Migratie in cijfers en in rechten

2020 | Katern uit het jaarverslag

MYRIA
Federaal Migratiecentrum



© Dieter Telemans

Toegang tot het grondgebied

Onderdanen van de landen van de Schengenzone en van de Europese Economische Ruimte hebben geen visum nodig om toegang te krijgen tot het Belgische grondgebied, in tegenstelling tot de burgers van de meeste andere landen. 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 hier de kerncijfers voor inzake de visa kort en lang verblijf die België in 2019 heeft afgegeven. Ook is hier een update opgenomen omtrent humanitaire visa op basis van de jongste cijfers.

Wat het Europese niveau betreft, behandelt Myria de wijziging van de Europese Visumcode en de wetgeving rond de Schengengrenscode. Specifiek voor het Belgische niveau toont Myria de impact van het nieuwe Scheepvaartwetboek op de situatie van verstekelingen, om tot slot kort het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) voor te stellen.

In een afsluitende externe bijdrage wordt de Schengenruimte behandeld die onder druk staat sinds de Europese migratiecrisis van 2015 en de COVID-19-pandemie.

1. Cijfers

Door België afgegeven of geweigerde visa

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 2 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.

Visumaanvragers

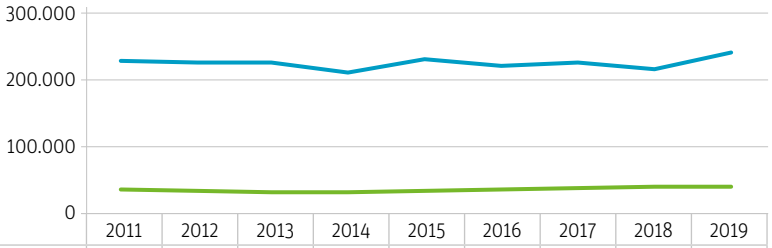
Doorgaans moeten de onderdanen van de meeste derde landen over een visum beschikken als ze de Belgische grenzen willen overschrijden. De onderdanen van de landen van de Schengenzone en van de Europese Economische Ruimte daarentegen zijn van die verplichting vrijgesteld. Voor een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van de visumplicht vrijgesteld zijn, zie de website van de FOD Binnenlandse Zaken (https://sif-gid.ibz.be/NL/sans_obligat_type_c.aspx).

Beperkingen

- De visumdatabase is niet representatief voor alle migranten, aangezien de onderdanen van sommige landen van de visumplicht zijn vrijgesteld.
- De effectieve redenen waarom personen migreren, zijn soms zeer uiteenlopend. Bij een visumaanvraag worden alleen de wettelijke motieven geregistreerd. De gegevens die hier aan bod komen hebben betrekking op deze wettelijke motieven.
- Het feit dat aan een persoon een visum werd 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.

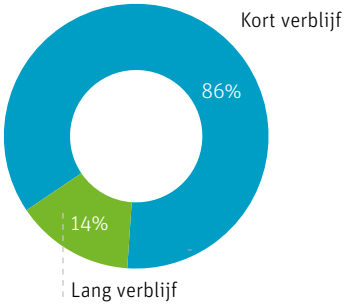
Voor meer informatie over de weigeringen van toegang tot het grondgebied, cf. Myriatics 11.

Evolutie van het totale aantal (positieve en negatieve) beslissingen voor de visa kort en lang verblijf



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kort verblijf	226.910	225.327	223.736	208.598	229.487	218.785	225.096	213.456	239.995
Lang verblijf	35.725	34.164	30.816	30.712	32.509	35.904	37.823	40.383	40.632
Totaal	262.635	259.491	254.552	239.310	261.996	254.689	262.919	253.839	280.627

280.627
(positieve en negatieve) beslissingen genomen in 2019



Visa kort verblijf - Context en beslissingsproces

- De Europese Visumcode reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van visa voor kort verblijf.
- Deze visa moeten worden afgegeven door de lidstaat die de voornaamste reisbestemming van de aanvrager is.
- Wanneer België 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.

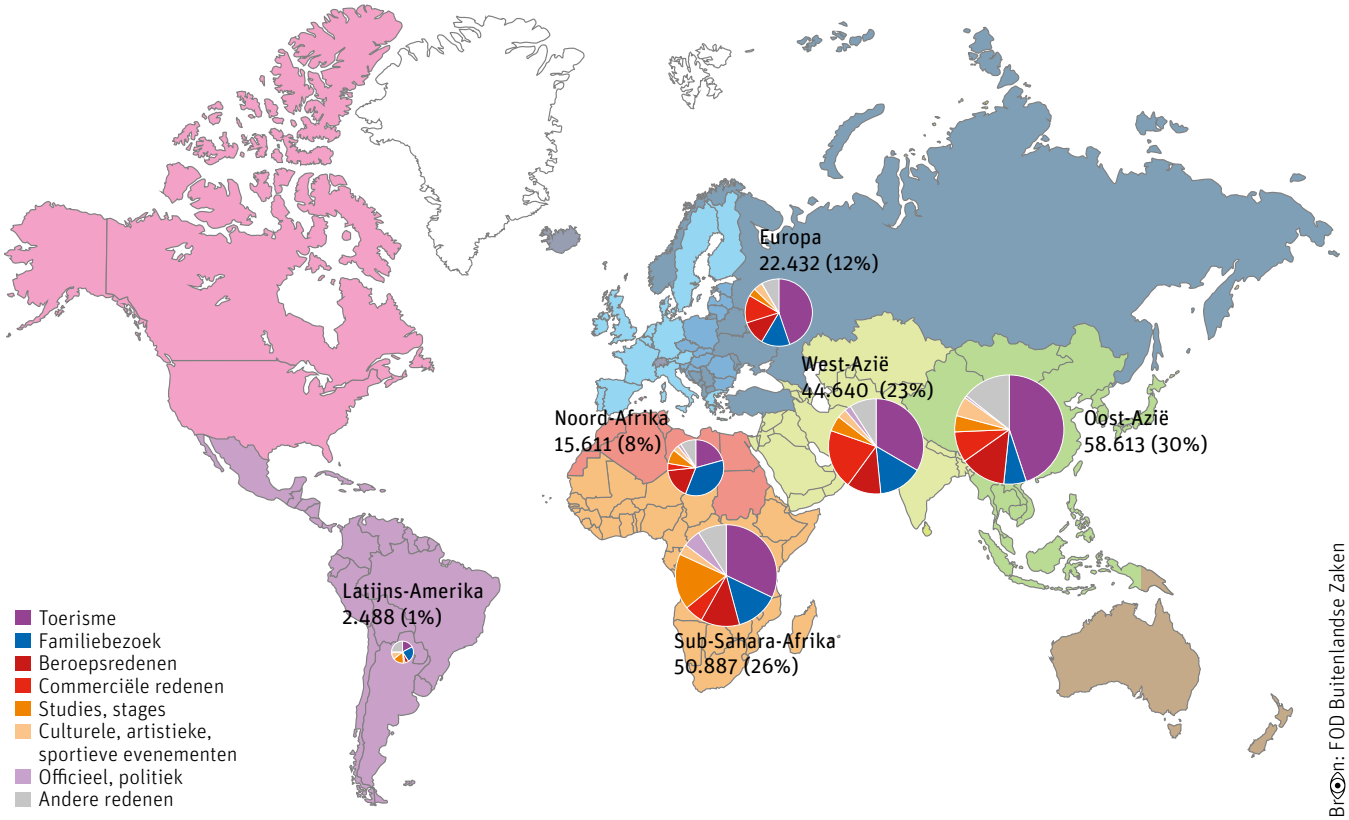
➜ Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengenlanden is toegestaan, kan de houder van het visum vrij rondreizen in de volledige Schengenzone.

Visa lang verblijf - Context en beslissingsproces

- Deze visa behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen daarom alleen worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland.
- De ambassades en consulaten mogen deze visa niet weigeren. Het is maar als niet aan de voorwaarden voor de afgifte van een visum wordt voldaan of als het dossier een grondiger onderzoek vereist, dat de visumaanvraag wordt overgemaakt aan DVZ, die de (positieve of negatieve) beslissing neemt.

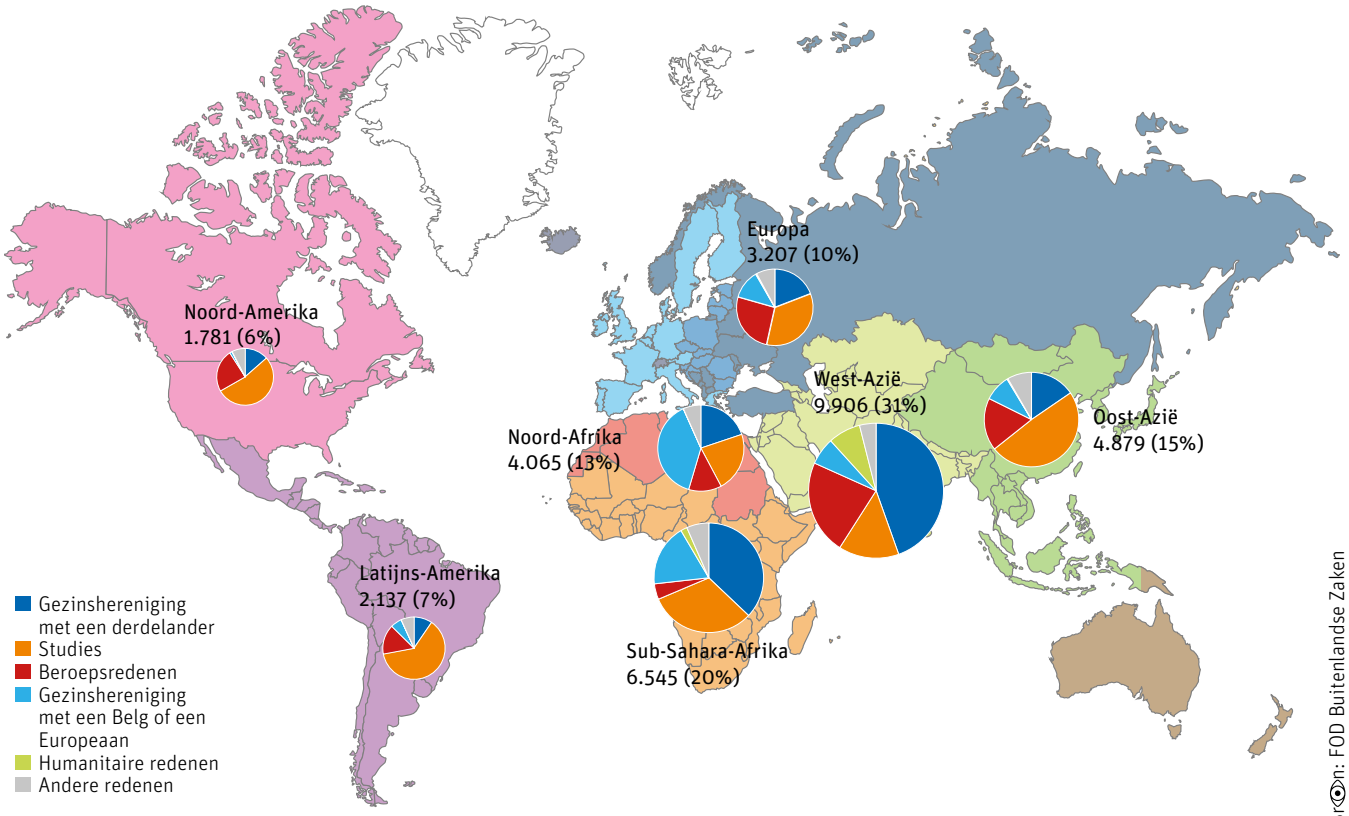
Bron: FOD Buitenlandse Zaken

194.817 door België in 2019 **afgegeven** visa kort verblijf



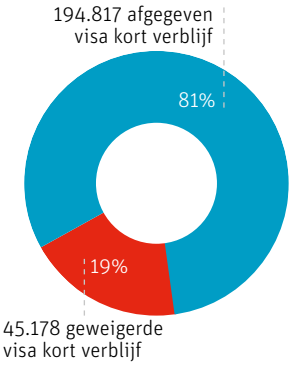
Bron: FOD Buitenlandse Zaken

32.723 door België in 2019 **afgegeven** visa lang verblijf

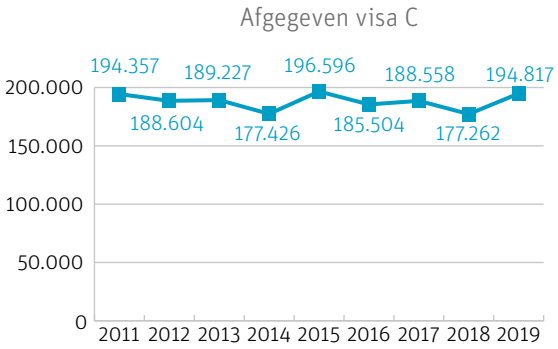


Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa kort verblijf 2019 - Visa C



