

1. DE NAWEEËN VAN DE OORLOG (1944-1951)

De oorlog had miljoenen mensen ontworteld. Dadelijk na de overwinning op nazi-Duitsland werkten de geallieerden nauw samen om de menselijke chaos die de oorlog had veroorzaakt te verhelpen. Een massale repatriëringsoperatie bracht ongeveer 9 miljoen ontheemden (*Displaced Persons, DPs*) terug thuis. Een miljoen Oost- en Centraal-Europese ontheemden weigerden de repatriëring, vooral gezien hun thuis nu een deel van het communistische blok was. Zij verkozen een nieuw leven op te bouwen in het Westen. Krijgsgevangenen en dwangarbeiders uit de Sovjet-Unie werden echter wel tegen hun wil gerepatriëerd naar de Sovjet-Unie. Onder hen Sovjetburgers die aan Duitse zijde de wapens hadden opgenomen, maar ook zij die onder dwang ingeschakeld waren in de Duitse oorlogseconomie. Allen vreesden – terecht – vervolging bij terugkeer in de Sovjet-Unie, want voor de Sovjetautoriteiten konden burgers geen enkel excuus inroepen voor hulp aan de vijand (Polian, 2001). Ook Centraal-Europeanen, vooral een grote groep Polen, weigerden terug te keren. In 1945 rees vooral het probleem van de repatriëring van Sovjetburgers, want de Sovjet-Unie drong sterk aan op een prioritaire repatriëring van zijn burgers om de heropbouw van het land te verzekeren. Slechts in 1946, toen de Koude Oorlog zich voorzichtig aandiende, kwam de weigering van deze ontheemden om terug te keren naar het communistische Centraal-Europa op de politieke agenda.

De Koude Oorlog zorgde ervoor dat de weigering van ongeveer een miljoen Oost-Europese ontheemden om terug te keren op meer begrip kon rekenen. De Internationale vluchtelingenorganisatie (IVO), een internationaal agentschap dat vooral door de Verenigde Staten werd gefinancierd, kreeg de opdracht voor die vluchtelingen een thuis te zoeken. Om onder de bescherming van het IVO te vallen moest men beantwoorden aan een individuele definitie van vluchteling: elkeen die niet terug kon naar zijn of haar land van herkomst omwille van een gegronde vrees voor vervolging omwille van ras, nationaliteit, geloofsovertuiging of politieke overtuiging was een vluchteling. De erkenningsprocedure die het IVO ontwierp was een individuele procedure zodat de ontheemden die zich vrijwillig ten dienste hadden gesteld van de Duitse bezetter en die omwille van evidente redenen niet terug wilden naar hun land van herkomst uitgesloten konden worden van bescherming. In deze nieuwe definitie kreeg het begrip vluchteling een veel lossere band met de traditionele vluchtelingendefinitie van politiek activist. Op

basis van deze nieuwe vluchtelingendefinitie en onder Amerikaanse invloed werden de meeste ontheemden in het bezette (West-) Duitsland die weigerden terug te keren naar het Oostblok door de internationale (westerse) gemeenschap erkend als vluchtelingen (Goodwin-Gill, 1990, 20-27).

Er trad een zekere bevolkingsstabilisatie op. Ook het sluiten van de grenzen van het Oostblok in 1946, toen het stalinisme Oost-Europa in een zekere greep kreeg, droeg hiertoe bij (Stola, 2001). Deze afsluiting van het Oostblok maakte dat West-Europa geen beroep meer kon doen op arbeidskrachten uit het Oost-Europese hinterland. Enkel joden die de Holocaust hadden overleefd, vooral in de Sovjet-Unie, Roemenië en Hongarije, konden in de loop van 1946 het Oostblok nog verlaten. De re-integratie van de joodse overlevenden in het communistische blok verliep moeizaam. Antisemitisch geweld vierde er hoogtij. In 1946 en begin 1947 keerde meer dan een kwart miljoen joden de landen van waaruit hun familieleden waren gedeporteerd de rug toe. Voor hen, en enkel voor hen, bleef de Oost-Westgrens open. Deze uiterst selectieve opening van de Oost-Westgrens was onderdeel van het Sovjetbeleid ter beschadiging van de Britse belangen in het Midden-Oosten. De zionisten konden met deze migranten hun project voor een Joods thuisland promoten. De Verenigde Staten kwalificeerden omwille van interne politieke overwegingen deze joden als vluchtelingen voor wie er geen weg terug was. Deze joden werden opgenomen in Amerikaanse kampen in het bezette Duitsland. Gezien de schaarse middelen vormden zij voor de militaire autoriteiten een zware belasting. De Amerikaanse militaire autoriteiten spoorden deze joodse vluchtelingen dan ook (indirect) aan om verder te trekken (Albrich, 1987; Zertal, 1998; Kochavi, 2001; Gross, 2006). Ook België werd met deze migratiedruk geconfronteerd (zie 1.3.).

1.1. Het Belgisch vreemdelingenbeleid

Na de bevrijding van België in het najaar van 1944 duurde het een jaar vooraleer de Belgische overheid enigszins greep kreeg op de immigratie. Net zoals tijdens de bezettingsjaren werd gedurende het eerste bevrijdingsjaar aan alle immigranten bij aankomst onmiddellijk een verblijfsvergunning van drie maanden uitgereikt. In feite werd tot diep in 1945 een beleid van open grenzen gevoerd, want het reguleren van migratie was een schier onmogelijke taak met duizenden ontheemden die door, van en naar België trokken. Ook de

staatscontrole op de voedselmarkt maakte het noodzakelijk dat allen die in België vertoefden voedselbonnen kregen.²

Slechts vanaf september 1945 werd in België de grens bewaakt door de rijkswacht, in samenwerking met militairen van de SHAEF (Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force). Vreemdelingen die geen toelating hadden om zich in België te vestigen werden effectief aangezet om het land te verlaten. De Belgische overheid had er alle belang bij om de toename van de bevolking binnen de perken te houden, want de overheidssubsidies aan vele schaarse basisgoederen vormden een zware uitgave voor de Belgische schatkist (Caestecker, 1998, 357). Toch kregen veel nieuwkomers een toelating om zich te vestigen in België, maar enkel en alleen als ze economisch inzetbaar waren in de heropbouw van het land. Er was immers grote nood aan arbeidskrachten (zie 3.).

Naast economische, stuurden ook politieke belangen het vreemdelingenbeleid. Zo bleef het Belgische beleid de raciale en politieke uitsluitingscriteria, zoals die gegroeid waren in het interbellum, hanteren.³ De oorlogswetgeving had de uitvoerende macht een quasi totale controle over de vreemdelingenbevolking in België gegeven inclusief een criminalisering van ongenode immigratie. Deze gespierde wetgeving die de rechten van het individu van buitenlandse nationaliteit, los van hun verblijfsduur opschortte, werd jaar na jaar verlengd. De natie bleef immers in gevaar. Toen de dreiging van nazi-Duitsland geweken was, legitimeerde de dreiging die uitging van de Sovjet-Unie een verlenging van deze uitzonderingswetgeving (De Bock, 2008, 166-168). Communistisch gezinde vreemdelingen werden ondanks een lange verblijfsduur in grote getale het land uitgewezen (Morelli, 1988).

Het migrantenbeleid beoogde een directe afstemming van de vreemdelingenpopulatie op eng nationale belangen. Immigranten bleven ook na een lange verblijfsduur totaal afhankelijk van de uitvoerende macht. De enige

² Algemeen Rijksarchief, Ministerie van Justitie, Administratie van de Openbare Veiligheid (Vreemdelingenpolitie), Algemene dossiers: tweede storting (1930-1960) (ARA, MJ), 1B6/7.

