Migratie in cijfers en in rechten

2021 | Katern uit het jaarverslag

MYRIA
Federaal Migratiecentrum



© Belga Image

Toegang tot het grondgebied

Om toegang te krijgen tot het Belgische grondgebied, dienen bepaalde onderdanen van derde landen over een visum te beschikken. De EU-lidstaten beslissen wie wordt onderworpen aan de visumplicht kort verblijf, in het kader van een gemeenschappelijk Europees visumbeleid. De visa lang verblijf daarentegen behoren tot de nationale bevoegdheden. Myria stelt de kerncijfers voor inzake zowel de visa kort en lang verblijf als de humanitaire visa die België in 2020 heeft afgegeven. Daarbij worden de impact van de gezondheidscrisis op de toegang tot het grondgebied en Myria's bezoek aan Brussels Airport in het kader van diezelfde crisis toegelicht. Wat het Europese niveau betreft, behandelt Myria het migratie- en asielpact, naast de spanningen en incidenten aan de Europese grenzen, om af te ronden met de Europese wetgeving rond toegang tot het grondgebied. Specifiek inzake het Belgische niveau behandelt Myria de intenties van de regering-De Croo op dit vlak en herhaalt het zijn vaststellingen en aanbevelingen op het vlak van humanitaire visa.

1. Cijfers

Door België toegekende of geweigerde visa

Visumaanvragers

Doorgaans moeten onderdanen van de meeste derde landen over een visum beschikken als ze de Belgische grenzen willen overschrijden. De onderdanen van de landen van de Schengenzone en van de Europese Economische Ruimte daarentegen zijn van die verplichting vrijgesteld. Voor een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van de visumplicht vrijgesteld zijn, zie bijlage 1 Verordening (EU) 2018/1806, geconsolideerde versie (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02018R1806-20210101&qid=1629465544844&from=FR).

Twee types visa om toegang te krijgen tot het grondgebied

Om toegang te krijgen tot het Belgische grondgebied, moeten onderdanen uit bepaalde landen in het bezit zijn van een visum. Er bestaan twee soorten visa:

- De visa **kort verblijf** (visa C) voor een periode van maximum 90 dagen.
- De visa **lang verblijf** (visa D) voor een periode van meer dan 90 dagen.

Context van en beslissingsproces voor visa kort verblijf

- In de **Europese Visumcode** zijn de voorwaarden en de procedure vastgelegd voor het uitreiken van dit type visa.
- Deze visa moeten worden toegekend door de lidstaat die de voornaamste reisbestemming van de aanvrager is. Wanneer België evenwel geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft in het land van waaruit de aanvrager wil vertrekken, kan een andere lidstaat in de plaats van België een geldig visum afgeven en omgekeerd. Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengenlanden is toegestaan, kan de houder van het visum vrij rondreizen binnen de volledige Schengenzone, tenzij het gaat om een visum met territoriaal beperkte geldigheid.
- Concreet zijn in de hier gebruikte databank de gegevens gebundeld die in de Belgische diplomatieke posten in het buitenland zijn geregistreerd. Voor een kort verblijf worden alleen visa meegeteld die zijn **aangevraagd in een Belgische post, met België als prioritaire bestemming**. Twee categorieën personen hebben dus potentieel toegang tot het Belgische grondgebied maar zijn niet in deze cijfers opgenomen:
  - Personen die een visum hebben aangevraagd bij de post van een andere lidstaat (in een land dat geen Belgische post heeft) om een reis te ondernemen met België als prioritaire bestemming.
  - Personen die een visum hebben aangevraagd bij de post van een andere lidstaat met als prioritaire bestemming een ander land dan België maar waarmee toegang tot België mogelijk is.

Beperkingen

- De visumdatabase is niet representatief voor alle immigranten, aangezien de onderdanen van sommige landen van de visumplicht zijn vrijgesteld.
- Er zijn soms meerdere motieven waarom personen migreren. Bij een visumaanvraag wordt één enkel wettelijk motief geregistreerd. De gegevens die hier aan bod komen hebben betrekking op deze wettelijke motieven.
- Het feit dat aan een persoon een visum is uitgereikt biedt geen garantie dat hij het Belgische grondgebied ook effectief heeft betreden. Sommigen bieden zich nooit aan om hun visum af te halen. De afgifte van een visum betekent evenmin automatisch dat de houder de Belgische grens mag oversteken. Een visum is een machtiging om zich aan de grens aan te bieden, waar een controle wordt uitgevoerd die soms tot een weigering van effectieve toegang tot het grondgebied kan leiden.

Context van en beslissingsproces voor visa lang verblijf

- Deze visa vallen onder de **nationale bevoegdheden** en kunnen bijgevolg alleen worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland. Aangezien de behandeling van deze visa niet mogelijk is in vertegenwoordiging, wanneer er geen Belgische ambassade of Belgisch consulaat is, moeten de aanvragers zich richten tot de Belgische ambassade of het Belgische consulaat dat bevoegd is voor hun woonplaats, meestal bij de Belgische diplomatieke post van een buurland.
- In tegenstelling tot de situatie met de visa kort verblijf worden alle personen aan wie de toegang tot het Belgische grondgebied voor een lang verblijf is verleend in de volgende cijferanalyses opgenomen. De afgifte van visa lang verblijf door een andere staat in vertegenwoordiging is immers niet mogelijk.

Voor meer informatie over de diplomatieke en consulaire posten die bevoegd zijn voor de toegang tot het Belgische grondgebied: https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/visumbevoegdheid_en_vertegenwoordiging_20190930.pdf

De in deze publicatie gepresenteerde cijfers wijken enigszins af van die in eerdere publicaties. Myria ontving van de FOD Binnenlandse Zaken immers cijfers waarbij rekening is gehouden met definitieve beslissingen, zonder rekening te houden met tussentijdse beslissingen. In sommige gevallen kan er een negatieve beslissing worden genomen, gevolgd door een positieve beslissing. In het verleden belichtte Myria alle beslissingen, terwijl de hier gepresenteerde cijfers alleen betrekking hebben op de definitieve beslissingen.

Gegevens over visa: aanvragen en beslissingen

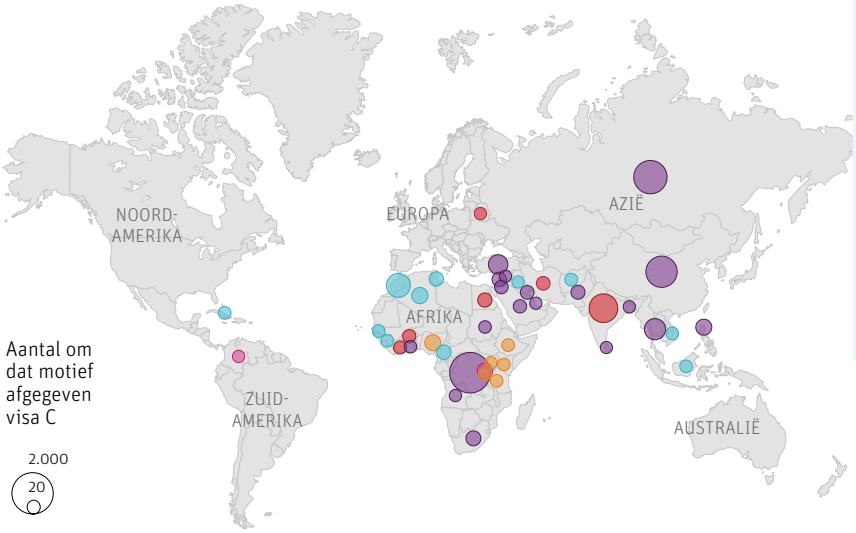
Aan de hand van de visumdatabase van de FOD Buitenlandse Zaken kunnen statistieken worden opgesteld op basis van het jaar van de visum**aanvraag** of het jaar van de **beslissing**. Soms zitten er tussen de indiening van een visumaanvraag en de beslissing verschillende maanden. De aanvragen in een bepaald jaar mogen derhalve niet worden vergeleken met beslissingen die datzelfde jaar zijn genomen. In deze katern komen beide statistieken aan bod.

bron: FOD Buitenlandse Zaken

Overzicht van de eerste motieven voor in 2020 toegekende visa kort verblijf - visa C

Bij de motieven voor een visum kort verblijf komt **toerisme** op de eerste plaats (meer details in het deel over visa kort verblijf). In 2020 werd een kwart van de visa kort verblijf om dat motief afgegeven, al lag dat aandeel de jaren voordien nog hoger (en werd driekwart van deze toeristenvisa vóór half maart toegekend). Achter deze dominante trend gaan evenwel verschillen schuil volgens het land van nationaliteit van de visumaanvragers. Voor sommige landen in Noord- en West-Afrika (Marokko, Algerije, Tunesië, Senegal, Guinee), West-Azië (Irak, Afghanistan) of Oost-Azië (Vietnam, Indonesië) was het eerste motief een **familiebezoek**. Voor sommige landen in West-, Centraal- en Oost-Afrika (Nigeria, Ethiopië, Kenia, Oeganda, Tanzania, Burundi) kwam het motief **studie** op de eerste plaats. De **beroepsredenen** ten slotte vormden het voornaamste motief voor enkele andere landen die meer verspreid liggen (India, Wit-Rusland, Burkina Faso, Ivoorkust).

Eerste motief voor visum kort verblijf toegekend volgens land van nationaliteit



Lezing van de kaart

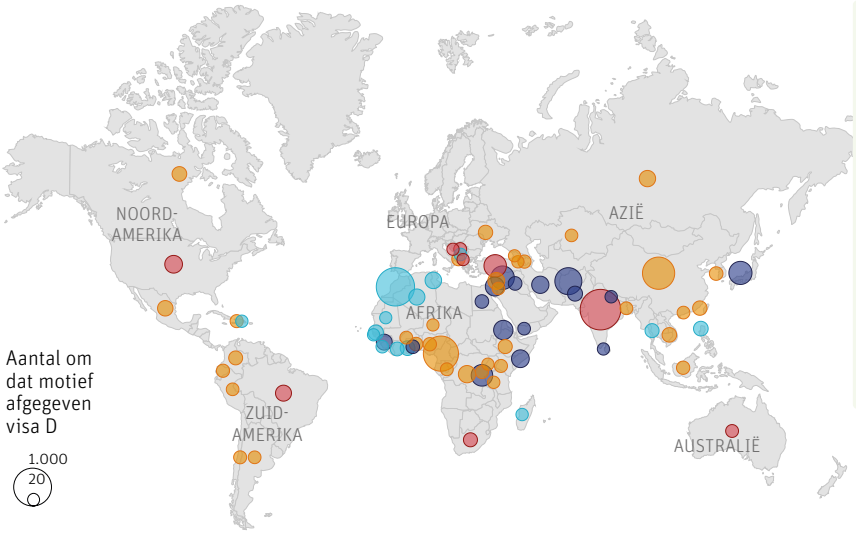
Deze kaart geeft het eerste motief weer voor de toekenning van visa kort verblijf per land van nationaliteit. Alleen de landen van nationaliteit waarvoor voor het eerste motief minstens twintig visa zijn toegekend worden vermeld.
De grootte van de cirkels is evenredig met het aantal om het bewuste motief toegekende visa.

bron: FOD Buitenlandse Zaken

Overzicht van de eerste motieven voor in 2020 toegekende visa lang verblijf – visa D

Voor visa lang verblijf is het voornaamste motief gezinshereniging (46% in 2020). Maar wanneer de twee types gezinshereniging worden opgesplitst (art. 10 en art. 40), is de verdeling van de motieven minder uitgesproken (meer details in het deel over visa lang verblijf). De onderstaande kaart toont een trend per regio, op enkele uitzonderingen na. In Latijns-Amerika vormen **studies** een aantal keer het eerste motief. Dat is ook het geval voor verschillende landen in West-, Centraal- en Oost-Afrika en in Oost-Azië. In meerdere Noord- en West-Afrikaanse landen is **gezinshereniging met een EU-burger of een Belg** het voornaamste motief (art. 40), terwijl **gezinshereniging met een onderdaan van een derde land** (art. 10) vaker op de eerste plaats komt in West-Aziatische landen, en ook in sommige Oost-Aziatische en West-Afrikaanse landen. Tot slot komen **werkgerelateerde** redenen in sommige Europese landen buiten de EU en ook in India op de eerste plaats.

Eerste motief voor visum lang verblijf toegekend volgens land van nationaliteit in 2020



Lezing van de kaart

Deze kaart geeft het eerste motief weer voor de toekenning van visa lang verblijf per land van nationaliteit. Alleen de landen van nationaliteit waarvoor voor het eerste motief minstens twintig visa zijn toegekend worden vermeld.
De grootte van de cirkels is evenredig met het aantal om het bewuste motief toegekende visa.

bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa kort verblijf 2020 - visa C

Mobiliteit voor kort verblijf naar België daalt sinds maart 2020.

- In 2020 werden 39.995 visa kort verblijf toegekend, een cijfer dat 78% lager ligt dan het gemiddelde tussen 2017 en 2019. Ook het aantal geweigerde visa ligt in 2020 lager dan in de jaren voordien (-54%).
- Zowel bij de afgiftes als bij de weigeringen laat de daling van het aantal beslissingen zich vanaf maart voelen. In april 2020 werden amper 58 visa kort verblijf toegekend, tegenover gemiddeld 17.000 visa voor een aprilmaand in de jaren voordien. Ook het aantal weigeringen is vanaf het begin van de pandemie op een veel lager niveau dan in de jaren daarvoor. Relatief gezien is het aandeel weigeringen in 2020 (31%) wel hoger dan in de jaren voordien (minder dan 20%).

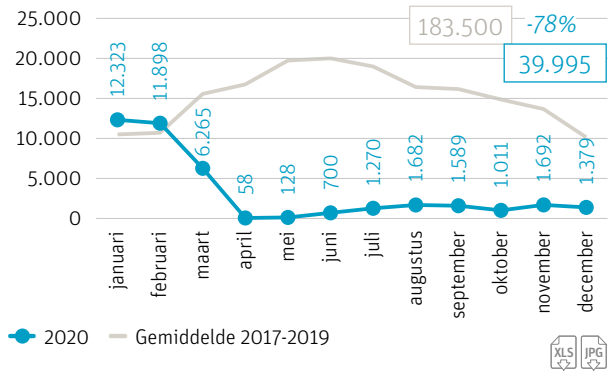
Aantal beslissingen en aanvragen voor visa kort verblijf

	Beslissingen			Aanvragen
	Totaal aantal definitieve beslissingen	Negatieve beslissingen	Positieve beslissingen	
2017	221.381	36.001	185.380	235.683
2018	209.423	35.470	173.953	223.129
2019	235.616	44.490	191.126	252.085
2020	57.668	17.673	39.995	63.117

XLS JPG

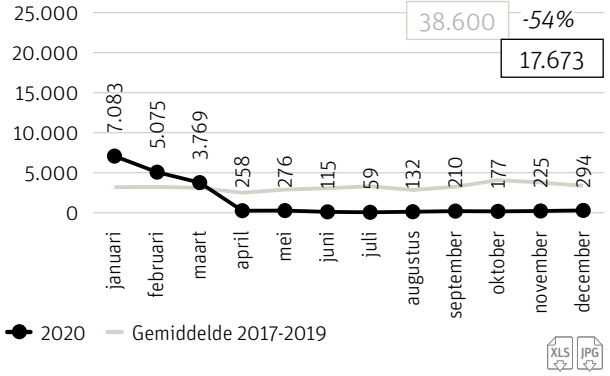
- De grote meerderheid van de in 2019 genomen beslissingen voor visa kort verblijf (81%) was positief.
- In 2020 was het aandeel toegekende visa lager (69%). Deze 69% is goed voor 39.995 toegekende visa: een aanzienlijk lager aantal dan in 2019, als gevolg van de pandemie.

