

## **Historiek van de Belgische asielinstellingen (1952-1988) in de wetgeving en beleidspraktijk. Een turbulente machtsstrijd tussen het ministerie van Justitie, Buitenlandse Zaken, en de UNHCR**

Eva Ecker & Frank Caestecker

**Eva Ecker** : Eva Ecker is een PhD student aan de Universiteit van Gent. Ze behaalde een bachelor in sociaal werk en een master in bestuurskunde en publiek management. Na het schrijven van haar masterthesis 'Gaait het Hongaars asielbeleid in confrontatie met het Europees asielbeleid?', heeft ze haar onderzoek op het gebied van governance van het asielbeleid voortgezet waarbij ze bijdraagt tot de kennis van de wijze waarop het asielbeleid op verschillende niveaus kan worden georganiseerd opdat de uitkomsten van het beleid zo optimaal mogelijk zouden zijn voor alle betrokken actoren.

**Frank Caestecker** : Frank Caestecker is dokter in de geschiedenis (European University Institute, Firenze) en zijn onderzoek spitst zich toe op het vreemdelingen- en vluchtelingenbeleid in België en Europa in de 20ste eeuw. Hij heeft ook werkervaring op het gebied van de bescherming van vluchtelingen als een 'eligibility officer' voor het Belgische asielagentschap en voor het VN-Vluchtelingenagentschap.

DOI: [10.25518/1370-2262.1674](https://doi.org/10.25518/1370-2262.1674)

### **Résumé :**

Entre 1952 et 1988, la compétence de déterminer le statut de réfugié a connu une évolution unique qui peut être attribuée à divers « bras de fer » entre principalement les Ministères de la Justice et des Affaires étrangères, et le HCR, qui se sont chaque fois traduits par des compromis typiquement belges. L'État belge a initialement confié cette responsabilité au HCR nouvellement créé, au moment un choix exceptionnel pour un pays de l'Europe de l'Ouest. Dans les années 1950, la reconnaissance de la qualité de réfugié comportait encore peu de risques pour le gouvernement. Cette situation a changé dans les années 1960, lorsque le profil du demandeur d'asile a évolué, la reconnaissance des réfugiés entrant davantage en conflit avec d'autres intérêts. Par conséquent, les ministères des Affaires étrangères et de la Justice ont voulu influencer la politique de reconnaissance de manière informelle dès la fin des années 60 afin de ne pas grever les prétendus intérêts belges. Dans les années 1970, la question a gagné en importance sur l'agenda politique, en partie parce que l'asile est devenu un canal d'immigration plus important. La loi sur les étrangers de 1980 a renforcé la position juridique des étrangers. Pourtant, le HCR ne pouvait pas garantir le droit d'appel. Cela a signifié la fin définitive du HCR en tant qu'acteur reconnaissant les réfugiés en 1988, la compétence de reconnaître la qualité de réfugié ayant été transférée aux autorités belges.

**Mots-clés** : institutions de l'asile, statut de réfugié, loi sur les étrangers, protection des réfugiés, répartition des compétences

### **Abstract :**

Between 1952 and 1988, the competence to conduct the refugee status determination process

underwent a unique evolution attributable to several 'tug-of-wars' between mainly the ministries of Justice and Foreign Affairs, and the UNHCR, each time resulting in typical Belgian compromises. Initially, the Belgian state entrusted this responsibility, as practically the only West European country at the time, to the newly created UNHCR. In the 1950s, governments experienced few risks when granting refugee protection. This changed in the 1960s when the profile of the asylum seeker changed and recognition of refugees increasingly conflicted with other interests. Therefore, the Ministries of Foreign Affairs and Justice wanted to influence the recognition policy in an informal manner from the end of the '60s in order not to burden the alleged Belgian interests. In the 1970s, the issue moved up on the political agenda, partly because asylum became a more important immigration channel. The 1980 aliens act strengthened the legal position of aliens. However UNHCR could not guarantee the right of appeal. This meant the definitive end of UNHCR as the authority entrusted with the recognition of refugees and the transfer of the competence to conduct the refugee status determination process to the Belgian authorities in 1988.

**Keywords** : Asylum authorities, refugee status determination, Aliens Act, refugee protection, division of competences

## 1. Introductie

Het Belgische vluchtelingenbeleid is zowel in de brede samenleving als in de wetenschappelijk literatuur een veelbesproken onderwerp. De totstandkoming, uitvoering, en opvolging van wetgeving en beleid inzake de erkenning van vluchtelingen is reeds uitvoerig aan bod gekomen in onderzoek. Vaak wordt deze materie vanuit een juridische, politieke, of sociologische invalshoek bestudeerd.<sup>1</sup> Er is echter weinig bestuurskundig en institutioneel onderzoek gevoerd inzake de asielinstellingen.<sup>2</sup> Het betreft de vraag: 'welke actoren zijn (niet) betrokken in het erkennen van vluchtelingen in welke fasen van de asielprocedure en waarom?' Dit artikel behandelt de evolutie van de institutionele set-up van de Belgische asielinstanties in de wetgeving en de beleidspraktijk tussen 1952 en 1988 met een focus op de motivatie voor de gemaakte veranderingskeuzes en de gevolgen ervan voor de bescherming van vluchtelingen.<sup>3</sup>

## 2. Belgische asielinstellingen na de vreemdelingenwetten van 1952, 1953, & 1964

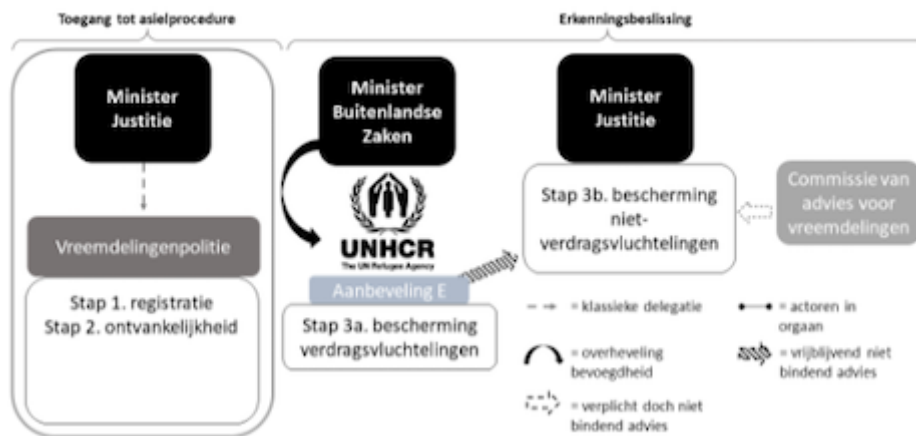
Voor de inwerkingtreding van de vreemdelingenwet uit 1952 was de besluitwet op de Vreemdelingenpolitie van 28 september 1939 van kracht. Naar aanleiding van Wereldoorlog II kreeg het ministerie van Justitie de volledige bevoegdheid van de parlement over de aanwezigheid van vreemdelingen op het Belgisch grondgebied. Hierdoor kreeg het Ministerie van Justitie en haar administratie (de Vreemdelingenpolitie), zowel tijdens de *drôle de guerre* als in de onmiddellijke na-oorlogse periode een uitzonderlijk vergrootte machtspositie ten aanzien van vreemdelingen. Deze almacht van de uitvoerende macht werd gerechtvaardigd door de oorlogsdreiging, maar aan het einde van de jaren veertig werd de legitimiteit van deze 'crisiswetgeving' steeds meer in vraag werd gesteld. Bovendien kwam er een nieuwe speler op het toneel, namelijk het ministerie van Buitenlandse Zaken die verantwoordelijk was voor de uitvoering van het pas afgesloten 'verdrag betreffende de status van vluchtelingen' (vluchtelingenverdrag) van de Verenigde Naties van 28 juli 1951, dat België zou ratificeren in 1953.<sup>4</sup>

Verdragsluitende staten verbinden er zich in essentie toe dat ze geen vluchtelingen (zij met een

---

vervolgingsvrees omwille van nationaliteit, ras, religie, sociale groep, of politieke overtuiging en de bescherming van de staat van eigen nationaliteit niet willen of kunnen inroepen) terugsturen naar de staat waar ze vervolgd worden, ook wel het *non-refoulement* beginsel genoemd. Ondanks beperkt in grootte, nam België een voortrekkersrol als een van de liberale stemmen in de onderhandelingen van de inhoud van het vluchtelingenverdrag. Het toepassingsgebied werd echter beperkt tot vluchtelingen omwille van gebeurtenissen die zich afspeelden voor 1 januari 1951, de datumgrens van het vluchtelingenverdrag. Deze datumgrens werd ingevoerd op aandringen van verschillende landen<sup>5</sup> die er tegenop zagen zich 'te verbinden tot niet voorstelbare toestanden alvorens voldoende ervaring te hebben opgedaan inzake vluchtelingenbescherming'.<sup>6</sup> Naast een beperking in tijd kon het toepassingsgebied van het vluchtelingenverdrag ook beperkt worden tot vluchtelingen in Europa. Deze geografische beperking werd ingevoerd op aandringen van Frankrijk, Italië en de Verenigde Staten. Echter, op aandringen van België, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, en de Scandinavische landen konden de verdragsluitende staten ervoor kiezen of ze de geografische beperking gingen toepassen in de praktijk. Een keuze die niet aangeboden werd voor de datumgrens. Gezien de positie die België innam tijdens de onderhandelingen, is het logisch dat ze ervoor koos geen geografische beperking toe te passen. Aanvullend op het vluchtelingenverdrag werd in een bijlage van het vluchtelingenverdrag een aanbeveling (de zogeheten 'aanbeveling E') bijgevoegd die verdragsluitende staten aanbeval ook bescherming te bieden aan zij die niet onder het strikte toepassingsgebied van het vluchtelingenverdrag vielen: *'De Conferentie drukt de hoop uit dat de Conventie betreffende het statuut van de vluchteling een voorbeeld zou vervullen die de Staten aanzet om de vluchtelingen die zich op hun grondgebied bevinden en die buiten de directe reikwijdte van deze Conventie vallen toch op dezelfde manier te behandelen als voorzien door deze Conventie.'*<sup>7</sup> Hoewel het vluchtelingenverdrag een datumgrens bevatte, werd het mandaat van de UNHCR, de institutionele waakhond voor het internationaal vluchtelingenregime niet begrensd in tijd. Dit versterkte het draagvlak voor aanbeveling E.<sup>8</sup>

