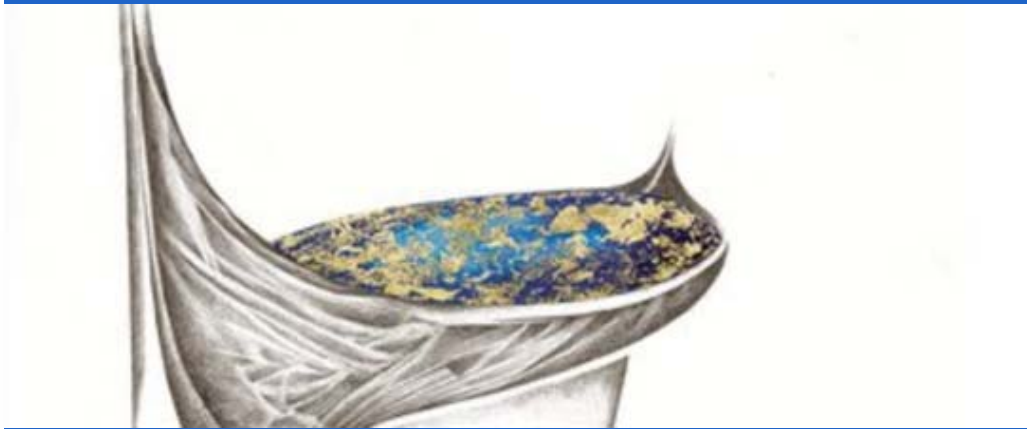


Kan een land zijn vluchtelingen uitkiezen?



Ellen Desmet – 18 januari 2019 – Conferentie **Migratiecrisis of identiteitscrisis? Europa op een kruispunt**

Onderzoeksgroep Migratierecht / Human Rights Centre / CESSMIR

Costello 2016 / Dembour 2015

OVERZICHT

1. Het Australische 'model'

2. Toegang tot internationale bescherming in België

- Irreguliere kanalen
- Reguliere kanalen
 - Hervestiging
 - Voorstel van verordening: Uniekader voor hervestiging (voorstel 2016)
 - Humanitaire visa
 - Voorstel EP: Europees humanitair visum

3. Fundamentele rechten

- Non-refoulement
- Recht op asiel
- Non-discriminatie
- Extraterritoriale toepassing

4. 'Selectie' van vluchtelingen

1. Het Australische 'model'



HET AUSTRALISCHE 'MODEL'

In 2018-19: 18.750 plaatsen

Humanitaire programma

Vóór aankomst in Australië

'Offshore' resettlement application

Onshore protection application

In Australië

Meestal verwezen door UNHCR

Vluchteling

Substantiële discriminatie

Global Special Humanitarian visa

Community Support Program

Permanent Protection Visa

Geldig visum

3-jaar Temporary protection visa

Automatische detentie

5-year Safe Haven Enterprise visa

Immigration clearance geweigerd of Irreguliere binnenkomst

HERVESTIGING: ALGEMEEN

Nood aan betere
bescherming
voor kwetsbare
vluchtelingen

UNHCR resettlement criteria

- Legal and physical protection needs
- Survivors of violence and torture
- Medical needs
- Women-at-risk
- Family reunification
- Children and adolescents
- Elderly refugees
- Lack of local integration prospects