Maandelijkse positieve beslissingen voor visa kort verblijf



XLS JPG

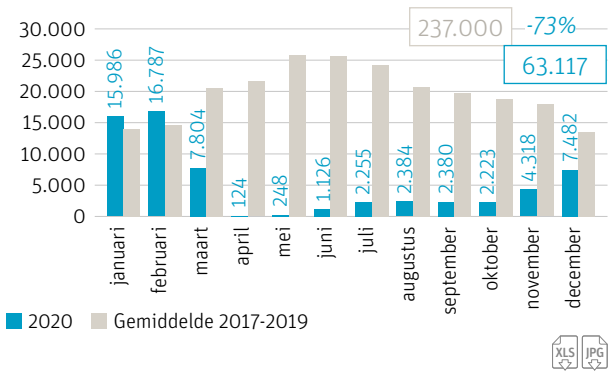
Maandelijkse negatieve beslissingen voor visa kort verblijf



XLS JPG

- De sterke daling van het aantal toegekende visa is evenwel vooral te wijten aan een aanzienlijke afname van het aantal aanvragen, dat eveneens met meer dan 70% is gedaald ten opzichte van het eerder vastgestelde gemiddelde. Afgezien van de *de facto* sluiting van de grenzen en de beperking van niet-essentiële reizen, waren veel diplomatieke en consulaire posten gesloten, waardoor het onmogelijk was een visum aan te vragen. Tussen half maart en eind juni ging het bij de meeste toegekende visa om visa die vóór half maart 2020 waren aangevraagd. Pas vanaf juli kwamen de aanvragen geleidelijk opnieuw op gang en nam ook het aantal afgegeven visa licht toe.
- Wat de mobiliteit voor kort verblijf betreft, is er in de loop van 2020 van een echte heropleving nooit sprake geweest: niet-essentiële korte verblijven vanuit derde landen naar België bleven beperkt of zelfs verboden tot het einde van het jaar en ook in het begin van 2021. Hetzelfde wordt vastgesteld voor de aanvragen: sinds de zomer is het aantal aanvragen maar heel geleidelijk gestegen, en in december bedroeg het aantal visumaanvragen nog altijd maar de helft van het tussen 2017 en 2019 vastgestelde gemiddelde.
- De verschillende motieven voor visa kort verblijf vertoonden in 2020 dezelfde tendens, zowel voor de (positieve en negatieve) beslissingen als voor de aanvragen.

Maandelijkse aanvragen voor visa kort verblijf

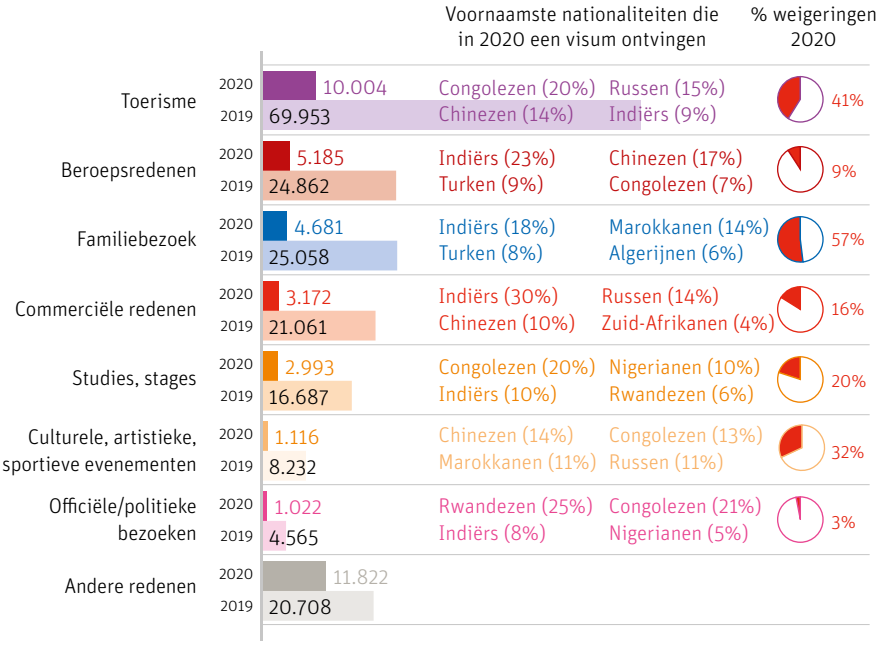


XLS JPG

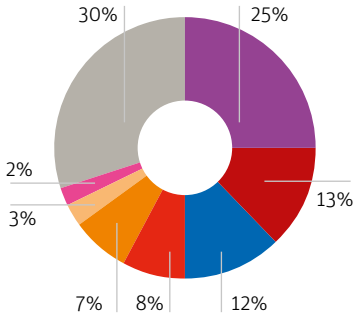
bron: FOD Buitenlandse Zaken

Mobiliteit voor kort verblijf bijna tot stilstand gekomen vanaf half maart 2020, ongeacht het motief.

- Ondanks de vele beperkingen op niet-essentiële reizen blijft **toerisme** het voornaamste motief voor de afgifte van visa kort verblijf in 2020 (25%). Het aantal in 2020 afgegeven toeristenvisa ligt evenwel zeven keer lager dan het jaar voordien en zakt van 70.000 naar 10.000 visa. Drie vierde van deze toeristenvisa werd afgegeven vóór half maart 2020.
- Het aandeel **weigeringen** steeg voor alle types motieven, behalve bij visa voor beroepsredenen of voor officiële/politieke bezoeken. Het sowieso al hoge aandeel weigeringen voor familiebezoeken in 2019 is in 2020 verder gestegen, van 36% naar 57%.
- In 2020 waren **Indiërs** en **Filipijnen** de voornaamste begunstigden van visa kort verblijf (respectievelijk 16% en 15%). Chinezen, die de ranglijst doorgaans aanvoeren, waren in 2020 goed voor nauwelijks 9% van de afgegeven visa C (tegenover 21% in 2019).



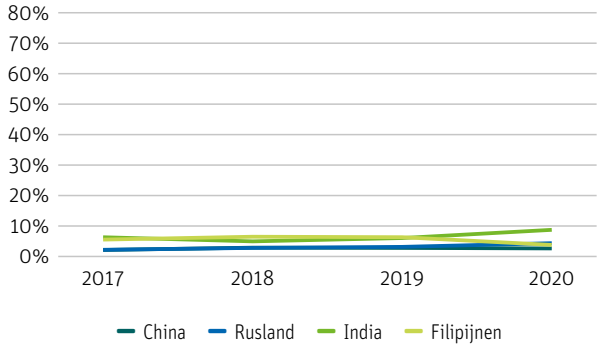
Verdeling van de motieven voor visa C toegekend in 2020

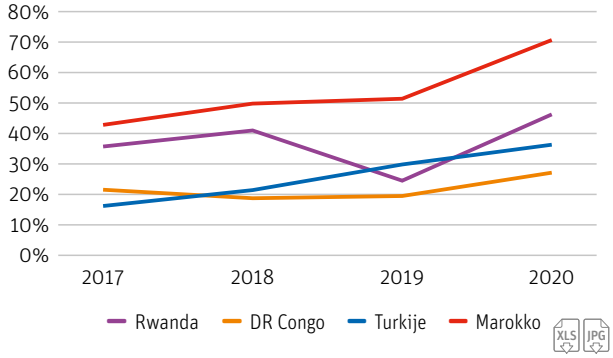


Het aandeel geweigerde visa varieert naargelang van de nationaliteit, en de context in 2020 heeft de verschillen nog vergroot.

- Wat het motief voor het visum ook is, sommige nationaliteiten krijgen te maken met meer weigeringen. Onder de voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2020 een beslissing is genomen, ging het vooral om Marokkanen, Congolezen, Turken en Rwandezen. In 2020 bedroeg het aandeel weigeringen (alle motieven samen genomen) 71% voor Marokkanen, 36% voor Congolezen, 46% voor Turken en 27% voor Rwandezen. Voor deze nationaliteiten is dat aandeel weigeringen nog hoger dan in 2019.
- Voor Chinezen, Russen, Indiërs en Filipijnen daarentegen zijn de negatieve beslissingen een randfenomeen. Ook in 2020 bleven die in een orde van grootte vergelijkbaar met de jaren daarvoor.
- De pandemie en de tijdelijke sluiting van bepaalde grenzen hebben de verschillen tussen de nationaliteiten waaraan vaker een visum wordt geweigerd en de andere dus nog vergroot.

Evolutie van het aandeel weigeringen voor de visa kort verblijf bij de voornaamste nationaliteiten





bron: FOD Buitenlandse Zaken

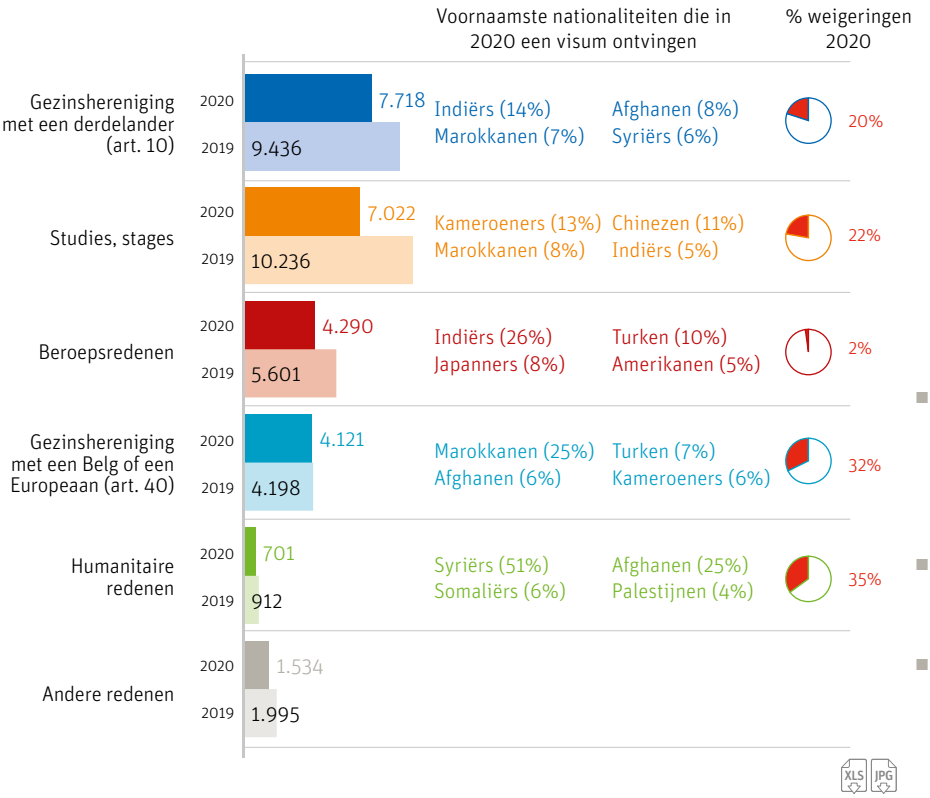
Visa lang verblijf 2020 - visa D

België heeft in 2020 25.386 visa lang verblijf toegekend.

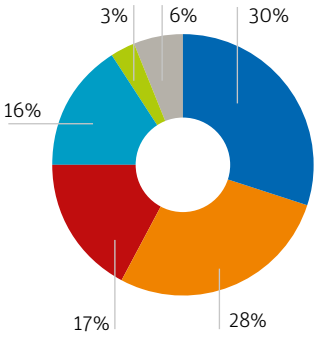
- De **grote meerderheid** (80%) van de beslissingen inzake visa lang verblijf was positief.
- **Het aantal in 2020 toegekende visa is lager** dan in de jaren voordien, maar het aandeel toegekende visa is stabiel.
- **Ook het aantal visumaanvragen is in 2020 gedaald**: in 2020 werden 33.911 visa lang verblijf aangevraagd, tegenover 41.528 in 2019.

Aantal beslissingen en aanvragen voor visa lang verblijf

	Beslissingen			Aanvragen
	Totaal aantal definitieve beslissingen	Negatieve beslissingen	Positieve beslissingen	
2017	35.907	5.822	30.085	40.987
2018	37.833	6.411	31.422	40.274
2019	39.363	6.985	32.378	41.528
2020	31.782	6.396	25.386	33.911

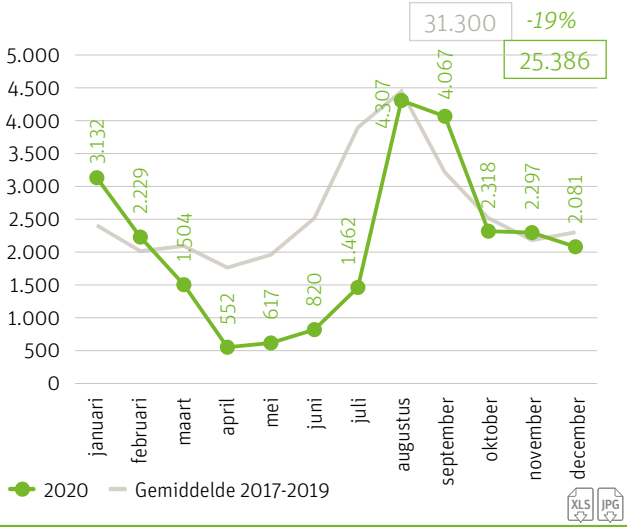


Verdeling van de motieven voor visa D toegekend in 2020

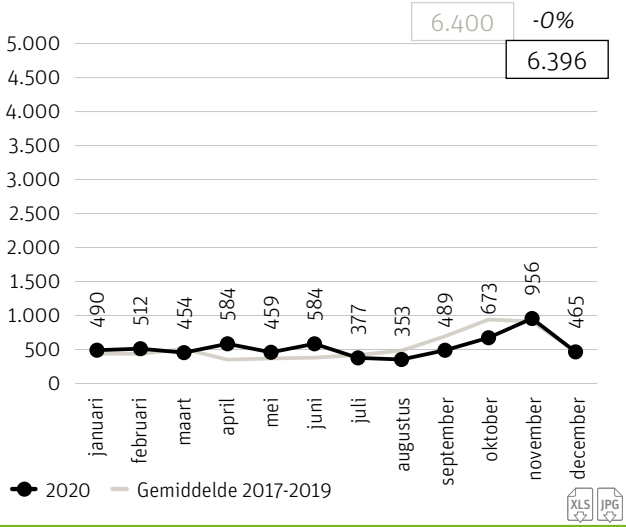


- **Gezinshereniging** is het eerste motief voor de afgifte van visa lang verblijf (46% wanneer de twee categorieën van gezinshereniging worden opgeteld).
- **Studentenvisa** komen op de tweede plaats, gevolgd door de **visa om beroepsredenen**.
- **Weigeringen** voor visa om beroepsredenen zijn heel zeldzaam (2%), in vergelijking met de andere redenen, waar het om 20 tot 35% gaat.

Maandelijkse positieve beslissingen voor visa lang verblijf



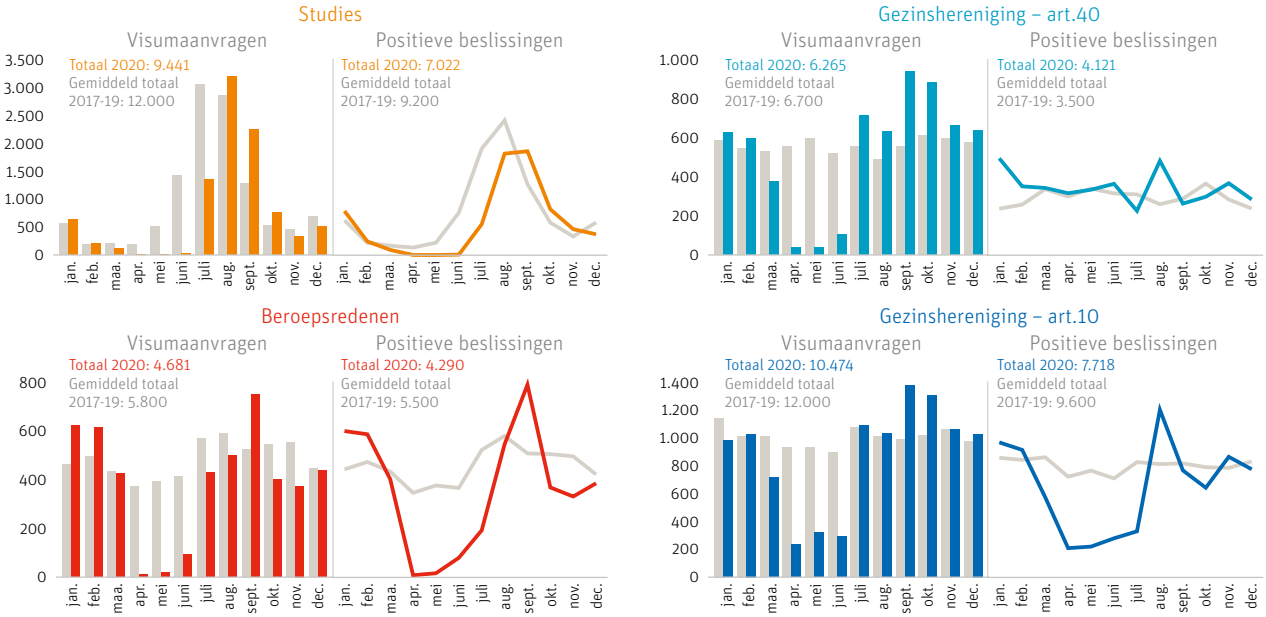
Maandelijkse negatieve beslissingen voor visa lang verblijf



bron: FOD Buitenlandse Zaken

De mobiliteit voor een lang verblijf naar België werd vooral beïnvloed tijdens de eerste golf van COVID-19, en hernam vervolgens geleidelijk vanaf de zomer van 2020.

