle stijging van het aantal asielaanvragen moet ook in verband worden gebracht met het belang van de Tsjetsjeense asielaanvragers die vandaag de dag vaak erkend worden. Een van de meest opmerkelijke evoluties van de voorbije jaren is zeker de **belangrijke plaats die wordt ingenomen door de vluchtelingen uit Rusland** (Afb. 5). De Russen vertegenwoordigen vandaag veruit de belangrijkste nationaliteit onder de erkende vluchtelingen (45% in 2005). Het aantal erkenningen van Rwandezen, Congolezen, Serviërs, Iraniërs en Burundezen blijft aan de hoge kant, maar de aantallen aanvragen en erkenningen van Tsjetsjenen stelt de andere herkomstregio's van vluchtelingen zeker in de schaduw.

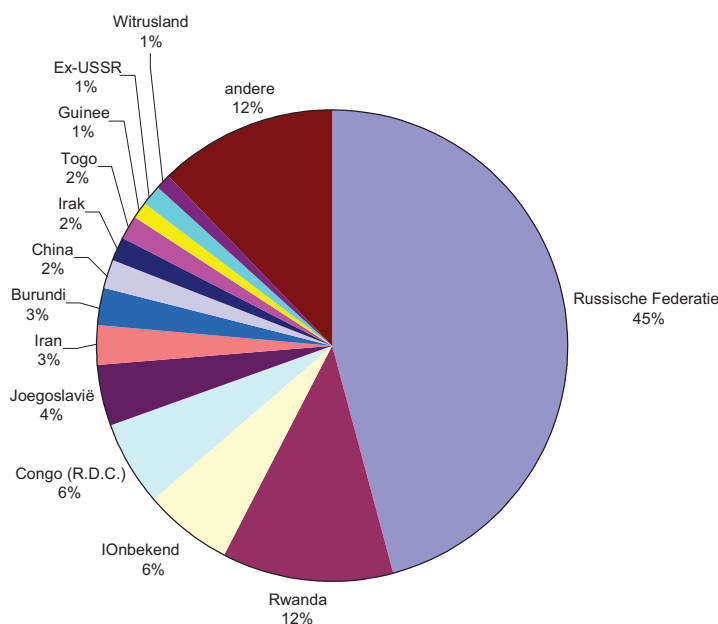
Afbeelding 6. Definitieve negatieve en positieve beslissingen³



Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Wachtregister)

³ De positieve beslissingen komen overeen met de beslissingen tot erkenning van het CGVS en van de VBV. De negatieve beslissingen komen overeen met 1/ de negatieve beslissingen qua ontvankelijkheid van de DVZ, wanneer de aanvrager niet in beroep gaat 2/ de negatieve beslissingen over het dringend beroep van het CGVS 3/ de negatieve beslissingen na het onderzoek ten gronde van het CGVS, wanneer de aanvrager niet in beroep gaat 4/ de negatieve beslissingen van de VBV.

Afbeelding 7. Belangrijkste nationaliteiten van de erkende vluchtelingen in 2005



Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Wachtregister)

5. De vluchtelingen

Hoewel het aantal asielaanvragers hoog is en het aantal erkenningen niet verwaarloosbaar, blijft het aantal vluchtelingen dat in ons land verblijft, eerder beperkt (11.820 personen op 1 januari 2005). Daar zijn voornamelijk twee redenen voor: sommige vluchtelingen beslissen om naar hun herkomstland terug te keren van zodra de toestand het toelaat; indien ze niet naar hun herkomstland kunnen of willen teruggaan, dan worden de vluchtelingen snel Belg, dankzij de mogelijkheden tot vereenvoudigde naturalisatie (na 2 jaar verblijf in plaats van de gebruikelijke 3 jaar⁴).

