

# INLEIDING: GRENZEN VERSUS FUNDAMENTELE RECHTEN

## *Twee belangrijke innovaties in heikel evenwicht*

Sinds de 19e eeuw staan twee belangrijke moderne uitvindingen lijnrecht tegenover mekaar. De eerste uitvinding is die van de natiestaat, 200 jaar geleden ontstaan en geleidelijk geconsolideerd rond grondgebied, regering en volk. Grenzen hangen onlosmakelijk samen met deze soevereine staten: het voornaamste prerogatief van de natiestaat bestaat erin om te beslissen wie er op het grondgebied wordt toegelaten, en wie niet.

Een niet minder belangrijke uitvinding is die van de mensenrechten. Zij vonden hun oorsprong in het tijdperk van de Verlichting, bevestigd in een reeks belangrijke verklaringen en liberale grondwetten. Tegelijk zijn ze steevast het voorwerp van politieke en sociale strijd gebleven. Het is belangrijk eraan te herinneren dat autoriteiten ze nooit spontaan erkennen of beschermen. Mensenrechten waren en zijn het resultaat van bittere strijd. Telkenmale moeten ze het afleggen tegen andere prioriteiten: veiligheid, vaderland, grenzen en bestaande politieke voorrechten, of het belang van winst vis-à-vis arbeidsvoorwaarden en sociale rechten.

De strijd tussen deze twee moderne uitvindingen gaat onverminderd voort. De frontlijn waar ze elkaar treffen is de migratie. Als oorzaken wijzen we naar globalisering, goedkoop transport, de bevolkingsexplosie, de vermenigvuldiging van de internationale brandhaarden en de blijvende kloof tussen Noord en Zuid. Sinds jaar en dag worden de rechten van buitenlanders gedefinieerd in het spanningsveld tussen de verdediging van de prerogatieven van de soevereine staat en de verdediging van grondrechten.

De humanitaire visa affaire, waar Myria dit jaar op terugkomt in zijn focus, is de eerste, noch de laatste veldslag in deze strijd. De symboolwaarde ervan is moeilijk te overschatten. De hamvraag is deze: kan een lidstaat van de Europese Unie, die de lidstaat dwingt om mensen tegen foltering en tegen onmenselijke en mensonterende behandeling te beschermen in het kader van het Handvest van de grondrechten, gedwongen worden om een humanitair visum af te leveren aan

een gezin dat redelijkerwijze het risico loopt te worden blootgesteld aan een ernstig en onmiddellijk gevaar? Of kan de lidstaat naar eigen goeddunken haar soevereiniteit uitoefenen? Met andere woorden, overtroeven de rechten van de mens in deze situatie die van de soevereine staat?

Met boude conclusies adviseerde de advocaat-generaal Paolo Mengozzi bij het Europees Hof van Justitie, naar aanleiding van de prejudiciële beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, de staat om een dergelijk visum af te geven *"als er ernstige en gegronde redenen bestaan om te geloven dat de weigering om het document uit te geven als rechtstreekse gevolg zal hebben dat deze onderdaan blootgesteld zal worden aan het soort behandeling dat verboden is volgens artikel 4 van het Handvest, daar hij op die manier verstoken blijft van het recht in de desbetreffende lidstaat internationale bescherming te zoeken"*.

Het Hof heeft, zoals we weten, haar advocaat-generaal niet gevolgd. Het oordeelde dat de zaak uiteindelijk niet binnen de gemeenschappelijke visumcode viel. Dit was misschien een gemiste kans om de prerogatieven van de staat te begrenzen ten opzichte van een categorie van grondrechten, waar per definitie geen uitzondering op gemaakt kan worden; het recht om beschermd te worden tegen onmenselijke en mensonterende behandeling, m.a.w. het soort behandeling waar een gezin in Aleppo vandaag de dag aan blootgesteld wordt.

Natuurlijk worden ook grondrechten getoetst aan de realiteit, en aan de gevolgen van een beleid dat in hun naam gevoerd wordt. Zelfs het recht om een humanitair visum te ontvangen had en zou kunnen worden onderworpen aan een aantal criteria die de Europese landen beschermen tegen een onbeheersbaar aantal aanvragen.