CRITERIA VOOR HERVESTIGING ALS VLUCHTELING

3. Criteria for Resettlement

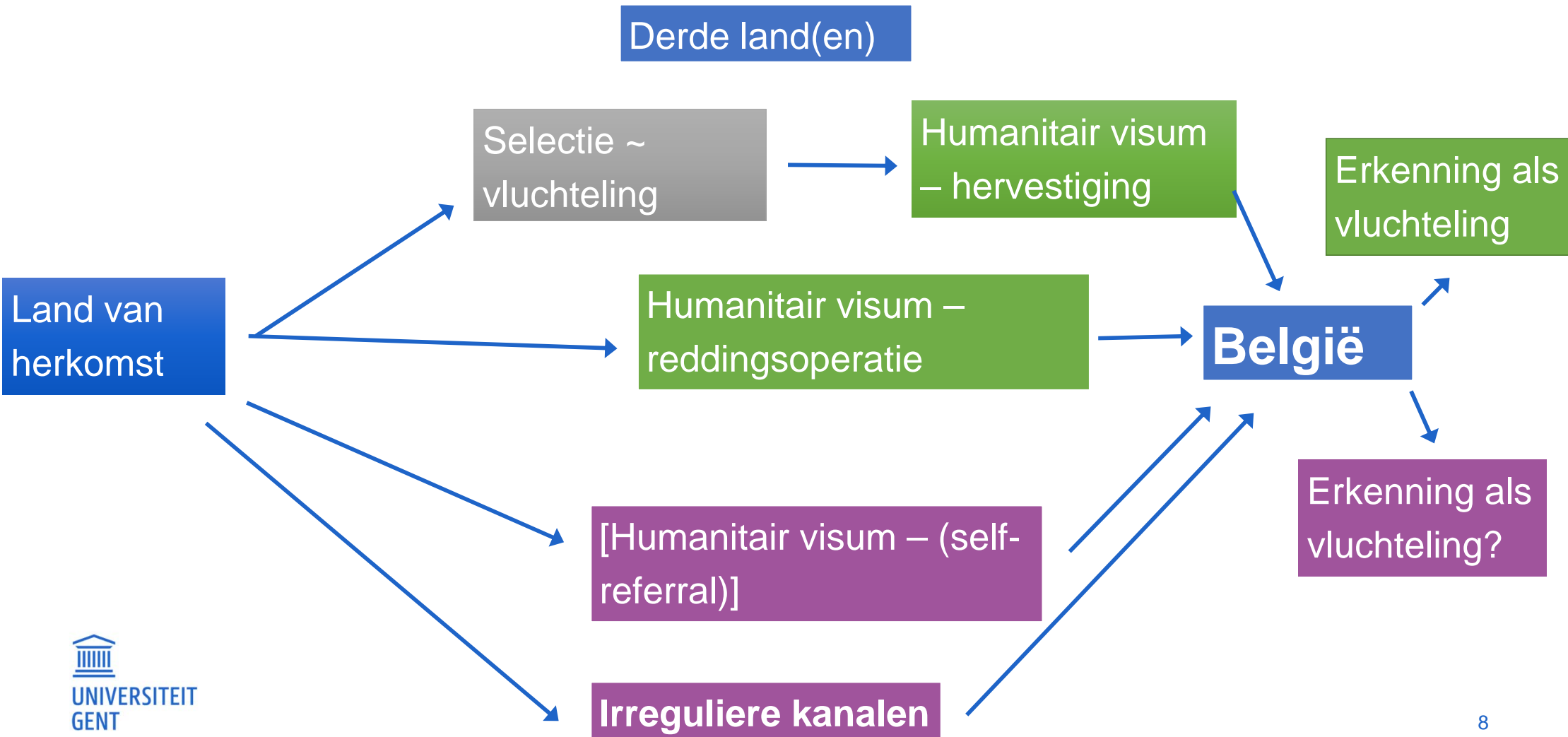
As well as meeting the threshold criterion of persecution described above, applicants for resettlement to Australia in the Refugee category must satisfy the decision-maker that there are compelling reasons for giving special consideration to granting them a visa, having regard to the following factors:

- the degree of persecution the applicant is subject to in their home country;
- the extent of the applicant's connection to Australia;
- whether there is any suitable country other than Australia able to provide for the applicant's settlement and protection from persecution; and
- Australia's resettlement capacity.

All applicants for offshore humanitarian visas must meet public interest criteria intended to safeguard the Australian community's health, access to health services, safety and national security. Applications may be refused on character grounds where there is evidence of criminal conduct or the applicant represents a security threat or danger to the Australian community.

