Vallen oorlogsvluchtelingen onder de Conventie van Genève? De strijd om de bescherming van (ex-)Joegoslaven in België in de eerste helft van de jaren 1990

Eva Ecker & Frank Caestecker

Eva Ecker : Eva Ecker behaalde een bachelor in sociaal werk en een master in bestuurskunde en publiek management. Daarna werkte ze als onderzoekster aan UGent op een EU project H2020 dat de institutionele architectuur van het Europese asielbeleid reconstrueerde. Ze werkt momenteel voor de stad Gent.

Frank Caestecker : Frank Caestecker is doctor in de geschiedenis en is als hoofddocent verbonden aan de vakgroep economie van de UGent. Hij publiceerde ondermeer *Belgian Alien Policy, 1840-1940* en *Refugees from nazi Germany and the Liberal European states, 1933-1939*.

DOI: 10.25518/1370-2262.1911

Résumé :

De Conventie van Genève is een instrument, weliswaar ontoereikend ook om oorlogsvluchtelingen bescherming te bieden. De neergang van de communistische wereld ging in het multi-etnische Joegoslavië gepaard met een burgeroorlog. Niet alleen deze oorlog, maar vooral etnische zuiveringen in naam van de nieuwe natie-staten zorgden voor meer dan een miljoen mensen op de vlucht. UNHCR stelde voor hen collectief tijdelijk te beschermen. België die het internationaal vluchtelingenregime onderschreef had toen net de erkenning van vluchtelingen in eigen handen genomen. De jonge asielinstellingen moesten zich nog bewijzen, terwijl Dienst Vreemdelingenzaken, zeker nadat Louis Tobback vanaf 1992 haar koers uitstippelde resoluut inzette op het vermijden van elk asielmisbruik. Een politieke discussie ontbrandde zich of oorlogsvluchtelingen überhaupt wel vielen onder de bescherming van de Conventie. Zo nee, maakten oorlogsvluchtelingen dan misbruik van de asielprocedure of kon hen tijdelijke bescherming verleend worden? Commissaris Generaal voor de Vluchtelingen, Marc Bossuyt vocht voor zijn jonge instelling, maar ook voor de relevantie van de Conventie van Genève en voor alle oorlogsvluchtelingen. Zijn capaciteitsprobleem maakten het tot een moeizame spreidstand. Eind 1992 kregen ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen in België, als laatste in West-Europa, tijdelijke bescherming. Slechts in 1995 kon (of wilde) Bossuyt hen de bescherming van de Conventie verlenen.

FR. La Convention de Genève est un instrument, quoique insuffisant, qui assure la protection aussi des réfugiés de guerre. Dans la Yougoslavie multiethnique le déclin du monde communiste s'est vu accompagné d'une guerre civile. Non seulement cette guerre, mais surtout le nettoyage ethnique au nom des nouveaux États-nations a provoqué la fuite de plus d’un million de personnes. Le UNHCR a proposé de protéger tous les réfugiés de guerre temporairement. La Belgique, qui soutenait le régime international des réfugiés, venait de prendre en mains la reconnaissance des réfugiés. Les nouvelles institutions d'asile devaient encore faire leurs preuves, tandis que l'Office des étrangers, surtout après que Louis Tobback ait à partir de 1992 tracé sa voie, s'était résolument engagé à éviter tout abus en matière d'asile. Un débat politique éclata même sur la question de savoir si les réfugiés de guerre étaient couverts par la protection de la Convention. Dans la négative, les réfugiés de guerre abusaient-ils de la procédure d’asile

ou pouvaient-ils bénéficier d’une protection temporaire ? Le Commissaire Général aux réfugiés, Marc Bossuyt s'est battu pour sa jeune institution, mais aussi pour la pertinence de la Convention de Genève et pour tous les réfugiés de guerre. Son problème de capacité rendait l’exercice très difficile. Fin 1992, les réfugiés de guerre ex-yougoslaves en Belgique ont bénéficié d'une protection temporaire. La Belgique était le dernier pays en Europe occidentale à l'introduire. Ce n'est qu'en 1995 que Bossuyt fut disposé (ou a pu) leur accorder la protection de la Convention.

Mots-clés : Joegoslavië, Oorlog, Vluchtelingen, Conventie van Genève, Tijdelijke bescherming, Yougoslavie, Guerre, Réfugiés, Convention de Genève, Belgique, Protection temporaire

Abstract :

The Convention of Geneva is an instrument, albeit inadequate to offer protection also to war refugees. The demise of the communist bloc in multi-ethnic Yugoslavia went along with a civil war. Not only that war, but most importantly the ethnic cleansing in name of the new nation-states caused more than a million people to flee. UNHCR proposed to protect all these refugees temporarily. Belgium which underwrote the international refugee regime had just taken the recognition of refugees in its own hands. The young asylum institutions had still to prove themselves, while the immigration office, after Louis Tobback from 1992 onward decided about its course, clamped down resolutely on any abuse of asylum. A political discussion ensued whether war refugees could be protected by the Convention of Geneva. If not, did war refugee abuse the asylum procedure or could they be granted temporary protection? The CEO of the administrative asylum institution, Marc Bossuyt struggled for his young institution, but at the same time for the relevance of the Convention of Geneva and for all war refugees. His capacity problem made it difficult to reconcile these different interests. At the end of 1992 ex-Yugoslavian war refugees in Belgium, as last of all Western European countries, fell under temporary protection. Only in 1995 could (or wanted?) Bossuyt grant them the protection of the Convention.

Keywords : Yugoslavia War, Refugees, Convention of Geneva, Belgium, Temporary protection

Introductie

Vanaf 1990 startte er een woelig conflict rond het uiteenvallen van Joegoslavië. De multi-etnische staat werd door het door Milošević gecontroleerde Joegoslavische Volksleger in de richting van een Servisch domineerde staat gedwongen. In de vroege zomer van 1990 was Slovenië de eerste van de voormalig Joegoslavische deelstaten die zich onafhankelijk verklaarde. Daarna wilde Kroatië zich afscheiden wat leidde tot een gewelddadig conflict met het Joegoslavische Volksleger, waarbij er ongeveer 8.000 mensen vluchtten, veelal richting Duitsland en Oostenrijk. In december 1991 slaagde Kroatië erin zich af te scheiden. De erkenning van Slovenië en Kroatië door de EU-lidstaten volgde op 15 januari 1992 en vervolgens werd ook Bosnië-Herzegovina erkend door de EU op 6 april 1992. Toen begon echter het gewelddadigste conflict, namelijk tussen Bosnië-Herzegovina en Servië. De Bosniërs kregen het hard te verduren door Servische en later ook Kroatische troepen die meer territorium wilden veroveren voor hun nieuwe natiestaten en die hierbij overgingen tot het etnisch zuiveren van het veroverde territorium.[1] Vele Bosniërs konden geen toevlucht vinden in de nieuwe natiestaten opgericht op de ruïnes van Joegoslavië en trokken richting West-Europa. Ongeveer 1,3 miljoen personen ontvluchtten Bosnië-Herzegovina en trokken naar het buitenland,

terwijl er nog eens een miljoen ontheemd was binnen de grenzen van Bosnië-Herzegovina.[2] Een formeel einde aan de Joegoslavische burgeroorlog kwam er slechts in December 1995 met het verdrag van Dayton. Toch bleven er nog veel jaren nadien politieke spanningen en instabiliteit in voormalig Joegoslavië.

De vlucht naar West-Europa voor bescherming tegen het oorlogsgeweld botste aanvankelijk op weinig hindernissen. Joegoslaven waren immers vrijgesteld van de visa-verplichting. Joegoslavië, het buitenbeentje in het Oostblok, had in de jaren zestig bilaterale verdragen gesloten met de staten in West-Europa waardoor haar burgers er drie maanden visavrij konden verblijven.[3] België en andere West-Europese staten erkenden de nieuwe staten die ontstonden uit het verscheurde Joegoslavië, maar legden ze ook de visa-verplichting op. Enkel Italië heette de nieuwe staten welkom in de statengemeenschap zonder haar burgers het onvoorwaardelijk legaal inreizen dat ze voordien genoten als Joegoslaven te ontzeggen.[4] Dit restrictiever toelatingsbeleid was des te nijpend daar de nieuwe staten, en in het bijzonder Bosnië-Herzegovina nog in een oorlog verwikkeld zaten over de grenzen van hun territorium. De ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen vervoegden bovendien een massale uittocht uit Oost-Europa. Na de val van de Berlijnse muur (1989) was de mobiliteit uit het Oostblok niet langer aan banden gelegd en steeds meer Oost-Europeanen, met diverse motieven, maakten van deze nieuwe vrijheid gebruik. Velen van hen deden beroep op de asielvoorzieningen om hun verblijf in West-Europa te legaliseren. De West-Europese asielinstellingen werden daardoor geconfronteerd met een sterke aangroei van het aantal asielaanvragen. Vanaf 1990 maakten oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië hier een belangrijk deel van uit en hun komst stelde het vluchtelingenbeleid voor moeilijke uitdagingen.

De West-Europese naoorlogse asielinstellingen kreunden onder de druk van het sterk stijgende aantal asielverzoeken, waarbij ze voor het eerst geconfronteerd werden met heel wat oorlogsvluchtelingen. UNHCR deed een voorstel in de zomer van 1991 voor een tijdelijk beschermingsstatuut op maat van de oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië dat de asielinstellingen zou ontlasten. Mensen die een oorlog ontvluchten vallen niet per se onder de definitie van vluchteling die de Verdragstaten in 1951 met de Conventie van Genève hadden aanvaard, namelijk een persoon die omwille van een gegronde vrees voor vervolging omwille van ras, nationaliteit, geloofsovertuiging of politieke overtuiging, het behoren tot een sociale groep zijn of haar land had verlaten. Enkel indien het oorlogsgeweld deze oorlogsvluchtelingen viseerde op basis van één van deze vijf vervolgingsgronden konden deze mensen erkend worden als Conventievluchtelingen, maar als ze “enkel” het algemeen, niet discriminatoir geweld ontvluchtten kwamen ze niet in aanmerking voor bescherming op basis van de Conventie van Genève. Het UNHCR-voorstel om deze oorlogsvluchtelingen collectief tijdelijk te beschermen maakte dat de overbevraagde asielinstellingen de discussie over wie onder deze oorlogsvluchtelingen een Conventievluchteling was aan zich zouden kunnen laten voorbijgaan.

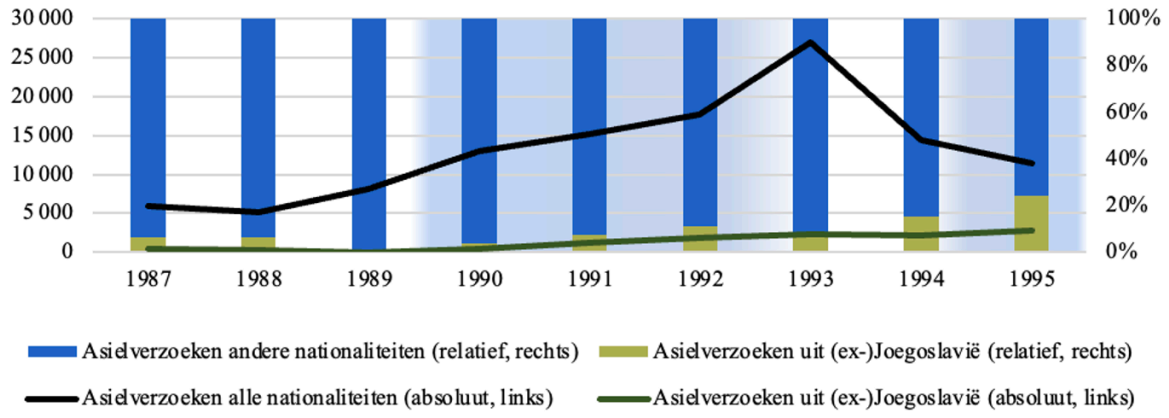
Een apart, slechts tijdelijk beschermingskanaal voor de oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië zou de staten ook ontslaan van de verplichtingen ten opzichte van asielzoekers en vluchtelingen zoals vastgelegd in de Conventie van Genève. Dit maakte dat de staten meer discretionair konden handelen. UNHCR hoopte dat de tijdelijkheid van de bescherming de staten tot een ruimhartiger toelatingsbeleid kon brengen, want eenmaal de oorlog beëindigd was kon de bescherming onmiddellijk opgeheven worden en de terugkeer snel afgedwongen worden. UNHCR stelde voor bij aankomst onmiddellijk enige verblijfszekerheid te bieden aan de vluchtelingen door ze een verblijfsvergunning voor een jaar uit te reiken. Ook pleitte ze ervoor de sociale rechten van tijdelijk beschermden sterker te doen aansluiten bij die van Conventievluchtelingen

dan bij die van asielzoekers. Asielzoekers hadden immers enkel recht op opvang en minimale gezondheidszorg, terwijl het recht op arbeid, onderwijs, brede gezondheidszorg en gezinshereniging die Conventievluchtelingen werd toegekend de asielzoeker veelal werd ontzegd. Enkel indien de oorlogsvluchtelingen het recht op opvang, arbeid en onderwijs genoten, alsook de integrale toegang tot de gezondheidszorg kregen zou het voor hen aantrekkelijk zijn om de asielprocedure te negeren en voor tijdelijke bescherming te kiezen. UNHCR bepleitte ook om de oorlogsvluchtelingen na een jaar het recht op gezinshereniging toe te kennen.[5]