- De **grote meerderheid** van de in 2019 genomen beslissingen voor visa kort verblijf (81%) was **positief**.
- Het aandeel weigeringen, alle nationaliteiten en motieven samen beschouwd, bedraagt 19%.
- Het aantal in 2019 genomen beslissingen is hoger (+10%) dan in 2018.



194.817 door België in 2019 afgegeven visa kort verblijf

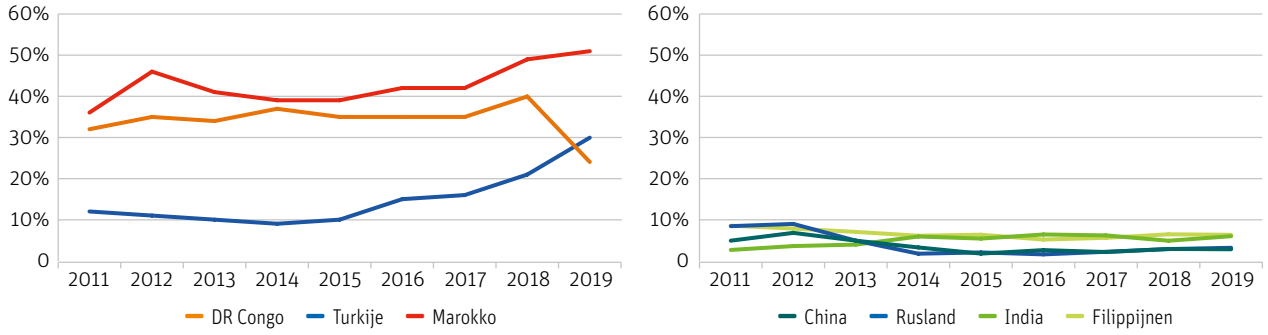
- **Toerisme** is met voorsprong de belangrijkste reden voor het uitreiken van visa kort verblijf (37%).
- **Weigeringen** zijn frequenter voor familiebezoeken dan voor de andere redenen (36%).
- De **Chinezen** en **Indiërs** zijn de belangrijkste begunstigden van de visa kort verblijf (respectievelijk 21% en 15%). Daarna volgen de Congolezen (10%) en de Russen (8%).

37% (71.310)	Toerisme	Chinezen (29%) Indiërs (11%)	Congolezen (14%) Russen (11%)	19% weigeringen
14% (26.839)	Familiebezoek	Indiërs (16%) Chinezen (9%)	Marokkanen (11%) Congolezen (7%)	36% weigeringen
13% (24.911)	Beroepsredenen	Chinezen (29%) Turken (8%)	Indiërs (17%) Congolezen (6%)	6% weigeringen
11% (21.125)	Commerciële redenen	Indiërs (33%) Russen (11%)	Chinezen (21%) Zuid-Afrikanen (4%)	9% weigeringen
8% (16.743)	Studies, stages	Congolezen (17%) Rwandezen (9%)	Chinezen (12%) Indiërs (8%)	17% weigeringen
4% (8.304)	Cult., art., sportieve evenementen	Chinezen (34%) Zuid-Afrikanen (7%)	Indiërs (13%) Russen (7%)	18% weigeringen
2% (4.577)	Officieel, politiek	Rwandezen (24%) Indiërs (11%)	Congolezen (17%) Burundezen (4%)	2% weigeringen
11% (21.008)	Andere redenen			

Aandeel weigeringen verschilt sterk per nationaliteit

- Wat de reden voor het visum ook is, sommige nationaliteiten krijgen te maken met meer weigeringen. Onder de voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2019 een beslissing is genomen, ging het vooral om Marokkanen, Turken en Congolezen. In 2019 werd respectievelijk 51%, 30% en 24% onder hen geweigerd (alle motieven samen). Voor Marokkanen en Turken is het aandeel weigeringen de laatste jaren gestegen, in tegenstelling tot de Congolezen (cf. infra).
- Voor Chinezen, Russen, Indiërs en Filippino's daarentegen is het aandeel negatieve beslissingen te verwaarlozen.

Evolutie van het aandeel weigeringen voor de visa kort verblijf van de belangrijkste nationaliteiten*

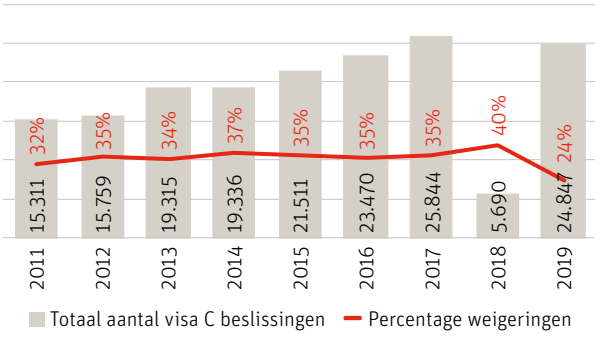


*Nationaliteiten waarvoor minstens 10.000 beslissingen zijn genomen in 2019

Bron: FOD Buitenlandse Zaken

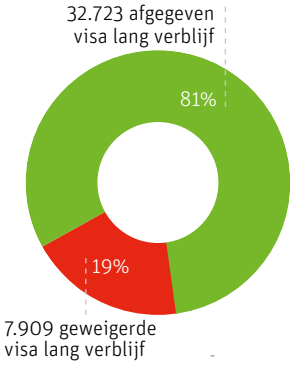
Visa kort verblijf opnieuw in de lift voor de Congolezen

Begin 2018 sloot het Schengenhuis dat België in Kinshasa beheerde zijn deuren, waardoor het aantal afgegeven visa C fel ging dalen (5.690 visa uitgereikt in 2018, tegenover 25.844 in 2017). Sinds begin maart 2019 is het Europees visacentrum operationeel, dat in de plaats kwam van het Schengenhuis. Het aantal beslissingen zit opnieuw in de lift en het percentage weigeringen is sterk gedaald.



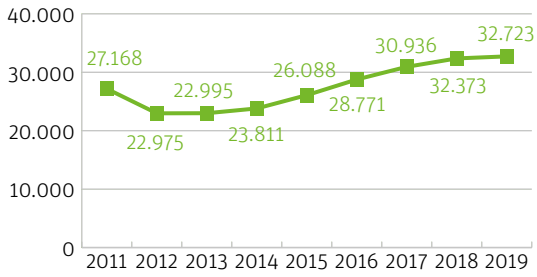
Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa lang verblijf 2019 - Visa D



- **14%** van alle in 2019 genomen beslissingen had betrekking op een **visum lang verblijf**.
- Net als voor de visa kort verblijf was het resultaat voor **de grote meerderheid** (81%) positief.
- Het aantal in 2019 afgegeven visa kort verblijf is stabiel t.o.v. 2018.

Afgegeven visa D



32.723 door België in 2019 afgegeven visa lang verblijf

- **Gezinshereniging** is de eerste reden voor het afgeven van visa lang verblijf (wanneer de twee categorieën van hereniging worden opgeteld).
- De visa toegekend om **studie**redenen volgen op de tweede plaats en gaan er in 2019 sterk op vooruit (14% meer dan in 2018). Met name het aantal visa dat aan Chinezen, Indiërs en Marokkanen wordt toegekend, is sterk gestegen.
- De meest voorkomende **weigeringen** hebben betrekking op gezinshereniging met een Belg of een Europeaan, en betreffen vooral onderdanen van het Afrikaanse continent (Marokkanen, Ghanezen, Kameroeners, Guineeërs, Algerijnen, Congolezen), maar ook Turken.
- Er is een **grote verscheidenheid aan nationaliteiten** van de begunstigden van visa lang verblijf, afhankelijk van de reden.

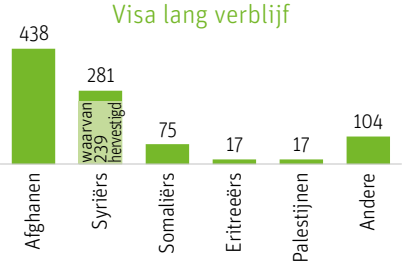
31% (10.248)	Studies	Chinezen (12%) Amerikanen (6%)	Kameroeners (8%) Indiërs (6%)	20% weigeringen
29% (9.487)	Gezinshereniging met een derdelander	Indiërs (18%) Somaliërs (7%)	Afghanen (12%) Palestijnen (5%)	21% weigeringen
17% (5.609)	Beroepsredenen	Indiërs (35%) Japanners (5%)	Turken (8%) Amerikanen (5%)	2% weigeringen
14% (4.412)	Gezinshereniging met een Belg of een Europeaan	Marokkanen (28%) Afghanen (5%)	Turken (6%) Ghanezen (4%)	33% weigeringen
3% (932)	Humanitaire redenen	Afghanen (47%) Somaliërs (9%)	Syriërs (30%) Eritreeërs (2%)	33% weigeringen
6% (2.035)	Andere redenen			

Bron: FOD Buitenlandse Zaken

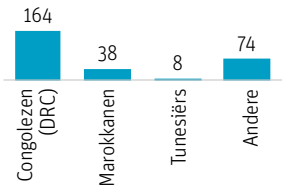
Aantal humanitaire visa aanzienlijk lager

- Humanitaire visa kunnen worden afgegeven voor een kort of 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 publicatie van een arrest van het Hof van Justitie van de EU (HvJ [GC], X en X t. Belgische Staat, 7 maart 2017, C-638/16 PPU). Dit verklaart de ommekeer in de waargenomen trends.
- In 2017 en 2018 lag het aantal **hervestigingen** van vluchtelingen heel wat hoger dan in 2019. In 2017 en 2018 zijn 2.189 personen op die manier in België aangekomen, in 2019 waren dat er 239. Het hoge aantal afgegeven 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.

