

## Inleiding: Grondrechten zijn ‘non-negotiable’

*Artikel 3 is een onontvreemdbaar recht. Dat was al zo vóór de Soedankwestie*

“Niemand mag worden onderworpen aan folteringen, noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.” Sinds 2017 is artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ook buiten de cenakels van grondrechtenspecialisten een begrip. De Soedankwestie heeft meer dan ooit de schijnwerpers gericht op het zogenoemde beginsel van non-refoulement: een staat die het Verdrag heeft ondertekend mag niemand terugsturen naar een land waar hij een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen loopt. Die staat moet er wel voor zorgen dat zij over de middelen beschikt om na te gaan of dat risico reëel is. Het volstaat niet dat men aan de betrokkene voorstelt om een asielaanvraag in te dienen. En uit het feit dat iemand geen asielaanvraag indient, kan niet worden afgeleid dat hij in geval van repatriëring geen enkel risico loopt.

Die elementen zijn nieuw voor het grote publiek. De experts, autoriteiten en regering daarentegen waren er zich ten zeerste van bewust toen in het najaar werd beslist om de transitmigranten die zich rond het Maximiliaanpark ophielden aan te houden en uit te wijzen. Tot dan was er sprake van een relatief gedoogbeleid dat, zoals de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in april 2017 zelf aangaf, terecht was ingegeven door het feit dat onderhandelingen met het dictatoriale Soedanese regime sowieso uitgesloten waren<sup>1</sup>. Ngo's en heel wat andere actoren waarschuwden voor het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen dat de betrokkenen liepen bij uitwijzing. Dit veranderde echter niets aan de zaak. Pas toen het Tahrir Institute in december melding maakte van getuigenissen waaruit bleek dat verscheidene van de door België uitgewezen Soedanezen bij hun terugkeer het slachtoffer waren geweest van onmenselijke behandelingen, gingen de poppen aan het dansen. De polemiek leidde tot de beslissing om het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) dringend te verzoeken een onderzoek in te stellen.

<sup>1</sup> “V: Wat denkt u dan te doen met de Soedanezen die illegaal op het grondgebied verblijven?  
Theo Francken: Enkele weken geleden hebben we een actie uitgevoerd aan het Noordstation in Brussel. Daarbij werden zesentwintig Soedanezen aangehouden. Wat ik met hen moet doen? Hen opsluiten in gesloten centra en hen uitzetten? Dat kan ik niet, want dan moet ik met een dictator onderhandelen ...” (*La Libre Belgique*, 8 april 2017).

Toen het CGVS zijn rapport begin 2018 publiceerde, legde de regering vooral de nadruk op het twijfelachtige karakter van de getuigenissen van de Soedanezen. Over de meest relevante informatie werd echter niet gerept. Die had te maken met het feit dat de overheid, zoals het CGVS in zijn rapport benadrukte, artikel 3 van het EVRM onvoldoende had nageleefd. Laten we de dingen even op een rijtje zetten: 1) geen enkel bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) bevat een beoordeling van het eventuele risico op onmenselijke en vernederende behandelingen overeenkomstig artikel 3 van het EVRM; 2) uit geen enkel dossier blijkt dat voorafgaand aan de betekening van het BGV aan de betrokkene werd gevraagd of hij dacht dat hij in geval van een terugkeer gevaar liep (volgens DVZ heeft de politie die vraag wel degelijk gesteld); 3) sommigen werden niet bijgestaan door een advocaat zonder dat kan worden vastgesteld of ze daarom hadden verzocht; 4) tijdens het gesprek met de sociaal assistent van het gesloten centrum in het kader van het ‘recht om te worden gehoord’ hebben alle Soedanezen (behalve één die beslist had om vrijwillig terug te keren) een risico van onmenselijke of vernederende behandelingen aangehaald in geval van een terugkeer naar Soedan. Sommigen werden hierover meer dan één keer gehoord; 5) “voor de meeste personen” heeft het verhoor in het kader van het recht gehoord te worden plaatsgevonden “nadat er aan de ambassade gevraagd werd om langs te komen voor de identificatie van de betrokken personen”; 6) DVZ was van oordeel dat de aangehaalde elementen “voor de beoordeling van artikel 3 EVRM niet als relevant konden worden beschouwd” omdat “de betrokkene weigert een asielaanvraag in te dienen, ook al werd hem uitdrukkelijk (bij herhaling) op de mogelijkheid tot indienen gewezen; 7) de beoordeling van de elementen waarop de persoon zich beroept, is opgenomen in de vorm van een ‘nota’ in het administratieve dossier van de persoon, en dus zonder mogelijkheid voor een beroep”.