In de interne Belgische onderhandelingen betreffende de nieuwe bevoegdheidsverdeling inzake de toelating van vluchtelingen wilde het Ministerie van Justitie zo weinig mogelijk inboeten in haar eerder verworven discretionaire bevoegdheden. Bovendien zorgde de Koude Oorlog voor een aanzienlijk wanvertrouwen ten aanzien van vreemdelingen. Toch wilden het parlement en het ministerie van Buitenlandse Zaken niet te veel macht geconcentreerd zien bij één actor. Daarnaast wilde het ministerie van Buitenlandse Zaken, het nieuw opgerichte *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) in de erkenningsprocedure betrekken. Het vluchtelingenverdrag legde de verdragsluitende staten namelijk enkele verplichtingen op waaronder het naleven van het *non-refoulement* beginsel en de samenwerking tussen de UNHCR en de verdragsluitende staat. Zoals blijkt uit zou de uiteindelijke actorconstellatie inzake vluchtelingenbescherming een typisch Belgisch compromis worden na de vreemdelingenwet van 1952, de wet ter goedkeuring van het vluchtelingenverdrag van 1953 en de eerste wijziging van de vreemdelingenwet van 1952 in 1964.



Figuur 1. Institutionele set-up van het asielbeleid 1952-1964

Uiteindelijk kreeg de minister van Justitie (in de praktijk de vreemdelingenpolitie) de volledige bevoegdheid over de registratie van asielaanvragen en de ontvankelijkheidsfase in de erkenningsprocedure, een eerste 'filtering' van asielaanvragen op basis van eerder vormelijke en makkelijk vast te stellen objectieve criteria.<sup>9</sup> De beschermingsbevoegdheid werd een gedeelde bevoegdheid tussen de minister van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken. Op het moment van de goedkeuring van de wet in maart 1952 waren dat de Christendemocraten Joseph Pholien en Paul van Zeeland.<sup>10</sup> Hoewel onderhandelingen van de vreemdelingenwet al aan de gang waren toen Pholien minister werd<sup>11</sup>, was van Zeeland, die de vluchtelingenbescherming hoog in het vaandel droeg, wel reeds vanaf het begin van het wetgevingstraject minister van Buitenlandse Zaken.<sup>12</sup> De beschermingsbevoegdheid werd aan de hand van een KB officieel verleend aan de UNHCR in februari 1954.<sup>13</sup>

Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat het buiten kijf stond dat 'alleen'<sup>14</sup> het ministerie van Buitenlandse Zaken bevoegd zou worden voor het erkennen van verdragsvluchtelingen<sup>15</sup> omwille van de 'internationale betekenis en politieke gevolgen' verbonden aan de erkenningsbevoegdheid. Ook de wettelijke verankering van de mogelijkheid om deze bevoegdheid 'over te dragen' aan de UNHCR, om zo haar 'prerogatieven te vrijwaren', bleek een onomstreden element te zijn in de wetsvoorbereidingen.<sup>16</sup> Het feit dat Buitenlandse Zaken de erkenningsbevoegdheid overhevelde naar een internationale organisatie was een unicum in het Europese vluchtelingenlandschap. Enkel Nederland maakte een gelijkaardige keuze, al gebeurde deze naar Belgisch voorbeeld en was de bevoegdheidsoverheveling minder vergaand dan in België het geval was.<sup>17</sup> Ondanks de uniciteit van deze keuze stelde de overheveling naar de UNHCR op duidelijke gronden. Ten eerste heerste er een algemene overtuiging dat het uitbesteden van de erkenningsbevoegdheid aan UNHCR de Belgische diplomatieke belangen en buitenlandse relaties zou beschermen.<sup>18</sup> Bovendien zou België, als klein land, een grotere impact kunnen hebben in het steeds globaler wordende vluchtelingenregime indien ze een nauwe band zou ontwikkelen met de UNHCR.<sup>19</sup> Daarenboven was het gezien het dan nog zeer lage aantal asielvragen financieel niet interessant om dit binnen een eigen administratie af te handelen. Tot slot had de eerste commissaris van de UNHCR, Gerrit Jan Van Heuven Hoedhart, gelobbyd bij verschillende landen om erkenningsbeslissingen te mogen in handen nemen teneinde deze structureel zwakke VN-organisatie meer slagkracht te verlenen. België had hier, in tegenstelling tot andere landen, positief op gereageerd.<sup>20</sup>

De UNHCR wilde de vluchtelingen die omwille van de datumgrens niet onder het toepassingsgebied van het vluchtelingenverdrag vielen niet aan hun lot overlaten. Zoals eerder aan bod kwam, werd in haar statuten ook expliciet gesteld dat vluchtelingen los van gebeurtenissen voor 1951 tot haar mandaat behoorden. Voor deze groep had de UNHCR, niet in het verdrag zelf maar aan de hand van aanbeveling E, geopperd dat de lidstaten hen dezelfde behandeling zouden verlenen als verdragsvluchtelingen. Verdragsvluchtelingen kregen namelijk bijna dezelfde rechten als Belgische staatsburgers, inclusief het recht op onderwijs, toegang op de arbeidsmarkt, en sociale zekerheid. Het ministerie van Justitie zag in aanbeveling E een uitgelezen kans om het erkenningsbeleid van deze niet-verdragsvluchtelingen naar zich toe te trekken. Op die wijze konden de nationale belangen gegarandeerd worden, wat volgens de minister van Justitie niet kon gebeuren wanneer de UNHCR deze vluchtelingen zou erkennen omdat het dan 'onmogelijk zou worden op te treden ten aanzien van vluchtelingen die zich onwaardig gedragen'. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was echter geen voorstander om twee verschillende categorieën vluchtelingen te creëren en wilde een exact dezelfde behandeling van verdrags- en niet-verdragsvluchtelingen, beide dus erkend door de UNHCR. Bovendien zou een erkenning door het ministerie van Justitie de diplomatieke relaties tussen België en landen van herkomst kunnen compromitteren. Uiteindelijk trok het ministerie van Justitie aan het langste eind en mocht deze instaan voor de erkenning van niet-verdragsvluchtelingen. De UNHCR zou echter wel de kans krijgen om het ministerie van Justitie vrijblijvend en niet bindend te adviseren inzake erkenning van niet-verdragsvluchtelingen.<sup>21</sup> Deze adviesbevoegdheid werd echter niet in de wetten van 1952 en 1953 verankerd.

De UNHCR was niet de enige actor die de minister van Justitie zou adviseren bij de beschermingsbeslissingen. Op vraag van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Parlement werd in de vreemdelingenwet van 1952 een 'Commissie van Advies voor Vreemdelingen' (CAV) opgericht. Deze commissie bestond uit een eremagistraat, een advocaat en iemand met ervaring in hulpverlening aan vluchtelingen. De inrichting en samenstelling van de CAV kende haar oorsprong in een gelijkaardige vooroorlogse commissie die de minister had bijgestaan bij het erkennen van vluchtelingen. Net zoals bij haar voorganger het geval was, zou de CAV de minister verplicht doch niet bindend adviseren bij het erkennen van vluchtelingen, al betrof het nu enkel vluchtelingen die niet onder het toepassingsgebied van het vluchtelingenverdrag vielen. Nieuw bij de vreemdelingenwet van 1952 was dat de CAV vanaf dan de minister van Justitie ook (opnieuw verplicht doch niet bindend) advies zou moeten geven bij verwijderingsmaatregelen ten aanzien van alle vreemdelingen (dus ook asielzoekers en erkende vluchtelingen). De vreemdelingenpolitie was niet tevreden met de uitbreiding van de bevoegdheden van de CAV gezien ze het zag als een belemmering voor de uitoefening van één van hun kernbevoegdheden, namelijk het slagvaardig optreden ten aanzien van 'gevaarlijke' vreemdelingen.<sup>22</sup> Er was echter nog een reden voor de oprichting van de CAV. Volgens Prince de Croy, de eerste vertegenwoordiger van de UNHCR in België, zou het zelf de enige reden zijn. Oorspronkelijk werd namelijk gedacht dat de UNHCR, net als haar voorganger de Internationale Vluchtelingen Organisatie, slechts een tijdelijk orgaan zou zijn. De CAV zou in geval van afschaffing vlot de beschermingsbeslissing kunnen overnemen. Het zou dus eigenlijk aanvankelijk niet de bedoeling geweest zijn dat de CAV zich daadwerkelijk ging bezighouden met beschermingsbeslissingen zolang de UNHCR actief was.<sup>23</sup> Hierop benadrukte het ministerie van Justitie dat het de bedoeling was dat de CAV slechts uitzonderlijk betrokken zou worden bij erkenningsbeslissingen.<sup>24</sup> Bovendien verkozen de Belgische autoriteiten dat zoveel mogelijk erkenningen zouden gebeuren door het ministerie van Buitenlandse Zaken gezien enkel deze vluchtelingen zouden kunnen genieten van de uitgebreide bescherming die het Vluchtelingenverdrag bood.<sup>25</sup>