- In 2020 lag het aantal toegekende visa lang verblijf 19% lager dan het tussen 2017 en 2019 vastgestelde gemiddelde. Wat de weigeringen van visa lang verblijf betreft, was het aantal voor 2020 vrijwel gelijk aan het gemiddelde van de vorige jaren.
- In tegenstelling tot de afgifte van visa kort verblijf, die vanaf half maart sterk daalde en in de tweede helft van het jaar nauwelijks hernam, had de mobiliteit voor een lang verblijf vooral te lijden onder de eerste *lockdown* in de lente. De afgifte van visa werd vervolgens vanaf juli geleidelijk hervat.
- Doorgaans verloopt de afgifte van visa lang verblijf volgens een bepaald seizoensgebonden patroon: in de eerste helft van het jaar worden maandelijks ongeveer 2.000 visa afgegeven. Vervolgens is er over het algemeen een stijging tijdens de zomermaanden, tot meer dan 4.000 visa in juli en augustus. In de herfstmaanden daalt het aantal opnieuw. Deze curve wordt voornamelijk bepaald door de afgifte van studentenvisa (zie hieronder), die hoofdzakelijk tijdens de zomervakantie worden toegekend, met het oog op het begin van het academiejaar. In 2020 is deze curve een maand opgeschoven, met een piek inzake de toekenning van studentenvisa in september.



Het effect van de maatregelen die de toegang tot het grondgebied beperkten varieert naargelang van het motief voor het visum.

Uit een vergelijking van de maandelijkse afgiftes van visa lang verblijf in 2020 met het tussen 2017 en 2019 waargenomen gemiddelde blijken de volgende trends:

- **Studentenvisa** kennen gewoonlijk een dip tussen februari en mei. De gevolgen van de pandemie waren dan ook niet al te groot. Een piek in het aantal toegekende visa was er in september 2020, terwijl dat de jaren daarvoor in augustus was. In 2020 werd ongeveer een derde minder studentenvisa afgegeven dan in 2019. De curve van de afgegeven studentenvisa volgt trouwens die van de aanvragen. Zowel de aanvragen als de positieve beslissingen lagen in 2020 ongeveer een vijfde lager dan het gemiddelde van de afgelopen jaren.
- Voor de **visa om beroepsredenen** bedraagt de daling tussen 2019 en 2020 ook ongeveer een vijfde, zowel voor de aanvragen als voor de beslissingen. Tussen april en juni werden heel weinig visa afgegeven maar in september was er een kleine inhaalbeweging (meer details in de katern over economische migratie en vrij verkeer).
- De **in het kader van gezinshereniging toegekende visa** vertonen uiteenlopende tendensen naargelang van de nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent. De beperkingen van de toegang tot het grondgebied verschillen namelijk naargelang van dit criterium (zie ook kader: impact van de COVID-19-gezondheidscrisis op de toegang tot het grondgebied en het recht op een gezinsleven).
  - Het aantal toegekende visa met het oog op gezinshereniging met een **onderdaan van een derde land (artikel 10)** is tussen maart en juli sterk gedaald. Dat cijfer is enigszins gestegen in augustus, zonder dat er sprake is van een echte inhaalbeweging. In totaal ligt het aantal in 2020 toegekende visa bijna een vijfde lager dan de jaren voordien. Het aantal aanvragen voor deze visa ligt in 2020 iets lager dan in de jaren daarvoor (-13%).
  - De pandemie heeft maar een geringe impact gehad op de visa toegekend voor gezinshereniging met **een Belg of een EU-burger**: het aantal in 2020 ingediende aanvragen ligt iets lager (-7%) dan de jaren daarvoor. Voor de positieve beslissingen deed er zich in 2020 zelfs een stijging voor ten opzichte van het gemiddelde over 2017-2019 (+17%).

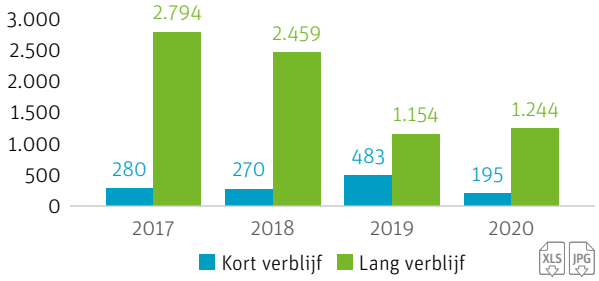
bron: FOD Buitenlandse Zaken

Humanitaire visa

In 2020 hebben 1.439 personen een humanitair visum aangevraagd: 195 voor een kort verblijf en 1.244 voor een lang verblijf.

- Humanitaire visa kunnen worden aangevraagd voor een kort of een lang verblijf en kunnen betrekking hebben op verschillende categorieën personen: hervestigde vluchtelingen, Syriërs die aankomen in het kader van "reddingsoperaties", dringende humanitaire, medische of professionele redenen, of humanitaire verzoeken van familieleden van personen (meestal vluchtelingen) die in België verblijven.
- Sinds maart 2017 krijgen personen die in België zijn aangekomen in het kader van een hervestiging of "reddingsoperatie" een humanitair visum lang verblijf. Deze wijziging is er gekomen na de publicatie van een arrest van het Hof van Justitie van de EU (HvJ [GK], *X en X t. Belgische Staat*, 7 maart 2017, C-638/16 PPU).

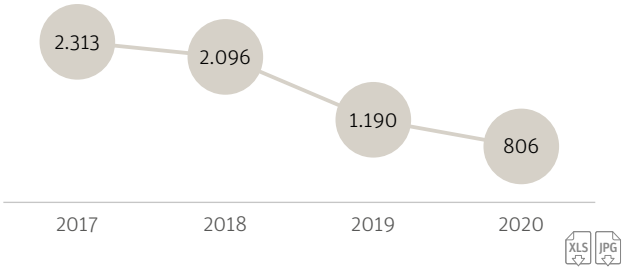
Aantal aanvragen humanitaire visa



- In 2017 en 2018 lag het aantal hervestigingen van vluchtelingen beduidend hoger dan in 2019 en 2020. In 2017 en 2018 zijn respectievelijk 1.309 en 880 personen op die manier in België aangekomen, in 2019 en 2020 waren dat er respectievelijk 239 en 176. Het hoge aantal toegekende humanitaire visa in 2017 en 2018 komt bovendien overeen met een periode waarin verschillende "reddingsoperaties" hebben geleid tot de afgifte van humanitaire visa, voornamelijk aan Syriërs.

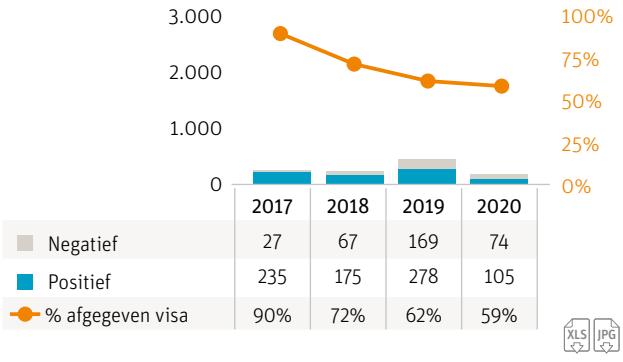
In 2020 werden 806 visa toegekend om humanitaire redenen, een derde minder dan in 2019 en twee derde minder dan in 2017.

Totaal aantal toegekende visa (C en D) om humanitaire redenen



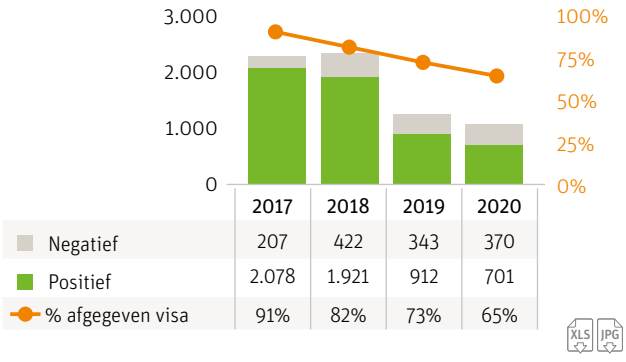
- Net als bij de aanvragen daalt de curve van de visumafgiftes in 2019 en 2020 in vergelijking met de jaren 2017-2018.
- Het aandeel positieve beslissingen op alle beslissingen neemt ook af, zowel voor visa kort verblijf als voor visa lang verblijf. Tussen 2017 en 2020 is dat gedaald van 90% tot ongeveer 60%. Dit is voornamelijk te wijten aan het feit dat in 2017-2018 een groot aantal humanitaire visa werd toegekend in het kader van hervestigingen of van reddingsoperaties, en in die gevallen gebeurt de afgifte van een visum automatisch.

Aantal positieve en negatieve beslissingen en % afgegeven visa kort verblijf



	2017	2018	2019	2020
Negatief	27	67	169	74
Positief	235	175	278	105
% afgegeven visa	90%	72%	62%	59%

Aantal positieve en negatieve beslissingen en % afgegeven visa lang verblijf

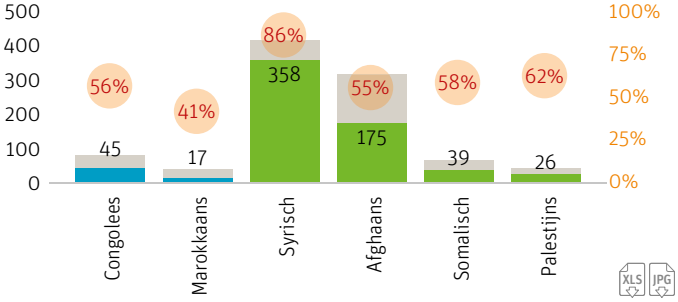


	2017	2018	2019	2020
Negatief	207	422	343	370
Positief	2.078	1.921	912	701
% afgegeven visa	91%	82%	73%	65%

Het aandeel positieve beslissingen varieert naargelang van de nationaliteit.

- In 2020 werd de helft van de humanitaire visa lang verblijf toegekend aan Syriërs, en een kwart aan Afghanen. Voor Syriërs bedraagt het aandeel afgegeven visa 86%, tegenover 55% voor Afghanen.
- Wat visa kort verblijf betreft, was 60% van de toegekende visa bestemd voor Congolezen en Marokkanen, met respectievelijk 45 en 17 toegekende visa.

Positieve en negatieve beslissingen en % afgegeven visa volgens nationaliteit



bron: FOD Buitenlandse Zaken

2. Recente ontwikkelingen

Impact van de COVID-19-gezondheidscrisis op de toegang tot het grondgebied

Op Europees niveau

Beperking van niet-essentiële reizen uit derde landen

Na de toename van het aantal COVID-19-gevallen in maart 2020 hebben de EU-lidstaten medio maart 2020 beslist om gecoördineerd op te treden aan de buitengrenzen van de EU-zone. Ze baseerden zich daarvoor op de aanbeveling van de Commissie om niet-essentiële reizen **uit derde landen** naar het EU+-gebied[1] gedurende een periode van dertig dagen te beperken.[2]

Op 8 april 2020 heeft de Commissie aanbevolen de reisbeperkingen voor het EU+-gebied met nog eens dertig dagen te verlengen.[3] Uiteindelijk werden deze beperkingen opnieuw verlengd tot 15 juni 2020.[4] De reisbeperking gold niet voor EU-burgers, burgers van niet-EU-Schengenlanden en hun familieleden, noch voor onderdanen van derde landen die langdurig in de EU verblijven. Om de impact van de inperkingen op het functioneren van onze samenleving zoveel mogelijk te beperken, moesten de lidstaten bovendien categorieën reizigers met een essentiële functie of die aan een essentiële behoefte voldoen daarvan uitsluiten.

Door de verbeterde gezondheidssituatie heeft de Commissie in juni 2020 een aanpak voorgesteld voor de geleidelijke opheffing van de beperkingen op reizen vanuit derde landen[5], waarna de Raad van de Europese Unie een aanbeveling heeft goedgekeurd.[6] Deze aanbeveling bevat criteria (epidemiologische situatie, inperkingsmaatregelen zoals fysiek afstand houden, en economische en sociale aspecten) om te bepalen voor welke onderdanen van derde landen deze beperkingen inzake niet-essentiële reizen moeten worden opgeheven. Op basis daarvan is een lijst van derde landen opgesteld waarvan de onderdanen in principe niet aan de reisbeperkingen zijn onderworpen. Deze lijst is om de twee maanden aan herziening toe. De aanbeveling van de Raad is herhaaldelijk gewijzigd om de lijst van landen[7] en de criteria voor de opstelling ervan aan te passen, na het opduiken van varianten die als besmettelijker worden beschouwd, met als gevolg dat zij moeten worden aangepast.[8]

De Commissie onderstreepte het belang van permanente evaluatie en coördinatie tussen de lidstaten over de geleidelijke opheffing van deze beperking op reizen.[9] Bij het opstellen van dit verslag in maart 2021 achtte de Commissie[10] het essentieel om de ontwikkelingen in derde landen aandachtig op te volgen (vaccinatiestatus, niveau van de zorgwekkende varianten in dat land). Ze overwoog de beperkingen voor personen uit derde landen die in het bezit zijn van een certificaat waaruit hun COVID-19-status blijkt te verminderen indien het derde land dat het certificaat afgeeft beschikt over een "systeem dat voldoende betrouwbaar of interoperabel is met het digitale groene certificaat".[11]

1 Volgens de Europese Commissie bestaat dit EU+-gebied uit "alle Schengenlanden (ook Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië), en ook de vier geassocieerde Schengenlanden. Het zou ook Ierland en het Verenigd Koninkrijk omvatten, mochten zij besluiten toe te treden".

2 Europese Commissie, Mededeling - COVID-19: Tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, 16 maart 2020, COM(2020) 115 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0115(europa.eu).

3 Europese Commissie, Mededeling over de beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, 8 april 2020, COM(2020) 148 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1587130381812&uri=CELEX:52020DC0148.

4 Europese Commissie, Mededeling over de tweede beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, 8 mei 2020, COM(2020) 222, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1589725089210&uri=CELEX:52020DC0222.

5 Europese Commissie, Mededeling over de derde beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, 11 juni 2020, COM(2020) 399 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0399&from=FR.

6 Raad van de Europese Unie, Aanbeveling over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, 30 juni 2020, 2020/912, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:198:FULL&from=FR.

7 Zie met name voor de wijziging van de lijst van landen: Raad van de Europese Unie, Aanbeveling tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, 28 januari 2021, 2021/89, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0089.

8 Raad van de Europese Unie, Aanbeveling (EU) 2021/132 van de Raad van 2 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, 2 februari 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0132&from=FR.

9 Europese commissie, Mededeling-Kortetermijnparaatheid van de EU op gezondheidsgebied voor COVID-19-uitbraken, 15 juli 2020, COM(2020) 318 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0318&qid=1628073586338.

10 Europese commissie, Mededeling - Samen toewerken naar een veilige en duurzame heropening, 17 maart 2021, COM(2021) 129 *final*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-safe-sustained-reopening_en.pdf.

11 Het systeem van een digitaal groen certificaat moet dienen als een bewijs van de "COVID-19-status", om het vrij verkeer binnen de lidstaten te vergemakkelijken (zie *infra*).

Sluiting van de grenzen en herinvoering van controles - Beperking van het vrij verkeer

Naast het beperken van de verplaatsingen aan de buitengrenzen hebben alle EU-lidstaten en de met Schengen geassocieerde staten op hun grondgebied maatregelen genomen om de verspreiding van het virus tegen te gaan, en sommige hebben daartoe opnieuw controles aan de binnengrenzen ingevoerd.

De Schengengrenscode[12] voorziet immers **drie situaties** waarin opnieuw controles aan de binnengrenzen kunnen worden ingevoerd:

- **Voorzienbare gebeurtenissen** (artikels 25 en 27): "Indien zich in de ruimte zonder binnengrenstoezicht een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet, kan die lidstaat bij wijze van uitzondering aan zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren." Deze maatregel blijft normaal beperkt tot dertig dagen maar kan verscheidene malen worden verlengd voor een totale periode van maximaal zes maanden.

- **Gevallen die een onmiddellijk optreden vereisen** (artikel 28): "Indien een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in een lidstaat een onmiddellijk optreden vereist, kan de betrokken lidstaat bij wijze van uitzondering het grenstoezicht aan de binnengrenzen onmiddellijk opnieuw invoeren." Deze maatregel is in principe beperkt tot tien dagen en kan worden verlengd met periodes van twintig dagen, voor een totale duur van maximaal twee maanden.

- **Uitzonderlijke omstandigheden waarin de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt** (artikel 29): In dat geval en als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht, en voor zover die omstandigheden een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht, kan het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw worden ingevoerd. Deze maatregel kan worden genomen voor een initiële periode van maximaal zes maanden maar kan driemaal worden verlengd, zodat de totale duur maximaal twee jaar bedraagt.