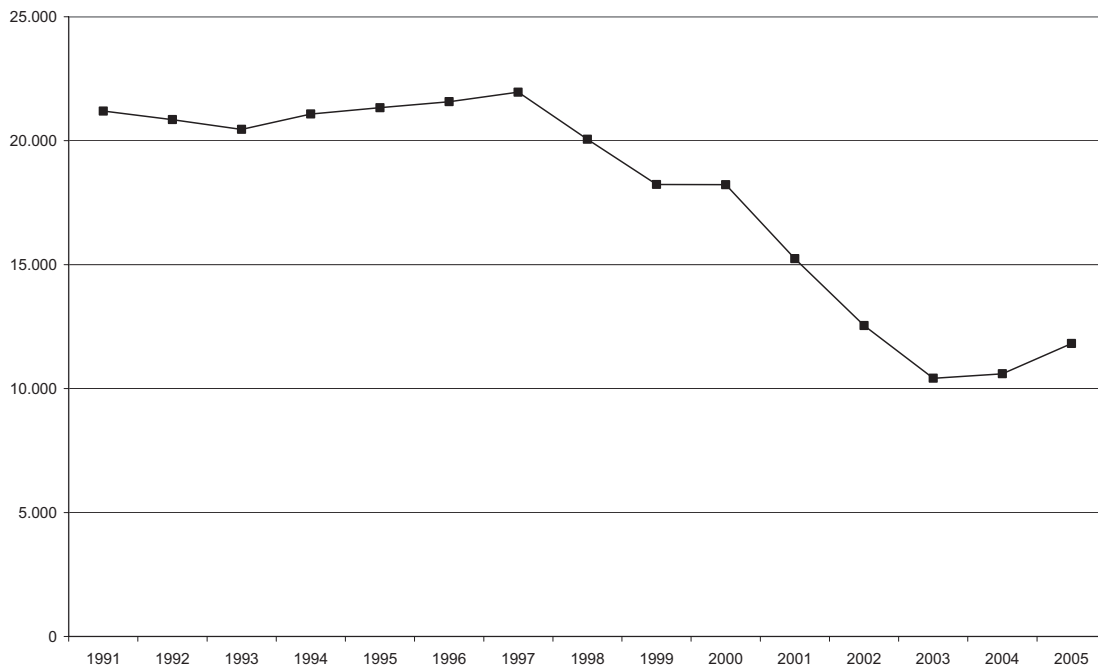
Het aantal vluchtelingen dat Belgische bescherming geniet is sterk gedaald tussen 1997 en 2003 (Afb. 6). Deze vermindering kan worden verklaard door een vermindering van het aantal erkenningen tussen 1998 en 2001 en een lichte stijging van het aantal retours in 1997 en 1998. De essentiële reden voor de daling wordt verklaard door de toename van het aantal naturalisaties van vluchtelingen in 1997 en 1998 en vanaf het jaar 2000. De toename van 1997 en 1998 kan ongetwijfeld worden gezien als een voortvloeisel van de stijging in de asielaanvragen van begin de jaren 1990. De tweede daling na 2000 is in de eerste plaats het gevolg van de wetswijziging van 1999, waardoor de voorwaarden voor het verwerven van de Belgische nationaliteit vereenvoudigd werden, voor de vluchtelingen onder meer het terugbrengen van 3 op 2 jaar van de verblijfsduur. Vluchtelingen worden regelmatig Belg.

⁴ Voor 1999 na 3 jaar in plaats van de gebruikelijke 5 jaar.

Dit fenomeen wordt niet altijd opgemerkt omdat de vluchtelingen maar een klein deeltje zijn van de vreemde bevolking.

Sinds 2003 groeit het aantal vluchtelingen opnieuw, voornamelijk omwille van de sterke stijging van het aantal erkenningen, met name van “Russische” vluchtelingen».