In de jaren '50 beschouwde het ministerie van Justitie in de praktijk alle vluchtelingen als verdragsvluchtelingen en werden alle beschermingsbeslissingen genomen door de UNHCR. De meeste vluchtelingen kwamen namelijk uit communistische landen in Oost-Europa waar België geen belangrijke diplomatische relaties mee diende te onderhouden. Bovendien was men op dat moment heel soepel in de toelating van vreemdelingen via het reguliere migratiecircuit gezien de arbeidsmarkt nood had aan extra werkkrachten. De toelating van vluchtelingen (en vreemdelingen in het algemeen) stond dus behoorlijk laag op de beleidsagenda. UNHCR kon dus doorgaans zonder tussenkomst van de Belgische staat vluchtelingen erkennen, ook als hun vervolging geen gevolg was van feiten die zich had afgespeeld voor 1 januari 1951. Aanbeveling E diende in de praktijk dan ook niet ingeroepen te worden.<sup>26</sup>

Dit veranderde echter in het begin van de jaren '60, wanneer tijdens de Frans-Algerijnse onafhankelijkheidsoorlog verschillende Algerijnen na illegale binnenkomst asiel aanvroegen in België. Initieel werden Algerijnen niet eens toegelaten tot het grondgebied en de asielprocedure gezien België de diplomatieke relaties met Frankrijk niet wilde schaden. Algerijnen werden zelfs uitgeleverd aan het Franse autoriteiten wanneer ze België probeerden te betreden. Deze praktijk werd gerechtvaardigd door het feit dat de wet de rechtspositie van niet-verdragsvluchtelingen en illegaal binnengekomen asielzoekers niet had uitgewerkt, waardoor deze groepen volledig afhankelijk waren van de *goodwill* van het ministerie van Justitie. Toch werd de wettelijkheid van deze praktijken bekritiseerd door een aantal linkse politici in het parlement. De overheid gaf gehoor aan de kritiek en de minister van Justitie, Lilar, stopte met de uitlevering van Algerijnen. Hierdoor geraakte de relatie tussen Frankrijk en België op gespannen voet. Algerijnen kregen zelfs toegang tot de asielprocedure, maar het was niet de bedoeling van de Belgische autoriteiten om ook effectief tot asielverlening over te gaan.<sup>27</sup>

Voor het eerst was er een fundamentele onenigheid tussen de betrokken actoren inzake vluchtelingenbescherming. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was van mening dat het vluchtelingenverdrag niet van toepassing was gezien ze het conflict toeschreven aan gebeurtenissen die zich voordeden na 1951. Het eerdere argument dat een erkenning door de UNHCR de Belgische nationale belangen zou beschermen, leek in deze concrete gevallen niet meer op te gaan voor het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>28</sup> Ook de UNHCR zelf wilde de erkenning van Algerijnse vluchtelingen liever niet op zich nemen. Ze had er namelijk ook alle belang bij de goede relatie met Frankrijk te bewaren gezien deze laatste een lid was van de VN-Veiligheidsraad.<sup>29</sup> Hoewel dus zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als de UNHCR terughoudend stonden voor de erkenning van de Algerijnse asielzoekers als vluchtelingen, zag ook het ministerie van Justitie in dat hun bevoegdheid tot erkenning een 'vergiftigd geschenk' was. Beslissen in deze politieke netelige kwestie kon ofwel Frankrijk ofwel de Algerijnse nationalisten vervreemden van België.<sup>30</sup>

Het ministerie van Justitie drong erop aan dat de UNHCR zou instaan voor de erkenning van Algerijnse vluchtelingen. De UNHCR wilde zich niet profileren in de kwestie waardoor ze zeer voorzichtig tewerk ging in de erkenningsprocedure van Algerijnse vluchtelingen. In een gesprek met de directeur-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken in maart 1960, deelde UNHCR Commissaris Auguste Lindt mee dat UNHCR haar strategie was om zo weinig mogelijk over te gaan tot effectieve beslissingen tot beschermen van Algerijnse vluchtelingen. Zijn advies voor de Belgische autoriteiten was dan ook om deze asielzoekers noch te erkennen noch af te wijzen, maar ze simpelweg te tolereren, zoals het geval zou geweest zijn in Duitsland en Zwitserland.<sup>31</sup> Hoewel de UNHCR en de Belgische autoriteiten lang zochten naar een soort *de facto* vluchtelingenstatuut

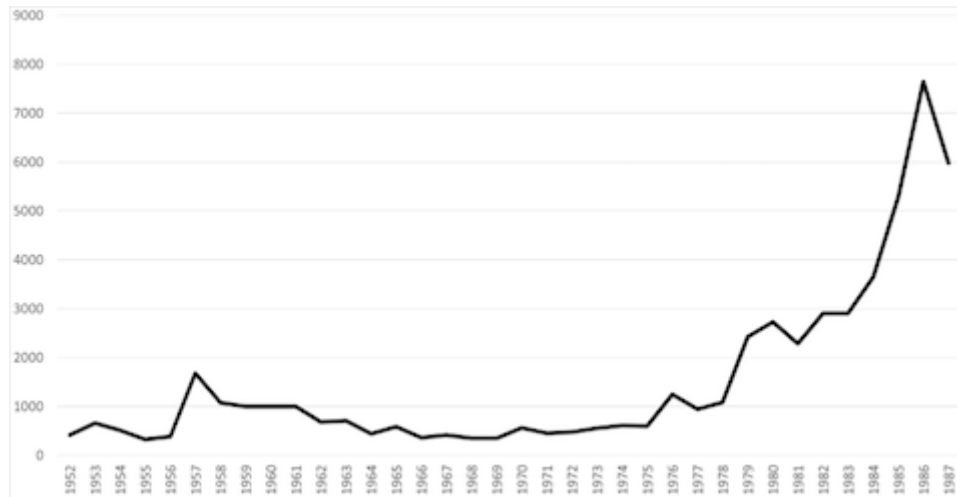
als oplossing voor deze politiek gevoelige kwestie, werden ze ingehaald door de feiten toen Algerije uiteindelijk op 5 juli 1962 onafhankelijk werd.<sup>32</sup> In de Algerijnse kwestie is de UNHCR er dus niet toe gekomen om advies te geven in individuele cases op basis van aanbeveling E. In 1964 wilde de UNHCR de aanbeveling E wel inroepen voor enkele asielzoeker-studenten uit Rwanda en Burundi, maar het ministerie van Justitie weigerde de studenten, die lid waren van verschillende politieke bewegingen, te erkennen omwille van diplomatieke redenen.<sup>33</sup>

De rechtspositie van niet-verdragsvluchtelingen maar ook van alle illegaal binnenkomende asielzoekers was duidelijk heel onzeker, zoals bleek uit verschillende Algerijnse, Rwandese, en Burundese cases. Daarom wijzigde de socialistisch-katholieke regering in 1964 de vreemdelingenwet van 1952 met een verduidelijkte rechtspositie van beide groepen die vanaf dan dus niet meer afhankelijk waren van de *goodwill* van het ministerie van Justitie. De niet-ontvankelijkheidsgronden voor illegaal binnenkomende asielzoekers werden hierop wel verstrengd. Ook de bevoegdheidsverdeling inzake de erkenning van vluchtelingen tussen het ministerie van Justitie en Buitenlandse Zaken (dus in de praktijk UNHCR) werd verankerd in de wetswijziging waarbij bij niet-verdragsvluchtelingen het ministerie van Justitie bevoegd bleef en de adviesbevoegdheid van de UNHCR nog steeds niet in de wet werd aangehaald.<sup>34</sup> Door de komst van het protocol op het vluchtelingenverdrag zou deze bevoegdheidsverdeling echter maar een paar jaar stand houden.

