



Hoofdstuk 3

Toegang tot het grondgebied

2014 was het dodelijkste jaar op de Middellandse Zee in de recente geschiedenis, ondanks de maatregelen die op Europees niveau werden genomen om de controles aan de buitengrenzen op te drijven. In het eerste kwartaal van 2015 lieten niet minder dan 1.550 mensen het leven toen ze de Middellandse Zee overstaken. Europa reageerde in de nasleep van het drama, maar zonder gepaste visie.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen aan de buitengrenzen van de EU. Parallel kijken we naar de situatie van verstekelingen die een Belgische haven aandoen. Tot slot besteden we aandacht aan visa voor kort verblijf voor familiebezoek. De gecombineerde effecten van recente hervormingen van het vreemdelingenrecht hebben immers als indirect gevolg dat het recht om familiebezoek voor korte duur te ontvangen wordt geschonden.

1. CIJFERS

1.1. | Visumgegevens: een bron om migraties te begrijpen

Om toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied hebben de onderdanen van sommige landen een visum nodig. Terwijl burgers van de landen van de Schengenruimte en van de Europese Economische Ruimte vrijgesteld zijn van de visumverplichting, hebben anderen over het algemeen wel een visum nodig om de Belgische grens over te steken⁴⁴. Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van twee visumtypes⁴⁵:

- de visa **voor kort verblijf** (visa C): voor een verblijf van minder dan drie maanden;
- de visa **voor lang verblijf** (visa D): voor een verblijf van meer dan drie maanden.

De visa voor kort verblijf – ook wel Schengen-visa genoemd – moeten worden afgegeven door de lidstaat waarnaar de aanvrager als eerste wil reizen. Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengen-landen is gemachtigd, kan de visumhouder vrij rondreizen in de volledige Schengenzone. Wanneer de aanvrager in een land verblijft waar België geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft, dan kan een andere lidstaat in zijn plaats een geldig visum afgeven en omgekeerd.

Visa voor lang verblijf daarentegen behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland. Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland hebben niet de bevoegdheid om de afgifte van een gevraagd visum te weigeren. Als de aanvrager dus niet aan de voorwaarden voldoet, of als de aanvraag een grondig onderzoek vereist, dan wordt de beslissing overgemaakt aan de DVZ, die de beslissing neemt.

⁴⁴ Voor de lijst van derde landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht, zie sif-gid.ibz.be/NL/homepage.aspx.

⁴⁵ Voor meer informatie over het Europese visumbeleid, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 36-39.

Kader 8

Mogelijkheden en beperkingen van de visumgegevens⁴⁶

De FOD Buitenlandse Zaken is de belangrijkste verantwoordelijke overheid voor de registratie van informatie over visumaanvragen en de (positieve of negatieve) afloop ervan, ongeacht de instelling die de beslissing heeft genomen. Al die informatie (inclusief bepaalde kenmerken van de aanvragers, zoals hun geslacht, geboortedatum en beroep) wordt elektronisch geregistreerd en vormt een interessante en volledige databank over de toekenning of weigering van visa door België. Ondanks die enorme hoeveelheid gegevens, vertoont die databank een aantal belangrijke beperkingen:

- De databank is niet representatief voor de voltallige migrantenpopulatie. Twee categorieën van personen zijn opvallend afwezig: enerzijds de personen voor wie geen visumplicht voor kort verblijf geldt en anderzijds de personen die zonder visum noch verblijfstitel het Belgische grondgebied binnenkomen en daarna ter plaatse worden gemachtigd tot verblijf (of niet).
- Het onderzoek van de verschillende visumtypes en de afgiftemotieven geeft niet noodzakelijk een exacte weergave van de werkelijkheid. Het is immers mogelijk dat sommige personen die het grondgebied binnenkomen met een visum voor kort verblijf, langer op Belgisch grondgebied blijven nadat ze een andere verblijfstitel hebben verkregen (die niet noodzakelijk hetzelfde type reden vermeldt).
- De databank kan ook een vertekende weergave geven van de binnenkomsten. Enerzijds houdt hij rekening met de beslissingen over de visumaanvragen, hoewel het verkrijgen van een visum niet noodzakelijk betekent dat de houder ervan de Belgische grens ook daadwerkelijk zal oversteken. Anderzijds biedt het bezit van een visum geen garantie dat de houder ook het Belgische grondgebied zal mogen betreden, aangezien een visum eigenlijk alleen maar een machtiging is om zich aan de grens aan te bieden. Aan de grens zelf wordt nog een contole uitgevoerd op basis van andere criteria, waardoor de persoon alsnog de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd en hij aan de grens wordt teruggedreven.

De gegevens die in dit hoofdstuk aan bod komen, hebben betrekking op visa waarvoor de (positieve of negatieve) beslissing in 2014 is genomen en werden meegedeeld door de FOD Buitenlandse Zaken.

⁴⁶ N. PERRIN, "Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas" (overzicht van de beschikbare statistische gegevens over de afgifte en de weigering van visa), *Rev.dr.étr.*, nr. 143, 2007, pp. 138-146.

De databank met visumgegevens is een interessante bron om de migraties in kaart te brengen, in het bijzonder om naast de verschillende types van migratie ook de *redenen* te bestuderen die personen ertoe aanzetten om het Belgische grondgebied binnen te komen. De redenen waarom personen een visumaanvraag indienen, worden immers geregistreerd en geven onrechtstreeks inzicht in de verschillende immigratiemechanismen door een onderscheid te maken tussen visumaanvragen wegens familiale redenen⁴⁷, studie- of werkredenen.

De visumstatistieken voor het jaar 2014 (Figuur 17) wijzen op een eerste belangrijk element: **de grote meerderheid van de aangevraagde visa zijn visa voor kort verblijf** (visa C). Van de 238.102 (negatieve en positieve) beslissingen die in 2014 werden genomen, hadden er 207.397 (ofwel 87% van het totaal aantal beslissingen) betrekking op visa die werden aangevraagd voor een verblijf van minder dan drie maanden. Een tweede vaststelling: de meeste van de beslissingen zijn positief (84%). Hierbij moet worden opgemerkt dat het aandeel positieve beslissingen iets hoger ligt voor de visa voor kort verblijf (85%) dan voor de visa voor lang verblijf (77,5%). Het verschil tussen de positieve beslissingen voor visa C en de positieve beslissingen voor visa D is wel kleiner dan het ooit geweest is. In 2012 bijvoorbeeld waren 84% van de beslissingen positief voor de visa C tegenover slechts 67% voor de visa D.

1.2. | Kenmerken van de visumontvangers

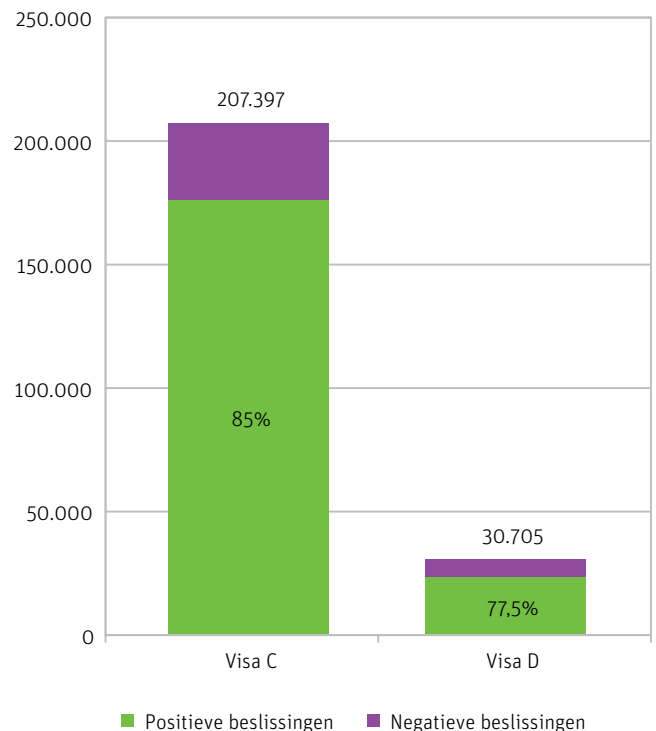
Wat de geografische herkomst betreft van de personen aan wie een visum werd afgegeven, kunnen verschillen worden vastgesteld naargelang van de geldigheidsduur van het visum (Tabel 3). Voor de verblijven van korte duur (minder dan drie maanden), zijn India (16,3%) en China (10,7%) de twee sterkst vertegenwoordigde landen hoewel de onderdanen van deze landen in België maar een vrij beperkte gemeenschap vormen⁴⁸.

47 Voor meer informatie over de visa om familiale redenen, zie focus *Visa voor kort verblijf voor familiebezoeken* verder in dit hoofdstuk en hfdst. 5.

48 De Indiërs vertegenwoordigden slechts 0,8% van de geregistreerde vreemde populatie op 1 januari 2014 (in termen van stocks) en 2,1% van de in 2013 geregistreerde immigraties (in termen van stromen). Voor de Chinezen bedragen die verhoudingen respectievelijk 0,9% en 1,3%.