Hierdoor wordt het beeld geschetst van een onaanvaardbare aanpak met betrekking tot de eerbiediging van de grondrechten die een democratische staat als België tot elke prijs moet waarborgen. Hoewel we er weet van hebben, maakt het op zich weinig uit dat andere Europese lidstaten het op dit punt nog minder nauw nemen. Niets verplicht ons om aan een of andere *race to the bottom* deel te nemen. Het belangrijkste in deze hele zaak is immers niet – hou je vast – of de Soedanezen werkelijk gefolterd werden of niet. Waar het om draait is of België zich er voldoende van vergewist heeft of artikel 3 werd nageleefd, en of België wel degelijk heeft nagegaan of er geen ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestond voor elke individuele Soedanees vooraleer ze effectief verwijderd werden. Bij het lezen van het volledige rapport van het CGVS lijkt het antwoord ons duidelijk. Voor beide vragen is het antwoord neen. Dat is des te onaanvaardbaarder aangezien België in de afgelopen pakweg vijftien jaar al herhaalde malen

door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd veroordeeld omdat de gehanteerde procedures artikel 3 niet naleven. Net daar moet verandering in komen.

Myria besteedt in dit jaarverslag ruime aandacht aan deze zaak en schuift mogelijke oplossingen naar voren om ervoor te zorgen dat artikel 3 in de toekomst strikter wordt nageleefd. Zo vragen wij om in de Belgische vreemdelingenwet een transversale bepaling op te nemen die de uitzetting of verwijdering van een vreemdeling verbiedt wanneer er een ernstig risico bestaat op behandelingen die in strijd zijn met het EVRM. Wij vragen ook, zoals we reeds lange tijd doen, dat elke vreemdeling het recht zou hebben om te worden gehoord alvorens een BGV wordt afgegeven, of een verblijfsrecht wordt ingetrokken.

**We vragen ook dat hij in een taal die hij begrijpt geïnformeerd wordt over de mogelijkheid om alle elementen aan te brengen die een ernstig risico op onmenselijke en vernederende behandelingen en op een schending van het hoger belang van het kind kunnen aantonen.**

We vragen ook dat hij in een taal die hij begrijpt geïnformeerd wordt over de mogelijkheid om alle elementen aan te brengen die een ernstig risico op onmenselijke en vernederende behandelingen en op een schending van het hoger belang van het kind kunnen aantonen. Voorts vragen wij dat wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert of dit risico kennelijk voortvloeit uit de toestand in het

land waarnaar men teruggestuurd wordt, dan wel eigen is aan de persoon. De wet moet dan een grondig onderzoek van dit risico opleggen, gevoerd door een autoriteit die over de noodzakelijke deskundigheid en middelen beschikt. Het onderzoek moet betrekking hebben op de algemene toestand in het land waarnaar de persoon zou worden teruggestuurd én op de kenmerken van de betrokken persoon. Het verwijderingsbesluit moet voorts een specifieke motivering bevatten zowel wat betreft het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen als het onderzoek van het hoger belang van het kind wanneer een beslissing tot verwijdering direct of indirect betrekking heeft op een kind.

#### *Het recht op gezinsleven staat onder druk*

Behalve de aandacht die aan deze gebeurtenis werd geschonken, hebben wij ervoor gekozen om dit jaar te focussen op een belangrijk en terugkerend thema binnen het migratievraagstuk, namelijk het recht op een gezinsleven. Dat recht staat al verscheidene jaren onder druk, vooral sinds de hervormingen van 2011. Toch is het sinds lange tijd het voornaamste motief voor wettelijke migratie. Dit blijkt ook uit het aantal afgegeven visa en uit het aantal toegekende eerste verblijfstitels. Bovendien leidt de toename van het aantal asielaanvragen sinds 2015 en de stijging van de erkenningsgraad in Europa logischerwijs tot een groei van de aanvragen voor gezinshereniging door familieleden van

begunstigden van internationale bescherming.