³ Eind 1947 waren de Noord-Afrikaanse immigranten het eerste doelwit van een operatie ter uitzuivering van de vreemdelingenpopulatie met de volgende legitimering: "Une invasion massive d'éléments indigènes de l'Afrique du Nord, colporteurs clandestins, aux pratiques commerciales déloyales plus au moins soupçonnés d'aider leurs congénères à 'passer' la frontière, manœuvres de charbonnage ou d'usine, d'une valeur professionnelle réduite, sinon nulle, enclins à voir rouge et prompts à ... jouer du couteau, changeant perpétuellement de résidence et d'employeurs et ne provoquant que mécontentement". Note pour Monsieur le Ministre, 28.1.1948. ARA, MJ, 1B6/7. "Les Italiens, Marocains, Algériens reçoivent trop facilement le séjour en Belgique. Leur afflux est inquiétant". Generaal commandant van de Rijkswacht aan Minister van Defensie, 5.1948 geciteerd in Note pour Monsieur le Ministre, 10.11.1947. ARA, MJ, 1B6/7.

wijze om te ontsnappen aan de rechteloosheid was het opgaan in de Belgische natie door nationaliteitsverwerving. De trend naar een meer exclusief natiebegrip, die reeds bespeurbaar was in de jaren '30, vond zijn hoogtepunt in een aantal vonnissen van de Brusselse rechter Vautier in de tweede helft van de jaren '40. Dat de kandidaat-Belg de geest, de gewoonten en levensstijl van het oorsprongsmilieu in ere hield, stond volgens rechter Vautier haaks op het Belgzijn. Hij stelde daarenboven dat een kandidaat-Belg een grondige kennis van de vaderlandse geschiedenis hoorde te hebben. Rechter Vautier weigerde vreemdelingen geboren en getogen in België de Belgische nationaliteit omdat ze, ondanks hun levenslange verblijf in België, onvoldoende Belg waren. Rechter Vautier werd echter telkens teruggefloten door het hof van beroep, dat de tweedegeneratievreemdelingen als sluimerende Belgen beschouwde. Het Brusselse hof van beroep vond dat een apatriottische houding moest bewezen worden aan de hand van daden gericht tegen België. Deze uitspraak sloot aan bij vonnissen van het Brusselse hof van beroep eind jaren '30.⁴

Vernieuwend was dat na de Tweede Wereldoorlog de rechtbanken zich meer actief in het vreemdelingenbeleid begonnen te mengen. Dadelijk na de Eerste Wereldoorlog erkende het Hof van Cassatie met het *Flandria*-arrest dat de overheid aansprakelijk kan worden gesteld voor fouten begaan bij de uitoefening van het openbaar gezag. De bescherming van het individu tegen de arbitraire uitvoerende macht werd hersteld als de taak van de rechtelijke macht, zoals de grondwet dat had voorgeschreven. De soevereiniteit van de uitvoerende macht werd ingeperkt doordat de rechtelijke macht kon nagaan of de uitvoerende macht de wet volgde en de burgerlijke rechten respecteerde (Vanwelkenhuyzen, 1981, 83-85). Dit nieuwe activisme van de gerechtelijke macht liet zich dadelijk na de Tweede Wereldoorlog eveneens voelen in een institutionele vernieuwing. De in 1946 ingevoerde rechterlijke controle van de legaliteit van beleidsmaatregelen door de Raad van State versterkte de gerechtelijke invloed op de uitvoerende macht (Somerhausen, 1972). Het toezicht van de Raad van State had onmiddellijk consequenties voor de vreemdelingenpolitie. Zo moest de vreemdelingenpolitie in 1953 3.744 uitwijzingsbeslissingen herzien omdat de Raad Van State, hierin gevolgd door de rechtbanken oordeelde dat deze administratie tussen 1945 en 1952 op illegale wijze had beslist tot uitwijzing van vreemdelingen zonder de wettelijke voorschriften te volgen, onder meer op het vlak van de motivering.⁵

⁴ *Journal des Tribunaux*, 1948, 74-76 en 361-363; 1950, 277-279. Zie ook *Revue de l'administration*, 1948, no. 90, p. 201 en *American Jewish Yearbook*, 1950, 51, p. 305. Verder onderzoek moet aangeven of met deze uitspraak van het Brussels hof van beroep de jurisprudentiële controverse werd afgesloten.

⁵ ARA, MJ, 108C 11.

1.2. *Brave New World*: Sovjet *DPs* zijn geen vluchtelingen

Bij de bevrijding van België vertoefden negenduizend Sovjetburgers in België. Het waren krijgsgevangenen die tijdens de oorlog als dwangarbeiders door nazi-Duitsland in de Belgische mijnindustrie werden tewerkgesteld. Deze Sovjetburgers in België werden aangevuld met vrouwen uit de Sovjet-Unie die tijdens de bezetting als dwangarbeidsters in Duitsland hadden gewerkt. Deze vrouwen hadden een relatie aangeknoopt met een Belgische arbeider in Duitsland en hadden zich dadelijk na de oorlog, gebruik makend van de geringe grenscontrole, samen met hun nieuwe partner in België gevestigd. Deze Sovjetburgers werden beschouwd als *DPs* of ontheemden. De oorlogsgebeurtenissen hadden hen "verplaatst" en ze moesten zo snel mogelijk terug naar waar ze thuishoorden. De beleidsvoerders negeerden dat er onder hen personen waren die, omwille van de repressie die ze vreesden bij terugkeer te moeten ondergaan, verkozen in België te blijven. Eind januari 1945 werden al deze Sovjetburgers opgeroepen om zich te identificeren bij de Sovjetrepatriëringsmissie. De Belgische overheid ondersteunde deze repatriëring ten volle door aan de Sovjetmissie de Sovjetburgers op haar territorium te melden en hen slechts een uiterst precaire verblijfsvergunning te verlenen met het oog op hun repatriëring. Repatriëringen startten in april 1945. Zoals blijkt uit de bijdrage van Lieselotte Luyckx werden ongeveer tienduizend *DPs* door de geallieerden – Sovjet en westgeallieerde militairen – in vier maanden tijd in kampen verzameld en teruggestuurd naar de Sovjet-Unie.⁶ Deze repatriëringen gingen, weliswaar op veel kleinere schaal, door tot 1948. Tussen de bevrijding en eind februari 1947 stelden de Belgische autoriteiten 13.102 Sovjetburgers ter beschikking aan de Sovjetrepatriëringsmissie.⁷

Slechts een beperkt aantal Sovjetburgers kon zich onttrekken aan deze dwangrepatriëring. Zoals Lieselotte Luyckx aangeeft in haar bijdrage was een effectief verzet afhankelijk van de steun van Belgen. Deze steun kon geïnstitutionaliseerd zijn zoals bij de productieve mijnwerkers wier economisch belang doorslaggevend was voor de toestemming om in België te mogen blijven. Deze steun kon evenwel ook informeel zijn. Vooral Sovjetvrouwen met een Belgische partner slaagden er massaal in zich aan de repatriëring te

⁶. Rapport van het Commissariaat voor Repatriëring, 17.08.1945, ARA, MJ, 813.

⁷. Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (AMBZ), 14.037, Nota 4 september 1947.

onttrekken. Deze vrouwen konden niet alleen hun Belgische partner mobiliseren, maar ook de patriarchale structuur van de Belgische nationaliteitswetgeving speelde in hun voordeel. In 1944 en 1945 huwden een paar honderd Sovjetvrouwen, soms in Duitsland, maar veelal in België met een Belg. Deze vrouwen verwierven door huwelijk de Belgische nationaliteit en konden zo rekenen op de bescherming van de Belgische autoriteiten. Voor de Sovjetwetgeving bleven deze vrouwen wel Sovjetburgers, maar het bipatride-zijn was op Belgisch territorium van geen belang. Sovjetvrouwen die verloofd waren met een Belg, konden niet altijd aan de door de Belgische overheid vereiste administratieve formaliteiten beantwoorden, maar de Belgische autoriteiten beschermden ook hen, vooral als er kinderen uit deze relatie waren geboren. Toch probeerden de Sovjetautoriteiten deze vrouwen te overhalen om terug te keren naar de Sovjet-Unie, waarbij intimidatie niet werd geschuwd. De brutaliteit van de Sovjetrepatriëringsofficieren, zowel in de verzamelkampen als erbuiten, maakte dat de Belgische overheid haar medewerking aan de repatriëring van Sovjetburgers in de loop van 1946 terugschroef. De Belgische soevereiniteit hoorde gerespecteerd te worden. Vooral de kidnapping van Sovjetvrouwen, partners van Belgen, trok veel media-aandacht en maakte dat de overheid haar steun introk. Ontheemden van Sovjetnationaliteit konden toch vluchtelingen worden (Luyckx, 2005, 165 e.v.; Venken, 2010, 64-65).