Figuur 17. Aantal in 2014 genomen beslissingen volgens het type visum en verdeling tussen positieve en negatieve beslissingen

(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

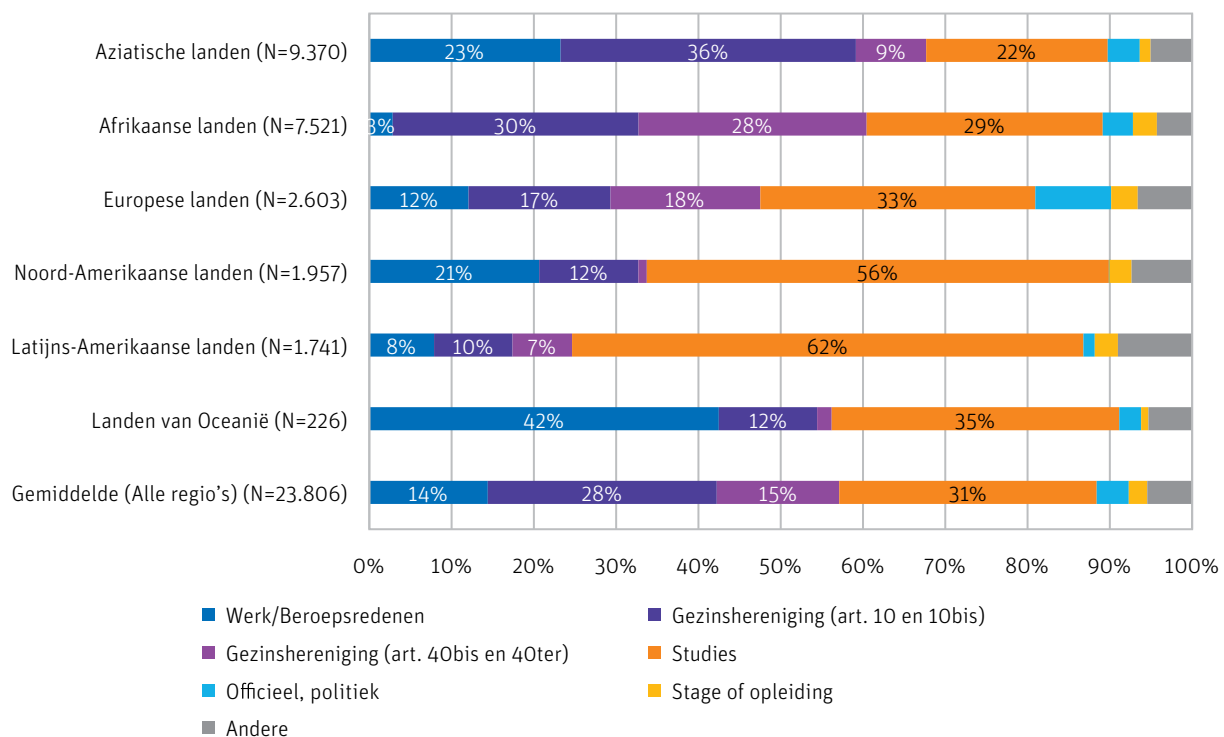


Daarentegen staan landen waarvoor België historisch gezien een migratiebestemming van arbeidskrachten was, zoals Turkije of Marokko, lager in de rangschikking (met respectievelijk 6,3% en 3,7% van de visa voor kort verblijf). Beide landen zijn echter wel iets sterker vertegenwoordigd voor de visa voor lang verblijf (met respectievelijk 5% en 9%). De DR Congo, dat door zijn geschiedenis een migratieband heeft met België, komt op de vierde plaats voor de visa voor kort verblijf (6,9%) en op de achtste plaats voor de visa voor lang verblijf (2,6%). Verder kan worden vastgesteld dat een aantal Aziatische landen zoals India (12,6%), China (5,9%) en Japan (3,4%) ook vertegenwoordigd zijn bij die lange verblijven. Hetzelfde geldt voor de landen van Noord-Amerika (de Verenigde Staten met 5,7% en Canada met 2,5%).

Tabel 3. Voornaamste nationaliteiten van de in 2014 afgegeven visa, volgens de duur van het VISUM (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

Visa voor kort verblijf (C)				Visa voor lang verblijf (D)		
	Nationaliteit	Aantal	Percentage	Nationaliteit	Aantal	Percentage
1	India	28.796	16,3%	India	2.995	12,6%
2	China	18.870	10,7%	Marokko	2.144	9,0%
3	Rusland	17.711	10%	China	1.398	5,9%
4	DR Congo	12.243	6,9%	Verenigd Staten	1.354	5,7%
5	Turkije	11.103	6,3%	Turkije	1.194	5%
6	Filippijnen	7.242	4,1%	Kameroen	885	3,7%
7	Oekraïne	7.151	4,1%	Japan	820	3,4%
8	Marokko	6.469	3,7%	DR Congo	624	2,6%
9	Thailand	4.958	2,8%	Rusland	619	2,6%
10	Zuid-Afrika	4.938	2,8%	Canada	603	2,5%
	Andere landen	56.844	32,2%	Andere landen	11.170	46,9%
	Totaal	176.325	100%	Totaal	23.806	100%

Figuur 18. Verdeling van de visa voor lang verblijf afgegeven in 2014 volgens het verblijfsmotief en per nationaliteitengroep (N totaal=23.806) (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)⁴⁹



49 De Europese landen in deze figuur zijn de landen buiten de EU, met inbegrip van Turkije. Bij de interpretatie van de percentages voor de landen van Oceanië is trouwens enige voorzichtigheid geboden, aangezien ze betrekking hebben op slechts 226 personen.

Bij de visa die werden afgegeven voor lang verblijf, valt op dat de grote meerderheid van de personen aan wie een visum werd uitgereikt, afkomstig uit Azië (41%) en Afrika (32%). Daarna volgen de landen van Europa (11%), Noord-Amerika (8%) en Latijns-Amerika (7%)⁵⁰. De nationaliteit van de houder van een visum en het motief voor de afgifte ervan hangen nauw samen. Het is dus belangrijk om die twee kenmerken samen te bestuderen (Figuur 18).

In 2014 is het aandeel onderdanen van Aziatische landen aan wie een visum voor gezinshereniging werd afgegeven vrij hoog (44%)⁵¹, net als het percentage visa dat om beroepsredenen werd uitgereikt (23%). Die laatste visa werden voornamelijk afgegeven aan Indiërs en in mindere mate aan Japanners en Chinezen. De visa om studieredenen (22%) werden dan weer vooral aan Chinezen afgegeven. Nagenoeg 60% van de visa toegestaan aan onderdanen van Afrikaanse landen, werden verkregen op basis van gezinshereniging (dit was vooral het geval voor Marokkanen en in mindere mate voor Congolezen, Guineeërs, Kameroeners en Tunesiërs). Met 29% van de visa afgegeven aan onderdanen van landen van het Afrikaanse continent, komen studieredenen op de tweede

plaats (waarbij de Kameroeners, Marokkanen en Congolezen de rangschikking aanvoeren).

Ook aan Europeanen worden de meeste visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging (35%), voornamelijk aan Turken en Russen, gevolgd door studies (33%) en beroepsredenen (12%). De

onderdanen van landen van het Amerikaanse continent (Noord- en Latijns-Amerika) ten slotte, onderscheiden zich van de andere nationaliteiten door het feit dat de meeste visa voor lang verblijf werden uitgereikt wegens studieredenen (meer dan 58%). In vergelijking met andere nationaliteiten werden aan die onderdanen relatief weinig visa voor gezinshereniging afgegeven (amper 15%).

Uiteindelijk steken drie grote types van motieven er, voor alle nationaliteiten samen⁵², duidelijk bovenuit: gezinshereniging (43%), studies (31%) en bezoldigde arbeid (14%) (Figuur 18). De andere redenen zijn in veel mindere mate aanwezig.

50 Het resterende percent komt uit landen van Oceanië.

51 Wanneer we het over gezinshereniging in de ruime betekenis hebben, omvat dit zowel de aanvragen voor gezinshereniging op basis van de artikels 10 en 10bis (met een derdelander), als die op basis van de artikels 40bis en 40ter (met een Belg of een EU-burger) van de wet van 15 december 1980. Het onderscheid tussen beide types van gezinshereniging wordt later in dit hoofdstuk verder verduidelijkt.

52 Met inbegrip van de staatlozen en de personen voor wie geen enkele informatie over hun nationaliteit beschikbaar is.

Voor gezinshereniging wordt hier een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën: enerzijds de gezinshereniging op basis van artikel 10 of 10bis⁵³, wanneer de persoon die dit recht opent een derdelander is (dit is het geval voor 28% van de in 2014 afgegeven visa voor lang verblijf), en anderzijds op basis van de artikels 40bis of 40ter⁵⁴, wanneer de persoon die dit recht opent een EU-burger of een Belg is (15% van de visa voor lang verblijf)⁵⁵.

1.3. | Verschillen in de weigeringen van visa naargelang van de reden van de aanvraag en de herkomst van de aanvragers

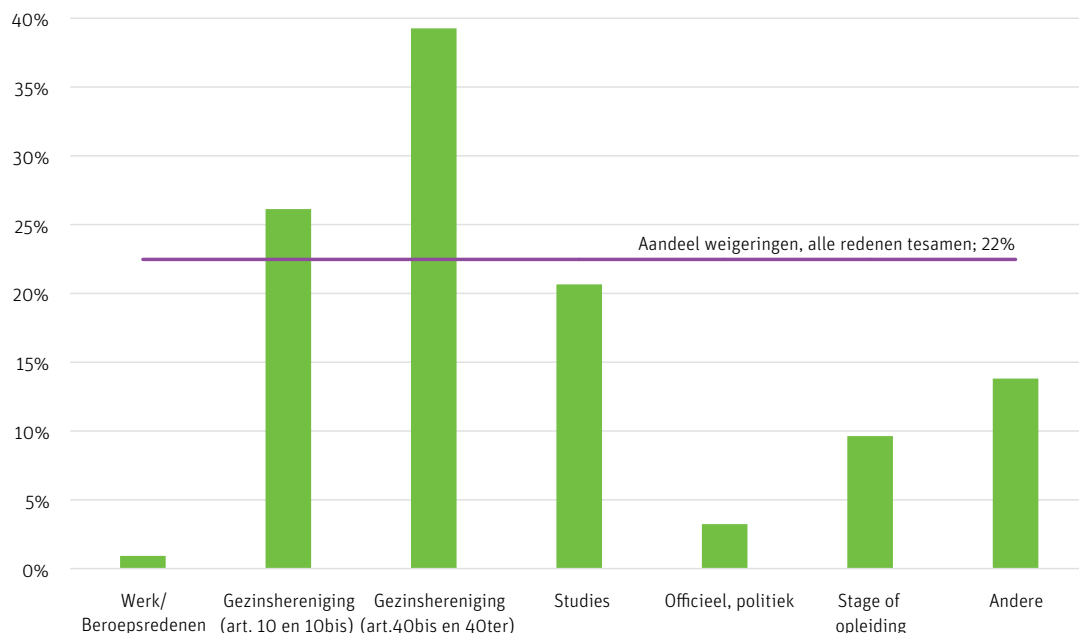
De weigeringen van visa schommelen sterk afhankelijk van de reden van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers. Voor alle redenen samen, bedraagt het aandeel weigeringen voor visa voor lang verblijf 22% (Figuur 19). Dit percentage schommelt echter sterk afhankelijk van de verblijfsmotieven. Voor visa voor lang verblijf die worden aangevraagd om beroepsredenen bedraagt het percentage weigeringen slechts 1%, terwijl het 39% bedraagt voor visa voor gezinshereniging indien de persoon die het recht op die gezinshereniging opent een Belg of een EU-burger is (art. 40bis en 40ter). Wanneer de persoon die het recht op gezinshereniging opent een derdelander is (art. 10 en 10bis), wordt voor 26% van de visa voor lang verblijf uiteindelijk een negatieve beslissing genomen.

53 Art. 10 van de wet van 15 december 1980 regelt de voorwaarden van de gezinshereniging van derdelanders onder elkaar, wanneer de gezinshereniger houder is van een verblijfstitel van onbepaalde duur. Art. 10bis regelt de voorwaarden van de gezinshereniging van derdelanders onder elkaar, wanneer de gezinshereniger houder is van een verblijfstitel van beperkte duur.