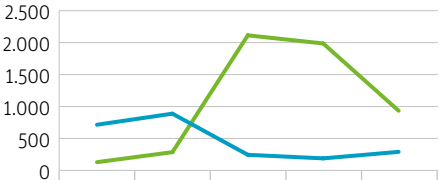
Visa lang verblijf



Visa kort verblijf



Afgegeven humanitaire visa



	2015	2016	2017	2018	2019
Kort verblijf	725	905	236	178	284
Lang verblijf	119	277	2.125	1.996	932
Totaal	844	1.182	2.361	2.174	1.216

1.216 door België in 2019 afgegeven visa lang verblijf

- Dit zijn er **44% minder dan in 2018**.
- 284 kort verblijf (23%) en 932 lang verblijf (77%).
- 284 **Syriërs** (3 visa kort verblijf en 281 lang verblijf waarvan 239 hervestigde vluchtelingen), wat neerkomt op een daling met meer dan 80% t.o.v. 2018.
- Stijging bij de **Afghanen** (x 2,3) en **Congolezen** (x 1,9).

Stijging van het aandeel weigeringen voor humanitaire visa

- Voor de humanitaire visa lang verblijf neemt het aandeel weigeringen in 2019 toe, net zoals voor de visa kort verblijf. 38% negatieve beslissingen voor visa C en 33% voor de visa D (tegenover 28% en 24% weigeringen in 2018).

Bron: FOD Buitenlandse Zaken
* zie : Nota Myria ter attentie van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken (29/01/2019).

2. Recente ontwikkelingen

1. Europa

Beleid en wetgeving

Wijziging van de Europese Visumcode

Na een voorstel van de Commissie in 2018[1], is de Europese Visumcode in 2019 gewijzigd.[2] Deze wijzigingen voorzien in nieuwe regels voor visa voor kort verblijf (verblijf van hoogstens 90 dagen per periode van 180 dagen) en traden in werking op 2 februari 2020. Bedoeling is om de visumaanvragen te vergemakkelijken om het toerisme, de handel en het bedrijfsleven te bevorderen, en extra mogelijkheden te bieden om de risico's tegen te gaan van illegale migratie en bedreigingen van de veiligheid.

De drie belangrijkste wijzigingen zijn de volgende[3]:

→ Een aantal versoepelingen voor de aanvragers

De nieuwe regels voorzien in de volgende wijzigingen en verduidelijkingen:

- aanvragen kunnen vanaf zes maanden (in plaats van drie maanden vroeger) tot uiterlijk vijftien dagen vóór vertrek worden ingediend;
- het aanvraagformulier kan elektronisch worden ingevuld en ondertekend;
- de afgifte van visa voor meervoudige binnenkomsten wordt geharmoniseerd. Zo wordt de geldigheidsduur van visa van aanvragers wiens vorige aanvragen aan alle voorwaarden voldeden, geleidelijk aan uitgebreid van één tot vijf jaar.

Deze nieuwe regels gelden alleen voor personen uit landen waarvan de onderdanen zijn onderworpen aan de visumplicht om in Europa te reizen (momenteel 105 landen[4]). Ze zijn van toepassing op visa kort verblijf voor de 22 lidstaten[5] uit de Schengenruimte en de geassocieerde landen.[6]

→ Behandelingskosten voor aanvragers van visa 33% hoger

De visakosten, die ongewijzigd waren sinds 2006, stijgen van 60 naar 80 euro. Er wordt ook in een mechanisme voorzien waarbij elke drie jaar wordt bekeken of een herziening van dit bedrag noodzakelijk is.

→ Verschillende, à-la-cartevoorwaarden, afhankelijk van de mate waarin het land meewerkt aan de terugname van irreguliere migranten

Er wordt een nieuwe regeling ingevoerd om de samenwerking te stimuleren met derde landen wat betreft de terugname van onderdanen die irregulier in de EU verblijven. De Commissie zal hun medewerking op dit gebied zo regelmatig kunnen evalueren. Als een land niet meewerkt, dan zal de Commissie de Raad, met kennisgeving aan het Parlement, voorstellen om een uitvoeringsbesluit goed te keuren met beperkende maatregelen inzake procedure of kostprijs van een visumaanvraag. Uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de uitvoeringsbesluiten bezorgt de Commissie het Europees Parlement en de Raad een verslag over de vooruitgang die is gemaakt.[7]

Voor landen die meewerken aan de terugname van eigen onderdanen, zal de Commissie de Raad, met kennisgeving aan het Parlement, voorstellen om een uitvoeringsbesluit goed te keuren tot verlaging van de visumkosten of van de behandelingstermijn, of een verlenging van de geldigheidsduur van visa voor meervoudige binnenkomsten.

1 Europese Commissie, Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), 14 maart 2018, COM(2018) 252 final.
2 Verordening (EU) 2019/1155 van 20 juni 2019 tot wijziging van Verordening nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.
3 Zie: Raad van de EU, Persmededeling: *Visumbeleid: Raad bevestigt akkoord over wijzigingen van de visumcode,* Brussel, 20 februari 2019 en Europese Commissie, *New EU Visa rules : Questions and Answers,* Brussel, 31 januari 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_149.
4 De volledige lijst is hier beschikbaar: online.
5 Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje en Zweden.
6 IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.
7 Visumcode, nieuw art. 25*bis*.

Nieuwe verordening voor de Europese grens- en kustwacht (Frontex)

De Europese grens- en kustwacht werd opgericht in september 2016, na goedkeuring van een verordening[8] ter vervanging van de verordening tot oprichting van het Frontex-agentschap in 2004.[9]

Dit Europese korps bestaat uit een grens- en kustwachtagentschap met een uitgebreid mandaat, ruimere bevoegdheden en extra personeel en materiaal. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor het beheer van hun buitengrenzen. Het agentschap moet de acties van de lidstaten bij de uitvoering van EU-opdrachten versterken, coördineren en evalueren. Bij de oprichting ervan had Myria een beknopte analyse gemaakt van deze verordening en van de opdrachten van het agentschap.[10] Nadat de Europese Commissie ernstige gebreken had vastgesteld in de door de lidstaten genomen engagementen[11], werd in 2019[12], net drie jaar later, een nieuwe verordening tot intrekking van de vorige verordening uitgevaardigd.

Deze nieuwe verordening bepaalt dat het agentschap meer personeel en technische uitrusting krijgt. Zijn mandaat wordt uitgebreid ter ondersteuning van de grensbescherming van de lidstaten, de terugkeer van personen in irregulier verblijf, en de samenwerking met derde landen. Ook wordt het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) geïntegreerd in Frontex, om de werking te verbeteren.

Het nieuwe mandaat is uitgebreid op drie punten:

→ Terbeschikkingstelling van een permanent contingent van grens- en kustwachten en van deskundigen inzake terugkeer[13]

De EU schat dat het agentschap tegen 2027 een permanent contingent van 10.000 operationele agenten nodig heeft om een coherent beheer van de buitengrenzen te garanderen en op een mogelijke crisis te kunnen reageren. Vanaf 1 januari 2021 worden de eerste agenten ingezet. Het contingent zal bestaan uit Frontex-personeel en gedetacheerden van de lidstaten. Tot 2024 zal ook een snel inzetbare pool worden behouden.

→ Ondersteuning van de lidstaten bij terugkeeroperaties[14]

De verordening voorziet in een technische en operationele ondersteuning van de lidstaten bij terugkeeroperaties. Die ondersteuning wordt verleend op verzoek van de betrokken lidstaat, of op initiatief van het agentschap en in overleg met de lidstaat, en ze kan betrekking hebben op alle fases van de terugkeer.

→ Mogelijke Frontex-interventies in derde landen[15]

De verordening versterkt de samenwerking met derde landen door het actieterrein van het agentschap uit te breiden, waarbij mogelijke gezamenlijke operaties niet beperkt worden tot buurlanden. Nieuw is dat er in geval van uitvoerende bevoegdheden door het agentschap in een derde land een statusovereenkomst afgesloten kan worden. Op die manier wordt het mogelijk Frontex-teams in te zetten voor het beheer van de grenzen en voor operaties op het grondgebied in deze derde landen.

Het agentschap zal ook deskundigen als verbindingsofficieren kunnen inzetten. Deze laatsten zullen deel uitmaken van plaatselijke of regionale samenwerkingsnetwerken van immigratieverbindingsofficieren en veiligheidsdeskundigen van de Unie en van de lidstaten. Zij zullen vooral worden ingezet in de herkomst- en transitlanden.

8 Verordening 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht (…).

9 Verordening (EG) 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen.

10 Zie: Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, p. 55.

11 Zie: Europese Commissie, Persbericht: *Toekomstbestendig migratiebeheer: Europese Commissie zet koers uit,* Brussel, 7 december 2017 of Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de Europese migratieagenda, Bijlage 3 – De Europese grens- en kustwacht*, maart 2018, COM(2018) 250 final. De gebrekkige toezeggingen door de lidstaten hadden vooral te maken met het materiaalpark van de snel inzetbare pools. Slechts 14 lidstaten (België was daar niet bij) bleven er materiaal voor leveren.

12 Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht (…). Hierna "Frontex-verordening".

13 Zie met name: Frontex-verordening, preambules 5, 6, 7, 58, 62-78, art. 2, 5, 10 (taken van het agentschap), 36 (acties van het agentschap aan de buitengrenzen), 42 (noodacties), 54 (capaciteit) en 55-59 (personeel en deelname van de lidstaten).

14 Zie met name: Frontex-verordening, preambules 3, 48, 49, 80-83, art. 2, 10, 43, 49-53, 81 (gedragscode) en 83 (gegevensverwerking).

15 Zie met name: Frontex-verordening, preambules 8, 87-91, 100, art. 3, 71-75, 80 (regels inzake grondrechten).

1.2. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Volgens het Hof[16] verbiedt het EU-recht dat **vervoersfirma's verplicht worden de documenten te controleren van onderdanen van derde landen die een binnengrens van de Schengenruimte oversteken**. Dit zou neerkomen op controles aan de binnengrenzen, wat verboden is. Een nationale wet verplichtte vervoerders om de documenten te controleren van reizigers die onderdaan zijn van derde landen, vóór ze een binnengrens oversteken. Een bedrijf dat deze verplichting niet naleefde kon worden gesanctioneerd en, op straffe van een dwangsom, een verbod opgelegd krijgen om nog langer mensen te vervoeren. Deze wetgeving ging uit van de **aansprakelijkheid** in Europees recht **van de vervoerder om de vreemdeling terug te nemen** die hij heeft vervoerd en die de toegang aan de buitengrens is geweigerd. Ze was ook gebaseerd op de mogelijkheid om een **sanctie op te leggen** aan **al wie wetens en willens** een onderdaan van een derde land zou helpen het grondgebied van een lidstaat irregulier binnen te komen, of aldaar te verblijven, dan wel erdoor te reizen. Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat deze wetgeving niet in overeenstemming is met het EU-recht.