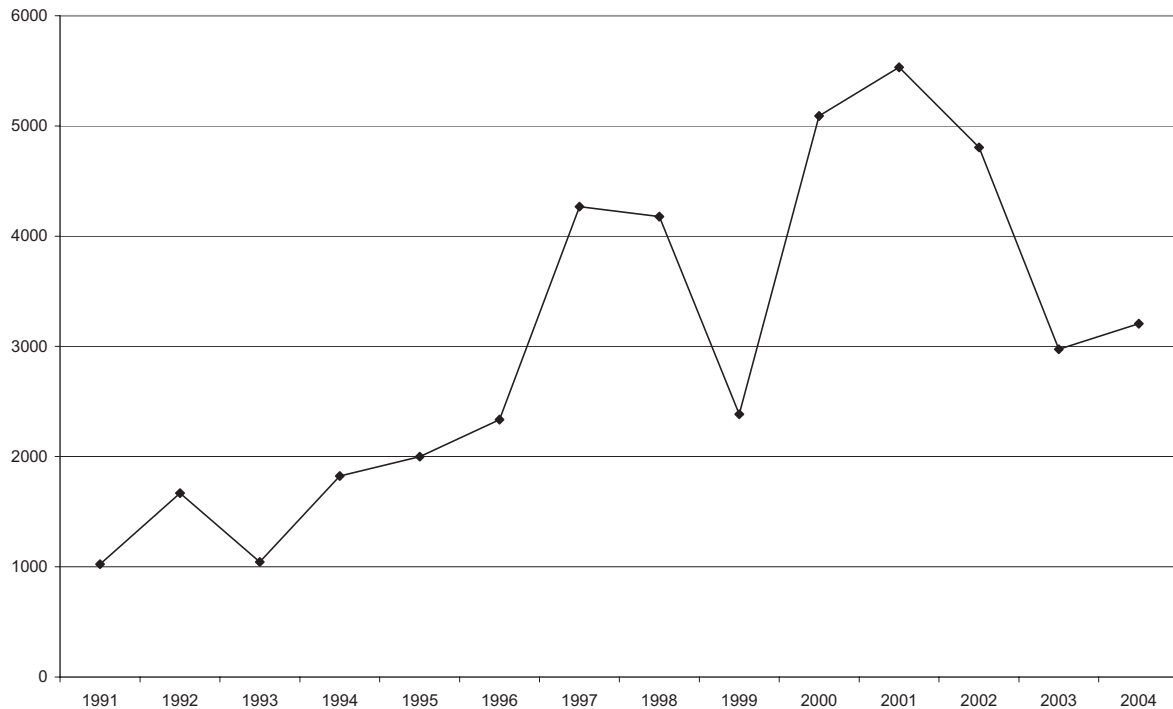
Afbeelding 8. Evolutie van het aantal vluchtelingen die in België verblijven, 1991-2005



Bron: Rijksregister /

FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie

Afbeelding 9, Evolutie van het aantal vluchtelingen die de Belgische nationaliteit verwerven 1991-2005



