



Zestig jaar Vluchtelingenverdrag van Genève: vluchtelingenbescherming in België en in de wereld

Frank Caestecker, Doctor in de Geschiedenis, Universiteit Gent

Dirk Vanheule, Hoofddocent Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen; advocaat.

Dit overzichtsartikel kwam tot stand in opdracht van het Belgische contactpunt van het Europees Migratienetwerk. Dit in het kader van een studiedag op vrijdag 14 oktober 2011 die werd georganiseerd naar aanleiding van de 60^{ste} verjaardag van het vluchtelingenverdrag van Genève.¹

1. De genese van de vluchtelingenbescherming in het interbellum

Het internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (hierna: het Vluchtelingenverdrag) is een mijlpaal in het bieden van bescherming aan vluchtelingen. De nood aan een geformaliseerd vluchtelingenbeleid werd in het midden van de twintigste eeuw duidelijk nadat was gebleken dat vluchtelingen de toegang werd ontzegd tot landen waar ze zich in veiligheid wensten te brengen. Vluchtelingen die noodgedwongen, veelal onder politieke druk, hun land moeten verlaten zijn nochtans van alle tijden. De moderne, administratief veel sterkere staat van de twintigste eeuw beschikte evenwel over een heel wat sterker potentieel tot vervolging dan zijn voorgangers. In wat Eric Hobsbawm “de gewelddadige twintigste eeuw” noemt werd dit vooral geïllustreerd door de vergaande ambities tot maatschappelijke controle van de totalitaire staten (Hobsbawm 1995). Vooral de ambities van nazi-Duitsland om een niet enkel politiek loyale, maar ook etnisch homogene natie te creëren, en de daarop volgende uitstroom van personen uit Duitsland, botste met het restrictieve immigratiebeleid van andere West-Europese staten. Die gedemocratiseerde Staten hoorden -de private belangen van al hun burgers, zoals die vertolkt werden door hun sociale en politieke organisaties, ter harte te nemen. Dit vertaalde zich, ook voor wat België betreft, in de introductie tijdens het interbellum van een collectieve economische (en culturele) bescherming van de nationale burgers, die werd geflankeerd door -het weren van ongenode of ongewenste immigranten. Een regulering van (economische) immigratie moest vermijden dat immigranten in België concurrenten zouden worden die de economische belangen van Belgen zouden schaden. Het immigratiebeleid werd ook gevoed door een cultureel en/of raciaal protectionisme: tot eind de jaren 50 werden in België communisten en Noord-Afrikanen als immigranten vreemd aan de natie beschouwd die in de mate van het mogelijke hoorden te worden geweerd (Zolberg & Litt Woon Long, 1999; Caestecker, 2010: 385).

Tijdens de economische depressie van de jaren 30 besloot de overheid tot een immigratiestop, juist op het moment dat duizenden politieke activisten, maar ook en vooral joden nazi-Duitsland moesten ontvluchten. De West-Europese frontlijnstaten realiseerden zich dat een internationaal vluchtelingenregime een lastenverdeling, of toch minstens goede afspraken tussen asiellanden zou kunnen vastleggen. Op 4 juli 1936 kwam een voorlopige regeling betreffende de status van vluchtelingen uit Duitsland tot stand. Acht West-Europese landen, vooral frontlijnstaten zoals België die grensden aan Duitsland (België, Nederland, Zwitserland, Denemarken, Frankrijk, maar ook

¹ Dit evenement werd gefinancierd door de EU.

Noorwegen, Groot Brittannië en Spanje) onderschreven het voorlopig akkoord voor de vluchtelingen uit Duitsland.

Een vluchteling werd gedefinieerd als een persoon van Duitse nationaliteit waarvan vastgesteld werd dat die geen bescherming meer kreeg van de Duitse autoriteiten. Dit internationaal vluchtelingenregime stelde het eerste asielland verantwoordelijk voor het behandelen van het verzoek tot bescherming. Het doorschuiven van vluchtelingen werd afgewezen. Dat was slechts een beperkte toegeving, want de West-Europese frontlijnstaten behielden volledige controle over de instroom van asielzoekers. De asielzoeker waarvoor een land de verantwoordelijkheid kreeg toegewezen, moest immers legaal het land binnengekomen zijn. Daarenboven werd duidelijk gesteld dat vluchtelingen niet herkend moesten worden, maar wel erkend of met andere woorden dat het vaststellen van het ontberen van bescherming door de Duitse autoriteiten een taak was van de asielstaat die de vluchteling moest erkennen. De staten wilden geen blanco cheque geven voor vluchtelingen die zich ongenodigd aandienden. Ook bleef de mogelijkheid open om vluchtelingen te repatriëren naar nazi-Duitsland. De soevereiniteit van een staat moest gerespecteerd blijven.

Dit internationaal vluchtelingenregime werd in februari 1938 geamendeerd door een verdrag dat staten meer bindende afspraken wilden afdwingen. Het verdrag -van 10 februari 1938 betreffende de status van vluchtelingen uit Duitsland maakte een principiële keuze: ze perkte de soevereiniteit in door het verbod op het terugsturen van vluchtelingen naar het land waar ze vervolgd werden. Het principe van *non-refoulement* was geboren. Zwitserland weigerde deze geamendeerde versie te onderschrijven. De zeven andere landen ondertekenden de conventie, maar uiteindelijk zouden eind jaren dertig slechts twee landen –België en Groot Brittannië- het verdrag ratificeren.

Het principe van het eerste asielland en van *non-refoulement* waren de vroege voorboden voor het Vluchtelingenverdrag van 1951: de notie van vluchteling als een geprivilegieerde immigrant begon vorm te krijgen. Het verdrag van 1938 tekende zo de krijtlijnen uit van een internationaal vluchtelingenregime waar men na de oorlog op zou aansluiten (Caestecker & Moore, 2010; Skran, 1995; Heim, 2010).