Zoals besproken in een externe bijdrage in ons vorige verslag[13], is dit niet de eerste crisis die de Schengenruimte doormaakt waarbij de lidstaten beslissen om opnieuw grenstoezicht in te voeren. Marie De Somer, auteur van die bijdrage, schetste de historiek en wees op twee belangrijke gebeurtenissen:

- Herinvoering van grenscontroles in 2015 in verschillende lidstaten na de toestroom van grote aantallen migranten tijdens de "asielcrisis". Ondanks kritiek inzake de wettigheid ervan en inzake de verenigbaarheid met de Schengengrenscode werden deze controles in 2019 nog altijd uitgevoerd in Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Denemarken.

- Herinvoering van controles in maart 2020 in Europa, na de uitbraak van de COVID-19-pandemie. De meeste Schengenlanden hebben toen immers verregaande controles afgekondigd. Eind maart 2020 hadden achttien van de zesentwintig Schengenlanden opnieuw grenscontroles ingevoerd met strikte beperkingen op "niet-essentiële" reizen.[14] De meeste lidstaten baseerden zich aanvankelijk op de bepalingen inzake herinvoering van controles op grond van een onmiddellijk optreden (artikel 28) en de verlenging ervan op grond van voorzienbare gebeurtenissen (artikelen 25 en 27).[15] De lidstaten hebben hun grenzen dan vervolgens opnieuw geopend of gesloten, afhankelijk van de evolutie van de pandemie.

De auteur merkt evenwel op dat de huidige situatie ongezien is. Nooit eerder sinds de oorspronkelijke opheffing van de controles in 1995 waren er in de Schengenruimte zoveel gelijktijdige controles aan de binnengrenzen geregistreerd. Sommigen[16] plaatsen vraagtekens bij de herinvoering van dergelijke controles op basis van de Schengengrenscode, met als argument dat in de code geen overwegingen op vlak van volksgezondheid zijn opgenomen. Maar volgens bepaalde deskundigen[17] was het risico voor de volksgezondheid dusdanig dat de situatie kon worden beschouwd als een "meer globale bedreiging van de openbare orde" die grenscontroles rechtvaardigt, een standpunt waar ook de Commissie zich bij aansloot.[18]

12 Verordening 2016/399 van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode), *Pb. EU*, L.77/1, 23 maart 2016, L 77/1.

13 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2020*, Katern Toegang tot het grondgebied, Externe bijdrage: Marie De Somer, "Schengen onder druk", pp. 13-18.

14 Sabbati, G. & Dumbrava, C., The impact of coronavirus on Schengen borders, *European Parliament Research Service Briefing*, 27 maart 2020.

15 Europees parlement, *Étude pour le Comité LIBE - Au nom de la COVID-19 : évaluation des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et des restrictions en matière de déplacements au sein de l'Union*, september 2020, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506(SUM01)_FR.pdf.

16 Guild, E., *Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union*, 30 november 2020, www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.606299/full.

17 Thym, D., 2020, Travel Bans in Europe: a legal appraisal (Part I), *Eu Migration Law Blog*, https://eumigrationlawblog.eu/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal-part-i/.

18 Europese Commissie, 2020, Persbericht: COVID-19: De Europese Commissie stelt richtsnoeren voor op vlak van grensmaatregelen om de gezondheid te beschermen en goederen en essentiële diensten beschikbaar te houden, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_20_468.

Aan het einde van de eerste golf in mei 2020 pleitte de Commissie voor een geleidelijke opheffing van de binnengrenscontroles door de lidstaten en voor een terugkeer naar het vrij verkeer.[19]

De lidstaten hebben deze geleidelijke opheffing van de grenscontroles toegepast. België bijvoorbeeld deed dat vanaf half juni. De meeste lidstaten hebben deze controles in de zomer van 2020 stopgezet. Een aantal lidstaten, zoals Finland, Hongarije en Noorwegen, voeren sindsdien nog altijd sporadisch controles uit, ofwel aan al hun grenzen, ofwel alleen aan die met bepaalde lidstaten.[20]

In het najaar van 2020 hebben de meeste lidstaten tijdens de tweede golf die vele van hen trof een andere strategie gevolgd, die niet langer gebaseerd was op controles aan de binnengrenzen.

Zo heeft de Raad half oktober 2020, op voorstel van de Commissie[21], een aanbeveling goedgekeurd voor een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrij verkeer als gevolg van COVID-19.[22] Die had betrekking op de verplaatsingen tussen het grondgebied van de lidstaten en de beperkingen daarvan. De aanbeveling bepaalt dat beperkingen in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheids- en het non-discriminatiebeginsel. De maatregelen moeten beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de volksgezondheid en gebaseerd zijn op gemeenschappelijke criteria. Door deze aanbeveling mogen lidstaten personen die hun grondgebied betreden verplichten om een "Passagier Lokalisatie Formulier" in te vullen. Voorts is ook het systeem met gemeenschappelijke kleurcodes (groen, oranje, rood) ingevoerd, dat de epidemiologische situatie binnen elke lidstaat in kaart brengt. Op basis daarvan kunnen de lidstaten beslissingen nemen over beperkingen op het verkeer van personen uit bepaalde staten. Zo kunnen ze hen laten screenen, of hen in quarantaine plaatsen. De lidstaten mogen in principe het verkeer van personen uit een groene zone niet beperken.

Er is een website[23] met een kaart van Europa ontwikkeld. In februari 2021 werd de kleur donkerrood toegevoegd, voor zones met een heel hoog besmettingsrisico.[24]

Eind oktober 2020 hebben de lidstaten zich er tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad toe verbonden de grenzen open te houden, met name om de interne markt in stand te houden.[25]

Met de komst van de winter[26] en van een besmettelijkere Britse variant heeft de Europese Commissie een standpunt ingenomen over maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken. Met het einde van de Brexit-overgangsperiode in januari 2021 werd het VK niet langer beschouwd als een lidstaat waarvan de onderdanen aan reisbeperkingen kunnen worden onderworpen, maar als een derde land dat niet voorkomt op de lijst van landen waarvan de onderdanen mogen reizen. Daarom waren vanaf dan alleen essentiële reizen van het Verenigd Koninkrijk naar de EU toegestaan.[27]

Deze maatregelen waren evenwel ontoereikend en in januari 2021 besloten verschillende lidstaten, waaronder Oostenrijk, België, Spanje en Portugal, opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren.

De Europese Commissie oordeelde dat de nieuwe varianten het ontmoedigen van niet-essentiële reizen rechtvaardigden, "vooral naar en uit hoog-risicogebieden". Zij herhaalde echter wel gekant te zijn tegen het sluiten van de grenzen, met het argument dat "gerichtere maatregelen voldoende effectief en minder verstorend zijn"[28]. In februari 2021 heeft de Commissie zes lidstaten, waaronder België, schriftelijk verzocht een einde te maken aan de

19 Europese Commissie, Mededeling - Naar een gefaseerde en gecoördineerde aanpak van het herstel van het vrij verkeer en de opheffing van de binnengrenscontroles, 13 mei 2020, C(2020) 3250 *final*, COVID-19, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0515(05)&from=fR.

20 De lijst van kennisgevingen van de lidstaten betreffende de herinvoering van binnengrenscontroles is beschikbaar op de pagina van de website van de Commissie over deze tijdelijke herinvoeringen, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en, in een document met als titel: "*Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*".

21 Europese Commissie, Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde benadering van de beperking van het vrij verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, 4 september 2020, COM/2020/499 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0499.

22 Raad van de Europese Unie, Aanbeveling betreffende een gecoördineerde benadering van de beperking van het vrij verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, 13 oktober 2020, COM/2020/1475 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1475&from=FR.

23 Re-open EU, https://reopen.europa.eu/nl/.

24 Raad van de Europese Unie, Aanbeveling tot wijziging van de aanbeveling van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde benadering van de beperking van het vrij verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, 28 januari 2021, COM/2020/1475 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1475. https://www.consilium.europa.eu/media/48122/st05716-en21-public.pdf.

25 European Parliament, Post Outcome of the European Council video-conference of 29 October 2020, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)654199.

26 Europese Commissie, Mededeling - COVID-19: Waakzaam de winter door, 2 december 2020, COM(2020) 786 *final*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b94fc82b-3588-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF.

27 Europese Commissie, Aanbeveling (EU) 2020/2243 over een gecoördineerde aanpak van reizen en vervoer in reactie op de in het Verenigd Koninkrijk waargenomen variant van SARS-CoV-2, 22 december 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H2243&from=NL.

28 Europese Commissie, *Mededeling - Een eengemaakt front tegen COVID-19*, 19 januari 2021, COM(2021) 35 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0035&from=ES.

maatregelen aan hun grenzen, omdat zij van mening was dat deze disproportioneel en ongerechtvaardigd waren en een schending van het recht op vrij verkeer inhielden.[29]

Medio maart 2021 heeft de Europese Commissie een nieuwe verordening[30] voorgesteld die er met name naar streeft het vrij verkeer binnen de lidstaten te vergemakkelijken met de goedkeuring van een groen certificaat. Dat moet informatie bevatten over de status op vlak van vaccinatie, tests en/of herstel van COVID-19. Het is evenwel niet de bedoeling controles aan de binnengrenzen aan te moedigen of dat certificaat als voorwaarde te stellen voor vrij verkeer.

Afgifte van visa

De pandemie had ook gevolgen voor de afgifte van visa aan onderdanen van derde landen: sluiting van grenzen, van diplomatieke posten of externe dienstverleners, alleen reizen toegestaan die als essentieel werden beschouwd of uit toegestane derde landen.

In maart 2020 heeft de Europese Commissie de lidstaten wel aangemoedigd om op de consulaten een minimumdienstverlening te garanderen voor de behandeling van visumaanvragen.[31] De Commissie heeft een lijst opgesteld van personen van wie de visumaanvraag ondanks de tijdelijke gedeeltelijke sluiting van de visumdiensten moet worden behandeld, zoals familieleden van EU-burgers, professionals in de gezondheidszorg, passagiers die omwille van dwingende gezinsredenen reizen, ...

De Commissie beveelt ook aan de voorkeur te geven aan visa voor meervoudige binnenkomsten die minstens zes maanden geldig zijn. Ze moedigt de lidstaten aan de geldigheidsduur van visa voor kort verblijf met negentig dagen te verlengen voor vreemdelingen die het grondgebied niet kunnen verlaten om gezondheidsredenen. De staten zouden een nationaal visum of een tijdelijke verblijfsvergunning moeten afgeven aan vreemdelingen met een visum voor kort verblijf die niet anders kunnen dan deze verblijfsduur te overschrijden maar evengoed aan van visumplicht vrijgestelde onderdanen van derde landen die de met negentig dagen verlengde verblijfsduur ook moeten overschrijden.

In juni 2020 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht voor een gefaseerde hervatting van de visumactiviteiten. Ze benadrukt hoe belangrijk het is dat de lidstaten hun activiteiten "in de verschillende derde landen op gecoördineerde en geharmoniseerde wijze in volledige transparantie" hervatten. Daartoe moeten gezondheidsprotocollen worden vastgesteld. Ze moedigt de lidstaten ook aan om samen te werken en de vertegenwoordigingsregelingen te hervatten "zodat aanvragers in hun land van verblijf een aanvraag kunnen indienen, ook voor visa voor lidstaten die niet op een bepaalde locatie aanwezig zijn, noch daar zijn vertegenwoordigd."[32]

Sindsdien zijn de regels voor visa voor kort verblijf van toepassing. De lidstaten en de diplomatieke en particuliere diensten (in geval van uitbesteding van visumaanvragen) zouden zich hebben aangepast om aan de gezondheidsnormen te voldoen.[33]

Op Belgisch niveau

Grenssluiting en passagierscontrole

Net als de buurlanden heeft België sinds maart 2020 een reeks ministeriële besluiten uitgevaardigd om de controles aan zijn binnengrenzen opnieuw in te voeren. Die varieerden naargelang van de ontwikkeling van de epidemie. Gelet op het aantal besluiten is het onmogelijk ze allemaal op te sommen. Myria zal zich beperken tot de belangrijkste.[34]

Het eerste ministeriële besluit ter beperking van de verspreiding van het coronavirus COVID-19 dateert van 18

29 Schengenvisainfo, *EU Commission Urges Six Member States to Remove Some of Their COVID-19 Border Restrictions*, 24 februari 2021, https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-commission-urges-six-member-states-to-remove-some-of-their-covid-19-border-restrictions/#:~:text=According%20to%20a%20four%2Dpage,EU%20citizens%20in%20their%20territory; Le Monde, *Covid-19: Bruxelles s'alarme de nouveau des obstacles au passage des frontières dans l'Union européenne*, 24 februari 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/24/covid-19-bruxelles-s-alarme-de-nouveau-des-obstacles-au-passage-des-frontieres-dans-l-union-europeenne_6071035_3210.html.

30 Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken (digitaal groen certificaat), 17 maart 2021, COM/2021/130 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0130.

31 Europese Commissie, Mededeling: COVID-19 - Leidraad voor de uitvoering van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, het faciliteren van doorreisregelingen voor de repatriëring van EU-burgers, en de gevolgen voor het visumbeleid, 30 maart 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(02)&from=fr.

32 Europese Commissie, Mededeling: Richtsnoeren voor een gefaseerde en gecoördineerde hervatting van de visumwerkzaamheden, COM (2020/C 197 I/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0612(06)&from=FR.

33 Europese Commissie, Travel during the coronavirus pandemic, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en.

34 Zie de wetgeving op de website van het crisiscentrum, https://crisiscentrum.be/nl/newsroom/wat-als-je-de-grens-over-moet, of de website van Kluwer met een overzicht van alle juridische maatregelen ter bestrijding van COVID-19 in België en Europa.

maart 2020.[35] Dat besluit voorzag voor het eerst in België in een verbod op niet-essentiële reizen vanuit België. Het verkeer van goederen en diensten was wel toegelaten. Tussen 20 maart en 14 juni 2020 heeft België aan al zijn binnengrenzen ook opnieuw controles ingevoerd.[36]

Eind juni werd na de daling van de besmettingsgraad en in aanloop naar de zomervakantie een nieuw besluit[37] goedgekeurd. Het voorzag in een verbod op niet-essentiële reizen van en naar België maar ook in een aantal afwijkingen. Zo was het essentiële karakter van de reis niet nodig voor de EU+-landen (landen van de Europese Unie of de Schengenruimte), met uitzondering van gebieden die als rode zone werden aangewezen, en voor toegelaten derde landen die voorkwamen op een door de FOD Buitenlandse Zaken gepubliceerde lijst, in toepassing van de op Europees niveau genomen aanbevelingen.[38] Begin september werd besloten dat ontmoetingen tussen partners van een koppel dat ongehuwd is maar dat er een duurzame relatie op nahoudt onder de categorie van de essentiële reizen vallen.[39] Eind september 2020 zijn de reisverboden in de rode zones vervangen door "een negatief reisadvies, dat het reizen naar deze zones ten strengste afraadt". Dat besluit werd genomen om in overeenstemming te zijn met het Europese niveau, aangezien België de enige lidstaat was die dergelijke reizen verbood en niet alleen afraadde.[40]

Een nieuw besluit[41] van half oktober 2020 liet opnieuw toe om zonder beperkingen vanuit en naar België te reizen voor essentiële reizen, of voor niet-essentiële reizen vanuit EU+-landen of landen op de lijst van toegelaten derde landen. Iedereen die langer dan 48 uur naar het buitenland was gereisd moest voor aankomst in België een Passagier Lokalisatie Formulier invullen. Op basis daarvan werd beslist of de persoon al dan niet in quarantaine moest of een test moest ondergaan. De nieuwe overheidsmaatregelen van eind oktober 2020 als reactie op de tweede golf van de epidemie, en de goedkeuring van een nieuw besluit op 28 oktober[42] tot intrekking van het tien dagen eerder genomen besluit hebben deze mogelijkheid om te reizen en de openstelling van de grenzen niet ter discussie gesteld. Toch werd reizen sterk afgeraden.[43]

In het besluit van 28 oktober 2020 zijn vervolgens diverse wijzigingen aangebracht. Deze betreffen met name de formaliteiten waaraan personen die naar België reizen moesten voldoen (bewijs van een negatieve test die 48 uur vóór vertrek is uitgevoerd voor personen die uit een rode zone komen[44], vervolgens vervangen door een test die 72 uur vóór vertrek[45] is uitgevoerd en ten slotte door een quarantaineperiode die kon worden opgeheven mits er een negatieve PCR-test kan worden voorgelegd op de zevende dag van de quarantaine).[46]

In december 2020 zijn ook beperkingen ingevoerd voor reizen vanuit het VK als gevolg van de aanwezigheid van een nieuwe variant.[47] Alleen strikt noodzakelijke reizen werden toegestaan, met inbegrip van bepaalde verplaatsingen om dwingende gezinsredenen, waaronder "reizen die gerechtvaardigd zijn door gezinshereniging" of "bezoeken aan een echtgenoot of partner die niet onder hetzelfde dak woont, voor zover een aannemelijk bewijs

35 M.B. van 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS*, 18 maart 2020, https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2020/03/18/2020030331/staatsblad vijf dagen later vervangen door het M.B. van 23 maart houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2020/03/23/2020030347/staatsblad.

