Hoofdstuk 3

Toegang tot het **grondgebied**

De aankomst van migranten via de zee is dramatisch gedaald tussen 2016 en 2017 (-52%). Maar het aantal doden en vermisten blijft, verhoudingsgewijs, ook dramatisch. Er werden ook een groot aantal humanitaire visa toegekend: 2.631 visa in 2017, twee keer zoveel als in 2016 en drie keer meer dan in 2015, meestal aan Syriërs. In dit hoofdstuk maakt Myria ook de balans op van de Europese aanpak van de “migrantencrisis” sinds 2015.

Inleiding: Beheer van de grenzen

Het is een understatement dat niet alle kandidaat-migranten gelijke toegang hebben tot het grondgebied van de Europese landen. De toegang tot het grondgebied dekt heel uiteenlopende realiteiten waaronder het visumbeleid, de toekenning van humanitaire visa, de herinvoering van controles aan de Europese binnengrenzen, het verkeer binnen het Schengengebied, de bestrijding van onwettige migratie, …

De cijfers en juridische informatie die volgt, geeft slechts een deel van die realiteit weer. Er moet rekening mee worden gehouden dat de visumcijfers slechts betrekking hebben op een deel van de migranten die toegang hebben tot het grondgebied. Veel migranten hebben geen visum nodig en sommige migranten komen aan met een Schengenvisum verkregen in een andere lidstaat. Andere migranten worden tegengehouden aan de grens en bijgevolg wordt de toegang tot het grondgebied geweigerd. Hier is zelfs sprake van wanneer de migrant over een geldig visum beschikt. Bovendien blijken die gegevens ook zeer moeilijk te ontcijferen, net zoals de cijfers van de humanitaire visa, die Myria steeds nauwkeuriger probeert toe te lichten.

Los van die onzekerheden tekent zich een duidelijke lijn af binnen Europa: het sluiten van de buitengrenzen wordt meer en meer naar voren geschoven als meest realistische aanpak van het migratiebeleid. Die overtuiging wordt nog versterkt door de verharding van de publieke opinie: alleen een stevige aanpak zou de migratiestroom kunnen indijken. Daarbij worden grondrechten vaker beschouwd als een struikelblok die te omzeilen valt, in plaats van een hoeksteen. Zo worden er ‘deals’ beklonken, al dan niet consequent (met Turkije) of geheim (met Libië), beiden twijfelachtig in termen van grondrechten. Of wordt het acceptabel dat er een voorkeur wordt gegeven om humanitaire visa aan ‘onze’ favoriete asielzoekers toe te kennen, volgens ‘onze’ criteria (een christelijke minderheid in Syrië, bijvoorbeeld), dit is niet in overeenstemming met de algemene opzet van de Conventie van Genève.

Europa heeft dé oplossing voor het migratie-‘probleem’ gevonden: zich afsluiten en die boodschap ook luid verkondigen. De sleutelvraag bestaat erin of deze positie in evenwicht is met de hoge grondrechtenstandaard waaraan de Europese Unie haar identiteit en idealen ontleent. In dat verband is het aantal doden en vermisten in de Middellandse Zee beangstigend. Terwijl de cijfers afnemen in vergelijking met 2016, met zijn trieste record van meer dan 5.000 doden of vermisten, stierven er in 2017 toch nog meer dan 3.000 mensen op zee, terwijl er de helft minder vertrekkers waren. Het aantal sterfgevallen is dus enorm en blijft een gigantische uitdaging voor Europa en de afzonderlijke lidstaten: kunnen we onze grenzen sluiten ten koste van alles?

Middellandse Zee: aankomsten, doden en vermisten in 2017

Aankomsten in Europa

2016 ➜ 387.739
waarvan **362.973** via de Middellandse Zee (94%)

2017 ➜ 186.768
waarvan **172.362** via de Middellandse Zee (92%)



Italië (totaal)
2016 ➜ 181.436
2017 ➜ 119.369

Griekenland (totaal)
2016 ➜ 176.906
2017 ➜ 35.052

Italië (totaal)
119.369 aankomsten in 2017
Hetzij **52% minder** dan in 2016

Top-5 nationaliteiten:
Nigeria (16%)
Guinee (9%)
Bangladesh (9%)
Ivoorkust 9%
Mali (6%)

49% van de aankomsten zijn mensen afkomstig uit top-5-landen (Syrië, Irak, Afghanistan, Nigeria, Pakistan).

Demografisch ((Januari 2017)
Mannen ➜ 74%
Vrouwen ➜ 11%
Kinderen ➜ 15%

Griekenland (totaal)
35.052 aankomsten in 2017
Hetzij **80% minder** dan in 2016

Top-5 nationaliteiten:
Syrië (46%)
Irak (20%)
Afghanistan (12%)
Pakistan (5%)
Algerije (4%)

83% van de aankomsten zijn mensen afkomstig uit top-5-landen (Syrië, Irak, Afghanistan, Nigeria, Pakistan).

Demografisch ((Januari 2017)
Mannen ➜ 41%
Vrouwen ➜ 22%
Kinderen ➜ 37%

Spanje
28.707 aankomsten in 2017

Doden en vermisten op de Middellandse Zee

Jaar	Totaal Middellandse Zee	Centrale Middellandse Zee (Italië)	Oostelijke Middellandse Zee (Griekenland)
2016	**5.082** (1,31 op 100 aankomsten)	**4.579** (2,52 op 100 aankomsten)	**434** (0,25 op 100 aankomsten)
2017	**3.119** (1,67 op 100 aankomsten)	**2.834** (2,37 op 100 aankomsten)	**62** (0,18 op 100 aankomsten)

Bron: IOM (Migration flows to Europe, 2017 Overview)

1. Europese aanpak van de migratie- en vluchtelingencrisis: het grensbeleid

Myria onderzoekt hier een aantal recente elementen met betrekking tot de relocatie, de hervestiging, de externalisering van het grensbeleid of de versterking van de controles. Voor meer uitleg hieromtrent verwijzen wij naar vroegere publicaties, onder andere de in 2016 uitgebrachte *MyriaDoc Europa in (asiel)crisis*[7] en het jaarverslag van 2017[8] waarin een korte analyse wordt gegeven van de ontwikkelingen die zich als gevolg van de migratiecrisis hebben voorgedaan.

Na de migratiecrisis in 2015 heeft Europa haar aanpak van het migratiebeheer vernieuwd. Volgens de Europese Commissie kon de situatie dankzij de gecoördineerde acties worden gestabiliseerd en volgens IOM, daalde de onwettige instroom van migranten in de EU in 2017 met 52%. In 2017 werden bijna 186.768 onwettige grensoverschrijdingen opgetekend.

Relocatie en hervestiging

Hoe zit het met de verbintenissen die op Europees en op Belgisch niveau werden aangegaan?

Om het hoofd te kunnen bieden aan de migratiecrisis heeft de Europese Unie de volgende twee programma's opgezet:

	Relocatie	Hervestiging
Definitie	De bedoeling van **relocatie** is om asielzoekers die al op het grondgebied van de Europese Unie aanwezig zijn (in Griekenland en in Italië) in andere lidstaten op te vangen.	**Hervestiging** bestaat erin om vluchtelingen te selecteren en over te brengen van een land waar ze internationale bescherming hebben aangevraagd naar een land dat vooraf heeft aanvaard om hen een duurzaam verblijfsrecht toe te kennen. Het Europese programma kan betrekking hebben op alle migranten in een derde land, en in het bijzonder op degenen die onder de EU-Turkijedeal vallen, die bepaalt dat voor elke Syriër die vanuit de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd een andere Syriër uit Turkije in de EU zal worden hervestigd.
Europa	■ Oorspronkelijke doelstelling: relocatie van 160.000 asielzoekers tussen september 2015 en 26 september 2017. ■ Herziening van de doelstelling naar 100.000 asielzoekers. ■ Op 27 september 2017 (bij de beëindiging van het programma): effectieve relocatie van ongeveer 29.000 personen[9]. ■ Vanaf 27 september 2017: de personen die zich nog in Griekenland en in Italië bevinden, maar daar vóór die datum zijn aangekomen, komen nog in aanmerking voor het programma en moeten binnen een redelijke termijn worden gereloceerd[10]. ■ Op 7 maart 2018: relocatie van 33.846 personen[11]. ■ Uiteindelijk ligt het totale aantal gereloceerde personen nog altijd duidelijk onder de aanvankelijke doelstellingen, die zelfs werd herzien. De Europese Commissie was echter wel van oordeel dat het aantal geregistreerde kandidaten in werkelijkheid duidelijk onder de vastgestelde aantallen lag en dat in maart 2018 ongeveer 96% van de in aanmerking komende aanvragers[12] wel degelijk waren gereloceerd[13].	■ Doelstelling: hervestiging van 22.504 personen tussen juli 2015 en december 2017. ■ Op 8 december 2017, m.a.w. het ogenblik dat de financiële steun voor dit programma werd beëindigd, was ongeveer 86% van de doelstelling bereikt[17]. ■ In overeenstemming met de aanbevelingen van de Europese Commissie van september 2017, werd een nieuw programma voor de hervestiging van minstens 50.000 personen tegen 31 augustus 2019 aangenomen. ■ In maart 2018 waren in totaal 29.314 personen hervestigd, met inbegrip van 1.855 personen in het kader van het nieuwe programma waartoe negentien lidstaten zich al hebben verbonden[18].
België	■ Oorspronkelijk had België zich ertoe verbonden om 3.812 personen te herplaatsen. ■ Gezien de herziening van de globale relocatiedoelstelling werd het Belgische quotum verminderd tot 1.530 personen. ■ Op 26 september 2017, dus op de vooravond van de datum van afsluiting van het programma, had België 997 personen gereloceerd[14], minder dan de verlaagde doelstelling, wat kritiek opleverde van een aantal organisaties[15]. ■ Dat aantal nam echter wel nog toe, aangezien dit programma nog van toepassing is op personen die vóór de afsluitingsdatum van het programma zijn aangekomen. Op 7 maart 2018 waren volgens tellingen in totaal 1.169 personen herplaatst in België[16].	■ België moest 1.100 personen hervestigen tussen juli 2015 en december 2017. ■ België heeft zich er ook toe verbonden om 2.000 vluchtelingen te hervestigen in het kader van het nieuwe hervestigingsprogramma[19]. ■ In maart 2018, waren volgens tellingen 1.835 personen hervestigd in het kader van het programma van de EU, van wie 1.100 in het kader van het oorspronkelijke besluit dat tot december 2017 liep, 571 in overeenstemming met de EU-Turkijedeal in het kader van het "plan 1 voor 1" en 164 in de context van het nieuwe hervestigingsprogramma.

