

INHOUD

INLEIDING	4
1. DE VISIE VAN CARENS GETOETST AAN ONZE WETGEVING	6
1.1. <i>De opvattingen van Carens</i>	6
1.1.1. Het begrip ‘vluchteling’	6
1.1.2. Hervestiging of asiel	6
1.1.3. De toegang tot het land van aankomst	7
1.1.4. De erkenningsprocedure	8
1.1.5. De toestand tijdens de erkenningsprocedure	9
1.1.6. Na de erkenning	9
1.1.7. Intrekking	9
1.2. <i>Het Belgisch wettelijk systeem</i>	11
1.2.1. Het begrip ‘vluchteling’	11
1.2.2. Hervestiging of asiel	11
1.2.3. De toegang tot het land van aankomst	12
1.2.3.1. Aansturing vanuit Europa	12
1.2.3.2. De Belgische nationale regeling	13
1.2.4. De erkenningsprocedure	14
1.2.5. De toestand tijdens de erkenningsprocedure	15
1.2.6. Na de erkenning	15
1.2.7. Intrekking	16

1.3. <i>Overeenstemming met de principes van Carens ?</i>	16
1.3.1. Positief	16
1.3.2. Negatief	17
1.3.3. Onduidelijke punten	17
2. KRITIEK OP CARENS	19
2.1. <i>Van ethiek naar recht en omgekeerd</i>	20
2.1.1. Mensenrechten zijn geen wettenrechten	20
2.1.2. Het voorwerp van morele claims : vrijheden	20
2.1.3. Economische en sociale rechten	21
2.1.4. Het doorstaan van een geïnformeerd onderzoek	21
2.1.5. Een eigen toevoeging	21
2.2. <i>Concrete punten van kritiek</i>	22
2.2.1. Het oude beeld van de natiestaat	23
2.2.1.1. Carens	23
2.2.1.2. Kritiek	23
2.2.2. Toegeeflijkheid voor misbruiken	24
2.2.2.1. Mensensmokkel	24
2.2.2.1.1. Carens	24
2.2.2.1.2. Kritiek	25
2.2.2.2. Andere misbruiken	26
2.2.2.2.1. Carens	26
2.2.2.2.2. Kritiek	26

2.2.3. Gebrek aan aandacht voor de bescherming van kernwaarden	27
2.2.3.1.Carens	27
2.2.3.2.Kritiek	27
3. EEN SLOTBESCHOUWING	29

INLEIDING

Het tiende hoofdstuk van *'The Ethics of Immigration'* van Joseph H. Carens is integraal gewijd aan de vluchtelingenproblematiek¹.

Luidens de Conventie van Genève betreffende de Status van Vluchtelingen² is een vluchteling *'een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren'*.

'Vluchteling' en 'asielzoeker' zijn verwante begrippen, maar geen synoniemen. Een asielzoeker is een persoon die zijn land van herkomst heeft verlaten en bescherming vraagt door een aanvraag tot internationale bescherming in te dienen. Een vluchteling is een asielzoeker van wie een land de status van vluchteling heeft erkend en dus bescherming heeft gekregen.

Sinds een aantal jaren kennen Westerse landen een toevloed aan asielzoekers.

In 2014 werden in België 17.213 asielaanvragen ingediend en werden 6.146 beslissingen tot toekenning van de vluchtelingenstatus getroffen. Van 1 januari 2015 tot 31 maart 2015 werden 3.872 nieuwe aanvragen genoteerd. De belangrijkste landen van herkomst zijn tegenwoordig Syrië (12,2% van het totaal), Afghanistan (9,7%) en Irak (7,4%).

Het aantal asielaanvragen ligt thans hoger dan in de jaren 1995 (11.420) of 2007 (11.115), maar een stuk lager dan in de 'topjaren' 2000 (42.691) en 2011 (25.479)³.

Sinds het begin van de jaren '90 van vorige eeuw is het aantal asielaanvragen in de Europese Unie dermate toegenomen dat de Lidstaten beslist hebben een Europees asielbeleid te ontwikkelen. Op de Europese Raad van Tampere (Finland, oktober 1999) werd besloten om het Europees asielstelsel te baseren op een volledige en ruime toepassing van het Verdrag van

¹ J. CARENS, *The Ethics of Immigration*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 192 – 224.

² Verdrag van 28 juli 1951. Een 150-tal landen traden toe tot het verdrag. In België kreeg het kracht van wet bij Wet van 26 juni 1953 (B.S., 4 oktober 1953).

³ bron : Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, <http://www.cgvs.be/nl/cijfers>.

Genève, en de wetgeving in de Lidstaten te uniformiseren. Dit is inmiddels grotendeels gebeurd.

Carens stelt een aantal principes voorop inzake de opvang en behandeling van vluchtelingen. De onderzoeksvraag, die in een eerste deel van deze verhandeling wordt behandeld, is de vraag of en in welke mate we de principes van Carens terugvinden in ons huidig wettelijk systeem.

In het tweede gedeelte formuleer ik enkele punten van kritiek op de standpunten van Carens. Hiervoor neem ik als uitgangspunt de principes van de Amerikaanse econoom en filosoof Amartya Sen, ontwikkeld in zijn werk '*Het idee van rechtvaardigheid*'⁴. In dit werk geeft Sen zijn visie weer op de onderlinge verhouding tussen filosofische beginselen, fundamentele rechten of mensenrechten en wettenrecht, een verhouding die niet altijd evident is.

ooooOoooo

⁴ A. SEN, *Het idee van rechtvaardigheid*, Rotterdam, Lemniscaat, 2013. De problematiek, die hier aan de orde is, wordt inzonderheid behandeld in hoofdstuk 17 van het werk, getiteld '*Vrijheid en mondiale perspectieven*', p. 367 – 395.

1. DE VISIE VAN CARENS GETOETST AAN ONZE WETGEVING

1.1. *De opvattingen van Carens*

1.1.1. Het begrip ‘vluchteling’

Het principe, dat aan de basis ligt van de definitie van vluchteling uit de Conventie van Genève, hiervoor weergegeven, wordt het non refoulement-beginsel genoemd. Dit beginsel verbiedt landen vluchtelingen terug te sturen naar hun land van herkomst.

Carens vindt de definitie van vluchteling uit de Conventie van Genève te eng omdat ze vereist dat de vluchteling het voorwerp uitmaakt van een effectieve bedreiging. Hij geeft de voorkeur aan de definitie van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR⁵), die breder is en ook de personen omvat die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst ingevolge een ernstige bedreiging voor hun leven, fysieke integriteit of vrijheid, die een gevolg is van veralgemeend geweld of gebeurtenissen, die de openbare orde grondig verstoren⁶.

Overigens is Carens het ermee eens dat ‘gewone ongelijkheden van de moderne wereld’ op zich geen redenen vormen die de toekenning van een vluchtelingenstatus verantwoorden.

1.1.2. Hervestiging of asiel

Democratische staten nemen vluchtelingen op op twee manieren : door hervestiging of door asiel. Het verschil tussen beide is dat asiel door de vluchteling zelf aangevraagd wordt, daar waar hervestiging gebeurt op initiatief van de nationale staten, meestal onder toezicht van de Verenigde Naties. Het UNHCR selecteert vluchtelingen die voor hervestiging in aanmerking komen, nadat deze buiten hun staat van herkomst een voorlopig veilig onderkomen hebben gevonden.

In het kader van de beheersing van de vluchtelingenproblematiek is hervestiging van ondergeschikt belang. Op de 10,5 miljoen vluchtelingen, die het UNHCR wereldwijd beheert,

⁵ ‘Office of the United Nations High Commissioner for Refugees’, in het Nederlands ‘Hoog Commissariaat der Verenigde Naties voor Vluchtelingen’. De UNHCR is niet hetzelfde als het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, dat een Belgische onafhankelijke instelling is – zie hierna.