Niettegenstaande deze aanzet naar een internationaal vluchtelingenregime weigerden de meeste West-Europese staten eind de jaren dertig zich evenwel te engageren om het principe van *non-refoulement* te respecteren. Slechts weinig vluchtelingen uit nazi-Duitsland zouden dankzij de voorlopige regeling -van 1936 of het verdrag van 1938 bescherming krijgen. Vooral aan joden die massaal Duitsland ontvluchtten na de Anschluss werd de bescherming die het internationaal vluchtelingenregime bood ontzegd. Zij werden aan de grens geweerd, gecriminaliseerd en zelfs manu militari gerepatriëerd uit de frontlijnstaten (Caestecker & Moore, 2010).

2. De codificatie van de rechten van vluchtelingen in West-Europa: het Vluchtelingenverdrag van Genève (1951) en het EVRM (1950)

Het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 sloot aan bij de vooroorlogse experimenten, maar is vooral gegroeid uit de evenementen dadelijk na de Tweede Wereldoorlog. Het was een antwoord op specifieke historische omstandigheden, eigen aan dit tijdsgewricht. Een tijdsperiode toen de onmiddellijke erfenis van de Tweede Wereldoorlog moest beheerd worden, maar waarin de geallieerden uit elkaar groeiden en het oorlogspact uit elkaar spatte in een Koude Oorlog. Vanuit de ervaring met het nazi-regime, maar ook uit de confrontatie met het Sovjetregime groeide een nieuw internationaal vluchtelingenconcept. Eén miljoen Oost-Europeanen in kampen in bezet Duitsland wilden niet terug naar Oost-Europa onder communistisch bewind. In 1947 werd, met de oprichting van de International Refugee Organization in de schoot van de Verenigde Naties, een vluchtelingendefinitie vastgelegd om deze ontheemden, vluchtelingen voor het communisme, onder de bescherming van westerse staten te brengen en hun terugkeer naar het Oostblok niet af te dwingen. Het was geen collectieve regularisatieoperatie voor Oost-Europeanen in Duitse kampen. Nazi-collaborateurs moesten uitgesloten blijven en daarom was een individuele erkenningsprocedure noodzakelijk. Voor deze ontheemden was een gegronde vrees voor vervolging voldoende om erkend

te worden als vluchteling. Ook de gronden van vervolging weerspiegelden de historische ervaring met totalitaire regimes: een vluchteling heeft een gegronde vrees voor vervolging omwille van ras, nationaliteit, geloofs- of politieke overtuiging.

Tegen 1951 had het Europese vluchtelingenprobleem als erfenis van de Tweede Wereldoorlog aan scherpte verloren. De resterende vluchtelingen van de Tweede Wereldoorlog, maar ook de weinigen die het Oostblok konden ontvluchten in deze hoogdagen van het stalinisme, moest asiel verleend kunnen worden. Het Vluchtelingenverdrag van Genève voegde in 1951 nog één reden van vervolging toe aan de vluchtelingendefinitie van 1947. Op Zweeds initiatief en om onduidelijke redenen werd vervolging omwille van het behoren tot een bepaalde sociale groep ingelast in de vluchtelingendefinitie. Sindsdien geldt dat een vluchteling een gegronde vrees voor vervolging omwille van ras, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep, geloofs- of politieke overtuiging heeft.

Tegelijkertijd beantwoordde het Vluchtelingenverdrag de nood aan een humanitaire sluis in de immigratiedam, een nood die zich doorheen de eerste helft van de 20ste eeuw liet voelen in West-Europa. Die sluis verlichtte de druk op de dam wat een efficiënter selectief toelatingsbeleid mogelijk maakte. Om het migratiebeheer werkzaam te houden en in overeenstemming te brengen met diplomatieke en ideologische belangen waren bijgevolg toegevingen noodzakelijk. Het Vluchtelingenverdrag kende vluchtelingen privileges toe. Zo verschoont het verdrag de illegale immigratie van asielzoekers, maar verleent het evenwel geen recht op asiel. Het verdrag tastte nauwelijks de nationale prerogatieven aan. De enige beperking op de nationale soevereiniteit die de onderschrijvende staten toelieten was het principe van *non-refoulement*. Staten werden niet gedwongen het verblijf te verlenen aan vluchtelingen, maar ze mochten hen wel niet terugsturen naar het land waar ze vervolgd werden. Ook werden de gronden op basis waarvan het asieland erkende vluchtelingen kon uitwijzen ingeperkt: artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat enkel bij het verstoren van de openbare orde hun uitwijzing toelaatbaar is.

Het Vluchtelingenverdrag ging beduidend verder dan het internationaal verdrag van 1938 dat enkel van toepassing was op de Duitse situatie en de soevereiniteit van de asiellanden inzake toelating meer onverlet liet. Het inboeten op de nationale soevereiniteit werd evenwel in de tijd beperkt. Enkel vluchtelingen die omwille van omstandigheden die plaats hadden gevonden voor 1 januari 1951 hun land hadden moeten verlaten, konden in aanmerking komen voor bescherming onder het Vluchtelingenverdrag. Sommige landen, waaronder Frankrijk en Turkije, vonden dat deze toegeving op de soevereiniteit te ver ging en voerden een tweede beperkingen in: enkel mensen op de vlucht door gebeurtenissen in Europa, maar niet elders konden van de bescherming onder het Vluchtelingenverdrag genieten. België opteerde er voor deze bescherming, weliswaar beperkt in de tijd, toch een universele reikwijdte te geven. Ook vluchtelingen als gevolg van gebeurtenissen buiten Europa voor 1 januari 1951 vielen voor België onder het Vluchtelingenverdrag (Bem, 2004; Caestecker, 1992; Noiriël, 1991).

De Belgische Vreemdelingenwet van 28 maart 1952 codificeerde de asielpcedure. In deze nieuwe Vreemdelingenwet is de adem van die periode van economische neergang in de meest gespannen jaren van de Koude Oorlog duidelijk voelbaar. België was in gevaar en had nood aan gespierde wetgeving: illegaal verblijf kon bestraft worden met een gevangenisstraf tot één jaar. Immigranten hoorden op voorhand hun immigratietoelating aan te vragen. Een uitzondering werd voorzien voor asielzoekers: zij konden zich aanbieden zonder de vereiste inreisdocumenten en hun illegale inreis werd verschoond.