7 Myria, *Europa in (asiel)crisis, Myriadoc #1,* 20 juni 2016. Beschikbaar op: www.myria.be/files/Myriadocs-1-NL-Europaincrisis.pdf.

8 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017, Analyse: Europese aanpak van de migratie- en vluchtelingencrisis en de houding van België.*

De hotspots

- De hotspots werden oorspronkelijk bedacht als hulpmiddel om de uitvoering van het relocatieprogramma te vergemakkelijken. Na de inwerkingtreding van het akkoord tussen de EU en Turkije werden ze ook gebruikt als centra voor de toegang tot de EU en de terugkeer naar Turkije[20].
- In maart 2018 waren er vijf hotspots in Griekenland. De totale capaciteit bedraagt iets minder dan 8.000 plaatsen, wat nog altijd als ontoereikend wordt beschouwd aangezien er op hetzelfde moment 12.926 migranten werden geteld op de Griekse eilanden (van wie 10.020 in de hotspots). In dezelfde periode telde Italië vijf hotspots en was het voorzien om nog drie bijkomende hotspots te openen in de loop van 2018[21].
- Volgens schattingen zijn er tussen 1 januari 2016 en 15 september 2017, de einddatum van het relocatieprogramma, meer dan 261 000 migranten naar deze registratiecentra gekomen (185 000 in Griekenland en meer dan 76 000 in Italië)[22].

Relocatie door Hongarije, Slovakije en Polen

- Hongarije en Slovakije, daarbij ondersteund door Polen, hebben een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de besluiten van de Europese Raad tot vaststelling van het relocatieprogramma. Het HvJ heeft hun beroep echter verworpen[23].
- De Europese Commissie heeft een inbreukprocedure gestart tegen deze drie lidstaten wegens niet-naleving van de juridische verplichtingen op het gebied van relocatie en heeft bij gebrek aan een afdoende antwoord vanwege die landen de zaak op 8 december 2017 aanhangig gemaakt bij het HvJ[24].

Externalisering van het grensbeheer

Het akkoord tussen de EU en Turkije

- Twee jaar na de ondertekening van het akkoord tussen de Europese Unie en Turkije, namelijk in maart 2018, werden in deze context 2.164 gevallen van geregistreerde terugkeer genoteerd. De Europese Commissie is van mening dat dit aantal onvoldoende hoog is, gezien er nog steeds migranten blijven toekomen in Griekenland, waardoor er een aanzienlijke druk wordt uitgeoefend op de hotspots[25].
- Reeds vanaf het ontstaan ervan rijzen er twijfels over en wordt er kritiek geuit op de verenigbaarheid van dit akkoord en de situatie in Turkije (de omstandigheden waarin migranten worden opgesloten, onderscheppingen op zee die met geweld worden uitgevoerd door de Turkse kustwacht[26], tekortkomingen in de asielprocedure en onvoldoende waarborgen van Turkije met betrekking tot de naleving van het beginsel van non–refoulement[27]) met de eerbiediging van de rechten van de mens en meer in het bijzonder met

9 Europese Commissie, *Ibid*em.
10 Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland, beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1523.
11 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Bijlage 4, maart 2018, COM(2018) 250 final.
12 Namelijk degenen die aan de criteria voldeden die waren vastgesteld om in aanmerking te komen voor dit programma, waaronder het feit om een nationaliteit te hebben waarvan het gemiddelde beschermingspercentage in de EU minstens 75% bedraagt in eerste aanleg.
13 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 21.
14 Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, Beknopt verslag, CRIV 54 COM 729, 26 september 2017.
15 Ciré, *Relocalisation des demandeurs de protection: l'imposture de la solidarité*, www.cire.be/presse/communiques-de-presse/relocalisation-des-demandeurs-de-protection-l-imposture-de-la-solidarite; Amnesty, *Non, la Belgique ne relocalise pas assez de demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie*, www.amnesty.be/infos/actualites/article/non-la-belgique-ne-relocalise-pas-assez-de-demandeurs-d-asile-depuis-la-grece.
16 Europese Commissie, V*oortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, bijlage 4.
17 Europese Commissie, *Ibidem*.
18 Europese Commissie, *Ibidem*.
19 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, bijlage 5.
20 Danish Refugee Council, *Fundamental rights and the EU hotspot approach*, oktober 2017, https://drc.ngo/media/4051855/fundamental-rights_web.pdf.
21 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final.
22 Europese Commissie, Mededeling over de uitvoering van de Europese migratieagenda, COM (2017) 558 final, 27 september 2017.
23 HvJ (GK), *Slovakije en Hongarije t. Raad*, 6 september 2017, C-643/15 en C-647/15.
24 Europese Commissie, Persbericht, *Herplaatsing: Commissie daagt Hongarije, Polen en Tsjechië voor Hof van Justitie*, 7 december 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_fr.htm (beknopte vertaling: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_nl.htm)
25 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 8.
26 Amnesty International, *A blueprint for despair; Human rights impact of the EU-Turkey Deal*, 2017, beschikbaar op: www.amnesty.be/je-veux-m-informer/actualites/article/accord-ue-turquie-un-danger-pour-les-refugies; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations on the Combined Fourth to Sixth Periodic Reports of Turkey*, 11 januari 2016, UN Doc. CERD/C/TUR/CO/4-6, beschikbaar op: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fTUR%2fCO%2f4-6&Lang=en, § §33-35.
27 Resolutie 2109 (2016) van de Raad van Europa: *La situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016*, 21 april 2016, beschikbaar op: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22738&lang=FR. (enkel beschikbaar in het Frans)

artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat een absoluut verbod op foltering en op onmenselijke of vernederende behandelingen oplegt.

- De Griekse Raad van State heeft sinds 22 september 2017 echter twee arresten (nr. 2247/2017 en 2348/2017) gewezen waarbij Turkije als een "veilig derde land" werd beschouwd. Er werd geconcludeerd dat asielzoekers die via Turkije naar Griekenland zijn gekomen voldoende banden hebben met Turkije om hen redelijkerwijs terug naar dat land te sturen en dat oordelen dat het tegendeel het geval is de deur zou openen voor "asielshopping"[28].