⁶ J. CARENS, *o.c.*, p. 199 – 203.

wordt slechts 1% naar een hervestigingsprogramma verwezen. Volgens Carens nemen traditionele immigratielanden (VS, Canada en Australië) hier het voortouw.

Carens is een sterke voorstander van hervestiging, ook al erkent hij dat het opnemen van vluchtelingen door hervestiging actueel geen morele verplichting van nationale staten uitmaakt, die primeert op hun recht om immigratie te controleren⁷.

Hij pleit ervoor hervestiging om te vormen tot een echte morele plicht voor nationale staten, en de verplichtingen van de nationale staten ter zake op een formele manier vast te leggen, ook al is dit in de praktijk zeer moeilijk te realiseren.

In dit verband pleit Carens er eveneens voor de band tussen de staat van asielaanvraag en de staat van blijvende vestiging te doorbreken. Dit zou opportunistische keuzes van vluchtelingen (systematische keuze voor rijke, democratische landen) tegengaan, en daardoor moreel betwistbare technieken van rijke landen, zoals uitsluiting en controle bij aankomst (zie hierna), overbodig maken. Voor Carens kan slechts in beperkte mate rekening gehouden worden met de individuele voorkeuren van de vluchteling zelf inzake de staat van zijn definitief verblijf.

1.1.3. De toegang tot het land van aankomst

De toevloed van vluchtelingen gedurende de laatste tientallen jaren heeft rijke democratische landen volgens Carens dermate verontrust dat ze wettelijke technieken ontwikkelden om het aantal asielaanvragen te beperken⁸.

De voornaamste techniek was een strengere visumcontrole : mensen uit risicogebieden moesten bijkomende inlichtingen verschaffen om de autoriteiten ervan te overtuigen dat ze wilden terugkeren naar hun land van herkomst. Er werden boetesystemen ontwikkeld voor luchtvaartmaatschappijen en andere transporteurs om hen te beletten personen te vervoeren, die niet over de nodige documenten beschikken.

Een andere techniek was het invoeren van het 'first port of entry'-beginsel. Dit verplicht de asielaanvrager zijn aanvraag in te dienen in het eerste land, dat hij aandoet na het verlaten van zijn eigen land. De invoering van dit beginsel deed het aantal asielaanvragen dalen, te meer omdat sommige staten de aankomstzones in hun luchthavens of bepaalde zones aan hun

⁷ J. CARENS, *o.c.*, p. 197 en 213 – 215.

⁸ J. CARENS, *o.c.*, p. 199.

grenzen wettelijk niet meer als nationaal grondgebied wilden beschouwen. Zo werd het gemakkelijker om van daaruit asielzoekers terug te drijven, die op het eerste gezicht niet aan de eigen voorwaarden voor een asielaanvraag voldeden.

1.1.4. De erkenningsprocedure

Het uitgangspunt van Carens is dat het antwoord van de democratische landen op het Joodse vluchtelingenprobleem in de jaren '30 van vorige eeuw blijk heeft gegeven van een grondig moreel falen, dat uiteindelijk op een catastrofale manier is uitgemond in de holocaust. In het licht van deze ervaring zou men zich bij elke maatregel, die men overweegt om de vluchtelingenproblematiek aan te pakken, moeten afvragen wat deze zou betekend hebben indien deze was toegepast op Joden, die begin vorige eeuw het naziregime wilden ontvluchten. Hij ziet deze vuistregel als een minimumstandaard, als een 'ijkpunt op ons moreel kompas'⁹.

Carens legt een opvallend begrip aan de dag voor wat doorgaans als misbruik wordt beschouwd¹⁰. Zo pleit hij voor begrip voor leugenachtige verklaringen in asielaanvragen. Volgens Carens wantrouwen vluchtelingen per definitie het politieke gezag in hun land van herkomst. Hij acht het begrijpelijk dat dit wantrouwen zich doorzet in de landen waar asiel wordt aangevraagd, zeker in landen waar al een zeker wantrouwen ten opzichte van asielzoekers bestaat. Verontwaardiging over misbruiken door asielzoekers acht Carens daarom grotendeels misplaatst.

In antwoord op de opmerking dat kortere asielprocedures zwak gemotiveerde aanvragen zouden tegengaan, en zodoende zou beletten dat de asielprocedure zou gebruikt worden om voet aan de grond te krijgen in een rijk land, en misschien zelfs de hiervoor vermelde uitsluitingstechnieken zou doen verdwijnen, stelt Carens dat het betwisten in rechte van aanspraken nu eenmaal altijd langdurige, dure en complexe procedures veronderstelt, in om het even welke aangelegenheid. Hij ziet geen reden om op dat punt een uitzondering te maken voor asielzoekers. Een hervorming van de asielprocedure om asielaanvragen in rijke landen minder aantrekkelijk te maken is voor Carens onmogelijk zonder schending van de fundamentele democratische waarden.

1.1.5. Toestand tijdens de erkenningsprocedure

⁹ J. CARENS, *o.c.*, p. 192 – 194.

¹⁰ J. CARENS, *o.c.*, p. 210 – 212.

Carens pleit ervoor asielzoekers de gelegenheid te geven te werken tijdens het onderzoek van hun asielaanvraag, ook al maakt deze weinig kans op slagen¹¹.

Het in hechtenis nemen van asielzoekers vindt Carens al te duur en staat volgens hem haaks op onze opvattingen over menselijke vrijheid.

1.1.6. Na de erkenning

Carens maakt een onderscheid tussen de toestand op korte en op lange termijn¹².

Op korte termijn zoeken vluchtelingen meestal bescherming in aanpalende landen. Tijdens deze periode primeert de veiligheid van de vluchteling en de bescherming van hun fundamentele rechten, desnoods op een rudimentaire manier, zoals in vluchtelingenkampen.

Op langere termijn moeten vluchtelingen een duurzaam verblijf krijgen, met een moreel recht op lidmaatschap in de samenleving, waar ze terecht komen, die daarom niet noodzakelijk deze is, waar ze aanvankelijk naartoe zijn gevlucht.

Het bekomen van rechten in de staat van definitieve vestiging is een evolutief gegeven, dat aan belang wint naarmate het verblijf in die samenleving duurt.

Wanneer de onveilige situatie in het land van herkomst op korte termijn verandert kan van de vluchteling worden verwacht dat hij terugkeert. Dat gebeurt in de praktijk dan ook. Mettertijd verliest dit gegeven evenwel aan belang. Uiteindelijk wordt de vraag of een vluchteling, die elders een nieuw leven begonnen is, moet terugkeren naar zijn land van herkomst, totaal irrelevant. Wanneer ze zelf willen terugkeren moet dat kunnen, maar ze mogen hiertoe niet gedwongen worden.

1.1.7. Intrekking

Carens behandelt de vraag van de intrekking van de vluchtelingenstatus niet.

Dat afgewezen asielzoekers in principe geen morele aanspraken op verblijf kunnen laten gelden in de staat waar asiel werd aangevraagd, is voor hem te kort door de bocht¹³.

De Conventie van Genève kan hier aanleiding geven tot morele problemen. Een welbegrepen opvatting over het non refoulement-beginsel belet democratische staten vaak personen terug

¹¹ J. CARENS, *o.c.*, p. 212.

¹² J. CARENS, *o.c.*, p. 207 – 208.

¹³ J. CARENS, *o.c.*, p. 204 – 205.

te zenden, ook wanneer zij niet als vluchteling in de zin van de Conventie kunnen erkend worden.