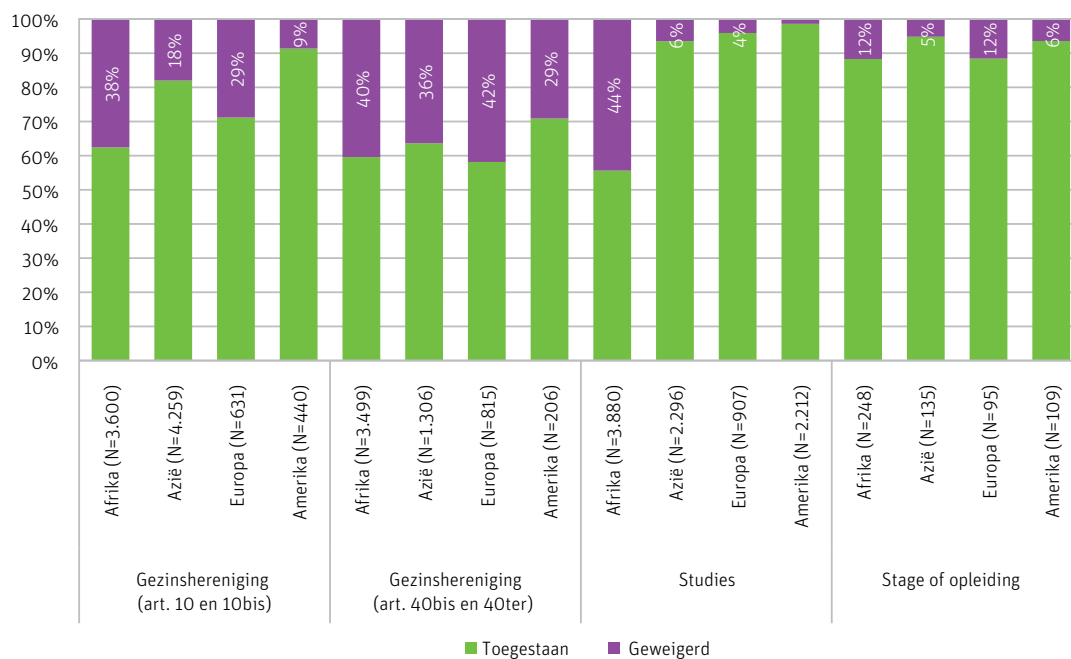
54 Art. 40bis regelt de gezinshereniging met EU-burgers en art. 40ter die met Belgen. Op basis van de gegevens van de FOD Buitenlandse Zaken is het evenwel niet mogelijk dit onderscheid te maken.

55 De visa voor gezinshereniging worden meer in detail besproken in *hfdst. III.2. Recht op gezinsleven*.

Figuur 19. Aandeel geweigerde visa voor lang verblijf⁵⁶ in 2014 volgens de reden van de aanvraag (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



Figuur 20. Aandeel toegestane en geweigerde visa voor lang verblijf in 2014 volgens de reden van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



56 Het aandeel geweigerde visa is de verhouding tussen het aantal geweigerde visa en het totale aantal – zowel positieve als negatieve – beslissingen die in de loop van het jaar werden genomen.

Ook wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen de percentages weigeringen per herkomstregio van de aanvragers van visa lang verblijf, blijken er zich belangrijke schommelingen voor te doen (Figuur 20). Ongeacht de reden van de aanvraag, zijn de beslissingen die worden genomen voor onderdanen van landen van Noord- en Sub-Saharaans Afrika vaker negatief. Zo zijn bijvoorbeeld 38% van de beslissingen die in het kader van een gezinshereniging voor een derdelander (artikels 10 en 10bis) worden genomen negatief wanneer de aanvrager uit Noord- of Sub-Saharaans Afrika afkomstig is. Dit aandeel bedraagt slechts 29% voor onderdanen van Europese landen, 18% voor onderdanen van Aziatische landen en amper 9% voor aanvragers uit Latijns- en Noord-Amerika. Dezelfde vaststelling kan worden gedaan voor de beslissingen die worden genomen over aanvragen waarbij studies als reden worden opgegeven: 44% van de beslissingen over aanvragen voor studievista worden geweigerd wanneer ze worden ingediend door onderdanen van Afrikaanse landen, terwijl ditzelfde aandeel slechts 6% bedraagt voor onderdanen van Aziatische landen, 4% voor Europese aanvragers en iets meer dan 1% voor onderdanen van landen van Latijns- of Noord-Amerika.

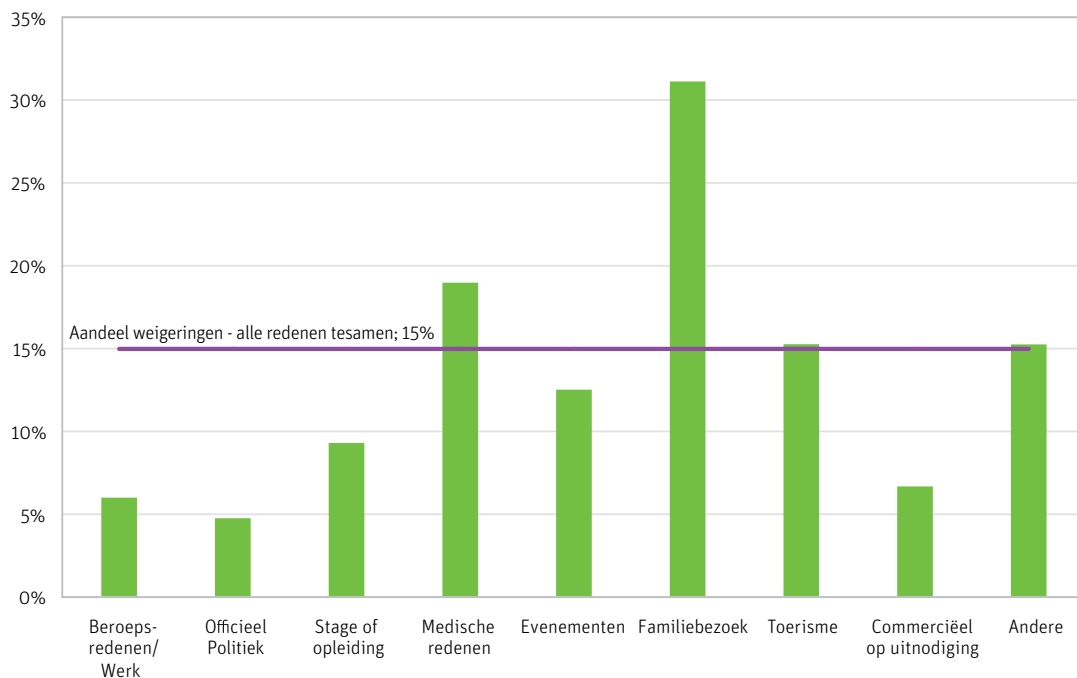
Voor de visa C, met andere woorden voor de visa voor kort verblijf, konden dezelfde tendensen worden vastgesteld: voor alle redenen samen, zijn 15% van de beslissingen negatief en leiden tot een weigering van het visum C. Het aandeel weigeringen schommelt daarbij volgens de reden die bij de aanvraag wordt opgegeven. Het percentage weigeringen is effectief hoger wanneer de aanvragen betrekking hebben op familiebezoeken (31%) of om medische redenen worden ingediend (19%). Het percentage ligt daarentegen lager dan het gemiddelde wanneer de aangehaalde redenen van commerciële (7%), van professionele (6%) of van officiële en politieke aard (5%) zijn.

Zoals voor de visa voor lang verblijf, schommelen de aandelen toegestane of geweigerde visa niet alleen volgens de opgegeven reden, maar ook volgens de herkomstregio van de aanvragers (Figuur 22). Aan de onderdanen van landen van Noord-Afrika en Sub-Saharaans Afrika wordt het visum vaker geweigerd. Wanneer bijvoorbeeld als reden een gezinsbezoek wordt opgegeven, dan worden 44% van de visa geweigerd aan aanvragers uit Noord-Afrika of Sub-Saharaans Afrika tegenover slechts 20% voor onderdanen van Aziatische of Europese landen en 10% voor onderdanen van landen van Noord-Amerika of Latijns-Amerika. De tendensen zijn identiek wanneer visa worden aangevraagd om redenen in verband met evenementen of toerisme. Ongeacht de regio, is het aandeel weigeringen duidelijk minder groot wanneer de

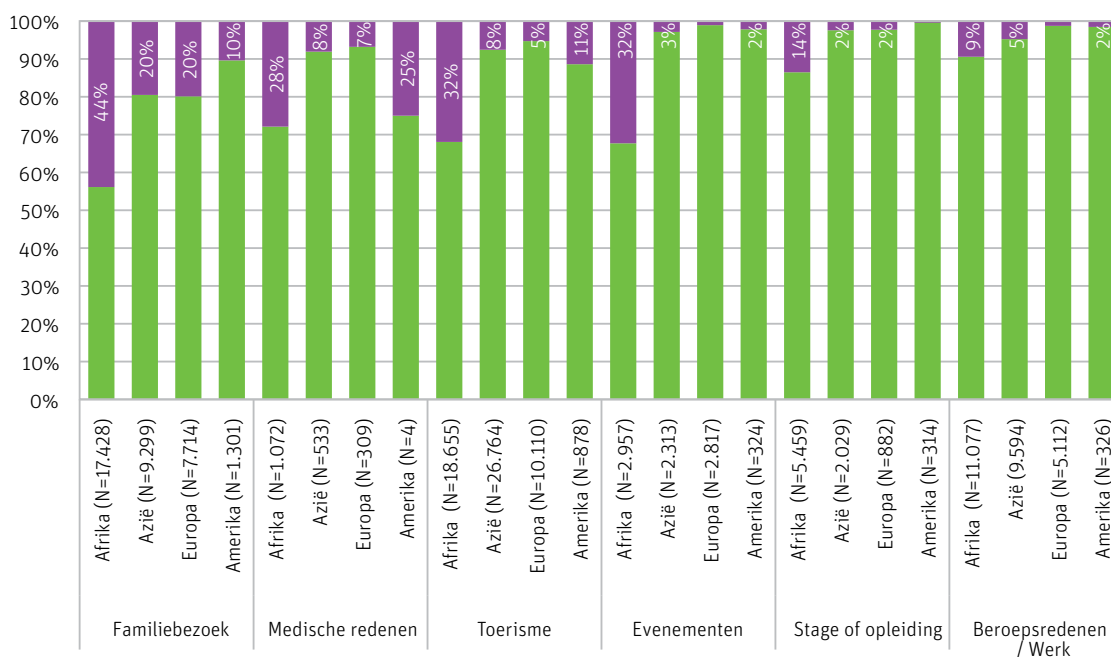
aanvraag wordt ingediend om een stage of een opleiding te volgen of wanneer beroepsredenen worden vermeld. Niettemin is Afrika altijd de regio waarvoor het aandeel weigeringen het hoogst is.