De oproep van het UNHCR kreeg snel gehoor. In december 1991 voerden de West-Europese buurlanden van ex-Joegoslavië (Oostenrijk, Duitsland, Italië) maar ook Zwitserland een tijdelijk beschermingsstatuut in voor deze oorlogsvluchtelingen. Het antwoord op de suggestie van UNHCR was evenwel selectief, want de (verlengbare) verblijfsvergunning voor tijdelijk beschermden was altijd korter dan een jaar en hun sociale rechten werden ook ingeperkt, veelal analoog aan die van asielzoekers. De toegang tot het tijdelijk beschermingsstatuut werd afgeschermd, want oorlogsvluchtelingen uit Bosnië-Herzegovina moesten, zoals reeds vermeld tegen de zomer van 1992 een visum aanvragen vooraleer ze naar Oostenrijk, Duitsland, Zwitserland konden reizen. Ook naar Nederland reizen werd toen moeilijker en alhoewel dit land reeds sinds december 1991 een algemeen beschermingsstatuut voor niet-verwijderbare uitgeprocedeerde asielzoekers had, besloot de regering in juli 1992 toch nog een afzonderlijk statuut in te voeren voor Joegoslavische oorlogsvluchtelingen. België zat niet bij de koplopers die onmiddellijk gehoor gaven aan de oproep van het UNHCR. Pas vanaf augustus 1992 voorzag België, tegelijkertijd met Frankrijk, een vorm van tijdelijke bescherming voor Joegoslavische oorlogsvluchtelingen. Beide landen voerden toen ook een visaverplichting in.[6]

Dit artikel reconstrueert het beslissingsproces in België over de bescherming van ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen. De beslissing tot het invoeren van een visa-verplichting en het verlenen van visa, maar ook de Belgische input in het internationale beleid tot instellen van veilige zones in Bosnië-Herzegovina en de opvang van Bosnische vluchtelingen in Kroatië blijft buiten het bestek van dit artikel. Wij concentreren ons op het intern Belgische beslissingsproces België kende, net zoals andere West-Europese landen, een spectaculaire stijging van het aantal asielzoekers in deze periode. Zoals figuur 1 illustreert vervijfvoudigde het aantal asielzoekers in de periode 1989-1995. Asielzoekers uit ex-Joegoslavië maakten hiervan een groeiend aandeel van uit, maar de daling van het aantal asielzoekers vanaf 1994 was niet de daling van het aantal asielzoekers uit ex-Joegoslavië, maar wel vanuit andere Oost-Europese landen. Toch dekte de ongeveer tienduizend asielverzoeken ingediend tijdens de Joegoslavische burgeroorlog niet de volledige instroom van ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen, want vanaf 1993 konden deze oorlogsvluchtelingen vallen onder tijdelijke bescherming. Tegen 1995 werden zo een zesduizend personen tijdelijk beschermd. Dit artikel gaat na hoe deze beide beschermingsstatussen zich verhielden tot elkaar en in welke mate oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië uiteindelijk beschermd werden door de Conventie van Genève. Hierbij analyseren we de interactie tussen de verschillende instellingen binnen het asielbeleid om inzicht te verwerven in de dynamiek van het al dan niet bescherming bieden aan deze oorlogsvluchtelingen, alsook de aard van de bescherming.

Figuur 1 (Ex-)Joegoslaven onder asielverzoekers in België 1987-1995[7]



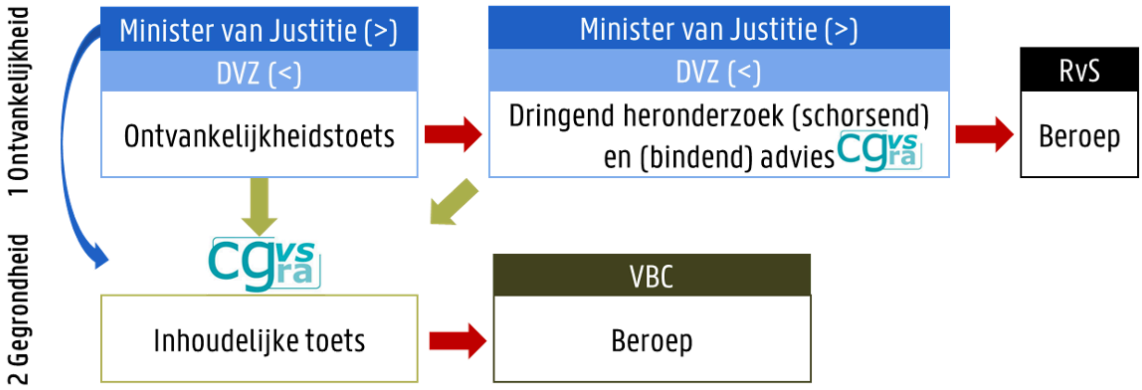
Reeds kort na de feiten publiceerden Serge Bodart[8] en Marc Bossuyt[9], respectievelijk voorzitter van een kamer in de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingenzaken (hierna VBC) en het hoofd van het Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (hierna CGVS), een overzicht van de beleidsbeslissingen ten opzichte van oorlogsvluchtelingen. In 2014 interviewde Van Roey 14 toenmalige oorlogsvluchtelingen die hun geboortedorp in het uiterste noordoosten van Bosnië, Tarevci hadden ingeruild voor Gent.[10] Van Roey heeft vooral interesse in het translokaal proces, waarbij het Belgisch beleid nauwelijks aangekaart werd in de interviews. Dit artikel vult deze inzichten aan vooral op basis van in de jaren 1990 nog vertrouwelijke beleidsdocumenten uit recent geopende archivalia van beleidsactoren zowel in België (Dienst Vreemdelingenzaken) als internationaal (UNHCR, *Office français de protection des réfugiés et apatrides* (verder OFPRA)), samen met een interview met bevoorrechte getuigen (Marc Bossuyt, Serge Bodart, Gaetan de Moffarts en een anonieme adjunct-adviseur toen werkzaam bij het CGVS). De individuele dossiers van de betrokkenen bij het CGVS en DVZ waarmee de beslissingen van deze instellingen konden gereconstrueerd worden zijn omwille van de privacy van de betrokkenen (nog) niet toegankelijk voor onderzoek.

Het Belgisch asiellandschap bij aankomst van oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië

Toen in 1991 de burgeroorlog in Joegoslavië leidde tot asielverzoeken van oorlogsvluchtelingen in België was het CGVS een nog maar net, in 1988 opgerichte onafhankelijke asielinstantie die nog haar plaats aan het opeisen was in het institutionele asiellandschap.[11] Het CGVS en haar taken dienen te worden gekaderd binnen de volledige asielprocedure waaraan vooral de toenmalige minister van Justitie Melchior Wathelet (PSC) en DVZ vormgaven. DVZ was toen nog, samen met de Staatsveiligheid onderdeel van de Openbare Veiligheid geleid door Albert Raes, maar waarin Stéphane Schewebach directeur Vluchtelingen was. Schewebach nam in 1990 de leiding van de Openbare Veiligheid over van Raes en werd, bij de splitsing van beide diensten in 1993 directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken. Tegen bepaalde beslissingen van overheidsinstanties, ook in het vreemdelingenbeleid stond het beroep open bij de Raad van State (hierna RvS), maar er was, samen met het CGVS ook een administratieve rechtbank opgericht, specifiek voor beroepen in asielzaken, de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingenzaken (VBC). Het CGVS telde oorspronkelijk slechts een dertigtal personeelsleden en was niet opgewassen

tegen het toenemende aantal asielverzoeken in het kielzog van de implosie van het Oostblok. De onafhankelijke hoedanigheid van het CGVS betekende dat deze instelling zelfstandig, zonder inmenging van andere actoren, kon beslissen welke asielzoekers in aanmerking kwamen voor het vluchtelingenstatuut. Het CGVS viel net zoals DVZ onder het Ministerie van Justitie. Commissaris-generaal Bossuyt vond dat de institutionele onafhankelijkheid van het CGVS beter kon gewaarborgd worden indien ze niet budgettair verbonden was met hetzelfde ministerie waar DVZ onder viel. Hij vond het ambigue dat de minister van Justitie zowel 'beschermheer' was van het CGVS als hoofd van DVZ. Deze relatie, die de onafhankelijkheid van het CGVS, volgens Bossuyt in het gedrang kon brengen, zat hem reeds sinds 1989 dwars.[12]

Figuur 2 Asielactoren- en procedure in België in 1990



Zoals aangegeven in figuur 2[13] werd na het indienen van de asielaanvraag eerst een ontvankelijkheidstoets uitgevoerd die functioneerde als een toegangspoort tot de asielprocedure. Deze toets werd echter niet uitgevoerd door het CGVS, maar voor eerder procedurele en technische gronden door DVZ en door de minister van Justitie zelf voor inhoudelijk gronden.[14] Het was een bewuste keuze om de meer zwaarwegende, inhoudelijke niet-ontvankelijkheidsgronden, zoals kennelijk ongegronde asielaanvraag enkel door de minister te laten beslissen. Dit weerhield de uitvoerende macht er niet van om massaal van deze mogelijkheid gebruik te maken. In 1988 verklaarde DVZ, ook in naam van de minister 52% van de asielverzoeken onontvankelijk en dit aandeel nam stelselmatig toe tot in 1993 DVZ nog slechts 6% van de asielaanvragen toeliet tot de asielprocedure.[15] In de praktijk groeide 'kennelijke ongegrondheid' uit tot de meest ingeroepen niet-ontvankelijkheidsgrond, waardoor de minister heel vaak persoonlijk moest tussenkomen. Tegen een negatieve ontvankelijkheidsbeslissing kon de asielzoeker immers een schorsend verzoek tot dringend heronderzoek indienen bij het CGVS.[16] Het advies van het CGVS was bindend voor DVZ maar niet voor de minister van Justitie. De minister van Justitie bleek de adviezen van CGVS in toenemende mate te volgen waardoor het CGVS zich kon doen gelden als de competente instantie in asielzaken, ten koste van DVZ.[17] Tegen een ontvankelijkheidsbeslissing kon ook in (vernietigings)beroep worden gegaan bij de Raad van State (RvS), de Belgische administratieve rechtbank, al was er hier geen schorsend effect ten aanzien van eventuele verwijderingsmaatregelen. Nadat een asielzoeker de ontvankelijkheidstoets had doorstaan voerde het CGVS een inhoudelijke gegrondheidstoets uit. Hierin oordeelde het CGVS of de asielzoeker een gegronde vrees inriep voor persoonlijke vervolging omwille van ras, nationaliteit, geloofsovertuiging of politieke overtuiging

of het behoren tot een sociale groep. Tegen een eventuele negatieve beslissing van het CGVS kon de asielzoeker in beroep gaan bij de VBC, evenwel zonder schorsend effect. De VBC had onderzoeksbevoegdheden en volle rechtsmacht en kon dus ook vluchtelingenstatussen uitreiken.[18]