De wetgever had de uitvoerende macht meer macht gegeven om de nationale bescherming af te dwingen. Immigranten konden administratief teruggewezen worden bij het in gevaar brengen van de openbare orde en de veiligheid van het land, maar ook bij het verstoren van het economisch leven van de natie en dit gedurende de eerste periode van voorwaardelijk verblijf die kon oplopen tot tien jaar. Ingezetene vreemdelingen verwierven een sterk verblijfsrecht: zij konden slechts uitgezet worden door de Koning bij het in gevaar brengen van de openbare orde en de veiligheid van het land

(De Bock, 2008). Erkende vluchtelingen die nog geen tien jaar in België verbleven werden niet gevrijwaard van de brede verwijderingsgronden voor nieuwkomers. Slechts in 1964 verwierven de nog niet ingezetende erkende vluchtelingen, onder druk van de vluchtelingenorganisaties en met beroep op artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag bescherming tegen een willekeurige uitwijzing. Bij elke geplande verwijdering van een erkende vluchteling moest vanaf dan voorafgaand een advies gevraagd worden bij de Raadgevende Commissie voor Vreemdelingen en moest het HCV ingelicht worden (Caestecker 1992, 103).

Ondertussen waren op Europees niveau de individuele mensenrechten gecodificeerd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 4 november 1950 (EVRM). Toen de Raad van Europa in 1949 werd opgericht stond het "behoud en de verdere realisatie van mensenrechten en van fundamentele vrijheden", bovenaan de lijst van prioriteiten van de nieuwe instelling. Om die prioriteit hard te maken, keurden de tien lidstaten in 1950 een verdrag voor de Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden goed. Het EVRM, dat in het heetst van de Koude Oorlog werd uitgewerkt, beoogde de individuele rechten en vrijheden in West-Europa op een positieve wijze te etaleren en te plaatsen tegenover de weigering om de mensenrechten te respecteren in het Oostblok.

Het mandaat van de ontwerpers van dit verdrag beperkte zich tot het opstellen van een verdrag dat enkel de reeds bestaande rechten en vrijheden in de nationale wetgevingen van de lidstaten zou beschermen. Het verdrag werd evenwel ambitieuzer dan de vrijblijvende intentieverklaring die de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties (1948) was, omdat het afdwingbaar werd. Er werd evenwel geen direct individueel klachtrecht ingevoerd; dit werd afgewezen met het argument dat communisten hiervan misbruik zouden maken. Wel hadden individuen het recht om zich, na het uitputten van alle nationale rechtsmiddelen, tot de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens te richten. Deze commissie, waarin vertegenwoordigers van de nationale staten zetelden, trad op als filterorgaan voor de toegang tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Belangrijk is ook dat het recht op bescherming van de mensenrechten zich niet beperkte tot de nationale burgers, maar dat alle individuen die zich op het territorium van de staat bevonden zich op dit verdrag konden beroepen om hun basisrechten op te eisen.² Ook vluchtelingen en immigranten konden zich dus op de bepalingen van het verdrag beroepen.

Ondertussen emancipeerde het Vluchtelingenverdrag zich langzaamaan van de Tweede Wereldoorlog. Vooral de Hongaarse vluchtelingencrisis van 1956 maakte duidelijk dat Europa nood had aan een blijvende internationale bescherming voor vluchtelingen. Pas in 1967, met het Protocol van New York van 31 januari 1967, werd de vluchtelingendefinitie los gemaakt van de omstandigheden van de Tweede Wereldoorlog. *Non-refoulement* of het verbod op repatriëring van vluchtelingen werd een tijdloos internationaalrechtelijk principe voor alle landen die het Vluchtelingenverdrag onderschreven (Goodwill-Gill, 1990, 28 e.v.; Bem, 2004).

3. Een minder selectieve bescherming tijdens de Koude Oorlog (1952-1975)

Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (HCV) ijverde ervoor de bevoegdheid tot erkenning van vluchtelingen op basis van het Vluchtelingenverdrag in West-Europese staten onder zijn supranationale autoriteit te brengen. België (1954-1987) en Nederland (1954-1975) stonden de erkenningsbevoegdheid van vluchtelingen op hun grondgebied af aan het HCV. Oorspronkelijk had de Belgische wetgever aansluiting gezocht bij de wet van 1936 waarbij de minister van Justitie, na advies van een raadgevende vluchtelingencommissie, zich over de erkenning van vluchtelingen uitsprak. Het HCV stelde, als jonge instelling, alles in het werk om deze bevoegdheid naar zich toe te

² Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, 18.9.1953, p.341 gecit. In Ganshof van der Meersch (1964: 22). Het EVRM was ook minder ambitieus dan de VN-verklaring van de Rechten van de Mens daar de koloniale clause de reikwijdte van het EVRM beperkte tot West-Europa.

trekken. Het uitbesteden van het erkennen van vluchtelingen aan het HCV sloot aan bij het Belgische streven zijn veiligheidsbeleid in te bedden in een nieuwe internationale orde. Voor België had dit ook het praktische voordeel dat het Belgisch buitenlands beleid niet zou belast worden door nationale erkenningen van vluchtelingen. Tegelijk werd het verlies van soevereiniteit sterk gelaakt door het ministerie van Justitie (Caestecker, 1992, 78-80; Jaeger 1987, 79). Justitie kon aanvankelijk nog als erkenningsinstantie overleven door te wijzen op het prille bestaan van het HCV en de onzekerheid over zijn institutionele overleving (Caestecker, 1992, 97). Vanaf 1954 ging de erkenningsbevoegdheid evenwel toch over naar het HCV.³ De toegang tot het Belgisch territorium bleef evenwel een integraal onderdeel van de Belgische soevereiniteit, want de Belgische overheid sprak zich uit over de toegang van asielzoekers tot de erkenningsprocedure van het HCV (Caestecker, 1992, 105).