We brengen een vergelijking voor de periode 2010-2016. Vanwege de internationale toestand en de invloed ervan op de cijfers is het interessant om die periode verder uit te diepen, en om de impact te analyseren van de grondige hervormingen die in 2011 werden doorgevoerd. We stellen logischerwijze een zeer sterke stijging (x10 tussen 2010 en 2016) vast van de eerste verblijfstitels die om familiale redenen werden afgegeven aan Syriërs. Syriërs zijn ook de voornaamste nationaliteit waaraan in 2017 visa voor lang verblijf met het oog op een gezinshereniging werden afgegeven (1.777). Wat de gevolgen van de hervorming betreft, wordt vastgesteld dat vooral het aantal gezinsherenigingen met Belgen is afgenomen. Sommige nationaliteiten van begunstigden van een gezinshereniging werden hierdoor meer beïnvloed dan andere. Zo halveerde het aantal eerste verblijfstitels om familiale redenen dat aan Marokkanen werd afgegeven (een daling van 7.816 naar 3.727 titels tussen 2010 en 2016). De hervormingen van 2011 hebben dus een zeer sterke impact gehad op die nationaliteit. Dat geldt ook voor de Turken, die niet meer in de top tien voorkomen.

In onze focus buigen we ons over vier onderwerpen: 1) de gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming, een domein waarvoor Myria sinds 2017 als partner van UNHCR optreedt; 2) het recht op een gezinsleven in het kader van de Dublin-verordeningen, met inbegrip van de gevolgen daarvan voor de scheiding van gezinnen binnen Europa; 3) het belang van het gezinsleven van ouders en hun kinderen; en 4) de evolutie van huwelijken in de Marokkaanse en Turkse gemeenschap. Op die manier hopen we een nuttig overzicht te schetsen van de ontwikkelingen op het gebied van het recht op een gezinsleven van vreemdelingen in België. De onzekerheid in dit verband lijkt te zijn toegenomen ten opzichte van enkele jaren geleden. Zoals bij andere vormen van migratie worden ook voor dit recht de voorwaarden verscherpt. Net als de overige migratiemotieven komt het erop aan een billijk evenwicht te vinden tussen een doortastend beleid en de eerbiediging van de grondrechten.

De situatie ligt gevoelig omdat keuzes die verband houden met het gezin zeer persoonlijk zijn en omdat het hoger belang van het kind een onaantastbare waarde is. Bij onze aanbevelingen stellen wij voor om de gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming te vergemakkelijken, in het bijzonder door de mogelijkheid te voorzien dat de aanvraag in sommige gevallen in België wordt ingediend, zowel door de vluchteling of de begunstigde van subsidiaire bescherming zelf, als door het familielid dat al op het grondgebied aanwezig is. Myria vraagt ook dat een bindende standaardprocedure wordt verankerd opdat humanitaire overwegingen systematisch in rekening worden genomen bij de procedure gezinshereniging. Het vraagt ook

dat er spoedig overgangsmaatregelen worden genomen na het arrest van het Hof van Justitie van de EU dat meebrengt dat een Niet-begeleide Minderjarige Vreemdeling (NBMV) die meerderjarig wordt tijdens de asielprocedure zijn recht op gezinshereniging behoudt na toekenning van internationale

bescherming. Myria vraagt ook garanties zodat families op de vlucht niet worden geconfronteerd met vereisten wat betreft de voor te leggen documenten in het kader van de gezinshereniging die onverenigbaar zijn met hun specifieke situatie, en dat er garanties worden ingebouwd zodat twijfels over de leeftijd niet zonder meer tot een weigering van de gezinshereniging kunnen leiden. Verder vraagt Myria dat België een proactieve houding aanneemt om gescheiden families binnen Europa via de bestaande Dublinregelgeving

**In elke situatie waarbij een gezin betrokken is moet een systematisch individueel onderzoek plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante factoren. De belangen van het kind en een proportionaliteitstoets dienen uiteraard ook in aanmerking te worden genomen.**

te herenigen, door onder meer de afhankelijkheidsclausule en discretionaire bepalingen ruim toe te passen. In het algemeen moet in elke situatie waarbij een gezin betrokken is, een systematisch individueel onderzoek plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante factoren. De belangen van het kind en een proportionaliteitstoets dienen uiteraard ook in aanmerking te worden genomen.