Het aantal asielverzoeken uit Joegoslavië verdrievoudigde bijna in 1991 ten aanzien van 1990. In 1991 waren er 1.162 asielverzoeken van Joegoslaven. Ondanks het uitbreken van een burgeroorlog in het land, verklaarde DVZ slechts 36% van hen ontvankelijk waardoor slechts 548 ex-Joegoslaven werden toegelaten tot de asielprocedure. Bij 114 Joegoslaven die in 1991 in beroep gingen tegen de onontvankelijkheidsbeslissing van DVZ week het CGVS in 43% van de gevallen van de beslissingen van DVZ af. De Commissaris-generaal besloot in de lente van 1991 in zijn adviesverlening bij ontvankelijkheid van Joegoslavische asielzoekers de criteria van het vluchtelingenverdrag zeer ruim toe te passen, en bij onzekerheid het voordeel van de twijfel te geven. Het handvol ambtenaren die de dienst in 1988 hadden opgestart hadden vooraf een halfjaarlijkse opleiding genoten bij het UNHCR (6.1987-1.1988) en als leidraad bij hun beleid gebruikten ze het *Handbook* van het UNHCR.[19] Zo was er in de beginfase van de burgeroorlog binnen het CGVS veel twijfel of deserteurs (en dienstweigeraars) van het Joegoslavische volksleger wel beschouwd konden worden als vluchtelingen. Een staat kan immers verplichtingen opleggen aan zijn burgers en in die zin is het vervolgen van een individu die zich hieraan onttrekt legitiem.[20] De bescherming van deze groep in het *Handbook* van het UNHCR was niet éénduidig. Indien evenwel milities of na de opsplitsing van Joegoslavië in de loop van 1992 het leger van een andere nationaliteit een persoon opeiste voor militaire dienst konden deze deserteurs wel op basis van de Conventie van Genève worden beschermd. Ook indien de behandeling in het leger of de vervolging van een deserteur (en dienstweigeraar) afhankelijk was van zijn etnische achtergrond kon de Conventie van Genève de betrokkene beschermen. Deze beleidslijn hield ook het CGVS aan.[21] In de loop van 1992 kregen nieuwe staten op etnische basis internationale erkenning, waardoor het CGVS asielzoekers die bescherming konden krijgen van “hun” (etnische) staat niet erkende als vluchtelingen. Het CGVS wees binnen ex-Joegoslavië op een “intern” vluchtalternatief. Het concept intern vluchtalternatief werd niet in de Conventie van Geneve aangehaald, maar heel wat West-Europese staten begonnen in de loop van de jaren 80 dit systematisch te hanteren om bescherming te ontzeggen aan vluchtelingen die vervolging door niet staatactoren ontvluchtten.[22] In de context van de Joegoslavische burgeroorlog en dit zeker na de internationale erkenning in 1992 van de nieuwe natiestaten waardoor irreguliere milities soms nationale legers werden hanteerde het CGVS dit concept om bescherming te ontzeggen. Evenwel deze nieuwe nationale realiteit in ex-Joegoslavië maakte dat etnisch gemengde koppels op weinig begrip konden rekenen van de nieuwe natiestaten daar ze het terugplooien op de eigen etnische groep intiem hadden afgewezen. Het CGVS verklaarde de asielverzoeken van deze gemengde koppels dan ook veelal ontvankelijk. Ook oorlogsvluchtelingen uit Bosnië, een etnische gemengde regio waarbij strijd werd geleverd tussen diverse milities om “hun” territorium kregen een welwillend advies van het CGVS. Tegen eind 1992 werden de asielverzoeken stelselmatig ontvankelijk verklaard van mensen uit regio’s binnen Bosnië die door een andere etnische groep werden bezet en dit om hen bescherming te bieden tegen het gevaar van etnische zuiveringen door milities en reguliere legereenheden. De Bosnische staat en haar leger was immers, door de betwistingen van hun grondgebied door Servische en Kroatische gewapende groepen onvoldoende in staat om adequate bescherming te bieden aan hun bevolking. Het CGVS sloot oorlogsvluchtelingen niet uit van erkenning op basis van de Conventie van Genève, waarbij zelfs overwogen werd om over te gaan tot groepserkenning op basis van een religieuze of etnische identiteit.[23] Dat etniciteit de splijtzwam was van het Joegoslavische conflict

was duidelijk en de Commissaris-generaal hield daar rekening mee. Ook de asielverzoeken van Joegoslaven van Albanese origine afkomstig uit Kosovo, de toenmalig kwantitatief belangrijkste groep asielzoekers onder de Joegoslaven in België, werden veelal ontvankelijk verklaard.[24] De ontvankelijkheidsbeslissingen van het CGVS gaven reeds aan dat deze instelling de mogelijkheden van de Conventie van Genève maximaal benutte ter bescherming van ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen.

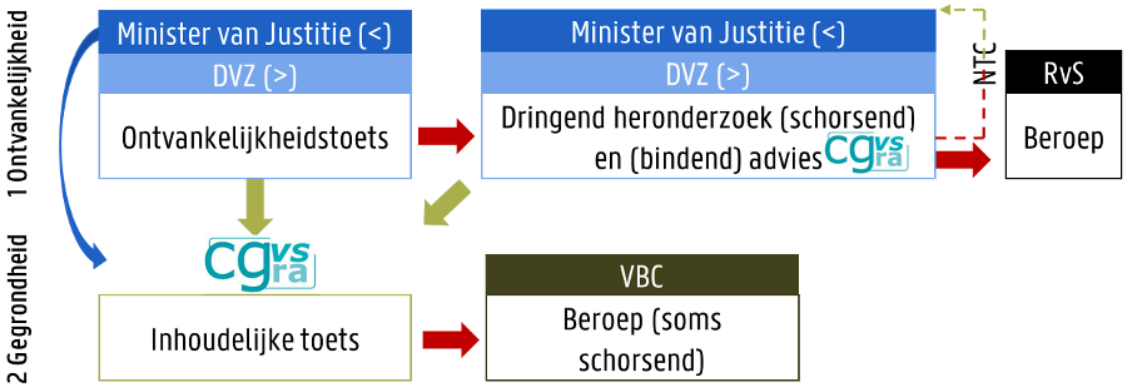
Serge Bodart wees er evenwel op dat voor de Joegoslavische vluchtelingencrisis oorlogsvluchtelingen, onder meer uit Libanon, Somalië of Ethiopië in de regel ontvankelijk werden verklaard. De angst voor een massale vlucht uit ex-Joegoslavië die de reeds sterk aangroeiende asielinstroom nog zou doen aanzwellen zou, volgens hem tot een koerswijziging bij het CGVS hebben geleid.[25] Alhoewel het vooral DVZ was die massaal asielzoekers, inclusief oorlogsvluchtelingen de toegang tot de asielprocedure ontzegde, wees de auteur enkel het CGVS met de vinger. Dat het CGVS bij zeker de helft van de asielzoekers uit ex-Joegoslavië die beroep aantekende tegen de onontvankelijkheidsbeslissing de toegang tot de asielprocedure bepleitte beschouwde Bodart als onvoldoende. Het CGVS, gezien het mandaat van deze instelling om vluchtelingen te beschermen, hoorde, volgens hem bij alle asielverzoeken uit landen in oorlog een positief advies te geven over ontvankelijkheid. Collectief hoorden oorlogsvluchtelingen tot de asielprocedure toegelaten te worden zodat de beide asielinstellingen (CGVS, samen met de VBC) in alle sereniteit hun eventuele erkenning als Conventievluchteling konden toetsen. De weigering van het CGVS om de onontvankelijkheid van alle Joegoslavische asielverzoeken te betwisten zette de VBC ten dele buitenspel. Immers deze dossiers waren zo uitgeprocedeerd waardoor deze administratieve rechtbank bij het ontwikkelen van een asieljurisprudentie zich niet kon uitspreken over de bescherming op basis van de Conventie van Genève van deze oorlogsvluchtelingen.[26]

Creatieve bescherming door het CGVS, tegen DVZ in

Nadat de overheid voelde dat ze haar greep op de aanzwellende asielmigratie aan het verliezen was had de wetgever met de wet van 18 juli 1991 die in voege trad op 1 oktober 1991 aan de asielprocedure gesleuteld vooral met het oog op een snellere behandeling van asielverzoeken (zie figuur 3). Zo kreeg DVZ meer beslissingsmacht, want niet alleen de technische, maar ook de inhoudelijke ontvankelijkheidsgronden kon ze inroepen voor een onontvankelijkheidsbeslissing.[27] Ook werd de ‘dubbele vijf procent regel’ ingevoerd waarmee asielverzoekers uit landen waar het jaar voorheen meer dan 5% van het totaal aantal asielzoekers vandaan kwamen, met een erkenningspercentage van minder dan 5%, onontvankelijk verklaard konden worden.[28] Cruciaal voor de bescherming van oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië was dat de nieuwe wet de niet-terugleidingsclausule (hierna NTC) invoerde. Bij het bevestigen van de onontvankelijkheidsbeslissing van DVZ waarmee CGVS instemde dat de asielzoeker niet viel binnen het toepassingsgebied van de Conventie van Genève kreeg het CGVS toen de bevoegdheid te adviseren de verzoeker omwille van humanitaire redenen niet te verwijderen.[29] Het CGVS moest binnen de zeven dagen haar advies in de ontvankelijkheidsprocedure formuleren en, zoals de wet stelde diende bij *het ongunstig advies uitdrukkelijk (…) te vermelden of de vreemdeling mag worden teruggeleid naar de grens van het land dat hij ontvlucht is, en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid in gevaar verkeert.*[30] Hoogstwaarschijnlijk zag de NTC het levenslicht in het zog van het Soering v UK arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het EHRM greep artikel 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) aan, dat een verbod op foltering

en onmenselijke/vernederende behandeling inhoudt, om het verwijderingsbeleid te toetsen aan de mensenrechten. Ook in andere West-Europese landen kwam er door dit arrest onder beleidsmakers meer aandacht voor het respecteren van de mensenrechten bij het uitwijzingsbeleid.[31]

Figuur 3 Asielactoren- en procedure 1991



Het CGVS besloot om proactief gebruik te maken van haar nieuw verkregen bevoegdheid opdat oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië niet zouden worden teruggestuurd. Zo zette de Commissaris-generaal de NTC als extra beleidsinstrument in ter bescherming van oorlogsvluchtelingen wanneer het CGVS een negatief ontvankelijkheidsadvies gaf bij Joegoslavische asielverzoeken met de volgende formulering: “Wegens de actuele gebeurtenissen die plaatsvinden in Joegoslavië, beveelt de Commissaris-generaal evenwel aan elke maatregel tot verwijdering (…) op te schorten.”[32]

De Commissaris-generaal zond ook andere signalen uit waarmee hij zijn humanitaire bezorgdheid uitte. Zo bleek de dubbele 5% regel op basis van de erkenningscijfers van 1990 van toepassing te zijn voor Joegoslavië in 1991. Zonder de regeling zelf in vraag te stellen, adviseerde het CGVS DVZ om deze niet toe te passen op Joegoslavië bij haar ontvankelijkheidsbeslissingen gezien de situatie met het uiteenvallen van Joegoslavië het laatste jaar ingrijpend veranderd was.[33] In 1992 bleef het aantal asielzoekers aangroeien, waaronder ook die uit ex-Joegoslavië. DVZ bleef massaal de asielverzoeken, inclusief de 1.927 asielaanvragen uit ex-Joegoslavië, onontvankelijk verklaren. DVZ motiveerde haar beslissingen om deze asielverzoeken uit een land in oorlog kennelijk ongegrond te verklaren met erop te wijzen dat deze asielverzoeken gezien de situatie van burgeroorlog geen enkele band hadden met de criteria van de Conventie van Genève.[34] Het CGVS verklaarde – en werd hierin steeds meer gevolgd door de minister – dat meer dan de helft van de onontvankelijke asielverzoeken uit ex-Joegoslavië die bij haar beroep aantekenden toch tot de asielprocedure hoorden toegelaten te worden. Ondanks dat het CGVS vroeg de uitwijzing van oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië op te schorten bij het instemmen met de onontvankelijkheidsbeslissing bleef DVZ hen bevelen om het grondgebied te verlaten (hierna BGV’s) uitreiken.[35]

Op 7 maart 1992 was er een regeringswissel, waarbij de regering Martens werd afgelost door de regering Dehaene. Voor het asielbeleid bleef dezelfde minister verantwoordelijk, maar blijkbaar had de Minister van Binnenlandse Zaken, Louis Tobback (SP) zijn interesse in dit beleidsdomein getoond. Immers iets meer dan een week later, op 16 maart, klaagde de Commissaris-generaal

zowel bij Tobback als Wathelet aan dat veel door DVZ onontvankelijk bevonden ex-Joegoslavische asielzoekers zich in een ‘zeer precaire en benarde situatie bevonden’. Doordat velen geen bijstand meer konden krijgen van het OCMW, werd een beroep op dringend heronderzoek in de praktijk voor velen onmogelijk. Bossuyt wilde ‘*spoedig*’ een einde maken aan deze *‘schrijnende toestand’*. Het was voor hem “duidelijk dat zij in de heersende omstandigheden moeilijk naar het land dat ze hadden ontvlucht, konden worden teruggeleid”. Hij stelde ook voor om de humanitaire traditie van België in stand te houden en het voorbeeld van andere landen zoals Italië, Oostenrijk, en Zwitserland te volgen door deze oorlogsvluchtelingen een tijdelijke bescherming te geven, inclusief zij wiens asielverzoek niet-ontvankelijk was verklaard. Tegelijkertijd zou zo’n tijdelijk statuut ook het CGVS ontlasten. Het CGVS slaagde er immers niet in het oplopend aantal asielverzoeken te verwerken en eind 1991 was de achterstand reeds opgelopen tot 9.528 dossiers.[36]