Zij die de communistische regimes konden ontvluchten werden, los van hun individuele motieven, omarmd als vluchtelingen. Zij waren niet enkel het bewijs van de morele superioriteit van West-Europa, maar konden ook ingezet worden in de arbeidshongerige economie. De overheid, met steun van werkgevers in de zware industrie voerde zelfs een pro-actief vluchtelingenbeleid door Oost-Europese vluchtelingen-arbeiders te selecteren in kampen in Duitsland, Joegoslavië en Oostenrijk. Vele vluchtelingen, ook zij die autoritaire regimes uit Zuid-Europa waren ontvlucht, verzaakten aan een asielverzoek daar een toelating als arbeidsmigrant eenvoudiger was. Toch steunde de vrijwel collectieve erkenning van die immigranten uit Oost-Europa die een asielverzoek indienden ook op de noodzaak van bescherming. Een niet toegelaten verlenging van het verblijf in het Westen werd door de communistische regimes beschouwd als “desertie” van het vaderland en bij laattijdige terugkeer stonden de afgewezen asielzoekers op basis van *Republikflucht* bloot aan vervolging. Toch was de terugkeer niet volledig afgesloten. De menselijke aderlating na de Hongaarse revolutie maakte het Hongaarse regime bereid tot een charme-offensief naar de emigranten toe. Heel wat van deze gevluchte Hongaren keerden vrijwillig op hun stappen terug (Caestecker & Vanheule, 2010: 469).

De Belgische autoriteiten onthaalden Oost-Europese vluchtelingen gastvrij, maar hun lotgenoten uit het Zuiden kregen een minder warm welkom. Zo weigerde België Algerijnse vluchtelingen onder bescherming te plaatsen tijdens de aanslepende dekolonisatie van Algerije. Vanaf oktober 1957 werd hun repatriëring naar Frankrijk wel afgewezen. Deze Algerijnen kregen enkel de grenskeuze als minimale toegeving aan hun vluchteling-zijn (Caestecker & Vanheule, 2010: 463).

Toen het Protocol van New York (1967) de bescherming van vluchtelingen permanent maakte, wijzigde dit en de vluchteling in België werd zelf op een pro-actie wijze gemondialiseerd. Buiten Europa waren er steeds vluchtelingen geweest, maar in de jaren 70 nam België een aantal groepen vluchtelingen in het zuidelijk halfrond waar. België was ook bereid de eerste-asiellanden te ontlasten. Aziatische vluchtelingen uit Oeganda, vervolgde Chileense politieke activisten en Vietnamese bootvluchtelingen werd een kans aangeboden zich te hervestigen in België (Cieters, 2002; Courtland Robinson, 1998; Caestecker, 1992, 98).

4. Bescherming onder vuur in een era van versterkte globalisering

³ In de Vreemdelingenwet van 1952 kreeg ook de minister van Justitie de competentie tot erkenning van vluchtelingen in België. Justitie eiste deze erkenning op, eventueel met een advies van de raadgevende vluchtelingencommissie, maar Buitenlandse Zaken kon haar keuze voor het HCV doordrukken. De afgrenzing van de bevoegdheden van beide instanties, met een prioriteit voor het HCV werd beslecht met het KB van 3 november 1953. Belgisch Staatsblad, 27.11.1953, pp.7555-7556. Toen in 1964, bij wet ook vluchtelingen die niet onder de Conventie van Genève ressorteerden, gezien hun vervolging losstond van de Tweede Wereldoorlog, asiel konden vragen werd deze bevoegdheid aan Justitie toegewezen, waarbij het HCV slechts een adviserende functie kreeg. Door het wegvallen van de tijdslimiet in het Protocol van New York vielen vanaf toen ook deze vluchtelingen onder de erkenningsbevoegdheid van het HCV (Dehullu, 1981, 64).

Het HCV stond zijn bevoegdheid tot erkenning in 1987 af aan een Belgische asielinstantie: het Commissariaat voor Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS), een onafhankelijke administratieve overheidsinstelling geleid door een Commissaris-generaal die een hernieuwbaar mandaat van 5 jaar bekleedt, maar geen directe verantwoording verontschuldigd is voor het erkenningsbeleid aan de politieke autoriteiten. De erkenningsbevoegdheid was voor het HCV als mondiale vluchtelingenorganisatie een financiële en politieke last geworden. Het erkennen van een vluchteling door het HCV was steeds het vellen van een oordeel over een regime en kon een hypotheek leggen op de vluchtelingenwerking in deze landen. De onmogelijkheid om in beroep te gaan tegen een beslissing van het HCV was daarenboven niet aangepast aan de normen van de rechtsstaat (Jaeger, 1987, 78-80). Een nieuwe institutionele structuur werd opgezet om de asielaanvragen te behandelen. De Dienst Vreemdelingenzaken bleef de toegangspoort, maar de inhoudelijke behandeling van de asielaanvragen werd toevertrouwd aan het CGVS. Tegen de beslissingen van deze administratieve instantie bestond een beroepsmogelijkheid bij de Vaste Beroepscommissie voor de Vluchtelingen, een administratief rechtcollege. Tegen een onontvankelijkheidsbeslissing of een negatieve beslissing ten gronde stond nog een beroep voor de Raad van State open.

Deze bevoegdheidsoverdracht had plaats op het ogenblik van een ingrijpende wijziging in de mondiale mobiliteit. In het laatste kwart van de 20^{ste} eeuw zorgde de sterkere mondiale integratie, samen met de daling van de transportkosten ervoor dat de mobiliteit over de grenzen heen sterk groeide. De relatieve migratiestop, als reactie op de post-industriële transitie en bescherming van de interne arbeidsmarkt, maakte dat deze mobiliteit zich richtte op de asielroute als een van de weinig overgebleven toegangspoorten tot België. De explosieve groei van het aantal asielzoekers in de jaren 1980 en begin jaren 1990 maakte dat de Belgische autoriteiten zwaar inzetten om deze stroom te stremmen.