Daarom hebben veel democratische staten een soort quasi-vluchtelingenstatus ontwikkeld, waarbij de betrokkenen evenwel minder rechten hebben dan erkende vluchtelingen.

Carens stelt dat de argumenten in verband met de duur van het verblijf (zie hiervoor) ook gelden voor diegenen, die niet als vluchteling worden erkend in de zin van de Conventie. Wanneer we hen lang genoeg laten verblijven worden het leden van de gemeenschap en moeten ze toegelaten worden zich blijvend te vestigen.

oooOOOooo

1.2. *Het Belgisch wettelijk systeem*

Het wettelijk stelsel inzake vluchtelingen is vervat in de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna ‘Vreemdelingenwet’)¹⁴.

1.2.1. Het begrip ‘vluchteling’

De Belgische wetgeving¹⁵ beschermt de vluchtelingen in de zin van de Conventie van Genève (zie hiervoor), maar ook vreemdelingen die een reëel risico lopen op ernstige beschadiging.

Dit is de zgn. ‘subsidiare beschermingsstatus’¹⁶. Deze houdt concreet in dat een vrees moet bestaan voor doodstraf of executie, ernstige schade door onmenselijke of vernederende behandeling of ernstige schade door een gewapend conflict.

Er bestaat ook een lijst met ‘veilige landen van herkomst’¹⁷. Voor deze landen geldt een vermoeden dat hun burgers in principe geen bescherming elders nodig hebben. Asielzoekers uit die landen moeten in voorkomend geval zelf bewijzen voorleggen dat hun land in hun specifiek geval niet als veilig kan worden beschouwd.

1.2.2. Hervestiging of asiel

Naast het verlenen van asiel aan vluchtelingen, die zichzelf aanbieden, staat België ook in voor de overplaatsing van een aantal vluchtelingen met het oog op hun bescherming. Ze krijgen hier recht op verblijf met het oog op hun integratie.

België verleent sinds 2009 op een ad hoc-basis zijn medewerking aan de hervestigingsprogramma’s van de UNHCR. Actueel werden 75 Syrische vluchtelingen uit Turkije geselecteerd voor hervestiging in België en 94 Congolezen¹⁸. De Congolese

¹⁴ gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 31 december 1980. De wet werd sindsdien tientallen malen gewijzigd, laatst bij Wet van 26 februari 2015 (*B.S.*, 16 maart 2015). We houden uiteraard rekening met de wettelijke regeling, die sinds de laatste wetwijziging van kracht is. Een gecoördineerde versie van de wet kan geraadpleegd worden op de websites van de Dienst Vreemdelingenzaken van de FOD Binnenlandse Zaken (www.dofi.ibz.be), het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (www.cgvs.be) en de FOD Justitie (www.just.fgov.be). De artikelen, die de vluchtelingen betreffen, zijn de artt. 48 tot 57.

¹⁵ zie art. 49 Vreemdelingenwet voor een volledige opsomming.

¹⁶ art. 48/4 Vreemdelingenwet.

¹⁷ Deze zijn thans: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië (FYROM), Kosovo, Montenegro, Servië en India.

¹⁸ Het aanvankelijke quotum voor 2015 bedroeg 150. De vermelde aantallen omvatten nog een twintigtal vluchtelingen, die opgenomen waren in het quotum voor 2014, maar die nog niet konden hervestigd worden.

onderdanen komen grotendeels uit Zuid-Kivu en verblijven in Burundi. Van de 75 geselecteerde Syrische onderdanen bevonden er zich op 1 april 2015 56 in België. De Congolese onderdanen worden vanaf april 2015 in België verwacht.

Reeds vóór de rampzalige gebeurtenissen op de Middellandse Zee, waar recent honderden bootvluchtelingen het leven verloren, had de federale regering reeds besloten voor 2015 het quotum vluchtelingen, dat voor hervestiging in aanmerking komt, eenmalig op te voeren van 150 tot 300.

De vluchtelingen, die voor hervestiging in aanmerking komen, worden na een verblijf in een asielcentrum via een verkorte procedure toevertrouwd aan een gemeente, die met het programma wil meewerken. Daar krijgen ze een woning toegewezen en worden ze ingeschakeld in integratieprogramma's.

1.2.3. De toegang tot het land van aankomst

1.2.3.1. Aansturing vanuit Europa

Het Belgische asielbeleid wordt weliswaar bepaald door onze nationale wetgeving, maar wordt sinds de Top van Tampere van oktober 1999 sterk aangestuurd door de Europese Unie. Alle wetswijzigingen in de Vreemdelingenwet van de laatste jaren zijn eigenlijk de omzetting van Europese richtlijnen in het Belgisch recht. Vóór de tussenkomst van Europa kende elke Lidstaat zijn eigen regeling, waardoor de erkenning en de rechtsbescherming van vluchtelingen van land tot land verschilde.

De oorsprong van een globale aanpak van het vluchtelingenbeleid is nog vroeger in de tijd te situeren. Op 14 juni 1985 werd in het Luxemburgse grensdorpje Schengen een akkoord ondertekend door de drie Benelux-landen, Frankrijk en Duitsland. Dit akkoord hield in dat de toegangscontroles aan de binnengrenzen werden afgeschaft.

Elk land bleef asielverzoeken volgens de eigen nationale regels behandelen, maar er werd een verdelingssysteem ingevoerd. Het 'first port of entry'-beginsel werd ingevoerd en er werd een mechanisme uitgewerkt om vast te stellen welke Lidstaat een asielverzoek moest behandelen. Er werd een verkorte procedure ingevoerd om kennelijk ongegronde verzoeken versneld af te handelen, en de Lidstaten werden verplicht minimumwaarborgen vast te leggen voor vluchtelingen.

Ondertussen is het aantal Schengenlanden uitgebreid tot 22 landen van de Europese Unie en vier niet-Lidstaten¹⁹.

1.2.3.2. De Belgische nationale regeling

België voldoet aan zijn Europese verplichtingen en heeft zijn wetgeving integraal aan de richtlijnen van de Europese Unie aangepast.

Een asielaanvraag kan worden ingediend aan de grens bij aankomst, of bij de Dienst Vreemdelingenzaken²⁰, binnen 8 werkdagen na aankomst in België. Ze kan ook worden ingediend in een penitentiaire instelling of een gesloten centrum. De asielzoeker moet een verklaring afleggen, een vragenlijst beantwoorden en stukken ter staving van zijn aanvraag voorleggen. Er wordt een woonplaats in België bepaald.

De aanvrager wordt gehoord, en zijn aanvraag wordt onderzocht. Dit kan resulteren in de erkenning van de vluchtelingenstatus of de toekenning van de subsidiaire status. Indien de motieven van de verzoeker ongegrond worden bevonden wordt de erkenning of toekenning geweigerd²¹.

Naast de individuele opvangcentra voor asielzoekers, beheerd door OCMW's en ngo's beschikt België over een 50-tal opvangcentra²², waarvan er 17 beheerd worden door Fedasil, het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers. Hier krijgen de asielzoekers materiële hulp en sociale en medische begeleiding.

Buitenlanders die zich aanbieden bij een grenspost zonder de vereiste documenten, asielzoekers van wie het verzoek moet behandeld worden door een andere Europese Lidstaat,

¹⁹ De vier niet-Lidstaten zijn IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein. Voor drie landen geldt een speciale regeling : Ierland en het Verenigd Koninkrijk maken formeel gezien geen deel uit van het Schengengebied, maar zij hebben de mogelijkheid om desgewenst wel deel te nemen aan alle bepalingen van het Schengen-akkoord of een gedeelte daarvan en Denemarken mag, hoewel zij het Akkoord van Schengen reeds in 1996 heeft ondertekend, in het kader van de Europese Unie zelf kiezen of het eventuele nieuwe besluiten die op basis van Schengen zijn genomen wel of niet toepast.