Als we tot slot het aandeel weigeringen van visa voor kort verblijf in België vergelijken met dat in de landen van de Schengen-ruimte, dan is de positie van België zonder meer verrassend te noemen. In 2013 is België het land met het hoogste aandeel geweigerde visa voor kort verblijf (15%) van alle Schengen-landen. Hoewel dit aandeel ook in 2013 hoog blijft, is het toch onophoudelijk aan het dalen sinds 2010, toen het nog 19% bedroeg. In onze buurlanden liggen de percentages geweigerde visa duidelijk veel lager: 10% in Frankrijk, 8% in Duitsland, 6% in Nederland of zelfs 1% in Luxemburg (Figuur 23).

Figuur 21. Aandeel geweigerde visa voor kort verblijf in 2014 volgens de reden van de aanvraag (Bron: Visumdatabank, FOD. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

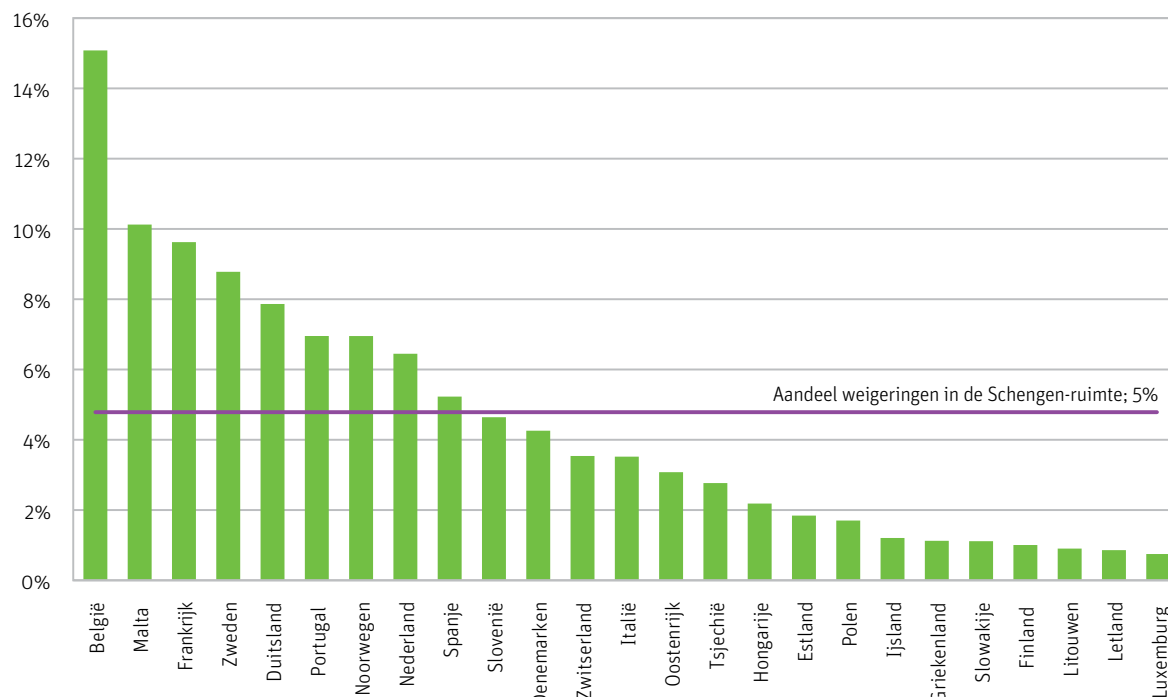


Figuur 22. Aandeel toegestane en geweigerde visa voor kort verblijf in 2014 volgens de reden van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



Figuur 23. Aandeel weigeringen⁵⁷ van visa voor kort verblijf per land dat deel uitmaakt van de Schengen-ruimte en verantwoordelijk is voor de hierover genomen beslissingen, 2013

(Bron: Europese Commissie, DG Migratie en Binnenlandse Zaken (Home). Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



2. RECENTE EVOLUTIES

De oversteek van de Middellandse Zee is de meest dodelijke zeeroute die migranten kunnen afleggen. Toch wagen elk jaar duizenden mensen hun leven in de hoop het Europese vasteland te bereiken, om daar veiligheid en een beter leven te vinden.

Cijfers van UNHCR tonen aan dat 218.000 mensen de Middellandse Zee overstaken in 2014. Ongeveer 3.500

mensen lieten daarbij het leven of zijn vermist⁵⁸. De meesten onder hen ontvluchten geweld, gewapende conflicten en vervolging in Syrië, Eritrea en Irak⁵⁹. Tussen 1988 en 15 september 2014 zijn er naar schatting 21.344 mensen verdronken in de Middellandse Zee in hun poging om Europa te bereiken. In 2011 ging het om 1.500 doden; in 2012 om 500 en in 2013 om 600 doden⁶⁰.

Dat maakt 2014 het dodelijkste jaar op de Middellandse Zee in de recente geschiedenis, ondanks de maatregelen die op Europees niveau werden genomen om de controles aan de buitengrenzen op te drijven en om een beter en efficiënt grensbeheer te realiseren. Het aantal reddingsacties op zee werd tijdelijk opgedreven, maar tegen eind 2014 werden die weer ingeperkt.

Dat maakt 2014 het dodelijkste jaar op de Middellandse Zee in de recente geschiedenis.

⁵⁷ Deze gegevens zijn afkomstig van het Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie (DG Home). In dit kader wordt het percentage weigeringen berekend als de verhouding tussen het aantal geweigerde visa C en het aantal ingediende aanvragen voor een visum C. Deze definitie verschilt lichtjes van die welke wij eerder in dit jaarverslag hebben gebruikt. Het enige gevolg van dit verschil is dat de twee types gegevens niet met elkaar kunnen worden vergeleken: de gegevens van het DG Home vermelden dat het percentage weigeringen in België 15% bedraagt, terwijl wij op basis van onze eigen waarnemingen uitkomen op een weigeringspercentage van 18% voor België. Dit verschil heeft alleen te maken met het feit dat de gebruikte noemers niet dezelfde zijn. Het DG Home gebruikt het aantal ingediende aanvragen, terwijl wij alleen de positieve en negatieve beslissingen gebruiken.

⁵⁸ UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): Action plan*, december 2014, beschikbaar op: <http://www.unhcr.org/531990199.html>.

⁵⁹ UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): Action plan*, december 2014, beschikbaar op: <http://www.unhcr.org/531990199.html>.

⁶⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, *Search and rescue operations in the central Mediterranean: Facts and Figures*, 30 september 2014, beschikbaar op: www.amnesty.org.

Kader 9

Intussen in 2015...

.....

In het eerste kwartaal van 2015 lieten niet minder dan 1.550 mensen het leven toen ze de Middellandse Zee overstaken, op zoek naar een veilig onderkomen of een beter leven. Een paar maanden daarvoor werd Mare Nostrum, de opsporings- en reddingsoperatie met een budget van 9 miljoen euro per maand, opgevolgd door het kleinschaligere Triton, dat het moet stellen met maar 3 miljoen euro per maand.

Europa reageerde. Na een nieuwe rampweek in april 2015 stelde de Europese Unie een tienpuntenplan voor rond migratie, gevolgd door een buitengewone samenkomst van de Raad om verder te beraadslagen over de problematiek.

Myria nam akte van de engagementen en erkent dat bepaalde maatregelen uit het pakket in de goede richting gaan, zoals het versterken van de gezamenlijke operaties in de Middellandse Zee of het opnieuw in overweging nemen van de mechanismen van noodrelocatie en hervestigingsengagementen. Maar de drama's zullen voortduren zolang de nadruk hoofdzakelijk blijft liggen op de bescherming van de buitengrenzen en de strijd tegen mensensmokkelaars. De EU heeft het probleem nog niet in de kern aangepakt: het gebrek aan legale kanalen naar Europa. De strijd tegen mensensmokkel moet een prioriteit blijven. Maar door te focussen op het misbruik en de uitbuiting door netwerken die er de kost mee verdienen dreigen de grondrechten van migranten die deze hachelijke reis ondernemen op de achtergrond te verzeilen.

Hoe kan de EU nog meer drama's voorkomen? Aan opties geen gebrek. In samenwerking met ENNHRI⁶¹, beveelt Myria aan dat de lidstaten hun engagementen voor hervestiging en humanitaire toegang moeten verhogen, met de financiële steun van de EU. Om uit te zoeken hoe de manieren om legaal naar Europa te komen, kunnen worden uitgebreid, moet verder gebouwd worden op eerdere ervaringen zoals de humanitaire evacuatieprogramma's die tijdens de Kosovo-crisis werden ontwikkeld. Daarnaast moet onderzocht worden hoe gebruik te maken van richtlijn 2001/55/EG betreffende de tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden.

Op kortere termijn kan een oplossing gevonden worden in de afgifte van visa voor kort verblijf om humanitaire redenen. Lidstaten kunnen ook meteen actie nemen door de regels voor gezinshereniging generieus en breed toe te passen. Lidstaten moeten niet alleen bijdragen tot een overkoepelende EU-actie – met inbegrip van de ontwikkeling van nieuwe legale kanalen – maar ook hun eigen beoordelingsmarge in migratiezaken gebruiken, zoals hun nationale wetten hen toelaten.

Myria erkent dat langetermijnoplossingen actie vragen van vele regio's in de wereld en een overlegde inspanning door diverse actoren. Alleen zo kunnen we gepast reageren op de massale exodus van individuen uit verschillende regio's die elders asiel zoeken. Myria roept alle staten op om een evenredige bijdrage te leveren tot de duurzame ontwikkeling en de uitvoering van alle mensenrechten – politieke, economische, sociale, culturele en burgerrechten – zowel in die regio's waar mensen tot migratie worden gedwongen als binnen Europa zelf.

61 Op 23 april 2015 lanceerde Myria in samenwerking met ENNHRI het standpunt '*Mensen voor grenzen. Bescherming voor grensbewaking*'. Het Federaal Migratiecentrum roept België en de andere EU-lidstaten op om hun prioriteiten inzake migratie te verleggen. Het doet dat als actief lid van het Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen (ENNHRI) in de vorm van een gemeenschappelijk standpunt. Te raadplegen op onze website: www.myria.be.

