



Externe bijdrage: Vreemdeling zijn in België in 2017 – Triomf van de soevereiniteit over het recht?

*Patrick Wautelet, Professor aan de
Faculteit Recht van de Universiteit
van Luik*

Het zijn vreemde tijden wanneer de pas verkozen president van een land wier macht grotendeels gebouwd is op een sterke immigratie, dit essentiële kenmerk verwerpt en vreemdelingen afkomstig uit zogenaamd minder betrouwbare landen tot *persona non grata* verklaart. Dichter bij huis moeten we vaststellen dat een staatssecretaris, met de steun van de regering waarvan hij deel uitmaakt, het recht meent te hebben een rechterlijke beslissing naast zich neer te leggen. Nochtans had deze beslissing uitvoerbare macht die hem verplichtte een visum af te geven aan een gezin uit een land waarvan algemeen geweten is dat het al jaren wordt verscheurd door een burgeroorlog die tienduizenden slachtoffers heeft geëist.

Zonder een parallel te willen trekken met de rampzalige jaren '30, moet toch worden vastgesteld dat ons samenlevingsmodel effectief van alle kanten onder vuur lijkt te liggen.

Kunnen we gezien de aanhoudende negatieve berichten nog optimistisch blijven over een samenleving waar allen, waar ze ook geboren zijn en ongeacht hun herkomst, aanspraak kunnen maken op identieke rechten? Of moeten we ons op het ergste voorbereiden en ervan uitgaan dat het ideaal van gelijkheid zijn tijd heeft gehad, in elk geval voor zij die zich onderscheiden door een afwijkende geloofsovertuiging, of een etnische afkomst die als verdacht wordt beschouwd?

De geschiedenis zal het uitwijzen. In afwachting van dat verdict, durf ik stellen dat we de kwestie het hoofd moeten bieden, voortbouwend op de overeengekomen grondrechten.

België is beslist geen modelland zonder problemen met de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen. Herinneren we ons op dit vlak aan de herhaalde veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Van het arrest *Conka* over het arrest *Mubilanzila* tot de zaak *M.S.S.* en de zaak *Riab en Idiab*, kan een lange

lijst van spijtige voorvallen worden aangehaald waarbij belangrijke schendingen van essentiële rechten werden vastgesteld waarvan vreemdelingen het slachtoffer waren.

Niettemin is ons kleine koninkrijk nog steeds een stabiele democratie met een functionerend systeem van controlerende krachten. In het bijzonder de rechterlijke macht geniet een bevoorrechte positie. Zij ondergaat nauwelijks ongegronde politieke inmengingen. België is ook een rijk land met een staat die over aanzienlijke middelen beschikt. De recente toestroom van individuen en gezinnen die het Midden-Oosten of bepaalde landen van Afrika of Azië ontvluchtten, stelt de overheid niet voor onoverkomelijke problemen. Het beheer van deze toevloed werd echter zonder groot enthousiasme gedaan en met de invoering van de zogenaamde 'pre-opvang'. Een nogal vreemd systeem dat amper de schrik verbergt voor gerechtelijke stappen door kandidaat-vluchtelingen die geen plaats vinden in de opvangstructuren. Wanneer de publieke gastvrijheid tijdelijk tekortschoot naar aanleiding van de aankomst in 2015 van een aanzienlijk aantal mensen die ofwel op de vlucht waren voor het oorlogsgeweld, ofwel voor onmenselijke levensomstandigheden, konden we op de solidariteit rekenen van een deel van de bevolking. België hoeft niet te blozen voor het traject dat het heeft afgelegd, noch voor wat het heeft bereikt.