2. Toegang tot internationale bescherming in België

HOE ALS ASIELZOEKER NAAR BELGIË?



Irreguliere kanalen



INTEGRATED BORDER MANAGEMENT

Schengen Borders Code: common admission criteria

Quid protection seekers?

Art. 3 (b) SBC: “shall apply ... without prejudice to ... the rights of refugees and persons requesting international protection, in particular as regards, non-refoulement”



But: assimilated to generic class of TCNs (<-> “willingness and ability to return to country of provenance”)



“irregularized” entry in Schengen zone



Extraterritorialization / undifferentiation

Before departure:

Schengen visas

-> previous option: humanitarian visas with LTV (art. 25 Visum Code)
<-> CJEU, *X and X*

When travelling:

Carrier sanctions (+ ILOs)

-> when lack of adequate travel documents
-> unsafe, non-commercial routes

Maritime interdiction

-> by Frontex / EBCG
-> no specific attention for protection seekers

SELECTIE?

- Tot 90% van later erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden = via irreguliere kanalen
- **Selectie?**
 - **Indirect**
 - *Agency*
 - Financiële middelen
 - Banden met land van bestemming
 - ...
- Passieve keuze *tegen* de meest kwetsbaren

Reguliere kanalen: hervestiging

AD HOC HERVESTIGING

1. 2015 Europese hervestigingsregeling (C(2015) 3560 final)

- “The **priority regions** for resettlement should include North Africa, the Middle East, and the Horn of Africa, **focusing in particular on the countries where the Regional Development and Protection Programmes are implemented**”
- Lidstaten verantwoordelijk voor individuele beslissingen

AD HOC HERVESTIGING

2. EU-Turkije Verklaring

- “Voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, [zal] een **andere Syriër** vanuit Turkije in de EU worden hervestigd, rekening houdend met de **kwetsbaarheidscriteria van de VN.**”

3. Herplaatsing

- Mogelijkheid voor lidstaten om verplichtingen te vervullen via hervestiging van Syriërs uit Turkije

AD HOC HERVESTIGING

4. Commissie aanbeveling 2017

3. De lidstaten zouden hun toezeggingen aldus moeten focussen:
 - a) dat wordt gezorgd voor ononderbroken hervestiging vanuit Turkije van Syriërs, onderdanen van derde landen en staatloze personen die ontheemd zijn geraakt door het conflict in Syrië, ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016, onder mee via de toekomstige vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden (VHAS);
 - b) dat wordt gezorgd voor ononderbroken hervestiging vanuit Libanon en Jordanië;
 - c) dat wordt bijgedragen tot stabilisering van de situatie in het centrale Middellandse Zeegebied door bescherming behoevende personen te hervestigen vanuit Libië, Niger, Tsjaad, Egypte, Ethiopië en Sudan, onder meer door ondersteuning van het tijdelijke UNHCR-mechanisme voor noodevacuatie van de kwetsbaarste groepen migranten uit Libië.

HERVESTIGING IN BELGIË

3. Criteria for Resettlement

3.1 Refugee resettlement eligibility criteria

In order to be eligible for resettlement to Belgium, a person must meet the refugee criteria as defined in Belgian Aliens Law. Cases for resettlement are to a large extent assessed in the same way as regular asylum-seekers in Belgium. The candidate must be able to articulate an individual need for protection in relation to his/her country of origin. Belgium is currently developing a system whereby certain aspects related to integration will be assessed. In accordance with the principle of family unity, resettlement is, as a rule, offered to all core family members (spouses and children under 18) in a case.

UNHCR Resettlement Handbook - Belgium

16. aan de hervestiging van de meest kwetsbare religieuze minderheden onder directe dreiging van vervolging en uitroeiing blijven prioriteit geven en ook samen te werken met hun landen van oorsprong over een duurzame hervestiging.