Op 26 maart 1992 adviseerde DVZ de minister van Justitie Wathelet om niet in te gaan op het voorstel van Bossuyt. DVZ vertolkte hierbij een rigid legalistisch standpunt. België had in de Conventie van Genève zich enkel geëngageerd tot het beschermen van zij die een gegronde vrees voor persoonlijke vervolging hadden. In Joegoslavië trof de burgeroorlog de gehele Joegoslavische bevolking: zij waren allen blootgesteld aan dezelfde gevaren en België had ten opzichte van deze mensen geen beschermingsplicht. DVZ haalde zelfs een beslissing van het CGVS aan, waarbij asiel werd geweigerd aan een oorlogsvluchteling gezien deze “slechts als vluchtelingen worden beschouwd wanneer zij ook het slachtoffer zijn van vervolging volgens de criteria van de conventie.”[37] Sowieso was de situatie in Joegoslavië al wat genormaliseerd want kort daarna vertrokken een aantal Belgische militairen in het kader van een VN-missie naar daar en dit kon enkel gebeuren indien deze mensen geen gevaar liepen. De onmogelijkheid tot terugkeer zou, volgens DVZ niet langer actueel zijn. DVZ wees de minister op het grote gevaar dat het voorstel van Bossuyt inhield: “de afgifte van een tijdelijke verblijfsvergunning zou een stroom van nieuwe asielzoekers (Joegoslaven en ook andere nationaliteiten) teweegbrengen.” Het beschermen van oorlogsvluchtelingen zou tot een niet meer te beheersen pullfactor verworden:

> Het lijkt de dienst Vreemdelingenzaken (…) niet mogelijk om een uitzonderlijke voorkeursbehandeling toe te passen op alle inwoners van de diverse landen waar een burgeroorlog aan de gang is. Indien het loutere feit van gevlucht te zijn voor een burgeroorlog aanleiding geeft tot een aparte behandeling van hun asielaanvraag en een opschorting van de eventuele verwijderingsmaatregel zal dat aanleiding geven tot een zeer grote toevloed van asielzoekers uit deze landen.[38]

In dezelfde brief volgde nog een sneer aan het adres van het CGVS. DVZ stelde dat de wet moest gerespecteerd worden en dat DVZ aan niet-ontvankelijke asielzoekers BGV’s moest uitvaardigen.[39] DVZ bleef BGV’s uitreiken aan oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië die ze onontvankelijk had verklaard. Dat het CGVS de wettelijke termijn van zeven werkdagen van het geven van advies in dringend heronderzoek niet respecteerde ergerde DVZ. De dienst moest hierdoor immers steeds opnieuw uitsteltermijnen van BGV’s verlengen. De ergernis van DVZ nam waarschijnlijk nog toe toen dit uitstellen van beslissingen het officiële beleid van het CGVS werd. Op 15 juni 1992 besloot Bossuyt uit protest tegen het uitblijven van tijdelijke bescherming geen adviezen meer uit te schrijven voor de 618 Joegoslavische verzoeken die DVZ onontvankelijk had verklaard en waartegen een dringend heronderzoek werd geopend.[40] Hij verdedigde zijn strategie enkele dagen later in *De Morgen*:

> Het is de beste bescherming die we de vluchtelingen kunnen bieden, want in de meeste gevallen zouden we een ongunstig advies moeten geven en dan volgt een bevelschrift om het grondgebied te kunnen verlaten, terwijl men hen toch niet kan terugbrengen. Dus dan heb je alleen maar illegalen bijgecreëerd. Wij wachten tot we weten wat de minister met hen van plan is.[41]

Het kabinet van de minister van Justitie en zijn administratie bleven stil.[42] Bossuyt klaagde al langer dat de samenwerking met het ministerie van Justitie stroef verliep. Hun prioriteiten lagen, volgens Bossuyt, niet bij het vreemdelingenbeleid.[43] Hij bleef een verschuiving van de ministeriële verantwoordelijkheden over DVZ en het CGVS bepleitten. Vanaf 15 juli 1992 nam minister van Binnenlandse Zaken Tobback de verantwoordelijkheid voor het vreemdelingenbeleid over van Wathelet. In tegenstelling tot Bossuyt zijn initiële wens, besliste Tobback zowel het CGVS als DVZ (en niet één van beide) over te plaatsen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze transfer was een antwoord op de federalisering, die de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken had uitgehold en daarmee ruimte liet om nieuwe taken op te nemen. Het was ook een politiek strategische beslissing, omdat de partij van Tobback, de SP, steeds meer stemmen van arbeiders verloor aan het Vlaams Blok. Door het gezicht te worden van een dynamisch vreemdelingenbeleid hoopte Tobback zich te profileren en deze stemmen terug te winnen. Zijn bevoegdheid over de Dienst Vreemdelingenzaken zou hem in staat stellen, mede dankzij zijn autoriteit over de Rijkswacht om beslissingen in het immigratiebeleid slagkrachtiger uit te voeren. Tobback verdedigde de overheveling naar zijn ministerie als volgt:

> Het is gewoon een kwestie van logica (…) Het vreemdelingenbeleid leed onder een gebrek aan coördinatie. Volgens mij hoort (…) bevolkingsbeheer thuis op Binnenlandse Zaken. Dit moet zowel Belgen als vreemdelingen bevatten…de winst zit in het strukturele: meer bevoegdheden in één hand. Ik kan het vluchtelingenbeleid kombineren met mijn zeggenschap over de rijkswacht.[44]

Na een bespreking op de ministerraad begin augustus 1992 besliste Tobback uiteindelijk op 13 augustus om een aparte regeling in te stellen voor oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië.[45] Deze invoering van de tijdelijke bescherming in België was ook onderdeel van het Belgisch antwoord op de oproep van UNHCR om de duizenden, vooral Bosnische gedetineerden uit de Servische kampen Omarska en Manjaca te hervestigen. Deze Bosnische mannen, die het slachtoffer waren van etnische zuiveringsoperaties van Servische milities in Bosnië waren onder internationale druk vrijgelaten. Deze getraumatiseerde mannen konden niet veilig terug naar hun dorpen daar dit nog steeds gecontesteerd territorium was. België had zich bereid verklaard 200 gedetineerden op te nemen en Tobback voorzag voor hen tijdelijke bescherming. Tobback voegde er aan toe dat ook individuele oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië konden genieten van tijdelijke bescherming, want volgens Tobback kon “de meerderheid van deze personen uit Joegoslavië omschreven worden met de term ‘ontheemden’, namelijk personen die hun land niet ontvlucht waren omwille van redenen die bepaald werden” in de vluchtelingenconventie,” maar die als gevolg van de gevaarlijke situatie in hun regio van verblijf toch niet langer in deze streek kunnen verblijven…deze “ontheemden” [wilde hij] in de toekomst massaal uit de asielprocedure houden”.[46] Alle ex-Joegoslaven die konden bewijzen dat zij afkomstig waren uit een gevechtszone zouden een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen die drie maanden geldig (en hernieuwbaar) was. De tijdelijke bescherming ging ook gepaard met opvang, ziekteverzekering, en een speciale voorlopige arbeidsvergunning. Ze hadden hiermee

ongeveer hetzelfde statuut als de ontvankelijke asielzoekers.[47] Een maand eerder had Tobback over dit tijdelijke beschermingsstatuut dat reeds in de meeste Europese staten was ingevoerd gesteld:

> Dat is een Europees idee, waar de Duitsers nogal achter staan. De Joegoslaven zouden dan een voorlopig statuut sui generis krijgen, weliswaar in de hoop en in de verwachting dat ze snel terugkeren…Voor het eerst krijgt Europa te maken met het verschijnsel verdrevenen… die mensen hebben hier nooit politiek asiel willen krijgen.[48]

De stelling van Tobback dat de oorlogsvluchtelingen geen Conventievluchtelingen waren werd publiek gecontesteerd door de beide voorzitters van de Franstalige kamers bij de Vaste Beroepscommissie in een interview in *Le Soir* van 25 augustus 1992.[49] Raymonde Foucart en Serge Bodart, voorzitters van de administratieve asielrechtbank uitten hun verbazing dat ze, na meer dan een jaar oorlog en honderden asielverzoeken van oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië, nog geen enkel beroep tegen afwijzing door het CGVS hadden ontvangen. Zij werden in het ongewisse gelaten en het leek hen dat er een doelbewust beleid van ‘mise en frigo’ werd gevoerd. Zij eisten het recht op om mede het beleid te bepalen gezien de wet hen dat mandaat had gegeven. Raymonde Foucart vroeg zich af of de “Musulmans de Yougoslavie, encerclés comme ils les sont, peuvent-ils demander la protection aux autorités bosniaques ?”. Immers indien de Bosnische autoriteiten niet in staat waren mensen te beschermen tegen het risico van persoonlijke vervolging omwille van hun etnische of religieuze origine hoorde, volgens haar de asielrechtbank te beslissen dat de Belgische staat bescherming moest verlenen. Zij verwees hierbij naar de jurisprudentie in Frankrijk, waarbij de Franse asielrechtbank in een situatie van burgeroorlog (Libanon, Liberia) toch op basis van de Conventie van Genève bescherming verleende. Een verwijzing naar Frankrijk die toch ietwat de realiteit van het Franse asielbeleid opsmukte.[50] Serge Bodart stelde dat de asielinstellingen een eventuele groepsvervolging van Bosnische moslims en van Albanezen uit Kosovo hoorden te onderzoeken om een ernstige uitspraak te doen over hun asielverzoek. Foucart en Bodart onderlijnden dat de toegang tot de asielprocedure in ieder geval moest gevrijwaard worden zodat de beide asielinstellingen hun oordeel konden vellen.[51]

Op 18 september 1992 gaf Tobback instructies aan de gemeenten waarin verduidelijkt werd dat er enkel beroep kon worden gedaan op dit statuut indien de oorlogsvluchteling schriftelijk afstand deed van zijn/haar asielaanvraag.[52] Ten aanzien van dit laatste hadden niet enkel Foucart en Bodart bezwaren, ook Bossuyt sloot zich daarbij aan. Hij stemde in met de beide voorzitters van de Franstalige kamers bij de Vaste Beroepscommissie dat sommige asielzoekers naast het feit dat ze een gewapend conflict ontvluchtten in principe ook slachtoffer konden zijn van persoonlijke vervolging. De afstandsvereiste bleek daarenboven *‘de facto een grote hinderpaal te zijn’* om beroep te doen op de tijdelijke bescherming daar er nog veel onzekerheid bestond over de regeling ontheemden.[53] Verwijzend naar de regeling in Nederland stelde hij voor de asielprocedure enkel op te schorten. Twee maanden later, op 23 november 1992 liet Tobback weten aan het CGVS dat de aankomstverklaring voortaan geldig zou zijn voor zes maanden. Bovendien moest er niet langer afstand worden gedaan van de asielprocedure, maar was de schorsing ervan voldoende.[54] Vanaf eind 1992 geraakte de uitwerking van het ontheemdenstatuut in een stroomversnelling. Het CGVS diende een lijst op te stellen met ex-Joegoslavische asielzoekers die wachtten op een advies in dringend heronderzoek in de ontvankelijkheidsfase. Indien DVZ binnen de drie weken geen bezwaren uitte, kreeg het CGVS de bevoegdheid om deze oorlogsvluchtelingen schriftelijk door te verwijzen naar de vreemdelingendienst van de gemeente waar ze verbleven om daar het

ontheemdenstatuut aan te vragen.[55]

Oorlogsvluchtelingen worden ontheemden

Tegen eind 1992 had DVZ reeds 728 oorlogsvluchtelingen onder tijdelijke bescherming geplaatst.[56] Het statuut werd niet in de vreemdelingenwet verankerd, wat rechtsonzekerheid met zich meebracht voor de ontvangers ervan. Eind januari 1993 kwamen de 200 ex-gedetineerden toe in België en zij kregen collectief, samen met hun gezinsleden het ontheemdenstatuut. De beschermingsnood van nieuwe oorlogsvluchtelingen die spontaan naar België kwamen en die geen asielverzoek indienden werd geverifieerd door DVZ. DVZ stelde categoriaal vast dat zij die uit een oorlogszone kwamen en lid waren van een bedreigde etnische groep voor tijdelijke bescherming in aanmerking kwamen. Ook zij die stelden dat ze dienstweigeraar waren en waarvan vastgesteld werd dat ze effectief opgeroepen waren voor militaire dienst kregen tijdelijke bescherming.[57]

Er waren nog steeds personen uit ex-Joegoslavië die in België asiel aanvroegen. DVZ bleef massaal onontvankelijkheidsbeslissing nemen. In 1993 vroegen 2.276 ex-Joegoslaven asiel, waarvan er, na interventie van CGVS 39% ontvankelijk waren verklaard.[58] Beslissingen van DVZ werden ook aangevochten bij de Raad van State, die in mei 1993 een beslissing van DVZ annuleerde gezien volgens de administratieve rechtbank een situatie van burgeroorlog an sich geen beletsel vormde om de gegrondheid van de vrees voor vervolging in de zin van de Conventie van Genève vast te stellen.[59] DVZ verloor verder krediet in het asielbeleid. Vanaf zijn aantreden als minister verantwoordelijk voor het vreemdelingenbeleid volgde Tobback systematisch het CGVS wanneer ze de onontvankelijkheidsbeslissing van DVZ contesteerde.[60] DVZ en CGVS beoogden de ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen, indien ze beantwoordden aan de criteria voor het ontheemdenstatuut, of zij asiel aanvroegen of niet, door te sluizen naar deze tijdelijke bescherming, waardoor bij zij die asiel hadden aangevraagd dit werd opgeschort.