### **3. Belgische asielinstellingen na de vreemdelingenwet van 1969**

#### **Het protocol op het vluchtelingenverdrag: de aanleiding voor een nieuw adviesorgaan**

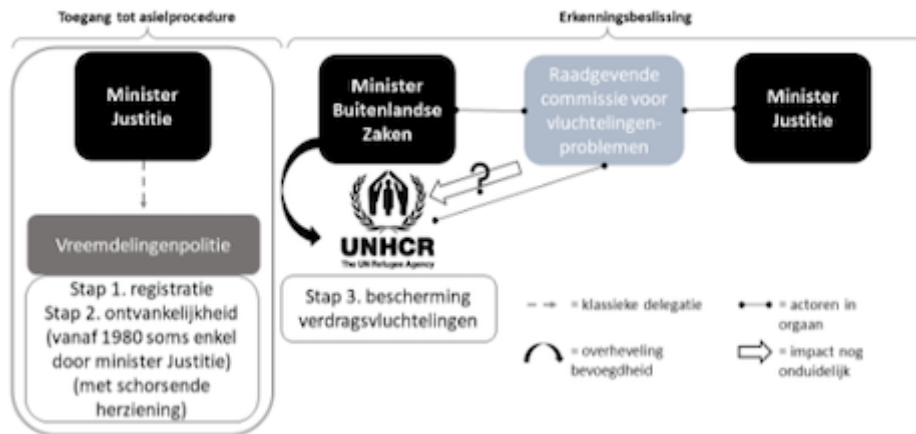
Op het einde van de jaren '60 stond de institutionele constellatie van de relevante erkenningsactoren verschillende malen onder druk. Een eerste belangrijke gebeurtenis was het Protocol van New York op het vluchtelingenverdrag (Protocol) uit 1967 dat omgezet werd in de Belgische wetgeving in 1969. Hierdoor viel de datumgrens op het toepassingsgebied van het vluchtelingenverdrag weg waardoor het onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en niet-verdragsvluchtelingen verviel.<sup>35</sup> Vanaf toen was het ministerie van Justitie (waar sinds 17 juni 1968 de socialist Alfons Vranckx de ministerpost bekleedde) enkel verantwoordelijk voor de ontvankelijkheidsfase in de asielprocedure en UNHCR de enige verantwoordelijke voor de erkenning van (alle) vluchtelingen. Bovendien betekende het dat de CAV voortaan niet langer betrokken was bij beschermingsbeslissingen, maar enkel bij verwijderingsbeslissingen.<sup>36</sup> Als we kijken naar de positie die het ministerie van Justitie nog enkele jaren voorheen innam in verschillende gevoelige cases, lijkt het dat deze zich in de praktijk niet noodzakelijk wilde bezighouden met de erkenning van vluchtelingen, maar dat ze het wel belangrijk vond om de keuze te hebben om te kunnen ingrijpen mocht ze dat nodig achtten. Het feit dat met het protocol die keuzemogelijkheid wegviel, was voor het ministerie van Justitie een bittere pil om te slikken.<sup>37</sup> Daarenboven kwamen vluchtelingen steeds meer van niet-Oost-Europese landen en begon de arbeidsmarkt steeds verzadigder te raken. Hierdoor was men niet alleen voorzichtiger in het toelaten van vreemdelingen in het algemeen, het restrictiever worden van het arbeidsmigratiebeleid zorgde er voor dat asiel aan belang won als immigratiekanaal. Dit werd duidelijker na de zogeheten 'immigratiestop' in 1974. Waar in het verleden het asielbeleid strenger werd geacht dan het arbeidsmigratiebeleid, werden de rollen omgedraaid. Hierdoor waagden meer mensen, al dan niet met een beschermingsnood, hun 'kans' via het asielkanaal. Door de stilaan stijgende instroom asielzoekers vanaf eind jaren '60 (zie 38) werd de toelating van vluchtelingen door bovenstaande gebeurtenissen steeds hoger geplaatst op de politieke agenda.<sup>39</sup>



Figuur 2. Asielaanvragen in België 1952-1987

Uit correspondentie binnen en tussen het ministerie van Justitie en Buitenlandse Zaken tussen 6 en 12 mei 1969 blijkt dat de UNHCR oorspronkelijk van plan was om de asielaanvragen die volgens de oude regeling niet onder het mandaat van de UNHCR vielen, blijvend te laten behandelen door het ministerie van Justitie. Dit zou volgens het hoofd van Openbare Veiligheid (Justitie) Ludo Caeymaex echter onwettelijk zijn dus wilde deze dat de nieuwe regels zouden gevolgd worden.<sup>40</sup> Hoewel het ministerie van Justitie dus ontevreden was met het bevoegdheidsverlies, stelde ze zich wel op als een sportieve verliezer. Ter compensatie stelde Buitenlandse Zaken (waar sinds 19 maart 1966 de Christendemocraat Pierre Harmel optrad als minister) echter de inrichting van een 'Raadgevende Commissie voor Vluchtelingenproblemen' (RCV) voor waarin de Belgische staat toch nog invloed zou kunnen hebben op het beschermingsbeleid om zo de 'nationale' belangen te kunnen waarborgen: *'Le Délégué du Haut Commissaire statuera en pleine indépendance sur les demandes dont il est saisi. Il se conformera toutefois aux conclusions de la Commission portant sur des cas particuliers ou des questions générales sur lesquels celle-ci s'est prononcée'*.<sup>41</sup> In de RCV zouden asielaanvragen besproken worden die: *'... présentent un caractère politique marqué ou qui sont d'une actualité incontestable; tel sera notamment le cas de demandes fondées sur des événements de date récente, il pourra également soumettre à la Commission certaines questions de principe se rapportant à la reconnaissance de la qualité de réfugié'*.<sup>42</sup> Het ministerie van Justitie was zeker te vinden voor het voorstel van Buitenlandse Zaken.<sup>43</sup> Het orgaan zou bestaan uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, van Buitenlandse Zaken, en Jacques Terlin (zie ).<sup>44</sup> Deze laatste oefende sinds 5 april 1967 de functie van vertegenwoordiger van de UNHCR in België uit. Net zoals zijn voorganger Gilbert Jaeger (die de functie uitoefende vanaf 18 januari 1962) was hij van Belgische nationaliteit.<sup>45</sup>





Figuur 3. Institutionele set-up asielbeleid 1969-1980

Op 1 juli 1969 kwamen de leden van de toekomstige RCV met Terlin samen om het voorstel van de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken te bespreken. Terlin leek geen bezwaar te hebben tegen de regeling en stelde bereid te zijn zowel positieve als negatieve beschermingsbeslissingen te herzien wanneer een lid van de RCV nieuwe elementen kon aanbrengen. Het leek evenwel niet de bedoeling te zijn om het orgaan en haar bevoegdheden wettelijk te verankeren.<sup>46</sup> Op 13 januari 1970 gaf Terlin zijn schriftelijk akkoord inzake de werking van de RCV.<sup>47</sup> Aansluitend op dit akkoord droegen zowel de ministeries van Justitie en van Buitenlandse Zaken als de vertegenwoordiger van de UNHCR individuele cases voor op de regelmatig bijeengeroepen RCV ter bespreking. Daarnaast werden ook algemene situaties in bepaalde landen van herkomst op de bijeenkomsten aangehaald.<sup>48</sup>

## De nationale beschermingsbevoegdheid als vergiftigd geschenk

Naast het Protocol op het vluchtelingenverdrag en de oprichting van de RCV die hiermee gepaard ging, was er nog een tweede belangrijke gebeurtenis die zorgde voor druk op de toenmalige institutionele constellatie in het erkenningslandschap. Op 18 juli 1972 liet Sadruddin Aga Khan, Commissaris van de UNHCR, aan Harmel weten dat hij een nieuwe vertegenwoordiger voor de UNHCR in België wilde aanstellen. Een personeelswijziging inzake de vertegenwoordiger van de UNHCR in België was tot op dat moment nooit een thema geweest. Echter tot op dat moment was deze post altijd bekleed door een functionaris met een Belgische nationaliteit. Aga Khan stelde echter voor het eerst een UNHCR-vertegenwoordiger voor België voor die een andere nationaliteit droeg, namelijk de Brit Stanley Wright. Hoewel Harmel als minister van Buitenlandse Zaken weinig bezwaren had tegen deze verandering, was de minister van Justitie Vranckx fel gekant tegen het gegeven dat een niet-Belg een dergelijke belangrijke publieke functie mocht uitoefenen. Zijn bezwaar tegen het voorstel was absoluut en hij ijverde zelf voor de stopzetting van de samenwerking met UNHCR inzake het erkennen van vluchtelingen. Hij bepleitte een volledig nieuw nationaal erkenningsstelsel te installeren.<sup>49</sup>

Ondertussen werden de posten van minister van Justitie en minister van Buitenlandse Zaken op 26 januari 1973 doorgegeven aan respectievelijk de Liberaal Herman Vanderpoorten en de Christendemocraat Renaat Van Elslande. In afwachting van de effectieve inwerkingtreding van het nieuwe nationale erkenningsstelsel vroeg Van Elslande aan Aga Khan een uitstel voor

de vervanging van Terlin, wat ook werd toegestaan.<sup>50</sup> Vervolgens volgde een discussie tussen de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken die meerdere maanden zou duren. Beide ministeries wilden niet verantwoordelijk worden voor de toekomstige nationale erkenningsinstantie en schoven de verantwoordelijkheid op elkaar af. Van Elslande wilde de erkenningsbevoegdheid niet aanvaarden omwille van de klassieke reden die Buitenlandse Zaken steeds vertolkte: erkenningsbeslissingen door het ministerie van Buitenlandse Zaken zouden door de landen van herkomst als een onvriendelijke daad kunnen worden beschouwd. Gezien Buitenlandse Zaken verantwoordelijk was voor het onderhouden van internationale en diplomatieke relaties, zou het opnemen van de erkenningsbevoegdheid een belangenconflict met zich meebrengen waardoor een optimale vluchtelingenbescherming in het gedrang zou kunnen komen. Binnen het ministerie van Justitie kon men niet vatten waarom Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid die ze in de vreemdelingenwet van 1952 kreeg, volgens de minister van Justitie op eigen vraag, niet wilde opnemen. Het hoofd van Openbare Veiligheid (onderdeel van het ministerie van Justitie) Caeyaemx meende van zijn kant dat het ministerie van Justitie evenmin de verantwoordelijkheid zou opnemen: *'il serait anormal, inopportun, et hautement dommageable à l'étiquette d'impartialité que le Ministre de la Justice se doit de conserver vis-à-vis de gouvernements étrangers, de confier à ce Ministère la charge de l'éligibilité'*.<sup>51</sup> Bovendien was Justitie al verantwoordelijk voor de ontvankelijkheidsfase waar de minister van Justitie al te vaak persoonlijk moest tussen komen. De beschermingsbevoegdheid erbij nemen zou te veel worden.<sup>52</sup>