1.3. Joodse vluchtelingen onder Amerikaanse curatele

Joodse overlevenden uit Oost- en Centraal-Europa boden zich in de loop van 1945 spontaan aan in België, aangetrokken door de betere levensvoorwaarden, de mogelijkheid om via Antwerpen overzee te vertrekken en de aanwezigheid van kennissen of verwanten in Brussel of Antwerpen. Het door de Amerikanen gedomineerde internationaal vluchtelingenregime maakte deze immigranten tot een niet-repatriëerbare groep. Net zoals voor de oorlog kregen deze Joodse ontheemden bij hun aanvraag voor een verblijfsvergunning steun van joodse organisaties in België. Deze organisaties bepleitten ook het verlenen van visa aan nog in het bezette Duitsland verblijvende Joden, maar de Belgische autoriteiten waren weinig happig om Joodse vluchtelingen uit te nodigen en zelfs maar tijdelijk asiel te verlenen. Gezien hun (professionele) verleden in de handel en ambachtelijke sectoren zouden deze Joodse overlevenden niet kunnen bijdragen tot de modernisering van de Belgische economie. De Joodse overlevenden waren ook niet bereid de grote

arbeidsnoden in de zware industrie te lenigen. Integendeel, hun economische inbreng zou enkel en alleen de concurrentie met lokale ondernemers aanscherpen (Caestecker, 1992, 67).⁸

De vluchtelingenstroom was, net zoals in de jaren '30, vooral een immigratie die de Belgische autoriteiten ondergingen. Joodse overlevenden die illegaal naar België kwamen, werden zodra de grenscontrole was hersteld aan de grens geweerd. Anderen die de politie detecteerde, vooraleer de joodse organisaties hen konden beschermen, werden veroordeeld tot gevangenisstraffen wegens illegaal verblijf of werden uitgewezen.⁹ Het verblijf van hen die wel de bescherming van de joodse organisaties konden invoeren, werd, gezien de Amerikaanse en joodse (ook financiële) steun, tijdelijk geregulariseerd.¹⁰ Deze transitvluchtelingen moesten, net zoals in de jaren '30, een definitief gastland vinden. De Belgische autoriteiten hadden er goede hoop in dat deze vluchtelingen snel zouden vertrekken gezien de IVO de (westerse) gemeenschap mobiliseerde om deze vluchtelingen op te nemen (Caestecker, 1998, 361-371).

In de zomer van 1946 werd het gedogen van Joodse overlevenden geformaliseerd: aan de joodse organisaties werd een quotum van vijfduizend tijdelijke verblijfsvergunningen toegekend. Zij konden hiermee een proactief vluchtelingenbeleid ontwikkelen alsook de spontane instroom regulariseren. Daar de doorstroming van transitvluchtelingen stroef verliep, was begin 1947 het quotum reeds bereikt. De joodse organisaties in België waren ook niet meer in staat om zich te houden aan hun financieel engagement om de overlevenden die door hun interventie in België beschermd waren, te onderhouden (Massage, 2002).¹¹ Vanaf februari 1947 werden Joodse overlevenden die onuitgenodigd naar België kwamen stelselmatig veroordeeld wegens illegaal verblijf.¹² De autoriteiten voelden zich bedrogen in het vertrouwen dat ze hadden gesteld in de internationale solidariteit met de Joodse

⁸. Auschwitz Stichting, Papieren Maurice Goldstein, 1.2; "Jamais on trouve un juif dans la grosse industrie... là où il manque la main-d'œuvre"; Nota Standaert, s.d. ARA, MJ, 279, zie ook 766. Zie ook grafiek 1, p. 303 in deze bundel.

⁹. *L'Appel du AIVG (Aide aux Israélites Victimes de la Guerre)*, 3, 6.1946, p. 3; ARA, MJ, 279.

¹⁰. "Les diverses sommes que l'État belge paie pour maintenir la vie à un niveau raisonnable seraient couvertes. En outre la Belgique disposera des devises étrangères expédiées d'Amérique pour l'entretien de ces transitaires." Standaert, Vreemdelingenpolitie aan minister van Justitie Van Glabbeke, 8.6.1946. ARA, MJ, 279.

¹¹. ARA, MJ, 765.

¹². ARA, MJ, 279, 754 en 773.

overlevenden. Daarenboven oefenden de Britse autoriteiten scherpe druk uit op de Belgische autoriteiten om de illegale emigratie van Joden naar Palestina te verijdelen.¹³ Tenslotte werd de instroom van transitvluchtelingen intern gecontesteerd, vooral door middenstandsorganisaties die de concurrentie van deze Joodse overlevenden laakten. De christendemocratische krant *Het Volk* verwoordde het scherp op haar voorpagina:

"Naar het schijnt is het ongelooflijk hoeveel vreemdelingen thans op illegale wijze in België leven ... Er zouden organisaties zijn die het verblijf van deze weinig interessante kerels in ons land vergemakkelijken bijzonder wanneer ze Jood zijn ... Trouwens voor den oorlog verbleven in België 75.000 Joden en nu, ondanks de Duitse vervolging, minstens tot 50.000 ... Het is te hopen dat men er met den groven borstel doorgaat, want het is een geheim voor niemand dat die vreemdelingen zich bij ons met dingen bezig houden die op zijn minst, niet al te zuiver mogen worden geheten".¹⁴

Hen een humanitaire status verlenen werd niet meer opportuun geacht. Politieke verantwoordelijken twijfelden luidop aan hun nood aan bescherming. De geallieerde overwinning had immers een einde gesteld aan de vervolging van de Joden. De overlevenden konden toch terugkeren naar waar ze vandaan kwamen (Caestecker, 1998, 375-376; Caestecker, 1992, 138).

Slechts in 1948 werd het verblijf van de sinds februari 1947 illegaal ingeweken Joodse overlevenden uiteindelijk geregulariseerd, vooral met het oog op het mogelijk maken van hun emigratie. Door het ontstaan van de staat Israël en het voorzien van een immigratiekanaal voor ontheemden in de Amerikaanse wetgeving waren er voldoende uitreis mogelijkheden. In 1948 verliep de doorstroming vlot: tussen mei 1948 en eind 1949 verlieten iets meer dan 5.000 Joodse overlevenden België voor overzee. Tegelijkertijd maakte het volledig sluiten van de grens van het communistische blok dat deze migratiestroom niet meer gevoed werd. Van deze Joodse vluchtelingenstromen bleven uiteindelijk slechts een paar honderd Joden als vluchtelingen in België (Caestecker, 1998, 377-380; Caestecker, 2005; Wouters, 2007).

¹³. ARA, MJ, 279, 143 (37C1/5), 754 en 760.

¹⁴. *Het Volk*, 30 april 1946.