Voor alle ex-Joegoslavische asielverzoekers regelde DVZ de communicatie over het statuut tijdelijke bescherming via omzendbrieven met de gemeenten waar de asielzoekers verbleven. De meeste oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië die een asielverzoek hadden ingediend, gingen in op het tijdelijk beschermingsaanbod. Aangezien niet alle gemeenten het CGVS hiervan op de hoogte stelden, was het moeilijk voor het CGVS om een overzicht te bewaren welke oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië nog in de asielprocedure zaten en welke niet. Toen het CGVS in juli 1993 lijsten opvroeg bij DVZ betreffende de personen die genoten van het ontheemdenstatuut, reageerde deze laatste hier negatief op “omwille van het confidentieel karakter van de dossiers”.[61] Blijkbaar werd de instellingenstrijd bijgelegd, want in haar jaarverslag van 1993 kon het CGVS duidelijke cijfers voorleggen. Slechts enkele personen hadden mondeling of schriftelijk meegedeeld niet te willen ingaan op de tijdelijke bescherming en gaven de voorkeur aan het verderzetten van hun asielprocedure.[62] In de loop van 1993 werden nog eens 3.880 personen tijdelijk beschermd wat het totale aantal op 4.608 bracht.[63] Een recht op gezinshereniging hadden ze niet. Deze gunst werd wel onmiddellijk toegekend aan zij die in België werden hervestigd. De partners en kinderen van deze 200 ex-gedetineerden mochten hen vervoegen. Voor alle andere tijdelijk beschermden kon op humanitaire gronden een uitzondering gemaakt geworden. Het lijkt dat de uitzondering eerder de regel werd. Tegen 1.9.1993 hadden samen 1.800 gezinsleden de toelating gekregen een tijdelijk beschermd gezinslid in België te vervoegen: 1100 waren reeds in België en 700 waren nog onderweg.[64]

In 1993 en 1994 werden de ontheemdenstatuten om de zes maanden vrij probleemloos verlengd.[65] In een vijftiental gevallen werd de verlenging geweigerd, ofwel omwille van terugkeer en tijdelijk verblijf in het land van herkomst, ofwel omwille van gepleegde feiten van gemeen recht in België. Wanneer het statuut niet verlengd werd, belandde de ex-Joegoslaaf terug in de asielprocedure indien deze voorheen een asielverzoek had ingediend. Indien dit niet zo was, werd een Bevel om het Grondgebied te Verlaten uitgereikt, maar kon deze persoon alsnog asiel aanvragen.[66] In het najaar van 1993 verstrengde de minister van Binnenlandse Zaken de criteria ter verkrijging van het ontheemdenstatuut voor nieuwkomers. Onder beleidsmakers heerste namelijk een indruk dat België ruimhartiger was in het uitreiken van ontheemdenstatuten dan haar buurlanden.[67] Bovendien leefde er bij DVZ de perceptie dat het ontheemdenstatuut midden 1993 vooral werd gebruikt door mensen die hun verblijf in West-Europa wilden regulariseren en niet door zij die het conflict in Joegoslavië ontvluchtten. Minister Tobback stelde het ontheemdenstatuut voortaan enkel nog open voor moslims uit Bosnië-Herzegovina “die hun land niet ontvlucht zijn omwille van redenen die bepaald zijn in het Vluchtelingenconventie”.[68] Tobback ging er blijkbaar vanuit dat Bosnische moslims, de bevolkingsgroep bij uitstek getroffen door etnische zuiveringen, niet in aanmerking kwamen voor bescherming op basis van de Vluchtelingenconventie gezien zij (enkel) “omwille van de gevaarlijke situatie in hun regio van verblijf toch niet langer in de streek kunnen blijven”.[69] Bosnische moslims konden, volgens Tobback enkel beschermd worden door het ontheemdenstatuut. DVZ handelde vanuit dezelfde visie, immers in de loop van 1993 en 1994 heeft DVZ slechts tien Bosnische asielzoekers ontvankelijk verklaard.[70]

In oktober 1994 trad Tobback terug als minister om partijvoorzitter te worden van de Socialistische Partij. Johan Vandelanotte werd de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en hij stelde voor de meeste ontheemdenstatuten niet meer te verlengen en dat enkel Bosniërs van moslim origine nog onder deze tijdelijke bescherming zouden vallen. In vergelijking met een jaar terug werd nog een aanvullende inperking ingelast nl. deze Bosniërs moesten afkomstig zijn uit oorlogszones in die regio.[71] De Dienst Vreemdelingenzaken stelde toen vragen bij de opportuniteit van een bijzonder statuut voor ontheemden uit Bosnië. Immers het statuut van ontheemde werd, volgens hen ”in de meeste gevallen (80 tot 95%) toegekend aan personen, meer bepaald zigeuners, die afkomstig zijn uit Bosnië (alhoewel dit moeilijk met zekerheid te zeggen is, niettegenstaande dat zij een identiteitsbewijs hebben), maar die Bosnië reeds enkele jaar geleden verlaten hebben en dus gedurende jaren in een ander land (Duitsland, Italië, Frankrijk, Nederland...) hebben verbleven. Die gegevens doen ons een manifest misbruik vermoeden”.[72] Op basis van dit vermoeden werd het plan opgevat het statuut in te trekken, behalve voor de hervestigden en zij die afkomstig waren uit Kosovo of uit de oorlogszone in Kroatië.[73] Het voorstel was dat Dienst Vreemdelingenzaken de Bosniërs wiens statuut werd ingetrokken zou doorsluizen naar de asielprocedure, waarbij ze collectief ontvankelijk zouden beschouwd worden zodat het CGVS (en de VBC) ten gronde de dossiers kon behandelen.[74] Toen uiteindelijk de beslissing viel, begin maart 1995 om het ontheemdenstatuut niet meer uit te reiken en reeds toegekende statuten niet meer te verlengen hadden tussen januari 1994 en maart 1995 1277 nieuwe personen tijdelijk bescherming gekregen waardoor het totaal aantal ontheemden tegen maart 1995 opliep tot 5855 personen.[75] Voor deze bijna zesduizend personen was ondertussen de asielpiste reeds afgeschreven. Alle personen met een ontheemdenstatuut kregen een reguliere inschrijving in het vreemdelingenregister. Dit Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister (BIVR) leverde opnieuw een verblijfsvergunning van 6 maanden op. Deze verblijfsvergunning werd in de praktijk telkens verlengd tot 1997/8, waarna

hen het verblijfsrecht werd toegekend.[76]

Dat de ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen zo blijvend uit de asielprocedure werden geweerd was niet in de sterren geschreven. Wel had Bossuyt in april 1994 reeds voorgesteld om de oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië die reeds meer dan 2 jaar in België waren te regulariseren, waarbij niet toevallig juist de groep gewezen gevangenen en hun familie prioriteit zouden moeten krijgen. Hij beoogde hiermee de onzekerheid -ze waren immers telkens maar voor 6 maanden zeker waren van hun verblijf- weg te nemen, maar ook zijn asielinstelling definitief te ontlasten van deze anders nog te behandelen asielaanvragen.[77] De administratieve achterstand bij CGVS bleef immers verder opgelopen: eind 1994 bedroeg die reeds 18.472 dossiers.[78] Het UNHCR deed op hetzelfde moment ook een poging om de ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen terug te loodsen in de procedure internationale bescherming op basis van de Conventie van Genève. Zij bepleitten om de ontheemdenstatuten om te zetten in Conventievluchtelingenstatuten. Tobback had hierop afwijzend gereageerd. Immers het ontheemdenstatuut werd verleend aan zij die juist niét in aanmerking kwamen voor het Conventievluchtelingenstatuut. Een voorgestelde omzetting kon, volgens Tobback dus niet *'zonder meer',* elk dossier moest individueel getoetst worden.[79] Tobback gaf evenwel geen groen licht voor het onderzoeken van de asielaanvragen. Hij was ervan overtuigd dat het ontheemdenstatuut *'goed omkaderd'* was en *'voldoende rechtszekerheid en rechtsbestaan'* bood. Tobback veegde ook het regularisatievoorstel van Bossuyt van de tafel. Gezien de ontheemden in de regel niet in aanmerking kwamen voor bescherming van de Conventie zouden zij, na het einde van de oorlog via terugkeerprogramma's gerepatrieerd kunnen worden, al kon overwogen worden om sommigen *'in bijzondere situaties'* wel een verblijf voor onbepaalde duur te geven.[80] Binnen beleidsmiddens werd gedacht aan een regularisatie-operatie voor niet enkel (ex-)Joegoslaven, maar voor alle asielzoekers die reeds een *'lange termijn'* op een asielbeslissing wachtten.[81] De oorlogsvluchtelingen zouden geen geprivilegieerde behandeling krijgen, maar binnen een operatie tabula rasa geïntegreerd worden.

Een half jaar later, op 18 oktober 1994 stelde Bossuyt aan de net aangestelde minister van Binnenlandse Zaken, Johan Vande Lanotte voor om de asielaanvragen van de ontheemden toch stilaan te toetsen aan het vluchtelingenverdrag. Het CGVS begon, dankzij meer personeel en een daling in de asielaanvragen stilaan de achterstand in dossierbehandeling af te bouwen.[82] Bossuyt wilde in het bijzonder de Bosniërs opnieuw in de asielprocedure opnemen, waarbij hun aanvragen onmiddellijk ontvankelijk zouden worden verklaard, terwijl voor de anderen die onder het ontheemdenstatuut vielen later een oplossing kon gezocht worden.[83] Vande Lanotte ging quasi meteen akkoord met de heropstart van de asielprocedure, maar wel voor alle oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië waarbij enkel de Bosnische aanvragen meteen ontvankelijk werden.[84] DVZ daarentegen stelde in november 1994 voor het ontheemdenstatuut gefaseerd in te trekken zonder dat de ontheemden via de asielprocedure moesten passeren. DVZ stelde dat het CGVS verder moest ontlast worden.[85] Uiteindelijk, zoals hierboven aangegeven won DVZ het pleit.

Oorlogsvluchtelingen toch erkend als Conventievluchtelingen

In andere Europese landen werden de hervestigde ex-gedetineerden van de Servische kampen Omarska en Manjaca, onder het toeziend oog van UNHCR, veelal bij aankomst als Conventievluchtelingen erkend. Het UNHCR zette hen in als hun paard van Troje om de nationale asielinstanties te overtuigen van de relevantie van de Conventie van Genève

voor oorlogsvluchtelingen. De hervestigde vluchtelingen waren, volgens UNHCR overduidelijk Conventievluchtelingen met een gegronde vrees voor vervolging door Servische milities en dit omwille van hun religieuze of etnische origine. UNHCR kon ook overtuigend aantonen dat hun (Bosnische) overheid niet in staat was hen te beschermen. UNHCR benadrukte dat het bij deze vluchtelingen niet op ging hen de Conventiestatus te ontzeggen omdat ze uit een oorlogszone kwamen waar iedereen onder algemeen geweld leed. De invoering van tijdelijke bescherming, daarenboven op voorstel van UNHCR dreigde de relevantie van de Conventie van Genève voor vluchtelingenbescherming te ondergraven. UNHCR riep de staten die de Conventie van Genève hadden onderschreven op om, ook in oorlogssituatie, het beschermingspotentieel van het Verdrag maximaal te benutten. De gevangenen van Omarska en Manjaca die Frankrijk en Oostenrijk hervestigden begin 1993 werden vrij onmiddellijk na aankomst als Conventievluchtelingen erkend. Het lobbywerk van UNHCR was hieraan niet vreemd. Oostenrijk met bijna 50.000 tijdelijk beschermden tegen 1995 weigerden evenwel andere ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen te erkennen. De beleidsvoerders wilden een arbeidsintensieve individuele erkenningsprocedure voor reeds overbelaste asielinstellingen vermijden waarbij een erkenningsbelissing daarenboven het afdwingen van een onmiddellijke terugkeer bij het einde van de oorlog zou bemoeilijken. De Franse beleidsvoerders kozen in de zomer van 1992 toen tijdelijke bescherming werd ingevoerd voor een gelijkaardige strategie. Evenwel snel bleek dat Frankrijk niet alleen gespaard bleef van de sterke toename van het aantal Oost-Europese asielaanvragen, maar ook dat slechts een paar duizend oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië bescherming zochten in dat land. De asielinstanties, OFPRA en *Commission de Recours des Réfugiés* behandelden in 1993 reeds de asielverzoeken van ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen. Immers beide instellingen waren optimaal bemand voor hun werklast waardoor er geen achterstand optrad in de behandeling van asielverzoeken. De Franse asielinstanties erkenden daarenboven reeds in 1993 systematisch -zonder inhoudelijke toetsing- Bosnische moslims en gemengde huwelijken uit Bosnië als Conventievluchtelingen. Ook deserteurs konden erkend worden. Een duizendtal oorlogsvluchtelingen, vooral zij die niet in aanmerking kwamen voor een bescherming op basis van de Conventie van Genève kregen tijdelijke bescherming.[86]

UNHCR heeft de tweehonderd ex-gedetineerden van de Servische kampen Omarska en Manjaca die België hervestigde begin 1993 niet als hefboom kunnen gebruiken om de Conventie van Genève als potentiële beschermer van vluchtelingen uit de Joegoslavische burgeroorlog te vrijwaren.[87] Tobback besliste immers in de zomer van 1992 juist voor deze tweehonderd mannen en hun gezinsleden in België de tijdelijke bescherming in te voeren. Hij ontkende dat ze Conventievluchtelingen waren en wilde ze (enkel) tijdelijk beschermen. Commissaris-generaal Bossuyt contesteerde dit discours nauwelijks, immers zijn oproep voor tijdelijke bescherming voor deze vluchtelingen kreeg eindelijk gehoor en het ontlastte zijn overbevraagde instelling. Foucart en Bodart van de VBC hebben toen, via de pers wel geprotesteerd tegen het uitsluiten van oorlogsvluchtelingen van de asielprocedure. Daar het CGVS geen beslissingen ten gronde nam in deze dossiers kon de VBC zijn mandaat niet gebruiken om een jurisprudentie uit te werken die de relevantie van de Conventie van Genève voor oorlogsvluchtelingen aantoonde. Bossuyt heeft echter wel, in analogie met Nederland, in de herfst van 1992 voor alle tijdelijk beschermden – dus ook voor deze hervestigde vluchtelingen – de toegang tot de bescherming door de Conventie van Genève gevrijwaard. Slechts twee jaar later zal hij hun erkenning, vruchteloos voorstellen aan Tobback.