Regels die aan de binnengrenzen gelden in geval van tijdelijke herinvoering van de controles

Volgens het Hof[17] kan een binnengrens **niet worden gelijkgesteld met een buitengrens** in de zin van de terugkeerrichtlijn, ook al worden tijdelijke controles opnieuw ingevoerd. Artikel 32 van de Schengengrenscode bepaalt dat **soortgelijke regels** als diegene die aan de buitengrenzen gelden van toepassing zijn aan de binnengrenzen in geval van een **tijdelijke herinvoering van de controles**. Moet een onderdaan van een derde land die geen recht heeft op toegang en die wordt gecontroleerd in de buurt van die binnengrens dan worden beschouwd als een vreemdeling die aan een buitengrens wordt gecontroleerd? Kon hij een gevangenisstraf met een boete opgelegd krijgen voor onregelmatige binnenkomst op het grondgebied of golden voor hem de nationale regels van de terugkeerrichtlijn? Deze laatste is immers van toepassing op vreemdelingen die irregulier op het grondgebied verblijven, maar kan door een lidstaat uitgesloten worden ten aanzien van vreemdelingen die de toegang wordt geweigerd aan een buitengrens. Het Hof heeft geoordeeld dat de nationale bepalingen die voortvloeien uit de terugkeerrichtlijn ook van toepassing zijn op de vreemdeling die aan deze binnengrens wordt aangehouden. Van de uitzonderingsregeling voor personen aan de buitengrens mag geen gebruik worden gemaakt.

Beroep tegen een visumweigering in geval van vertegenwoordiging door een andere lidstaat

Volgens het Hof[18] is de vertegenwoordigende lidstaat die de beslissing over de visumweigering neemt, bevoegd om een uitspraak te doen over het beroep tegen die weigering. Dit is toegestaan als deze lidstaat handelt op basis van een **vertegenwoordigingsakkoord** dat toelaat om weigeringsbeslissingen te nemen voor de andere lidstaat, die nochtans het land van bestemming is. De Visumcode voorziet immers in de mogelijkheid voor lidstaten om samen te werken, om te vermijden dat een aanvraag niet zou kunnen worden onderzocht wanneer een lidstaat niet in een derde land aanwezig zou zijn. Daarom mogen ze vertegenwoordigingsakkoorden afsluiten, ofwel om een aanvraag te ontvangen die vervolgens wordt doorgestuurd naar het land van bestemming, ofwel om ook aanvragen te onderzoeken en visa af te geven. Volgens de Visumcode moet in beginsel beroep worden aangetekend tegen de lidstaat die de eindbeslissing heeft genomen. Het Hof verduidelijkt dat dit het geval zal zijn voor de vertegenwoordigende lidstaat indien een overeenkomst hem machtigt die beslissing te nemen. Dit is volgens het Hof verenigbaar met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Bovendien oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen al lang dat een beroep tegen een weigering van een visum door een andere staat die België vertegenwoordigt onontvankelijk is.[19] Myria merkt echter op dat het in de praktijk moeilijk is dit recht van beroep in een andere lidstaat uit te oefenen wanneer de beslissing in vertegenwoordiging van België wordt genomen. De aanvrager moet dan in dat land een advocaat inschakelen en de daar geldende procedureregels volgen. België heeft met tal van landen vertegenwoordigingsakkoorden gesloten. Deze zijn niet gepubliceerd, waardoor het onmogelijk is om de draagwijdte ervan te kennen.

16 HvJ, *Bundesrepublik Deutschland t. Touring Tours und Travel GmbH, Sociedad de Transportes SA*, 13 december 2018, C-412/17 en C-474/17.

17 HvJ, *Préfet des Pyrénées-Orientales t. Abdelaziz Arib*, 19 maart 2019, C-444/17.

18 HvJ, *Vethanayagam e.a. t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 29 juli 2019, C-680/17.

19 RvV, 28 september 2010, nr. 48 646.

De heer X. is gepensioneerd en heeft geen kinderen. Hij heeft het peterschap op zich genomen van een jong meisje uit een Aziatisch land, dat hij via een vereniging financieel ondersteunt. Op die manier kan zijn petekind uit een bescheiden gezin, in een land waar meisjes worden gediscrimineerd, gaan studeren. In 2018 wil hij haar voor de zomervakantie naar België uitnodigen om haar, voordat ze naar de universiteit trekt, te feliciteren met haar diploma secundair onderwijs. Haar visum wordt echter geweigerd. In 2019 wil hij haar belonen met een verblijf van enkele weken in België, omdat ze met brio was geslaagd voor haar jaar aan de universiteit. De heer X. wil haar bovendien adopteren. Om de formaliteiten voor de gerechtelijke adoptieprocedure te regelen, is haar aanwezigheid in België vereist. Hij stelt een door DVZ goedgekeurde tenlasteneming op en ontvangt van zijn bank een attest waaruit blijkt dat er op zijn rekening meer dan 100.000 euro staat. Het petekind dient ter ondersteuning van haar visumaanvraag alle documenten in, inclusief een kopie van het verzoek tot adoptie voor de Belgische rechtbank. Deze aanvraag wordt behandeld door het consulaat van Frankrijk, dat België in dat land vertegenwoordigt. Dit consulaat weigert de aanvraag om de dubbele reden dat "de stukken die voorgelegd werden om doel en omstandigheden te staven van het geplande verblijf, niet betrouwbaar zijn" en dat "de wil om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van het visum, niet werd aangetoond". De heer X. is zeer verbaasd over deze weigering, die geen uitleg geeft in verband met de verstrekte documenten. Hij neemt contact op met de Belgische autoriteiten, die antwoorden dat zij niet in het Franse besluit kunnen tussenkomen. Artikel 8 §2 van de Visumcode[20] bepaalt nochtans dat "indien het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat voornemens is een visum te weigeren, het de aanvraag doorzendt naar de bevoegde autoriteiten van de vertegenwoordigde lidstaat, die er vervolgens een definitieve beslissing over nemen". Is het dan niet België dat een "definitieve beslissing" heeft genomen? Neen, want §4 van datzelfde artikel bepaalt dat "in afwijking van lid 2", de vertegenwoordigde lidstaat "het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat kan machtigen om, na onderzoek van de aanvraag, te weigeren een visum af te geven". In het vertegenwoordigingsakkoord tussen België en Frankrijk is bepaald dat Frankrijk instaat voor het verzamelen en het onderzoek van de visumaanvragen maar ook voor de "visumweigeringen na onderzoek van de aanvraag op basis van art. 8 §4 van de Visumcode".[21] De Belgische administraties of rechtbanken zijn dus niet bevoegd. Als de heer X. deze weigering wil aanvechten, zal hij zich moeten richten tot de "Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France" en een Franse advocaat moeten inschakelen om daar de procedure van een eventueel beroep te volgen.

Notie van bedreiging voor de openbare orde in de Schengengrenscode

Volgens het Hof[22] mag een lidstaat om redenen van openbare orde onmiddellijk een einde maken aan het kort verblijf van een onderdaan van een derde land voor wie geen visumplicht geldt. Aan de voorwaarde dat er geen bedreiging voor de openbare orde mag bestaan, moet worden voldaan op het moment van toegang tot het grondgebied, maar ook tijdens het **kort verblijf** (minder dan 90 dagen). Het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht moet voldoende ernstig zijn (in het licht van de aard van het feit en ook van de strafmaat) en de verdenkingen moeten gebaseerd zijn op elementen die concordant, objectief en nauwkeurig zijn. Het Hof interpreteert het begrip bedreiging van de openbare orde voor een kort verblijf anders dan bij toepassing van de terugkeerrichtlijn. Die laatste geldt voor onderdanen van derde landen die zich reeds, soms al lange tijd maar wel onregelmatig, op het grondgebied bevinden. Het Hof is van oordeel dat het begrip openbare orde in de terugkeerrichtlijn met dezelfde strengheid moet worden geïnterpreteerd als de gelijkaardige bepalingen in de richtlijn inzake EU-burgers. Het moet gaan om een **werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang** van de samenleving van de lidstaat in kwestie. Om het begrip openbare orde voor de terugkeerrichtlijn in te roepen, is dus een grotere mate van ernst vereist dan voor de **Schengengrenscode**, die van toepassing is op personen die zich gedurende een korte periode op het grondgebied bevinden.

Uitreisstempel plaatsen op reisdocumenten van een zeeman die onderdaan is van een derde land

Volgens het Hof[23] moet deze uitreisstempel worden geplaatst op het moment dat de kapitein de nationale overheden informeert **over het vertrek** van het schip. De stempel mag niet worden geplaatst wanneer de zeeman, die onderdaan is van een derde land, aan boord zou gaan om op lange termijn op het aangemeerde schip te werken. Zo'n schip kan verschillende maanden in de haven van een lidstaat aangemeerd liggen. De onderdaan van een derde land mag echter in principe tijdens een periode van 180 dagen maximaal 90 dagen in de Schengenruimte verblijven. Hij mag niet

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

21 Bilaterale overeenkomst tussen België en Frankrijk, overeenkomstig art. 8.4 van de Visumcode (bron: FOD Buitenlandse Zaken).

22 HvJ, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid t. E.P.,* 12 december 2019, C-380/18.

23 HvJ, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid t. J. e.a.,* 5 februari 2020, C-341/18.

langer op het in een haven van een lidstaat aangemeerde schip blijven. Door dit arrest kon het Hof zich ook buigen over de definitie van uitreis uit de Schengenruimte. Heeft een zeeman die het grondgebied is binnengekomen en vervolgens, nadat hij aan een grensovergang in een haven aan een buitengrens is gecontroleerd, weer aan boord van een schip is gegaan, het grondgebied verlaten? Volgens het Hof niet. Het Hof stelt dat hij op het grondgebied van de Schengenruimte blijft zolang hij nog steeds op een deel van het grondgebied van een lidstaat verblijft, met name op het schip dat in de haven is aangemeerd.

Deze interpretatie van het begrip "uitreis" van het Hof zou de stelling van Myria in zijn analyse van verstekelingen (cf. infra) over het begrip binnenkomst op het grondgebied kunnen versterken. Volgens Myria bevinden de verstekelingen zich inderdaad op het grondgebied van de Belgische staat en moeten zij een beslissing tot terugdrijving ontvangen.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn pushbacks aan land en op zee verboden

Lidstaten mogen vreemdelingen die illegaal de grens hebben overgestoken niet onmiddellijk terugsturen, zonder eerst hun individuele situatie te hebben onderzocht. Deze "pushbacks"[24] door politieagenten of kustwachten zijn "uitwijzingen" die in principe verboden zijn door artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, zowel op zee als aan de landgrenzen. Dit is bevestigd door de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 13 februari 2020 in de zaak N.D. en N.T.[25] Het Hof verzet zich tegen de lidstaten Spanje maar ook Italië, Frankrijk en België (die in de procedure waren tussengekomen), die de wettelijkheid van deze pushbacks verdedigden. Volgens deze lidstaten ging het om een "niet-toelating" om te vermijden dat vreemdelingen het grondgebied zouden betreden, een wettelijke praktijk die onder hun soevereine recht valt hun grens te controleren, zoals de Schengengrenscode het binnen de EU overigens ook verplicht. Deze lidstaten stelden dat het hier niet om verboden "uitwijzingen" ging, omdat de betrokken vreemdelingen nooit legaal het grondgebied waren binnengekomen.[26] Het Hof weigert een onderscheid te maken tussen "niet-toelating" en "uitwijzing" en tussen zee- en landgrenzen. Volgens het Hof houdt de door de lidstaten aangevoerde stelling "ernstige risico's van willekeur in, aangezien personen die recht hebben op de bescherming van het Verdrag, er om louter formele overwegingen niet zouden kunnen van genieten, op grond bijvoorbeeld van het feit dat zij de grens van de lidstaat niet legaal hebben overschreden, en daardoor geen geldige aanspraak op de bescherming van het Verdrag konden maken".[27] Het Hof benadrukt dat "de legitieme bekommernis van de staten om de steeds frequentere pogingen tot omzeiling van de immigratiebeperkingen tegen te gaan, niet zo ver mag gaan dat de door het Verdrag geboden bescherming, met name die van artikel 3, daardoor onwerkzaam wordt"[28] (dat het terugsturen verbiedt van een vreemdeling naar een land waar hij het risico loopt op onmenselijke of onterende behandelingen).