Om de impasse tussen beide ministeries te beëindigen stelde Caeyaemx een beschermingssysteem gelijkaardig aan dat van Frankrijk voor, waar de erkenningsinstantie *'... est dirigé par un ministre plénipotentiaire et dépendant exclusivement du ministre des Affaires étrangères, qui a, en premier ressort, la compétence voulue pour statuer sur l'éligibilité'*.<sup>53</sup> Dit voorstel werd echter ook onwenselijk bevonden door het ministerie van Buitenlandse Zaken gezien het ministerie van Buitenlandse Zaken in dat systeem politiek en juridisch eindverantwoordelijke zou blijven. Als extra argument werd aangehaald dat het investeren in een aparte instantie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken niet rendabel zou zijn gezien slechts 50 erkenningsbeslissingen per maand zouden genomen worden. Van Elslande stelde voor de kwestie te laten beslechten bij de eerste minister gezien beide ministers voet bij stuk hielden.<sup>54</sup> Uiteindelijk liet de algemene directie van het ministerie van Buitenlandse Zaken op 28 november 1973 aan haar minister weten dat de dialoog met het ministerie van Justitie onhoudbaar was. Bovendien kon de vervanging van Terlin niet eindeloos uitgesteld worden. Een status quo was op dat moment de enige 'oplossing' waarbij de Belgische staat dus geen andere keuze zou hebben dan de Brit Stanley Wright te aanvaarden als vertegenwoordiger in België van UNHCR die nog steeds zou instaan voor de beschermingsbeslissingen van vluchtelingen. Om echter zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bezwaren van de Minister van Justitie deed UNHCR een toegeving aan de Belgische autoriteiten door de Belg Luc De Smet als 'eligibility officer' in de Brusselse delegatie te benoemen.<sup>55</sup>

Op 1 april 1974 werd Stanley Wright, na bijna 2 jaar onderhandelingen, toch vertegenwoordiger in België van UNHCR.<sup>56</sup> Het feit dat een niet-Belg deze functie uitoefende, werd gebruikt door het ministerie van Buitenlandse Zaken als een goede reden om de impact van de RCV uit te breiden. Niet alleen in functie van zijn beschermingsmandaat, maar ook in het uitoefenen van zijn andere taken binnen de UNHCR achtte het ministerie van BuZa het opportuun dat de vertegenwoordiger van UNHCR in België directe contacten onderhield met de Belgische autoriteiten.<sup>57</sup> De aanstelling van Wright werd ook aangegrepen als de ideale gelegenheid de RCV frequenter te laten bijeenkomen. Er werd geopperd om maandelijks bijeen te komen waardoor de coördinatie tussen de UNHCR en

België vlotter zou kunnen verlopen.<sup>58</sup> Naar aanloop van de eerste RCV-bijeenkomst met Stanley Wright, die plaatsvond op 6 augustus 1974, leek Wright aanvankelijk geen bezwaren te formuleren inzake de werking van de RCV.<sup>59</sup> De relatie tussen de Wright en de Belgische autoriteiten verliep echter niet altijd even vlot. Eind 1974 was er een incident waar Wright suggereerde dat Justitie toch enkele afgewezen asielzoekers zou regulariseren.<sup>60</sup> Het zou afgewezen asielzoekers betreffen die reeds enkele maanden of jaren in het land waren, en hij bepleitte humanitaire redenen om het verblijf toe te kennen aan deze uitgeprocedeerde asielzoekers. België zou in het verleden ook reeds verschillende buitenlandse werknemers geregulariseerd hebben en Wright had dit graag ook gezien bij deze afgewezen asielzoekers. Vanderpoorten liet Van Elslande weten niet gediend te zijn met deze bemoeienis en dat Wright zijn boekje te buiten ging. Hij was dan ook niet van plan mee te gaan in de suggestie van Wright. Er waren frustraties bij de vreemdelingenpolitie dat Wright de Belgische administratie niet begreep, ondanks dat de vreemdelingenpolitie Wright er reeds meermaals over zou aangesproken hebben.<sup>61</sup> De RCV kwam vooral *ad hoc* samen, bij wijlen zeer frequent, en in andere periodes nauwelijks. Zo blijkt uit een voorbereidende nota van het ministerie van Justitie uit september 1974 dat de RCV op een laag pitje stond.<sup>62</sup> In ieder geval bleef de RCV een overlegorgaan tussen UNHCR en de Belgische autoriteiten.<sup>63</sup>

## **De RCV, een inbreuk op de beschermingsbevoegdheid van de UNHCR?**

Over de exacte impact die de RCV had op beschermingsbeslissingen en de mate waarin de autonomie van de UNHCR dus gerespecteerd werd, kunnen we geen uitsluitsel geven. In meerdere nota's en brieven komt aan bod dat de RCV louter faciliterend diende te zijn en geen afbreuk deed aan de eerdere afspraken in verband met de bevoegdheid verleend aan UNHCR door de Belgische autoriteiten. Uit een brief van 2 februari 1970 bleek de oorspronkelijke invalshoek wel wat gewijzigd te zijn gezien de nota stelde dat een tussenkomst van de RCV vereist was bij elk algemeen probleem of politieke gevoelig dossier wat dus een uitbreiding leek van het materieel werkingsgebied van de RCV.<sup>64</sup> In een brief van 26 juli 1973 meldde een ambtenaar van Buitenlandse Zaken dat de toenmalige werking van de RCV verder ging dan de officiële omschrijving van dit orgaan'... *et bien que sa responsabilité juridique repose sur lui seul, le représentant du Haut Commissaire* (i. e. Jacques Terlin) *a tendance à se retrancher derrière les avis de la commission consultative, laissant à ses interlocuteurs l'impression que la position de celle-ci est déterminante*'. Volgens de ambtenaar werd binnen de RCV een zuiver niet bindend administratief advies aan de vertegenwoordiger in België van de UNHCR vertolkt. Alhoewel het enkel diende om het politieke standpunt van de Belgische autoriteiten te communiceren werd het advies in de RCV door Terlin blijkbaar quasi als bindend behandeld.<sup>65</sup> De invloed van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Justitie was dus zeker niet onbestaand. We hebben geen duidelijke zicht of de nieuwe vertegenwoordiger van UNHCR in België, de Brit Wright even ontvankelijk was voor de Belgische bekommernissen zoals die vertolkt worden in de RCV. In een brief van 17 mei 1974 van Wright aan Buitenlandse Zaken leek de RCV voor hem een instrument om meningen van de ministeries van Justitie, Buitenlandse Zaken, en de UNHCR uit te wisselen om die uiteindelijk op één lijn te krijgen. In de brief werden geen klachten over de procedure geformuleerd, en leek het of Wright weldegelijk de input van de RCV apprecieerde om uiteindelijk autonoom zijn beslissingen te kunnen maken: '*... l'avis des membres de la commission serait précieux à ma délégation, pour arriver à une décision définitive*'.<sup>66</sup> In de verschillende verslagen van de RCV die bewaard bleven, zijn de discussies tussen de leden van de RCV niet te volgen en werd enkel beknopt de beslissing genoteerd. In de verslagen die iets uitgebreider werden uitgewerkt zien we niet onmiddellijk grote conflicten opduiken. In die documentatie lijkt de vertegenwoordiger van de UNHCR eerder

vragende partij voor de info die Justitie en Buitenlandse Zaken kon bieden. We weten nog niet tot wanneer de RCV precies is blijven functioneren, al was ze zeker nog operationeel na 1982.<sup>67</sup>

De Liga voor Mensenrechten stelde toen dat België duidelijk invloed had op het erkenningsbeleid van UNHCR, met name voor asielzoekers uit Zaïre.<sup>68</sup> Toen de erkenning van een Zaïrese vluchteling in de jaren '70 tot gespannen relaties leidde tussen Zaïre en België en de minister van Justitie zelf persoonlijk moest tussenkomen om de plooiën glad te strijken met Mobuto, leek het, volgens Cels en Loescher (1988: 340) alsof er een afspraak gemaakt was tussen de UNHCR en de Belgische autoriteiten dat Zaïrese vluchtelingen niet erkend zouden worden, doch ook niet teruggezonden zouden worden naar Zaïre.<sup>69</sup>

Deze suggestie werd gedeeld door de 'vreemdelingen solidariteitsactie', een groepering van ongeveer 40 organisaties en personen die de belangen van vreemdelingen behartigen.<sup>70</sup> In hun 'Dossier nr°3' blijkt dat er heel wat kritiek was op de RCV. Volgens de 'vreemdelingsolidariteitsactie' zou de UNHCR bepaalde groepen vluchtelingen (*uit het verre Oosten, zwart Afrika, en Zuid-Amerika*) niet meer kunnen erkennen zonder de toestemming van de RCV. Ze beweerden zich op vertrouwelijke bronnen te baseren om te stellen dat vele dossiers (op dat moment nagenoeg 2300) maandenlang geblokkeerd werden door de vreemdelingenpolitie omwille van het 'loven en bieden' van staten die de vluchtelingen ontvlucht waren. De groep voelde zich bedot door de minister van Buitenlandse Zaken die hen -sinds 1969 onterecht- 'voorgehouden had dat de UNHCR verantwoordelijk was voor de erkenning van vluchtelingen in België'. Een 'advies' van de ministeries zou volgens hen een order geweest zijn. De 'vreemdelingen solidariteitsactie' wilde dat de RCV zou verdwijnen.<sup>71</sup> Verschillende advocaten uitten hun verbazing bij het Ministerie van Justitie dat de RCV reeds beslissingen nam zonder de advocaat/asielzoeker te horen. Een ambtenaar van Buitenlandse Zaken vreesde dat er wrijvingen zouden komen tussen de UNHCR en behartigers van vluchtelingenbelangen enerzijds en de Belgische overheid anderzijds.<sup>72</sup>