Bron : Rijksregister /
FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie

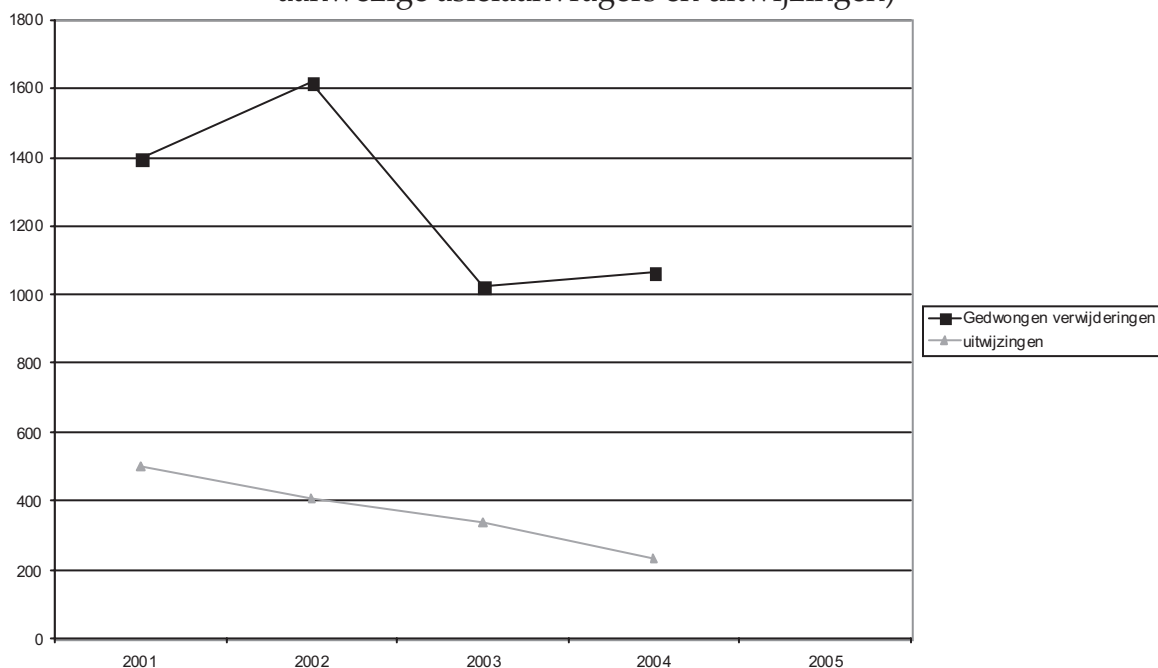
6. De uitgeprocedeerden

Wat er met uitgeprocedeerde asielaanvragers gebeurt is natuurlijk een grote onbekende. In theorie zou het grootste deel van hen moeten ingaan op het Bevel om het Grondgebied te Verlaten, order dat zij krijgen eens alle mogelijkheden tot beroep zijn uitgeput. In de praktijk kan het vertrek echter moeilijk worden gecontroleerd, behalve ingeval van gedwongen uitzettingen of vrijwillig vertrek, dat omkaderd wordt door organisaties zoals de Internationale Organisatie voor Migraties. Al wordt dit niet vaak in de media vermeld, krijgen een aantal van de aanvragers in de praktijk en ondanks een negatieve beslissing over hun asielaanvraag toch een verblijfstitel, omdat ze onmogelijk kunnen teruggaan of omdat ze een nieuw asielaanvraag indienen die gebaseerd is op nieuwe elementen. Bovendien slaagt een ander gedeelte van de aanvragers toch in om op termijn een of andere regularisatie te krijgen op een andere basis dan het asiel.

Het is niet zo, dat wij absoluut geen informatie hebben over de uitgeprocedeerden, maar ze is toch zeer schaars en gaat slecht over een klein deel van de bevolking in kwestie. Uiteindelijk **weten wij heel weinig over wat er met hen gebeurt, bij gebrek aan een globale monitoring**. Bepaalde aspecten zoals de gedwongen verwijdering,

zijn beter gekend, want die worden per definitie omkaderd door de administratie. Zo beschikken we over gegevens die aantonen dat de gedwongen verwijderingen van vroegere asielaanvragers sinds het jaar 2002 aanzienlijk verminderen, omdat ze met een tijdsverschil de evolutie volgen van het aantal asielaanvragen en van het aantal negatieve beslissingen⁵ De gegevens over de gedwongen verwijdering hebben betrekking op maar 1000 à 2000 personen per jaar, zodat we ons geenszins een globaal idee kunnen vormen van het lot van de uitgeprocedeerden die eerder 15.000 à 20.000 per jaar tellen (Afb. 10).

Afbeelding 10. Evolutie van het aantal gedwongen verwijderingen van uitgeprocedeerde asielaanvragers (repatriëringen voor de oude nog in het land aanwezige asielaanvragers en uitwijzingen)



Bron: Dienst Vreemdelingenzaken

7. Internationale vergelijking

Indien het aantal asielaanvragen of aanvragers vanuit Belgisch standpunt eerder consequent is, dan wordt het best vergeleken met de aantallen asielaanvragers of vluchtelingen die elders worden geregistreerd.