²⁰ zie hierna.

²¹ Te noteren dat ook een onderdaan van een Lidstaat van de Unie een asielaanvraag kan indienen. Uit de verklaringen van een aanvrager uit de Unie moet duidelijk blijken dat hij een gegronde vrees voor vervolging koestert of een reëel risico op ernstige schade loopt in de zijn staat van herkomst. Is dit niet het geval, dan wordt binnen de vijf werkdagen een 'beslissing tot weigering van inoverwegingname' genomen.

²² Gelet op het dalend aantal asielzoekers wordt het aantal opvangplaatsen thans afgebouwd.

asielzoekers van wie het verzoek is afgewezen en illegalen worden opgenomen in een gesloten centrum. Er zijn twee soorten dergelijke centra. Vijf centra zijn gelegen op Belgisch grondgebied²³. Daarnaast zijn er de zogenaamde INAD²⁴-centra op alle regionale luchthavens en op de nationale luchthaven van Zaventem. Hier worden buitenlanders opgevangen die niet beantwoorden aan de voorwaarden om België binnen te komen²⁵.

De wettelijk voorgeschreven maximumtermijn voor hechtenis in een INAD-centrum is 48 uur²⁶. Na het verstrijken van die termijn wordt de geweigerde buitenlander van het Belgische grondgebied verwijderd, vrijgelaten of overgeplaatst naar een ander INAD-centrum.

In de andere gesloten centra op het Belgisch grondgebied mag de bewaring wettelijk niet langer dan twee maanden duren. Onder bepaalde voorwaarden kan die termijn worden verlengd met 5 of 8 maanden²⁷.

1.2.4. De erkenningsprocedure

Bij de erkenningsprocedure komt een veelheid aan instanties tussen, waarvan hier alleen de voornaamste worden opgesomd.

De registratie en een eerste onderzoek van een asielaanvraag gebeurt door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) van de FOD Binnenlandse zaken²⁸. Deze dienst beheert ook de gesloten asielcentra (zie hiervoor).

De centrale asielinstantie in België is het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS)²⁹, een onafhankelijke instelling, die de asielaanvragen grondig onderzoekt. Eén derde van de aanvragers krijgt een beslissing over zijn asielaanvraag binnen de drie maanden, één derde binnen een termijn van drie à zes maanden, voor één derde duurt dit langer.

²³ Het repatriëringscentrum 127bis in Steenokkerzeel, het transitcentrum 127 in Melsbroek en de centra voor illegalen in Merksplas, Brugge en Vottem.

²⁴ 'INAD' is de afkorting van 'inadmissible passengers', de term die luchtvaartmaatschappijen gebruiken voor ongeoorloofde passagiers.

²⁵ Het INAD-centrum op de nationale luchthaven van Zaventem doet bovendien dienst als tijdelijke opvangplaats voor vreemdelingen, die op het punt staan te worden gerepatriëerd.

²⁶ Voor het INAD-centrum op de nationale luchthaven 7 dagen.

²⁷ Maar bij elke mislukte poging om een uitgeprocedeerde het land uit te zetten, begint de bewaringstermijn weer van vooraf aan. Dit heeft voor gevolg dat de detentieperiode in de praktijk geregeld wordt overschreden.

²⁸ Gevestigd te 1000 Brussel, World Trade Center – Toren II, Antwerpsesteenweg, 59B, www.dofi.fgov.be.

²⁹ Gevestigd te 1000 Brussel, World Trade Center – Toren II, Koning Albert II-laan, 26A, www.cgvs.be.

Wie niet akkoord is met een beslissing van de CGVS kan een beroep instellen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Dit beroep werkt schorsend. In 2013 (laatste cijfers) werden bij de RvV 11.699 asiel-gerelateerde voorzieningen ingediend. Deze worden door de Raad bij voorrang behandeld. 312 rechtzoekenden werden hierdoor bijkomend erkend als vluchteling en 48 kregen bijkomend de subsidiaire beschermingsstatus.

De RvV toetst ook de wettigheid van de ‘bevelen om het grondgebied te verlaten’, die door de Dienst Vreemdelingenzaken aan de vreemdelingen worden uitgegeven. Door dergelijk bevel wordt de vreemdeling verplicht om de Schengenzone binnen de vijf dagen te verlaten. Bij de effectieve uitvoering van dergelijk bevel kan de RvV worden verzocht om de verwijdering te schorsen zodat de repatriëring of terugleiding naar een derde land voorlopig niet doorgaat.

Tegen een beslissing van de RvV is nog een voorziening mogelijk bij de Raad van State, maar deze doet geen inhoudelijke controle meer. De Raad van State gaat enkel na of de beslissing van de RvV overeenkomstig de wet werd genomen.

1.2.5. Toestand tijdens de erkenningsprocedure

Tijdens de asielprocedure heeft de aanvrager in principe recht op materiële hulp (huisvesting, voedsel, kleding en maatschappelijke, juridische, medische en administratieve begeleiding), die wordt verstrekt in de toegewezen opvangplaats, in de praktijk meestal een opvangcentrum.

1.2.6. Na de erkenning

Na de erkenning krijgt de vluchteling of de persoon die subsidiaire bescherming genieten het statuut van langdurig ingezetene, met alle rechten en verplichtingen, die hierbij horen. Dit zijn onder meer : de Belgische wet naleven, in België werken, naar het buitenland reizen, de vluchtelingenstatus voor de kinderen verkrijgen en gezinshereniging vragen.

Bij zijn status van erkende vluchteling hoort een verblijfsvergunning. Wie een verblijfsvergunning heeft van onbeperkte duur kan na verloop van tijd de Belgische nationaliteit verkrijgen, door een verklaring van nationaliteitskeuze of door naturalisatie.

1.2.7. Intrekking

Naar huidig recht kan het CGVS kan het statuut van erkende vluchteling intrekken als blijkt dat het statuut verkregen werd met bedrieglijke middelen (bijv. op basis van valse verklaringen of documenten), wanneer uit het persoonlijk gedrag van de vluchteling blijkt dat

hij geen vervolging meer vreest in zijn land van herkomst (bijv. in geval van spontane terugkeer), of wanneer een nieuwe nationaliteit bekomen werd.

Op 6 februari 2015 heeft de federale Ministerraad een voorontwerp van wet goedgekeurd waardoor het aantal gevallen van intrekking van de vluchtelingenstatus wordt uitgebreid. Zo zou intrekking mogelijk worden wanneer de vluchteling een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, bijvoorbeeld door het plegen van zware misdrijven.

1.3. *Overeenstemming met de principes van Carens ?*

Wanneer we ons afvragen of en in welke mate we de principes van Carens terug vinden in ons Belgisch wettelijk stelsel inzake vluchtelingen, zal ons antwoord noodzakelijkerwijs genuanceerd moeten zijn, en zowel positieve als negatieve punten omvatten. Daarnaast blijven enkele punten onduidelijk.

1.3.1. Positief

Het globaal oordeel van Carens zou zeker voor een stuk positief zijn voor het Belgische systeem.

Door de invoering van het begrip ‘subsidiare beschermingsstatus’ werd onze wettelijke definitie van vluchteling uitgebreid in de zin, door Carens voorgestaan.

De rechtsbescherming van asielzoekers werd recent geoptimaliseerd, en kan een model genoemd worden. Er is een snelle eerste behandeling door de DVZ, een grondig, maar snel onderzoek door een onafhankelijke instantie, het CGVS, en een mogelijkheid tot betwisting van de beslissing van het CGVS bij een rechterlijke instantie, de RvV. Al deze instanties spannen zich daarenboven in om asielaanvragen binnen een redelijke termijn af te handelen en slagen daar blijkbaar ook in.