In dit specifieke geval wordt Spanje niet veroordeeld omdat de vreemdelingen zichzelf in gevaar hebben gebracht door de afsluitingen van Melilla te bestormen terwijl ze volgens het Hof de mogelijkheid hadden om Spanje legaal binnen te komen via de grenspost of door een visum aan te vragen.

2. België

Het COC, of Controleorgaan op de politionele informatie, mag alle politionele gegevensbanken controleren

Het COC, Controleorgaan op de politionele informatie, is een onafhankelijke federale parlementaire instelling. Het orgaan bestaat uit 10 personen (3 permanente leden, 3 personen van de onderzoeksdienst en 4 personen van de ondersteunende dienst) en is bevoegd[29] voor de controle van alle politionele gegevensbanken, zowel federaal als lokaal, en ook van die van de Algemene inspectie van de politie (AIG), de Passagiersinformatie-eenheid[30] en deels van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. Zo heeft het COC op verzoek van de persoon toegang tot zijn persoonsgegevens in een gegevensbank van de politie, zoals de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) of het Schengen Informatie Systeem (SIS) dat onder meer de inreisverboden registreert die aan bepaalde vreemdelingen worden uitgereikt. Dit is een "verzoek om onrechtstreekse toegang". Het COC gaat na of de politie de gegevens op een "toereikende, terzake dienende en niet overmatige" manier verwerkt.[31] Is dit niet het geval, dan kan het COC de correctie of archivering van de gegevens vragen. Aan de betrokken persoon kan het COC evenwel enkel meedelen dat "de nodige verificaties zijn verricht".[32] De wet bepaalt dat een koninklijk besluit kan voorzien in de mogelijkheid dat het COC "bepaalde contextuele

24 Zie: Myria, Myriadoc 9, *Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk*, juli 2019, p. 24.
25 EHRM (GK), *N.D. en N.T. t. Spanje*, 13 februari 2020, nr. 8675/15 en 8697/15.
26 Ibid., § 144-151 (vrije vertaling).
27 Ibid., § 187 (vrije vertaling).
28 Ibid. (vrije vertaling).
29 De opdrachten van het COC staan gedetailleerd beschreven in artikels 71 en 231 tot 251 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.
30 De Passagiersinformatie-eenheid (PIE) verwerkt de gegevens van passagiers van internationale reizen binnen het Crisiscentrum (art. 12 en volgende van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens).
31 Art. 44/1 lid 1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

informatie" aan de betrokken persoon mag meedelen.[33] In februari 2020 was nog geen enkel koninklijk besluit aangenomen om het recht op informatie van de betrokken personen uit te breiden.

Het COC is ook bevoegd om adviezen te geven over voorstellen tot regulering inzake politie-informatie of om rapporten te publiceren. Sommige adviezen of verslagen hebben betrekking op de toegang tot het grondgebied, bijvoorbeeld omtrent het gebruik van gezichtsherkenning op de luchthaven van Zaventem of grenscontroles voor Eurostar-passagiers die naar het Verenigd Koninkrijk reizen.[34] Het COC beschikt sinds kort over een website met basisinformatie en een formulier om een verzoek om onrechtstreekse toegang in te dienen: www.controleorgaan.be.

Nieuw Scheepvaartwetboek en verstekelingen in Belgische havens: grondrechten, tussen schip en wal?

Na 12 jaar voorbereiding door de Commissie Maritiem Recht[35], heeft de Kamer in 2019, net voor het einde van de legislatuur, het Belgisch Scheepvaartwetboek goedgekeurd.[36] Dit wetboek zou in werking moeten treden op 1 september 2020[37] en bevat, naast vele andere bepalingen, ook een hoofdstuk over verstekelingen.[38] In eerdere wetgeving werden de grondrechten van verstekelingen grotendeels uit het oog verloren, zoals blijkt uit de analyse van Myria in 2017.[39] Het nieuwe Scheepvaartwetboek bevat een principieel verbod op dwangarbeid van verstekelingen, "tenzij in noodgevallen of voor taken in verband met het onderhoud van hun accommodatie of hun bevoorrading aan boord".[40] Dit is een vooruitgang in vergelijking met de vorige wetgeving, die in tegenspraak was met het verbod op dwangarbeid. Het wetboek omvat ook een algemene verplichting tot respect voor de veiligheid, het welzijn en de fundamentele rechten van de verstekeling, met een expliciete verwijzing naar het statuut van vluchteling, de internationale bescherming en het beginsel van non-refoulement.[41] Zoals de Raad van State er terecht op wees, volstaat het niet om in een wet naar de grondrechten (en het internationaal recht) te verwijzen, opdat deze rechten ook effectief worden nageleefd.[42] Het is juist de taak van de wetgever om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de wet deze rechten in concrete situaties toepassen, zodat het internationaal recht inzake mensenrechten volledig wordt nageleefd. Volgens Myria stelt de regeling in het nieuwe wetboek de betrokkene echter niet in staat zijn rechten concreet te doen gelden, waardoor deze grotendeels theoretisch en denkbeeldig zijn. De wetgever heeft

32 Art. 42, al. 2 van de voormelde wet van 30 juli 2018.
33 Art. 42, al. 3 van de voormelde wet van 30 juli 2018.
34 Tussentijds rapport van het COC met corrigerende maatregel betreffende de visitatie bij de federale politie van de luchthaven van Zaventem door het Controleorgaan op de politionele informatie met betrekking tot het gebruik van gezichtsherkenning op de nationale luchthaven van Zaventem (DIO19005); Advies van het COC betreffende de overeenkomst tussen de Belgische en Franse regering met betrekking tot de modaliteiten van de uitvoering van de grenscontroles in het Verenigd Koninkrijk op de passagiers van treinen tussen het V.K. en België via de vaste kanaalverbindingen en die geen commerciële stop in Frankrijk hebben (DA190020).
35 De Commissie Maritiem Recht is opgericht in 2007 binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer, ter herziening van het privaatrechtelijk en publiekrechtelijk maritiem recht (KB van 27 april 2007 houdende oprichting van een commissie belast met de herziening van het privaatrechtelijk en publiekrechtelijk maritiem recht, *BS*, 29 mei 2007). Informatie over de samenstelling van de Commissie en uitgebreide documentatie over het voorbereidende werk zijn te vinden op de website www.zeerecht.be.
36 Deze 965 pagina's tellende tekst, ingediend in de vorm van een wetsvoorstel, met daarin het voorontwerp van de regering (Doc. Parl. Kamer, 54 nr. 3536/001 en nr. 3536/002, 7 februari 2019), is goedgekeurd zonder substantieel debat (zie: Verslag van de commissie voor de Infrastructuur, Doc. Parl. Kamer, 54 nr. 3536/004, 1 april 2019).
37 Art. 141 van de wet van 8 mei 2019 tot invoering van het Belgisch Scheepvaartwetboek. Krachtens dit artikel kan de regering bij koninklijk besluit voor elke bepaling van het wetboek, een voortijdige inwerkingtreding vastleggen.
38 Scheepvaartwetboek, Boek 2, titel 4, hoofdstuk 4 (artikels 2.4.4.1 tot 2.4.4.4).
39 Myria, MyriaDocs #3, *Het juridisch statuut van verstekelingen,* april 2017, beschikbaar op: https://www.myria.be/files/170331_MyriaDocs_3_Het_juridisch_statuut_van_verstekelingen_NL.pdf; Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, p. 35.
40 Art. 2.4.4.1, § 1 van het Scheepvaartwetboek.
41 Art. 2.4.4.1, § 2 van het Scheepvaartwetboek.
42 RvS, advies nr. 63004/4, Doc. Parl., Kamer, 54, nr. 3536/004, p. 722.

geen gevolg gegeven aan de aanbeveling van Myria om een systematische ontscheping van verstekelingen te overwegen, zodat ze op gelijke wijze worden behandeld als een vreemdeling die het grondgebied illegaal via de lucht probeert binnen te komen. Het wetboek voorzag ook niet in een systematische kennisgeving van een gemotiveerde beslissing van terugdrijving aan elke verstekeling (waartegen beroep kan worden aangetekend), wat Myria nochtans sterk had aanbevolen. Het ontschepingsverbod blijft immers de hoeksteen van de regeling, aangezien de aangetroffen passagier gedwongen wordt aan boord van het schip te blijven, wat de facto een vorm van detentie is.[43] De onderliggende filosofie van het wetboek wijst de kapitein van het schip — en niet de Belgische autoriteiten — aan als verantwoordelijke voor de aanhouding van de verstekeling op het schip en zijn verwijdering.[44]

Myria heeft met name volgende lacunes in het wetboek geïdentificeerd:

- enkel de reder krijgt een beslissing van ontschepingsverbod van de zeevaartpolitie, de verstekeling krijgt geen enkele beslissing;
- de enige door de wet bepaalde uitzonderingen op het ontschepingsverbod zijn er om de verwijdering te vergemakkelijken; ontscheping voor andere situaties (verzoek om internationale bescherming, niet-begeleide minderjarige vreemdeling, ernstige medische redenen of andere noodsituaties) is niet bij wet voorzien;
- de verstekeling heeft geen enkel verhaal om zijn de facto detentie op het schip aan te vechten;
- de verstekeling heeft geen enkel verhaal om het verbod op ontscheping en verwijdering naar een land waar hij mishandeling vreest, aan te vechten;
- er wordt nergens expliciet melding gemaakt van de manier waarop de verstekeling moet worden geïnformeerd over zijn rechten, toegang tot een tolk en rechtsbijstand.

Volgens Myria komt België door deze lacunes in het Scheepvaartwetboek zijn internationale verplichtingen niet na, met name wat betreft artikel 3 (verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen), 5 (recht op vrijheid en veiligheid) en 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) van het EVRM en wat betreft de relevante bepalingen van het EU-recht, met name artikel 4 (verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen), 18 (asielrecht), 19 (beginsel van non-refoulement) en 47 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[45]

De verantwoordelijkheid van België om het respect voor de grondrechten van verstekelingen op buitenlandse schepen die in de Belgische havens aanmeren te garanderen staat buiten kijf. In de zaak-Kebe heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens duidelijk gemaakt dat de bescherming van de grondrechten van een verstekeling wel degelijk onder de bevoegdheid valt van de havenstaat waar het schip ligt aangemeerd, en niet onder de bevoegdheid van de vlaggenstaat.[46]

De heer Kebe is Eritrea ontvlucht omdat hij als deserteur vervolging vreesde. In Djibouti is hij als verstekeling aan boord van een schip gegaan dat onder Maltese vlag voer. In de Turkse haven Tuzla wou hij een asielaanvraag indienen maar de Turkse autoriteiten weigerden hem van boord te laten gaan. Bij een nieuwe poging in het Oekraïense Odessa weigerden de grenswachters zijn asielaanvraag in ontvangst te nemen. De heer Kebe heeft vervolgens een document ondertekend waarin hij verklaarde dat hij aan boord was gegaan op zoek naar betere levensomstandigheden in Zweden en dat hij geen vluchtelingen- of beschermingsstatus wilde in Oekraïne. Daarbij begreep hij niets van de in het Engels opgestelde inhoud, een tolk was niet aanwezig en rechtsbijstand krijgen was evenmin mogelijk. De autoriteiten besloten hem de toegang tot het grondgebied te weigeren en verplichtten hem aan boord van het schip te blijven. Dankzij een verzoekschrift dat zijn advocaat de dag voor vertrek had ingediend en de voorlopige maatregelen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens had gelast, hoefde de heer Kebe zijn reis naar Saoedi-Arabië, de eindbestemming van het schip, niet voort te zetten.