Resolutie van de Kamer van 29 juli 2017 over de bescherming van religieuze en levensbeschouwelijke minderheden in Noord-Afrika, in het Nabije Oosten en het Midden-Oosten

Uniekader voor hervestiging (voorstel 2016)

UNIEKADER VOOR HERVESTIGING (VOORSTEL 2016)

- Toelatingscriteria (art. 5) (+ uitsluitingsgronden (art. 6))
 - Vluchtelingen / subsidiair beschermden

i) onderdanen van derde landen die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, bevinden buiten het land waarvan zij de nationaliteit bezitten of het landsdeel waar zij voordien gewoonlijk verbleven, en de bescherming van dat land niet kunnen of, wegens deze vrees, niet willen inroepen, dan wel staatloze personen die zich om dezelfde redenen bevinden buiten het land of het landsdeel waar zij voordien gewoonlijk verbleven en daarheen niet kunnen, of wegens genoemde vrees niet willen, terugkeren of daar verblijven of, als hieraan niet wordt voldaan,

UNIEKADER VOOR HERVESTIGING (VOORSTEL 2016)

- Toelatingscriteria (art. 5) (+ uitsluitingsgronden (art. 6))
- Minstens één van de volgende categorieën:
 - **Kwetsbare personen**
 - vrouwen en meisjes die gevaar lopen;
 - kinderen en jongeren die gevaar lopen, onder wie niet-begeleide kinderen;
 - personen die geweld en/of marteling, ook op grond van hun geslacht, hebben overleefd;
 - personen die juridische en/of fysieke bescherming nodig hebben;
 - personen met medische behoeften of een handicap; of
 - in sociaaleconomisch opzicht kwetsbare personen; (> UNHCR criteria)
 - **Familieleden** van derdelanders of staatlozen of Unieburgers (> UNHCR criteria)
 - Echtgenoot of niet-gehuwde partner met wie duurzame relatie
 - Ongehuwde minderjarige kinderen van deze paren of van te hervestigen derdelanders of staatlozen
 - Ouders van te hervestigen minderjarige
 - Broers / zussen van te hervestigen onderdanen
 - ...

Overlap met Gezinsherenigingsrichtlijn?

Quid kwetsbare kandidaten zonder familiebanden?

UNIEKADER VOOR HERVESTIGING

- LS mogen **voorrang** geven aan personen met (art. 10)
 - Familiebanden
 - Sociale of culturele banden of andere **kenmerken die integratie kunnen vergemakkelijken**, “mits hierbij geen sprake is van discriminatie”
 - Specifieke behoefte aan bescherming / kwetsbaarheid

Internationale bescherming ~ integratiepotentieel?
←→ **meest kwetsbaren?**

~ ‘*migration management approach*’ (Bamberg 2018)

Reguliere kanalen: humanitaire visa

HUMANITAIR VISUM - REDDINGSOPERATIE

- **Selectie?**

- Focus op **christelijke minderheden in het Midden-Oosten**
- 'Kwetsbaarheid'
 - Gezinnen met kinderen, zieken en alleenstaande moeders
- 'Netwerk of familiale band'
- Veiligheidsscreening

"Wij hanteren twee criteria. Eén: kwetsbaarheid. Gezinnen met kinderen, zieken en alleenstaande moeders krijgen voorrang. Twee: het hebben van een netwerk of een familiale band in ons land. Dat maakt de integratie makkelijker en verlicht de druk op ons opvangnetwerk.

NAAR EEN EUROPEES HUMANITAIR VISUM?

- ~~Hervorming Visumcode~~
- Oproep Europees Parlement aan de Commissie:
voorstel tot verordening voor Europees humanitair visum
 - Enige doel: verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen
 - Voor eind maart 2019

NAAR EEN EUROPEES HUMANITAIR VISUM?