2.1. | Illegale terugdrijvingen aan de buitengrenzen van de Europese Unie

Ook in 2014 werden vluchtelingen het slachtoffer van illegale terugdrijvingen, beter gekend als *pushbacks*. Dit zowel aan de maritieme buitengrenzen als aan de landsgrenzen van de Europese Unie. Bij *pushbacks* zetten lidstaten vluchtelingen terug over de grens zonder dat ze de kans krijgen om internationale bescherming aan te vragen. Er wordt hun geen beslissing uitgereikt en ze beschikken niet over de mogelijkheid om hun situatie aan te kaarten. Gebeurt dat op zee dan verwijst *pushback* naar het terugsturen van bootvluchtelingen, voordat zij zich in de territoriale wateren van een land bevinden. Die praktijk is in strijd met het EU-recht, internationale verdragen en het internationaal gewoonterecht, die allen het principe van non-refoulement verankeren. Non-refoulement is het verbod op terugzending naar een land waar de vluchteling vervolging te vrezen heeft of waar zijn leven of veiligheid in gevaar zijn. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens sprak zich in 2012 al uit over een dergelijke praktijk in het arrest *Hirsi Jamaa*⁶². Het veroordeelde Italië toen voor het terugdrijven van elf Somalische en dertien Eritrese migranten naar Libië, die met een groep van 200 mensen op zee werden onderschept door de Italiaanse autoriteiten. De migranten werden noch gehoord, noch toegelaten tot asielprocedures, en riskeerden in Libië vervolging en onmenselijke behandeling⁶³.

Ondanks dat principiële arrest nam het Spaanse Parlement in december 2014 wetgeving aan die de deur openzet voor de collectieve terugdrijving over land van vluchtelingen die op irreguliere wijze, Ceuta en Melilla, twee Spaanse enclaves in Marokko, trachten te betreden⁶⁴. Daarmee werd de onwettige praktijk die al enige tijd aan de gang was⁶⁵, verankerd in een wetgevend instrument. De Commissaris voor mensenrechten van de Raad van Europa heeft Spanje intussen verzocht deze wetgeving te herzien, omdat die een klaarblijkelijk schending van mensenrechten inhoudt⁶⁶.

Spanje is niet het enige land dat vluchtelingen verhindert om zijn grondgebied en dus ook dat van de Europese Unie te betreden. Onder meer Griekenland en Bulgarije maakten zich schuldig aan illegale terugdrijvingen. In een rapport van april 2014⁶⁷, identificeerde Human Rights Watch 44 incidenten waarbij minstens 519 mensen werden aangehouden door de Bulgaarse politie die de asielzoekers, vluchtelingen en andere migranten vervolgens collectief terugdreef naar Turkije. Amnesty International rapporteerde⁶⁸ over illegale terugdrijvingen door Griekenland, Bulgarije en Turkije. De meeste personen waren op de vlucht voor het conflict in Syrië. De tweede grootste groep was afkomstig uit Afghanistan. Anderen kwamen uit Iran en Mauritanië.

Verschillende organisaties roepen de Europese Commissie dan ook op om inbreukprocedures op te starten wanneer ze vaststelt dat lidstaten overgaan tot illegale terugdrijvingen. Intussen zet de Europese Commissie haar onderzoek voort over de aantijgingen van illegale terugdrijvingen aan de Griekse en Bulgaarse buitengrenzen. In 2014 is ze ook een onderzoek gestart naar aantijgingen van collectieve terugdrijvingen uit Spanje (Ceuta en Melilla)⁶⁹.

2.2. | Europese Verordening legt de regels vast voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen

Sinds 17 juli 2014 is er een nieuwe Europese verordening van kracht die de regels vastlegt voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen⁷⁰. Het toepassingsgebied van die verordening is echter beperkt tot de operaties op zee uitgevoerd in samenwerking met Frontex (het Europees

62 EHRM, *Hirsi Jamaa en andere v. Italië*, 27765/09, 23 februari 2012.

63 EHRM, *Hirsi Jamaa en andere v. Italië*, 27765/09, 23 februari 2012.

64 ECRE, "Spanish Parliament passes legislation legalising pushbacks in Ceuta and Melilla", *Weekly Bulletin*, 12 december 2014, beschikbaar op: www.ecre.org.

65 HUMAN RIGHTS WATCH, *Spain: Halt Summary Pushbacks to Morocco*, 17 augustus 2014, beschikbaar op: www.hrw.org.

66 ECRE, "Muzižnieks urges Spain to withdraw amendment giving legal cover to pushbacks in Ceuta and Melilla", 16 januari 2015, www.ecre.org.

67 HUMAN RIGHTS WATCH, "Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants", *Containment Plan*, april 2014, beschikbaar op: <http://www.hrw.org/reports/2014/04/28/containment-plan>.

68 AMNESTY INTERNATIONAL, *Greece: Frontier of hope and fear: Migrants and refugees pushed back at Europe's border*, 29 april 2014, www.amnesty.org.

69 COM(2014) 711 final, EUROPESE COMMISSIE, "Zesde halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengen-gebied", *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad*, Brussel, 27 november 2014, 1 mei - 31 oktober 2014, pp. 5-6.

70 Verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

agentschap voor grensbewaking). Die verordening vervangt een besluit van de Raad van de Europese Unie van 2010⁷¹ dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in 2012 vernietigde wegens een inbreuk op procedurele regels en bevoegdheidsvoorschriften⁷².

De verordening beoogt een versterking van de grensbewakingsoperaties uitgevoerd in samenwerking met Frontex. Het legt daarbij regels vast voor het inzetten van gezamenlijke patrouilles, opsporings- en reddingssituaties en de ontschepping van onderschepte of geredde personen.

De verordening bevat meer waarborgen op het vlak van grondrechten dan het besluit uit 2010 dat het vervangt. Zo incorporeert artikel 4 het beginsel van non-refoulement. Deze bepaling werd opgenomen naar aanleiding van het arrest *Hirsi Jamaa* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het artikel geeft een praktische uitvoering aan het beginsel van non-refoulement bij operaties op zee.

Artikel 10 van de verordening regelt de plaats van ontschepping wanneer personen worden onderschept op zee. Het is precies in die context dat het risico groot is dat operaties het non-refoulementbeginsel kunnen schenden. De aanhef van het artikel maakt melding van het respect voor internationaal recht en de grondrechten. Er is echter geen specifieke verwijzing naar het non-refoulementbeginsel, dat prioriteit heeft over elk van de uiteengezette mogelijkheden. Het non-refoulementbeginsel is uiteraard van toepassing op basis van het internationaal recht en artikel 4 van de verordening, maar het is betreurenswaardig dat dit cruciale artikel zelf niet vermeldt dat bij elke optie het non-refoulementbeginsel primeert.

Worden personen onderschept in de territoriale zee (of aansluitende zone), dan vindt de ontschepping plaats in de kustlidstaat. De uitvoerders van de operatie hebben echter wel de mogelijkheid om vaartuigen te bevelen van koers te veranderen zodat zij de territoriale wateren verlaten of niet kunnen binnenvaren⁷³. De autoriteiten kunnen het vaartuig eveneens in beslag nemen en de opvarenden aanhouden⁷⁴. Dit is echter pas mogelijk als de autoriteiten het bewijs kunnen leveren dat er redelijke gronden zijn

om te vermoeden dat een vaartuig mogelijks personen vervoert die de grenscontroles willen omzeilen of betrokken zijn bij mensensmokkel. Die 'redelijke gronden' worden echter nergens gedefinieerd. Het risico is dus groot dat in de praktijk het principe van non-refoulement op de helling wordt gezet.

Bij onderschepping op volle zee zijn er twee mogelijkheden. Het uitgangspunt is dat de ontschepping plaatsvindt in het derde land waar het vaartuig vandaan komt. Is dat niet mogelijk dan vindt de ontschepping plaats in de ontvangende lidstaat, namelijk de lidstaat van waaruit de operatie op zee werd gestart.

Bij die operaties worden onderschepte en geredde personen ontscheept op een veilige plaats. Is dat niet mogelijk dan vindt de ontschepping plaats in de ontvangende lidstaat. De verordening definieert veilige plaats als: "een locatie waar reddingsoperaties worden geacht te eindigen en waar [...] mensenlevens van de overlevenden niet worden bedreigd, waar in hun elementaire menselijke behoeften kan worden voorzien en waar vervoer naar hun volgende bestemming of hun eindbestemming kan worden geregeld, rekening houdend met de bescherming van hun grondrechten met inachtneming van het beginsel van non-refoulement⁷⁵". De notie veilige plaats en het geven van een concrete invulling daaraan, zijn de essentiële uitdagingen om de toegang tot internationale bescherming te waarborgen.

De verordening is een waardevol instrument omdat het regels vastlegt voor opsporings- en reddingsoperaties, ontschepping, de verantwoordelijkheid van Frontex en beschermingsmaatregelen. Helaas springt de verordening slordig om met verwijzingen rond internationale bescherming. Zo worden niet dezelfde definities gebruikt als het Europees asiel-acquis. Door die keuze lijkt de verordening los te staan het Europees asiel-acquis. Dit terwijl het waarborgen van de toegang tot internationale bescherming, de belangrijkste uitdaging is bij de opsporings- en reddingsoperaties op zee.

2.3. | Reddingsacties op zee

Op 1 november 2014 zette Italië een punt achter haar opsporings- en reddingsoperatie *Mare Nostrum*. Italië

71 Besluit 2010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengen-grenscode op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

72 HvJEU (GK), *Europees Parlement v. Raad van de Europese Unie*, 5 september 2012.

73 Art. 10 § 1 (a), iuncto art. 6 § 2 (a) verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

74 Art. 10 § 1 (a), iuncto art. 6 § 2 (b) verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

75 Art. 2 (12) verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

startte daarmee in oktober 2013, als reactie op twee schipbreuken voor het Italiaanse eiland Lampedusa, waarbij meer dan 500 mannen, vrouwen en kinderen om het leven kwamen. Sindsdien heeft Italië, met beperkte financiële steun⁷⁶ van de Europese Unie, meer dan 155.000 mensen gered op zee. Frontex stond Italië ook bij door middel van twee gecoördineerde operaties: *Hermes* en *Aeneas*. De ondersteuning was echter te beperkt en Italië besloot de *Mare Nostrum* stop te zetten omdat het de verantwoordelijkheid niet langer alleen kon dragen.