Voor het Hof voerde de Oekraïense overheid aan dat niet Oekraïne, maar Malta verantwoordelijk was voor de bescherming van de mensenrechten van de verzoeker, omdat de bepalingen van het internationaal zeerecht stipuleren dat de vlaggenstaat (Malta) verantwoordelijk is voor de bescherming van de burgerrechten en de bestraffing van misdrijven die op een schip in volle zee worden begaan.

43 EHRM (GK), *Khlaifia e.a. t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, §64 e.v.

44 Art. 2.4.4.2, § 4 van het Scheepvaartwetboek. Volgens deze bepaling "moet de reder van het schip waarmee de verstekeling in een Belgische haven is gearriveerd, alle maatregelen nemen om de verstekeling te verwijderen naar het land waar deze ingescheept werd of naar een ander land waar de verstekeling toegelaten kan worden" en hij "kan daarbij de bijstand verzoeken van de Belgische bevoegde overheden om contacten te leggen met vreemde overheden, teneinde deze verwijdering voor te bereiden en te organiseren en de nodige documenten daartoe te bekomen".

45 Zie: Petra Baeyens, Mathieu Beys, Deborah Weinberg, Julie Lejeune, "Grondrechten, tussen schip en wal? Het juridisch statuut van verstekelingen in Belgische havens", *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1/2020, n° 205, pp. 123-139.

46 EHRM, *Kebe t. Oekraïne*, 12 januari 2017, nr. 12552/12, § 72-77.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verwerpt deze interpretatie duidelijk. Niemand betwist dat de Oekraïense grenswachters in contact stonden met de verstekeling. Alleen Oekraïne had de bevoegdheid om hem op zijn grondgebied toe te laten. Volgens het Hof volstaat dit om te concluderen dat de grenscontrole van de heer Kebe onder de "bevoegdheid" van Oekraïne valt, in de zin van artikel 1 van het EVRM. Oekraïne is daarom verantwoordelijk om de in het EVRM vastgelegde mensenrechten te waarborgen. Daarmee bevestigde het Hof in dit arrest van 2017 een idee dat door het UNHCR in 1988 al werd verdedigd.[47] In de Belgische havens oefent de Belgische staat een permanente en exclusieve controle uit op verstekelingen, aangezien de reder verstekelingen systematisch moet aangegeven bij de zeevaartpolitie.[48] Die is dan weer bevoegd om "te allen tijde schepen en vaartuigen te betreden" en om "zowel bij dag als bij nacht alle schepen te bezoeken en te onderzoeken".[49] Deze rechtspraak is volledig van toepassing op de Belgische situatie. Helaas houdt het Scheepvaartwetboek er helemaal geen rekening mee.

47 Volgens het UNHCR is er geen extraterritoriale jurisdictie wanneer de kuststaat eenmaal de exclusieve controle over de haven heeft, en is deze kuststaat verantwoordelijk voor verstekelingen aan boord van schepen in zijn havens (Nota over de verstekelingen die asiel aanvragen (EC/SCP/51), Uitvoerend comité van het UNHCR, 22 juli 1988, aangehaald in § 52 van het arrest-Kebe.

48 Art. 2.4.4.2, § 1 van het Scheepvaartwetboek; Art. 45, § 1 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

49 Art. 4.2.2.2. van het Scheepvaartwetboek.

Externe bijdrage: Schengen onder druk

Marie De Somer,

Programmahoofd Migratie & Diversiteit - European Policy Centre, Brussel

Gastprofessor - KU Leuven & Sciences Po, Parijs

1. Inleiding: Schengen onder druk

De Europese 'vrijverkeerzone', ofwel Schengenzone, is al meer dan vier jaar niet meer vrij geweest van grenscontroles. Ze werden opnieuw ingevoerd vanaf september 2015 door negen Europese landen als gevolg van de vele migranten die Europa dat jaar bereikten. Deze grenscontroles worden, meer dan vier jaar na datum, nog steeds in stand gehouden door Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Noorwegen, Zweden en Denemarken.

Toen Europa in maart 2020 het epicentrum van de COVID-19-pandemie werd, kwamen hier een reeks ver doorgedreven controles bij, door een grote meerderheid van de Schengenstaten. Niet minder dan 18 van de 26 Schengenstaten voerden opnieuw grenscontroles in, vergezeld van strikte beperkingen op 'niet-essentieel' reisverkeer.[1] Op het moment van schrijven, mei 2020, worden de eerste grenzen opnieuw geopend.

Het is niet de eerste keer dat Schengen onder druk staat. Het oorspronkelijke opheffen van interne grenscontroles, in 1995, liep bijvoorbeeld al niet van een leien dakje. Tot en met 1998 weigerde Frankrijk om, volgens de eerdere gezamenlijke afspraken tussen de toenmalige Schengenlanden, zijn controles af te schaffen.[2] Minder lang geleden, in 2011, was de Schengenzone nog de inzet van sterke politieke spanningen op Europees niveau in de context van de zogenaamde 'Franco-Italiaanse affaire' waarbij Frankrijk opnieuw grenscontroles invoerde langs de Frans-Italiaanse grens in Ventimiglia. Dit was een reactie op een grote instroom van asielzoekers uit Tunesië die – in de nasleep van de Arabische Lente – vanuit Italië naar Frankrijk doorreisden.

De huidige situatie is evenwel ongeëvenaard. Nooit eerder, sinds de opheffing in 1995, werden er zoveel gelijktijdige grenscontroles geregistreerd in de Europese 'vrijverkeerzone'. Met betrekking tot de grenscontroles die werden ingevoerd in 2015 kan ook worden opgemerkt dat er nog nooit zoveel staten tegelijkertijd gedurende zo'n lange periode – meer dan vier jaar – grenscontroles aanhielden die oorspronkelijk slechts tijdelijk hadden moeten zijn.

In wat volgt, behandelt deze bijdrage eerst de grenscontroles die werden ingevoerd als een reactie op de komst van grote aantallen asielzoekers in 2015 en 2016. Een volgend deel analyseert de controles die werden ingevoerd als een gevolg van de COVID-19-pandemie. Voor beide situaties wordt ook gereflecteerd over wat de toekomst brengt en hoe het verder moet.

2. Grenscontroles sinds 2015-2016

2.1 Achtergrond

In september 2015, en in reactie op een grote instroom van asielzoekers langs de Duitse landgrenzen met Oostenrijk, voerde Duitsland als eerste land opnieuw grenscontroles langs de Schengen-binnengrenzen in. Oostenrijk volgde, en voerde op zijn beurt grenscontroles in langs zijn landgrenzen met Slovenië. Een bredere kettingreactie volgde waarbij achtereenvolgens Slovenië, Frankrijk, Hongarije, Zweden, Noorwegen, Denemarken en tot slot België (in februari 2016) ook opnieuw grenscontroles invoerden. In totaal waren er in die periode dus wederom grenscontroles in negen staten. Vier en een half jaar na datum worden zulke controles nog steeds in stand gehouden door Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Noorwegen, Zweden en Denemarken.[3]

Deze situatie heeft al tot veel kritiek geleid. *Grosso modo* kan die kritiek worden opgedeeld in twee categorieën. Om te beginnen, worden de controles bekritiseerd op basis van de dubieuze praktijk waarbij staten rechtsgronden die *tijdelijke* controles toelaten cumuleren, om zo tot een schijnbaar ongelimiteerd gebruik over te gaan. Wanneer de tijdslimiet van een zekere rechtsgrond die tijdelijke controles toelaat (bijvoorbeeld op basis van 'een ernstige bedreiging voor de openbare orde') is bereikt, wordt overgestapt op een andere rechtsgrond (bijvoorbeeld in het geval van 'ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht') om de controles, zonder een *de*

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

2 Groenendijk, K., 2004. Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and against Whom? *European Law Journal*, 10 (2), pp. 150-170.

3 European Commission, 2020. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.

facto onderbreking, voort te zetten. Zowel het Europees Parlement, alsook sommige lidstaten (zoals blijkt uit interne documenten), hebben dit aangeklaagd als onwettig onder het EU-recht.[4]

Een tweede bron van kritiek betreft de motiveringen die de betrokken staten aanhalen ter rechtvaardiging van de controles. Deze motiveringen worden algemeen beschouwd als zwak, en het is ten zeerste de vraag of ze aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvoorwaarden van de Schengengrenscode voldoen.[5] Sinds 2015 verwijzen de betrokken staten ter rechtvaardiging van de grenscontroles voornamelijk naar dreigingen die voortkomen uit zogenaamde secundaire migratiebewegingen van asielzoekers uit Griekenland en andere staten langs de EU-buitengrens, naar Noord- en West-Europa. Echter, sinds 2016 is het totale aantal aankomsten in Europa sterk gedaald. Op dit moment zijn de cijfers zelfs, globaal gezien, opnieuw op het niveau van voor 2015.[6] Gegevens over het aantal secundaire bewegingen zijn moeilijker te verkrijgen.[7] Toch zijn er signalen dat deze bewegingen, parallel met het aantal algemene aankomsten, ook zijn verminderd. De Commissie berichtte bijvoorbeeld al in het najaar van 2017 dat de secundaire migratie "beperkt" was geworden. Dit werd onder andere afgeleid uit de "neerwaartse trend in het aantal asielaanvragen die bij de binnengrenzen van de betrokken lidstaten worden ingediend".[8]

Desondanks blijven de staten die de controles handhaven naar zulke secundaire bewegingen verwijzen. In de meest recente kennisgeving aan de Commissie omtrent het opnieuw verlengen van deze grenscontroles (uit mei 2020), verwijzen Oostenrijk, Duitsland en Noorwegen expliciet naar secundaire migratie, en spreekt Zweden over "tekortkomingen aan de buitengrens".[9] Dit terwijl de grensoverschrijdende mobiliteit binnen Europa, vanwege de COVID-19-pandemie, nog nooit zo beperkt was.

Zoals blijkt uit interne documenten en reacties in de media, zijn deze landen vooral – en meer algemeen – bezorgd dat het aantal migranten in de toekomst opnieuw kan stijgen. Ze refereren aan de grote aantallen asielzoekers die nog steeds in Griekenland en Italië aanwezig zijn, en aan de mogelijkheid dat spanningen en conflicten in Noord-Afrika opnieuw kunnen toenemen, wat tot een hernieuwde stijging van migratiestromen zou kunnen leiden. Tot slot verwijzen ze ook vaak naar de aanhoudende problemen in het kader van de Europese Dublinverordening. Dit betreft, onder meer, het ondermaatse registreren van vingerafdrukken in het Eurodac-systeem door de staten langs de EU-buitengrens, en de aanhoudende problemen wat betreft het respecteren van minimumstandaarden voor het onthaal en de opvang van asielzoekers, waardoor zogenaamde Dublintransfers niet kunnen worden uitgevoerd. Tot slot wordt het aanhouden van de interne grenscontroles ook, en in toenemende mate, gekoppeld aan een meer algemene frustratie rond de impasse in de debatten over de hervorming van het Dublinsysteem en, meer bepaald, het mechanisme dat instaat voor de verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers tussen de lidstaten (zie hieronder).