We juichen natuurlijk toe dat Belgische regering sinds twee jaar, met uitzondering van dit geval, een zeer groot aantal humanitaire visa aflevert (1.182 in 2016), voornamelijk aan Syriërs die willen ontsnappen uit de hel die hun land geworden is. Maar de regering doet dat op basis van *haar* prioriteiten en *haar* keuzes. Het land neemt de beslissing over de voornaamste criteria alleen. Terwijl de bescherming van een bedreigde religieuze minderheid lovenswaardig is, weerhoudt dit niet ook hulp te bieden aan andere religieuze, politieke of filosofische groepen die gevangen zitten in de puinhoop die Syrië is geworden. Moeilijke keuzes, bepaalde categorieën van mensen over anderen, zijn onder bepaalde omstandigheden misschien onvermijdelijk; maar moeten deze keuzes niet gemaakt worden in overleg met het parlement?

Dat is net de uitdaging. Hoe kan je rechtvaardigen dat honderden Christelijke Syriërs uit Aleppo een visum krijgen in tegenstelling tot landgenoten die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden? Het knelpunt in het dossier zit niet in het aantal uitgegeven humanitaire visa, maar in het feit dat de overheid, via de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, er een principekwesitie van maakt dat ongeacht de omstandigheden het aan hem, en hem alleen is om te beslissen wie het grondgebied betreedt en wie niet. Het is perfect mogelijk om deze zeggenschap te behouden, en tegelijkertijd een grotere transparantie te verzekeren, alsook meer rechtvaardigheid wat betreft de aangewende criteria. In onze focus behandelen we de humanitaire visa in detail en formuleren we een reeks aanbevelingen, voornamelijk het vergemakkelijken van de toegang tot de visa, het objectiever maken van de toegangscriteria, de motivering van beslissingen en transparantie over de cijfers.

Het gaat hier overduidelijk niet enkel om een juridisch probleem. Het is ook een filosofische kwestie, die raakt aan de waarden die we uitkiezen om te verdedigen. De kern van grondrechten is dat ze geen territoriale inperking kennen, met name in de context van het Europees asiel- en migratiebeleid dat meer en meer impact resorteert buiten het Europese grondgebied. Mensenrechten kunnen in se enkel beperkt worden door andere rechten. Ze in tegenstelling zien met de soevereiniteit van staten en hun recht om zich af te sluiten zonder zich daarvoor te moeten rechtvaardigen met een bedreiging op leven en de dood, zet de grondrechten onder druk.

### *Een jaar van zich stabiliserende migratiestromen, en precaire rechten*

De asielaanvragen vielen bruusk terug tot het niveau van 2014 door het dubbele effect van het afsluiten van de Balkanroute en de "deal" tussen de EU en Turkije in maart 2016. Zo is in België het aantal asielzoekers gedaald van ongeveer 39.000 in 2015 tot iets meer dan 14.000 mensen in 2016. Dit lijkt op het eerste zicht goed nieuws, maar dat hangt af vanuit welk perspectief we het bekijken: Het aantal mensen dat wereldwijd gedwongen werd te vertrekken is niet verminderd. In Syrië werd in 2017 de drempel van 5 miljoen gevluchte personen overschreden.

Kunnen we ons verheugen over het feit dat er nooit zoveel kandidaat-vluchtelingen waren in de wereld omdat ze minder talrijk hier geraken? En dit terwijl de asielprocedure in België betrouwbaar en onafhankelijk is, met een erkenningsgraad die in 2015-2016 nooit bereikt werd. Verder reflecteren de cijfers die in dit verslag naar

voren gebracht worden zoals elk jaar de belangrijkste migratietrends (migratie in België, internationale bescherming, gezinshereniging, vrij verkeer, economische migratie en studenten, regularisatie en nationaliteit). We hebben er dit jaar een genderperspectief aan toegevoegd, door in sommige hoofdstukken in een kader toe te spitsen op de vraag: "Is migratie gender-gerelateerd?" We hebben dit gedaan om migratie-gerelateerde fenomenen beter te begrijpen in functie van de verdeling tussen mannen en vrouwen. Zo konden we onder andere vaststellen dat het aandeel vrouwen proportioneel afneemt wat betreft de nationaliteitsveranderingen. Dit suggereert dat de hervorming van 2012 hen meer treft dan mannen.