De omvang van de burgerschapsrechten, die aan asielzoekers in België worden toegekend, worden ook mettertijd ruimer. Tijdens het onderzoek van de asielaanvraag wordt materiële hulp verleend, na de toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiare beschermingsstatus wordt het statuut van langdurig ingezetene toegekend, en na verder verloop van tijd wordt de toekenning van de Belgische nationaliteit mogelijk.

1.3.2. Negatief

Naast deze positieve punten zal België ongetwijfeld ook slechte punten krijgen.

Ook België heeft ‘uitsluitingsmechanismen’ ingevoerd : de toegang tot het Rijk is in detail geregeld, en de vereisten zijn eerder streng te noemen voor de asielzoeker. Daar tegenover staat evenwel het onbetwistbare voordeel van het verkrijgen van een beslissing op korte termijn : wanneer uit een eerste verhoor blijkt dat men niet voldoet aan een aantal ‘prima facie’-voorwaarden komt men het land niet in.

België heeft ook een boetestelsel voor vervoerders ingevoerd, dat mettertijd strenger is geworden. Ook dit zou Carens zien als een onverantwoord uitsluitingsmechanisme.

Kritiek zou hij zeker hebben op het detentiesysteem in gesloten centra voor illegalen en afgewezen asielzoekers.

Tenslotte zou hij zeker de inspanningen van België op het gebied van hervestiging allicht als onvoldoende beschouwen.

1.3.3. Onduidelijke punten

In het algemeen is Carens niet duidelijk over waar precies de grens ligt tussen de rechten van de ontvangende staat (en zijn inwoners) om de toegang tot zijn grondgebied te regelen en de fundamentele rechten van vluchtelingen. Over deze laatste mag hij dan duidelijk zijn, over het eerste is dit veel minder het geval. Hij erkent zekere rechten van de ontvangende staat³⁰, maar hij omschrijft deze op een eerder vage manier, en deze rechten verzinken in het niet wanneer hij deze vergelijkt met de rechten van de vluchtelingen.

Voorts zegt Carens niets over de intrekking van een reeds toegekende vluchtelingenstatus. Dit is in ons recht mogelijk in een beperkt aantal wel omschreven gevallen, maar het valt te voorspellen dat de wettelijke regeling ter zake in de toekomst strenger zal worden voor de vluchtelingen.

Hoewel Carens hier dus niets over zegt is het zonder meer duidelijk dat hij onmogelijk akkoord zal kunnen gaan met de intrekking van het statuut van vluchteling, in de gevallen waarin deze verkregen werd door middel van valse of onjuiste verklaringen.

ooooOoooo

³⁰ J. CARENS, *o.c.*, p. 220.

2. KRITIEK OP CARENS

Bij de beoordeling van de positie van vluchtelingen in hun nieuw land van aankomst doet Carens aan een constante afweging tussen de discretionaire bevoegdheden van de nieuwe staat bij de controle over wie zich op zijn grondgebied wil vestigen (bevoegdheden, die hij op zich erkent) en de fundamentele rechten van vluchtelingen. In dit verband vraagt hij zich herhaaldelijk luidop af waarom de vraag van vluchtelingen om hun meest fundamentele rechten te beschermen ondergeschikt zou moeten gemaakt worden aan minder essentiële belangen van leden van de ontvangende staat.

De afweging van Carens valt uiteindelijk eerder negatief uit voor de ontvangende staten en resulteert tegelijk in een grote toegeeflijkheid ten opzichte van vluchtelingen. Zo moeten volgens Carens asielzoekers, die niet erkend raken, toch recht op verblijf krijgen en na verloop van tijd burgerschapsrechten kunnen verwerven in hun staat van aankomst.

Onze kritiek op Carens spitst zich toe op drie punten : bij de beschrijving van het beeld van ontvangende staten gaat hij uit van het beeld van de negentiende-eeuwse natiestaat, dat al lang niet meer aan de realiteit beantwoordt, en de vergoelijking van misbruiken door vluchtelingen gebeurt onterecht.

Tenslotte stel ik dat ontvangende staten het recht hebben hun kernwaarden te beschermen, en van vluchtelingen te vragen dat zij zich integreren in het maatschappelijk leven van hun nieuwe staat van verblijf.

Eerst gaan we even in op de onderlinge verhouding tussen fundamentele rechten, mensenrechten, wettenrecht en vrijheden, zoals omschreven in ‘Het idee van rechtvaardigheid’ van Amartya Sen³¹. Dit werk behandelt de immigratie- en/of vluchtelingenproblematiek op zich niet, maar is toch belangrijk omdat het een zicht verschaft op de mogelijkheden en beperkingen van een rechtssysteem in het algemeen.

Bij onze commentaar betrekken wij ook enkele inzichten van M. Nussbaum, die in een recent werk over religieuze intolerantie ook enkele beschouwingen wijdt aan de immigratie- en vluchtelingenproblematiek³².

³¹ A. SEN, *o.c.* Het hoofdstuk van het werk, dat inzonderheid van belang is voor hetgeen volgt, is hoofdstuk 17, ‘Mensenrechten en mondiale imperatieven’, p. 367 – 395.

³² M. NUSSBAUM, *De nieuwe religieuze intolerantie. Een uitweg uit de politiek van de angst*, Amsterdam, Ambo, 2013, p. 115 – 116.

2.1. *Van ethiek naar recht en omgekeerd*

2.1.1. Mensenrechten zijn geen wettenrechten

Sen erkent het bestaan van mensenrechten, maar vat deze breder op dan wettenrecht.

Mensenrechten zijn ‘krachtige ethische uitspraken over wat wij behoren te doen’. Ze kunnen leiden tot het aannemen van specifieke wetgeving, maar tegelijk kan het idee van mensenrechten ook gebruikt worden op andere manieren dan om wetgeving te initiëren. Zo kunnen sociale controle en ondersteunende acties van ngo’s zoals Amnesty International of Artsen zonder Grenzen de reikwijdte van erkende mensenrechten verruimen.

Er zijn dus verschillende manieren om mensenrechten te beschermen of te bevorderen. Wetgeving is hier slechts één van, maar dat kan ook door publieke controle en publieke druk. Die verschillende manieren vullen elkaar aan.

2.1.2. Het voorwerp van morele claims : vrijheden

De ethische beweringen, die mensenrechten zijn, hebben betrekking op het kritische belang van bepaalde vrijheden.

Om een onderdeel te vormen van een mensenrecht moet de vrijheid, waarop het mensenrecht betrekking heeft, een aantal drempelvoorwaarden van relevantie hebben. Ze moeten sociaal belangrijk genoeg zijn. Drempelvoorwaarden kunnen om allerlei redenen verhinderen dat bepaalde vrijheden deel uitmaken van de mensenrechten.

Welke vrijheden liggen ten grondslag aan mensenrechten ? Daarover is discussie mogelijk. Zo is een algemeen klimaat van vrees zorgwekkend voor een samenleving. Vrees voor terrorisme zou daarom eventueel als mensenrecht in aanmerking kunnen komen. Om dit te onderzoeken moeten we vertrekken van de vraag of de samenleving kan helpen die vrees weg te nemen, op een manier die voor een individu onmogelijk is.

Het schenden van vrijheden, die aan de grondslag liggen van een betekenisvol recht is te verwerpen. Ook wie niet verantwoordelijk is voor de schending van een vrijheid, maar wel hulp kan bieden, mag niet aan de kant blijven staan. Dat betekent niet dat iedereen moet helpen om schendingen van mensenrechten in de hele wereld te voorkomen, maar wanneer men in staat is de schending van een vrijheid te voorkomen is onverschilligheid ethisch niet verantwoord.