- Toepassingsgebied
 - Visumplichtige derdelanders
 - ~ internationale bescherming
 - Niet: in hervestiging
 - Niet: gezinsleden met recht op hereniging
- Procedure
 - ~ visa kort verblijf
 - Maar: altijd interview (eventueel op afstand); elektronische aanvraag

-> *prima facie* inschatten van 'arguable claim' van blootstelling aan reëel risico van vervolging of ernstige schade

= behandeling van visumaanvraag, geen externe behandeling van

3. Fundamentele rechten

Non-refoulement

NON-REFOULEMENT: PERSONEEL TOEPASSINGSGBIED

- Art. 33(1) Conventie van Genève
 - **Alle vluchtelingen**
 - Onafhankelijk van erkenning van status, dus ook asielzoekers
 - Uitzonderingen: art. 33(2) CvG
 - Ernstige redenen -> gevaar voor de veiligheid van het land
 - Veroordeeld wegens bijzonder ernstig misdrijf -> gevaar voor gemeenschap
- Art. 3 EVRM
 - **Iedereen**
 - Ook 'toekomstige vluchtelingen', nog in land van hun nationaliteit
 - Onderdanen én vreemdelingen, ook irreguliere migranten
 - Onafhankelijk van gedrag van persoon

• EU-recht (arts 4 en 19 Handvest)



• **Iedereen**

Recht op asiel



UVRM / VLUCHTELINGENVERDRAG

- Art. 14 UVRM: recht om asiel te *zoeken*
- Vluchtelingenverdrag: geen aanwijzingen welke staat internationale bescherming moet verlenen

ART. 18 HANDVEST: PERSONEEL TOEPASSINGSGBIED

Artikel 18

Het recht op asiel

Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „de Verdragen” genoemd).

- Subjectief recht
- Toelichtingen bij het Handvest: “in lijn met Aznar Protocol”
 - <-> art. 3 CvG: non-discriminatie naar land van herkomst
 - maar erkent Unieburgers als mogelijke begunstigen van internationale bescherming



ART. 18 HANDVEST

- Materiële verplichting

- Toekennen als voorwaarden vervuld zijn
- Recht op verblijfsvergunning

- Procedurele verplichting

- Recht op *toegang* tot asielprocedure
- Cf. art. 7(1) Procedurerichtlijn

- “De lidstaten zorgen ervoor dat elke ... meerderjarige het recht heeft een eigen verzoek om internationale bescherming te doen.”

Verbod van discriminatie

DISCRIMINATIE?

= ongerechtvaardigd onderscheid tussen vergelijkbare gevallen

Gevallen

= '*protection seekers*'

Onderscheid

= toegang tot internationale bescherming

Gerechtvaardigd?

- Legitiem doel?
- Adequaat?
- Proportioneel?

Extraterritoriale toepassing

EXTRATERRITORIALE TOEPASSING?

EVRM

‘effective control’ (over area in foreign territory or persons abroad)

Handvest

“applicable in all situations governed by EU law” (CJEU, *Fransson*)

(cf. art. 51 Handvest: “Unierecht ten uitvoer brengen”)

4. Selectie van vluchtelingen

Humanitair visum -
autonoom ingediend

Humanitair visum –
reddingsoperatie

(Europees humanitair visum
voor asielzoekers)

Hervestiging

Irreguliere kanalen

Selectieneutraal

Selectiebevorderend

Laat focus op kwetsbaarheid toe

SELECTIE-FACTOREN

- Kwetsbaarheid

- Nationaliteit

- Religie



Alleen als element van kwetsbaarheid / gelinkt met vervolging/ernstige schade?

- Land van verblijf

- Integratiepotentieel?

SELECTIE: QUID?

- Noodzakelijkheid
- **Kwetsbaarheid** als criterium
 - Wat met niet-kwetsbare personen die nood hebben aan internationale bescherming?
 - ‘vulnerability race’?
 - Hoe kwetsbaarheid vaststellen?

-> Vanuit een **rechtenbenadering**

Dank voor uw aandacht

ellen.desmet@ugent.be