Samenwerking met Libië

- De meeste migranten die in 2017 in Europa zijn aangekomen via de Middellandse Zee, zijn in Italië binnengekomen. Zo kwamen er volgens cijfers van IOM 119.369 migranten in Italië aan na een tocht over zee[29]. De meeste van deze migranten komen uit Nigeria, Bangladesh, Ivoorkust, Guinee en Gambia en ze bereiken Italië via Libië[30].
- De samenwerking met Libië, als voornaamste land van inscheping en belangrijkste transitland op weg naar Europa stond dus in het middelpunt van de aandacht van de EU-lidstaten in 2017[31].
- Op 3 februari 2017 besloten de lidstaten van de EU om de samenwerking met Libië te versterken. Met **de verklaring van Malta** namen ze een aantal maatregelen die tot doel hadden de migratiestromen te beperken, de netwerken van mensensmokkelaars te ontmantelen en levens te redden[32].
- Ook **Italië** heeft de samenwerking met Libië versterkt door met de regering van dat land op 2 februari 2017 een **protocol van akkoord** te ondertekenen over ontwikkelingssamenwerking, clandestiene immigratie, mensenhandel, brandstofsmokkel en de versterking van de grensbeveiliging[33].
- **Italië** wordt er ook van verdacht om geheime mondelinge financiële akkoorden te hebben gesloten met de Libische regering en met twee Libische milities waarvan geweten is dat ze aan het hoofd staan van een netwerk van mensensmokkel[34].
- Sommige ngo's **uiten zware kritiek** op de samenwerking tussen de Europese Unie en de Turkse en Libische kustwacht, die meer bepaald worden beschuldigd van *push-back*operaties die in strijd zijn met het non-refoulement beginsel[35]

Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

- De nieuwe Europese grens- en kustwacht werd in september 2016 opgericht[36]. Ongeveer een jaar na het begin van zijn activiteiten had Frontex, dat operationele ondersteuning verleent aan de lidstaten voor het beheer van hun grenzen, meer dan 1.700 grenswachters en agenten ingezet aan de buitengrenzen van de EU[37].
- In december 2017, benadrukte de Europese Commissie nog dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle noodzakelijke uitrustingen en personeelsleden voor de snel inzetbare reservepools van Frontex uiterlijk in maart 2018 klaar zijn om te worden ingezet[38]. In zijn rapport dat in maart 2018 uitkwam, heeft **de Europese Commissie** echter nog **ernstige tekortkomingen vastgesteld bij de nakoming van de verbintenissen door de lidstaten**. Dat is onder andere het geval voor het materiaalpark van de snel inzetbare pools dat slechts door veertien lidstaten, waarvan België geen

28 Aida, *Greece: The ruling of the Council of state on the asylum procedure post EU-Turkey deal*, 4 oktober 2017, beschikbaar op: www.asylumineurope.org/news/04-10-2017/greece-ruling-council-state-asylum-procedure-post-eu-turkey-deal.

29 IOM, *Migration flows 2017*, beschikbaar op: http://migration.iom.int/docs/2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf.

30 Europese Commissie, *Factsheet: Central Mediterranean Route: Commission Action Plan to support Italy and stem flows*, 4 juli 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_factsheet_-central_mediterranean_route_commission_action_plan_to_support_italy_and_stem_flows_en.pdf.

31 Europese Commissie, *Managing the refugee crisis: EU Action in Lybia on migration*, 7 december 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_action_in_libya_on_migration_en.pdf.

32 Verklaring van Malta van de leden van de Europese Raad van 03 februari 2017, beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2017/02/03/.

33 A.PALM, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe*, 2 oktober 2017, beschikbaar op: http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe.

34 De Standaard, *Italië sluit geheime deal met Libische mensensmokkelaars*, 31 augustus 2017, www.standaard.be/cnt/dmf20170830_03043662.

35 ECRE, *EU externalization efforts set the scene for escalation of rights violations by Libyan and Turkish Coast Guard*, 17 novembre 2017, www.ecre.org/eu-externalisation-efforts-set-the-scene-for-escalation-of-rights-violations-by-libyan-and-turkish-coast-guard. Zie verder onder het *Hoofdstuk Internationale Bescherming* voor meer informatie over het beginsel van non-refoulement.

36 Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, p. 55.

37 Europese Commissie, *Fifth Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalization of the European Border and Coast Guard*, COM (2017) 467 final, 6 september 2017, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/20170906_fifth_report_on_the_operationalisation_of_the_ebcg_en.pdf.

38 Europese Commissie, Persbericht, *Toekomstbestendig migratiebeheer: Europese Commissie zet koers uit*, Brussel, 7 december 2017.

deel uitmaakt, blijvend wordt bevoorraad[39].

Frontex-operaties en operatie Sophia

- **Frontex** voert diverse operaties uit, waarvan er sommige in 2017 in het leven werden geroepen of voortgezet: in **Griekenland** (drie operaties waaronder Poseidon in de Egeïsche Zee, dat Griekenland te hulp komt bij de bewaking van zijn grenzen, de tenuitvoerlegging van het akkoord tussen de EU en Turkije en de "hotspotaanpak"), in **Italië** (in het kader van de gezamenlijke operatie Triton, die in februari 2018 werd vervangen door de operatie Themis[40]), in **Bulgarije** (voor de bewaking van de landgrenzen met Turkije en Servië), in **Spanje** (met de invoering in 2017 van de operaties Indalon, Minerva en Hera voor de bewaking van de externe maritieme grenzen) en in de **regio van de westelijke Balkan**[41]**.**
- Bovendien zijn er ook **militaire operaties**, die worden uitgevoerd in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU, waaronder *EUNAVFOR Med*, die ook operatie Sophia wordt genoemd. Deze operatie, die sinds 2015 bestaat, bindt de strijd aan tegen mensenhandel en voert reddingsoperaties uit op de Middellandse Zee. België heeft in 2017 aan die operatie deelgenomen, meer bepaald met de inzet van het fregat Louise-Marie nabij de kust van Libië. In het parlement werden discussies gevoerd met de staatssecretaris voor Asiel en Migratie over de betrokkenheid van België in het licht van het mandaat van deze missie[42].

39 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Bijlage 3 – *Europese grens- en kustwacht*, maart 2018, COM(2018) 250 final.

40 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 11.

41 Europese Commissie, *Vijfde verslag van de commissie over het operationeel maken van de Europese grens- en kustwacht*, COM (2017) 467 final, 6 september 2017, beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:52017DC0467.

42 Kamer van volksvertegenwoordigers, CRIV 54 COM 742, 4 oktober 2017, pp. 9-12, www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic742.pdf.

2. Recente ontwikkelingen

2.1. | Europa

De informatiesystemen voor grensbeheer

- De verordening tot vaststelling van een **entry-exitsysteem** (**ESS**)[43] en de verordening tot wijziging van de Schengengrenscode betreffende dit systeem[44] werden in november 2017 goedgekeurd. Het EES-systeem vervangt het huidige manuele stempelen van paspoorten. Het zal de elektronische gegevens registreren van onderdanen uit derde landen die voor een kort verblijf naar het Schengengebied reizen, met inbegrip van de datum en de plaats van hun in- en uitreis. Het zou tegen 2020 operationeel moeten zijn.
- In juni 2017 diende de Europese Commissie een voorstel in ter versterking van het mandaat van EU-LISA, het Europees Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige informatiesystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht[45], dat het vrije verkeer van personen en een hoog niveau van bescherming van de burgers moet garanderen.
- De onderhandelingen over een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (European Travel Information and Authorisation System, **ETIAS**)[46] voor onderdanen van derde landen die vrijgesteld zijn van de visumplicht, worden voortgezet. Tal van amendementen werden besproken en in december 2017[47] bereikten de Europese Raad en het Europese Parlement een overeenstemming over de belangrijkste punten.

43 Verordening (EU) nr. 2017/2226 van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011.

44 Verordening (EU) nr. 2017/2225 van 30 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2016/399 in verband met het gebruik van het inreis-/uitreissysteem. Ter herinnering: de Schengengrenscode was in maart 2017 al gewijzigd om persoonsgegevens bij elke overschrijding van grenzen systematisch te toetsen. Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017,* blz. 53.

45 Voorstel voor een verordening betreffende het Europees Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, 29 juni 2017, COM(2017) 352 final.

46 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) en tot wijziging van de verordeningen (EU) nr. 515/2014, (EU) nr. 2016/399, (EU) nr. 2016/794 en (EU) nr. 2016/1624*, 16 november 2016, COM(2016) 731.

47 Europees Parlement, *Legislative train schedule*, www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-european-travel-information-and-authorisation-system-(etias).

- Het voorstel betreffende de hervorming van **Eurodac**[48] zou in de loop van 2018 moeten worden aangenomen. Sommige organisaties hadden kritiek op het feit dat de nieuwe tekst voorziet in de registratie van vingerafdrukken en gezichtsopnamen van kinderen vanaf zes jaar[49].
- In december 2017 lanceerde de Europese Commissie een voorstel voor een verordening betreffende de **interoperabiliteit** van informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa[50]. Interoperabiliteit heeft tot doel informatie uit te wisselen en gegevens te delen tussen de verschillende relevante IT-systemen (SIS, Eurodac, VIS, en de systemen die nog niet zijn uitgevoerd, zoals EES, ETIAS en ECRIS - het Europees Strafregister Informatiesysteem). Het doel is dat grenswachters en politieagenten beter gebruik kunnen maken van de bestaande gegevens via één Europees zoekportaal, en personen met meerdere identiteiten kunnen opsporen. Het grondrechtenagentschap van de EU (FRA) is echter van mening dat deze interoperabiliteit vragen oproept, met name met betrekking tot de toegang tot of het illegale gebruik van persoonsgegevens of disproportionele risico's voor de rechten van migranten in onwettig verblijf[51].