Op 31 oktober 2014 kondigde de Europese Commissie aan dat Frontex van start zal gaan met operatie *Triton*. Daarmee wil Frontex de kustlijnen⁷⁷ bewaken en bijstand verlenen aan personen en schepen in nood. De operatie valt onder toepassing van nieuwe verordening voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen⁷⁸ en moet dus uitgevoerd worden in overeenstemming met de internationale en EU-verplichtingen als het gaat om de eerbiediging van de grondrechten van migranten en van het beginsel van non-refoulement.

Eenentwintig lidstaten en met Schengen geassocieerde landen nemen deel aan operatie *Triton*, zo ook België met enkele politieofficieren⁷⁹. De Belgische politie zal de rol opnemen van 'debrifeer', waarbij ze de migrant interviewt na de ontscheping. Dit is een eerste gesprek dat helpt om migratiestromen in kaart te brengen en smokkelnetwerken te detecteren.

De Europese Commissie stelt dat *Triton* er niet is ter vervanging van *Mare Nostrum* maar als een hulpmiddel voor de Italiaanse overheid, wiens verantwoordelijk het blijft om *Mare Nostrum* al dan niet voort te zetten of een opvolger te geven. In tegenstelling tot bij *Mare Nostrum* zal Frontex zich niet in de internationale wateren begeven, waar de meeste schipbreuken zich voordoen. Het budget van *Triton* is bovendien beperkter dan dat van *Mare Nostrum*: 3 miljoen euro per maand, terwijl *Mare Nostrum* 9 miljoen euro per maand kostte.

In de eerste weken van haar operatie, redde en intercep-teerde Frontex, in samenwerking met de Italiaanse

kustwacht, 8.952 asielzoekers en irreguliere migranten. Het arresteerde 42 personen die verdacht worden van mensensmokkel⁸⁰.

De Europese Commissie benadrukt dat de inspanningen op zee enkel succesvol kunnen zijn wanneer ze worden aangevuld met andere maatregelen. Het is dus essentieel dat de EU-landen het gemeenschappelijke Europese asielstelsel volledig uitvoeren, en dat ernstige pogingen worden ondernomen voor een echt Europees hervestigingsprogramma voor vluchtelingen⁸¹.

De EU-landen moeten het gemeenschappelijke Europese asielstelsel volledig uitvoeren en ernstige pogingen ondernemen voor een echt Europees hervestigingsprogramma voor vluchtelingen.

2.4. | Mos Maiorum

Op initiatief van het Italiaanse voorzitterschap organiseerde de Raad van de Europese Unie van 13 tot 26 oktober 2014 een grote gezamenlijke operatie met 26-lidstaten en Noorwegen, Europol en Frontex: *Mos Maiorum*. Gedurende die periode werden op het grondgebied van alle deelnemende staten versterkte controles gehouden.

Volgens de Raad is de operatie *Mos Maiorum*, Latijn voor 'zede van de voorouders', gericht op het verzwakken van de capaciteit van georganiseerde criminele groepen die irreguliere migratie naar de EU faciliteren. Bij de operatie werd aandacht besteed aan irreguliere grensoverschrijding en secundaire bewegingen⁸². Zo wilden de autoriteiten informatie verzamelen over de belangrijkste routes die irreguliere migranten volgen en over de werkwijze van de smokkelnetwerken⁸³.

76 Italië ontving hiervoor 1,8 miljoen euro. De operatie kostte echter 9 miljoen euro per maand. Zie: EUROPESE COMMISSIE, *Memo: Frontex Joint Operation 'Triton' - Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*, 7 oktober 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm.

77 Niet meer dan 30 mijl van de Italiaanse kustlijn (enkel in de territoriale wateren).

78 Verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

79 Kamer, Parlementaire vraag nr. 54 van de heer volksvertegenwoordiger Olivier Chastel van 12 januari 2015 (Fr.) aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, QRVA 54 012.

80 EUROPESE COMMISSIE, *Remarks of Dimitris Avramopoulos, Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship, at the end of the Home Affairs Council*, 5 december 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2421_en.htm.

81 EUROPESE COMMISSIE, *Commissioner Malmström welcomes the launch of the Triton operation*, 31 oktober 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm.

82 In de EU context verwijst secundaire beweging naar de beweging van een asielzoeker van de ene lidstaat naar een andere lidstaat. Deze beweging is ingegeven door loutere redenen van opvangcondities en het toepasselijk juridisch kader. Het inperken van die secundaire bewegingen is één van de doelstellingen van harmonisatie van het Europees asielbeleid. EMN, *Asylum and Migration Glossary*, januari 2010, p. 15.

83 COM(2014) 711 final, EUROPESE COMMISSIE, "Zesde halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengen-gebied? *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 1 mei - 31 oktober 2014*, 27 november 2014, p. 4.

De operatie werd fel bekritiseerd door mensenrechtenorganisaties, die vreesden dat vooral migranten die nood hebben aan internationale bescherming het slachtoffer zouden worden van de operatie. Die vrees bleek niet geheel onterecht want in een gelekt document waarin het voorzitterschap het voorstel circuleerde werd als eerste doelstelling van de gezamenlijke operatie de arrestatie van irreguliere migranten aangehaald⁸⁴.

De Belgische federale politie nam ook deel aan de operatie, met controles op de autowegen en de treinen. De Federale Politie rapporteert dat er in totaal 917 personen werden geïntercepteerd. In de haven van Zeebrugge werden er vijf personen aangetroffen die zich verborgen in autokoffers. Op de luchthavens Gosselies en Brussel Nationale Luchthaven kwamen voornamelijk migranten aan via Italiaanse en Griekse vluchten. Ze gebruikten vervalste documenten en moesten de mensensmokkelaars gemiddeld 3.000 euro betalen voor hun reis. Ook op de Eurostar op weg naar het Verenigd Koninkrijk werden enkele personen met valse documenten aangetroffen, maar ook met een vliegticket van Italië naar Gosselies. De Federale politie intercepteerde ook inklimmers in vrachtwagens op de parkings van autosnelwegen over het hele land. Op één parking werden er 30 personen aangetroffen, de dag nadien opnieuw 26 personen. Het ging voornamelijk over jonge gezinnen met kleine kinderen, die in koeltransporten werden geplaatst⁸⁵.

Myria heeft deze gegevens ontvangen via de Federale politie. Frontex zelf treedt echter minder transparant op. Het verklaarde dat het de statistieken en data-analyse over de bewegingen aan de buitengrenzen van de EU enkel met Italië zal delen. Dat rechtvaardigen ze door het feit dat de operatie wordt gecoördineerd door het Italiaanse ministerie van binnenlandse zaken en niet door Frontex zelf, dat enkel een ondersteunende rol vervult⁸⁶.

2.5. | Opvolging Smart Borders Package

In februari 2013 stelde de Europese Commissie een pakket *smart borders*-maatregelen voor dat ervoor moet zorgen dat stromen van derdelanders die de buitengrenzen van EU oversteken (binnen of buiten) systematisch worden gecontroleerd. Het pakket omvat twee aspecten: een systeem voor de registratie van in- en uitreizen⁸⁷ en een programma voor geregistreerde reizigers⁸⁸. Doel is om *overstayers* beter op te sporen o.m. met de systematische opname van gegevens (vingerafdrukken inbegrepen) bij elke grensoverschrijding door derdelanders van de buitengrenzen van de EU, ook degene die niet-visumplichtig zijn. Een soepeler regime zou voorzien worden voor frequente reizigers uit derde landen.

Het voorstel werpt ernstige vragen op over de kosten daarvan (1,1 miljard euro volgens de schatting van de Commissie zelf) en de grondrechten van de reizigers. In 2013, heeft de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming een persbericht verstuurd waarin het stelt dat het systeem te duur is, niet onderbouwd en een te grote inbreuk vormt op de privacy⁸⁹. Ook de Commissie Meijers, een Nederlandse groep experts in internationale migratie, vluchtelingen- en strafrecht, uitte al kritiek op deze voorstellen. Ze wees op

84 RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, « Mos Maiorum » joint operations - Note, 11671/14, Brussel, 10 Juli 2014, LIMITE. Het document werd gelekt door de website Statewatch, beschikbaar op: <http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-operation-mos-maiorum.htm>.

85 FEDERALE POLITIE, *Migration News*, nr. 18, december 2014.

86 FRONTEx, « Frontex's participation in Mos Maiorum », beschikbaar op: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-s-participation-in-mos-maiorum-BQeKrL>.

87 COM(2013) 95 final, EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een inreis-uitreisysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden*, 28 februari 2013. Tegelijk werd een voorstel ingediend om een inreis-uitreisysteem op te zetten. De grenscontrole voor geregistreerde reizigers kan immers alleen volledig worden geautomatiseerd via een systeem dat de inreis en uitreis registreert van derdelanders die de buitengrens passeren in het kader van een kort verblijf. Het handmatig stempelen van een reisdocument wordt vervangen door automatische registratie en berekening van de verblijfsduur. Wanneer de stempelverplichting vervalt, moet het EES aan de buitengrens worden geraadpleegd om na te gaan of de derdelanders hun wettelijk toegestane verblijfsduur in het Schengen-gebied niet hebben overschreden. Dat zal automatisch kunnen, dankzij de machineleesbare zone van het reisdocument of aan de hand van vingerafdrukken.

88 COM(2013) 97 final, EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor geregistreerde reizigers*, 28 februari 2013. De Europese Commissie wil een programma voor geregistreerde reizigers opzetten om grensoverschrijding voor frequente, vooraf aan een veiligheidsonderzoek onderworpen reizigers uit derde landen te vergemakkelijken. In de praktijk zou het aan de grens als volgt werken: de geregistreerde reiziger krijgt een token in de vorm van een machineleesbare kaart, met daarop alleen een unieke identificatiecode, die hij bij aankomst en vertrek langs de automatische grenspoort haalt. De poort leest het token, het reisdocument en de vingerafdruk van de reiziger. Een aantal gegevens worden vergeleken met de informatie in het centrale register en andere gegevensbanken. Als al die controles succesvol verlopen, wordt de procedure elektronisch afgehandeld. Zijn er problemen, dan komt er een grenswachter aan te pas voor verdere controle.

89 Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, "Smart borders: key proposal is costly, unproven and intrusive" persbericht, 19 juli 2013; Opinion on the Proposals for a Regulation establishing an Entry/Exit System (EES) and a Regulation establishing a Registered Traveller Programme (RTP), 18 juli 2013.

het gebrek aan samenhang met de bestaande EU-wetgeving en databanken, zoals het Schengen-informatiesysteem. Die commissie onderstreepte ook de onomkeerbare en onevenredige gevolgen voor personen van wie de gegevens in het systeem worden ingevoerd. De experts gaven daarnaast aan dat het bewaren van de persoonsgegevens⁹⁰ en de overdracht van dergelijke gegevens aan derde landen kan leiden tot een inbreuk op het recht op privacy⁹¹. De Commissie-Meijers vroeg het Europees Parlement dan ook om tegen de voorstellen te stemmen⁹².