#### **4. Belgische asielinstellingen na de vreemdelingenwet van 1980**

De Belgische erkenningsprocedure stond al verschillende jaren onder druk, maar dat zou toenemen na 1980. Immers in de vreemdelingenwet van 1980 werd nadruk gelegd op het recht op beroep, ook voor vreemdelingen. De beschermingsbeslissingen van de UNHCR waren echter niet vatbaar voor beroep waardoor ze dus niet voldeden aan de basisprincipes van de rechtstaat. Bovendien was het ontbreken van beroep tegenstrijdig met de eigen aanbevelingen van de UNHCR ten aanzien van andere landen.<sup>73</sup> Hoewel er reeds sinds begin 1979 weldegelijk pogingen waren ondernomen om toch een volwaardig beroep te installeren ten aanzien van beschermingsbeslissingen van de UNHCR, liep tot op niets uit. <sup>74</sup>Onder het motto *practice what you preach* was het niet houdbaar dat UNHCR haar eigen beslissingen niet betwist konden worden. Hier hadden verschillende NGO's al jaren kritiek op. Daarenboven blijkt uit de wetsvoorbereiding van de vreemdelingenwet uit 1980 dat de commissie voor de Justitie van de senaat oordeelde dat de bevoegdheidsdelegatie aan de UNHCR 'afhankelijk moest worden gesteld van de waarborgen die het Belgisch recht verleende inzake verdediging, motivering, en beroep'. Verschillende rechters klaagden aan dat de toenmalige procedure niet wettig was gezien UNHCR haar beslissingen niet motiveerde (wat de vreemdelingenwet van 1980 wel voorschreef), waardoor bijvoorbeeld bevelen om het grondgebied te verlaten ook onwettig waren beoordeeld.<sup>75</sup>

Hoewel de vreemdelingenwet van 1980 geen rechtstreekse institutionele veranderingen inzake de beschermingsbeslissing met zich meebracht, diende ze wel als katalysator in de neergang van de

---

UNHCR als beschermingsautoriteit. Bovendien was UNHCR zelf reeds sinds 1982 vragende partij om ontlast te worden van de erkenningsbevoegdheid omwille van logistieke redenen. Terwijl er toen ze in de jaren '50 aan haar taak begon slechts rond de 500 asielaanvragen per jaar waren, was dit aantal gestegen tot meer dan 2500 tegen het begin van de jaren '80 (zie ). UNHCR had niet de middelen om het benodigde personeel aan te werven om deze aanvragen adequaat te behandelen. De behandeling zou ook meer tijd vragen gezien er volgens het ministerie van Justitie steeds meer onterechte asielaanvragen, omwille van economische motieven waren. In 1985 zou er slechts een erkenningspercentage van 30% geweest zijn.<sup>76</sup> Dit alles uitte zich in grote achterstanden (3500 dossiers in januari 1986) en een doorlooptijd van asielaanvragen die soms enkele jaren bedroeg.<sup>77</sup> Bovendien ondervond UNHCR zelf de gevolgen van het erkennen van vluchtelingen op haar andere taken. Zo zou het erkennen van vluchtelingen van bepaalde landen van herkomst problemen kunnen geven in diezelfde landen van herkomst inzake de toegang die UNHCR kreeg om ter plaatse humanitaire hulp te mogen voorzien.<sup>78</sup> Tenslotte had de UNHCR het moeilijk met beide posities van waakhond en beslisser in te nemen. Ze wilde zich liever focussen op haar waakhond functie en andere bevoegdheden inzake hulpverlening ter plaatse en de behartiging van vluchtelingenbelangen. Dat de status quo niet langer volgehouden kon worden, daar waren alle betrokken actoren het er al lang over eens. Het zou echter nog tot 1988 duren alvorens uiteindelijk een nieuwe nationale onafhankelijke erkenningsinstantie zou ingericht worden binnen het ministerie van Justitie (later het ministerie van Binnenlandse Zaken), namelijk het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen.<sup>79</sup>

## 5. Conclusie

De erkenningsbevoegdheid van vluchtelingen heeft een bewogen parcours afgelegd tussen 1952 en 1988. Door in de jaren '50 de erkenningsbevoegdheid te delegeren aan de UNHCR dachten de Belgische autoriteiten een *trade-off* tussen vluchtelingenbescherming enerzijds en nationale belangen anderzijds te kunnen omzeilen. Het betrekken van de UNHCR in haar erkenningsprocedure was tevens een veruiterlijking van de Belgische wens voor een internationaal vluchtelingenregime en globale oplossingen. Door de veranderende profielen van asielzoekers (gerelateerd aan de landen van herkomst) en intern-politieke veranderingen in België zelf kwam de feilbaarheid van de regeling steeds meer naar boven. Zowel de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken als de UNHCR kwamen tot het inzicht dat het erkennen van vluchtelingen nooit politiek neutraal zou kunnen zijn. Vluchtelingenbescherming kon altijd als een onvriendelijke daad beschouwd worden door de autoriteiten van de landen van herkomst, ongeacht of deze verleend werd door Belgische autoriteiten dan wel door de UNHCR. Voor 1969 probeerden de Belgische autoriteiten het erkenningsbeleid te beïnvloeden in diplomatiek gevoelige cases door te stellen dat ze niet onder het toepassingsgebied van het vluchtelingenverdrag vielen. Vanaf 1969 lijkt een informeel orgaan, de Raadgevende Commissie voor Vluchtelingenproblemen, als dekmantel te hebben gefungeerd voor de Belgische autoriteiten om een invloed te kunnen uitoefenen op het beschermingsbeleid zonder een expliciete verantwoordelijkheid op te nemen. De mate waarin er in het erkenningsbeleid van UNHCR rekening werd gehouden met wat als Belgische belangen werden beschouwd is alsnog onduidelijk. Evenwel waren er vooral andere redenen waarom UNHCR niet als erkenningsautoriteit kon blijven waardoor de erkenningsprocedure herdacht diende te worden. Overwegingen eigen aan UNHCR als gevestigde internationale organisatie speelden een rol. In België werd de caseload alsmat groter waardoor de achterstanden zich steeds meer opstapelden, gezien de beperkte middelen die de Belgische staat wilde investeren in de asielinstantie bemand door de UNHCR. Vooral het ontbreken van rechtsbescherming van asielzoekers, die hiermee uitgesloten werden van

het rechtstatelijke functionering van de overheid, was niet meer van de tijd. De vreemdelingenwet van 1980 had een duidelijk signaal gegeven dat er principiële grenzen waren aan de statelijke almacht over vreemdelingen. Ook een asielinstantie kon hier niet meer van onderuit, een hekel punt waar de UNHCR als globale asielinstantie mee in de knel zat. Tegen het midden van de jaren '80 was geen enkele van de oorspronkelijke redenen voor de delegatie van de erkenningsbevoegdheid naar de UNHCR nog van toepassing. Hoewel er al sinds het begin van de jaren '70 gepoogd werd om een nationale regeling uit te werken, leken de Belgische ministeries de erkenningsbevoegdheid zowel om politieke als om financiële redenen als een vergiftigd geschenk te beschouwen. Het zou dan ook nog tot 1988 duren alvorens de erkenningsbevoegdheid uiteindelijk zou ondergebracht worden bij de Belgische autoriteiten.

## Notes

1 De toonaangevende auteurs zijn Marc Bossuyt, Jean-Yves Carlier, Luc Denys, Ellen Desmet, Marie-Claire Foblets, Katrijn Maryns, Sylvie Sarolea, Robin Vandevordt, Dirk Vanheule, Ruben Wissing.

2 Enkele werken die wel deze invalshoek volgen: F. CAESTECKER, *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*, Brussels, VUBPress, 1992; F. CAESTECKER en D. VANHEULE, *Een geïnstitutionaliseerd vluchtelingenbeleid in volle beweging (1944-2010)*, in *Belgisch Tijdschrift Nieuwste Geschiedenis*, t. XL, n<sup>o</sup> 3, p. 449-88.

3 Dit artikel is onderdeel van *PROTECT The Right to International Protection: A Pendulum between Globalization and Nativization?* ([www.protect-project.eu](http://www.protect-project.eu)), een onderzoeks- en innovatieproject dat gefinancierd wordt door het kaderprogramma Horizon 2020 van de Europese Unie. Het project wordt gecoördineerd door de Universiteit van Bergen (subsidieovereenkomst nr. 870761). Dit artikel geeft enkel de visie van de auteurs weer, en het Europees Uitvoerend Agentschap Onderzoek is niet verantwoordelijk voor het gebruik van informatie die het bevat.

4 F. CAESTECKER, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, Oxford/New York, Berghahn Books, 2000, p. 227-228, J. DE BOCK, *De Vreemdelingenwet van 28 maart 1952: "l'étranger doit être parfait"*, in *Belgisch tijdschrift voor nieuwste geschiedenis*, t. 38, 2008, n<sup>o</sup> 1-2, p. 159-200; P. VAN ZEELAND, A. E. JANSSEN, J. DUVIEUSART et al., *Wetsontwerp houdende Goedkeuring van Het Internationaal Verdrag Betreffende de Status van Vluchtelingen En van de Bijlagen, Ondertekend Te Genève, Op 28 Juli 1951, 1952*, Belgische Senaat, p. 10.