Herinvoering van controles aan de binnengrenzen

- De controles aan bepaalde binnengrenzen van de Schengenruimte in Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Denemarken en Noorwegen werden in februari 2017 opnieuw met drie maanden verlengd, en uiteindelijk voor het laatst met zes maanden verlengd in mei 2017. Deze maatregel is genomen op basis van artikel 29 van de Schengengrenscode, dat kan worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden die de algemene werking van de Schengenruimte in gevaar brengen. De Europese Commissie heeft deze vijf landen aanbevolen de tijdelijke controles geleidelijk af te schaffen[52]. Toch hebben deze staten in november 2017 het grenstoezicht verlengd, dit op een andere rechtsgrond (artikel 25 van de Schengengrenscode, van toepassing op voorzienbare situaties die van invloed zijn op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid). Ook Frankrijk verlengde in 2017 de controles aan de binnengrenzen op basis van hetzelfde artikel 25 verwijzend naar een terroristische dreiging.
- In september 2017 publiceerde de Europese Commissie een mededeling over het handhaven en versterken van de Schengenruimte[53], in oktober werd dit gevolgd door een aanbeveling over de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van het Schengengebied[54]. De Europese Commissie diende ook een voorstel in tot wijziging van de bepalingen over het toezicht aan de binnengrenzen van de Schengengrenscode[55]. Deze tekst is nu het onderwerp van discussies.

Ontwikkelingen op visumgebied

- In oktober 2017 kondigde de Europese Commissie de **intrekking aan van haar voorstellen** over de visumcode[56] en het rondreisvisum[57], die in 2014 waren ingediend en wegens gebrek aan overeenstemming niet konden worden uitgevoerd[58]. In maart 2018 diende ze een nieuw voorstel in tot hervorming van de visumcode[59] en lanceerde ze een mededeling over de nieuwe uitdagingen[60]. In mei 2018 heeft ze een nieuw voorstel ingediend voor het moderniseren van het Visuminformatiesysteem (VIS)[61].

48 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening betreffende de instelling van 'Eurodac' voor het vergelijken van vingerafdrukken*, 4 mei 2016, COM/2016/0272 final.

49 Gezamenlijke verklaring: *Kinderen onder dwang vingerafdrukken en gezichtsopnamen afnemen is nooit aanvaardbaar*, 28 februari 2018, www.unicef.org/eca/press-releases/joint-statement-coercion-children-obtain-fingerprints-and-facial-images-never.

50 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor de interoperabiliteit van de informatiesystemen in de EU (grenzen en visa)*, COM(2017) 793 final, 12 december 2017.

51 FRA, *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*, mei 2017.

52 Europese Commissie, Persbericht, *Terug naar Schengen: Commissie beveelt aan in de komende zes maanden de tijdelijke grenscontroles geleidelijk af te schaffen*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_nl.htm.

53 Europese Commissie, *Schengen handhaven en versterken*, 27 september 2017, COM(2017) 570 final.

54 Europese Commissie, *Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2017 over de uitvoering van de bepalingen van de Schengengrenscode inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van het Schengengebied*, C(2017) 6560 final.

55 Voorstel voor een verordening tot wijziging van de verordening (EU) 2016/399 betreffende de regels voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, 27 september 2017, COM(2017) 571.

56 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening inzake de Visumcode van de Europese Unie*, 1 april 2014, COM(2014) 164 final.

57 Bedoeld voor het toestaan van een verblijf op het grondgebied van meerdere lidstaten voor een totale duur van meer dan 90 dagen over een totale periode van 180 dagen, mits de aanvrager niet van plan is meer dan 90 dagen over een totale periode van 180 dagen op het grondgebied van dezelfde lidstaat te verblijven. Zie: Commissie, 1 april 2014, COM(2014) 163.

58 Europese Commissie, *Werkprogramma van de Commissie voor 2018, Een agenda voor een meer verenigd, sterker en meer democratisch Europa*, 24 oktober 2017, COM(2017) 650 final.

59 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening tot wijziging van de verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)*, 14 maart 2018, COM(2018) 252 final.

60 Europese Commissie, *Mededeling: aanpassing van het gemeenschappelijk visumbeleid aan de nieuwe uitdagingen*, 14 maart 2018, COM(2018) 251. Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening ter aanpassing van verordening (EU) 767/2008 (...)*, 16 mei 2018, COM(2018) 302 final.

61 Europese Commissie, *Voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 767/2008 (...)*, 16 mei 2018, COM (2018) 302 final.

- Sinds maart 2017[62] zijn Georgische burgers en sinds mei 2017 Oekraïense[63] burgers **vrijgesteld van de visumplicht** voor een kort verblijf in het Schengengebied. Dit op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een biometrisch paspoort. Deze visumvrijstelling ontslaat hen natuurlijk niet van de verplichting om te voldoen aan de andere voorwaarden voor toegang tot het grondgebied van de Schengenlidstaten (motief voor de reis, beschikken over voldoende middelen …).
- In december 2017 bracht de Europese Commissie haar **eerste verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de visumvrijstelling uit.** Zij is immers verplicht erop toe te zien dat derde landen de vereisten inzake **visumliberalisering** naleven. Dit document heeft betrekking op de landen van de Westelijke Balkan en de acht landen van het Oostelijk Partnerschap. Het benadrukt dat Albanië, Moldavië en Oekraïne onmiddellijk actie moeten ondernemen om op specifieke gebieden gestage vooruitgang te boeken[64].
- **Turkije** had in het kader van de EU-Turkijeverklaring een visumliberalisering afgedwongen voor zijn onderdanen, op voorwaarde dat aan de 72 door de Europese Commissie vastgestelde criteria werd voldaan[65]. In september 2017 was de Europese Commissie van oordeel dat aan zeven voorwaarden nog niet was voldaan[66]. In februari 2018 diende Turkije een plan in over de wijze waarop het de laatste zeven vereiste stappen denkt uit te voeren. In maart 2018 heeft de Europese Commissie dit voorstel[67] onderzocht. Sommigen zijn echter van mening dat Turkije nog enige vooruitgang moet boeken voordat het van de regeling kan profiteren, met name wat betreft de versoepeling van de antiterrorismewetgeving[68].

62 Na de goedkeuring van de Verordening (EU) nr. 2017/372 van het Europees Parlement en de Raad van 1 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (Georgië), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/ELI/?eliuri=eli%3Areg%3A2017%3A372%3Aoj.

63 Verordening (EU) 2017/850 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (Oekraïne).

64 Europese Commissie, *Eerste verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de visumvrijstelling*, 20 december 2017, COM(2017) 815 final.

65 Europese Commissie, *Vijfde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de Verklaring EU-Turkije*, 2 maart 2017, COM(2017) 204 final, p. 9.

66 Europese Commissie, 'Zevende verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de Verklaring EU-Turkije', 6 september 2017, COM (2017) 470 final, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf.

67 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, 14 maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 8.

68 Euractiv, *EU will not lift visas unless Turkey eases terrorism laws*, 16 februari 2018, www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-will-not-lift-visas-unless-turkey-eases-terrorism-laws.

Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Behalve over de kwestie van de humanitaire visa[69] deed het Hof in 2017 ook uitspraak over:

- De mogelijkheid om **politiecontroles binnen het grondgebied** uit te voeren overeenkomstig artikel 23 van de Schengengrenscode. Het Hof is van mening dat een regeling die het mogelijk maakt identiteitscontroles uit te voeren bij iedereen die zich binnen een straal van 30 kilometer van de landgrens van die lidstaat met andere lidstaten bevindt, in overeenstemming is met het EU-recht, mits een noodzakelijk kader wordt bepaald waardoor deze bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als het grenstoezicht. Grenscontroles kunnen ook worden uitgevoerd op treinen en in spoorweginstallaties indien de nationale wetgeving deze controles verduidelijkt en beperkt[70].
- Het bestaan van een rechtsmiddel en welke kenmerken dat moet hebben om een aanvrager in staat te stellen beroep aan te tekenen tegen een beslissing die hem een visum weigerde[71].

2.2. | België

- Na de goedkeuring, in december 2016, van de **Belgische PNR-wet** (*Passenger Name Record*)[72] die vervoersmaatschappijen en touroperators verplicht hun passagiersgegevens in te voeren in een speciale gegevensbank, werden in 2017 verschillende koninklijke besluiten aangenomen. Het betreft verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen[73] en de oprichting van de Passagiersinformatie-eenheid, die toegang heeft tot de gegevensbank, en de functionaris voor gegevensbescherming[74]. Verdere besluiten zouden moeten volgen voor het vervoer per trein, boot en bus.
- Artikel 3 van de vreemdelingenwet, over de **voorwaarden waaronder een vreemdeling de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd**,

69 HvJ, [GK], *X en X t. Belgische Staat*, 7 maart 2017, C-638/16 PPU. Zie hierboven voor meer informatie in het hoofdstuk: *Humanitaire visa*.