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement heeft zich intussen ook kritisch uitgelaten over het voorstel. Zo vindt ze de duur van de bewaring van de persoonsgegevens van reizigers abnormaal lang (vijf jaar). Bovendien is het nog niet duidelijk welke instanties toegang zouden hebben tot die gegevens. In het algemeen hebben de parlementsleden twijfels bij de primaire doelstelling van het project. Ze achten het eerder een veiligheidsmaatregel dan een snellere en makkelijkere grenscontrole. Ondanks hun bezwaren lanceerde de Europese Commissie in 2015 een proefproject. Eind 2015 volgt daarover een evaluatierapport⁹³.

90 Art. 20 van het voorstel voorziet in de volgende bewaringstermijnen: elke inreis-uitreisnotitie wordt maximaal 181 dagen bewaard; elk persoonlijk dossier met de daaraan gekoppelde inreis-uitreisnotitie(s) wordt maximaal 91 dagen na de laatste uitreisnotitie bewaard, indien er binnen 90 dagen na die laatste uitreisnotitie geen nieuwe inreisnotitie is gemaakt; indien bij het verstrijken van de toegestane verblijfsduur geen uitreisnotitie is gemaakt, worden de gegevens tot maximaal vijf jaar na het verstrijken van de toegestane verblijfsduur bewaard.

91 Art. 27 van het voorstel voorziet immers dat de gegevens kunnen worden doorgegeven aan of ter beschikking worden gesteld van een derde land of een internationale organisatie die is opgenomen in de bijlage, indien dat in individuele gevallen noodzakelijk is om de identiteit van een onderdaan van een derde land vast te stellen, mede met het oog op terugkeer, en uitsluitend indien aan de door de verordening opgelegde voorwaarden is voldaan. Verder heeft de Commissie-Meijers ook haar bezorgdheid geuit over de ruime beoordelingsvrijheid die de autoriteiten hebben bij de afgifte van de status van geregistreerde reiziger. Daarnaast is de Commissie bezorgd over de bewoordingen uit overweging 11 van de preambule van het voorstel tot verordening, die voorziet dat het in technisch opzicht mogelijk moet zijn het systeem toegankelijk te maken voor rechtshandavingsdoeleinden, voor het geval de verordening in de toekomst wordt gewijzigd om toegang voor die doeleinden mogelijk te maken.

92 MEIJERS COMMITTEE, *Note Meijers Committee on the Smart Borders proposals*, beschikbaar op: www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1307_note_meijers_committee_on_the_smart_borders_proposals_0.pdf.

93 AEDH, *Debate on the Smart Borders package at the LIBE committee*, beschikbaar op: www.aedh.eu/Debate-on-the-Smart-Borders.html.

Kader 10

Verstekelingen in de Belgische havens

In 2013 startte Myria haar werkzaamheden rond de eerbiediging van de grondrechten van verstekelingen die worden aangetroffen op schepen die een Belgische haven aandoen. Het heeft hiervoor de Belgische havens aan de zeegrenzen bezocht en uitwisseling gehad met vertegenwoordigers van de Scheepvaartpolitie en de Dienst Vreemdelingenzaken. De werkzaamheden werden in 2014 voortgezet.

Zonder over te gaan tot een uitgebreide analyse van de grondrechten van de vreemdelingen, geven we hieronder een schets van de juridische situatie en procedure wanneer verstekelingen worden aangetroffen op een schip dat een Belgische haven aandoet. In 2015 analyseert Myria de situatie van de verstekelingen verder in het licht van de grondrechten van vreemdelingen en het mensenrechteninstrumentarium.

Over wie gaat het?

In dit stuk beperken we ons tot de situatie van verstekelingen die worden aangetroffen op een vaartuig dat in een Belgische haven aanmeert. We gaan niet in op de situatie van bemanningsleden die niet aan de binnenkomstvoorwaarden tot het Belgische grondgebied voldoen.

Met de jaren daalde het aantal geregistreerde verstekelingen aanzienlijk. Hoewel het methodologisch voor ons niet mogelijk is het exacte aantal verstekelingen te kennen, rapporteerde de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) dat er in 2005 aan 128 personen de toegang tot het Schengen-grondgebied aan de zeegrenzen werd geweigerd, omdat ze niet voldeden aan de binnenkomstvoorwaarden⁹⁴. In 2013 gaat het slechts om 37 personen⁹⁵. De meeste van hen zijn verstekelingen. Volgens de scheepvaartpolitie van de Antwerpse haven is de daling voornamelijk te wijten aan de toenemende

veiligheidsmaatregelen die werden genomen in de strijd tegen het terrorisme, alsook aan een aantal scheepslijnen die gewijzigd zijn naar andere Europese havens. In de kusthavens is het dalend aantal verstekelingen te wijten aan het faillissement van een ferrybedrijf dat een veerlijn tussen Oostende en het Verenigd Koninkrijk verzorgde.

Wat is het juridisch kader?

Op Europees en internationaal niveau brengen twee belangrijke instrumenten de situatie van verstekelingen aan bod. In de eerste plaats is er de FAL-conventie (voluit: Convention on Facilitation of International Maritime Traffic van de Internationale Maritieme Organisatie⁹⁶), dat onder meer bepalingen bevat over de behandeling van verstekelingen en een cascadesysteem opzet voor de verantwoordelijke staat van ontschepping. België is partij bij dit verdrag en de nationale wetgeving is dan ook een weerspiegeling van de standaarden vastgelegd in dit verdrag.

Daarnaast vinden we in de Schengen-grenscode, die rechtstreeks toepasbaar is, één verwijzing terug naar verstekelingen. Die bepaalt dat de gezagvoerder van het schip onverwijld melding moet maken van de verstekelingen die aan boord worden aangetroffen⁹⁷. Er wordt uitdrukkelijk aan toegevoegd dat ze onder de verantwoordelijkheid van de gezagvoerder blijven.

Het Belgisch juridisch kader rond verstekelingen is verspreid over verschillende wetgevende teksten. Die hebben vooral betrekking op de formaliteiten die een gezagvoerder van een schip, bij het aantreffen van een verstekeling, moet vervullen en de kosten die daarmee gepaard gaan. De wetgeving bevat ook strafbepalingen als de gezagvoerder zijn verplichtingen niet nakomt. De vreemdelingenwet bevat geen specifieke bepalingen over verstekelingen, noch bevat de Belgische wetgeving richtlijnen rond een mogelijke ontschepping van een verstekeling.

Het Koninklijk Besluit van 11 april 2005 betreffende de grenscontrole aan de maritieme buitengrens definieert de verstekeling als 'elke persoon die zich onrechtmatig op een vaartuig of in de cargo die aan boord wordt geladen bevindt en die aan boord wordt ontdekt na vertrek van het vaartuig, of in de cargo in de haven van bestemming'. Het gebruikt echter niet de term verstekeling maar spreekt

94 DVZ, *Activiteitenverslag 2005*, p. 82.

95 DVZ, *Activiteitenverslag 2013*, p. 154.

96 *Convention on Facilitation of International Maritime Traffic*, 9 april 1965.

97 Art. 18 *juncto* pt 3.1.4 van bijlage VI van de Schengen-borderscode; verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen.

van 'blinde passagier'⁹⁸. Daarnaast verplicht het KB de gezagvoerder ook om ten laatste 24 uur voor de aankomst in de Belgische haven een lijst over te maken van de verstekelingen die zich aan boord bevinden.

De toepasselijke strafbepalingen zijn terug te vinden in de wet houdende de herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij⁹⁹. De sleutelbepalingen zijn hier de artikelen 44-46. Daarin staan de verplichtingen van de gezagvoerder, de kostenregeling en de strafbepalingen als de gezagvoerder zijn verplichting niet nakomt. Opvallend is de bepaling dat de gezagvoerder de verstekeling kan verplichten om gedurende de reis zonder verloning arbeid te verrichten. Dit is in strijd met de standaarden vastgelegd in het FAL-verdrag¹⁰⁰ en artikel 4 van het EVRM (verbod op slavernij en gedwongen arbeid).

De vreemdelingenwet verplicht de vervoerder, die een passagier zonder geldige documenten naar België heeft gebracht, die passagier opnieuw te vervoeren of laten vervoeren naar zijn land van oorsprong of naar elk ander land waar hij wordt toegelaten¹⁰¹. Deze verplichting is ook van toepassing op de maritieme vervoerder. Is de onmiddellijke terugbrenging niet mogelijk, dan is de vervoerder samen met de passagier aansprakelijk voor de betaling van de kosten van zijn huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen. Die kosten komen bovenop de administratieve geldboetes¹⁰².

De verstekeling zelf ontvangt geen enkele beslissing over zijn situatie en heeft dan ook geen rechtsmiddel om ze aan te vechten.

Hoe werkt de praktijk?

Wanneer de gezagvoerder een verstekeling aantreft op zijn schip, dan informeert hij daarvan de Scheepvaartpolitie van de Belgische haven die het schip zal aandoen. Vervolgens brengt deze de DVZ op de hoogte. Als er een niet-begeleide minderjarige aan boord is, wordt ook de Dienst Voogdij op de hoogte gebracht.

In overeenstemming met de FAL-conventie blijft de verstekeling in principe aan boord. De Scheepvaartpolitie betekent in dat geval een verbod tot ontschepping aan de gezagvoerder. De gezagvoerder blijft dus verantwoordelijk voor de verstekeling. De Scheepvaartpolitie zal echter wel de leefomstandigheden aan boord controleren. Ze heeft daarbij specifieke aandacht voor de huisvesting, de gezondheidstoestand en de verstandhouding met de bemanning. Zo nodig zal ze maatregelen treffen. De verstekeling zelf ontvangt geen enkele beslissing over zijn situatie en heeft dan ook geen rechtsmiddel om ze aan te vechten.

In bepaalde gevallen zal de vreemdeling wel ontscheept worden, en eventueel overgebracht worden naar een gesloten centrum. Dat is onder meer het geval wanneer de verstekeling een asielaanvraag doet. De DVZ en de Scheepvaartpolitie deelden ons mee dat dit zich nauwelijks voordoet. Daarnaast worden ook niet-begeleide minderjarige vreemdelingen ontscheept en verstekelingen die medische zorgen nodig hebben. Ook in geval van agressie of repatriëring op kosten van de gezagvoerder, via een andere weg dan het schip, volgt een ontschepping.