De desintegratie van het communistische blok deed het aantal asielzoekers exploderen, waartegen de nieuwe asielinstellingen niet opgewassen waren. De onderbezetting van de asielinstanties maakte dat de duur van de asielprocedure steeds verlengde. Dit werd tegengegaan door een gevoelige uitbreiding van het personeelskader begin jaren '90. Slechts tegen het midden van de jaren '90 kregen de asielinstanties de situatie toch enigszins onder controle. Dit ging gepaard met herhaalde aanpassingen van de asielprocedure, met het oog op de versnelling ervan en het indijken van misbruiken. Niet zozeer de interpretatie en toepassing van het Vluchtelingenverdrag, en dus de omvang van de te beschermen groep van vluchtelingen, vormden het voorwerp van de asielcrisis, wel het oneigenlijke gebruik van de asielprocedure en de toegang tot ermee verbonden sociale en economische rechten door personen die niet bleken te beantwoorden aan de vluchtelingdefinitie. Pogingen om de procedure hoofdzakelijk administratief af te handelen, stuitten op een afwijzing door het Grondwettelijk Hof (voorheen het Arbitragehof) dat oordeelde dat, onder meer, de toegang tot een opschortend beroep bij de Raad van State⁴ en het behoud van sociale bijstand lopende de beroepsprocedure in asielzaken⁵ moesten worden gevrijwaard onder de Grondwet. De Raad van State kon kort daarop de stroom (gerechtelijke) beroepen niet aan. Gelet op de zeer grote achterstand van de behandeling van beroepen bij de Raad van State besloot de wetgever met de wetten van 15 oktober 2006 tot een zeer ingrijpende wijziging van de asielprocedure. De rol van de Dienst Vreemdelingenzaken werd drastisch herleid tot de registratie van de aanvraag en identiteit en de vaststelling of België dan wel een andere EU-lidstaat de vraag moest behandelen, waarna het dossier meteen ten gronde wordt onderzocht door de CGVS. Om de Raad van State te ontlasten werd een nieuwe administratieve rechtbank opgericht, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die sinds 1 juni 2007 uitspraak doet over alle geschillen over de individuele toepassing van de verblijfswetgeving, waaronder de asioldossiers. Ook in deze hervorming waren een efficiënte en versnelde procedure de ordewoorden (Caestecker & Vanheule, 2010, 470-473).

⁴ Arbitragehof 14 juli 1994, nr. 61/94, BS 9 augustus 1994.

⁵ Arbitragehof 22 april 1998, nr. 43/98, BS 29 april 1998.

De crisis van het asiel uitte zich niet enkel in een institutionele stoelendans, maar zorgde ook voor een ingrijpende wijziging van de procedure om sneller en efficiënter de asielverzoeken te behandelen. In 1987 werd een ingrijpende selectie onder de asielzoekers doorgevoerd via een ontvankelijkheidsprocedure, wat gepaard ging met de mogelijkheid van vrijheidsberoving van asielzoekers. Vanaf 1987 kunnen asielzoekers die aan een buitengrens (de internationale zee- en luchthavens) hun verzoek indienden en sinds 1993 ook zij die in België zelf asiel aanvragen, worden vastgehouden tijdens de ontvankelijkheidsprocedure in het transitcentrum in Melsbroek (opgericht in 1988) en het gesloten centrum in Steenokkerzeel (opgericht in 1994). De ontvankelijkheidsprocedure was de sluis waar een eerste maal het “kaf van het koren” hoorde gescheiden te worden. Zij die eventueel in aanmerking kwamen voor een erkenning als vluchteling kregen toegang tot de eigenlijke asielprocedure; de anderen moesten het land verlaten. De overheid zette steeds meer in op de ontvankelijkheidsbeslissingen. Er was zelfs een (door het Grondwettelijk Hof vernietigd⁶) experiment binnen de ontvankelijkheidsprocedure met een blinde afwijzingstechniek op basis van het principe van het “veilige land van herkomst”. Deze techniek van de “dubbele 5% regel” liet toe om asielverzoeken zonder verder onderzoek onontvankelijk te verklaren wanneer de vreemdeling afkomstig was uit een land waarvan, in het voorafgaand kalenderjaar, minstens vijf procent van de asielzoekers afkomstig was en minder dan vijf procent van de genomen eindbeslissingen hadden geleid tot de toekenning van het statuut van vluchteling aan asielzoekers afkomstig uit bedoeld land. Aan het einde van de jaren 90 overleefde slechts tussen de 10 en 20 procent van de aanvragen de ontvankelijkheidstoets door de Dienst Vreemdelingenzaken; een bijkomende 10 procent haalde het nog na een administratief beroep bij de CGVS (Martens & Caestecker, 2001,115-123).

Slechts een minderheid van de asielzoekers, in de periode 1990-2010 schommelend tussen de 10 en 25 %, werd erkend als Conventie-vluchteling. Toch was het aantal personen die nood hadden aan bescherming wegens de omstandigheden in hun land van herkomst, hoger dan de officiële erkenningscijfers laten vermoeden. Omdat het Vluchtelingenverdrag een gegronde vrees voor individuele vervolging vereist, vielen mensen die een situatie van algemeen geweld ontvluchtten niet binnen deze internationaal geldende vluchtelingendefinitie. Terwijl in de andere Europese landen een B-Statuut bestond voor asielzoekers die niet beantwoordden aan het Vluchtelingenverdrag, maar die tijdelijk niet terug kunnen naar hun land van oorsprong omwille van een situatie van algemeen geweld, werden zij in België zonder enig verblijfs- of arbeidsstatuut gedoogd. Oorlogsvluchtelingen uit Sri Lanka en Libanon die een asielverzoek indienden bij het HCV bleven zo in de jaren '80 verstoken van enig recht. Het uiteenvallen van Joegoslavië was de aanleiding voor het invoeren van het ontheemdenstatuut (augustus 1992), waarbij men hen expliciet uit het vluchtelingenstatuut sloot. Dat statuut van tijdelijke bescherming, dat internationaalrechtelijk kon afgedwongen worden op basis van het EVRM, werd in de daaropvolgende jaren *ad hoc* toegepast voor asielzoekers uit andere oorlogsgebieden (Algerije, Rwanda, Kosovo). Dit pijnpunt van de oorlogsvluchtelingen, waarvan de asielinstanties meenden dat de vluchtmotieven omwille van hun collectief karakter niet binnen het Vluchtelingenverdrag vielen, werd ook binnen de asielprocedure geïnstitutionaliseerd door de zogenaamde niet-terugkeerclausule. De Commissaris-generaal kon bij een niet-erkenning ook aangeven dat de betrokkene desalniettemin niet mocht worden teruggeleid naar het land van herkomst. De Commissaris-generaal heeft deze clausule in de loop van de jaren '90 ingelast in zijn beslissing van onontvankelijkheid bij onder meer Liberianen, Somaliërs en Algerijnen. Deze oorlogsvluchtelingen werden hierdoor in de regel gedoogd (Carlier, 1996b; De Gryse, 2001; Vanheule, 1998: 412-413).