5 F. CAESTECKER, *Vluchtelingenbeleid in de...*, op cit., p. 96-97; Meer informatie over de onderhandelingen inzake de vluchtelingendefinitie in het vluchtelingenverdrag, zie I. GLYNN, *The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention*, in *Journal of Refugee Studies*, t. 25, 2012, n<sup>o</sup> 1, p. 134-48. <https://doi.org/10.1093/jrs/fer054>; en G. BEN-NUN, *The British -Jewish Roots of Non-Refoulement and Its True Meaning for the Drafters of the 1951 Refugee Convention*, in *Journal of Refugee Studies*, t. 28, 2015 n<sup>o</sup> 1, p. 93-117. <https://doi.org/10.1093/jrs/feu021>.

6 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp houdende de goedkeuring van het protocol betreffende de status van vluchtelingen, opgemaakt te New York op 31 januari 1967*, 1 december 1968.

7 G. BEN-NUN, *The British-Jewish Roots...*, *op cit.*, p. 98-99; F. CAESTECKER, *Vluchtelingenbeleid in de...*, *op cit.*, p. 95; Rijksarchief Brussel, L. CAEYMEX, *Lettre à Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, à l'attention de M Le Directeur Général Ff. de La Chancellerie et du Contentieux*, 12 mei 1969, Derde storting DVZ nr. ; Rijksarchief Brussel, J. TERLIN, *Lettre à Pierre Wigny*, 4 december 1967, Derde storting DVZ, n°469; T. EINARSEN, *Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol*, in *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, red. A. ZIMMERMAN, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 49-68 <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199542512.001.000>.

8 G. BEN-NUN, *The Expansion of International Space: UNHCR's Establishment of Its Executive Committee ("ExCom")*, in *Refugee Survey Quarterly*, t. 36, 2017, n° 3, p. 1-19. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx007>.

9 De eerste versie van de vreemdelingenwet 1952 bleef hierin zeer beperkt. Oorspronkelijk was de enige voorwaarde dat de asielaanvraag moest ingediend worden binnen de maand na binnenkomst. P. STRUYVE, *Wetsontwerp Op de Vreemdelingenpolitie*, Kamer van der Volksvertegenwoordigers, 26 maart 1952, p. 2. Gezien de focus van dit artikel wordt de asielprocedure zelf niet in de diepte overlopen (zie hiervoor: J. CELS en G. LOESCHER, *The Refugee Determination Procedure in Belgium and the Role of the United Nations High Commission for Refugees*, in *Refugees in the Age of Total War*, red. A. BRAMWELL, 324-51. London/Boston, Unwin Hyman, 1988.

10 Rijksarchief Brussel, *Brief voor Buitenlandse Zaken van Staatsveiligheid*, 15 juni 1964, Derde storting DVZ, n°226.

11 Het eerste wetsontwerp was afkomstig van liberaal Albert Lilar, die opnieuw minister van Justitie zou worden op 23 april 1954.

12 V. DUJARDIN en M. DUMOULIN, *Paul van Zeeland (1893-1973)*, Bruxelles, Racine, 1997, p. 109-111.

13 Belgisch staatsblad, *Koninklijk Besluit 22 februari 1954*, 18 april 1954.

14 Deze benadrukking werd toegevoegd op aanbevelen van de Raad van State om zo een 'tweevoudigheid' inzake bevoegdheden te vermijden. E. DE LA VALLÉE POUSSIN en P. STRUYVE, *Verslag van de Commissie van Buitenlandse Zaken Belast Met Het Onderzoek Van Het Wetsontwerp Houdende Goedkeuring van Het Internationaal Verdrag Betreffende de Status van Vluchtelingen En van de Bijlagen, Ondertekend Op 28 Juli 1951 Te Genève*, 1953, Belgische Senaat, p. 3.

15 Het betreft vluchtelingen die erkend worden volgens het vluchtelingenverdrag van Genève.

16 E. DE LA VALLÉE POUSSIN en P. STRUYVE, *op cit.*, p. 3; P. VAN ZEELAND, A. E. JANSSEN, J. DUVIEUSART et al., *op cit.*, p. 10; ROBYNS (in naam van de Commissie voor de Justitie), *Wetsontwerp Op de Vreemdelingenpolitie*, 1952, Kamer van Volksvertegenwoordigers, p. 5.

17 In Nederland erkende UNHCR in de praktijk ook het merendeel van de vluchtelingen tot midden jaren '70. Dit deed ze, in tegenstelling tot België, niet op basis van een wettelijk mandaat maar op basis van een *gentleman's agreement* tussen UNHCR, het ministerie van Justitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit betekende dat UNHCR eerder fungeerde als 'schaduw

asielinstantie' waarbij vluchtelingen niet erkend werden op basis van het vluchtelingenverdrag maar op basis van een soort *de facto* vluchtelingenstatuut. De erkenning bestond uit een combinatie van een verblijfsvergunning verleend door het ministerie van justitie en een 'mandaatverklaring' van de UNHCR. Nationaal Archief Nederland, Ministerie van Justitie, *Beschikkingen Inzake de "Toelating Als Vluchteling" in Het Systeem van de Nieuwe Vreemdelingenwet*, 31 mei 1967, IND 1956-1985 nr. 1443; Meer info over het Nederlandse erkenningsstelsel zie: J. W. TEN DOESSCHATE, *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*, Hilversum, Uitgeverij Verloren, 1993 en J. A. HOEKSMAN, *Tussen vrees en vervolging. Een inleiding in het vluchtelingenrecht*, Assen, Van Gorcum, 1982.

18 Rijksarchief Brussel, *Rôle de La Délégation Du Haut-Commissariat Des Nations Unie En Belgique*, n. d., Derde storting DVZ, n°215.

19 G. BEN-NUN, *The expansion of...*, *op cit.*, p. 1-19.

20 F. CAESTECKER en E. ECKER, *Belgium Championing the International Refugee Regime, 1952-1988. The Struggle for Defending National Interests in Refugee Status Determination*, in *Administrer l'asile 1960-1980*, red. A. ANGOUSTURES en K. DZOVINAR, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, in press.

21 G. BEN-NUN, *The expansion of...*, *op cit.*, p. 1-19; F. CAESTECKER, *Vluchtelingenbeleid in de ...*, *op cit.*, p. 78-79.

22 Archief Binnenlandse Zaken, Caeymaex, *Note au sujet du projet de loi sur la police des étrangers amendé par monsieur le commissaire Ronse*, 12 juli 1950, 3-228.

23 Rijksarchief Brussel, P. DE CROY, *Brief aan R. de Foy*, 9 juni 1952, Derde storting DVZ, n°967.

24 Rijksarchief Brussel, R. DE FOY, *Brief aan Prince de Croy*, 17 juni 1952, Derde storting DVZ, n°967.

25 Rijksarchief Brussel, S.W., 26 februari 1953, Derde storting DVZ, n°967.

26 F. CAESTECKER, *Vluchtelingenbeleid in de...*, *op cit.*, p. 95-96.

27 F. CAESTECKER en E. ECKER, *op. cit.* (in press).

28 Archief Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, *Brief aan vreemdelingenpolitie*, 24 juni 1960, 3-589; Archief UNHCR Genève, P. WEIS, *Brief aan de vertegenwoordiging voor UNHCR in België*, 23 augustus 1960.

29 Archief UNHCR Genève, P. Weis, *Brief aan de Hoge Commissaris*, 31 oktober 1961.

30 Buitenlandse Zaken, *Brief aan de vreemdelingenpolitie*, *op. cit.*

31 F. CAESTECKER en E. ECKER, *op. cit.*, (in press).

32 F. CAESTECKER en E. ECKER, *op. cit.*, (in press).

33 F. CAESTECKER en E. ECKER, *op. cit.*, (in press); F. CAESTECKER, *Vluchtelingenbeleid in de...*, *op*



cit., p. 95-97; I. JACKSON, *The Refugee Concept in Group Situations*, Den Haag/Londen/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, p. 150-167.

34 A. VAN ACKER, *Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 28 Maart 1952 op de vreemdelingenpolitie*, Belgische senaat, 12 december 1963, p. 1-4; Archief UNHCR, J. DUQUÉ, *Brief aan UNHCR Legal Division*, 7 juli 1961.

35 Archief UNHCR België, *maandrapport september 1967*; Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp houdende de goedkeuring van het protocol betreffende de status van vluchtelingen, opgemaakt te New York op 31 januari 1967, Memorie van toelichting*, 1968.

36 Rijksarchief Brussel, LALOUX, *Senat - Questions et Réponses - 20 Novembre 1973 - Ministre de La Justice*, 20 november 1973, Derde storting DVZ, n°216.

37 Rijksarchief Brussel, L. CAEYMEX, *Brief aan Alfons Vranckx*, 12 mei 1969, Derde storting DVZ, n°469.

38 In de toenmalige politiek werd er slechts gering belang gehecht aan het publiekelijk rapporteren van deze gegevens: *Il n'est pas d'usage de transmettre à des tiers qu'il s'agisse d'organisme privés ou publics, les statistiques de réfugiés mentionnant leurs pays d'origine et ceci dans le but d'éviter toute protestation de la part des autorités des pays concernés*. Bovendien werd er in de statistieken niet altijd onderscheid gemaakt tussen spontane asielaanvragen en vluchtelingen die zich in België vestigden in het kader van hervestigingsprogramma. Archief Buitenlandse Zaken, Desy aan Tindemans, 29 augustus 1983, 19.148.1; UNHCR, *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999*, Geneve, 2001.