Internationaal gezien is in een aantal gevallen het aantal vluchtelingen bovendien veel relevanter, gezien het er daar vaak niet om gaat om te beslissen wie het statuut van vluchteling waardig is of niet, maar om te zorgen voor de vluchtelingen die zich aandienen. En dan stelt men twee zaken vast. Eerst en vooral verwelkomt België in geen geval meer vluchtelingen dan zijn buurlanden, zelfs indien – net als in de meeste kleine West-Europese landen - het aantal aanvragen hoog ligt in verhouding

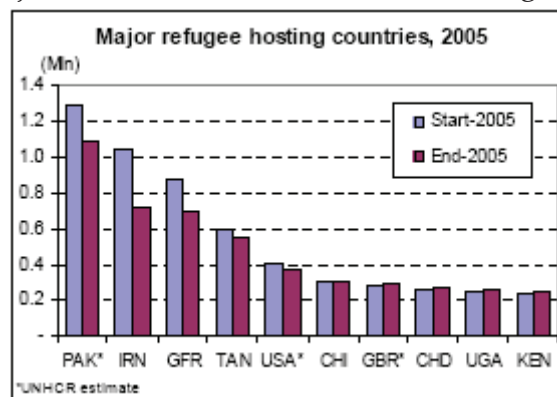
⁵ Het tijdsverschil resulteert in één geval uit de duur van het onderzoek en in het andere uit de termijn tussen het afgeven van een bevel om het grondgebied te verlaten en de verwijdering zelf.

tot de omvang van de bevolking. En ten tweede **zijn het natuurlijk de landen in het Zuiden die de meeste vluchtelingen onthalen** (Afb. 11). Zo verwelkomde Pakistan miljoenen vluchtelingen in 2005, in Iran waren het er nog altijd meer dan 600.000 op het einde van 2005 (begin 2005 overschreed de raming het miljoen). Kleinere landen zoals Tsjaad, Oeganda of Kenia telden een vluchtelingenbevolking van meer dan 200.000 mensen.

Als we ons ook interesseren voor een groter geheel met inbegrip van vluchtelingen, asielaanvragers, staatlozen, recent teruggekeerde vluchtelingen en intern verplaatsten (nl. de bevolking waar de UNHCR op toeziet), is de vaststelling dezelfde: het zijn vooral de landen uit het Zuiden die migranten verwelkomen, die op de vlucht zijn voor crisissituaties, veel meer dan de landen uit het Noorden (Afb. 12).

In een beperkter Europees kader was het aandeel van België rond 2000 onevenredig met de grootte van België. Tien procent van de aanvragen in de Europese Unie (toen met 15) zijn toen in België ingediend. Het aandeel van België is echter, op een paar jaar tijd gedaald (gedeeld door meer dan 2), want het aantal aanvragen is sterk verminderd, terwijl er het aantal aanvragen nog steeds toeneemt in landen als Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