70 HvJ, *A.*, 21 juni 2017, C9/16.

71 HvJ, *Soufiane El Hassani tegen Minister Spraw Zagranicznych*, 13 december 2017, C-403/16.

72 Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, *BS.*, 25 januari 2017.

73 Koninklijk besluit van 18 juli 2017 tot uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, inclusief verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen, *BS*, 28 juli 2017.

74 Koninklijk besluit van 21 december 2017 tot uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende diverse bepalingen, *BS*, 29 december 2017.

is vervangen door de wet van 24 februari 2017[75]. Het doel was te zorgen voor meer transparantie en rechtszekerheid en gevolg te geven aan verschillende arresten van de RvV over beslissingen tot terugdrijving van onderdanen van derde landen die niet aan de visumplicht waren onderworpen[76]. Het nieuwe artikel maakt meer overheden bevoegd om bepaalde besluiten te nemen en bepaalt nu uitdrukkelijk, in aanvulling op wat eerder was opgenomen, dat een inreisverbod in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) een weigering van toegang kan rechtvaardigen of bepaalde weigeringsgronden niet langer beperkt tot onderdanen van derde landen en dus wordt uitgebreid tot EU-burgers.

- In februari 2017 heeft België een **memorandum van overeenstemming met Kameroen** gesloten, met als doel de voorwaarden voor het verkrijgen van **visa** te verduidelijken en visumfraude te bestrijden[77].
- Bovendien zijn **onderdanen van Kazachstan** die houder zijn van een diplomatiek paspoort nu vrijgesteld van de **visumplicht** na de inwerkingtreding in augustus 2017 van een akkoord met de Benelux-landen[78].
- De afgifte van **visa aan imams** was een kwestie die in 2017 het nieuws beroerde. Voor buitenlandse imams zijn in België twee toegangswegen mogelijk. Ofwel via een visum voor kort verblijf, voornamelijk gebruikt in het kader van de ramadan, ofwel via een visum voor lang verblijf voor een langere periode in een bepaalde moskee. Sinds 2016 worden visa geweigerd als het doel is om in een niet-erkende moskee te komen prediken[79]. Op de vraag zich uit te spreken over een aantal beslissingen tot weigering van visa voor verblijf van langere duur aan predikanten van een erkende godsdienst die hun activiteiten in België wensten uit te oefenen, bevestigde de RvV dat DVZ of de staatssecretaris over een discretionaire bevoegdheid beschikt[80].
- Sinds eind 2016 verstrekken de diplomatieke posten geen D-visa (voor lang verblijf) meer, maar alleen C-visa (voor kort verblijf) aan **familieleden van EU-burgers die onderdaan van een derde land zijn.** Tot die tijd werd de betrokkene de keuze gelaten tussen een aanvraag voor een C- of een D-visum, wat volgens DVZ te veel verwarring veroorzaakte bij de diplomatieke posten. Deze nieuwe praktijk lijkt bepaalde voordelen te hebben – een korte wachttijd voor het verkrijgen van een C-visum – maar ook nadelen op het vlak van het aantonen van de familieband[81]. Voor zover het de bedoeling is om in het kader van een lang verblijf te komen, is het bovendien de vraag of deze praktijk in overeenstemming is met het standpunt van het HvJ in de zaak van de humanitaire visa[82]. Ten slotte maken de voor 2017 beschikbare cijfers voor D-visa het niet mogelijk om binnen de gegevens over gezinshereniging een onderscheid te maken tussen hereniging met een Belg of met een EU-burger. In dit verband is het aantal aangevraagde D-visa tussen 2016 en 2017 echter niet gedaald. Bovendien bedroeg het aantal C-visa voor gezinshereniging met een Belg of EU-burger in 2017 280 personen, minder dan 1% van het totale aantal visa voor kort verblijf[83]. Het lijkt er dus op dat familieleden van EU-burgers in 2017 nog steeds op basis van een C- of D-visum kwamen.

75 Wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken, *BS*, 19 april 2017.

76 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Memorie van toelichting*, DOC 54 2215/001, 12 december 2016, pp. 11-12.

77 Website Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, http://francken.belgium.be/nl/vandaag-tekent-belgi%C3%AB-een-protocolakkoord-met-kameroen-over-migratie-en-terugkeer.

78 Overeenkomst tussen de regeringen van de Benelux-landen en de regering van de Republiek Kazachstan over de vrijstelling van de visumplicht voor houders van diplomatieke paspoorten, Brussel, 2 maart 2015.

79 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Beknopt verslag, Commissie Binnenlandse Zaken, Visa voor imams*, 3 mei 2017, CRABV 54 COM 651, www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac651.pdf.

80 RvV, 10 maart 2017, nr. 183 663, 183 664, 183 665 en 183 666, www.rvv-cce.be/nl/actua/refus-visa-imams-turcs.

81 Agentschap Integratie en Inburgering, *DVZ licht diverse praktijken toe in een overleg met Agentschap Integratie en Inburgering*, www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-een-overleg-met-agentschap-integratie-en-inburgering-0.

82 HvJ [GK], *X en X t. Belgische Staat*, 7 maart 2017, C-638/16 PPU.

83 Zie hierboven, Cijfers over visa.

Kader: Het juridisch statuut van verstekelingen - Grondrechten, tussen schip en wal?

De staatssecretaris voor de Noordzee sprak de hoop uit dat de herziening van het Belgische Zeerecht[84] in 2017 zou zijn afgerond, wat uiteindelijk nog niet is gebeurd. Myria hoopt dat deze hervorming, die dus spoedig zou worden afgerond, haar aanbeveling zal opnemen om verstekelingen systematisch op de hoogte te stellen van de beslissing tot terugdrijving.

In juli 2016 heeft de Commissie Maritiem Recht die het wetsontwerp uitwerkt echter aangegeven niet te overwegen een formele beslissing van verbod op ontscheping aan de verstekeling te betekenen. Zij was van oordeel dat dit later kon worden overwogen "mochten internationale ontwikkelingen daartoe nopen"[85]. Myria is echter van mening dat er geen twijfel over bestaat dat de havenstaat waar de verstekeling verblijft verantwoordelijk is voor zijn grondrechten, waaronder het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. En dit recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel houdt in dat aan de verstekeling een beslissing wordt betekend.

In april 2017 publiceerde Myria een Myriadoc over de grondrechten van verstekelingen[86].

Het gaat om een gevoelige kwestie die veel vragen oproept. Wat is het juridische statuut van de verstekeling? Wat zijn de verplichtingen van de verschillende actoren (rederij, scheepvaartpolitie, DVZ ...)? Hoe kan de bescherming van de grondrechten van deze bijna onzichtbare en kwetsbare bevolkingsgroep worden gegarandeerd (toegang tot internationale bescherming, effectief beroep tegen weigering van toegang, verbod op vernederende behandeling en willekeurige detentie, ...)?

Met deze MyriaDocs, gebaseerd op bezoeken ter plaatse en talrijke gesprekken met betrokken actoren, probeert Myria deze vragen te beantwoorden en aanbevelingen te doen. De juridische omkadering van verstekelingen is wat betreft mensenrechten duidelijk voor verbetering vatbaar.

84 Uw bijdrage aan de herziening van het maritiem recht, zie: www.zeerecht.be.

85 *Elfde Blauwboek over de herziening van het Belgische scheepvaartrecht*, 18 juli 2016, www.zeerecht.be/Documenten/COMAR%20Blauwboek%208.pdf, p. 30.

86 Myria, *MyriaDoc #3, Het juridische statuut van verstekelingen,* april 2017, beschikbaar op: www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-3-het-juridisch-statuut-van-verstekelingen.

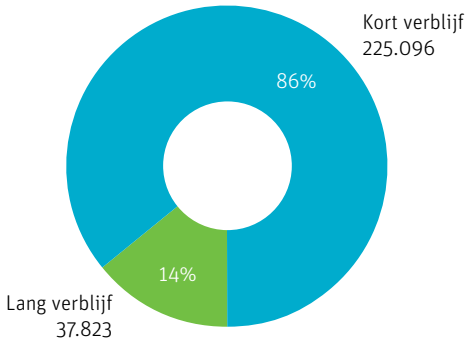
De visa afgegeven door België

Waarover gaat het?

Om toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied, moeten de onderdanen van sommige landen in het bezit zijn van een visum. Er bestaan twee visumtypes

- Visa voor **kort verblijf** (visa C) voor een periode van maximum 90 dagen;
- Visa voor **lang verblijf** (visa D), die worden afgegeven voor een duur van meer dan 90 dagen.