36 Europese Commissie, *Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control.pdf; *RTBF, Coronavirus : pas de réouverture des frontières extérieures de l'UE avant juillet*, 5 juni 2020, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_coronavirus-pas-de-reouverture-des-frontieres-exterieures-de-l-ue-avant-juillet?id=10516202.

37 M.B. van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2020063002&table_name=wet.

38 Zie *infra*, Aanbeveling over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking.

39 RTBF, *Coronavirus en Belgique : peut-on rendre visite à son partenaire qui vit en zone rouge?*, 26 augustus 2020, https://www.rtbf.be/info/societe/detail_coronavirus-en-belgique-peut-on-rendre-visite-a-son-partenaire-qui-vit-en-zone-rouge?id=10569452.

40 Communiqué van de minister van Buitenlandse Zaken Philippe Goffin, 25 september 2020, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/cp_22092020.pdf.

41 M.B. van 18 oktober houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&pub_date=2020-10-18&caller=summary&numac=2020031557.

42 M.B. van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/07/10_3.pdf.

43 RTBF, *La Belgique se reconfine : voici toutes les mesures décidées par le comité de concertation*, 30 oktober 2020, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_la-belgique-se-reconfine-voici-toutes-les-mesures-decidees-par-le-comite-de-concertation?id=10621522.

44 M.B. van 19 december 2020 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/20_1.pdf#Page2.

45 M.B. van 24 december 2020 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/24_2.pdf#Page15.

46 RTBF, *Retours de l'étranger : quarantaine et tests PCR deviennent obligatoires pour les voyageurs de retour de "zone rouge*, 30 december 2020, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_retours-de-l-etranger-quarantaine-et-tests-pcr-deviennent-obligatoires-pour-les-voyageurs-de-retour-de-zone-rouge?id=10663493 en L'ECHO, 12 januari 2021, https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/pas-encore-de-base-legale-pour-controler-les-quarantaines-en-entreprise/10276620.html.

47 M.B. van 20 december 2020 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/20_2.pdf#Page2.

geleverd kan worden van een stabiele en duurzaam onderhouden relatie".[48]

Na een toename van het aantal gevallen en het opduiken van COVID-19-varianten heeft België besloten zijn maatregelen te verstrengen. Op 27 januari 2021 heeft het de controles aan zijn binnengrenzen heringevoerd. Deze waren in april 2021, bij het opstellen van dit verslag, nog altijd van kracht. Op die datum werden eveneens niet-essentiële reizen naar het buitenland verboden voor personen die hun hoofdverblijfplaats in België hebben, maar ook naar België voor personen die hun hoofdverblijfplaats in het buitenland hebben.

Het nieuwe besluit van 26 januari 2021[49] voert dit keer, in bijlage, twee lijsten in van reizen die als essentieel worden beschouwd: één voor personen die de nationaliteit hebben van of hun hoofdverblijfplaats hebben in een EU-land, inclusief België, of in een toegelaten derde land.[50] De andere lijst betreft essentiële reizen vanuit derde landen naar België voor reizigers die niet de nationaliteit van een EU-land hebben en hun hoofdverblijfplaats in een derde land hebben.[51] Tot deze essentiële redenen behoren onder meer in beide lijsten reizen om "dwingende gezinsredenen", met inbegrip van reizen "die worden gerechtvaardigd door gezinshereniging in de zin van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen". De reiziger moet in het bezit zijn van een attest van essentiële reis. Een nieuw besluit bepaalde enkele dagen later dat "bij gebrek aan dit attest of bij valse, misleidende of onvolledige informatie in dit attest, en indien het essentiële karakter van de reis evenmin blijkt uit de officiële documenten in het bezit van de reiziger, in voorkomend geval de binnenkomst kan worden geweigerd" overeenkomstig de Schengengrenscode of de vreemdelingenwet.[52]

Bij het opstellen van dit verslag maakte een nieuw, in maart goedgekeurd besluit[53] dat op 19 april 2021 in werking moest treden een einde aan het reisverbod vanuit België. Niet-essentiële reizen naar België waren ook opnieuw mogelijk, behalve voor onderdanen van derde landen die in een derde land verblijven dat niet tot de landen behoort die zijn toegestaan door de Europese wetgeving.[54]

Waarborgen gekoppeld aan de goedkeuring van de ministeriële besluiten

De verschillende maatregelen die België heeft genomen om de verspreiding van COVID-19 te beperken en die verband houden met de toegang tot het grondgebied zijn, tot op de datum van het opstellen van dit verslag, allemaal bij ministerieel besluit goedgekeurd. Sommige zijn op een paar dagen tijd herhaaldelijk gewijzigd, waardoor ze weinig overzichtelijk zijn. Bovendien was een aantal migratiegerelateerde, ongetwijfeld in de haast genomen beslissingen van meet af aan onduidelijk wat het grensaspect betreft: wat verstaan we onder het essentiële karakter van de reis? Wat gebeurde er met mensen bij wie het essentiële karakter van de reis niet aan de grens was aangetoond? Onder welke voorwaarden waren op basis van het gezinsleven of de gezinshereniging afwijkingen op deze beperkingen mogelijk? Tal van onduidelijkheden waarover Myria tijdens zijn juridische permanenties heel wat vragen kreeg. In hun huidige versie geven de besluiten over het algemeen de antwoorden op deze vragen. In de toekomst is het van belang dat alle beperkingen van het individuele recht op vrij verkeer wettelijk worden geregeld.

Er wordt ook aan herinnerd dat een ministerieel besluit niet dezelfde waarborgen biedt als een wet. Een dergelijk besluit wordt immers niet besproken in het parlement en in sommige gevallen worden gespecialiseerde adviesorganen zoals de Raad van State of de Gegevensbeschermingsautoriteit niet systematisch geraadpleegd. Hoewel voor een ministerieel besluit van regelgevende aard normaliter overleg met de Raad van State is vereist, wordt in dit geval gebruikgemaakt van de

48 M.B. van 21 december 2020 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/20_2.pdf#Page2.

49 M.B. van 26 januari 2021 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2021/01/26_3.pdf#Page2.

50 Met name personen die de nationaliteit hebben van of hun hoofdverblijf hebben in een land van de EU of de Schengenzone, alsook personen die hun hoofdverblijf hebben in een derde land dat is opgenomen in bijlage I bij de Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking.

51 Met name essentiële reizen vanuit derde landen naar België voor reizigers die geen onderdaan zijn van een land van de Europese Unie of van de Schengenzone, en die hun hoofdverblijf hebben in een derde land dat niet is opgenomen in bijlage I bij de Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking.

52 M.B. van 29 januari 2021 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2021/01/29_2.pdf#Page2.

53 M.B. van 20 maart 2021 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2021/03/21_1.pdf#Page2.

54 In toepassing van de Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2021 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking.

"dringende noodzakelijkheid" om dat te omzeilen. Geen van de ongeveer dertig ministeriële besluiten die sinds het begin van de pandemie zijn afgekondigd is aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd. Een beroep *a posteriori* is mogelijk, door het ministeriële besluit aan te vechten voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar dat zal dus alleen betrekking hebben op het ministeriële besluit in kwestie.

Er is heel wat kritiek gekomen op de rechtsgrondslag van deze maatregelen of op de noodzaak om de goedgekeurde ministeriële besluiten door te lichten.[55]

In februari 2021, bijna een jaar na het begin van de pandemie, kondigde de eerste minister aan een pandemiewetsontwerp in te dienen. Het nieuwe Federaal Instituut voor de Bescherming en de Bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) heeft een advies over het voorontwerp van de wet gepubliceerd. Volgens het Instituut is het wetsontwerp een stap in de goede richting maar biedt het nog onvoldoende waarborgen voor de mensenrechten.[56] De Hoge Raad voor de Justitie heeft eveneens geoordeeld dat het voorstel mogelijk "aanzienlijke gevolgen kon hebben voor de grondrechten van de burgers" en de behoorlijke rechtsbedeling[57]. Wat de grenzen betreft, bepaalt het wetsontwerp dat de minister van Binnenlandse Zaken na goedkeuring van een koninklijk besluit, waarbij de epidemische noodsituatie of de instandhouding daarvan wordt afgekondigd, bij ministerieel besluit de maatregelen "van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie te voorkomen of te beperken" mag goedkeuren.[58] Deze maatregelen kunnen gericht zijn op "de beperking van het binnenkomen of verlaten van het Belgische grondgebied, met inbegrip van het bepalen van modaliteiten of voorwaarden in dit verband, alsook mogelijkheden tot weigering van binnenkomst op het grondgebied".

Bij het opstellen van dit verslag heeft de rechtbank van eerste aanleg van Brussel op 31 maart 2021 een vonnis uitgesproken tot veroordeling van de Belgische Staat om de maatregelen tegen COVID-19 juridisch stevig te onderbouwen.[59] De rechtbank gelastte de Belgische Staat "alle maatregelen te nemen die hij geschikt acht om een einde te maken aan de situatie van kennelijke onwettigheid die voortvloeit uit de maatregelen die de vrijheid en de erkende grondrechten beperken (...)". De Belgische Staat heeft beroep aangetekend.

Begin april 2021 liet premier Alexander De Croo weten dat de in voorbereiding zijnde pandemiewet tegemoet zou komen aan deze beschikking in kort geding.

Op 7 juni 2021 maakte het hof van beroep van Brussel zijn definitieve uitspraak bekend, nadat de Belgische Staat in beroep was gegaan tegen de beschikking van 31 maart 2021.[60] Het hof van beroep heeft eerst en vooral geoordeeld dat de ministeriële besluiten niet onwettig zijn, omdat het vermoeden van wettelijkheid onvoldoende is weerlegd. Vervolgens heeft het Hof zich gebogen over de ongrondwettelijkheid van deze besluiten en eraan herinnerd dat het niet tot de rechtsmacht behoort van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde (en dus van het hof van beroep) om de ongrondwettelijkheid vast te stellen van een wet, een decreet of een ordonnantie en de toepassing van die normen te weigeren omdat die voor hen in strijd met de Grondwet lijken. Het is vandaar wachten op de antwoorden van het Grondwettelijk Hof op de prejudiciële vragen die het daarover heeft gekregen.

Door dit arrest heeft de regering tijd gewonnen om de pandemiewet te laten stemmen, aangezien de dwangsommen die verschuldigd waren in het geval van een veroordeling van de baan zijn. Bij het schrijven van deze passage in begin juni 2021, wordt de pandemiewet binnenkort gestemd tijdens een plenaire zitting van het parlement.

55 Zie met name Ligue des droits humains, Le Soir, *Coronavirus: la légitimité démocratique du pouvoir d'exception remise en question par des chercheurs,* 28 januari 2021, https://plus.lesoir.be/351812/article/2021-01-28/coronavirus-la-legitimite-democratique-du-pouvoir-dexception-remise-en-question?_ga=2.27675132.1584247325.1617890118-472660880.1542751139; Le Soir, *Carte blanche: "Sortez le parlement de la quarantaine!",* 2 november 2020, https://plus.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine.

56 FIRM, Voorontwerp van Wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, Advies Federaal Instituut voor de Bescherming en Bevordering van de Rechten van de Mens, Advies nr. 1/2021 van 10 maart 2021, https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/nl/documenten/FIRM-2021-advies-pandemiewet.pdf.

57 Hoge Raad voor de Justitie, Advies - Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, 22 maart 2021, https://hrj.be/admin/storage/hrj/20210322-hrj-advies-voorontwerp-pandemiewet.pdf.

58 Art. 4 van het voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, https://latribune.avocats.be/wp-content/uploads/2021/03/Pandemie_VOW.pdf.

59 Beschikking van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel (FR), 31 maart 2021, rolnr. 2021/14/C.

60 Hof van beroep van Brussel, definitieve uitspraak (FR), 7 juni 2021, rolnr. 2021/KR/17.

Myria's bezoek aan Brussels Airport op 25 mei 2020 in het kader van de COVID-19-pandemie

In mei 2020 kreeg Myria tijdens zijn juridische permanentie een vraag van een luchthavenmedewerker over een jong meisje uit een derde land (Syrië) dat uit Griekenland kwam, aan wie de toegang tot het grondgebied was geweigerd en dat "vastzat" in de transitzone van de luchthaven. Na een gesprek bleek dat het meisje bij aankomst aan de grenspost in het bezit was van een vals identiteitsbewijs van een meerderjarige persoon. Aangezien de betrokkene van Griekenland kwam en het Europese grondgebied dus al had betreden, was terugdrijving onmogelijk en volgde een bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 13). Ze verbleef bijna 48 uur in de transitzone van de luchthaven maar na overleg met Myria en na te hebben verklaard minderjarig te zijn, werd ze uiteindelijk door de Dienst Voogdij opgevangen.

Na deze melding organiseerde Myria een bezoek aan de luchthaven. **De bedoeling was een beeld te krijgen van de tijdens de COVID-19-pandemie genomen maatregelen en van de procedure inzake internationale bescherming op de luchthaven, en een bezoek te brengen aan de transitzone**.

Tijdens dat bezoek heeft de luchtvaartpolitie aangegeven dat zij, na de inwerkingtreding van de ministeriële besluiten rond COVID-19, voortaan alle inkomende en uitgaande passagiers, zowel intra- als extra-Schengen, controleert om het essentiële karakter van de reis te beoordelen. Deze analyse was niet evident omdat er in die periode nog geen definitie bestond van "essentiële reizen". Indien het volgens haar niet om een essentiële reis ging en er geen sprake was van een specifieke omstandigheid (asielaanvraag, geuite vrees, probleem met een terugvlucht, ...), stelde de politie een verslag op en werd een terugdrijvingsbeslissing (extra-Schengenvlucht) of een BGV (intra-Schengenvlucht) afgeleverd. De beslissing kwam van DVZ maar het was de politie die de persoon op de hoogte bracht en gevolg gaf aan de ter kennis gebrachte beslissing. Volgens de politie ging het in deze periode meestal om controles van Europeanen. De persoon die niet tot het grondgebied wordt toegelaten kan opnieuw op hetzelfde vliegtuig worden gezet of dient de volgende vlucht te nemen. Als de wachttijd te lang is, wordt de betrokkene overgebracht naar een gesloten centrum (doorgaans het transitcentrum Caricole). De politie brengt dagelijks algemeen verslag uit aan DVZ en in geval van specifieke problemen is er nauw overleg met DVZ.

De transitzone op Brussels Airport bevindt zich op de tweede verdieping van een hal op de luchthaven. Ten tijde van Myria's bezoek was de ruimte leeg. Er stonden enkele luchthavenstoelen en opklapbedden, en vlakbij waren er toiletten. De zone ligt dicht bij een van de controleposten waardoor de persoon, volgens de politie, kan vragen wat die persoon nodig heeft. Er was een bedeling van maaltijden. In het geval van de minderjarige over wiens situatie Myria een melding kreeg, leek die geen informatie gekregen te hebben, behalve over de verplichting om een vlucht te nemen terug naar Griekenland. Een meer passende omkadering lijkt er niet te zijn.

Volgens de politie kan een persoon die uiting geeft aan zijn vrees voor vervolging of die asiel wenst aan te vragen een verzoek voor internationale bescherming indienen. Wanneer deze laatste uit een intra-Schengenland aankwam met een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV - bijlage 13), was de procedure niet duidelijk en was overleg met DVZ nodig.

Na Myria's bezoek verklaarde de luchtvaartpolitie dat tussen **18 maart en 25 mei 2020 zestien dossiers waren geopend en voorgelegd aan DVZ** (drie niet-EU en dertien EU). Telkens werd een terugdrijvingsbeslissing (bijlage 11) genomen. Slechts zeven van hen, onder wie geen enkele minderjarige, werden overgebracht naar het transitcentrum Caricole. Aan de buitengrenzen heeft niemand om internationale bescherming verzocht, vier personen hebben dat wel aan de binnengrenzen gedaan. Zij hadden de Egyptische, Syrische, Turkse en Sri Lankaanse nationaliteit.

Volgens de politie was de Syrische jonge vrouw in die periode de enige minderjarige.