Myria bestudeert dit vraagstuk verder vanuit zijn opdracht om te waken over het respect van de grondrechten van vreemdelingen. Het zal daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan het gebrek van het betekenen van een beslissing aan de verstekeling en bijgevolg de onmogelijkheid om zijn situatie aan te vechten.

98 Art. 1 KB 11 april 2005 betreffende de grenscontrole aan de maritieme buitengrenzen.

99 Wet 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij.

100 Standaard 4.5.1., *Convention on Facilitation of International Maritime Traffic* van de Internationale Maritieme Organisatie, 9 april 1965.

101 Art. 74/4 vreemdelingenwet.

102 Art. 74/2 vreemdelingenwet.



FOCUS: VISA VOOR KORT VERBLIJF VOOR FAMILIEBEZOEK

Het visumbeleid vormt een belangrijk onderdeel van het migratiebeleid dat op het niveau van de Europese Unie wordt gevoerd. De wet regelt de toelating om zich aan de grens van een lidstaat aan te bieden naargelang de kandidaat een visum voor lang of voor kort verblijf aanvraagt en naargelang hij een EU-burger, een familielid van een EU-burger of een derdelander is. Door de ingediende visumaanvragen goed te keuren of te weigeren, gebruikt België zijn visumbeleid als instrument om de migratie te sturen. Dit instrument staat bijna integraal in het teken van de strijd tegen en de voorkoming van irreguliere migratie en fraude.

De federale Ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers die niet begrijpen waarom een visumaanvraag van hun familieleden die hier voor een kort verblijf op bezoek willen komen, geweigerd wordt. In een externe bijdrage gaat de federale Ombudsman dieper in op deze problematiek en formuleert ze enkele aanbevelingen.

Myria meent dat er wettelijke garanties moeten worden geboden om Belgen de mogelijkheid te bieden normale familierelaties te onderhouden, met inbegrip van het recht om bezoek van hun ouders te ontvangen. Om dat recht op gezinsleven beter te waarborgen, beveelt Myria aan om in de vreemdelingenwet het recht op een visum voor kort verblijf met het oog op een familiebezoek te verankeren, voor de familieleden van Belgen. Dat visum zou meervoudige binnenkomsten moeten toelaten, waarbij de verlenging ervan onderworpen zou kunnen worden aan strikte voorwaarden (zoals bijvoorbeeld het naleven van de toegestane verblijfsduur).

Myria maakt de hypothese dat de gecombineerde effecten van recente hervormingen van het vreemdelingenrecht in België immers als indirect gevolg hebben gehad dat het recht om familiebezoek voor korte duur te ontvangen wordt aangetast.

Een eerste effect vloeit voort uit de wetswijzigingen inzake gezinshereniging: de wet sluit nu ook derdelanders, die ouders en grootouders van meerderjarige Belgen zijn, uit van het recht op gezinsleven. Ook de broers en zussen, ooms en tantes zijn van het recht op gezinshereniging

uitgesloten. Enkel de (niet-Belgische) EU-burgers kunnen voortaan nog aanspraak maken op die 'ruime' definitie van het gezin, die de ascendenten en ook de broers en zussen omvat.

Een tweede effect vloeit voort uit het invoeren van 'migratieneutraliteit' in het Wetboek van de Belgische nationaliteit: de wetgever wil de toegang tot de nationaliteit voortaan ontzeggen aan kinderen van Belgen, indien die kinderen, meerderjarig of minderjarig, vreemdeling zijn en in het buitenland wonen.

Aangezien ze de Belgische nationaliteit niet meer kunnen verkrijgen en uitgesloten zijn van het recht op gezinshereniging, blijft er voor die personen, die nochtans tot de naaste familieleden behoren geen andere mogelijkheid meer over dan een visum voor kort verblijf voor familiebezoek aan te vragen.

Ook al wordt de materie van de visa voor kort verblijf sinds de Schengen-overeenkomst geregeld door de Visumcode, toch wordt dit in bepaalde opzichten nog aan de lidstaten overgelaten. In België wordt deze materie bij wet aan de discretionaire beoordeling van de DVZ overgelaten. Op basis van de individuele dossiers waarvan Myria tijdens de afgelopen jaren kennis kon nemen, stelt Myria vast dat het voor sommige vreemdelingen moeilijk wordt om een machtiging te krijgen om naar België te komen voor het huwelijk, het doopsel, de geboorte, de begrafenis van een naaste of zelfs om de zomer bij de familie door te brengen voor iemand die vreemdeling is en een kind heeft dat Belg is geworden en dat in België woont.

De gecombineerde effecten van recente hervormingen van het vreemdelingenrecht in België hebben als indirect gevolg dat het recht om familiebezoek voor korte duur te ontvangen wordt aangetast.



de Federale Ombudsmannen
en de Vlaamse Ombudsmannen

Externe bijdrage: De behandeling van visumaanvragen voor een kort verblijf voor familiebezoek door derdelanders aan familieleden die gevestigd zijn in België

*College van de federale
Ombudsmannen*

De 21^{ste} eeuw kent, door het toegenomen verkeer van personen, een grote toename van families met een internationaal karakter. Het komt dus meer en meer voor dat om de familiebanden te onderhouden, een persoon één of meerdere grenzen voorbij moet om zijn familie te kunnen bezoeken.

Wanneer een vreemdeling die buiten de Schengen-zone gevestigd is naar België wil komen voor een bezoek aan zijn familie in België, moet hij in principe een visum voor kort verblijf bekomen om de buitengrenzen van de Schengen-zone te overschrijden.

Ongeveer 80% van de visa worden ambtshalve uitgereikt door de Belgische diplomatieke of consulaire posten in het buitenland. Als de post van mening is dat de aanvrager niet (of niet voldoende) aantoont dat hij de voorwaarden voor binnenkomst in de Schengen-ruimte respecteert, maakt hij de aanvraag over aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die beslist om het visum toe te kennen dan wel te weigeren.

De federale Ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers (Belgen en vreemdelingen die legaal in België verblijven) die de weigering van de DVZ om een visum toe te kennen aan een in het buitenland gevestigd familielid niet begrijpen. Hebben zij niet het recht om de familiebanden te bewaren? Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bekrachtigt in elk geval hun recht op eerbied voor het familieleven. Maar dit recht mag beperkt worden op voorwaarde dat de inmenging een legitiem doel heeft en in verhouding blijft tot het beoogde doel. Deze inmenging gaat vergezeld van een aantal waarborgen.

De voorwaarden voor het afleveren van een Schengenvisum en de procedures die van toepassing zijn, zijn op Europees niveau samengebracht in de Schengengrenscodes¹⁰³ en de Visumcode¹⁰⁴. Om een visum te bekomen moet de aanvrager beschikken over voldoende bestaansmiddelen. Maar hij moet ook zijn voornemen aantonen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten voor het verstrijken van zijn visumtermijn. Het gaat hier over de meest voorkomende redenen van weigering.

De DVZ beschikt over een beoordelingsbevoegdheid om na te gaan of het voornemen om het grondgebied te verlaten is aangetoond. Maar om het visum om die redenen te weigeren moet de twijfel over het voornemen om het grondgebied tijdig te verlaten wel redelijk zijn. Hij kan niet eisen dat de aanvrager op een onweerlegbare manier bewijst dat hij zich niet illegaal zal vestigen in België na afloop van zijn visumtermijn. De dienst Vreemdelingenzaken moet er op toezien dat een juist evenwicht wordt bewaard tussen het recht van het individu om zijn familiebanden te onderhouden en het algemeen belang dat erin bestaat om de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied en hun verblijf te controleren.

De DVZ moet ook speciale aandacht besteden aan het hoger belang van het kind en zijn recht om niet tegen de wil van de ouders te worden gescheiden, alsook om met hen persoonlijke relaties en regelmatige contacten te onderhouden¹⁰⁵.

Wanneer de visumaanvrager over een potentieel recht op verblijf beschikt in toepassing van de regels aangaande gezinshereniging (ouder van een minderjarig Belgisch kind, minderjarig kind, echtgenoot van een persoon die over voldoende bestaansmiddelen beschikt die stabiel en regelmatig zijn), mag de DVZ er niet een voornemen van omzeiling van de procedure door middel van een visum voor kort verblijf uit afleiden zonder dit risico concreet te motiveren.

In het geval van een weigering van een visum moet de aanvrager in staat zijn om na te gaan of de DVZ alle elementen waarover hij beschikte of waarvan hij had moeten op de hoogte zijn in overweging heeft genomen en hij deze op een redelijke manier heeft geïnterpreteerd. De DVZ moet dus zijn beslissing passend motiveren opdat de aanvrager zou kunnen begrijpen waarom de Belgische Staat zijn recht op eerbied voor het familieleven belemmert.

¹⁰³ Verordening (EG) 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van grenzen door personen.

¹⁰⁴ Verordening (EG) 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

¹⁰⁵ Art. 9 en art. 10 Verdrag voor de Rechten van het Kind.

Om het behoud van de familiebanden tussen Belgen of vreemdelingen die in België verblijven en hun familieleden (beter) te verzoenen met de strijd tegen illegale immigratie, heeft de federale Ombudsman eind 2014 een aanbeveling aan de diplomatieke en consulaire posten gericht¹⁰⁶.

Hij heeft aan de diplomatieke en consulaire posten aanbevolen:

- de indiening van correct samengestelde dossiers aan te moedigen, de informatie over de voorwaarden voor de toekenning van een visum te verbeteren, in het bijzonder over de documenten die de garantie op terugkeer kunnen aantonen;
- wanneer zij een dossier voor beslissing overmaken aan de DVZ, hun advies te staven met de objectieve en de feitelijke elementen uit het dossier en er een volledig overzicht van de voorgelegde documenten en informatie bij te voegen.

Aan de DVZ, heeft de federale Ombudsman aanbevolen:

- het onderzoek van een dossier en de motivering van de beslissingen te verbeteren zodat deze aantonen dat alle voorgelegde elementen werden onderzocht;
- de twijfel aangaande het voornemen van de aanvrager om de Schengen-ruimte te verlaten bij het verlopen van de visumtermijn op een redelijke en proportionele manier te beoordelen;
- bij het afwegen van de verschillende belangen het recht op het onderhouden van een familieband tussen de aanvrager en de persoon die bezocht wordt mee in overweging te nemen;
- het hoger belang van het kind te laten primeren als er een minderjarige is bij betrokken;
- wanneer de aanvrager ook aanspraak zou kunnen maken op een verblijf in het kader van gezinshereniging, het visum niet te weigeren omdat enkel en alleen op de basis daarvan een wil tot omzeiling van de procedure wordt vermoed met als doel illegale immigratie.

106 Aanbeveling OA 14/02.