Ook al lijkt het verrassend, we kunnen stellen dat de kritiek tegen een niet echt gunstig klimaat voor de eerbiediging van de rechten van de vreemdelingen, net de degelijkheid van het Belgische systeem bevestigt. Die critici zijn namelijk talrijk. Eerst en vooral zijn er de tegengestelde machten die niet nalaten te protesteren tegen een bepaalde maatregel of project van de regering. Het bestaan op zich van Myria en de publicatie van het jaarverslag waarin deze regels te lezen zijn, vormen het bewijs van de kracht van een geïnstitutionaliseerde kritiek. Behalve de instellingen houdt ook het maatschappelijke middenveld een oogje in het zeil. Via de pers of door andere acties geeft dit middenveld duidelijk te kennen wat het denkt over projecten of praktijken die haaks staan op de vrijheid. Denken we maar aan het uitstekende witboek gewijd aan de regularisatie van het verblijf om medische redenen of aan het bijzonder goed onderbouwde rapport van *Vluchtelingenwerk* met de titel 'Ceci n'est pas un demandeur d'asile'. De figuur van de staatssecretaris voor Migratie is in dit opzicht spraakmakend: slechts weinig politici werden zo snel en zo zwaar door het slijk gehaald, in een opbod dat niet echt bevorderlijk is voor een debat over ideeën.

De evoluties in het wettelijk kader en de praktijken worden ook aandachtig gevolgd door buitenlandse waarnemers. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) benadrukt zeer regelmatig de zwakke punten van de

wettelijke voorzieningen voor de strijd tegen discriminatie. Het Europees Comité voor Sociale Rechten en het Europees Comité ter Preventie van Foltering zijn verre van onverschillig voor een aantal problemen die eigen zijn aan België, zoals werd aangetoond door de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten over het statuut van niet-begeleide minderjarigen. Het recente rapport van de Secretaris van de Raad van Europa gewijd aan de "toestand van de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat" maakt niet nadrukkelijk allusie op België. Toch kunnen talrijke lessen uit dit rapport worden getrokken die rechtstreeks van toepassing zijn op de situatie van de vreemdelingen die in België verblijven.

Men zal hierop antwoorden dat een handvol voorbeelden uit diverse bronnen geen basis kunnen vormen voor een objectieve evaluatie. De vraag blijft echter relevant. Met welke indicatoren kan men de bescherming van een kwetsbare bevolkingscategorie onderzoeken? De eerbiediging van de internationale normen is een goed uitgangspunt. Opnieuw mag men niet vergeten dat die normen slechts een minimumvereiste zijn.

De laatste jaren zagen we het tempo van de hervormingen versnellen. De afgelopen drie jaren werden maar liefst 17 wetswijzigingen doorgevoerd van de wet van 15 december 1980. Die wijzigingen leiden op hun beurt tot een stortvloed aan koninklijke besluiten en omzendbrieven – het Wetboek van Immigratie, dat in 2014 nochtans werd aangekondigd, is nog steeds veraf.

Die opeenstapeling van hervormingen en herzieningen wijst heel duidelijk op een fundamentele tendens, die de positie van de vreemdelingen aanzienlijk verzwakt. Zowel de voorwaarden die worden opgelegd aan het onthaal van personen in een migratiesituatie als het lot dat hen te wachten staat eenmaal ze in België zijn gevestigd, hebben wijzigingen ondergaan die het beschermingspeil veeleer verlagen. Een persoon die als vluchteling is erkend, krijgt niet meer onmiddellijk een verblijfstitel van onbepaalde duur. De maximale behandelingsduur van aanvragen voor gezinshereniging werd verlengd. Binnenkort zal het mogelijk zijn om een persoon uit te zetten die in België werd geboren. De lijst van recent goedgekeurde maatregelen is lang en moeilijk integraal op te sommen.

Die wijzigingen moeten gezien worden in het licht van de grote mate van bescherming die vreemdelingen in België genoten. De recente wijzigingen hebben hen dan ook niet alle rechten ontnomen. Laten we de toegang tot de nationaliteit als voorbeeld nemen: de grondige hervorming van 2012 heeft het moeilijker gemaakt om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Bovendien zorgen de krijtlijnen van die hervorming ervoor dat er een zekere

onduidelijkheid blijft bestaan die net de zwakste personen benadeelt. Ook al worden de meest kwetsbaren het felst geraakt door de strengere voorwaarden, toch slagen vele vreemdelingen er nog in om aan de voorwaarden te voldoen die worden opgelegd om deel uit te maken van de Belgische nationale gemeenschap. Het is nog steeds zo dat België de personen die op haar grondgebied aankomen een dak boven het hoofd en voedsel geeft, zonder ze van koude te laten omkomen.