2.2. Hoe moet het verder?

Op het moment van schrijven zijn er *grosso modo* drie pistes om de weerbaarheid van Schengen in de context van migratievraagstukken te versterken.[10] Geen enkele van deze pistes is echter zonder problemen. In wat volgt, worden de drie pistes – en de problemen die ze stellen – kort overlopen. Het is nu vooral afwachten welke elementen zullen worden opgenomen in het verwachte 'New Pact on Migration and Asylum' van de Europese Commissie.

1. De eerste en meest evidente piste is het **verbeteren van de regels rond interne grenscontroles**, alsook hun implementatie, in de Schengengrenscode. Echter, een vorige poging van de Europese Commissie om de regels te hervormen, die dateert van september 2017, is tot nader order gestrand nadat hoogoplopende discussies de grote verschillen tussen de standpunten van het Europees Parlement en de Europese Raad hadden blootgelegd.

Wat betreft de opties voor een verbeterde toepassing of implementatie zou de Commissie kunnen overgaan tot het opstarten van inbreukprocedures tegen de landen die de controles in stand blijven houden. Echter, dat was dan beter eerder gebeurd. Op dit moment zouden zulke inbreukprocedures de reeds hoogoplopende emoties rond de controles verder kunnen aanwakkeren. Er kan

4 European Parliament, 2018. Report on the annual report on the functioning of the Schengen area. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0160_EN.pdf

5 Ibid.; Carrera, S., Stefan, M., Chun Luk, N. & Vosyliute, L., 2018. The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016. *Study for the LIBE Committee,* European Parliament, Brussels.

6 Eurostat, 2018. Asylum in the EU Member States. News Release 46/2019, 14 March 2019. Gegevens over het aantal secundaire migratiebewegingen zijn moeilijker te verkrijgen. Zie hieromtrent bijvoorbeeld: ACZV, 2019. *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*, Den Haag, Nederland.

7 Zie bijvoorbeeld: ACZV, 2019. *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*, Den Haag, Nederland.

8 European Commission, 2017. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on preserving and strengthening Schengen, COM (2017) 570.

9 European Commission, 2020. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.

10 Zie voor een meer uitgebreide bespreking: De Somer, M., 2020. Schengen: Quo Vadis?, *European Journal of Migration and Law,* 22(2), pp. 178-197.

worden beargumenteerd dat de aandacht nu in de eerste plaats moet uitgaan naar het bedaren van de gemoederen. Met andere woorden, we moeten ons toeleggen op een terugkeer naar een pragmatische en praktische – in plaats van een symbolische en emotionele – beleidscontext. Het starten van inbreukprocedures zou de landen in kwestie verder in een defensieve positie kunnen duwen en op die manier zulke doelstellingen mogelijk ernstige schade kunnen toebrengen.

2. Een tweede piste die wordt overwogen betreft het **uitbreiden van politiecontroles in grensregio's**. Zulke politiecontroles kunnen dan dienen als alternatief voor grenscontroles. Dit is mogelijk de meest veelbelovende piste. Zulke controles bieden het voordeel dat ze over het algemeen minder hinderlijk zijn voor het vrij verkeer dan statische grenscontroles. Uit interne documenten blijkt dat deze oplossing ook sterk gesteund wordt binnen de Commissie.

Ook hier zijn er evenwel twee niet te onderschatten risico's. Het eerste en meest evidente risico is dat zulke politiecontroles dan zodanig worden uitgebreid dat zij de facto op grenscontroles neerkomen. Dan zijn we terug bij af. Op dit moment al worden politiecontroles in een aantal Europese grensregio's bekritiseerd omdat zij in de praktijk neerkomen op een verdoken vorm van grenscontroles.[11] Ten tweede moet men zeer waakzaam zijn, en voldoende rechtsgronden voorzien, om praktijken van etnisch profileren tegen te gaan. Er is de jongste jaren een duidelijke stijging merkbaar in observaties van etnisch profileren bij politiecontroles in Europese grensregio's.[12] Hoewel dit algemeen verboden is onder het EU-recht zijn er geen expliciete verbodsbepalingen opgenomen in de specifieke regels rond politiecontroles in de Schengengrenscode, en gebeurt het in de praktijk toch.

3. Als derde en laatste piste gaan er in bepaalde landen steeds meer stemmen op om **de toegang tot de Schengenzone afhankelijk te maken van de correcte toepassing van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS)** en, in het bijzonder, van de Dublinverordening. Op 4 maart 2019 stelde de Franse president Emmanuel Macron bijvoorbeeld dat "al degenen die deel wilden uitmaken van Schengen ook hun verplichtingen wat betreft verantwoordelijkheid (strenge controles aan de buitengrenzen) en solidariteit (één asielbeleid met dezelfde regels voor toegang en weigering) moesten naleven".[13] Hij werd daarin bijgetreden door Nederlands minister-president Mark Rutte die in een interview op 16 mei stelde: "lid zijn van Schengen (…) heeft ook als gevolg dat je moet accepteren dat je solidair moet zijn". Hij ging verder, met een expliciete verwijzing naar Oost-Europese landen: "als je dat niet bent, dan kan er een moment komen dat wij, meer in het westelijke deel van Europa, die grenscontroles weer invoeren".[14]

Zulke verbanden tussen Schengen en Dublin zijn niet nieuw. In feite kan de originele Dublin Overeenkomst uit 1990 gezien worden als een instrument dat in de eerste plaats bedoeld was om te compenseren voor mogelijke controletekorten die voortvloeiden uit het wegvallen van de binnengrenzen.[15] Echter, het in de praktijk brengen van zulke functionele verbanden – door het correct naleven van de regels in het ene systeem (Dublin) als voorwaarde te stellen voor de toegang tot het andere (Schengen) – is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Het is alvast niet mogelijk om een land, of groep landen, uit het Schengengebied te zetten. Dit zou alleen via een verdragswijziging kunnen, wat inhoudt dat die beslissing alleen met unanimiteit kan worden genomen. Geen enkele staat zou voor zijn eigen uitsluiting stemmen dus dit scenario kan al meteen worden uitgesloten. Een andere optie is het verder aanhouden en uitbreiden van de controles die nu al worden gehandhaafd. Echter, in hun huidige vorm worden deze controles al aangeklaagd als onwettig. Hun verdere verlenging en uitbreiding zou een (nog) duidelijkere inbreuk op de regels van de Schengengrenscode betekenen. Het is dan ook ten zeerste de vraag hoe de landen in kwestie zulke verder doorgedreven controles zouden kunnen rechtvaardigen als een reactie op het niet-naleven van Europese rechtsregels door andere landen.

Andere opties bestaan uit minder ingrijpende wetswijzingen. Zo kunnen er bijvoorbeeld rechtsgronden worden toegevoegd aan de Schengengrenscode die zouden toelaten om grenscontroles opnieuw in te voeren indien blijkt dat er zich structurele problemen voordoen in het asielsysteem van een lidstaat. Maar ook in dat geval is het ten zeerste de vraag of zulke wetsvoorstellen voldoende steun in de Europese Raad zouden vinden. Te verwachten valt dat zowel Oost- als Zuid-Europese lidstaten zouden tegenstemmen. Zo verging het bijvoorbeeld ook een vergelijkbaar voorstel dat in 2016 werd gedaan door het

11 Rodrigues, P. & van der Woude, M., 2018. Preventieve grenscontroles en interne grenscontroles in het Schengengebied, *Crimmigratie & Recht* 2018 (2), pp. 17-29.

12 Zie bijvoorbeeld: Khan, M., 2018. Anti-immigration mood drives fears of racist profiling on EU borders, *Financial Times*, 26 August 2018; La Cimade, 2018. Rapport d'observation – Dedans, Dehors: Une Europe qui s'enferme. https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/06/La_Cimade_Schengen_Frontieres.pdf.

13 Macron, E., 2019. For European Renewal, Speech delivered on 4 March 2019.

14 NOS Nieuwsuur, Rutte: grenscontroles als Oost-Europese landen geen asielzoekers opnemen, 16 mei 2019.

15 De Somer, M., 2018. Dublin and Schengen: A tale of two cities. *EPC Discussion Paper Series*. European Policy Centre, Brussels.

Europees Parlement in de context van de onderhandelingen over het Europees Asiel Agentschap.[16]

Tot nader orde, en concluderend, lijkt geen enkele van de opties onder deze derde piste politiek haalbaar. Ondertussen echter – wat deze piste overigens erg problematisch maakt – geraken de problemen rond Dublin in de politieke retoriek steeds nauwer vervlochten met de werking van de Schengenzone. De toxiciteit in de debatten rond Dublin in Europa slaat op die manier verder over naar de debatten omtrent Schengen.

3. Grenscontroles als een gevolg van de COVID-19-pandemie

3.1. Achtergrond

In de loop van maart 2020, toen het duidelijk werd hoezeer de COVID-19-pandemie Europa in haar greep hield, werd de Schengenzone overspoeld door nieuwe grenscontroles. Zoals hierboven al vermeld, stelden 18 van de 26 Schengenstaten opnieuw controles in langs hun grenzen, en dat in verregaande mate. Deze herinvoering verliep, vanuit een Europees oogpunt, chaotisch. Aan verschillende grensovergangen was de operationele infrastructuur al lang verdwenen en zochten staten, België incluis, hun toevlucht tot onbehouwen oplossingen zoals het plaatsen van grote zandhopen om de doorgang op kleinere landwegen te verhinderen. Ook opmerkelijk was het feit dat verschillende landen verschillende gronden uit de Schengengrenscode inriepen om deze controles te rechtvaardigen. Dit getuigde van een groot gebrek aan coördinatie tussen de betrokken staten, en leidde tot een allegaartje van verschillende interpretaties van de Schengengrenscode.[17]

In eerste instantie leidden deze controles tot lange files en grote problemen voor sommige EU-burgers om terug naar hun land van herkomst of residentie te keren. Ook werd het goederenverkeer grondig verstoord, inclusief het vervoer van essentieel medisch materiaal.[18]

Als reactie hierop vaardigde de Commissie op 16 maart een reeks richtlijnen uit om de vrije doorgang voor EU-burgers op weg naar huis te verzekeren, en ook het verkeer van goederen en, dusdanig, de toeleveringsketens te vrijwaren.[19] De Commissie raadde onder meer aan om prioritaire rijstroken in te stellen voor vrachtverkeer, de zogenaamde '*green lanes*'. In een verdere communicatie, diezelfde dag, beval zij ook het instellen van een algemeen inreisverbod vanuit derde landen aan. Verschillende personen vallen niet onder dit inreisverbod, onder anderen EU-burgers en hun familieleden, of personen die internationale bescherming nodig hebben.[20] Desondanks werden er al op verschillende plaatsen problemen geregistreerd met betrekking tot de toegang voor asielzoekers tot het Europese grondgebied.[21]

Over het algemeen worden de beweegredenen rond deze nieuwe interne grenscontroles minder in vraag gesteld, of bekritiseerd, dan de motiveringen voor de voortgezette controles sinds 2015-2016 (zoals hierboven besproken). Toch vallen ook hier een aantal belangrijke discussiepunten aan te stippen. Om te beginnen is er, vooral in een eerste fase, de vraag gesteld of deze controles überhaupt mochten worden heringevoerd volgens de Schengengrenscode. Volksgezondheidsoverwegingen zijn namelijk niet expliciet opgenomen in de EU-rechtsbepalingen rond het herinvoeren van grenscontroles. Echter, zoals experten[22] aangaven, en in lijn met de interpretatie die de Commissie aannam[23], kon er hier worden beargumenteerd dat het gevaar voor de volksgezondheid zodanig groot was dat de situatie kon worden gezien als een meer algemene 'bedreiging voor de openbare orde', wel een rechtvaardigingsgrond voor grenscontroles.[24]

Verder spelen er ook discussies over de vraag of de controles wel efficiënt zijn in de strijd tegen het virus. De Wereldgezondheidsorganisatie bijvoorbeeld adviseert om geen reisbeperkingen op te leggen. Volgens haar gegevens heeft het beperken van mobiliteit van goederen of personen tijdens een epidemie weinig zin. Het omvat zelfs het risico dat noodzakelijke middelen niet op hun bestemming geraken. Enkel aan het begin van een epidemie

16 Zie amendments 17, 57, 96: European Parliament, Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum, A8-0392/2016.

17 Heinikoski, S., 2020. Covid-19 bends the rules on border controls, FIIA Briefing Paper, April 2020/281, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, Finland.