De vluchtelingendefinitie die in het midden van de 20^{ste} eeuw was tot stand gekomen vanuit de ervaring met totalitaire regimes, emancipeerde zich in de Belgische praktijk van haar historische context. De Belgische asielinstanties die vanaf 1987 verantwoordelijk waren voor de erkenning,

⁶ Arbitragehof 4 maart 1993, nr. 20/93, BS 25 maart 1993.

toonden zich bereid om het concept van de conventie-vluchteling aan te passen aan de tijdsgeest. Zo erkenden de asielinstanties, in het kielzog van de desintegratie van de staat, vooral in Afrika, slachtoffers van niet-statelijke vervolging. Deze vluchtelingen konden geen bescherming van hun staat inroepen; bijvoorbeeld vluchtelingen die Somalische of Liberiaanse krijgsheren ontvluchtten werden in de geest van het Vluchtelingenverdrag erkend als Conventie-vluchtelingen. Het begrip sociale groep als vervolgingsgrond bood ook mogelijkheden om nieuwe gevoeligheden rond mensenrechten te vertalen in het vluchtelingenbeleid. In België werd de notie sociale groep in de loop van de jaren negentig als legitimatie gehanteerd om bescherming te bieden bij vervolging op basis van seksuele oriëntatie en gender (Carlier, 1996a; Vanheule, 1998, 2000, 2001).

De Belgische instanties belast met het onderzoek van de gegrondheid van de asielaanvragen en de vluchtelingenstatus, behoorden tot het liberale kamp voor wat de interpretatie van de vluchtelingdefinitie betreft. Door de autonome positie van deze instanties, kon de toepassing van het Vluchtelingenverdrag gebeuren in de geest van de beschermingsgedachte die daaraan ten grondslag ligt, veeleer dan in functie van het bewaken en sturen van immigratiebewegingen. Voor dat laatste was en is de Dienst Vreemdelingenzaken bevoegd, die in het ontvankelijkheidsonderzoek minder ruim bleek te zijn.

In vele andere landen werd vaak een meer enge visie op de definitie van vluchteling gehanteerd. Evenwel ook deze landen waren gedwongen tot toegevingen op hun strakke asielbeleid en dit niet enkel uit humanitaire en pragmatische overwegingen, maar ook omwille van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens breidde in de jaren 1980 immers de toepassing van het EVRM uit tot het migratie- en asielbeleid, door middel van rechten en vrijheden die op zich en letterlijk gelezen geen uitstaans hebben met migratie, zoals het recht op bescherming van de integriteit (verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing) en het recht op gezinsleven.⁷ Dit kadert in de graduele ruimere toepassing die het Hof in Straatsburg aan het EVRM geeft, gekoppeld aan de vaststelling dat een beroep bij een internationaal rechtscollege na het doorlopen van nationale verblijfs- en asielprocedures voor de afgewezen asielzoeker nog de enig overblijvende beroepsmogelijkheid is om de toepassing van nationale immigratiewetgeving te betwisten. In het laatste kwart van de 20^{ste} eeuw kreeg het EVRM zo weerslag op het asielbeleid. Verwijderingen die ertoe leidden dat de betrokkene in het land van bestemming dreigde te worden onderworpen aan foltering, mensonterende of vernederende behandeling en bestraffing (art. 3 EVRM) doorstonden de toets aan het EVRM. Het daaruit voortvloeiende verwijderingsverbod heeft het asielbeleid in België (en in Europa) versterkt. Bovendien moeten vreemdelingen over de mogelijkheid beschikken om in een gepaste procedure juridische bescherming te vinden tegen die dreigende schendingen. Zo vraagt het Hof in verwijderingszaken tegen (afgewezen) asielzoekers tijdens de procedure geregeld aan de verdragstaten om zich te onthouden van maatregelen die een schending van het EVRM zouden kunnen impliceren (de zgn. Rule 39-procedure). Het Hof van Straatsburg stelde in meerdere veroordelingen van België dat het land in zijn vreemdelingenbeleid en vooral zijn verwijderingsbeleid het recht schond op het inroepen van juridische bescherming tegen schendingen van het EVRM.⁸ Deze veroordelingen noopten de wetgever en de administratie tot aanpassingen aan het verwijderingsbeleid, inclusief het waarborgen van een opschortend effect bij het instellen van hoger beroep tegen verwijderingsmaatregelen.

De rechtspraak van het Hof in Straatsburg inzake artikel 3 EVRM heeft geleid tot een ruimere bescherming tegen *refoulement* in het geval van (dreigende) aantasting van de integriteit van een persoon: in tegenstelling tot het Vluchtelingenverdrag is niet vereist dat de aantasting is ingegeven door specifieke vervolgingsmotieven als ras of politieke overtuiging. Die rechtspraak is dan ook een

⁷ EHRM, Abdulaziz, Cabales en Balkandali v. Verenigd Koninkrijk, 24 april 1985. Zie ook EHRM Berrehab v. Nederland, 28 mei 1988; EHRM, Soering v. Verenigd Koninkrijk, 7 juli 1989.