Het zou ook misleidend zijn te beweren dat de huidige negatieve tendens alleen wordt veroorzaakt door de federale regering die sinds 2014 de macht in handen heeft. De opeenvolgende herzieningen van het recht op gezinshereniging die het beeld daarvan grondig hebben gewijzigd en die hebben bijgedragen tot de uitholling van het recht op een gezinsleven, komen op rekening van de voorgaande legislaturen. Hetzelfde geldt voor de hervorming van de toegang tot de Belgische nationaliteit.

De onmiskenbare indruk die tegenwoordig nochtans ontstaat, is die van een meer uitgesproken bevestiging van de staatssoevereiniteit ten nadele van de rechten die aan vreemdelingen worden toegekend. Het statuut van vreemdelingen is altijd al gekenmerkt geweest door een spanning tussen enerzijds de bevestiging van de staatssoevereiniteit en anderzijds de erkenning van individuele rechten. Terwijl die staatssoevereiniteit zich vandaag de dag nog steeds uit met garantie van de beschermingsprincipes, worden de regels om aanspraak te maken op een plek binnen die staatssoevereiniteit vaak afhankelijk gemaakt door het toeval bij de geboorte al dan niet over de Belgische of een Europese nationaliteit te beschikken. Die verschuiving is het resultaat van een lange reeks vaak onbenullige maatregelen, die altijd werden gerechtvaardigd door te verwijzen naar 'coherentie', efficiëntie en de strijd tegen misbruiken. Het resultaat is echter wel degelijk een meer uitgesproken sluiting van de grenzen, een gevoelige vermindering van de rechten van zij die zich al in België bevinden en een algemeen klimaat van verdenking tegenover iedereen die zich in België wil komen vestigen.

Zal deze trend zich doorzetten? De verwarde tijden waar we nu doorgaan zal dus ofwel leiden tot het in vraag stellen van de rechten van bepaalde categorieën van vreemdelingen, ofwel naar een model waarin de bescherming en de openheid het winnen van de geslotenheid en de afwijzing die hand in hand gaan met een scherpstelling van de soevereiniteit. De toekomst zal het uitwijzen.

Eén ding is zeker: naast de feiten is er het discours. Dit laatste wordt sterk overheerst door een a priori kritische houding ten aanzien van vreemdelingen. Het heersende

discours, van waar het ook komt, is uitgesproken voor deze bevestiging van de soevereiniteit en lijkt zo de vreemdelingen naar een ondergeschikte positie te verwijzen.

De relatieve onverschilligheid ten aanzien van vreemdelingen slaat om in verregaande afkeuring. Racisme is iets banaals in het dagelijks discours geworden. Denken we maar aan de uitspraken na de dood van Ramzi Kaddouri in Marokko of het overlijden van Kerim Akyil, die het leven liet bij een aanslag in Istanboel: het duurde niet lang voor kwetsende en kwellende uitspraken ingegeven door rabiate vreemdelingenhaat naar boven kwamen.

We kunnen niet anders dan geschokt zijn door de sterke toename en de zeer brede verspreiding van eenzelfde discours dat vreemdelingen de mogelijkheid ontzegt hun rechten, en soms zelfs hun menselijkheid op te eisen.

Zowel in het politieke discours als in het intellectuele debat komt deze ommekeer duidelijk tot uiting. Met uitzondering van enkele vrij marginale stemmen wordt de discussie over migratie vooral gevoerd vanuit het oogpunt van de veiligheid en vanuit economische overwegingen. Medelevens en gastvrijheid hebben plaats geruimd voor bezorgdheden over terrorisme, misbruiken en de werkelijke of veronderstelde kosten van de opvang van vluchtelingen. Het immer herhaalde failliet van de integratie wordt enkel ten laste gelegd van zij die via die integratie een plek zouden moeten vinden in de samenleving waarin ze leven. Hoewel de vreemdeling in wezen nog niet als gevaarlijk wordt beschouwd, zoals dat wel het geval was voor de arbeider in de 19de eeuw, wordt zijn aanwezigheid in het politieke discours in hoofdzaak geassocieerd met chaos, onveiligheid en afwijzing.