Wanneer in maart 1995 het verblijf van de ontheemden, mits uitzonderingen, werd geregulariseerd, konden hun asielaanvragen toen geactiveerd worden. Zelfs de ontheemden die nog geen

asielaanvraag hadden ingediend en dat toch wensten te doen, konden dit nog doen tot twee maanden na het vervallen van hun ontheemdenstatuut. De regularisatieprocedure had als expliciet doel de asielinstelling te ontlasten en hoogstwaarschijnlijk zal de optie tot heractiveren van het asielverzoek dan ook eerder ontmoedigd zijn.[88] Een ambtenaar die toen werkte in de Balkansectie van het CGVS wijst erop dat “heel weinig oorlogsvluchtelingen die tussen 1992 en 1994 onder het ontheemdenstatuut vielen nadien van de mogelijkheid hebben gebruik gemaakt om asiel aan te vragen of hun asielaanvraag te activeren”.[89] Belangrijker voor het CGVS bleek dat het wegvallen van het ontheemdenstatuut in maart 1995 het CGVS tot beslissingen in nieuwe asielverzoeken van ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen dwong. De oorlog in ex-Joegoslavië woedde ondertussen verder, waarbij in juli 1995 het geweld van de etnische zuiveringen zijn dramatisch hoogtepunt kende met de tragedie in Srebrenica. Slechts eind 1995 zouden de wapens zwijgen. Commissaris-Generaal Bossuyt, samen met zijn ondertussen ervaren medewerkers hanteerde de UNHCR-interpretatie van de Conventie van Genève waardoor tegen juni 1996 een vijfhonderdtal oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië erkend werden. Immers vanaf 1995 erkende het CGVS, zonder verhoor ten gronde, Bosniërs wiens oorspronkelijke verklaring bij de ontvankelijkheid als geloofwaardig werd geëvalueerd.[90] “Deze snelle en collectieve erkenning was gebaseerd op een gegronde vrees voor vervolging op etnische grond en werd in het bijzonder genomen bij gemengde huwelijken uit Bosnië, maar ook Moslims en Kroaten uit Servisch gebied in Bosnië en Serviërs uit niet Servisch gebied in Bosnië kwamen hiervoor in aanmerking. Ook deserteurs en dienstweigeraars uit Bosnië werden, op basis van argumenten die in het *Handbook* van het UNHCR opgelijst stonden erkend. Het evoceren van gewetensnood was voldoende om erkend te worden gezien het hier ging om een burgeroorlog die internationaal werd veroordeeld”.[91] Deze genereuze erkenningspraktijk maakte dat de VBC nauwelijks het erkenningsbeleid van het CGVS corrigeerde. Zo werden in de periode 1991-1995 slechts drie Bosniërs die door het CGVS werden afgewezen toch door de VBC erkend als vluchteling. [92]De VBC was gebonden aan de jurisprudentie dat de evaluatie van het asielverzoek moest uitgaan van de vervolging op het moment van evaluatie. Oorlogsvluchtelingen die begin jaren 90 wel in aanmerking zouden zijn gekomen voor een erkenning, maar toen als ontheemden tijdelijk werden beschermd konden tegen 1995 toen hun asielverzoek werd geactiveerd door de zich wijzigende situatie in ex-Joegoslavië geen bescherming meer nodig hebben.[93] Toen Bossuyt op 5 februari 1997 het CGVS inruilde voor het Arbitragehof was het Belgisch beleid ten opzichte van de vluchtelingen van de Joegoslavische burgeroorlog een quasi afgesloten hoofdstuk.

Conclusie

Het overzicht van de beleidsontwikkelingen tussen 1991 en 1995 geeft duidelijk aan dat de tandem Tobback-Bossuyt het vluchtelingenbeleid ten opzichte van de oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië in vergaande mate vorm heeft gegeven. Het jonge CGVS heeft zo haar rol in het vluchtelingenbeleid op basis van de Conventie van Genève kunnen versterken ten koste van DVZ. Wel slaagde DVZ erin de bevoegdheid tot het toekennen (en het uitdoven) van tijdelijke bescherming te veroveren. Er blijven een aantal onduidelijkheden in de beleidsontwikkeling, ondermeer was er begin jaren 90 een koerswijziging binnen DVZ naar asielverzoeken van oorlogsvluchtelingen toe en waarom werden in 1995 zo weinig (opgeschorte) asielverzoeken geactiveerd? Slechts een analyse op basis van individuele dossiers waarin de beslissingen van DVZ, CGVS en VBC worden gedocumenteerd kan volledige duidelijkheid verschaffen over de koers van de instellingen betrokken in het immigratiebeleid. Toch kunnen we, aan de hand van beleidsdocumenten en interviews duidelijk aangeven dat de bescherming van deze oorlogsvluchtelingen in België de inzet

was van een intense politieke strijd. Terwijl Dienst Vreemdelingenzaken elke bescherming voor deze vluchtelingen afwees in naam van de immigratiebeheersing, was Commissaris-Generaal Bossuyt de pleitbezorger van het verruimen van de vluchtelingenbescherming tot alle oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië. Bossuyt maakte hierbij maximaal gebruik van zijn institutionele positie om zelf tijdelijke bescherming te verlenen tijdens het eerste jaar na het uitbreken van de oorlog. België was immers voor de tijdelijke bescherming de hekkensluiter van de Europese Gemeenschap. De inertie vereiste creativiteit om bescherming te kunnen verzekeren.

Heeft het CGVS ook haar onafhankelijkheid in erkenningsbeslissingen kunnen doen gelden ten koste van de invloed van de Minister van Binnenlandse Zaken? Serge Bodart van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingenzaken viseerde begin 1994 het CGVS gezien deze volgens hem de oorlogsvluchtelingen elke bescherming van de Conventie van Genève ontzegde. Het CGVS beoogde hiermee, volgens Bodart, vooral de eigen instelling te ontlasten, maar ook om bij beslissingen ten gronde erkenningen als vluchteling te vermijden, hetzij door het CGVS zelf of door zijn instelling, de VBC. Dit onderzoek bevestigt de kritiek van Bodart dat de belangen van de oorlogsvluchtelingen ten dele zijn opgeofferd aan institutionele belangen. Slechts nadat het CGVS met een sterker personeelsbestand zijn achterstand kon afbouwen konden oorlogsvluchtelingen permanente bescherming op basis van de Conventie van Genève verwerven mits ze een gegronde vrees voor vervolging omwille van één van de gronden van de Conventie konden aantonen.

Alhoewel de Commissaris-Generaal oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië nooit per definitief uitsloot van bescherming op basis van de Conventie van Genève werden ze collectief, omwille van het onvermogen van de instelling om deze verzoeken te behandelen, naar het statuut van ontheemden versluisd. Deze tijdelijke oplossing, maar ook het pleidooi van Bossuyt voor een regularisatie van de ontheemden in april 1994, sluit aan bij de kritiek van Bodart dat het CGVS omwille van institutionele belangen elke oorlogsvluchteling, ook uit Bosnië, de Conventiebescherming ontzegde. Deze houding van Bossuyt was evenwel van pragmatische aard gezien hij geconfronteerd werd met een capaciteitsprobleem. Immers reeds in 1991 bepleitte hij de relevantie van de Conventie van Genève voor deze oorlogsvluchtelingen en, vanaf maart 1995 ook in zijn erkenningsbeslissingen. Bossuyt nam wel principieel stelling voor de tijdelijke bescherming van alle oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië vanaf eind 1991 met zijn niet terugleidingsclausule en vanaf 15 juni 1992 met zijn beslissingsstop. In april 1994 formuleerde Bossuyt, niet toevallig toen ook UNHCR dit op de agenda plaatste, ook de piste van het behandelen van de asielverzoeken van de ontheemden.

De stelling dat oorlogsvluchtelingen collectief niet vielen binnen de bescherming van de Conventie van Genève blijkt eerder de stelling te zijn van de Minister van Binnenlandse Zaken Tobback. Werd dit ingefluisterd door Bossuyt om toch minstens tijdelijke bescherming te hebben voor alle oorlogsvluchtelingen of door de Dienst Vreemdelingenzaken die eind 1991 stelde dat de Conventie van Genève irrelevant was voor elke oorlogsvluchteling? Tobback was de mening toegedaan dar oorlogsvluchtelingen enkel tijdelijke bescherming behoefden en na de oorlog terug moesten. Toen een half jaar later Bossuyt voorstelde de asielaanvragen van de ontheemden te activeren ging de nieuwe Minister van Binnenlandse Zaken Vande Lanotte in op zijn initiële voorstel tot regularisatie met een mogelijkheid tot het activeren van de asielaanvragen. Dat Johan Vande Lanotte Louis Tobback opvolgde als Minister van Binnenlandse Zaken maakte het voor het CGVS eenvoudiger ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen toch op basis van de Conventie van Genève te erkennen. De in de wet ingeschreven onafhankelijkheid van het CGVS werd hiermee ook realiteit.

Voor vele oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië in België was een beleid analoog aan het Franse

een betere zaak geweest. Zij die vielen binnen de definitie van de Conventie van Genève kregen een permanente bescherming, terwijl de anderen die het algemeen geweld waren ontvlucht tijdelijk beschermd werden. Hoe oorlogsvluchtelingen beschermd werden is geen discussie over het geslacht der engelen. De kwaliteit van de bescherming had voor de oorlogsvluchtelingen ingrijpende gevolgen. Een Conventievluchteling verwierf in de jaren 90 onmiddellijk het verblijfsrecht, terwijl de oorlogsvluchtelingen weliswaar snel een tijdelijk verblijf verwierven, maar deze tijdelijke bescherming ging gepaard met heel wat onzekerheid, eerst als ontheemde met driemaandelijkse, later zesmaandelijkse verblijfsvergunningen. Voor zij die Joegoslavië bij het begin van de oorlog waren ontvlucht betekende dit dat ze na zeven jaar, in 1998 eindelijk verblijfsrecht werd toegekend. Ook de sociale rechten eigen aan (het verblijfsrecht van) het Conventiestatuut hadden het heropstarten van hun leven in ballingschap ietwat gemakkelijker gemaakt.

De tijdelijkheid van de bescherming van oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië bleef lang, te lang aanslepen. In 2001 heeft de Europese wetgever dat ook zo begrepen door de tijdelijke bescherming die toen werd ingevoerd bij een overbelasting van de asielinstellingen door een massale vlucht te beperken tot drie jaar. Indien na drie jaar terugkeer (nog) niet mogelijk is hoort een duurzame oplossing gezocht te worden. Deze Europese tijdelijke bescherming, gegroeid uit de historische ervaring met de ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen werd voor het eerst toegepast bij de Oekraïense oorlogsvluchtelingen in maart 2022. Ondertussen had de Europese wetgever in 2004 met de kwalificatierichtlijn de ontoereikende bescherming van oorlogsvluchtelingen die de Conventie van Genève bood aangevuld met subsidiaire bescherming. Zij wiens leven of persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict ernstig bedreigd wordt kan hierdoor binnen de EU toch op bescherming rekenen. Het supranationaal kader van de EU heeft tijdelijke en subsidiaire bescherming een volwaardige omkadering gegeven eigen aan de rechtstaat, waardoor de vergaande discretie van de uitvoerende macht toen tijdelijke bescherming nog een nationaal karakter had tot het verleden behoorde.