#### *Op naar 2019*

Wat de andere cijfergegevens betreft, dient op enkele nieuwigheden en bijzonderheden te worden gewezen. Tussen 2016 en 2017 daalde de aankomst van migranten via de Middellandse Zee drastisch (-52%). Toch blijft het aantal doden en vermisten verhoudingsgewijs onrustwekkend hoog. Er werden ook een groot aantal humanitaire visa toegekend: in 2017 werden 2.631 visa toegekend, twee keer zoveel als in 2016 en drie keer meer dan in 2015, meestal aan Syriërs. Niet geheel onverwacht zijn er binnen de algemene migratiecijfers naar België een groot aantal Syriërs, die op de vierde plaats komen, achter het nu klassieke trio (Roemenen, Fransen, Nederlanders). Syriërs en Irakezen bevinden zich nu ook in de top vijf van eerste verblijfstitels afgeleverd aan onderdanen van derde landen.

De *Socio-economische Monitoring* die door FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia in december 2017 werd gepubliceerd, en waaraan ook Myria meewerkte, toont een aantal interessante zaken aan:

- 31% van de actieve bevolking die in 2010 (dus vóór de hervorming van de gezinshereniging) voor het eerst in het Rijksregister werden ingeschreven en aan wie een verblijfstitel om familiale redenen werd afgeleverd, waren het jaar erop (in 2011) aan het werk. Dat aandeel steeg tot

42% in 2014. 6% van hen krijgen een leefloon. In 2014 was dit nog steeds 6%.

- Voor het eerst kennen we het aandeel personen dat (als werknemer of zelfstandige) aan het werk is volgens het verblijfsmotief. Daaruit blijkt dat een niet te verwaarlozen aandeel van de personen, in alle categorieën, werk hebben en vooral dat de socio-economische inschakeling na verloop van tijd toeneemt. Zo waren 11% van de begunstigden van internationale bescherming die voor het eerst werden geregistreerd in het Rijksregister in 2010 aan het werk in 2011 tegenover 33% in 2014.

Wat de rechten betreft, merken wij nog op dat Myria ervoor heeft gekozen om in dit jaarverslag een transversale focus over de gemeentelijke praktijken op te nemen. In het kader van zijn opdracht om de eerbiediging van de rechten op te volgen, krijgt Myria elk jaar talrijke meldingen binnen (1.236 eerste verzoeken in 2017), die het helpen om naast zijn eigen expertise en institutionele contacten een analyse te maken van de situatie in de praktijk. Wij stellen vast dat een aantal praktijken die door gemeenten worden gehanteerd vragen doen rijzen. De gemeente, en hier wordt niet vaak op gewezen, is een zeer belangrijke actor wat betreft het verblijf van vreemdelingen en vormt vaak de voornaamste toegangspoort tot de autoriteiten. Met de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018 in het zicht, leek het ons van belang om dat te benadrukken.

In het algemeen bleef het migratievraagstuk in 2017 en 2018 de gemoederen verhitten. Talrijke burgers boden spontaan onderdak aan transitmigranten terwijl volgens opiniepeilingen een groot deel van de bevolking de starre houding van de regering ondersteunt. Een aantal kritieke dossiers uit 2017 blijven ook in 2018 voor discussie zorgen. Denken we maar aan de huiszoekingen waarover Myria een advies formuleerde aan het Parlement, en aan de strijd tegen de schijnrekeningen van kinderen, die volgens Myria het hoger belang van het kind in het gedrang brengt. In onze meest recente Myriadoc *Vreemdeling zijn in België in 2017* analyseerde Myria dat gevaar, alsook de nakende opening van gesloten instellingen voor gezinnen met kinderen. Het debat komt telkens neer op het zoeken naar een evenwicht tussen een doeltreffend beleid en respect voor grondwaarden. Vragen in verband met migratie, met de plaats van vreemdelingen en identiteit zullen ongetwijfeld een belangrijk thema zijn voor de verkiezingen van 2019.

Myria blijft analyses uitvoeren en constructieve voorstellen en aanbevelingen formuleren om ervoor te zorgen dat de grondrechten een hoeksteen blijven van het migratiedebat, en niet – zoals we spijtig genoeg steeds vaker vaststellen – één van vele variabelen.

François De Smet,  
Directeur