Totaal aantal visumbeslissingen genomen in 2017



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 https://bit.ly/2HlJ9Cc.

Beperkingen

- De visumdatabase is niet representatief voor alle migranten, aangezien de onderdanen van sommige landen van de visumplicht zijn vrijgesteld.
- Visa worden afgegeven om wettelijke motieven. De feitelijke redenen waarom personen migreren, zijn soms zeer uiteenlopend.
- Het feit dat aan een persoon een visum werd afgegeven, biedt geen garantie dat hij het Belgisch grondgebied effectief zal betreden. Sommigen bieden zich immers 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 terugdrijving of een weigering van effectieve toegang tot het grondgebied kan leiden.

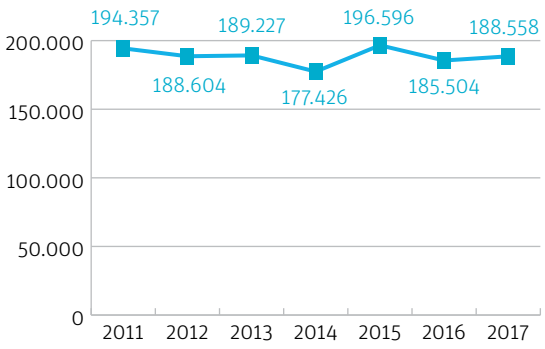
Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa kort verblijf - visa C

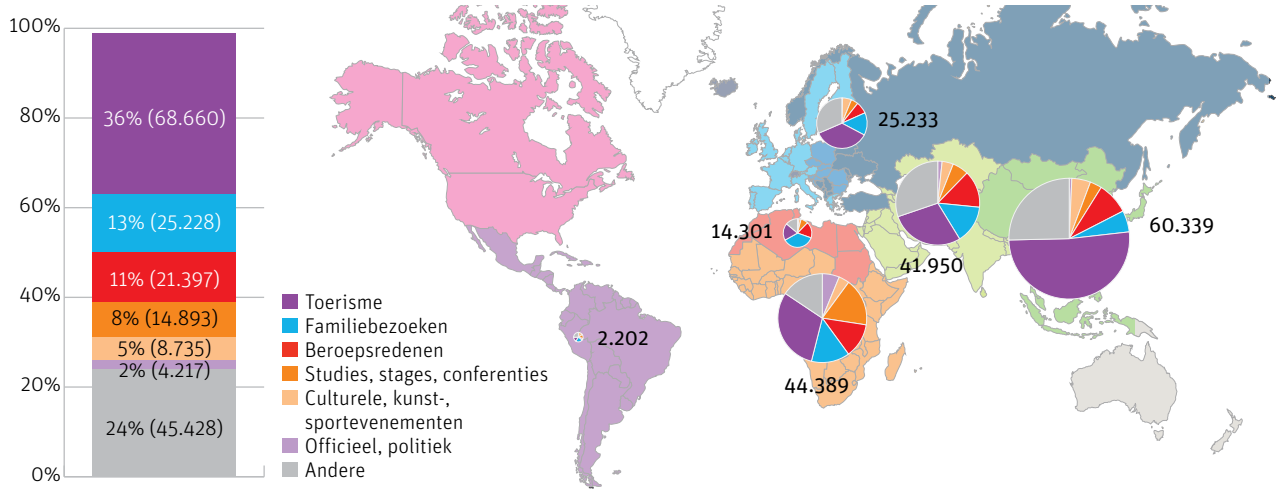


- Van alle beslissingen die in 2017 werden genomen (262.919), hadden er 225.096 betrekking op een **visum kort verblijf**, ofwel **86%**.
- Voor de **grote meerderheid** (84%) was het resultaat **positief**.

Aantal toegekende visa C

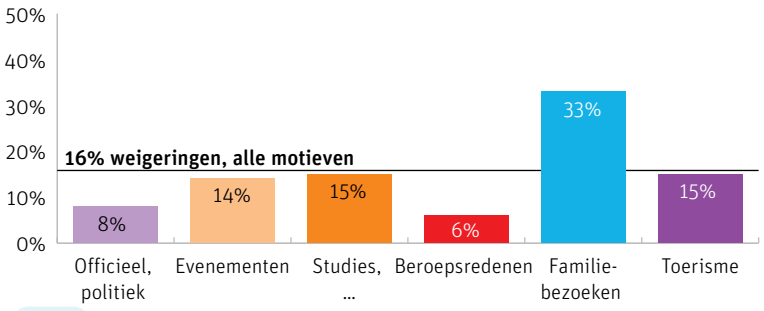


Visa afgegeven door België voor kort verblijf in 2017 (Totaal: 188.558)



- **Toerisme** is het voornaamste motief van de door België afgegeven visa kort verblijf (36%). Het weigeringspercentage ligt relatief laag (15%). Dit visumtype wordt vooral afgegeven aan Chinezen (38%), Congolezen (12%), Indiërs (9%) en Russen (8%).
- **Familiebezoeken** zijn het motief voor 13% van de afgegeven visa kort verblijf, voornamelijk aan onderdanen van Noord-en Sub-Sahara Afrika, West-Azië en Europa buiten de EU. Visa met dit motief worden het vaakst geweigerd (33%), in het bijzonder aan onderdanen van Congo (DRC), Marokko en Algerije.
- Visa kort verblijf die om **beroepsredenen** worden afgegeven, vertegenwoordigen 11% en hebben in de eerste plaats betrekking op Indiërs (22%) en Chinezen (20%). Ze worden slechts zelden geweigerd (6% weigeringen).

Percentage geweigerde visa kort verblijf in 2017 volgens het motief



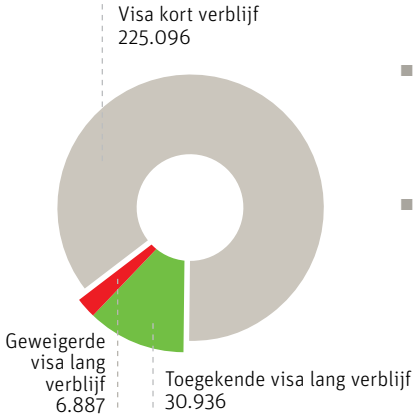
Context van en beslissingsproces voor visa kort verblijf

- Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van visa kort verblijf.
- Het visum moet 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.

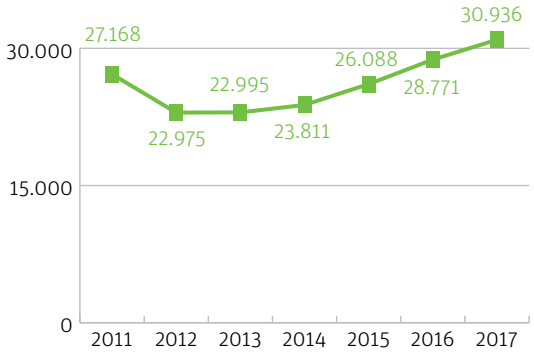
Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa lang verblijf - visa D

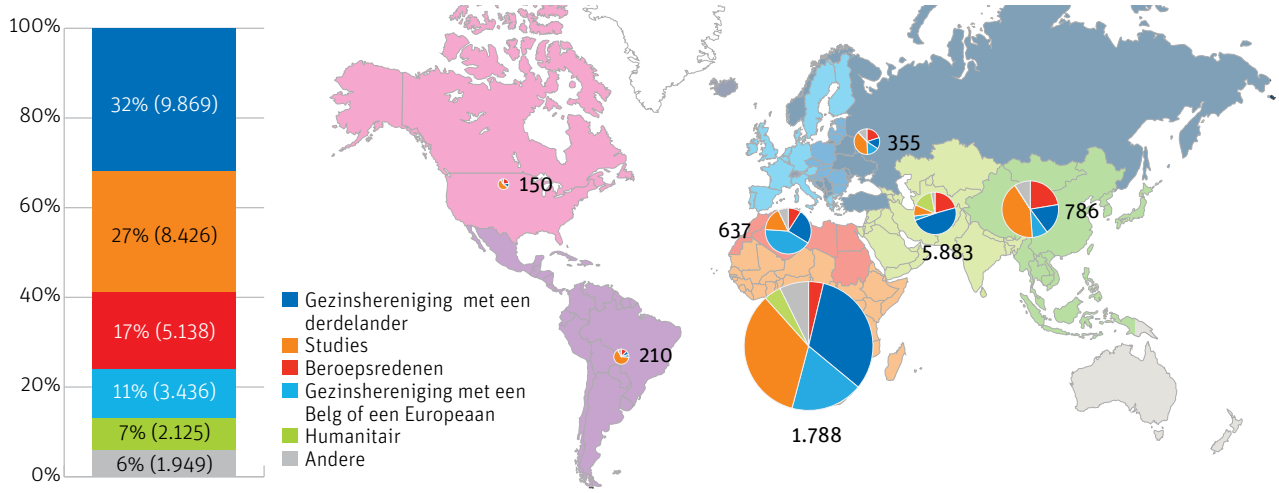


- **14%** van alle beslissingen die in 2017 werden genomen, hadden betrekking op een **visum lang verblijf**.
- Net als voor de visa kort verblijf was het resultaat voor de **grote meerderheid (82%) positief**. Dit percentage is trouwens al verscheidene jaren aan het stijgen.