2. HET BELGISCH VLUCHTELINGENBELEID ONDER DE CONVENTIE VAN GENÈVE (1952-1980)

Tijdens de jaren '50 maakte de sterke Europese economische groei, zowel in Oost als in West dat de economische nood om te emigreren afgezwakt werd. De stabilisering van de geopolitieke situatie met de Koude Oorlog waardoor Oost-Europa afgesneden werd van West-Europa leidde tot een afzwakking van de intra-Europese migratie. Ook de emigratie uit het Iberische schiereiland werd door de daar regerende autoritaire regimes aan banden gelegd. De Oost-Westmigratie zou zich vooral uiten in een aantal crisismomenten (1956, 1968), alhoewel het ontdoeien van de Oost-Westrelaties na de dood van Stalin het reisverkeer tussen beide blokken weer mogelijk maakte. In de jaren '60 zouden de autoritaire regimes van het Iberische schiereiland en in het bijzonder Spanje de teugels vieren en hun burgers de mogelijkheid bieden legaal te emigreren (Pereira & Fernandez Vicente, 2009). De arbeidsnoden van de Belgische economie deden tot midden jaren '70 de economische integratie van immigranten, ten dele expliciet uitgenodigd, vrij probleemloos verlopen. Deze periode kende een massale en (economisch) gewenste immigratie (zie 3.). De dekolonisatie zou zich nauwelijks uiten in immigratie. In deze relatief rustige periode van gewenste en ten dele gestimuleerde arbeidsmigratie werd een Belgisch vluchtelingenregime geïnstitutionaliseerd: een vluchtelingenbeleid ingebed in een internationaal vluchtelingenregime, onderdeel van een (westerse) nieuwe orde met (individuele) mensenrechten als rechtsnorm.

2.1. Mensenrechten internationaal gecodificeerd

Toen het Europese vluchtelingenprobleem als erfenis van de Tweede Wereldoorlog aan scherpte verloor, werden in de schoot van de Verenigde Naties (VN) de legale normen betreffende de bescherming van vluchtelingen op punt gesteld en in de Conventie van Genève van 1951 vastgelegd. De individuele erkenningsprocedure werd behouden, maar de definitie werd uitgebreid. Een vluchteling was iemand die omwille van een gegronde vrees voor vervolging omwille van ras, nationaliteit, geloofsovertuiging of politieke overtuiging, maar ook het behoren tot een sociale groep zijn land had

verlaten. Deze laatste vervolgingsgrond werd op Zweeds initiatief om onduidelijke redenen ingelast in de vluchtelingendefinitie.

De Conventie van Genève verschoonde de illegale immigratie van asielzoekers, maar verleende evenwel geen recht op asiel. De Conventie tastte nauwelijks de nationale prerogatieven aan. De enige inbreuk op de nationale soevereiniteit die de onderschrijvende staten toelieten, was het principe van *non-refoulement*. Staten werden niet gedwongen het verblijf te verlenen aan vluchtelingen, maar ze mochten hen wel niet terugsturen naar het land waar ze vervolgd werden.

In aanvang beschermde de Conventie van Genève enkel vluchtelingen die omwille van omstandigheden die plaats hadden gevonden voor 1 januari 1951 en in het bijzonder in Europa tijdens de Tweede Wereldoorlog hun land hadden moeten verlaten. Vooral de Hongaarse vluchtelingencrisis van 1956 maakte duidelijk dat Europa nood had aan een blijvende internationale bescherming voor vluchtelingen. Slechts in 1967, met het Protocol van New York, werd de vluchtelingendefinitie losgemaakt van de omstandigheden van de Tweede Wereldoorlog en werd *non-refoulement* of het verbod op repatriëring van vluchtelingen een tijdloos internationaalrechtelijk principe voor alle landen die de Conventie van Genève onderschreven (Goodwin-Gill, 1990, 28 e.v.; Bem, 2004).

Op internationaal niveau ging de bescherming van individuele mensenrechten verder dan de vluchtelingenbescherming. De VN nam de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) aan, die evenwel juridisch niet inroepbaar is door individuen. Europa engageerde zich beduidend verder in de bescherming van mensenrechten. Toen de Raad van Europa in 1949 werd opgericht stond het "behoud en de verdere realisatie van mensenrechten en van fundamentele vrijheden", bovenaan de lijst van prioriteiten van de nieuwe instelling. Om die prioriteit hard te maken, keurden de tien lidstaten in 1950 een Conventie voor de Bescherming van Mensenrechten en Fundamentele Vrijheden goed. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat in het heetst van de Koude Oorlog werd uitgewerkt, beoogde de individuele rechten en vrijheden van West-Europa op een positieve wijze te etaleren en te juxtaponeren tegenover de weigering om de mensenrechten te respecteren in het Oostblok.

Het mandaat van de ontwerpers van dit verdrag beperkte zich tot het opstellen van een verdrag dat enkel de reeds bestaande rechten en vrijheden in de nationale wetgevingen van de lidstaten hoorde te beschermen. Het verdrag werd evenwel ambitieuzer dan de verklaring binnen de VN (1948), omdat het afdwingbaar werd. Er werd evenwel geen direct individueel

klachtrecht ingevoerd; dit werd afgewezen met het argument dat communisten hiervan misbruik zouden maken. Wel hadden individuen het recht om zich, na het uitputten van alle nationale rechtsmiddelen, tot de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens te richten. Deze commissie, waarin vertegenwoordigers van de nationale staten zetelden, trad op als filter voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Belangrijk is ook dat het recht op bescherming van de mensenrechten zich niet beperkte tot de nationale burgers, maar dat alle individuen die zich op het territorium van de staat bevonden zich op dit verdrag konden beroepen om hun basisrechten op te eisen (Steenhaut, 2008).¹⁵ Terwijl de Conventie van Genève zich snel vertaalde in het Belgisch vreemdelingenbeleid, zou het EVRM slechts vanaf het laatste kwart van de 20^{ste} eeuw weerslag hebben op het vreemdelingenbeleid.

2.2. Het Belgische vreemdelingen- en vluchtelingenbeleid (1952-1975)

De wettelijke basis van het beheer van de instroom en het verblijf van vreemdelingen werd geherformuleerd in de Vreemdelingenwet van 1952. Tijdens het drie jaar durende wetgevend proces (1949-1952) bleef de oorlogswetgeving die alle rechten van vreemdelingen tijdelijk ophief in voege. De adem van die periode van economische neergang in de meest gespannen jaren van de Koude Oorlog is duidelijk voelbaar in de nieuwe Vreemdelingenwet. België was in gevaar en had nood aan een gespierde wetgeving: illegaal verblijf kon net zoals in de oorlogswetgeving bestraft worden met een gevangenisstraf tot één jaar. De Vreemdelingenwet van 1952 was vooral een codificatie van de administratieve praktijk zoals die gegroeid was in de jaren '30. Ook gaf de wetgever de uitvoerende macht meer macht om de nationale bescherming af te dwingen. Het verblijfsrecht van de recente immigranten was nauwelijks beschermd. Zij konden teruggewezen worden door de minister van Justitie bij het in gevaar brengen van de openbare orde en de veiligheid van het land, maar ook bij het verstoren van het economisch leven van de natie. De ambitie van de uitvoerende macht ging beduidend verder, maar de wetgever kon de ingezeten vreemdelingen vrijwaren van een vogelvrijverklaring. Het fnuiken

¹⁵ Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, 18.9.1953, p. 341 geciteerd in Ganshof van der Meersch (1964, LXVII). Het EVRM was ook minder ambitieus dan de VN-verklaring van de Rechten van de Mens daar de koloniale clause de reikwijdte van het EVRM beperkte tot West-Europa.

van de ambities van de uitvoerende macht was vooral het werk van een paar volksvertegenwoordigers die de rechten van het individu van buitenlandse nationaliteit verdedigden, binnen een klimaat van politieke desinteresse voor deze thematiek. De ingezetene vreemdelingen verwierven een sterk verblijfsrecht, hierbij hun juridische positie van de negentiende-eeuwse vreemdelingenwetgeving herstellend: zij konden slechts uitgezet worden door de Koning bij het in gevaar brengen van openbare orde en de veiligheid van het land (De Bock, 2008).¹⁶

Ook voor vluchtelingen had de uitvoerende macht niets voorzien; het was opnieuw de wetgever die dit inlaste. Vluchtelingen werden opgenomen als een geprivilegieerde categorie vreemdelingen in de Vreemdelingenwet. Zo konden zij zich zonder de vereiste inreisdocumenten aanbieden zonder dat zij een vergrijp pleegden. Ook aanvaardde de Belgische wetgever dat de vluchtelingendefinitie die de Conventie van Genève had vastgelegd van toepassing was op gebeurtenissen die voor 1 januari 1951 niet enkel in Europa, maar ook elders hadden plaatsgevonden.

Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (HCV), de opvolger van de IVO, ijverde ervoor de bevoegdheid tot erkenning van vluchtelingen in West-Europese staten op basis van de Conventie van Genève onder zijn supranationale autoriteit te brengen. Enkel België (periode 1954-1987) en Nederland (periode 1954-1975) stonden de erkenningsbevoegdheid van vluchtelingen op hun grondgebied af aan het HCV. Oorspronkelijk had de Belgische wetgever aansluiting gezocht bij de wet van 1936 waarbij een raadgevende vluchtelingencommissie zich over de erkenning van vluchtelingen zou uitspreken. Het HCV stelde, als jonge instelling, alles in het werk om deze bevoegdheid naar zich toe te trekken. Het uitbesteden van het erkennen van vluchtelingen aan het HCV sloot aan bij het Belgische streven zijn veiligheidsbeleid in te bedden in een nieuwe internationale orde. Voor België had dit ook het praktische voordeel dat het Belgisch buitenlands beleid niet zou belast worden met het erkennen van vluchtelingen. Tegelijk werd het verlies van soevereiniteit sterk gelaakt door het ministerie van Justitie (Caestecker, 1992, 78-80; Jaeger 1987, 79). Justitie kon toch als erkenningsinstantie overleven door te wijzen

¹⁶ De negentiende-eeuwse vreemdelingenwet was genereuzer in de zin dat een aantal categorieën vreemdelingen een absoluut verblijfsrecht werd verleend en deze de-facto-Belgen niet konden uitgewezen worden. Van groot belang is de wijze waarop van de mogelijkheden die de wet bood gebruik werd gemaakt. Alhoewel de vreemdelingenwet van 1897 in voege bleef tot september 1939, werd in de jaren '30 de administratieve praktijk van het toekennen van het verblijfsrecht ingrijpend gewijzigd. De vereiste verblijfsduur werd beduidend verlengd en ook het recht op het verwerven van een inkomen werd aan banden gelegd (Caestecker, 2000).

op het prille bestaan van het HCV en de onzekerheid over zijn institutionele overleving (Caestecker, 1992, 97).¹⁷ De toegang tot het Belgisch territorium bleef een integraal onderdeel van de nationale soevereiniteit, want de Belgische overheid had de bevoegdheid om asielzoekers de toegang tot de erkenningsprocedure van het HCV te weigeren (*Ibid.*, 105). Ook konden vluchtelingen nog uitgewezen worden, wat in 1964 in enige mate aan banden werd gelegd door bij een uitwijzing van vluchtelingen steeds een advies van het HCV en de Raadgevende Commissie voor Vreemdelingen te vereisen (*Ibid.*, 103).

Zij die de communistische regimes konden ontvluchten werden, los van hun individuele motieven, omarmd als vluchtelingen. Zij waren niet enkel het bewijs van de morele superioriteit van West-Europa, maar konden ook ingezet worden in de arbeidshongerige economie. De arbeidskracht en de vaardigheden van de Oost-Europese immigranten waren in die jaren van sterke economische groei nuttig (zie 3.). Vele vluchtelingen, ook zij die autoritaire regimes uit zuidelijk Europa waren ontvlucht, verzaakten aan een asielverzoek daar een toelating als arbeidsmigrant eenvoudiger was. Toch steunde de vrijwel collectieve erkenning van die immigranten uit Oost-Europa die een asielverzoek indienden ook op de noodzaak van bescherming. Een niet toegelaten verlenging van het verblijf in het Westen werd door de communistische regimes beschouwd als "desertie" van het vaderland en bij laattijdige terugkeer stonden de afgewezen asielzoekers op basis van *Republikflucht* bloot aan vervolging. Toch was de terugkeer niet volledig afgesloten. De menselijke aderlating na de Hongaarse revolutie maakte het Hongaarse regime bereid tot een charmeoffensief naar de emigranten toe. Binnen anderhalf jaar na de massale vlucht keerden ongeveer 10% van deze gevluchte Hongaren vrijwillig op hun stappen terug. Ook onder de door

¹⁷ In de Vreemdelingenwet van 1952 kreeg ook de minister van Justitie de competentie tot erkenning van vluchtelingen in België. Justitie eiste deze erkenning op, eventueel met een advies van de raadgevende vluchtelingencommissie, maar Buitenlandse Zaken kon haar optie doordrukken. De afgrenzing van de bevoegdheden van beide instanties, met een prioriteit voor het HCV werd beslecht met het KB van 3 november 1953. *Belgisch Staatsblad* (BS), 27.11.1953, pp. 7555-7556. Toen in 1964, bij wet ook vluchtelingen die niet onder de Conventie van Genève ressorteerden, gezien hun vervolging losstond van de Tweede Wereldoorlog, asiel konden vragen werd deze bevoegdheid aan Justitie toegewezen. Door het wegvallen van de tijdslimiet in het Protocol van New York (1969), vielen vanaf toen ook deze vluchtelingen onder de erkenningsbevoegdheid van het HCV (Dehullu, 1981, 64). Het HCV behield de bevoegdheid tot erkenning van vluchtelingen tot 1987.

België opgevangen Hongaarse vluchtelingen was er een dergelijke terugkeer-beweging (Kushner & Knox, 2001, 244 e.v.; Zierer, 1995).¹⁸

De Belgische autoriteiten onthaalden Oost-Europese vluchtelingen gast-vrij, maar hun lotgenoten uit het Zuiden kregen een minder warm welkom. Zo weigerde België Algerijnse vluchtelingen onder bescherming te plaatsen tijdens de aanslepende dekolonisatie van Algerije. Vanaf oktober 1957 werd aan de Algerijnse vluchtelingen wel de grenskeuze als minimale toegeving aan hun vluchteling-zijn verleend (Masset, 1988, 138-151).¹⁹ Toen in 1967 de bescherming van vluchtelingen permanent werd gemaakt wijzigde zich dit en de vluchteling in België werd zelf op een proactieve wijze gemonialiseerd. Buiten Europa waren er steeds vluchtelingen geweest, maar in de jaren '70 nam België een aantal groepen vluchtelingen in het zuidelijk halfrond waar. België was ook bereid de eerste asiellanden te ontlasten. Aziatische vluchtelingen uit Oeganda, vervolgde Chileense politieke activisten en Vietnamese bootvluchtelingen werd een kans aangeboden zich te vestigen in België (Cieters, 2002; Courtland Robinson, 1998; Caestecker, 1992, 98).