18 Zalan, E., 2020. Vast queues, as EU struggles with closed borders. *EUobserver*, 19 March 2020.

19 European Commission, 2020. COVID-19. Guidelines for border management to protect health and ensure the availability of goods and essential services. C(2020) 1753.

20 European Commission, 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU. COM (2020) 115.

21 De meest opzienbarende en problematische voorbeelden in deze context vonden plaats in Italië en Malta waar beide regeringen hun Middellandse Zeehavens 'onveilig' verklaarden omwille van het COVID-19-virus om zo het aanmeren van schepen met geredde asielzoekers te verhinderen. Zie: Sundberg Diez, O., Neidhardt, A., De Somer M. & Hahn, N. *EPIM Policy Update May 2020.* European Policy Centre, Brussels.

22 Thym, D., 2020. Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part I). *EU Migration Law Blog.* http://eumigrationlawblog.eu/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal-part-i/

23 Europese Commissie, 2020, Persbericht: COVID-19: Commissie presenteert richtsnoeren voor 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

24 Artikels 25-29 van de Schengengrenscode.

kan het nuttig zijn om grensverkeer tijdelijk te beperken, kwestie van tijd te winnen om voorbereidingen te treffen.[25] De Commissie stelde initieel ook dat grenscontroles de verspreiding van het virus niet zouden tegenhouden omdat, op het moment dat ze werden ingevoerd, er reeds besmettingen waren vastgesteld in alle Europese lidstaten.[26] Anderen hebben dan weer beargumenteerd dat, vooral in de fase waarin contacten beperkt worden, grenscontroles een logische verlenging vormen van nationale beslissingen om interne mobiliteit in te perken.[27]

3.2. Hoe moet het verder?

Het bijna instinctmatige terugkeren naar nationale grenzen toen de pandemie Europa bereikte heeft veel vragen opgeworpen over de weerbaarheid van Schengen. Ondertussen hebben lidstaten meer dan 25 jaar ervaring opgebouwd op het vlak van Europese samenwerking rond de gemeenschappelijke 'vrijverkeerzone'. De nationaalgeoriënteerde reacties van maart 2020 toonden echter aan dat deze samenwerking nog fel tekortschiet wanneer de 'vrijverkeerzone' onder druk komt te staan. In een reactie op deze unilaterale acties stelde Emmanuel Macron dat het "einde van Schengen" in zicht was.[28] Hij werd hierin bijgetreden door verschillende analisten.[29]

Het valt inderdaad niet te ontkennen dat deze ontwikkelingen geen fraai beeld gaven van de algemene staat waarin Schengen zich bevindt. Toch is het nog te vroeg om te spreken over het begin van het einde.

De echte test voor het Schengensysteem moet namelijk nog komen. Indien deze controles uitzonderingsmaatregelen blijven die snel weer worden opgeheven zodra de situatie het toelaat, dan kan deze periode mogelijk de boeken ingaan als een pijnlijke (omwille van het gebrek aan Europese coördinatie) maar geen catastrofale ervaring voor Schengen. We weten echter uit voorgaande ervaringen, in het bijzonder de uitloop van de controles in de periode 2015-2016, dat het herinvoeren van grenscontroles veel gemakkelijker is dan het nadien opnieuw opheffen ervan.[30] Controles, zoals ook noodsituatiemaatregelen in het algemeen, blijven vaak 'plakken'.

Het is zaak dat de landen de grenscontroles opnieuw opheffen van zodra dit mogelijk is. Bijvoorbeeld van zodra het duidelijk wordt dat de gezondheidssituatie voldoende gunstig is om het virus verder, en efficiënter, te bestrijden via breed testen en contactopsporing – idealiter over de grenzen heen – in plaats van via een algemeen in- en uitreisverbod.

Het is ook belangrijk dat de Commissie scherp toezicht houdt op de controles en of ze noodzakelijk en proportioneel blijven naarmate de situatie evolueert. Op 13 mei vaardigde zij in dit verband een communicatie uit gericht op een 'gefaseerd en gecoördineerd' herstel van het vrij verkeer.[31] In een eerste fase, stelt de communicatie, zouden interne grenscontroles moeten worden opgeheven tussen regio's met een vergelijkbare epidemiologische situatie. Dit dient te gebeuren op een niet-discriminerende manier. Dat wil zeggen, ten eerste, dat het heropenen van de grenzen niet exclusief voor de burgers van de landen in kwestie mag gelden. Er mag geen onderscheid gemaakt worden op basis van nationaliteit. Ten tweede mag er ook geen onderscheid gemaakt worden tussen regio's met een vergelijkbare epidemiologische situatie. Wanneer een lidstaat besluit om reizen naar of van specifieke regio's toe te staan, dan moet dit worden toegestaan voor alle regio's in de EU met een vergelijkbare epidemiologische situatie. Met andere woorden, exclusieve 'reisbubbels' of 'vrijverkeerclusters' tussen, bijvoorbeeld, geografisch aanpalende regio's kunnen niet.

Dat is ook logisch vanuit het opzicht van de proportionaliteit en noodzakelijkheid van de controles. De controles die nu werden heringevoerd kunnen, zoals de communicatie aangeeft, in principe alleen in stand blijven op grond van volksgezondheidsoverwegingen. Zodra er nationaal wordt beslist dat de gezondheidssituatie voldoende gunstig is om reizen opnieuw mogelijk te maken naar of van regio's met een bepaalde epidemiologische situatie, dan valt het niet meer te rechtvaardigen – op basis van de volksgezondheid – dat controles noodzakelijk blijven vis-à-vis andere, vergelijkbare regio's.

Het valt erg te hopen dat de Commissie strikt zal optreden in haar toezicht hierop. Zoals hierboven aangehaald, kan haar worden verweten dat ze in de nasleep van de controles in 2015-2016 niet snel genoeg startte met inbreukprocedures. Wat absoluut vermeden moet worden, is

25 World Health Organization, Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak, 29 February 2020. https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak.

26 Zoals geciteerd in Herszenhorn, D., 2020. Coronavirus border controls imperil EU freedoms, *Politico*, 16 March 2020. https://www.politico.eu/article/coronavirus-border-controls-imperil-eu-freedoms.

27 Banulescu-Bogdan N., Benton M. & Fratzke S., 2020. Coronavirus is spreading across borders, but it is not a migration problem, *MPI Commentary*, March 2020. Migration Policy Institute.

28 Rose M., Macron told EU leaders 'survival of European project' at stake in virus crisis, *Reuters*, 26 March 2020.

29 Karcic, H., How coronavirus brought realism back. Opinion Piece. *Euractiv*, 23 March 2020; Hruschka, C., The Pandemic kills also the European solidarity, *EU Migration Law Blog*, 20 March 2020.

30 Zie ook: De Somer, M., 2020. Schengen isn't dead yet – The real test will be dismantling border controls again, *Euronews View*, 3 April 2020.

31 European Commission, 2020. COVID-19, Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls, C(2020) 3250.

dat de controles ingevoerd omwille van COVID-19 'blijven hangen' en zo de nieuwe norm worden. Of, en mogelijk in connectie hiermee, dat de Schengenzone versplinterd raakt in verschillende, kleine 'vrijverkeerbubbels,' in strijd met het principe van non-discriminatie tussen regio's. Of, ten slotte, dat de rechtvaardigingsgronden gerelateerd aan de COVID-19-epidemie langer worden gebruikt dan nodig, oftewel misbruikt, om andere doeleinden te dienen, bijvoorbeeld gelinkt aan migratiemanagement.

Reeds op het moment van schrijven is het maar zeer de vraag of de nieuwe 'vrijverkeercluster' tussen de Baltische staten Estland, Letland en Litouwen in overeenstemming is met het niet-discriminatieprincipe dat de Commissie voorlegde.[32] Evengoed is het weinig hoopgevend dat sommige landen, zoals bijvoorbeeld Hongarije, alvast voor 6 maanden (tot en met 11 November 2020) COVID-19-gerelateerde controles plannen langs alle land- en luchtwegen.[33] Meer algemeen kan er ook worden verwezen naar de zorgwekkende uitspraken van een aantal rechts-populistische partijen die, aan het begin van de crisis, de COVID-uitbraak gebruikten om "het dogma van open grenzen" aan de kaak te stellen.[34]

Er zijn gelukkig ook positieve signalen. Zoals Eurobarometer-enquêtes uit de voorbije jaren aantoonden, beschouwt een meerderheid van de Europese burgers Schengen als Europa's belangrijkste verwezenlijking. Dit wordt zelfs belangrijker gevonden dan het 'teweegbrengen van vrede tussen de lidstaten.'[35] Deze algemene waardering voor het Europese vrij verkeer is nu aan een verdere opmars bezig. Een jonge generatie Europeanen werd, door de COVID-crisis, voor het eerst geconfronteerd met grenzen die ze nooit eerder gekend hebben.[36] Voor anderen brengt het besef dat hun jaarlijkse vakanties nu heel anders zullen verlopen de realiteit van Europese binnengrenzen abrupt terug. Mogelijk, en hopelijk, vertaalt deze toegenomen waardering voor Schengen zich in druk op nationale regeringen om zo snel mogelijk terug te keren naar een Europa dat vrij is van binnengrenzen.

Mei 2020.

32 Tamma, P. & Cokelaere, H., 2020. Schengen proves hard to reboot after system meltdown, *Politico*, 12 May 2020.

33 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

34 Stevis-Gridneff. P., 2020. Coronavirus Nightmare Could Be the End for Europe's Borderless Dream, *New York Times*, 26 February 2020; Zerka, P., 2020. Ill will: Populism and the coronavirus. European Council on Foreign Relations.

35 Eurobarometer, *Public opinion in the European Union*, December 2017. http://www.poci-compete2020.pt/admin/images/Standard_Eurobarometer_88_UE_dez-2017.pdf.

36 Tamma, P., 2020. With coronavirus, the EasyJet generation learns to live in a Europe with borders, *Politico*, 18 March 2020.



© Dieter Telemans

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 - Mei 2020