De actie, die in dit verband moet worden ondernomen, kan verschillende vormen aannemen. In navolging van Kant heeft Sen het hier over ‘onvolmaakte plichten’, vaag geformuleerde plichten, in tegenstelling toe nauwkeuriger omschreven ‘volmaakte plichten’. Een zekere dubbelzinnigheid is niet te vermijden als derden algemene plichten ten opzichte van anderen krijgen.

2.1.3. Economische en sociale rechten

Ook economische en sociale rechten (ook wel ‘tweede-generatierechten’ genoemd), zoals recht op een minimuminkomen en elementaire gezondheidszorg, horen volgens Sen in de categorie van mensenrechten thuis. Hij stemt in met een lange-termijn-perspectief dat moet gericht zijn op een adequate omvang van ieders handelingsruimte en naar morele basiscapabiliteiten voor iedereen in de wereld, ongeacht nationaliteit, etniciteit, religie, leeftijd, geslacht of seksuele voorkeur.

2.1.4. Het doorstaan van een geïnformeerd onderzoek

Zoals Sen essentieel acht voor alle ethische aanspraken, acht hij het ook essentieel dat de onderliggende ethische claims een open en geïnformeerd onderzoek doorstaan. Dit onderzoek moet gevoerd worden met wat Sen ‘open onpartijdigheid’ noemt³³. Daardoor moet discussie over de inhoud en reikwijdte van een beweerd mensenrecht mogelijk zijn.

Het doel is dat men in het algemeen eens raakt over de reikwijdte van de redenering ten gunste van die rechten. Dergelijk onderzoek is een permanent en interactief proces, waar altijd ruimte blijft voor een serieus debat, zeker wanneer ‘onvolmaakte plichten’ in het spel zijn.

2.1.5. Een eigen toevoeging

Wij zijn het in grote lijnen met Sen eens, maar zouden hier nog het volgende aan willen toevoegen. Het is zeker zo dat mensenrechten breder zijn dan wettenrecht, maar het zou ons inziens onjuist zijn de band tussen beide zo breed op te vatten dat men aan een formele wet elke morele grondslag ontzegt.

Het doel van wettenrecht is uiteraard het handhaven van de maatschappelijke orde, en aan tal van wetten is een voluntaristisch element niet vreemd. Onze verplichting om rechts van de weg te rijden wordt nergens betwist, hoewel in vele landen links van de weg wordt gereden. Heel wat van die landen kunnen veel betere resultaten voorleggen dan het onze inzake

³³ vgl. met de ‘original position’ van John Rawls.

verkeersveiligheid. De legitimiteit van het wettelijk voorschrift, dat ons verplicht rechts te rijden, is bij mijn weten evenwel nooit betwist geworden.

We zouden anderzijds het volgende voorop durven stellen. Wanneer een ethische claim in een democratische staat zijn neerslag heeft gevonden in een formele wet, kunnen we aannemen dat hieraan een open en geïnformeerd onderzoek is vooraf gegaan, in de vorm van een parlementair debat. Het is dan ook mijn mening dat aan een wet een vermoeden van overeenstemming met het corresponderende mensenrecht kleeft, zolang althans deze wet niet publiek ernstig wordt gecontesteerd. Dit geldt zeker in een rechtssysteem zoals het onze, met een democratisch parlementair stelsel, waar daarenboven procedures bestaan om wetten te toetsen aan grondwettelijke rechten.

2.2. Concrete punten van kritiek

Niemand zal de rechtmatigheid van de ethische claims, die aan de basis liggen van de fundamentele rechten van vluchtelingen betwisten. Evenmin kan betwist worden dat de Lidstaten van de Europese Unie reeds grote inspanningen hebben gedaan om aan die ethische claims tegemoet te komen.

Voor Carens gaat dit evenwel niet ver genoeg. In dit laatste deel wil ik daarom nagaan waar de ‘onvolmaakte plicht’ van onze samenleving ten opzichte van de ethische claims van vluchtelingen eindigt.

Drie punten van kritiek in dit verband. Een eerder algemene kritiek betreft het uitgangspunt van Carens wanneer hij het over de (Europese) ontvangstaten van vluchtelingen heeft. Carens blijft steken in het beeld van de negentiende-eeuwse natiestaat, een beeld dat al tientallen jaren niet meer aan de werkelijkheid beantwoordt.

Een tweede punt van kritiek betreft Carens’ begrip voor misbruiken door vluchtelingen, en een laatste punt betreft het recht van de ontvangende staten om hun kernwaarden te beschermen.

2.2.1. Het oude beeld van de natiestaat

2.2.1.1. Carens

Carens, zelf Canadees, idealiseert het beeld van ‘traditionele immigratielanden’ zoals de VS, Canada en Australië ten koste van de Europese landen, die hij nog steeds als negentiende-

eeuwse natiestaten lijkt te beschouwen. Traditionele immigratielanden zouden de belangrijkste hervestigingsprogramma's hebben, en we weten dat Carens een sterke voorstander is van hervestiging. Traditionele immigratielanden, met hun lange geschiedenis van immigratie en omgang met diversiteit, zouden ook in staat zijn relatief meer vluchtelingen op te nemen, zonder dat dit ten koste gaat van hun eigenheid op gebied van cultuur, religie en etniciteit.

In een recent werk over religieuze intolerantie stelt Martha Nussbaum essentieel dezelfde principes voorop. Ze maakt een onderscheid tussen de Europese rechtskundige en politieke traditie enerzijds, en de Anglo-Amerikaanse anderzijds. Deze laatste zou gekenmerkt worden door een open geest als gevolg van het feit dat de Verenigde Staten van meet af aan werd samengesteld uit mensen met de meest diverse religieuze denkbeelden, die hun land van oorsprong precies hadden verlaten omdat hun denkbeelden afweken van die van de meerderheid. Daarenboven werden de Verenigde Staten voortdurend verrijkt met nieuwe immigranten. In wezen behoorde iedereen tot een minderheid, hetgeen hoe dan ook tot samenwerking met anderen verplichtte. Tenslotte zouden Europese naties, in het spoor van de romantiek, de neiging hebben om de natie en wie daar wel of niet deel van uitmaakt te beschouwen in etnisch-religieuze en cultureel-linguïstische termen, hetgeen het immigranten moeilijker maakt om als gelijke leden van de natie aanvaard te worden. Het definiëren van de natie in termen van politieke idealen, waarin immigranten volledig kunnen delen, zoals in de Verenigde Staten gebeurt, zou de zaken voor hen een stuk vergemakkelijken.

2.2.1.2. Kritiek

Ik wil gerust aannemen dat de VS, Canada en Australië, gelet op hun verleden, een principieel andere houding aannemen ten opzichte van vluchtelingen dan de Europese landen, het is een feit dat de twee groepen landen naar elkaar toegroeien. Met M. Nussbaum kan gesteld worden dat op dit moment niet te zeggen valt wat waarschijnlijker is : dat de VS steeds meer op Europa gaan lijken of dat Europa zich steeds meer op de idealen van de VS gaat richten³⁴.

Het beeld van Carens over ontvangende staten, die soeverein beslissen over wie toegang verleend wordt op hun grondgebied, beantwoordt al jaren niet meer aan de realiteit. We gaven reeds aan dat de Schengenlanden en de Lidstaten van de Europese Unie reeds sinds 1985 inzake immigratie in het algemeen en inzake vluchtelingen in het bijzonder stukjes van hun

³⁴ M. NUSSBAUM, *o.c.*, p. 34.

soevereiniteit hebben prijsgegeven, en in de ganse Unie werden de desbetreffende wetgevingen op elkaar afgestemd.