Ondertussen had het Belgische vreemdelingenbeleid een ingrijpende transformatie doorgemaakt. De eerste schreden werden gezet om de Europese burger gelijk te stellen met de Belg. Vooral onder Italiaanse druk werd in 1968 het vrije verkeer van werknemers binnen de gemeenschap ingevoerd. Deze liberalisering sloot aan bij de Europese gemeenschap als een economisch project. Een brede interpretatie van de productiefactor arbeid maakte dat toen de kiemen werden gelegd voor een politiek project richting Europees burgerschap (Goedings, 2005; Romero, 1991). Ook het vreemdelingenbeleid voor de niet-Europeanen – de derdelanders – werd soepeler. Zo werd in de loop van de jaren '60 de duur van het discretionaire vreemdelingenbeleid gevoelig ingekort. Terwijl in de jaren '50 een vreemdeling slechts na tien jaar verblijf het ingezetenschap verwierf, inclusief een integrale toegang tot de arbeidsmarkt, werd dat ingekort tot vijf jaar voor het quasiverblijfsrecht en drie jaar voor een vrije toegang tot de arbeidsmarkt (zie 3.). Ook de verzorgingsgemeenschap werd minder een nationale gemeenschap. Terwijl bij de uitbouw van de sociale zekerheid in de jaren '30 en '40 de nieuwe sociale rechten verbonden werden met de nationaliteit veranderde later sociale zekerheid in een nationaliteitsblind luik van de sociale politiek. Sociale zekerheid baseerde zich toenemend op het territorialiteitsprincipe; zo verwierven buitenlandse arbeidskrachten op basis van hun arbeidsprestaties in België rechten op sociale bescherming. Enkel in het residueel stelsel bleef de discriminatie op basis van nationaliteit geldig (Mussche, 2008; Martens, 1975; Caestecker, 1992; Jorens, 1997). Ook de

¹⁸. ARA, MJ, 312 (I).

¹⁹. ARA, MJ, B15.

nationaliteitswetgeving verloor, volgens Michel Verwilghen (1985, 178) haar arbitraire implementatie. Subjectieve oordelen werden geweerd en de rol van de rechter beperkte zich tot het verifiëren of de kandidaat-Belg alle objectieve voorwaarden vervulde.

Het verblijfsrechtelijk statuut van de vreemdeling werd ook versterkt, wat zich kristalliseerde in de Vreemdelingenwet van 15 december 1980. Die wet kwam er na een bijna tien jaar lange parlementaire behandeling. De hierbij betrokken wetgevers konden, in tegenstelling tot hun collega's die de Vreemdelingenwet van 1952 hadden vormgegeven, op een brede en actieve politieke belangstelling rekenen. De wetswijziging beoogde vooral de individuele rechten van vreemdelingen in België te beschermen.²⁰ Alhoewel nauwgezet onderzoek ontbreekt, lijkt de afzwakking van de juridische uitsluiting van ingezetene vreemdelingen het gevolg te zijn van een actievere gerechtelijke macht en een politieke en syndicale strijd waarin de immigranten zelf een belangrijke rol speelden. De groeiende interdependentie en zeker de europeanisering van de politiek waren niet minder belangrijk in dit politiek proces.

3. VLUCHTELINGEN-ARBEIDERS IN HET INDUSTRIËLE BELGIË (1944-1975)

Het vluchtelingenbeleid heeft niet enkel een politieke, maar ook een economische dimensie. Robert Miles en Diane Kay (1992, 181) introduceerden de categorie vluchtelingen-arbeiders om aan te geven dat vluchtelingen niet enkel een politieke categorie zijn, maar ook een economische inzet kunnen hebben. In het industriële België hebben vluchtelingen ten dele dezelfde reacties opgeroepen als economische migranten. De arbeidsnoden van de Belgische industriële economie zijn essentieel om de aanwezigheid van vluchtelingen en andere immigranten in de naoorlogse periode te begrijpen. Dadelijk na de Tweede Wereldoorlog bleven de steenkoolindustrie en ijzermetallurgie de ruggengraat van de Belgische open economie. Tijdens de oorlog was het industrieel apparaat nauwelijks geraakt geweest wat een snel herstel van de Belgische economie mogelijk maakte. De Belgische industrie kon massaal exporteren daar de oorlog haar buitenlandse concurrenten veel meer schade had berokkend. De zware industrie was van groot belang voor de economische voorspoed van het land. In 1948 leverde de staalindustrie 40% van alle exportinkomsten op en de Belgische autoriteiten deden er alles aan om de zware industrie en vooral de mijnindustrie, de

²⁰ Parlementaire documenten Kamer (PDK), 1974-1975, nr. 653/1, 2.

grondstoffenleverancier van de staalindustrie ter wille te zijn (Milward, 2000, 46 e.v.). Niettegenstaande de stijging van de mijnwerkerslonen, bleven de arbeidsnoden in de mijnsector groot en moest er een massaal beroep gedaan worden op buitenlandse arbeidskrachten. In 1945 kon de nood gelenigd worden door de inzet van vijftigduizend Duitse krijgsgevangenen, maar geallieerde druk in 1946 om de Duitsers in vrijheid te stellen maakte dat snel nieuwe rekruteringsmogelijkheden werden afgetast (Sunou, 1980). In de tweede helft van de jaren '40 rekruteerden de mijnen meer dan honderdduizend arbeidskrachten in het buitenland (Morelli, 1988). Arbeidsmigranten werden vooral gerekruteerd in Italië, maar ook in de kampen van ontheemden in Duitsland werden arbeiders gerekruteerd. In 1947 konden iets meer dan 22.000 ontheemden als genode gasten het bezette Duitsland inruilen voor de Belgische zware industrie. Deze vluchtelingen-arbeiders sloten een tweejarig arbeidscontract af voor de ondergrondse mijnarbeid, waarbij het contract stelde dat België hen uitnodigde voor een "vrij en normaal leven". De sociale samenstelling van deze vluchtelingen verschilde van de andere arbeidsmigratiestromen naar België. Zo had een niet onbelangrijk deel van deze arbeiders hoger onderwijs genoten.²¹ Deze vluchtelingen-arbeiders moesten, net als de Italiaanse arbeidsmigranten die toen ook aangetrokken werden, zich tevreden stellen met die segmenten van de arbeidsmarkt die de Belgische arbeiders meden. De volledige en waardige werkgelegenheid voor de Belgen als onderdeel van de keynesiaanse gemengde economie zorgde ervoor dat de structurele rekruteringsproblemen van de minst gegeerde arbeidsmarktsegmenten, reeds manifest in het interbellum, beduidend versterkt werden. De vluchtelingen-arbeiders konden, mede onder druk van de IVO en de Verenigde Staten een aantal beperkte privileges in de wacht slepen. Hun familieleden mochten hen na drie maanden vervoegen. Indien een vluchteling-arbeider na drie maanden mijnarbeid arbeidsonbekwaam werd, kon hij, mits er geen Belgische werkloze kandidaten waren, ook in de bouw, steengroeven en de ijzermetallurgie aan de slag. Deze toegevingen hadden de Italiaanse autoriteiten ook verworven voor hun burgers die België als arbeidsmigranten aantrok. Het mijnpatronaat was deze laatste toegeving ook genegen omdat de rekruteringskosten van deze arbeidsonbekwamen van de andere industrieën konden gecupereerd worden. Een uitzonderlijke tegemoetkoming was dat vluchtelingen-arbeiders die voor de mijnarbeid arbeidsonbekwaam waren en geen andere arbeid vonden recht hadden op

²¹. Volgens een steekproef van de mijnindustrie hadden in 1949 8% van de vluchtelingen-arbeiders in België voor de oorlog een liberaal beroep gehad of hadden ze gewerkt als bedienden of studeerden ze aan de universiteit. Commission de Main-d'œuvre, 24.9.1949. Rijksarchief Hasselt, Fedechar, DPs.

werkloosheidssteun. In tegenstelling tot de Italianen die bij werkloosheid België moesten verlaten waren deze vluchtelingen immers in België om te blijven. De rekrutering van vluchtelingen-arbeiders moest in de eerste plaats de Belgische zware industrie dienen, maar toch werd, weliswaar in minimale mate, rekening gehouden met hun vluchtelingenstatus. Vluchtelingen-arbeiders bleven beschouwd als secundaire arbeidskrachten die Belgische arbeiders niet direct mochten concurreren. De economische neergang eind 1948 betekende dat enkel de mijnarbeid voor arbeidsmigranten, zowel Italianen als vluchtelingen, open bleef. Voor vluchtelingen die niet meer geschikt waren voor mijnarbeid bleef enkel de werkloosheidssteun over. De schaarse arbeid in andere industrietakken bleef gereserveerd voor de Belgen.