Post Scriptum

In zijn mémoires besteedt Marc Bossuyt nauwelijks aandacht aan de Joegoslavische vluchtelingencrisis. Hij vermeldt zijn interventies ten bate van de oorlogsvluchtelingen kort in een twintigtal regels waarna hij dit thema afsluit met “op dat eerder eentonige verhaal ga ik niet verder in”. Hij wordt blijkbaar liever niet herinnerd aan de rol die hij speelde in de verruiming van de vluchtelingenbescherming in België. Zijn mémoires, onder het mom van een historische studie is immers vooral een pleidooi voor het terugschroeven van de bescherming van vluchtelingen. Immers hij besluit dat subsidiaire bescherming als bescherming tegen willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict “zeker niet de bedoeling was van het Vluchtelingenverdrag”, want “het aantal burgers dat zich bedreigd kan achten door willekeurig geweld in gewapende conflicten, loopt makkelijk in de miljoenen”, waarmee hij bijna *ad verbum* herhaalt wat DVZ inriep op 26 maart 1992 tegen zijn voorstel om de oorlogsvluchtelingen uit Joegoslavië tijdelijk te beschermen.[94]

Notes

1 N. Mappes-Niediek, *Krieg in Europa. Der Zerfall Jugoslawiens und der überforderte Kontinent*, Berlin, Rowohlt, 2022, p. 173-175.

2 S. Porobić, *Rodna studija prisilne migracije i psihosocijalnog dobrostanja u Bosni i Hercegovini*,

Serajevo, Fondacija za osnaživanje žena, 2016.

3 C. Molnar, *Memory, Politics, and Yugoslav Migrations to Postwar Germany,* Indiana, Indiana University Press, 2019.

4 F. Caestecker & E. Ecker, *The Right to International Protection. Institutional Architectures of Political Asylum in Europe (Part I, 1970-1992)*, in *Zenodo*, 2022, p. 78ff. 10.5281/zenodo.6517622.

5 Archief UNHCR Genève (hierna AUNHCR), Report from informal expert meeting on temporary protection, 21.1.1993 and 20.4.1995. Ogato, 13/5/15.4-45; AUNHCR, HCR Germany to UNHCR Headquarters, 12.8.1992; Arbeitspapier zum Schutz von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, 30.6.1992. AUNHCR, 600.GFR - Vol.8 - 1991-1992.

6 F. Caestecker & E. Ecker, *op. cit.*, 2022, p. 72-90.

7 In 1990 is er een onderschatting van het aandeel asielzoekers uit Joegoslavië daar in december 1990 de verdeling van de asielzoekers per nationaliteit niet gekend is. De asielstatistiek vanaf mei 1992 vermeldde niet meer Joegoslavië, maar deelde deze asielverzoeken in naar de nieuwe staten. Niet alle asielzoekers uit ex-Joegoslavië konden toen opgedeeld worden naar het nieuwe staatsburgerschap, daar veel asielzoekers nog immigreerden met Joegoslavische paspoorten en de toewijzing van de nieuwe nationaliteit traag en niet altijd even duidelijk verliep. Jaarverslagen CGVS 1990-1995.

8 S. Bodart, *Les réfugiés apolitiques: Guerre civile et persécution de groupe au regard de la Convention de Genève*, in *International Journal of Refugee Law*, 7, 1995, n° 1, p. 39-59. https://doi.org/10.1093/ijrl/7.1.39

9 M. Bossuyt, *Het CGVS en de ontheemden uit ex-Joegoslavië,* in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht,* 3, 1996, p. 252-259.

10 T. Van Roey, *Van Tarevci naar Gent en terug: De translokale migratie van Bosnische vluchtelingen in historisch perspectief*, masterthesis in de geschiedenis, Gent, UGent, 2014.

11 Voorheen (1952-1988) besliste het UNHCR over de hoedanigheid van vluchtelingen op basis van de vreemdelingenwet van 1952. E. Ecker en F. Caestecker, *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*, in *C@hiers du CRHiDI. Histoire, droit, institutions, société*, vol. 46, 2023, https://popups.uliege.be/1370-2262/index.php?id=1674.

12 CGVS, 1989, *Tweede jaarverslag,* p. 43.

13 Wanneer er gedeelde verantwoordelijkheid is, geeft het schema met '>' en '<' aan welke instelling, respectievelijk de meeste of de minste beslissingen neemt.

14 Niet-ontvankelijkheidscriteria die de Minister kon inroepen waren "kennelijk ongegronde aanvragen", en gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid, terwijl DVZ als niet-ontvankelijkheidscriteria kon inroepen een eerder verblijf van langer dan drie maanden in een ander land (dan het land van herkomst), minder dan 10 jaar voorheen uit België zijn uitgewezen, in bezit zijn van een geldig vervoersbewijs naar een ander land en het indienen van een laattijdige

aanvraag. CGVS, 1990, *Derde jaarverslag.*

15 10% in 1994, 8% in 1995. CGVS, 1995, *Achtste jaarverslag*, p. 11.

16 Het pleidooi voor een onafhankelijke CGVS sloot ook aan bij het integer invullen van het adviserende mandaat van CGVS, waarbij het opportuner was advies te verlenen over de onontvankelijkheidsbeslissingen van DVZ indien deze beide instellingen institutioneel volledig gescheiden waren. Het beste was, volgens Bossuyt dat het CGVS volledig zeggenschap over de ontvankelijkheidsbeslissing kreeg. CGVS, 1988, *Eerste jaarverslag*, p. 17.

17 In 1988 volgde de minister 26 keer niet het advies van het CGVS, in 1989 22 keer niet en in 1990 67 keer niet, dat maakte respectievelijk 16%, 11%, en 8% van de door het CGVS gecontesteerde onontvankelijkheidsbeslissingen uit. Op het einde van 1990 waren er nog 195 voor de oorlogsvluchtelingen gunstige adviezen door het CGVS verleend waarover de minister nog een finale beslissing moest nemen. Bossuyt vreesde dat DVZ de minister in deze gevallen probeerde te overtuigen om zijn adviezen niet te volgen. Niet alleen zou dit volgens hem leiden tot tijdverlies, maar ook tot *'betreurenswaardige vergissingen'.* CGVS, 1990, *Derde jaarverslag*, 13; CGVS, 1991, *Vierde jaarverslag*, p. 13.

18 CGVS, 1988, *Eerste jaarverslag;* CGVS, 1989, *Tweede jaarverslag.*

19 Interview Serge Bodart, Gent 11.6.2024 door Frank Caestecker; M. Bossuyt, *Tussen demagogie en hypocrisie, herinneringen van de eerste vluchtelingen-commissaris, s.l.,* Ertsberg, 2022, p. 25; M. Bossuyt, *Interview door Eva Ecker,* Edegem, 6.9.2022.

20 D. Vanheule, *Belgium* in *Who is a refugee? A comparative case law study* eds J.-Y. Carlier, D. Vanheule, K. Hullman, K. Schank, & C. P. Galiano, Den Haag, Kluwer law international, 1997, p. 685-717.

21 CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p.19; Frank Carpentier (ambtenaar CGVS), Interview Frank Caestecker, Brussel, 26.6.1996.

22 J. Schultz, *The Internal Protection Alternative in Refugee Law: Treaty Basis and Scope of Application under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, Leiden, Brill Nijhoff, 2019; R. Marx, *The Criteria of Applying the "Internal Flight Alternative" Test in National Refugee Status Determination Procedures*, in *International Journal of Refugee Law*, 14, 2 and 3, 2002, p. 179-218.

23 F. Carpentier, *Belgium November 1992,* in *A Bird's Eye View of Asylum Law in Eight European Countries*, Ed, T. Spijkerboer, Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1993, p. 40.

24 CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p. 19.

25 Bodart baseerde zich voor deze stelling op zijn ervaring als adjunct-adviseur bij het CGVS (2.1988-4.1991). Een half jaar na zijn vertrek uit het CGVS vervoegde hij de VBC. Interview Serge Bodart door Frank Caestecker, Gent, 11.6.2024. In de archieven van DVZ vonden wij geen statistieken of ander materiaal om de positieve ontvankelijkheidsbeslissingen van DVZ bij (het gering aantal) oorlogsvluchtelingen voor het uitbreken van de Joegoslavische burgeroorlog te bevestigen.

26 S. BODART, *Les réfugiés apolitiques..., op .cit.*, p. 54 ; S. BODART, *Les autres réfugiés. Le status des réfugiés de facto en Europe*, Louvain-la-Neuve, Sybidi, p. 85.

27 Deze toename van de verantwoordelijkheid van DVZ beoogde ook de werkdruk van de minister te verlichten. De wetswijziging gaf DVZ evenwel niet de mogelijkheid af te wijken van het advies van het CGVS in dringend heronderzoek in ontvankelijkheid. Enkel de minister van Justitie kon dit. In 1991 week de minister van Justitie af van het ontvankelijkheidsadvies van het CGVS in slechts 13 gevallen (2,6%). CGVS, 1991, *Vierde jaarverslag*, p.13 en 17-23. Hoewel het verzoek tot dringend heronderzoek vanaf de wetswijziging werd ingediend bij het CGVS, en niet meer bij DVZ bleef de eindbeslissing wel nog steeds bij DVZ. Evenwel dat DVZ gebonden bleef aan het advies van het CGVS betekende dat deze bevoegdheidsuitbreiding van DVZ haar weinig invloed opleverde. CGVS, 1991, *Vierde jaarverslag.*

28 Deze regel was een initiatief van de staatssecretaris voor Milieu en Maatschappelijke Emancipatie Miet Smet, verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Zij haalde inspiratie uit Zwitserland, waar een gelijkaardige regel gold. Door de toepassing van de regel zou de druk op het opvangnetwerk moeten afnemen. Haar voorstel werd, ondanks kritiek van enkele parlementsleden en zelfs van Wathelet, de minister van Justitie, in een wet gegoten. Belgische senaat, 30/05/1991, «Zitting 1990-1991 (1076-2) Voorstel van wet tot wijziging, wat de vluchtelingen betreft, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Verslag namens de commissie van Justitie», Internet, geraadpleegd op 19/09/2023, van https://www.senate.be/lexdocs/S0521/S05211167.pdf

29 Marc Bossuyt stelde in 2022 dat hij niet wist wie het initiatief had genomen ter invoering van de NTC. M. Bossuyt, *Interview door Eva Ecker,* Edegem, 6.9.2022. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp werd de wijziging van artikel 63/3 van de vreemdelingenwet dat de NTC introduceerde noch door de Minister noch door een parlementair besproken. Wet Tot Wijziging van de Wet van 15 December 1980 Betreffende de Toegang Tot Het Grondgebied, Het Verblijf, de Vestiging En de Verwijdering van Vreemdelingen. 1991. https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1991/07/18/1991009965/justel; Wetsontwerp Tot Wijziging van de Wet van 15 December 1980 Betreffende de Toegang Tot Het Grondgebied, Het Verblijf, de Vestiging En de Verwijdering van Vreemdelingen. 1991. https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2055/K20550947/K20550947.pdf; Tijdens de hoorzittingen bespraken noch de vertegenwoordigers van UNHCR, noch Commissaris-generaal Bossuyt deze innovatie. Parlementaire Documenten Senaat, 24.10.1990, respectievelijk p. 38ff. en 7ff.

30 Wet van 18 Juli 1991. BS, 26.7.1991, p. 16602-16612, hier p. 16609. https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1991/07/18/1991009965/justel

31 De aanhoudende aandacht van het EHRM voor het respect voor de mensenrechten bij het uitwijzingsbeleid in de twee decennia na het arrest Soering v UK leidde tot een verbreding van het asielbeleid ondermeer ten voordele van die oorlogsvluchtelingen die niet beschermd werden door de Conventie van Geneve. W. HOMMES, *Co-creating European human rights. How the Netherlands received and shaped the European Convention on Human Rights, 1945- 2022"* Ph.D. Thesis rechten, Universiteit Amsterdam, 2023, p. 263.

32 CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p. 19.

33 CGVS, 1991, *Vierde jaarverslag,* p. 20.

34 E. D'AOUST, *Commentaire* in *Revue du Droit des Etrangers,* 1993, 74, p. 337; We beschikken over geen duidelijke jaarcijfers betreffende de onontvankelijkheidsbeslissingen van DVZ in ex-Joegoslavische dossiers. Wel verklaarde DVZ in augustus 1992 82% van de 1328 asielaanvragen uit ex-Joegoslavië onontvankelijk, in dezelfde maand behandelde het CGVS 92 dringende verzoeken tot heronderzoek en 57% van deze onontvankelijke asielzoekers kregen een positief advies. Nota CGVS, 2.9.1992. Archief Binnenlandse Zaken Brussel (hierna ADVZ), doos 32 map 14-02-01 ontheemdenstatuut (dossiers Roosemont). Een extractie uit de database van CGVS in augustus 1994 leverde het volgende resultaat op over asielverzoeken in 1992 uit ex-Joegoslavië die als Bosniërs werden gecatalogeerd: DVZ verklaarde op 358 asielverzoeken van Bosniërs er 351 onontvankelijk en 7 ontvankelijk (andere: ontheemdenstatuut (23), zonder beslissing, afstand). In hetzelfde jaar gaf het CGVS bij dringende verzoeken tot heronderzoek er 3 een gunstig advies en 32 ongunstig (230 kregen het ontheemdenstatuut). CGVS, Evolutie van de asielprocedure per jaar van aanvraag tussen 1.2.88 en 1.8.94. Archief Frank Caestecker.