Na dat bezoek heeft Myria de volgende conclusies getrokken:

- Het gebrek aan duidelijkheid over het begrip essentiële reizen heeft de controle aan de grens bemoeilijkt. Volgens Myria is het daarom van belang om in de toekomst elke beperking van het individuele recht op vrij verkeer duidelijk te specifiëren en wettelijk te omkaderen.
- Vooral onderdanen van Europese landen werden gecontroleerd.
- In de transitzone wordt in de basisbehoeftes voorzien, maar een persoon krijgt in die zone nauwelijks opvolging en omkadering. Volgens Myria dient de toegang tot informatie aan de grens voor de persoon ook te worden gegarandeerd binnen de transitzone.
- De procedure om een verzoek tot internationale bescherming in te dienen aan de grens lijkt nog altijd onduidelijk voor sommige personeelsleden van de luchthavenpolitie. De grenswachten daarover een opleiding aanbieden lijkt derhalve nuttig. Een dergelijke opleiding is overigens in voorbereiding voor eind 2021, in het kader van een samenwerking tussen de politie en Myria.

1. Op Europees vlak

1.1. | Actualiteit

Het Europees migratie- en asielpact: naar een efficiënter geïntegreerd grensbeheer?

Op 23 september 2020 heeft de Europese Commissie een nieuw migratie- en asielpact voorgesteld.[61] Het gaat in feite om een asiel- en migratie-"pakket", dat niet minder dan twaalf documenten omvat, waaronder een mededeling over de algemene visie, vijf wetsvoorstellen, vier aanbevelingen en richtsnoeren, en een tijdschema voor verschillende andere initiatieven. Volgens de Commissie betekent het een "nieuwe start op het gebied van migratie".[62] Het streeft naar een allesomvattende aanpak, waarin intern en extern beleid inzake migratie, asiel, integratie en grensbeheer worden samengebracht.

Voor de toegang tot het Europese grondgebied voorziet het in een "streng en billijk" beheer van de buitengrenzen, met inbegrip van identiteits-, gezondheids- en veiligheidscontroles. Er is voorzien in nieuwe procedures om de status van een persoon bij aankomst vast te stellen.

De eerste stap is de screening vóór binnenkomst van alle onderdanen van derde landen die zonder toestemming een buitengrens overschrijden.[63] Elke staat moet voorzien in de oprichting van een onafhankelijk controlemechanisme, dat tijdens de screening toeziet op de naleving van het Europees en internationaal recht, met inbegrip van het Europees Handvest van de grondrechten. Het is de bedoeling dat dit mechanisme ook bevoegd wordt voor het toezicht op de naleving van de wetgeving inzake detentie en voor de opvolging van aantijgingen rond niet-naleving van de grondrechten.[64] Het European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) heeft verschillende verklaringen afgelegd over dit toekomstige mechanisme en de kenmerken waaraan het moet voldoen (onafhankelijkheid, breed en krachtig mandaat, voldoende middelen, toegankelijkheid, transparantie, ...). Het ENNHRI wijst er ook op dat de raadpleging van de nationale mensenrechteninstellingen (NMRI's) bij de oprichting van dit controlemechanisme in principe noodzakelijk is, of dat deze zelf die rol kunnen vervullen.[65]

In de tweede fase blijft de nadruk liggen op efficiëntere en snellere asiel- en terugkeerprocedures aan de grens.

Vervolgens presenteert de Commissie een plan rond crisisvoorbereiding en -beheer op vlak van migratie. Ze stelt verder ook wetgeving voor om crisissituaties en gevallen van overmacht aan te pakken en om de richtlijn tijdelijke bescherming in te trekken.

Tot slot haalt de Commissie geïntegreerd grensbeheer aan als een onmisbaar instrument om haar buitengrenzen te beschermen, en om de integriteit en de werking van een Schengenruimte zonder controles aan de binnengrenzen veilig te stellen. Dat geïntegreerde beheer is volgens de Commissie een gedeelde verantwoordelijkheid van alle lidstaten, van de met de Schengenruimte geassocieerde landen, van de Europese Unie en van haar agentschappen. Dat is de taak van de Europese grens- en kustwacht, die bestaat uit de nationale autoriteiten van de lidstaten belast met grensbeheer, de nationale autoriteiten belast met terugkeer en het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex). Andere aspecten die in het pact zijn uitgewerkt betreffen de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen, die tot wederzijds voordeel moet strekken. Zo is het de bedoeling om stappen vooruit te zetten wat de overnameovereenkomsten betreft, zo nodig op basis van de nieuwe bepaling van de Visumcode die ingevoerd is in 2019[66]. Die laat toe soepelere of meer restrictieve maatregelen te nemen inzake visa op basis van de samenwerking met een derde land op het vlak van overnames. Voorts is het de bedoeling om derdelanders nieuwe kanalen voor legale migratie te bieden in het kader van "talentpartnerschappen".

Spanningen en incidenten aan de Griekse grens

In februari 2020 verslechterde de situatie aan de Grieks-Turkse grens nadat Turkije zijn grenzen met de Europese

61 Europese Commissie, Mededeling over een nieuw migratie- en asielpact, 23 september 2020, COM(2020) 609 *final*.

62 Het Migratie- en asielpakket: op 23 september 2020 aangenomen documenten, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_nl.

63 Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, COM(2020) 612 van 23 september 2020.

64 Artikel 7 van het Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, COM(2020) 612 van 23 september 2020.

65 ENNHRI, *Stronger human rights monitoring at Europe's borders – why NHRIs are part of the solution,* 27 mei 2020, http://ennhri.org/our-work/topics/asylum-and-migration/stronger-human-rights-monitoring-at-europes-borders-why-nhris-are-part-of-the-solution; ENNHRI, *ENNHRI's Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum,* 10 maart 2021, http://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/03/ENNHRIs-Opinion-on-Independent-Human-Rights-Monitoring-Mechanisms-at-Borders-under-the-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf.

66 Artikel 25*bis* van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke Visumcode (Visumcode), zoals gewijzigd door Verordening (EU) 2019/1155 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019.

Unie had opengesteld, wat in strijd was met de overeenkomst tussen de EU en Turkije van maart 2016.[67] Er zijn incidenten gemeld aan de landgrens, waaronder beschuldigingen begin maart 2020 dat de Griekse autoriteiten[68] met scherp zouden hebben geschoten, waarbij een of twee migranten zelfs zouden zijn omgekomen.[69] Leden van het Europees Parlement hebben de Commissie om een onderzoek[70] gevraagd maar de Commissie verklaarde zich onbevoegd en verzekerde dat de Griekse autoriteiten deze berichten ontkenden.[71] In juli 2020 heeft de procureur bij het Griekse Hof van Cassatie evenwel een onderzoek ingesteld.[72]

Midden maart 2020 heeft Frontex een plan voor snelle interventie gelanceerd ter ondersteuning van de Griekse autoriteiten, met onder meer de komst van honderd extra grenswachten aan de Griekse landgrens. Die kwamen er ter versterking van de al aanwezige vijfhonderd Frontex-*officers* en elf vaartuigen.[73]

Beschuldigingen rond betrokkenheid van Frontex bij *pushback*-operaties aan de Griekse grens

Frontex is er onlangs van beschuldigd tijdens zijn operaties mogelijk grondrechten te hebben geschonden. In oktober 2020 publiceerden verschillende media een onderzoeksverslag waarin de medeplichtigheid van Frontex bij *pushback*-operaties[74] in de Egeïsche Zee werd belicht.[75] In minstens zes gevallen zou Frontex de Griekse autoriteiten bewust hebben laten begaan, of aan deze *pushbacks* hebben deelgenomen. Het personeel dat bij Frontex-operaties betrokken is wordt er ook van beschuldigd geen verslag over ernstige incidenten (*serious incident report* - SIR) te hebben ingediend in geval van schending van grondrechten, hetgeen in strijd is met de Frontex-gedragscode.[76] Naar aanleiding van deze verklaringen lopen er momenteel verschillende onderzoeken naar de activiteiten van Frontex.

In november 2020 heeft de raad van bestuur van Frontex op specifiek verzoek van de Europese Commissie een buitengewone vergadering gehouden om de beschuldigingen van *pushbacks* te bespreken en heeft het binnen de raad van bestuur een specifieke subgroep opgericht.[77]

Frontex heeft een intern onderzoek ingesteld naar deze incidenten.[78] In een voorlopig verslag oordeelde het Agentschap dat er op grond van acht van de dertien gecontroleerde gevallen geen bewijs was voor een schending van de grondrechten. De andere gevallen moesten nog worden onderzocht. Het Agentschap was echter wel van plan om ervoor te zorgen dat meldingen van ernstige incidenten in de toekomst altijd aan de grondrechtenfunctionaris zouden worden gemeld.[79] In een eindverslag van maart

67 Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016,* Focus: Europa in (asiel) crisis, pp. 26-54; Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, Externaliseren van het EU-asielbeleid, pp. 14-106; Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, Europese aanpak van de migratie- en vluchtelingencrisis: het grensbeleid, pp. 28-30.

68 Le Monde, *La Grèce dément avoir tiré à balles réelles sur des migrants massés à la frontière turque*, 4 maart 2020, www.lemonde.fr/international/article/2020/03/04/echauffourees-a-la-frontiere-greco-turque-la-grece-dement-avoir-tire-a-balles-reelles_6031815_3210.html, RTBF, *Grèce : selon une enquête, la police a tiré à balles réelles sur des migrants début mars,* 8 mei 2020, www.rtbf.be/info/monde/detail_grece-selon-une-enquete-la-police-a-tire-a-balles-reelles-sur-des-migrants-debut-mars-enquete?id=10498370.

69 Spiegel International, *The Killing of a Migrant at the Greek-Turkish Border*, 8 mei 2020, Greek-Turkish Border: The Killing of Muhammad Gulzar - DER SPIEGEL; Financial Times, '*High probability' Greek soldiers killed Syrian man at Turkish border, report finds*, 6 juli 2020, https://www.ft.com/content/38cd109a-7d5c-432f-8942-9a32a329d67b.

70 RTBF, *Grèce : selon une enquête, la police a tiré à balles réelles sur des migrants début mars*, 8 mei 2020, www.rtbf.be/info/monde/detail_grece-selon-une-enquete-la-police-a-tire-a-balles-reelles-sur-des-migrants-debut-mars?id=10498370.

71 Een kopie van de brief is gepubliceerd door Tineke Strik: *Response from the Commission to the shootings at the Greek-Turkish border*, 9 juli 2020, https://twitter.com/Tineke_Strik/status/1281239413704593408/photo/1.

72 Helsinki Committee Monitor, *Launching of criminal investigations into the deaths of Mohammad Al-Arab and Muhammad Gulzar, following 2 GHM complaints,* juli 2020, https://greekhelsinki.wordpress.com/2020/06/20/2-102/.

73 Frontex, 13 maart 2013, *Frontex launches rapid border intervention on Greek land border*, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-rapid-border-intervention-on-greek-land-border-J7k21h.

74 Bij gebrek aan een officiële internationale definitie, kan '*pushback*' volgens de speciale rapporteur voor de mensenrechten van migranten worden opgevat als: "Diverse maatregelen van staten die ertoe leiden dat migranten, met inbegrip van verzoekers om bescherming, zonder omhaal en onder dwang worden teruggestuurd naar het land waar zij hebben gepoogd een internationale grens over te steken of waar zij een internationale grens hebben overgestoken, zonder toegang tot internationale bescherming of asielprocedures, of zonder een individuele beoordeling van hun beschermingsbehoeften, hetgeen kan leiden tot een schending van het beginsel van non-refoulement", Vragenlijst van de speciale rapporteur voor de mensenrechten van migranten: *pushback*-praktijken en de impact ervan op de mensenrechten van migranten, 2021, www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/pushback/Questionnaire-fr.pdf.

75 Spiegel International, *EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign,* 23 oktober 2020, https://www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7.

76 Artikel 22 van de Gedragscode van Frontex bepaalt dat deelnemers aan Frontex-activiteiten, die redenen hebben om aan te nemen dat de code is geschonden, dat aan Frontex moeten melden.

77 Europese Commissie, Extraordinary meeting of Frontex Management Board on the alleged push backs on 10 November 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/extraordinary-meeting-frontex-management-board-alleged-push-backs-10-november-2020_en.

78 Frontex, *Frontex launches internal inquiry into incidents recently reported by media,* 27 oktober 2020, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-internal-inquiry-into-incidents-recently-reported-by-media-ZtuEBP.

79 Frontex, *Conclusions of the Management Board's meeting on 20-21 January 2021 on the preliminary report of its Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea,* 21 januari 2021, https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-s-meeting-on-20-21-january-2021-on-the-preliminary-report-of-its-working-group-on-fundamental-rights-and-legal-operational-aspects-of-operations-in-the-aegean-sea-GnFaIc.

2021[80] kwam het tot de conclusie dat het voor de vijf resterende gevallen onmogelijk was de feiten vast te stellen. Verder bleek dat de bestaande meldingssystemen niet systematisch worden toegepast en dat ze het Agentschap geen duidelijk beeld geven van potentieel ernstige incidenten. Volgens het Agentschap zijn verbeteringen dringend nodig.[81] Er is kritiek geuit op dat verslag omdat het geen antwoord geeft op de vraag wat de precieze rol van Frontex bij deze incidenten is geweest.[82]

Het Europees Parlement, waaraan Frontex verantwoording verschuldigd is[83], heeft op 23 februari 2021[84] een werkgroep voor een periode van vier maanden opgericht. Deze "Frontex Scrutiny Working Group" is belast met het onderzoek naar het optreden van Frontex en naar eventuele schendingen van de grondrechten waarbij het Agentschap mogelijk betrokken is. Bij de opstelling van dit verslag was dat onderzoek nog niet afgerond.

Ook loopt er sinds november 2020[85] een onderzoek bij de Europese ombudsvrouw naar het klachtenbehandelingsmechanisme, op grond waarvan eenieder die door een optreden van Frontex-personeel wordt getroffen, een klacht kan indienen.[86] Bij de opstelling van dit verslag had Frontex al de eerste gegevens over dat mechanisme bezorgd.[87]

In januari 2021 bevestigde ook het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) dat het een onderzoek naar Frontex opende op grond van klachten over intimidatie, wangedrag en terugdrijving van migranten.[88]

Op 7 juni 2021 tot slot heeft de Europese Rekenkamer (ERK) het resultaat van zijn doelmatigheidscontrole van Frontex gepubliceerd.[89] Deze audit was bedoeld om na te gaan of **Frontex de lidstaten een effectieve ondersteuning heeft geboden bij de uitvoering van het Europese geïntegreerde grensbeheer. In het verslag staan zorgwekkende** vaststellingen. Zo voert Frontex de rol die het is toegewezen niet doeltreffend uit en analyseert het danig weinig de impact van zijn activiteiten. Evenmin verstrekt het voldoende informatie over de werkelijke kosten van de operaties. In het technische advies van de ERK wordt op basis van feiten geconcludeerd dat Frontex zijn taken niet efficiënt uitvoert en de strijd tegen de grensoverschrijdende criminaliteit al evenmin efficiënt ondersteunt.

Probleemsituaties en *pushbacks* aan de buitengrenzen van de Europese Unie

Wanneer het ging over de buitengrenzen van de Europese landen stonden schendingen van de grondrechten en *pushbacks* steevast centraal in het nieuws, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden.

Los van de spanningen aan de grens en de eventuele betrokkenheid van Frontex, zou **Griekenland** volgens tal van organisaties eveneens verantwoordelijk zijn voor *pushbacks*.[90] Zo zouden ook kinderen in zee zijn gesleept en op een vlot zijn achtergelaten; onlangs is daarover een zaak aanhangig gemaakt bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[91]

Eind januari 2021 heeft Frontex, na de recente veroordeling[92] van **Hongarije** door het HvJ wegens zijn onrecht-

80 Frontex Management Board Working Group, *Frontex Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, Final Report*, 1 maart 2021, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Agenda_Point_WG_FRaLO_final_report.pdf.

81 Frontex, *Conclusions of the Management Board's meeting on 5 March 2021 on the report of its Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea*, 5 maart 2021, https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-s-meeting-on-5-march-2021-on-the-report-of-its-working-group-on-fundamental-rights-and-legal-operational-aspects-of-operations-in-the-aegean-sea-aFewSI.

82 Le Monde, *Un rapport d'enquête interne peu concluant sur le rôle de Frontex dans des refoulements illégaux de migrants*, 3 maart 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/03/03/un-rapport-d-enquete-interne-peu-concluant-sur-le-role-de-frontex-dans-des-refoulements-illegaux_6071800_3210.html.

83 Artikel 6 van Verordening (EU) 2019/1896 van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1052/2013 en (EU) 2016/1624 (hierna "Frontex-verordening").

84 Na een beslissing van het LIBE-Comité van 29 januari 2021, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/Outcomeofwrittenprocedureof29January_EN.pdf.

85 European Ombudsman, *Letter from the European Ombudsman to the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) concerning its Complaints Mechanism*, 10 november 2020, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/134842.