Van alle kritieken valt er één het hardste op: de kritiek op de rechters. Het aanklagen van veronderstelde dwalingen van de rechterlijke macht is niet nieuw. Vooral aan het adres van het Hof van Straatsburg en zijn rechters regent het al jarenlang kritiek. De aanvallen zijn gericht tegen een instelling die geen nationale wortels en geen democratische legitimering heeft, die wars is van de eigen "waarden" van de individuele landen en die zou zijn afgedwaald van "haar belangrijkste opdracht".

De felheid waarmee die beschuldigingen worden geuit, zou op zich al moeten volstaan om ze af te wijzen. Daarbij zou men echter vergeten dat het ter discussie stellen van een 'wereldvreemde' rechter op korte tijd is uitgegroeid tot een klassiek argument van het anti-immigratiediscours. Dit is meer dan holle retoriek. De situatie dreigt uit de hand te lopen.

Het aanklagen van de rechter die verloren is in zijn ivoren

toren rechtvaardigt immers het misprijzen voor andere schendingen van fundamentele beginselen. Indien een gerechtelijke beslissing van tafel kan worden geveegd omdat ze een politieke beslissing ter discussie stelt die te warrig is geformuleerd om begrijpelijk te zijn, wat kunnen we dan verwachten wanneer de rechter zich veroorlooft de uitvoerende macht te berispen die al te gemakkelijk de grondrechten aan haar laars lapt?

De vrees is reëel. Recent hebben we al gezien dat de uitvoerende macht zonder verpinken gerechtelijke beslissingen ten gunste van vreemdelingen negeert. Denken we maar aan de verschrikkelijke saga van de lijst van zogenaamd veilige landen, vele malen geannuleerd door de Raad van State maar uit haar as verzezen onder het mom van een ontradingsbeleid. Of het lot van de staatlozen die volgens de aangekondigde hervorming geen verblijfstitel zullen krijgen in tegenstelling tot de vluchtelingen, terwijl het Grondwettelijk Hof herhaaldelijk vaststelde dat er sprake is van discriminatie tussen de twee categorieën. Verder zouden we ook nog het gebrek aan schorsend effect kunnen aanhalen van talrijke beroepsprocedures voor de gespecialiseerde administratieve rechtbanken, een fnuikende maatregel die het recht op toegang tot een rechter uitholt.

Het gaat hier om veel meer dan voer voor specialisten. Het gaat zonder uitzondering om weigeringen rechten toe te passen die door een rechter werden vastgesteld. Indien de beslissing van een rechter die beveelt om een einde te maken aan de schending van een grondrecht dode letter blijft, wat blijft er dan over van dat recht?

De combinatie van een openlijk negatief discours, restrictieve maatregelen en de delegitimering van de rechterlijke macht kan leiden tot een breuk. Die breuk zou echter niet het eindpunt zijn. Ze zou ertoe leiden dat andere rechten en andere verworvenheden geleidelijk opnieuw ter discussie worden gesteld. Op termijn zou een dergelijke stap de positie ondermijnen van de vreemdeling, die niet langer zou worden gezien als een mens, als houder van rechten, maar als een last waarvan de impact tot elke prijs tot een minimum moet worden beperkt. Die vloedgolf zou de menselijke overwinning die erin bestaat aan de vreemdeling grondrechten toe te kennen waarop hij door zijn menszijn aanspraak kan maken, wegspoelen.

Om die breuk te vermijden, moeten wij onvermoeid uitleg blijven verstrekken, ook al is dit een werk van lange adem. We moeten met luide stem blijven verkondigen dat een vreemdeling rechten heeft en dat die moeten worden geëerbiedigd. Niet alleen het voortbestaan van de rechtsstaat staat op het spel, maar bovenal dat van de menselijkheid van een land dat zich meet aan de rechten die het verleent aan de meest kwetsbaren.