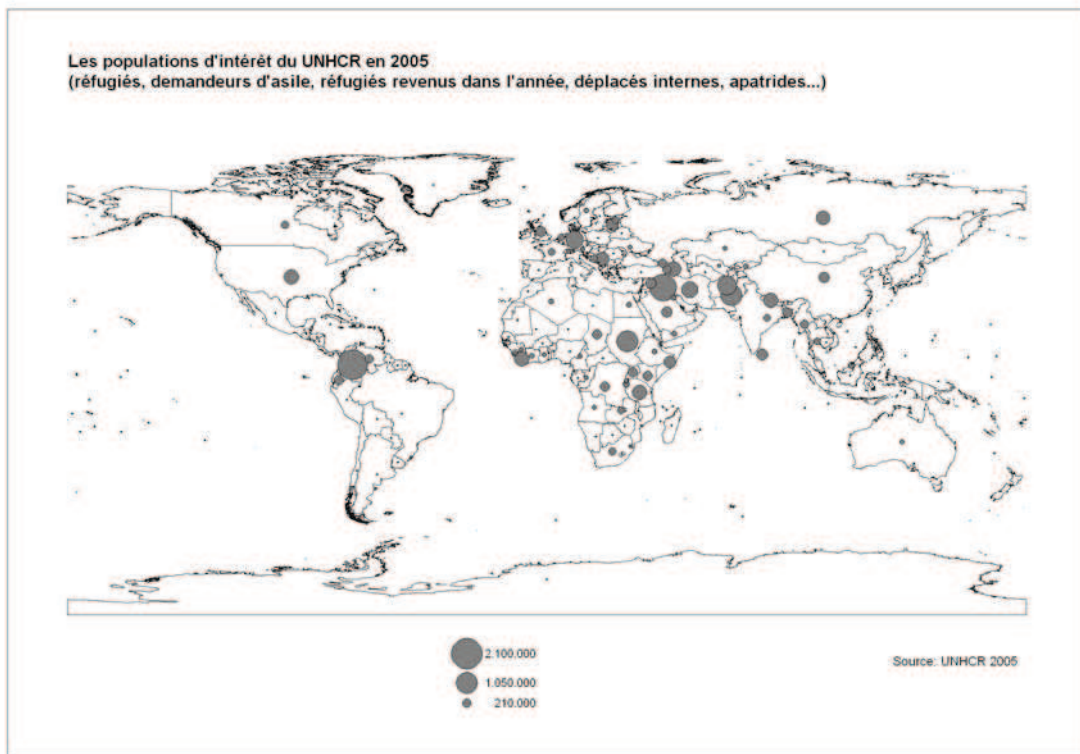
Afbeelding 11. Belangrijkste onthaallanden voor vluchtelingen in 2005 (in miljoenen)⁶



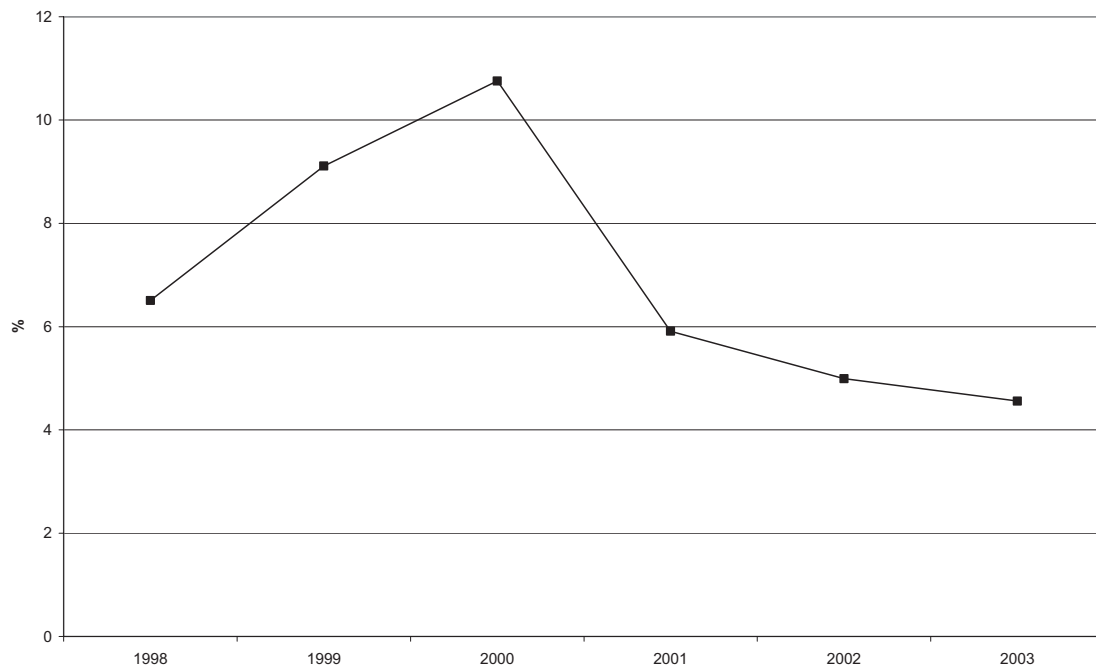
Bron: UNHCR

⁶ PAK=Pakistan, IRN=Iran, GFR= Duitsland, TAN=Tanzanië, USA=Verenigde Staten van Amerika, CHI=China, GBR=Groot-Brittannië, CHD=Tsjaad, UGA=Oeganda, KEN=Kenia.