35 Bij dertig oorlogsvluchtelingen kon Bossuyt documenteren dat, na een NTC een BGV werd uitgereikt. CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p. 21.

36 M. BOSSUYT, *Het CGVS en de ontheemden…, op cit.,* p. 252; CGVS, 1994, vierde *jaarverslag,* p. 51-52.

37 Het betrof hier een Liberiaan die ten gronde de vluchtelingenstatus werd geweigerd. ADVZ, Bijlage 1 bij de nota voor de heer Minister van Justitie, 26.3.1992, ADVZ, doos 32-2 14-02-01.

38 De auteur somde dan andere landen in oorlog op (Somalië, Ethiopië, Rwanda, Tsjaad, Liberia, Soedan, en G.O.S. (Armenië-Azerbeidzjan)) waar België dan bij het zich melden van oorlogsvluchtelingen bescherming moest voorzien. ADVZ, Nota voor de heer Minister van Justitie, 26.3.1992, doos 32-2 14-02-01.

39 *Ibid*.

40 CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p. 21, zie ook M. BOSSUYT, *op. cit.,* p. 252-253.

41 *De Morgen*, 19.6.1992, p. 2.

42 Het voorstel zou nog steeds onder beraad zijn van het kabinet en de administratie. ADVZ, Nota voor de heer Minister van Justitie, 26.3.1992, doos 32-2 14-02-01.

43 Bossuyt, *Interview*, *op. cit.*

44 *De Morgen*, 20.7.1992, p. 3.

45 ADVZ, *Nota aan de Ministerraad betreffende de opvang van onderdanen van de ex-republiek Joegoslavië,* 21.8.1992, doos 32 map 14-02-01 ontheemdenstatuut (dossiers Roosemont); Tobback aan Schewebach, 13.8.1992. ADVZ, doos 31; Bossuyt, *Het CGVS en de ontheemden…, op. cit.* p. 252-253.

46 Tobback aan Schewebach, 13.8.1992. ADVZ, doos 31; *De Morgen*, 19.6.1992, p. 1 schreef dan ook: "Joegoslaven vallen niet onder Konventie van Geneve".

47 Tot en met 1993 hadden asielzoekers recht op arbeid, sinds de omzendbrieven van 30.4.1994 en 1.7.1994 werd de niet ontvankelijke asielzoeker de toegang tot de arbeidsmarkt ontzegd en de arbeidsinzet van de ontvankelijke asielzoeker was afhankelijk van een voorafgaande toelating in de vorm van een arbeidskaart. AUNHCR, Report from informal expert meeting on temporary protection, 20.4.1995, p. 11. Ogato, 13/5/15.4-45; P. LOOBUYCK, *Vreemdelingen over de (werk)vloer*, Gent, Academia Press, 2001, p. 130-131.

48 *De Morgen*, 20.7.1992, p. 3.

49 De voorzitters van de Nederlandstalige Kamers van de VBC namen geen initiatief hieromtrent. Interview Gaetan de Moffarts (rechter bij de VBC, 1991-2006) door Frank Caestecker, Gent, 4.10.2023.

50 De Franse *Commission de Recours des Réfugiés* (verder CRR) sloot lang oorlogsvluchtelingen in de regel uit van een erkenning als Conventievluchteling. In 1990 en 1991 werd heel uitzonderlijk de afwezigheid van bescherming door de staat ingeroepen om bescherming te verlenen aan oorlogsvluchtelingen. Niettegenstaande een geïsoleerd geval van erkenning-Hammoud-, bleef de CRR zij die de burgeroorlog in Libanon ontvluchtten bescherming weigeren. Voor Liberia, waar de staat tijdens de burgeroorlog totaal afwezig was, beschouwde de CRR de milities als *de facto* staten en wie door hen vervolgd werd kon erkend worden als Conventievluchteling. Tegen augustus 1992 had de CRR (en OFPRA) nog geen bescherming verleend aan oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië. Op 23 maart 1992 werden alle asielverzoeken van ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen bevroren en op 3 augustus 1992 werden het ontheemdenstatuut voor hen ingevoerd waarbij de behandeling van hun asielverzoeken werd opgeschort. S. ALBERT, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 84, 96; F. CAESTECKER & E. ECKER, *op. cit.* 2022.

51 *Le Soir*, 25.8.1992, p. 2.

52 De omzendbrief wordt vermeld in het vijfde jaarverslag van het CGVS maar werd niet teruggevonden in het Belgisch staatsblad (noch op de website van het Belgisch Staatsblad zelf, noch via de justel-databank). CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p. 23-26.

53 CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p. 25.

54 De CG stelde op 29.9.1992 aan een niet aangegeven adressant dat “het weliswaar niet volstaat een gewapend conflict te ontvluchten om onder het toepassingsveld van de Conventie van Genève te vallen, iedereen die een gewapend conflict ontvlucht daarom nog niet ipso facto buiten dit toepassingsveld valt”. CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag,* p. 25-26.

55 CGVS, 1992, *Vijfde jaarverslag*, p. 21-27, 98-101; CGVS, 1993, *Zesde jaarverslag*, p. 16.

56 Kinderen onder 12 jaar werden niet bij deze cijfers geteld. DVZ, 1994, *Jaarverslag,* p. 67.

57 *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 1992, 2, p. 127-131.

58 CGVS, 1993, *Zesde jaarverslag*, p. 16-17, 19-20.

59 Arrest n° 43.082 (3de Kamer) van 26.5.1993 geciteerd in E. D’AOUST, *op. cit.*

60 S. Bodart, *Les réfugiés apolitiques …, op. cit.*

61 CGVS, 1993, *Zesde jaarverslag*, p. 16; M. Bossuyt, *Interview*, *op. cit.*

62 CGVS, 1993, *Zesde jaarverslag*, p. 16-18. We hebben geen zicht op hoe hun asielaanvragen uiteindelijk werden geëvalueerd.

63 Jaarverslag DVZ, 1994, p. 67.

64 Archief Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides Paris, Affaires internationales (Dir 5), 28, Groupe “Ad hoc immigration”, WG1 1643.

65 ADVZ, Tobback aan Schewebach, sd; Vergadering van 14.9.1993, doos 31 map 14-02-01 ontheemden regelgeving.

66 CGVS, 1994, *Zevende jaarverslag*, p. 18.

67 De cijfers geven een andere indruk: Terwijl België eind 1992 728 ontheemde telde, had Nederland in januari 1993 aan 7.200 ex-Joegoslavische oorlogsvluchtelingen het ontheemdenstatuten uitgereikt en Frankrijk 2.259. F. Caestecker & E. Ecker, *op. cit.*, 2022, p. 72-87.

68 ADVZ, Tobback aan Schewebach, sd en Vergadering van 14.9.1993, doos 31 map 14-02-01 ontheemden regelgeving.

69 Ontwerpnota kabinet Tobback, 6 en 13.9.1993 geciteerd in CGVS, Nota ontheemden uit ex-Joegoslavië, 3.2.1995, p. 9-10. Archief Frank Caestecker.

70 Van deze Bosnische asielzoekers verklaarde DVZ er verder 190 onontvankelijk en 136 werden doorverwezen naar het ontheemdenstatuut. CGVS, Evolutie van de asielprocedure per jaar van aanvraag tussen 1.2.88 en 1.8.94. Archief Frank Caestecker.

71 Kabinet Tobback aan Schewebach, 13.10.1994. ADVZ, Doos 32-2, map 14-02-01 Dossier Roosemont ontheemden Joegoslavië.

72 Verslag van de Vergadering ontheemden, 20.10.1994. Doos 32-2, map 14-02-01 Dossier Roosemont ontheemden Joegoslavië, Archief Dienst Vreemdelingenzaken.

73 Blijkbaar groeide de groep hervestigden aan door het opvangen van gewonden uit de oorlogszone.

74 De anderen wiens ontheemdenstatuut niet werd verlengd zouden ofwel hun opgeschorte asielverzoek kunnen verderzetten ofwel een bevel om het grondgebied te verlaten worden betekend. ADVZ, Verslag van de Vergadering ontheemden, 20.10.1994. Doos 32-2, map 14-02-01 Dossier Roosemont ontheemden Joegoslavië.

75 Kinderen onder 12 jaar zijn niet meegeteld in deze cijfers. CGVS, 1995, *Achtste jaarverslag*, p. 16; Jaarverslag DVZ, 1994, p. 67.

76 CGVS, 1995, *Achtste jaarverslag*, p. 16-19; BS 28/03/1995 (Numac: 1995801631); T. Van Roey, *op. cit.*, p. 86.

77 *CGVS, 1994, Zevende jaarverslag,* p. 19; ADVZ, Bossuyt aan Tobback, 4.1994, doos 32 map 14-02-01 ontheemdenstatuut (dossiers Roosemont).

78 CGVS, 1995, *Achtste jaarverslag*, p. 121.

79 ADVZ, Minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes aan L. Tobback, 3.6.1994 en Tobback aan W. Claes, 29.7.1994, *UNHCR – Tijdelijk beschermd statuut voor vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië,* doos 32 map 14-02-02 Dossier Roosemont ontheemden Joegoslavië.

80 ADVZ, Tobback aan Minister van Buitenlandse Zaken W. Claes, 29.7.1994, doos 32 map 14-02-01 ontheemdenstatuut (dossiers Roosemont).

81 De regularisatie zou afhankelijk zijn van integratievoorwaarden. ADVZ, Lodewijk De Witte aan S. Schewebach, 20.5.1994, doos 31 map zonder nummer submap 37a.

82 CGVS, 1995, *Achtste jaarverslag*, p. 18.

83 CGVS, 1994, *Zevende jaarverslag*, p. 19-20.

84 ADVZ, *Statuut van ontheemde. Verslag van de vergadering,* 20 oktober 1994, doos 31 map 12-02-01 Ontheemden regelgeving Bosnië 1-14.

85 DVZ wilde inzake de intrekking/verlenging van het ontheemdenstatuut een *'cel van specialisten'* inrichten opdat de verwerking van de gewone asielaanvragen niet verstoord zou worden. ADVZ, *Nota aan de heer vanden Bulck adviseur,* 23 november 1994. ADVZ, doos 32 map 14-02-01 ontheemdenstatuut (dossiers Roosemont).

86 S. Albert, *op. cit.,* p. 99-102; F. Caestecker en E. Ecker, *op. cit.,* 2022, p. 72-87; ADVZ, Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken, overzicht erkenningsbeleid EU-lidstaten van vluchtelingen en ontheemden uit Ex-Joegoslavië, 1.4.1997, doos 32 map 14-02-01 ontheemdenstatuut (dossiers Roosemont); S. Bodart, *op. cit*.

87 Ook Bodart wees er begin 1994 op dat deze ex-gedetineerden collectief als *prima facie* Conventievluchtelingen konden erkend zijn geweest. Het artikel werd gepubliceerd in 1995, maar de lezing waarop deze gebaseerd was ging door in februari 1994. S. Bodart, *op. cit.,* p. 54-55.

88 CGVS, 1995, *Achtste jaarverslag*, p. 18-19.

89 Telefonisch interview anonieme adjunct-adviseur in 1995 werkzaam bij het Balkansectie van CGVS door Frank Caestecker, 28.5.2024. In ieder geval werden dergelijke asielaanvragen behandeld, waarbij de instellingenstrijd bleef woeden. Immers bij het negatief afsluiten van een asielaanvraag van een voormalige ontheemde werd DVZ hiervan niet ingelicht gezien dit, volgens het CGVS de regularisatie door DVZ negatief zou kunnen beïnvloeden. Ella Bogaerts (in 1998 Nederlandstalige verantwoordelijke voor ex-Joegoslavië bij CGVS), Interview met Frank Caestecker, Brussel, 16.6.1998.

90 CGVS, 1995, *Achtste jaarverslag*, p. 19.

91 Telefonisch interview anonieme adjunct-adviseur in 1995 werkzaam bij het Balkansectie van CGVS door Frank Caestecker, 28.5.2024.

92 CGVS, 2002, *Veertiende en vijftiende jaarverslag*, p.73; In februari 1994 had de VBC nog geen door het CGVS afgewezen oorlogsvluchteling uit ex-Joegoslavië behandeld. S. BODART, *op. cit*.

93 Interview met Serge Bodart door Frank Caestecker, Gent 11.6.2024.

94 M. BOSSUYT, *Tussen demagogie en hypocrisie..., op. cit.,* resp. 119 en 427.

PDF généré automatiquement le 2025-04-30 11:37:31
Url de l'article : https://popups.uliege.be/1370-2262/index.php?id=1911