Myria stelt ook een duidelijke verharding vast van het beleid inzake migranten en vreemdelingen in het algemeen. Terwijl toegang verkrijgen tot het grondgebied moeilijker wordt, blijft de situatie van buitenlanders –in regulier verblijf of niet– precair. Nieuwkomersverklaringen, registratiekosten voor buitenlanders, drastische vermindering van de humanitaire regularisaties en ontbrekende garanties voor medische regularisatie. Het heersende klimaat wordt niet getypeerd door openheid, maar door angst en een op zichzelf terugplooiën. Onze analyse inventariseert de afhandeling van de asielcrisis door Europa en België, een jaar later; van het recht op een gezinsleven van personen met een handicap; de evolutie van de Belgische wet op vrij verkeer van EU-werknemers; medische regularisatie; en de veranderingen bij de toekenning van de nationaliteit. Bij elk van deze onderwerpen formuleren we aanbevelingen die het volgens ons mogelijk maken grondrechten beter te vrijwaren dan vandaag het geval is.

### *Onafhankelijkheid in het gedrang*

Zoals jullie reeds gemerkt hebben, het rapport Migratie is dit jaar lichter en korter. Myria heeft er voor gekozen om zijn publicaties te diversifiëren: cijfers, analyses en aanbevelingen over terugkeer, detentie en uitzetting zullen afzonderlijk gepubliceerd worden via een Myriadoc die elke herfst zal verschijnen, en die met de Myriadoc "Buitenlander zijn in België", tegen het eind van het jaar uitgebracht, onze cadans van publicaties in grondrechten aanvult. Maar het dunnere rapport heeft ook een meer verontrustende reden:

De onafhankelijkheid van Myria is onlosmakelijk verbonden met zijn activiteiten. Onze opdrachten kunnen ons, per definitie, regelmatig ertoe brengen aanbevelingen te doen aan de regering die haar kunnen mishagen of beleidsstandpunten of acties te formuleren die, in naam

van de rechten van de mens, in strijd kunnen zijn met de beleidskeuzes van de regering. Dit impliceert de nood aan vrijheid van meningsuiting en vrijheid wat betreft de ontplooiing van onze activiteiten.

Men begrijpt dat we onze rol alleen adequaat kunnen vervullen als onze financiële onafhankelijkheid volledig gerespecteerd wordt. De besparingen die de federale regering lineair, eenzijdig, en in tegenspraak met het KB dat ons bestaan definieert, in 2014 besliste, betekenen een vermindering op onze middelen van meer dan 10%. Na meer dan twee jaar van meldingen en interpellaties van onze kant aan de regering, hebben we geen vooruitgang geboekt. In combinatie met de vraagtekens die er in het maatschappelijke discours geplaatst worden bij de onafhankelijkheid van instanties als de onze die verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de fundamentele rechten, baart dit ons zorgen.

Hoe kunnen we in staat worden geacht de ene dag het vreemdelingenbeleid van de regering kritisch te benaderen, en de dag erop te moeten vragen dat ze onze dotatie respecteert? Deze situatie is niet normaal, noch was ze zo in het vooruitzicht gesteld door de wetgever tijdens de creatie van het Federaal Migratiecentrum. Bovendien is de situatie allesbehalve gezond in een volwassen democratie die kracht put uit de degelijkheid van haar institutionele tegengewichten. De regering heeft zelf alle baat bij een duidelijke afscheiding tussen onze financiering en zichzelf om elke indruk van vooringenomenheid te voorkomen.

Het bestaan van organisaties zoals Myria maakt deel uit van de vooruitgang op het vlak van mensenrechten waar België trots op mag zijn, en die geloofwaardigheid verleent aan het internationale imago van het land, zelfs wanneer de regering besluit om een restrictiever beleid te voeren wat betreft de toegang tot het land en de grondrechten van vreemdelingen. De samenwerking met UNHCR die Myria is begonnen in 2017, bevestigt onze geloofwaardigheid en onafhankelijkheid. Dit is ook het gevolg van het einde van de activiteiten van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), wiens werk algemeen geprezen werd. De toenemende kwetsbaarheid van de verdedigers van de rechten van buitenlanders in het algemeen, plaatst Myria op de frontlijn, en maakt zijn onafhankelijkheid meer dan ooit nodig.

*François De Smet,*

Directeur