Afbeelding 12.



Afbeelding 13. Evolutie van het Belgisch aandeel in het aantal asielaanvragen ingediend in de Europese Unie met 15 lidstaten



Bron : GÉDAP et BIVS (te verschijnen)

Besluit

De evolutie van het aantal asielaanvragers is nooit zo bewogen geweest als de voorbije twintig jaar. Het aantal aanvragers is vandaag stabiel, weliswaar op een hoger peil dan in de jaren 1980, maar eerder laag in verhouding tot de twee historische pieken die België kende in 1993 en 2000.

Verre van het clichébeeld dat soms blijkt uit partijdige beweringen zijn **de asielaanvragers geen migranten als de anderen**, die alleen in België zijn omwille van de economische situatie in hun land van herkomst. **Ze beantwoorden misschien niet altijd aan de wettelijke bepalingen van een “vluchteling», maar we moeten toch vaststellen dat ze veelal afkomstig zijn uit regio’s die de laatste tijd tot de meest onstabiele en gewelddadige ter wereld behoren** (Congo, Rusland (met name Tsjetsjenië), Irak, Servië en Kosovo, Nepal...) en dat het verkeerd is om hen enkel als economische migranten te bestempelen. Er zijn wellicht misbruiken onder de aanvragen, maar dat is geen reden om alle asielaanvragers van fraude te verdenken.

Door het toenemend aantal aanvragen op het eind van de jaren '90 is de onderzoeksprocedure van asielaanvragen snel opgestopt geraakt. De hervorming van het beheersysteem van de dossiers en de vermindering van het aantal aanvragen na 2000 hebben echter toegelaten de achterstand en de hangende aanvragen waarvoor nog geen beslissing werd genomen in te halen. De versnelling van de procedure en de gelijktijdig lopende duurvermindering van de behandeling van de dossiers vormen een belangrijke vooruitgang van de laatste jaren.

Na een absoluut hoogtepunt op het ogenblik van de massale instroom van asielaanvragers op het einde van de jaren 1990, is het aantal weigeringen van erkenning aanzienlijk gedaald. Het aantal erkenningen bleef gedurende een aantal jaren globaal gezien stabiel, maar de laatste jaren is het aanzienlijk toegenomen, voornamelijk omwille van de sterke aanwezigheid van Russische asielaanvragers die de oorlog in Tsjetsjenië ontvluchten. **De Russische vluchtelingen vertegenwoordigen zelfs 45% van diegenen die in 2005 werden erkend.**

Bovendien is het aantal vluchtelingen dat in België verblijft – ook als is dat de voorbije paar jaar lichtjes toegenomen – nog altijd gering (minder dan 12.000 personen op 1 januari 2005) en België verwelkomt zeker geen grote getallen vluchtelingen. Het is zo, dat het aantal weigeringen tot erkenning van het vluchtelingenstatuut nog steeds aanzienlijk hoger is dan het aantal erkenningen. Bovendien vergeten we soms dat ook vluchtelingen opnieuw vertrekken. Verder verwerven de vluchtelingen in grote getallen de Belgische nationaliteit, omwille van de vereenvoudigde procedure die hen aangeboden wordt, maar ook omdat ze een beschermend statuut willen (terug-)vinden dat hen de waarborg biedt dat ze

wettelijk in België kunnen blijven en/of het risico niet lopen om naar hun herkomstland teruggestuurd te worden.

Het lot van de uitgeprocedeerden – die het overgrote deel van de asielaanvragers vormen – is moeilijker te volgen. Hun situatie maakt het moeilijk om hen te volgen, maar zelfs als er gegevens voorhanden zijn is er geen enkele vorm van monitoring georganiseerd. Een klein deel van de uitgeprocedeerden wordt uitgewezen. Nog een deel verkrijgt uiteindelijk op een andere manier een verblijfstitel dan via de asielaanvraag. Nog een deel blijft illegaal in België. Sommigen keren wellicht op eigen krachten naar huis terug. Over als die aspecten hebben we echter zeer weinig objectieve gegevens, waardoor we niet veel verder kunnen gaan dan de pure veronderstelling.