86 Artikel 111 van de Frontex-verordening.

87 Frontex, *Letter from the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) to the European Ombudsman on how it deals with complaints about alleged fundamental rights breaches through its 'Complaints Mechanism' | Correspondence | European Ombudsman (europa.eu)*, 29 januari 2021.

88 Euronews, *Frontex: EU's border agency probed over harassment, misconduct and migrant pushback claims | Euronews*, 12 januari 2021.

89 ECA, *Special report, Frontex's support to external border management: not sufficiently effective to date*, 7 juni 2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf.

90 Human Rights Watch, *Letter to Members of the Hellenic Parliament calling for an investigation into border abuses*, oktober 2020, www.hrw.org/news/2020/10/06/open-letter-members-hellenic-parliament-calling-investigation-border-abuses; CPT, *Council of Europe's anti-torture Committee calls on Greece to reform its immigration detention system and stop pushbacks*, november 2020, www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-s-anti-torture-committee-calls-on-greece-to-reform-its-immigration-detention-system-and-stop-pushbacks; UNHCH, *UNHCR calls on Greece to investigate pushbacks at sea and land borders with Turkey*, juni 2020, www.unhcr.org/news/briefing/2020/6/5ee33a6f4/unhcr-calls-greece-investigate-pushbacks-sea-land-borders-turkey.html.

91 Independent, *Greek 'pushbacks' brought to European court after child refugees 'towed out to sea and abandoned in raft'*, 4 maart 2020, www.independent.co.uk/news/world/europe/greek-pushbacks-brought-to-european-court-after-child-refugees-placed-back-in-boat-and-abandoned-at-sea-b1812161.html.

92 HvJ, *Europese Commissie t. Hongarije*, 17 december 2020, C808/18.

matige praktijken zoals de *pushbacks* aan de grens[93] en de voortzetting daarvan, besloten zijn activiteiten aldaar op te schorten.[94] Frontex heeft daarmee voor het eerst besloten zijn activiteiten in een lidstaat te onderbreken, na schendingen van de grondrechten. Intussen heeft ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Hongarije veroordeeld wegens zijn grenspraktijken.[95]

In **Spanje**, en vooral dan op de Canarische Eilanden, is het aantal migranten dat op het grondgebied is aangekomen in de eerste tien maanden van 2020 met meer dan 46% (35.800 personen) gestegen in vergelijking met dezelfde periode in 2019, en dat ondanks COVID-19.[96] Volgens de Commissie is de West-Afrikaanse migratieroute over zee richting de Canarische Eilanden één van de gevaarlijkste ter wereld.[97] In december 2020 was ze dan ook van plan financiële steun ten belope van meer dan 43 miljoen euro toe te kennen om de opvangcapaciteit te vergroten of bij te dragen tot de opvangvoorzieningen, waaronder toegang tot gezondheidszorg en voedselhulp.[98] Door deze toevloed zijn de opvangomstandigheden volgens verschillende waarnemers mensonwaardig geworden.[99] Er wordt evenwel naar oplossingen gezocht, onder meer door de opening van hotels[100] of de tussenkomst van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO).[101]

Ook de situatie aan de grenzen met de **Balkanlanden** is zorgwekkend.[102] Begin januari 2021 oordeelde de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid dat de levensomstandigheden van migranten in Bosnië-Herzegovina aan de grens met Kroatië onaanvaardbaar waren. Na de sluiting van het Lipa-kamp zaten meer dan 1.700 migranten er in winterse omstandigheden zonder passend onderdak. Het door een brand verwoeste kamp zou sowieso ongeschikt geweest zijn in de winter. De Commissie is van plan extra middelen uit te trekken om kwetsbare migranten en vluchtelingen te ondersteunen.[103] Na beschuldigingen van *pushbacks* uitgevoerd door Kroatië[104] heeft de EU-commissaris voor Binnenlandse Zaken verklaard dat de Europese Commissie de Kroatische autoriteiten had opgeroepen een onderzoek in te stellen. Momenteel lopen met de Kroatische autoriteiten ook besprekingen om het toezichtmechanisme te verbeteren, met name in samenwerking met de Kroatische ombudsman.[105] Net als Myria is ook deze laatste lid van het **ENNHRI**, dat zich momenteel buigt over de mensenrechtensituatie aan de buitengrenzen. Het ENNHRI heeft in januari 2020 een verslag gepubliceerd over de manier waarop de nationale mensenrechteninstellingen de mensenrechten aan de grens bevorderen en beschermen. Dat document legt ook enkele problematische praktijken bloot en bevat aanbevelingen voor nationale en regionale autoriteiten. Die streven naar een aanpassing van de huidige aanpak en een betere eerbiediging van de grondrechten.[106] Aansluitend op dit document werden een eerste gids over strenger toezicht op

93 Zie *infra* voor analyse van het arrest: HvJ, *Europese Commissie t. Hongarije*, 17 december 2020, C808/18.

94 The New York Times, *E.U. Border Agency Pulls Out of Hungary Over Rights Abuses,* 27 januari 2021, www.nytimes.com/2021/01/27/world/europe/frontex-hungary-eu-asylum.html; Libération, *En Hongrie, Frontex jette l'éponge,* 5 februari 2021, www.liberation.fr/international/europe/en-hongrie-frontex-jette-leponge-20210205_R6A4DRZNXFGXJMCQM2BBC55N5I/.

95 EHRM, *R.R. en andere t. Hongarije*, 2 maart 2021, § 36037/17.

96 Europese Commissie, Migration statistics update: the impact of COVID-19, 29 januari 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_232.

97 Volgens de IOM vielen in november 2020 op de West-Afrikaanse route over zee richting de Canarische Eilanden al meer dan 500 dodelijke slachtoffers te betreuren. Zie IOM, 2020 *Death Toll in West Africa Sea Route Tops 500 Amid Uptick in Departures,* 20 november 2020, www.iom.int/news/2020-death-toll-west-africa-sea-route-tops-500-amid-uptick-departures.

98 Europese Commissie, *New EU financial assistance to address the situation on the Canary Islands*, 10 december 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2369.

99 ECRE, Atlantic Route: People Face Death at Sea and Miserable Conditions upon Arrival in the Canary Islands, High Prosecutor's Office Prohibits Separation of Children, 30 oktober 2020, www.ecre.org/atlantic-route-people-face-death-at-sea-and-miserable-conditions-upon-arrival-in-the-canary-islands-high-prosecutors-office-prohibits-separation-of-children/, Europees Parlement, *Migration situation on the Canary Islands: committee debate*, 1 maart 2021, www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210226IPR98808/migration-situation-on-the-canary-islands-committee-debate.

100 Le Soir, *Gran Canaria: "L'ouverture de nos hôtels aux migrants a bouleversé nos vies"*, 23 februari 2020, https://plus.lesoir.be/356788/article/2021-02-23/gran-canaria-louverture-de-nos-hotels-aux-migrants-bouleverse-nos-vies.

101 EASO, *EASO support to Spain becomes fully operational*, 10 maart 2020, www.easo.europa.eu/news-events/easo-support-spain-becomes-fully-operational.

102 RTBF, *Réfugiés: la route des Balkans, une dangereuse impasse européenne*, 14 januari 2021, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_refugies-la-route-des-balkans-une-dangereuse-impasse-europeenne?id=10673669.

103 Josep Borrell. Zie: Delegatie van de Europese Unie voor Bosnië-Herzegovina, *Bosnia and Herzegovina: EU allocates additional €3.5 million to support vulnerable refugees and migrants*, 3 januari 2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/bosnia-and-herzegovina-eu-allocates-additional-%E2%82%AC35-million-support-vulnerable_en.

104 Zie met name de maandverslagen van de Danish Refugee Council over de situatie aan de grens tussen Bosnië-Herzegovina en Kroatië. DRC, *Bosnia and Herzegovina, Country Fact Sheet*, https://drc.ngo/our-work/where-we-work/europe/bosnia-and-herzegovina/. Het verslag van oktober 2020 maakte volgens de DRC gewag van een recordaantal van 1.934 geregistreerde personen die het slachtoffer waren van een *pushback*, Zie: https://drc.ngo/media/kbyjrc2v/border_monitoring_monthly_snapshot_october2020_final.pdf.

105 Europees commissaris voor Migratie Ylva Johansson, Speech at the European Parliament Plenary on the humanitarian situation of refugees and migrants at the EU's external borders, 19 januari 2021, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-european-parliament-plenary-humanitarian-situation-refugees-and_en.

106 ENNHRI, *Protecting human rights of migrants at the borders, Evidence and work of European National Human Rights Institutions*, december 2019, http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/03/Protecting-human-rights-of-migrants-at-the-borders-Evidence-and-work-of-European-NHRIs-December-2019-1.pdf.

de rechten van migranten aan de grenzen[107] en een tweede gids over hetzelfde onderwerp, maar dan van toepassing tijdens de COVID-19-pandemie, gepubliceerd.[108]

Bovendien wordt in verschillende recente rapporten van **ngo's** over de situatie aan de buitengrenzen ook melding gemaakt van *pushbacks* aan de Europese grenzen.[109] De **speciale VN-rapporteur inzake de mensenrechten van migranten** heeft de problematiek van de *pushbacks* overigens als thema uitgekozen voor zijn jongste verslag, dat tijdens de 47e zitting van de Mensenrechtenraad in juni 2021 werd voorgesteld.[110]

In een nieuw verslag dat in maart 2021 is gepubliceerd benadrukt ook de **Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa** dat de Europese staten maatregelen moeten nemen om migranten die Europa via de Middellandse Zee proberen te bereiken beter te beschermen. Zo beveelt hij de staten aan alle aantijgingen van *pushbacks* onverwijld te onderzoeken.[111] De migratieroute over de **Middellandse Zee** blijft bijzonder gevaarlijk. Volgens de IOM zijn daar in 2020 meer dan 1.200 mensen om het leven gekomen.[112]

Tot slot heeft het **Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten** (FRA) onlangs een praktische gids gepubliceerd.[113] Die is bedoeld voor het personeel dat instaat voor het beheer van de grenzen en belicht tien thema's die met de grondrechten te maken hebben. De gids gaat dieper in op de *do's-and-don'ts* voor de praktische toepassing van de waarborgen van de EU-wetgeving, waaronder de Schengengrenscode.[114] In het vierde punt over terugdrijving wordt uitgelegd hoe personen die asiel zoeken kunnen worden geïdentificeerd en wordt benadrukt dat ze niet mogen worden teruggestuurd.

1.2. | Rechtspraak

1.2.1. | Hof van Justitie van de Europese Unie

Plaatsing in de transitzone kan detentie inhouden

Het Hof[115] oordeelde dat plaatsing van verzoekers om bescherming of onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerbesluit is genomen in de transitzone aan de Servisch-Hongaarse grens als detentie moet worden gekwalificeerd, omdat de omstandigheden vergelijkbaar zijn met een vrijheidsberoving: de betrokkenen mochten deze zone niet verlaten. Het ging hier *in casu* om Afghaanse en Iraanse onderdanen die via Servië in Hongarije waren aangekomen en asiel hadden aangevraagd in de transitzone van Röszke, aan de Servisch-Hongaarse grens. Ze mochten Hongarije niet binnenkomen en er ook niet vertrekken om naar Servië te gaan, aangezien zo'n poging door de Servische autoriteiten als illegaal zou worden beschouwd. Het zou hen aan sancties blootstellen en ze zouden het risico lopen elke kans te verliezen om de vluchtelingenstatus in Hongarije te verkrijgen.

Het Hof voegt er nog aan toe dat een dergelijke detentie moet worden voorafgegaan door een met redenen omklede beslissing, alleen in laatste instantie mogelijk is, moet worden onderworpen aan een rechterlijke toetsing en niet langer mag duren dan vier weken, te rekenen vanaf de datum van de indiening van het verzoek.[116]

107 ENNHRI, *Guidance Monitoring human rights of migrants at the borders - Building on the mandate and functions of National Human Rights Institutions*, 26 maart 2020, http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/03/ENNHRI-Guidance-Monitoring-Rights-at-Borders-March-2020.pdf.

108 ENNHRI, *Complementary Guidance Monitoring human rights of migrants at borders during the COVID-19 pandemic*, 13 oktober 2020, http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/Complementary-Guidance-Monitoring-human-rights-of-migrants-at-borders-during-the-COVID-19-pandemic.pdf.

109 Refugee Rights Europe, *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders, The state of play in 2020,* https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf; Border Violence Monitoring Network, The blackbook of pushbacks, www.borderviolence.eu/launch-event-the-black-book-of-pushbacks/; Human Rights Watch, *Human Rights Watch Submission to the Special Rapporteur's Report on Pushback Practices and Their Impact on the Human Rights of Migrants*, februari 2021, www.hrw.org/news/2021/02/01/human-rights-watch-submission-special-rapporteurs-report-pushback-practices-and.

110 UNHRC, *Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer*, A/HRC/47/30, 12 mei 2021, https://undocs.org/fr/A/HRC/47/30.

111 Raad van Europa, *European countries must urgently change their migration policies which endanger refugees and migrants crossing the Mediterranean*, 9 maart 2021, https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-countries-must-urgently-change-their-migration-policies-which-endanger-refugees-and-migrants-crossing-the-mediterranean.

112 RTBF, *Plus de 1.500 migrants secourus au large de la Libye en une semaine*, 10 februari 2020, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_plus-de-1-500-migrants-secourus-au-large-de-la-libye-en-une-semaine?id=10695116.

113 FRA, *Contrôles aux frontières et droits fondamentaux aux frontières terrestres extérieures,* juli 2020, https://fra.europa.eu/en/publication/2020/border-controls-and-fundamental-rights-external-land-borders.

114 Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (hierna "Schengengrenscode").

115 HvJ, *PPU FMS en andere t. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 14 mei 2020, C 924/19 en PPU C 925/19.

116 Zie de analyse van dit arrest *in MyriaDoc 11, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België*, juli 2021, https://www.myria.be/files/MyriaDoc_11_Terugkeer_detentie_en_verwijdering.pdf.

Verplichting voor een lidstaat die een beslissing tot weigering van een visum neemt omwille van een bezwaar van een andere lidstaat, om de identiteit van die andere lidstaat en de redenen voor dat bezwaar te vermelden

Het Hof[117] onderzocht de in de Visumcode bepaalde praktijk van voorafgaande raadpleging.[118] Die biedt een staat de mogelijkheid om tijdens de behandeling van een visumaanvraag door een andere lidstaat, bij dewelke de aanvraag is ingediend, te worden geraadpleegd en zich hoofdzakelijk om redenen van openbare orde te verzetten tegen de afgifte van dat visum.[119] Volgens het Hof moet de lidstaat die een beslissing tot weigering van een visum heeft genomen na een bezwaar van een andere lidstaat in die beslissing behalve de **identiteit** van de lidstaat die een dergelijk bezwaar heeft gemaakt ook de specifieke weigerings**grond** gebaseerd op dat bezwaar en de autoriteit waartoe de visumaanvrager zich kan wenden vermelden om te vernemen welke **rechtsmiddelen** hem in die andere lidstaat ter beschikking staan. Bovendien geeft het Hof aan dat wanneer tegen diezelfde beslissing beroep wordt ingesteld, de rechterlijke instanties van de lidstaat die deze laatste beslissing heeft genomen de wettigheid ten gronde van het door een andere lidstaat tegen de afgifte van het visum gemaakte bezwaar niet mogen onderzoeken. Om dat bezwaar aan te vechten, zal de betrokkene dus een beroep moeten instellen bij de rechterlijke instanties van de lidstaat die het bezwaar heeft ingediend. Het Hof vereist in deze situaties dus dat in twee verschillende lidstaten twee beroepen worden ingesteld: het ene tegen de visumweigering en het andere tegen het bezwaar.