39 F. CAESTECKER, *Vluchtelingenbeleid in de...*, op cit., p. 95-99.

40 Rijksarchief Brussel, L. CAEYMEX, *Note Pour Madame Laloux, Administrateur Adjoint*, 6 mei 1969, derde storting DVZ, n°469.

41 Rijksarchief Brussel, C. DE WAERSEGGER, *Brief aan Alfons Vranckx*, 8 mei 1969, Derde storting DVZ, n°469.

42 *Ibid.*

43 Rijksarchief Brussel, L. CAEYMEX, *Brief aan Alfons...*, op cit.

44 Rijksarchief Brussel, Justitie, UNHCR, en Buitenlandse Zaken, *Commission d'éligibilité en matière de Réfugiés : réunion du 1.7.1969 à 15h*, 1969, Derde storting DVZ nr. 469.

45 Voor Gilbert Jaeger zie zijn archieffonds bij UNHCR : <https://www.unhcr.org/research/archives/442d36b55/international-standard-archival-description-fonds-unhcr-79-papers-gilbert.html>, toegang 23.9.2022.

46 Justitie, Buitenlandse Zaken, en UNHCR, op. cit. Op de vergadering van 1 juli 1969 stelde Buitenlandse Zaken dat de Minister officieel toestemming zou vragen aan Terlin voor de bovenvermelde procedure en dat deze overeenkomst in het Belgisch Staatsblad zou verschijnen. Deze brief werd slechts verstuurd naar Terlin op 10/12/1969, maar van een publicatie in het Belgisch Staatsblad was geen sprake meer. Rijksarchief Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief aan Jacques Terlin*, 10 december 1969, Derde storting DVZ nr. 469.

47 Rijksarchief Brussel, J. TERLIN, *Brief aan Pierre Harmel*, 13 januari 1970, Derde storting DVZ nr. 469.

48 Rijksarchief Brussel, J. TERLIN, *Brief aan Pierre Harmel*, 13 januari 1970, Derde storting DVZ, n°469.

49 Rijksarchief Brussel, S. AGA KHAN, *Brief aan Pierre Harmel*, 18 juli 1972, Derde storting DVZ, n°215; Rijksarchief Brussel, L. CAEYMEX, *Départ de l'actuel délégué en Belgique du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, 21 mei 1973, Derde storting DVZ, n°215.

50 Archief Buitenlandse Zaken, R. VAN ELSLANDE, *Brief aan Herman Vanderpoorten*, 5 april 1973, Map n° 617 'statuut vluchtelingen'; Archief UNHCR Genève, COLMAR, *Brief aan de Hoge Commissaris*, 10 januari 1973, 13-1-3-133.

51 Rijksarchief Brussel, L. CAEYMEX, *Départ de l'actuel délégué...*, *op cit.*

52 Archief Buitenlandse Zaken, H. VANDERPOORTEN, *Brief aan Renaat Van Elslande*, 4 juni 1973, Map n°617 'statuut vluchtelingen'.

53 *Ibid.*; L. CAEYMAEX, *Départ de l'actuel délégué...*, *op. cit.*

54 Archief Buitenlandse Zaken, R. FOURDIN, *Note pour Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères*, 26 juli 1973, Map n° 617 'statuut vluchtelingen'.

55 Archief Buitenlandse Zaken, R. FOURDIN, *Note pour Monsieur le Ministre*, 28 november 1973, Map n° 617 'statuut vluchtelingen'.

56 Vanaf dan waren de Belgische UNHCR vertegenwoordigers altijd UNHCR diplomaten van niet Belgische nationaliteit. Wright werd uiteindelijk opgevolgd door Frank E. Krenz (1.7.1976-1980), waarna Fiorella Badiani (1981-1985) volgde. De laatste vertegenwoordiger waarbij de UNHCR de beschermingsbevoegdheid uitoefende was Michel Moussalli (1986-1990). F. CAESTECKER, E. ECKER, *op. cit.* (in press)

57 Archief Buitenlandse Zaken, A. XHROUET, *Brief Renaat Van Elslande*, 23 december 1974, Map n°617 'statuut vluchtelingen'.

58 Rijksarchief Brussel, *Note pour Monsieur le Ministre : Lettre de Monsieur le Ministre Harmel à Monsieur le Ministre Vranckx*, 21 mei 1973, Derde storting DVZ, n° 215.

59 Rijksarchief Brussel, S. WRIGHT, *Brief aan Herman Vanderpoorten*, 1 augustus 1974, Derde storting DVZ, n° 470.

60 De nationaliteit(en) van desbetreffende personen werden niet vermeld in de correspondentie.

61 Rijksarchief Brussel, *Note pour Monsieur le Ministre à l'attention de Mr Holsters, Chef de Cabinet*, 5 september 1974, Derde storting DVZ nr. 470; Rijksarchief Brussel, H. VANDERPOORTEN, *Brief aan Renaat Van Elslande*, 10 December 1974, Derde storting DVZ, n°470; Rijksarchief Brussel, S. WRIGHT, *Brief aan Ministerie van Justitie*, 28 augustus 1974, Derde storting DVZ, n°470.

62 Rijksarchief Brussel, 2<sup>e</sup> Direction Bureau R, september 1974, Derde storting DVZ, n°470.

63 Rijksarchief Brussel, *Procès-Verbal de La Réunion de La Commission consultative d'éligibilité qui s'est tenue le 26 mai 1976*, 9 juni 1976, Derde storting DVZ, n°471.

64 Rijksarchief Brussel, S. W., *Note pour Monsieur le Ministre*, 2 februari 1970 Derde storting DVZ, n°469; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *op. cit.*

65 R. FOURDIN, *Note pour Monsieur le Ministre*, *op. cit.*

66 Rijksarchief Brussel, S. WRIGHT, *Brief aan R. Fourdin*, 17 mei 1974, Derde storting DVZ, n°470.

67 Het recentste verslag van de RCV dat we hebben kunnen inkijken dateert van 26 mei 1976. Katelijne Declerck, die werkzaam was bij UNHCR België vanaf 1982 meldt dat de RCV zeker nog actief was in de jaren 80. <sup>Interview Katelijne Declerck, 3 juni 2021, Beersel</sup>. Voor Katelijne Declerck zie Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht 2021 (1): 109-13. Het onderzoek in verband met de impact van de RCV is nog lopend.

68 Cels en Loescher verwijzen specifiek naar een bijeenkomst van de *Ligue belge pour la Defense des Droits d'homme* in maart 1980 waar Krenz (niet duidelijk of dit de voormalig vertegenwoordiger voor de UNHCR in België tussen 1976 en 1980 was, of een naamgenoot) dit stelde.

69 *Ibid.*

70 Het betrof een koepelorganisatie van de socialistische en christelijke vakbond, samen met het brede pluralistische middenveld. A. REA, *Politique d'immigration état, citoyenneté et mouvement social*, Niet gepubliceerd doctoraat, Bruxelles, Université Libre Bruxelles, 2000.

71 Archief Buitenlandse Zaken, Vreemdelingen solidariteitsactie, *Dossier Nr° 3 van Regering Tot Administratie Beloften En Werkelijkheid*, Vermoedelijk 1973, Map n°617 'statuut vluchtelingen'.

72 R. FOURDIN, *Note pour Monsieur le Ministre*, *op. cit.*

73 CGVS, *Eerste Jaarverslag van de Commissaris-Generaal Voor de Vluchtelingen En de Staatlozen- Werkingsjaar 1988*, 1989, p. 7; <sup>Interview Marc Bossuyt</sup> <sup>6 september 2022, Edegem.</sup>

74 Rijksarchief Brussel, 3e direction bureau R (ministerie Jusitie), Brief aan Henry Simonet, *Note Pour Monsieur Le Ministre*, 25 januari 1980, Derde storting DVZ, n°215. Rijksarchief Brussel, *Note pour Monsieur le Ministre en vue de sa rencontre avec M. Paul Hartling, Haut-Commissaire pour les Réfugiés le 13 Février Prochain*, 12 februari 1979, Derde storting DVZ, n°215.

75 J. CELS, G. LOESCHER, *op cit.* p. 342.

76 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp Waarbij, Voor Wat Bepaaldelijk de Vluchtelingen Betreft, Wijzigingen Worden Aangebracht in de Wet van 15 December 1980 Betreffende de Toegang Tot Het Grondgebied, Het Verblijf, de Vestiging En de Verwijdering van Vreemdelingen. Memorie van toelichting 689/1*, 1 december 1987, geraadpleegd op 16 mei 2022, van <<https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2041/K20411052/K20411052.pdf>>; Rijksarchief Brussel, Kabinet eerste minister, *Nota Voor de Ministerraad: Problemen van de Politieke*

*Vluchtelingen - Wijziging van de Wetgeving*, 6 februari 1986, Derde storting DVZ nr. 3951; UNHCR, *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999*, 2001, Geneva; Rijksarchief Brussel, Werkgroep kandidaat politieke vluchtelingen, *Verslag En Voorstellen Aan de Ministerraad*, 17 januari 1986, Derde storting DVZ, n°3951.

77 Rijksarchief Brussel, F. AERTS, *Brief aan Martens Wilfried*, 30 augustus 1985, Derde storting DVZ, n° 3951; Werkgroep kandidaat politieke vluchtelingen, *op. cit.*

78 G. LOESCHER, *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

79 CGVS, *op cit.*, p. 1.

PDF généré automatiquement le 2024-07-22 14:57:10

Url de l'article : <https://popups.uliege.be/1370-2262/index.php?id=1674>