De asielproblematiek is vandaag van essentieel belang om de evolutie van de migraties naar België te begrijpen, maar het fenomeen dient toch correct gemeten te worden. **De meeste vluchtelingen wonen namelijk in de landen van het Zuiden, daar waar vandaag de dag de gewelddadigste conflictsituaties heersen.**

We moeten natuurlijk nog veel te weten komen over de asielaanvragers, de vluchtelingen en de procedure. Maar misschien moeten we ook wel bepaalde, vaak ongegronde vooroordelen wegwerken. De ontwikkeling en het gebruik van betrouwbare statistieken zouden een reflex moeten worden, zodanig dat er duidelijke afbakeningen ontstaan en dat eindeloos herhaalde, niet gefundeerde en soms partijdige vooroordelen vermeden worden. Cijfers zijn echter geen vrijstelling van het denkproces. De diepere betekenis en de mogelijke afleidingen hiervan moeten onderzocht worden en moeten opgevolgd worden door een diepgaande sociologische en politieke analyse. Om een analyse van de werkelijkheid te bekomen en om de valstrikken van vooroordelen die waarachtig lijken te vermijden is een basiskennis van statistische gegevens noodzakelijk.

Bibliografie

Caestecker, Frank, 2005, *Belgisch immigratiebeheer: veranderende doelstellingen, resultaten en statistische presentaties (1861-2000)*, mededeling aan de Chaire Quetelet 2005 «Histoire de la population de la Belgique et de ses territoires», Louvain-la-Neuve, 25-28 oktober 2005, www.demo.ucl.ac.be/cq05/Textes/Caestecker.pdf (nog te verschijnen).

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006, *Flux migratoires en provenance des nouveaux Etats membres de l'Union Européenne vers la Belgique. Tendances et perspectives*, www.diversite.be, 99 p.

Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, 2004, *Jaarverslag. Zestiende jaarverslag. Jaar 2003*, <http://www.belgium.be/cgra>, 81 p.

Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, 2005, *Jaarverslag. Zestiende(?) jaarverslag. Jaar 2004*, <http://www.belgium.be/cgra>, 46 p.

Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, 2006, *Jaarverslag. Zestiende (???) jaarverslag. Jaar 2005*, <http://www.belgium.be/cgra>, 58 p.

Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2004a, *Beweging van de bevolking en migraties in 2003*, Brussel, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, reeks Bevolking en gezinnen, www.statbel.fgov.be, 298 p.

Erf, Rob van der, 2006, THESIM...

Legoux, Luc, 1995, *La crise de l'asile politique en France*, Paris: Centre Français sur la Population et le Développement, Les Etudes du CEPED N°8, 344 p..

Perrin, Nicolas, 2005, *Nouvelles sources statistiques sur les migrations*, presentatie op het seminarie over de verbetering van de migratiestatistieken van het Belgische contactpunt van het Europese Netwerk van Migraties.

Perrin, Nicolas, 2006, *Annual Statistical Report on migration and asylum in Belgium (Reference year 2003)*, bijdrage van het Belgische contactpunt aan het verslag van Europese Netwerk van Migraties. "Migration and Asylum in Europe in 2003", www.dofi.fgov.be, 34p.

Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006, Country report : Belgium, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 381-390.

Poulain Michel, Nicolas Perrin en Ann Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, 744 p.

van der Erf, Rob, 1998, *Draft Manual on Statistics of Asylum-seekers and Refugees*, Luxemburg, Eurostat (Working Paper 3/1998/E/n° 18).

van der Erf, Rob, Liesbeth Heering en Etnst Spaan, 2006a, A Cohort Approach to Measuring the Asylum Procedure, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 289-320.

van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006b, Statistics on Asylum Applications, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 249-260.

van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006c, Registration of Asylum Seekers, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 151-166.