De uitgangspunten van Carens stemmen dus gedeeltelijk niet meer met de realiteit overeen. Daarenboven is de eenmaking van de Europese rechtsstelsels inzake vluchtelingen het resultaat van Europees wetgevend initiatief, zodat ter zake wel degelijk een ‘open en geïnformeerd’ onderzoek in de zin van Sen heeft plaatsgevonden, zowel op Europees als op nationaal vlak.

De eenmaking van de wetgeving mag mijns inziens daarom beschouwd worden als het antwoord van de oude natiestaten op hun ethische claim tot verbetering van de toestand van vluchtelingen, die overigens op zich tot op heden niet betwist is geworden.

Een beter begrip voor de Europese realiteit van vandaag zou Carens misschien tot meer concrete conclusies kunnen aanzetten. Zo lijkt het mij evident dat één van de opties, die hij vooropstelt, namelijk het doorbreken van de banden tussen het land van asielaanvraag en staat van vestiging, heel wat minder irrealistisch zou overkomen indien hij meer aandacht zou vestigen op een efficiëntere aansturing van de vluchtelingenproblematiek op Europees niveau.

2.2.2. Toegeeflijkheid ten opzichte van misbruiken

2.2.2.1. Mensensmokkel

2.2.2.1.1. Carens

Mensensmokkel is het ertoe bijdragen dat een vreemdeling de Europese Unie binnenkomt, erdoor reist of er verblijft, met het oog op het verkrijgen van een vermogensvoordeel³⁵.

Op een bepaald punt lijkt Carens het inhuren van mensensmokkelaars zelfs goed te praten, in die zin dat hij stelt dat de democratische staten vorige eeuw onterecht een punt maakten van het feit dat leden van de Joodse bevolking een beroep deden op mensensmokkelaars³⁶.

2.2.2.1.2. Kritiek

³⁵ Art. 77 Vreemdelingenwet. Mensenhandel en mensensmokkel zijn twee onderscheiden begrippen. Mensenhandel betreft de uitbuiting van een persoon, mensensmokkel heeft meer betrekking op de internationale trafiek van mensen.

³⁶ J. CARENS, *o.c.*, p. 194.

In 2014 werden in West-Vlaanderen 1.037 vluchtelingen opgepakt, die op weg waren naar Groot-Brittannië³⁷. Dit zijn er 20% minder dan in 2013, een evolutie die klaarblijkelijk het gevolg is van de harde aanpak van mensensmokkelaars door Justitie. Omdat er aanwijzingen zijn dat het optreden van mensensmokkelaars zich landinwaarts verplaatst werd op politiek niveau een werkgroep opgericht om het optreden van politie en gerecht ook in andere provincies te helpen coördineren.

Er werd een systeem uitgewerkt om smokkelaars streng aan te pakken en slachtoffers te beschermen³⁸. Mensensmokkel wordt gestraft met gevangenisstraffen die in bepaalde gevallen kunnen oplopen tot twintig jaar, en geldboeten tot 150.000 EUR³⁹. Slachtoffers van mensensmokkel kunnen aanspraak maken op een specifiek beschermingsstatuut, dat hun opvang en de opvolging van situatie omvat, mits zij tegelijk aan drie voorwaarden voldoen : de contacten met de veronderstelde dader(s) moeten verbroken zijn, men moet begeleid worden door een gespecialiseerd erkend onthaalcentrum en men moet samenwerken met de gerechtelijke overheden, door verklaringen af te leggen of een klacht in te dienen.

Het hoeft geen betoog dat mensensmokkel, net zoals mensenhandel, vanuit moreel oogpunt volstrekt verwerpelijk is. Het is de instrumentalisering van mensen zelf, en staat aldus haaks op de tweede formulering van de categorische imperatief van Kant. Deze wil, zoals we weten, dat we zo moeten handelen dat we het mens-zijn, zowel in eigen persoon als in de persoon van ieder ander altijd tegelijk als doel, nooit als middel gebruiken.

De ethische claim van onze samenleving, die paal en perk wil stellen aan het optreden van mensensmokkelaars, lijkt hier verzoend met de ethische claims van vluchtelingen, die verdienen op een menselijke wijze behandeld te worden. Dit is het resultaat van een maatschappelijk optreden, dat kan geacht worden het resultaat te zijn van wat Sen een ‘open en geïnformeerd onderzoek’ zou noemen, gevoerd in de vorm van parlementair werk en politiek en gerechtelijk optreden.

2.2.2.2. Andere misbruiken

³⁷ Bron : persbericht op www.deredactie.be.

³⁸ Art. 77 tot 77sexies Vreemdelingenwet.

³⁹ Bedrag te vermenigvuldigen met 6 voor feiten, gepleegd na 1 januari 2014. De geldboete wordt daarenboven zo veel keer toegepast als er slachtoffers zijn.

2.2.2.2.1. Carens

Carens is ook opvallend tolerant voor andere vormen van misbruik, zoals het afleggen van leugenachtige verklaringen en het plegen van vervalsingen in toegangsdocumenten⁴⁰.

De argwaan van vluchtelingen ten opzichte van hun eigen politiek systeem zou volgens hem rechtvaardigen dat ze de autoriteiten van hun nieuwe staat eveneens wantrouwen, hetgeen bepaalde misbruiken zou rechtvaardigen.

2.2.2.2.2. Kritiek

De Dienst Vreemdelingenzaken levert een ‘bevel om het grondgebied te verlaten’ af binnen enkele dagen in geval fraude of gebruik van valse documenten of informatie. Daarenboven wordt aangenomen dat het geven van valse informatie over de identificatie, de weigering om de ware identiteit prijs te geven, of het gebruik van valse of vervalste documenten in het kader van een aanvraag tot machtiging tot verblijf wijzen op een risico op onderduiken. Het risico op onderduiken kan eveneens een grond vormen voor een bevel om het grondgebied te verlaten.

Een website in 23 talen licht de vreemdeling in over wat hem te doen staat wanneer hij gedwongen wordt te vertrekken⁴¹.

Carens vergoelijkt misbruik op grond van een redenering die er geen is. Toont het loutere feit dat men het eigen land verlaat voor een ander omdat men geen vertrouwen heeft in het eigen politiek systeem niet op zich aan dat men het politieke systeem van het nieuwe land wel wil vertrouwen, zodat men er alle belang bij heeft open kaart te spelen bij het verstrekken van gegevens, nodig om een verantwoorde beslissing te nemen voor de toekenning van een vluchtelingenstatus ?

Ook hier lijkt de wetgeving de weergave te zijn van een verantwoorde maatschappelijke consensus.

2.2.3. Gebrek aan aandacht voor de bescherming van kernwaarden

2.2.3.1. Carens

⁴⁰ J. CARENS, *o.c.*, p. 211.

⁴¹ www.sefor.be.

Carens acht het redelijk dat een staat de voorrang geeft aan de beveiliging van de fundamentele rechten van eigen burgers boven de even dwingende fundamentele rechten van buitenstaanders. Hij vindt het evenwel helemaal niet duidelijk waarom de vraag van vluchtelingen om hun meest fundamentele rechten te beschermen ondergeschikt zou moeten gemaakt worden aan minder essentiële belangen van leden van de ontvangende staat.

Hij ontkent niet dat zich situaties kunnen voordoen waarin de uitsluiting van vluchtelingen verdedigbaar is. Hij denkt daarbij aan de openbare orde, en omstandigheden, waarin het toelaten van meer vluchtelingen een disproportionele kost wordt ten opzichte van de fundamentele rechten van de ontvangende staat. Voor Europese of Noord-Amerikaanse staten acht hij die omstandigheden evenwel hypothetisch.