Het ging hier *in casu* om twee zaken. De eerste betrof R.N.N.S., een Egyptisch onderdaan, en de tweede K.A., een in Saoedi-Arabië woonachtige Syrische onderdaan, van wie de visumaanvragen waren afgewezen omdat een lidstaat hen tijdens de raadplegingsprocedure als een gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid had beschouwd. Hongarije in het ene geval en Duitsland in het andere geval hadden bezwaar gemaakt tegen de afgifte van het visum. Beide beslissingen werden meegedeeld door middel van een standaardformulier waarin noch de identiteit van de lidstaat die bezwaar had gemaakt, noch de redenen daarvoor werden vermeld. Het Hof wijst er dus op dat de lidstaat die de eindbeslissing neemt de mogelijkheid moet hebben zich ervan te vergewissen dat de procedure van voorafgaande raadpleging correct is toegepast, en met name na te gaan of de verzoeker correct is geïdentificeerd en of de procedurele waarborgen zijn geëerbiedigd. Het Hof herinnert er ook aan dat de lidstaat waar de visumaanvraag is ingediend, ondanks het bezwaar toch een visum met territoriaal beperkte geldigheid kan afgeven (in het algemeen is het visum in dergelijke gevallen alleen geldig in de lidstaat die het heeft afgegeven).[120]

Verblijfstitel met het oog op gezinshereniging ondanks een signalering ter fine van weigering van toegang door een andere lidstaat

De Schengenuitvoeringsovereenkomst[121] (SUO) voorziet in de raadpleging van het Schengeninformatiesysteem (SIS) vóór de afgifte van een verblijfstitel, om na te gaan of de betrokkene niet gesignaleerd staat.[122] Het Hof[123] oordeelde dat de SUO zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat **die de afgifte, verlenging of vernieuwing van een verblijfstitel met het oog op gezinshereniging** toelaat, die op het grondgebied van deze lidstaat is aangevraagd door een onderdaan van een derde land die in het SIS ter fine van weigering van toegang tot de Schengenruimte is gesignaleerd. Voorwaarde is wel dat **rekening is gehouden** met **de belangen van de signalerende lidstaat**, die vooraf is geraadpleegd, en dat de verblijfstitel alleen om "**ernstige redenen**" wordt afgegeven, verlengd of ver-

117 HvJ, *R.N.N.S. en K.A. t. minister van Buitenlandse Zaken*, 24 november 2020, C225/19, en C226/19.

118 Verordening (EU) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2019 tot vaststelling van een gemeenschappelijke Visumcode.

119 Artikel 22 van de Visumcode bepaalt het volgende: "Om redenen van bedreiging van de openbare orde, binnenlandse veiligheid, internationale betrekkingen of volksgezondheid kan een lidstaat van de centrale autoriteiten van andere lidstaten verlangen dat deze zijn centrale autoriteiten raadplegen bij het onderzoeken van aanvragen van onderdanen van bepaalde derde landen of specifieke categorieën onderdanen van die landen. (…) 2. De geraadpleegde centrale autoriteiten geven uitsluitsel binnen zeven kalenderdagen na raadpleging. Indien binnen deze termijn geen antwoord wordt ontvangen, betekent dit dat de geraadpleegde centrale autoriteiten geen bezwaar hebben tegen de afgifte van het visum."

120 Overeenkomstig artikel 25 van de Visumcode.

121 Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen (Luxemburg) op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 (SUO) en Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode).

122 Volgens artikel 25 van de SUO: "Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven, raadpleegt hij stelselmatig het Schengeninformatiesysteem [(SIS)]. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven aan een ter fine van weigering gesignaleerde vreemdeling, treedt hij vooraf in overleg met de signalerende lidstaat en houdt hij rekening met de belangen van deze partij; de verblijfstitel wordt slechts om ernstige redenen, in het bijzonder uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen, afgegeven. Wanneer de verblijfstitel wordt afgegeven, gaat de signalerende lidstaat over tot intrekking van de signalering, doch kan hij de vreemdeling op zijn nationale signaleringslijst opnemen."

123 HvJ, *A. t. Migrationsverket*, 4 maart 2021, C193/19.

nieuwd. De SUO noemt een aantal "ernstige redenen" op grond waarvan ondanks de signalering een verblijfsvergunning kan worden afgegeven, namelijk redenen "**uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen**". Het Hof geeft evenwel aan dat deze redenen niet limitatief zijn opgesomd. Een lidstaat kan dus om een andere reden een verblijfsvergunning afgeven, bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging.

Bovendien oordeelt het Hof dat de SUO niet vereist dat de identiteit van de verzoekende onderdaan van een derde land met zekerheid of door middel van een geldig reisdocument wordt vastgesteld. De Schengengrenscode, die een geldig reisdocument bij overschrijding van de buitengrenzen verplicht[124], is niet van toepassing op een onderdaan van een derde land die zich al in een dergelijke situatie op het grondgebied bevindt.

Hongarije veroordeeld voor zijn praktijken in transitzones

Eind 2020 heeft het HvJ Hongarije[125] veroordeeld voor zijn praktijken aan de grens met Servië, na een inbreukprocedure die door de Europese Commissie was ingeleid. Deze had betrekking op verschillende elementen inzake toegang tot internationale bescherming of het verblijfsrecht tijdens het beroep in geval van een negatieve beslissing, voortgezette vasthouding of terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen.

Volgens het Hof is Hongarije de krachtens het Unierecht op het land rustende verplichtingen met betrekking tot de procedures inzake toekenning van internationale bescherming en de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen niet nagekomen. Het Hof achtte het met name problematisch en in strijd met het EU-recht dat verzoeken om internationale bescherming alleen kunnen worden ingediend in de transitzones van Röszke en Tompa (Hongarije) en dat het aantal verzoekers dat dagelijks toegang heeft tot deze transitzones bijzonder beperkt is. De wachttijd om deze transitzones binnen te komen kon in een bepaalde periode oplopen tot enkele maanden.

Het Hof wees ook op de niet-omzetting van de Europese wetgeving inzake het verblijfsrecht tijdens de beroepsprocedure. Bij een negatieve beslissing moeten verzoekers om internationale bescherming op het grondgebied kunnen blijven in afwachting van de beslissing in eerste aanleg van de rechtbank die zich over hun beroep moet uitspreken. Dat was evenwel niet het geval in de Hongaarse wetgeving.

Voorts oordeelt het Hof dat Hongarije een systeem van systematische detentie van verzoekers om internationale bescherming in de transitzone heeft ingevoerd, zonder de door de EU-richtlijnen geboden waarborgen in acht te nemen, zoals de maximale detentieperiode aan de grens van vier weken bijvoorbeeld, of de eis om rekening te houden met de specifieke behoeften en adequate ondersteuning van kwetsbare verzoekers om bescherming.

Ten slotte wijst het Hof erop dat de gedwongen verwijdering door Hongarije van onderdanen van derde landen die illegaal op zijn grondgebied verblijven naar een "strook land zonder enige infrastructuur, tussen een grenshek, vastgesteld op Hongaars grondgebied, en de Servisch-Hongaarse grens", een terugkeer in de zin van de terugkeerrichtlijn vormt.[126] Bij deze verwijdering moesten dus de waarborgen in acht worden genomen waarin deze richtlijn voorziet, zoals het bestaan van een termijn voor vrijwillig vertrek of de toepassing van gedwongen terugkeer als maatregel in laatste instantie.

1.2.2. | Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Schending door Hongarije van het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling, het recht op vrijheid en veiligheid en het recht op toegang tot de rechter voor een gezin van verzoekers om bescherming tijdens hun verblijf in de transitzone van Röszke (Hongarije)

Intussen heeft ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Hongarije veroordeeld wegens zijn grenspraktijken.[127] In dat arrest heeft het Hof unaniem schendingen vastgesteld van artikel 3 (**verbod op onmenselijke of vernederende behandeling**), artikel 5, lid 1 (**recht op vrijheid en veiligheid**), en artikel 5, lid 4 (**recht dat een rechtbank op korte termijn beslist over de wettigheid van een detentie**) **van het EVRM**. Het ging om de bijna vier maanden durende opsluiting van een **gezin met minderjarige kinderen in de transitzone Röszke** nabij de grens met Servië, van april tot augustus 2017. Het Hof oordeelde met name dat het **ontzeggen van voedsel** aan R.R. en de **verblijfsomstandigheden** van de andere verzoekers (een zwangere vrouw en minderjarige kinderen)

124 Art. 6 van de Schengengrenscode.
125 HvJ, *Europese Commissie t. Hongarije*, 17 december 2020, C808/18.
126 Richtlijn 2008/115/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.
127 EHRM, *R.R. en anderen t. Hongarije*, 2 maart 2021, § 36037/17.

een schending van artikel 3 van het EVRM inhielden. Ook was het van mening dat het verblijf van de verzoekers in de transitzone neerkwam op een **feitelijke vrijheidsberoving**[128] en dat **het ontbreken van een formeel besluit** van de autoriteiten en van een procedure waarin een rechtbank op korte termijn uitspraak had kunnen doen over de rechtmatigheid van hun detentie had geleid tot schendingen van artikel 5.

België moet geen humanitair visum voor kort verblijf afgeven met het oog op de indiening van een asielaanvraag

Het Hof[129] boog zich over het toepassingsgebied van het EVRM en wees erop dat **dit beperkt is tot personen die onder de rechtsmacht van de ondertekenende staten vallen**. Het ging om een Syrisch gezin waarvan de aanvraag voor een visum voor kort verblijf, die bij de Belgische ambassade in Beiroet was ingediend met het oog op een asielaanvraag in België, was afgewezen. Zij klaagden over een schending van hun rechten die worden gewaarborgd door artikel 3 (verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen), artikel 13 (recht op een daadwerkelijk beroep) en artikel 6, lid 1 (recht op een eerlijk proces) van het EVRM.

Het Hof stelde dat het moest onderzoeken of er sprake was van uitzonderlijke omstandigheden die de extraterritoriale bevoegdheid van de betrokken lidstaat rechtvaardigen. Het Hof oordeelde dat de verzoekers **voor de uiteengezette feiten niet onderworpen waren aan de rechtsmacht van België met betrekking tot artikel 3 EVRM**, en bijgevolg ook niet tot **artikel 13 van het EVRM**. Het herinnerde eraan dat door de beslissingen betreffende immigratie, binnenkomst, verblijf en verwijdering van vreemdelingen een **burgerlijk recht in de zin van artikel 6, lid 1 EVRM niet in het gedrang komt**. Het Hof concludeerde dat artikel 6 van het EVRM niet van toepassing was en verklaarde de zaak niet-ontvankelijk.

2. Op Belgisch niveau

2.1. | Actualiteit

Intenties van de regering-De Croo

Het regeerakkoord van 30 september 2020[130] en de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie[131] ondersteunen de voorstellen van de Europese Commissie voor "een sterk systeem gebaseerd op wederzijds vertrouwen, solidariteit en verantwoordelijkheid". Dat is volgens de regering een noodzaak voor de EU en Schengen maar is alleen haalbaar met een efficiënte controle aan de buitengrenzen. "De regering steunt de voorgestelde operationele en *'evidence-based'* verbeteringen, bijvoorbeeld technische aanpassingen aan de Eurodac-database en een verplichte medische en identiteitsscreening van wie de EU binnenkomt. Hoogkwalitatieve en correcte procedures aan de Europese buitengrenzen en een redelijk herverdelingsmechanisme waaraan alle lidstaten deelnemen, zullen ons helpen bij het performant beheer van onwettige secundaire migratiestromen. Beide zijn onlosmakelijk verbonden. De Griekse, Italiaanse, Spaanse, Maltese, … grenzen zijn ook onze grenzen. België steunt deze landen bij de bescherming van deze grenzen. Dit is het principe van solidariteit dat we willen. Het is evengoed in het belang van België om zo secundaire migratiestromen tegen te gaan".[132]

Een betere omkadering en meer transparantie voor procedures inzake humanitaire visa

In maart 2021 dook de gevoelige kwestie van de procedure voor het verkrijgen van een humanitair visum opnieuw op.[133] In de huidige internationale context betwist niemand de behoefte aan humanitaire visa en aan een veilige en legale toegang voor mensen die nood hebben aan bescherming. Myria dringt evenwel al geruime tijd aan op een duidelijk en objectiever beleid inzake huma-

128 In een ander arrest (EHRM, *Ilias en Ahmed* ([GK], nr. 47287/15 van 21 november 2019), had het Hof geoordeeld dat een detentie van 23 dagen in diezelfde transitzone niet neerkwam op een feitelijke vrijheidsberoving. *In casu* neemt het Hof op basis van een lijst van door het Hof in aanmerking genomen factoren (de keuze en de individuele situatie van de verzoeker, de toepasselijke wettelijke regeling, de duur van de vrijheidsberoving en de aard en de mate van de beperkingen) een ander standpunt in, cf. §§ 74-83.

129 EHRM, *M.N. t. België*, 5 maart 2020. Nr. 3599/18. Zie: RDE 2020, nr. 206, pp. 45-47 en https://www.agii.be/nieuws/ehrm-belgie-is-niet-verplicht-een-humanitair-visum-kort-verblijf-af-te-geven-met-het-oog-op-asiel.

130 Regeerakkoord, 30 september 2020.

131 Kamer, Algemene beleidsnota, *Asiel en Migratie*, 4 november 2020.

132 Uittreksel van de beleidsnota, *op. cit.*, p. 6.

133 Zie: De Morgen, 5 maart 2021, *"Systeem van humanitaire visa ligt weer onder vuur"*, p. 5 of Belga, 9 maart 2021, "*Visas Humanitaires : Madhi justifie son signalement au parquet fédéral*". De zaak doet denken aan de visumzaak uit 2020, de zogenaamde "zaak-Kucam", genoemd naar een gemeenteraadslid dat door voormalig staatssecretaris Theo Francken was uitgekozen als bemiddelaar voor christenen die Syrië ontvluchtten. De man bleek betaald te zijn voor zijn diensten en werd veroordeeld tot acht jaar gevangenisstraf. Zie correctionele rechtbank van Antwerpen, 12 januari 2021, 525600/2018, https://www.rechtbanken-tribunaux.be/nl/lokaal-nieuws/uitspraak-ac10-12012021.

nitaire visa. De afgifte ervan moet gebeuren op basis van de discretionaire bevoegdheid van de vreemdelingenwet en de visa moeten een veilige binnenkomst en veilig verblijf in België garanderen. In een nota die in januari 2019 aan de leden van de commissie Binnenlandse Zaken is voorgelegd[134], vestigt Myria de aandacht op zijn eerdere publicaties en verduidelijkt het bepaalde aspecten. Zo betreurt het met name het gebrek aan transparantie rond de humanitaire visa en de redenen voor de toekenning ervan. In zijn analyses onderscheidt Myria verschillende categorieën personen die een humanitair visum voor België hebben gekregen. Gelet op de huidige ontwikkelingen herhaalt het zijn oproep tot meer duidelijkheid over het beleid en tot een betere omkadering van de discretionaire bevoegdheden.

2.2. | Rechtspraak

Een visum kort verblijf voor een huwelijk/wettelijk samenwonen mag niet worden geweigerd omdat niet aan de voorwaarden voor gezinshereniging is voldaan

Volgens de RvV mag DVZ een visum C (kort verblijf) voor een huwelijk/wettelijk samenwonen niet weigeren omdat niet aan de voorwaarden voor gezinshereniging is voldaan. **De criteria voor het verkrijgen van een visum C zijn vastgelegd in de Visumcode en verschillen van de nationale criteria inzake gezinshereniging**.[135]

Geen opschortend beroep bij hoogdringendheid mogelijk tegen een visumweigering

De RvV[136] heeft tijdens een algemene vergadering de draagwijdte verduidelijkt van een opschortend beroep bij hoogdringendheid op grond van artikel 39/82, § 1 en 4 van de vreemdelingenwet. Het ging om een opschortend beroep bij hoogdringendheid tegen een beslissing over een visum voor gezinshereniging dat was geweigerd bij een door de RvV vernietigd tweede verzoek.

De RvV erkent dat, zelfs indien de formulering van de wet "aanleiding kan hebben gegeven tot een interpretatie die een 'dubbel spoor' tolereert, (...), de memorie van toelichting bij de wet van 10 april 2014 duidelijk aangeeft dat de wetgever, althans op dat moment, voornemens was de dubbelzinnigheid op dit punt weg te nemen en slechts één spoor toe te staan, en de mogelijkheid om de opschorting te vragen van de uitvoering van een handeling in dringende noodzakelijkheid te beperken tot de hypothese van een verwijderings- of terugdrijvingsmaatregel, waarvan de uitvoering nakend is".

Uit dit arrest van de algemene vergadering volgt dat geen opschortend beroep bij hoogdringendheid meer ontvankelijk zal worden geacht dat is gericht tegen een andere handeling dan een verwijderingsmaatregel waarvan de uitvoering nakend is, zoals met name een weigering van een visum of van een verblijf.

134 Myria, *Nota van 29 januari 2019 voor de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt, Humanitaire visa: naar een omkaderd en transparant beleid*, https://www.myria.be/files/Myria-Nota-voor-de-Kamercommissie-290119.pdf en https://www.myria.be/nl/publicaties/humanitaire-visa-myria-blijft-hameren-op-meer-transparantie.

135 RvV, 4 februari 2020, nr. 232.233. Zie: *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 2020, nr. 3, pp. 257-258.

136 RvV, arrest nr. 237.408 van 24 juni 2020.

Nota's

Nota's



© Belga Image

Myria
Koningsstraat 138 • 1000 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het eerbiedigen van de grondrechten van vreemdelingen.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe
www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA
Federaal Migratiecentrum

V.U.: Koen Dewulf, Directeur van Myria - Koningsstraat 138 - B-1000 Brussel - www.myria.be - myria@myria.be - Oktober 2021