⁸ Zie o.m. EHRM 5 februari 2002, arrest Conka/België; EHRM 12 oktober 2006, arrest Mubilanzila Mayeka & Kaniki Mitunga/België van 12 oktober 2006; EHRM 21 januari 2011, M.S.S./België en Griekenland..

grote inspiratiebron geweest voor de uitbreiding van het Europese asielrecht met de subsidiaire beschermingsstatus in de Kwalificatierichtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004: wie een bij artikel 3 EVRM verboden behandeling vreest, kan ook asiel bekomen.

In diezelfde periode toetste ook het Grondwettelijk Hof herhaaldelijk de verblijfswetgeving aan de principes van de Belgische Grondwet, en dan in het bijzonder aan het verbod op discriminatie. Het Hof toonde een grote bereidheid om niet-gouvernementele organisaties en verenigingen die de eerbiediging van de rechten en vrijheden in het algemeen of van vreemdelingen in het bijzonder bejegenen, toe te laten om voor het Hof die wetgeving te bestrijden. In tegenstelling tot de procedure voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een individuele klacht van een vreemdeling naar aanleiding van een specifieke inbreuk er niet vereist. Hierdoor wordt een deel van het maatschappelijke debat rond de grondwettigheid van het migratiebeleid voor het Grondwettelijk Hof gevoerd, waar belanghebbenden enerzijds en de regering anderzijds hun posities verdedigen over de verblijfswetgeving. In zijn rechtspraak liet het Hof een grote bezorgdheid blijken om procedurele gelijkheid, d.i. de gelijke behandeling in procedures voor bestuurlijke en rechterlijke instanties. Specifiek in de asielprocedure veroordeelde het Hof het gebruik van de reeds aangehaalde “veilige land van herkomst”-techniek of de “5% regel”, omdat de omkering van de bewijslast als discriminerend werd bevonden.⁹ Ook bij het bevestigen van een recht op een opschortende beroepsmogelijkheid, inclusief maatschappelijke steun voor afgewezen asielzoekers werd geput uit de grondwet.¹⁰

Het Europese (en Belgische) vluchtelingenbeleid wijzigde zich op inhoudelijk vlak in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw. Zoals reeds werd aangehaald, werden vluchtelingen die een situatie van algemeen geweld ontvluchtten, in België ontoereikend beschermd omdat zij niet steeds onder het Vluchtelingenverdrag vielen. De (ex-)Joegoslavische vluchtelingen crisis werd op Europees vlak echter een breekijzer voor het politiek agenderen van de ontoereikende bescherming van slachtoffers van dergelijk algemeen geweld. Duitsland, dat na het uiteenvallen van het Sovjetrijk met instabiele (zuid)oostelijke burens zat, was gebrand op een mechanisme om de financiële verantwoordelijkheid te delen met andere Europese staten. De Duitse wens voor lastenverdeling was de motor achter het ontstaan van een Europees asielbeleid. Een Europese richtlijn betreffende status van tijdelijke bescherming (richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001) en een Europese kwalificatierichtlijn betreffende de vluchtelingen- en bijkomende beschermingsstatus (richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004) hebben het soevereine recht van de lidstaten van de EU om hun vluchtelingenbeleid vorm te geven verder beperkt. Het Europeaniseren van het asielbeleid leidde, zoals reeds aangegeven, tot een juridisering van de bescherming afgeleid uit het EVRM: wie doodstraf, executie, foltering, mensonterende of vernederende behandeling of bestraffing vreest, dan wel ernstige en individuele bedreiging van leven of persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict, mag niet meer worden teruggestuurd, maar hoort voortaan zelfs beschermd te worden, onder de zogenaamde subsidiaire beschermingsstatus.

Tegelijk heeft deze verplaatsing van vluchtelingenbescherming naar het supranationale niveau ook een revitalisering van het Vluchtelingenverdrag meegebracht. Er werd een belangrijke aanzet gegeven tot het opheffen van de divergente interpretaties van het Vluchtelingenverdrag binnen de Europese Unie door het aanvaarden van een expliciet open vluchtelingendefinitie; door de opname van een aantal interpretaties in een Europese richtlijn werd de vluchtelingendefinitie binnen de EU *de jure* verruimd. Zo werden vervolging op basis van gender en seksuele oriëntatie als vervolging omwille van het behoren tot een sociale groep gekwalificeerd. Ook vluchtelingen die uit regio's komen waar de staat faalt in het bieden van bescherming aan zijn burgers komen nu binnen de EU in

⁹ Arbitragehof nr. 20/93, 4 maart 1993.

¹⁰ Arbitragehof nr. 61/94, 14 juli 1994, overw. B.5.8.2, B.5.8.3 en B.5.9.6. en voor maatschappelijke steun Arbitragehof nr. 43/98, 22 april 1998.

aanmerking voor bescherming. De ad hoc oplossingen die de uitvoerende macht van de lidstaten had gehanteerd om de plooiën in het immigratiebeleid glad te strijken werden vervangen door een nieuwe architectuur voor het vluchtelingenbeleid.

Niet alleen werd de vluchtelingdefinitie van het Vluchtelingenverdrag opengebrouwen, maar met de subsidiaire bescherming werd ook een verbreding van de groep van te beschermen personen doorgevoerd. Oorlogsvluchtelingen en mensen op de vlucht voor foltering, vernederende en onmenselijke mishandeling en bestraffing los van een van de vervolgingsgronden in de Vluchtelingenconventie worden expliciet beschouwd als personen die recht hebben op bescherming. Zij hebben weliswaar niet de status van vluchteling – voornamelijk omdat zij niet de band met de vervolgingsgronden kunnen aantonen, zoals vereist door het Vluchtelingenverdrag – maar zij kunnen toch een gelijkaardige bescherming genieten. Dit verruimde Europese asielbeleid tracht daarmee tegemoet te komen aan de realiteit van actuele vormen van gedwongen migratie waarbij een terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk is.