Net zoals bij de Italiaanse arbeidsmigranten gaven ook heel wat vluchtelingen-arbeiders de brui aan de mijnarbeid. Een dergelijke beslissing impliceerde in 1947 en 1948 dat deze arbeidsmigranten die voor mijnarbeid waren toegelaten, België moesten verlaten. Voor de ontheemden was dat een terugkeer naar de kampen in het bezette Duitsland. Deze kampen waren ondertussen tot transitverblijven geworden voor wat een betere toekomst in de Nieuwe Wereld leek, want nadat België er arbeiders had gerekruteerd, begonnen Amerikaanse en Australische teams kandidaat-immigranten te selecteren in deze kampen. Tegen maart 1949 was reeds 40% van de door België aangetrokken ontheemden teruggekeerd naar Duitsland (Luyckx, 2010). Een aantal van hen was toen reeds opnieuw vertrokken, nu overzee.

In 1949 besloten de Amerikaanse bezettingsautoriteiten de ontheemden gerekruteerd door België als nieuwe inwoners van België te beschouwen. De Amerikanen wilden de kampen in Duitsland zo snel mogelijk opdoeken en terugkeerders uit België werden niet meer toegelaten. Voor de vluchtelingen-arbeiders die in 1947 in kampen in Duitsland een Belgisch arbeidscontract voor twee jaar hadden getekend leek het in 1949, kort voor hun arbeidscontract afliep, dat er voor hen geen alternatief buiten de Belgische mijnen was. Het alternatief van Duitsland, als toegangspoort tot de Nieuwe Wereld werd hen ontnomen. In april 1949 kreeg het verzet van de vluchtelingen tegen hun hervestiging in de Belgische mijnsector een collectief karakter. Bij het aflopen van hun arbeidscontract besloten een duizendtal ontheemde arbeiders en hun gezinsleden hun repatriëring naar Duitsland af te dwingen. Zij organiseerden een mars op Brussel en de Belgische overheid was gedwongen hen in het Klein Kasteeltje, het doorgangskamp voor zij die terugkeerden naar het bezette Duitsland, op te nemen. Om het verzet te breken werd vanuit Belgische kringen aangedrongen op het ontnemen van het vluchtelingenstatus van de "werkweigeraars" zodat ze in Duitsland niet in aanmerking zouden komen voor emigratie naar de

Nieuwe Wereld. De hardliners binnen de Belgische overheid, hierin gesteund door het mijnpatronaat, meenden dat het kaf van het koren moest gescheiden worden zoals dat ook bij de Italianen gebeurde. Door duidelijk te maken dat een repatriëring een terugkeer naar miserie in Duitsland was, zou het ongenoegen van de vluchtelingen-arbeiders in de Belgische mijnindustrie wel wat getemperd worden. De terugkeer van de radicale misnoegden – de agitatoren – naar Duitsland en hen daar aan hun lot overlaten zou een heilzame invloed hebben en een stabilisatie van deze populatie in de Belgische mijnen in de hand werken.

Onder druk van de radicale vluchtelingen-arbeiders en de vrees dat de desertie uit de mijn verder zou aangroeien opende de Belgische overheid stap per stap de arbeidsmarkt voor deze vluchtelingen. Reeds in de zomer van 1949 werd beslist dat de intellectuelen onder de vluchtelingen-arbeiders die een andere werkgever vonden deze baan ook zouden kunnen innemen. Hun verzoek voor een arbeidskaart zou welwillend worden behandeld. Eind 1949 werden de vluchtelingen collectief een ietwat bredere toegang tot de arbeidsmarkt toegestaan. Deze toegeving was vooral theoretisch: er was nauwelijks vraag naar arbeidskrachten in deze periode van laagconjunctuur, maar het moest de vluchtelingen-arbeiders de indruk ontnemen dat ze gedoemd waren om eeuwig in te mijn te werken. Eind 1951, onder aanhoudende internationale en nationale druk, werd een principiële verbreding van het arbeidsrecht voor de vluchtelingen-arbeiders aanvaard: na drie jaar verblijf in België kregen vluchtelingen-arbeiders een integrale toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Vluchtelingen-arbeiders werden schoorvoetend als nieuwe burgers aanvaard (Caestecker, 1992, 50-59; Luyckx, 2010). Deze toegeving kaderde binnen het vluchtelingenregime dat in die jaren internationaal vorm kreeg (zie 2.1.).

In de jaren '50 werden nog een paar duizend vluchtelingen-arbeiders gerekruteerd voor de Belgische mijnen. Het mijnpatronaat was toen naarstig op zoek naar arbeidsreserves die het Italiaans monopolie op deze markt konden doorbreken. De Italiaanse arbeiders werden te duur: de Italiaanse autoriteiten stelden steeds hogere eisen en vele arbeiders verlieten België voor ze hun arbeidscontract van een jaar hadden afgewerkt (Dumoulin, 1988). De raciale uitsluitingscriteria bleven, ondanks de grote nood aan arbeidskrachten, gelden.²² Midden jaren '50 zag het mijnpatronaat nog mogelijkheden in Europa

²². Ondanks de grote nood aan arbeidskrachten wees de Belgische overheid een aanbod van Algerijnse arbeiders af gezien: "Ils sont batailleurs et le 'penchant' pour les femmes blanches donne lieu à pas mal d'incidents" Buitenlandse Zaken aan Arbeid, 31.12.1956. ARA, Mijndirectie, 330.

zelf. De mijndirecties waren onder meer het rekruteren van Oost-Europese vluchtelingen-arbeiders, mits een goede selectie, genegen. Vluchtelingen-arbeiders waren immers stabielere arbeidskrachten. Duitsland, Oostenrijk en zelfs Joegoslavië, die omwille van hun geografische ligging eerste asiellanden waren, wilden wel graag hun Oost-Europese asiellast delen. De overheid en de vakbonden zagen deze vluchtelingen vooral als concurrenten voor Belgische arbeiders: reeds na drie jaar hadden vluchtelingen het recht de mijn te verlaten. Om zoveel mogelijk te vermijden dat België "opgescheept" zat met zij die de mijn zelfs al voor die drie jaar verlieten, onderhandelde de Belgische overheid keihard met de eerste asiellanden. Elke vluchteling, die binnen de eerste zes maanden fysiek onbekwaam bleek voor de mijnarbeid moest teruggestuurd kunnen worden en werkweigeraars moesten tot drie jaar na aankomst nog gerepatriceerd kunnen worden. Duitsland en Oostenrijk konden enkel een jaar afpitsen van die drie jaar, maar zo had België enige garanties dat deze vluchtelingen-arbeiders hun arbeidsverbintenis zouden naleven (Caestecker, 1992, 86-88). Het mijnpatronaat geloofde sterk in de disciplinerende werking van de dreiging met terugzending. Toen in de herfst van 1957 tweeëntwintig van de zeshonderd Hongaren die in vluchtelingenkampen in Joegoslavië gerekruteerd werden voor de Belgische mijnen bij aankomst weigerden in de mijn af te dalen drong het mijnpatronaat aan op een exemplaire straf: alle werkweigeraars moesten onmiddellijk gerepatriceerd worden naar Joegoslavië. De mijnindustrie was bereid alle onkosten te dragen, inclusief de reiskosten voor de twee rijkswachters die de werkweigeraars zouden begeleiden. De terugreis moest wel per trein, want de vierduizend frank per persoon voor de vliegtuigreis was zelfs voor de mijnindustrie te kostelijk. De minister van Justitie, de liberaal Lilar, panikeerde toen de werkweigeraars over het land uitzwermden en sloot zich aan bij het pleidooi van het mijnpatronaat voor een kordate reactie. De repatriëringsaanvraag werd weinig gesmaakt door de Oostenrijkse autoriteiten: deze waren slechts bereid de repatrianten de doorreis te verlenen, nadat de Belgische autoriteiten hen hadden verzekerd, blijkbaar zonder enige garantie van de Joegoslavische autoriteiten, dat het om een terugkeer naar een veilig eerste asielland ging. Van de tweeëntwintig werkweigeraars werden uiteindelijk negen op een geëscorteerd transport naar Joegoslavië gezet; drie ervan konden nog in Duitsland uit de trein ontsnappen (Caestecker, 1995).²³

Dat de mijnindustrie een harde reactie eiste was de zwanenzang van een stervende industrietak. De recessie van 1958 zou het uitdoven van de

²³. ARA, MJ, 330 en 312 (II); Rijksarchief Hasselt, Fedechar, DPs; Archief Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen, maandrapporten 1957.