Aantal toegekende visa D

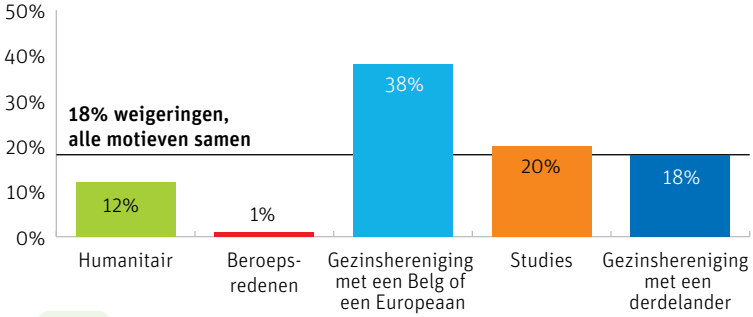


Visa afgegeven door België voor lang verblijf in 2017 (Totaal: 30.936)



- De **gezinshereniging met een derdelander** vertegenwoordigt 32% van de afgegeven visa en betreft voornamelijk Syriërs (18%), Indiërs (17%), Irakezen (12%) en Afghanen (7%). 18 % van de beslissingen die in 2017 werden genomen, resulteerden in de weigering van een visum.
- De **gezinshereniging met een Belg of een Europeaan** vertegenwoordigt slechts 11% van de afgegeven visa en betreft voornamelijk Marokkanen (24%). Voor dit visumtype is het weigeringspercentage bijzonder hoog (38%).
- **Studieredenen** komen op de tweede plaats, zowel wat de afgegeven visa (27%) als wat het percentage weigeringen (20%) betreft. De voornaamste begunstigden van dit visumtype zijn de Chinezen, de Kameroeners en de Amerikanen.
- **Beroepsredenen** zijn het motief voor 17% van de afgegeven visa en het weigeringspercentage is zeer laag (1%). De Indiërs (45%) zijn de voornaamste begunstigden van dit visumtype.

Percentage geweigerde visa in 2017 volgens het motief



Context en beslissingsproces voor visa lang verblijf

- Die visa vallen onder de nationale bevoegdheden en kunnen bijgevolg enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland.
- De ambassades en consulaten mogen de afgifte van een aangevraagd visum niet weigeren.

➜ Wanneer de aanvrager niet aan de voorwaarden voor de afgifte van een visum voldoet of wanneer de aanvraag een grondiger onderzoek vereist, wordt die aanvraag overgemaakt aan DVZ die de beslissing neemt.

Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Humanitaire visa

Wat zegt de wet?

De Belgische wet vermeldt dit niet uitdrukkelijk en voorziet geen specifieke procedure, maar toch kan zowel een visum kort of lang verblijf om humanitaire redenen worden aangevraagd om naar België te komen.

- **Visa lang verblijf**: krachtens zijn bevoegdheden en de artikelen 9 en 13 van de Belgische vreemdelingenwet kan de staatssecretaris een visum van meer dan drie maanden afgeven om humanitaire redenen. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid.
- **Visa kort verblijf**: de Europese wetgeving over de toekenning van visa biedt de lidstaten de mogelijkheid om, door toepassing van soepelere regels, een visum kort verblijf om humanitaire redenen af te geven.
- Het gaat om visa met territoriaal beperkte geldigheid die enkel toegang geven tot het grondgebied van de lidstaat die deze heeft afgegeven en niet tot de volledige Schengenzone (art. 25, lid 1 a van de Visumcode). De Schengengrenscode biedt ook de mogelijkheid om aan de grens toegang tot het grondgebied te verlenen om humanitaire redenen aan onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de normaal vereiste voorwaarden voldoen (Verordening (EU) 2016/399, art. 6, lid 5, c).

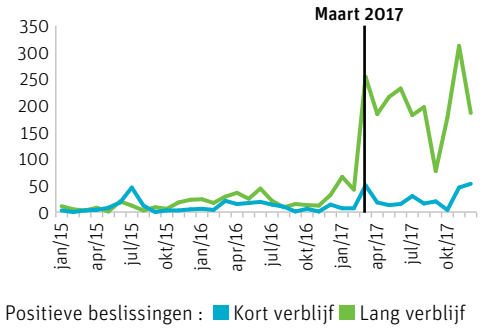
Maart 2017

Op 7 maart 2017 heeft het HvJ een arrest gewezen in de zogenaamde zaak van de humanitaire visa (HvJ [GK], *X en X t. Belgische Staat*, C-638/16 PPU). Het Hof was van oordeel dat het EU-recht (de Visumcode en dus ook het Handvest) niet van toepassing was op deze visumaanvraag aangezien de Visumcode enkel betrekking heeft op visa van maximum 90 dagen. Het was de bedoeling van het betrokken gezin om asiel te kunnen aanvragen eenmaal het in België was en dus om er gedurende een periode van meer dan 90 dagen te verblijven. Volgens het Hof valt een dergelijke aanvraag dus enkel onder het nationaal recht. Sindsdien geeft DVZ een nationaal visum lang verblijf af aan vluchtelingen "op uitnodiging" (zie verder).

Maandelijkse evolutie van de humanitaire visa afgegeven tussen 1 januari 2015 en 31 december 2017

Vanaf maart 2017 is het aantal visa kort verblijf afgegeven om humanitaire redenen sterk gedaald, terwijl het aantal visa lang verblijf gestegen is. Dit is een rechtstreeks gevolg van het arrest van het HvJ (zie hierboven).

- Er werden nog 71 humanitaire visa kort verblijf afgegeven tussen april en december 2017, maar die hadden geen betrekking meer op Syriërs. Het ging meer bepaald om Marokkanen, Congolezen en enkele andere nationaliteiten.



In welke gevallen wordt in de praktijk een humanitair visum toegekend?

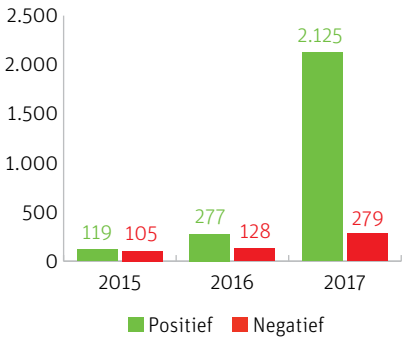
De redenen waarom een humanitair visum kan worden afgegeven, zijn onder andere:

- **Prangende situaties van diverse aarde** (medische redenen of een bijzondere situatie voor personen die strikt genomen niet aan de voorwaarden voldoen om een visum C te kunnen krijgen).
- **Vluchtelingen "op uitnodiging"**: in dit geval wordt er een soort "asielvisum" afgegeven:
  - Aan personen die werden uitgekozen met het oog op een *hervestiging*

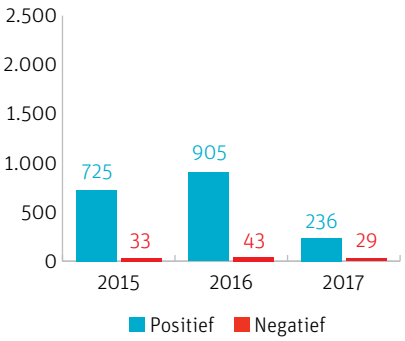
    ➜ België heeft zich er op Europees niveau toe verbonden om vluchtelingen op zijn grondgebied te hervestigen (zie eerder, *De toegang tot het Europese grondgebied*). In zijn algemene beleidsnota van november 2017 heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aangegeven dat humanitaire visa met name worden afgegeven aan de christelijke minderheden in het Midden-Oosten. Dit gebeurt in de geest van de Resolutie van de Kamer van 29 juli 2017 over de bescherming van religieuze en levensbeschouwelijke minderheden in Noord-Afrika, in het Nabije Oosten en het Midden-Oosten, die bepaalt dat prioriteit zal worden gegeven aan de hervestiging van de meest kwetsbare religieuze minderheden onder directe dreiging van vervolging en uitroeiing. www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1975/54K1975008.pdf
  - Bij uitzonderlijke reddingsoperaties (zoals herhaalde malen het geval is geweest voor christelijke Syriërs van Aleppo). Het gaat om visa die worden afgegeven "in opdracht van de staatssecretaris", maar die vallen niet onder de categorie van de personen vallen die voor het hervestigingsprogramma werden uitgekozen.
- De **uitgebreide gezinshereniging**, voor personen die niet in aanmerking kunnen komen voor gezinshereniging in de zin van de wet (bijvoorbeeld: meerderjarige kinderen ten laste, minderjarige broers/zussen van een NBMV van wie de ouders terzelfder tijd een aanvraag tot gezinshereniging hebben ingediend, en in sommige gevallen koppels die religieus of volgens het gewoonterecht gehuwd zijn).