5. Conclusie

In 1951 trad België toe tot het internationaal vluchtelingenregime rond het Vluchtelingenverdrag. Dit internationaal regime was opgevat als een beperkte en tijdelijke inperking van de nationale soevereiniteit. Toch heeft het Vluchtelingenverdrag een blijvende inperking van de nationale autonomie op het vlak van het immigratiebeleid in België (en er buiten) bewerkstelligd. Een toegenomen druk op de Europese (en Belgische) grenzen in de laatste decennia van de 20^{ste} eeuw door de versnelling in de globalisering heeft geleid tot een crisis van dit vluchtelingenregime. De asielwetgeving kan een staat toelaten om een façade van universele, humane bezorgdheid op te trekken, zonder noodzakelijk een effectieve bescherming te bieden. Wel getuigden in België de asielinstanties, in Europees vergelijkend perspectief, van een grote bereidheid om vluchtelingen te beschermen. Voor oorlogsvluchtelingen bleef het evenwel tot in 2006 ook in België slechts bij een ad hoc bescherming.

In dezelfde heetste jaren van de Koude Oorlog, toen het Vluchtelingenverdrag werd geschreven, werden de kiemen gelegd voor een tweede bron van het hedendaagse asielbeleid: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Slechts tegen de eeuwwisseling voedde het EVRM het beleid ter respectering van asiel als een mensenrecht. Rechters promoveerden toen, ook op basis van het grondwettelijk recht, tot actoren die een effectievere bescherming afdwongen in het asielbeleid. De lacunes in bescherming in België, werden uiteindelijk via het supra-nationale forum van de Europese Unie aangepakt en in 2006 in de Belgische Vreemdelingenwet ingeschreven.

Zoals dit ook de voorbije zestig jaar het geval was, zullen nieuwe vormen van vervolging en veranderende percepties ook in de 21ste eeuw de beschermingsnood kunnen wijzigen. De Europese vluchtelingen- en subsidiaire beschermingsdefinitie zoals die in het begin van de 21ste eeuw werd aanvaard, beantwoordt aan de nood tot bescherming die zich in het Europa van de 20ste eeuw heeft laten voelen.

Alhoewel er een consensus is in de politieke wereld dat vluchtelingen die er in slagen het Belgische (Europees) territorium te bereiken asiel moet verleend worden, is het animo voor het bieden van bescherming aan vluchtelingen toch gering. België nodigt nauwelijks vluchtelingen uit om zich in bescherming te brengen op zijn territorium. Bovendien wordt het steeds moeilijker voor vluchtelingen om Europa (en België) te bereiken en er bescherming te kunnen inroepen.

Bibliografie:

- Bem K. (2004). The Coming of a 'Blank Cheque' - Europe, the 1951 Convention and the 1967 Protocol. *International Journal of Refugee Law*, 16, 609-618.
- Caestecker, Frank. (1992). *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*. Brussel: VUBpress.
- Caestecker, Frank & Moore Bob. (2010). A comparative analysis of Immigration Policies of Liberal States in Western Europe and the Flight from Nazi Germany. In Caestecker Frank & Bob Moore (Ed.), *The refugee policy towards refugees from Nazi Germany and the liberal states of Europe, 1933-1939* (pp. 193-326). Oxford-New York: Berghahn Books.
- Carlier (J. Y.) e.a. (1996a). *Who is a refugee? A Comparative Case Law Study*. Den Hague: Kluwer law international.
- Carlier (J. Y.) e.a. (1996b). Ontheemden. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 231-301.
- Cieters Yolanda. (2002). *Chileens ballingen in België, 1973-1980. een studie van hun migratieproces, opvang en integratie*. Brussel: VUBPress.
- Courtland Robinson (W.). (1998). *Terms of Refuge. The Indochinese Exodus and the International Response*. London: Zed books.
- De Bock Jozefien. (2008). De vreemdelingenwet van 28 maart 1952. "L'étranger doit être parfait". *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 38,1-2, 159-200.
- De Gryse Pieter. (2001). Nood aan een uitbreiding van de bescherming van vluchtelingen in België. In Commers R. & J. Blommaert (Ed.), *Het Belgische asielbeleid. Kritische perspectieven* (pp. 136-154). Berchem: EPO.
- Dehullu C. (1981). Bepalingen met betrekking tot vluchtelingen (art.48-57). In Van Houtte H. (Ed.), *De Vreemdelingenwet. Commentaar op de wet van 15 december 1980* (pp. 63-75). Antwerpen: Kluwer rechtswetenschappen.
- Ganshof van der Meersch W. J. (1964). Henri Rolin et les relations internationales. *Mélanges offertes à Henri Rolin*, 1-26.
- Goodwin-Gill Guy S. (1990). Different Types of Forced Migration Movements as an International and National Problem. In Rystad G. (Ed.), *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*. Lund: 15-45.
- Heim Susanne. (2010). International Refugee Policy and Jewish Immigration under the Shadow of National Socialism. In Caestecker Frank & Bob Moore (ed.), *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States* (pp. 17-47). New York- Oxford: Berghahn Books.
- Hobsbawm Eric (1994). *Een eeuw van uitersten. De twintigste eeuw, 1914-1991*. S.l. : Spectrum.
- Jaeger (G.). (1987). La détermination du statut de réfugié en Belgique. *Revue Belge de Droit International*, 20, 1, 72-85.
- Martens Albert & Caestecker Frank. (2001). De algemene beleidsontwikkelingen sinds 1984. In Vrancken., Timmerman C. & Van der Heyden K. (Ed.), *Komende generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen?* (pp. 99-127). Leuven: Acco.
- Noiriel, Gérard. (1991). *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*. Paris: Calmann-Lévy.
- Skran Claudena M. (1995). *Refugees in Inter-War Europe: the Emergence of a Regime*. Oxford: Clarendon Press.
- Vanheule D. (1998). *Vluchtelingen. Een overzicht*. Gent: Mys & Breesch.
- Vanheule D. (2000). Vluchtelingen, asielzoekers en recht: bescherming in immigratiebeleid. *Streven*, 67, 1, 51-64.
- Vanheule D. (2001). Late verjaardagswensen bij het Vluchtelingenverdrag. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 4, 277-284.
- Zolberg, R. & Litt Woon Long. (1999). "Why Islam is like Spanish: Cultural Incorporation in Europe and the United States. *Politics and Society*, 27, 1, 5-38.