2.2.3.2. Kritiek

De vrijwaring van de kernwaarden van de ontvangende staten vormt op zich evenzeer een legitieme reden om een toevloed van vluchtelingen te beperken.

Ook M. Nussbaum erkent dat in een tijd van immigratie samenlevingen ongetwijfeld het recht hebben om maatregelen te nemen die hun kernwaarden en politieke cultuur beschermen. Als een voor de hand liggende maatregel noemt ze een verplichte cursus maatschappijleer op school⁴².

Wij zouden hier willen aan toevoegen dat een ondoordacht vluchtelingenbeleid al gauw aanleiding geeft tot angstreacties bij de bevolking⁴³, hetgeen op zijn beurt een voedingsbodem vormt voor de opkomst van haatpartijen zoals destijds het Vlaams Blok/Vlaams Belang.

⁴² M. NUSSBAUM, *o.c.*, p. 162.

⁴³ Een knappe analyse van de angst en haar gevolgen wordt gegeven door M. Nussbaum in haar reeds herhaaldelijk aangehaald werk, maar het valt buiten het bestek van deze verhandeling hierop dieper in te gaan. Nussbaum betoogt dat angst meestal aanknoopt met een reëel probleem. In het geval van het Vlaams Blok kan dit probleem bestaan hebben uit een vrees voor het behoud van de tewerkstelling van laaggeschoolden (belangrijkste kiezers van het Blok), die hun tewerkstelling bedreigd zagen door de toevloed van immigranten in het algemeen en van vluchtelingen in het bijzonder. Voorts wordt angst gemakkelijk verplaatst naar iets anders dan het onderliggend probleem. Het is gemakkelijker immigranten/vluchtelingen de schuld te geven voor het wegvallen van tewerkstelling, dan te zoeken naar de werkelijke oorzaken. Tenslotte wordt angst op een zeer perfide manier gevoed door de idee van een verborgen vijand. Diegene die erin slaagt iemand te doen geloven dat immigranten/vluchtelingen een dubbele agenda hebben in de vorm van verborgen kwaad (door bijvoorbeeld langs slinkse wegen – gezinshereniging, illegale toegang tot het Rijk... - politieke zeggenschap in de samenleving trachten te veroveren), doet hem ook geloven dat hij als enige die dubbele agenda doorziet, hetgeen voor de betrokkene zeer vleiend overkomt. Nussbaum behandelt in dit verband de symboliek van het boerkaverbod, maar men kan dit probleemloos uitbreiden tot de discussies over het hoofddoekenverbod.

Ook hier heeft de politieke en gerechtelijke wereld adequaat, zij het laattijdig, gereageerd. Een ‘cordon sanitaire’ sloot het Vlaams Blok uit van politieke besluitvorming, en op 21 april 2004 werden drie vzw’s van de partij veroordeeld door het Hof van beroep te Gent wegens inbreuk op artikel 3 van de Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. Deze veroordeling noopte de partij ertoe te vervellen tot Vlaams Belang. Deze partij speelt op heden geen politieke rol van betekenis meer.

Een en ander onderstreept de nood aan een doordacht inburgerings- en integratiebeleid. Actueel is dit een bevoegdheid van de Vlaamse regering. Het regeerakkoord van de Vlaamse regering bevat ter zake een hoofdstuk apart⁴⁴.

Naast de (in de huidige politieke constellatie begrijpelijke) aandacht voor het gebruik van het Nederlands wil het regeerakkoord tot meer samenhang komen tussen allen die een gemeenschappelijke toekomst hebben in Vlaanderen. Het regeerakkoord ziet dit als een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers en haar voorzieningen.

Naast efficiëntiewinsten op gebied van de organisatie van het Vlaams Agentschap Integratie en Inburgering en stimulering van de kennis van het Nederlands wordt ook ingezet op het bevorderen van de participatie in het onderwijs-, jeugd-, sport-, welzijns- en zorgsector.

De toekomst van al dat moois moet nog grotendeels geschreven worden, maar het is op zich positief dat het inburgerings- en integratiebeleid uitdrukkelijk aan bod komt in de plannen van de huidige regering. Minstens duidt dit op de wens van de politieke autoriteiten om de ethische claims van immigranten in het algemeen en vluchtelingen in het bijzonder te verzoenen met deze van de samenleving.

oooOOOooo

⁴⁴ Regeerakkoord Vlaamse regering, p. 128-130, te raadplegen op : http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/publicaties/Documents/regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014-19.pdf.

3. EEN SLOTBESCHOUWING

Carens besluit zijn uiteenzetting over vluchtelingen met een eerder pessimistische noot. Volgens hem kan de vluchtelingenproblematiek nooit opgelost raken omdat de oplossing van deze problematiek van de vluchtelingen niemands eigenbelang in de ontvangende staten dient⁴⁵.

Sen beschouwt het besef dat de democratie zowel het meerderheidsbeginsel als de rechten van minderheden in acht moet nemen als een van de moeilijkste problemen waarmee de democratie te kampen heeft, gegeven het feit dat democratie organisatorisch vaak volledig wordt gezien in termen van verkiezingen en het meerderheidsbeginsel.

Vluchtelingen zullen per definitie altijd een minderheid blijven.

Volgens Sen is de rol van de democratie bij het vermijden van geweld tussen gemeenschappen afhankelijk van het vermogen tot integratiebevorderende en interactieve politieke processen, dat het giftige fanatisme van een polariserend denken in gemeenschappen de baas kan. Het functioneren van democratische – en ook andere – instituties hangt af van de activiteiten van menselijke actoren, die de kansen op redelijke uitkomsten weten te benutten⁴⁶.

In die zin is het zoals reeds aangegeven een positief punt dat inburgerings- en integratiepolitiek een formele plaats heeft gekregen op de politieke agenda. Voor het overige is het aan de ‘menselijke actoren’ om attent te blijven op ‘redelijke uitkomsten’, en om door hun optreden het polariserend denken in onze gemeenschappen te neutraliseren.

In die zin verdient bijvoorbeeld de maatschappelijke reactie op het optreden van Pegida (‘Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes’), dat bij ons het haatdiscours van het Vlaams Belang heeft overgenomen na de implosie van die partij, onze volle aandacht.

F. Desterbeck

25 april 2015

⁴⁵ J. CARENS, *o.c.*, p. 222 – 224.

⁴⁶ A. SEN, *o.c.*, p. 363 - 365.

<6.918 woorden>

BIBLIOGRAFIE

Primaire bronnen :

Joseph H. CARENS, *The ethics of immigration*, New York, Oxford University Press, 2013;

Martha NUSSBAUM, *De nieuwe religieuze intolerantie. Een uitweg uit de politiek van de angst*, vert. Rogier van Kappel, Amsterdam, Ambo, 2013;

Amartya SEN, *Het idee van rechtvaardigheid*, vert. Hessel Daalder en Steven Van Luchene, Rotterdam, Lemnicaat, 2009;

Secundaire literatuur :

Carl DEVOS, *Politiek*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 2013;

Dirk STERCKX, Isabelle RYCKBOST, Tine DELVA, Anneleen VAN BOSSUYT, An VERMEEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Kortrijk, Uitgeverij UGA, 2010;

Geraadpleegde websites :

- Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen : www.cgvs.be;
- Dienst Vreemdelingenzaken : www.dofi.be;
- Fedasil : www.fedasil.be;
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Bijstand bij Terugkeer : www.sefor.be;
- Federale Overheidsdienst Justitie : www.just.fgov.be;
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : www.unhcr.org;
- Raad voor Vreemdelingenbetwistingen : www.rvv-cce.be;
- Vlaamse Regering : www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering;