Evolutie van de beslissingen over humanitaire visa tussen 2015 en 2017

Beslissingen visa lang verblijf



Beslissingen visa kort verblijf



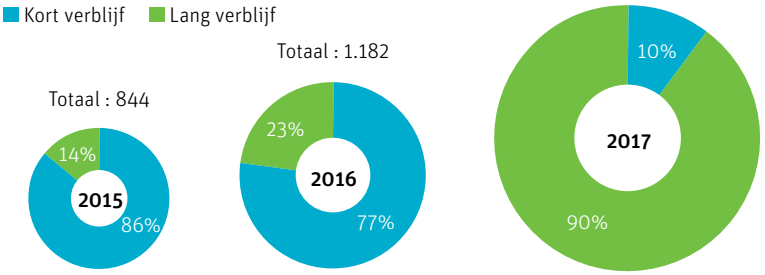
12% van de in 2017 genomen beslissingen resulteerden in een weigering om een humanitair visum af te geven

- Het percentage weigeringen is vergelijkbaar voor visa kort verblijf en lang verblijf
- Humanitaire visa in opdracht van de staatssecretaris of in het kader van een hervestiging worden ambtshalve afgegeven
- De redenen voor de weigering van visa zijn niet beschikbaar

2.361 Humanitaire visa afgegeven in 2017

- Ofwel 2 keer meer dan in 2016 en bijna 3 keer meer dan in 2015
- De verhouding tussen visa kort verblijf en lang verblijf keerde om

Aantal humanitaire visa (kort en lang verblijf) afgegeven in 2015, 2016 en 2017



Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Meer nauwkeurige gegevens voor 2018

Het is op dit ogenblik moeilijk om de verschillende categorieën van personen die een humanitair visum voor België krijgen te onderscheiden. Er is een **wijziging van het coderingssysteem** aan de gang zodat de diplomatieke posten de aanvragen van humanitaire visa kunnen onderverdelen volgens categorieën die de Dienst Vreemdelingenzaken aanbiedt:

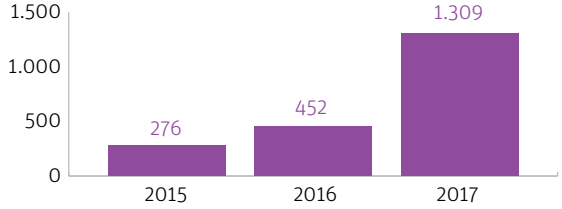
- Humanitair visum afgegeven in het kader van een hervestiging
- Humanitair visum afgegeven in het kader van een uitgebreide gezinshereniging
- Humanitair visum afgegeven in opdracht van de staatssecretaris
- Humanitair visum afgegeven om andere redenen

Hoe kan die evolutie worden verklaard?

Voor de sterke stijging van het aantal visa om humanitaire redenen die in 2017 werd vastgesteld, kunnen diverse redenen worden aangehaald:

- Het aantal hervestigde vluchtelingen is verdrievoudigd tussen 2016 en 2017, meer bepaald wegens de **verbintenissen die door België op het gebied van hervestiging werden aangegaan**.
  Zie De toegang tot het Europese grondgebied.
- Het aantal humanitaire visa dat werd toegekend in het kader van een **uitgebreide gezinshereniging is ongetwijfeld eveneens toegenomen.**
  Zie focus Recht op gezinsleven.
- Humanitaire visa werden toegekend op *instructie van de staatssecretaris.*
  - Sinds 2015 hebben 887 Syrische christenen een humanitair visum ontvangen als onderdeel van een reddingsoperatie (een term die wordt gebruikt om te verwijzen naar de acties die door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie worden uitgevoerd om humanitaire visa af te geven aan christelijke minderheden in Syrië). Myria heeft echter geen jaargegevens over deze groep mensen.
  - Sinds november 2017 werden humanitaire visa afgegeven als onderdeel van de humanitaire corridor (overeenkomst tussen de staatssecretaris en de katholieke Gemeenschap van Sant'Egidio, de katholieke kerk en andere erkende religieuze gemeenschappen in ons land, om 150 mensen een humanitair visum te verlenen). Tot begin april waren al 38 Syriërs in dat verband in België aangekomen. De anderen zullen in de loop van 2018 arriveren.

Aantal hervestigde vluchtelingen in België



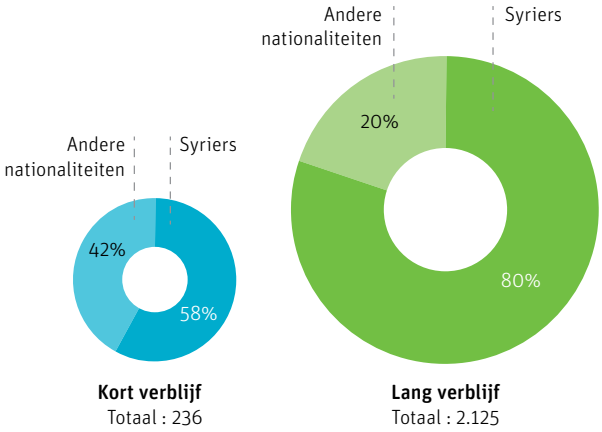
Bron: Fedasil

Humanitaire visa

Wie zijn de begunstigden van humanitaire visa?

In 2017 werden de meeste humanitaire visa afgegeven aan Syriërs (1.844 visas, of 78% van het totaal van de afgeleverde humanitaire visa)

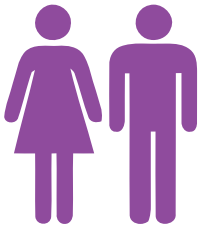
- **58% van de humanitaire visa kort verblijf** (ofwel 136 visa C) werden afgegeven aan Syriërs. Al die visa werden verleend vóór het arrest van het HvJ van 7 maart. Na die datum waren de voornaamste nationaliteiten Marokkanen en Congolezen.
- **80 % van de humanitaire visa lang verblijf** (ofwel 1.708) werden afgegeven aan Syriërs.



Syriërs, in verschillende groepen

➜ **Ook de vluchtelingen** die in 2017 in België werden **hervestigd** zijn voornamelijk Syriërs (91%). Een deel van hen heeft een humanitair visum kort verblijf gekregen (tot begin maart), de anderen een humanitair visum lang verblijf.

➜ Een aantal Syrische christenen onder de begunstigden van een humanitair visum heeft vermoedelijk een visum gekregen dat werd afgegeven in opdracht van de staatssecretaris (reddingsoperatie).



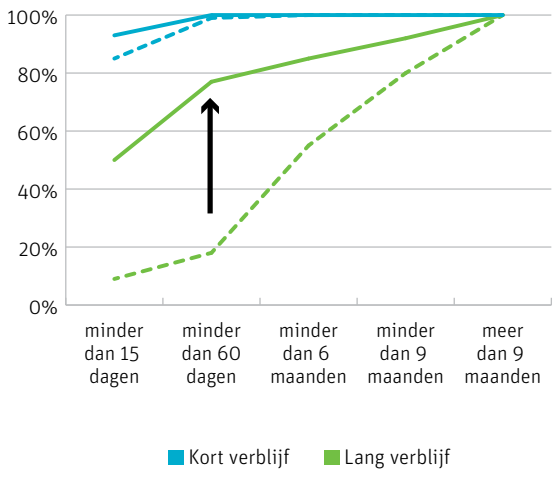
Van de personen die in 2017 een humanitair visum hebben gekregen, zijn er **50%** vrouwen en **50%** mannen

Welke is de behandelingsduur voor humanitaire visa?

Visa kort verblijf worden sneller toegekend dan visa lang verblijf

- Zoals bepaald in de Europese Visumcode wordt de grote meerderheid van de visa kort verblijf zeer snel toegekend (93% binnen de 15 dagen in 2017 en 100% binnen de 60 dagen).
- De procedure voor humanitaire visa lang verblijf valt echter niet onder de reglementering en er is geen enkele maximale behandelingstermijn voorzien. **In 2017 werd de behandelingsduur van de visa lang verblijf echter wel ingekort in vergelijking met die van de visa die in 2016 werden afgegeven.**
  - In 2017 werden 50% van de visa lang verblijf binnen de 15 dagen na de aanvraag afgegeven (tegenover 9% in 2016).
  - Na een wachttijd van 2 maanden bedroeg het percentage afgegeven visa 77% (tegenover 18% in 2016).

Behandelingsduur voor de visa afgegeven in 2016 en 2017



Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Voor meer informatie over humanitaire visa *zie Myria, Migratie in cijfers en in rechten, Focus: Humanitaire visa, pp. 57-79*