Belgische mijnindustrie inluiden. Voor het eerst sinds lang waren mijnwerkers werkloos. Olie als nieuwe energiebron verdrong de kolenindustrie (Milward, 2000, 46-118). Andere industrieën stonden klaar om de mijnindustrie als bestemming voor arbeidsmigratie af te lossen. Reeds tijdens de economische opgang van het midden van de jaren '50 slaagde de arbeidsvraag in de bouw, metaal... er niet meer in nationaal een oplossing te vinden. De officieel gesanctioneerde arbeidsnoden werden verbreed. In 1956 en 1957 kregen Hongaarse vluchtelingen in België vooral arbeidskansen buiten de mijnindustrie. Na het neerslaan van de Hongaarse opstand vluchtte de bevolking er massaal – 2% van de bevolking – naar het Westen. België nam, omwille van politieke, maar ook economische redenen zeventuizend Hongaren op, slechts een duizendtal kwam in de mijnindustrie terecht. De recessie van 1958 zou duidelijk maken aan de Hongaarse vluchtelingen dat de hen aangeboden arbeidsplaatsen, zelfs die in de mijnindustrie nu, sterk afhankelijk waren van de economische conjunctuur (Caestecker, 1995; Zierer, 1995).

De mijnindustrie had vluchtelingen-arbeiders zekere arbeidsplaatsen geboden. De verleiding om buiten de mijnindustrie een kans te wagen werd lang getemperd door de conjuncturele onzekerheid van de arbeidsplaatsen buiten de mijn. Ook zette de mijnindustrie, samen met de overheid veel in om de door haar gerekruteerde arbeiders, in verlokking gebracht door de andere beroepsmogelijkheden, aan de mijn te binden. Alhoewel mijnarbeid soms gedwongen arbeid was, zou het langzaam verdwijnen van deze arbeid de vluchtelingen-arbeiders, hoe weinig gegeerd deze arbeid bij wijlen ook was, een zekere arbeidsplaats ontnemen.

Het Belgisch economisch mirakel dadelijk na de bevrijding maakte dat er geen inspanningen werden gedaan om het verouderde Waalse industrieel apparaat te moderniseren. De holdings die een dominante greep hadden op de Belgische industrie herinvesteerden hun winsten uit de massale naoorlogse export in de traditionele sectoren. Tegen 1950 hadden de buitenlandse concurrenten hun productiecapaciteiten heropgebouwd. De concurrentiepositie van België bleek sterk verzwakt te zijn. De stijging van de industriële productiviteit van België kon geen gelijke trend houden met die van de buurlanden en België verloor marktaandeel. De economische recessie van 1958-1960 legde de vinger op de wonde van de Belgische economie. De Belgische export was weinig gediversifieerd en geconcentreerd in de traditionele industrie met haar halfafgewerkte producten van standaardkwaliteit. In de jaren '60 vonden de industrieën van de tweede industriële revolutie (petrochemie, autoassemblage en elektronica) eindelijk inplanting in België. Deze

investeringen waren vooral het werk van buitenlandse multinationals. Europese en Amerikaanse multinationals die nieuwe technologieën en arbeidsorganisaties introduceerden kregen ook gulle overheidssteun. De productiviteit van de industrie in België werd tot ongekennde hoogtes gebracht. Ook Belgische producenten lieten zich door het internationale voorbeeld inspireren en innoveerden waardoor hun prestaties beduidend verbeterden. De jaren '60 waren een gouden decennium voor België en vooral voor Vlaanderen. De brede arbeidsnoden van de Belgische economie in die periode stimuleerde arbeidsmigratie. Gezien de grote arbeidsnoden en de geringe beschikbaarheid van arbeidsreserves binnen Europa werd de 'raciale' uitsluiting opgeheven. Arbeidsmigranten uit Noord-Afrika en Turkije waren welkom. Ook vluchtelingen konden zich economisch snel integreren (Solar, Cassiers, & De Villé, 1996; Martens, 1975). Ten einde te vermijden dat vluchtelingen afhankelijk zouden worden van bijstand, kregen ze in 1967 een onbeperkte toegang tot de arbeidsmarkt. Deze liberalisering maakte het voor de vluchtelingen mogelijk om flexibel op arbeidsnoden in te spelen (Caestecker, 1992, 89-102). In het midden van de jaren '70 werd in het kielzog van de nieuwe internationale verdeling van arbeid het arbeidsmigratiekanaal selectief afgesloten. Enkel hooggeschoolde arbeidsmigranten waren nog welkom in het Belgisch (formeel) economisch leven en in het begin van de 21^{ste} eeuw werd het beheer van deze hooggeschoolde arbeidsmigratie zelfs geprivatiseerd (Caestecker & Martens, 2001). De veranderende arbeidsmarkt maakte het steeds moeilijker voor vluchtelingen en andere immigranten om zich economisch te integreren. Enkel de informele economie bood nog veel mogelijkheden.

4. DE CRISIS VAN HET ASIEL (1980-2010)

In het laatste kwart van de 20^{ste} eeuw zorgde de sterkere mondiale economische en culturele integratie, samen met de daling van de transportkosten ervoor dat de mobiliteit over de grenzen heen sterk groeide. Deze versterking in de globalisering maakte dat ook steeds meer mensen uit het Zuiden hun kans waagden in Europa. Op het einde van de eeuw nam ook de intra-Europese migratie toe door de val van de Muur en de verdieping en verbreding van de Europese Unie (EU). Ondanks de selectieve migratiestop nam de migratiedruk toe. Deze immigratie richtte zich op asiel als een van de weinig overgebleven toegangspoorten tot Europa.

Voor de ingezeten vreemdelingen werd de juridische discriminatie die gedurende de eerste helft van de jaren '50 was ingevoerd en in de jaren '80 door de Vreemdelingenwet van 1980 was afgezwakt, verder afgebouwd. Opgezwicht door de electorale opgang in Vlaanderen van extreem-rechts werd de problematische maatschappelijke integratie van de gevestigde vreemdelingen geaccentueerd en werden ze gepromoot tot postnationale burgers (*Ibid.*). De inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet van 1980, een wet die een meer doeltreffende bescherming van het verblijfsstatuut moest mogelijk maken, ging paradoxaal genoeg gepaard met een sterke juridisering van de materie en een complexere administratieve praktijk (Hubeau, 1999). Daarenboven kreeg het asielbeleid nieuwe restrictieve accenten. De explosieve groei van het aantal asielzoekers in de jaren '80 en begin jaren '90 maakte dat de Belgische autoriteiten zwaar inzetten om deze stroom te stremmen. Analoge afweermaatregelen elders leidden tot het verschuiven van de asielstroom naar "minder beschermde" West-Europese landen, waarbij vooral Groot-Brittannië in de tweede helft van de jaren '90 een groter aandeel van de asielverzoeken opnam (Efionayi-Mäder, Chimienti, Dahinden, & Piguet, 2001).

Het HCV stond zijn bevoegdheid tot erkenning in 1987 af aan een Belgische asielinstantie: het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), een autonoom overheidsorgaan. De erkenningsbevoegdheid was voor het HCV als mondiale vluchtelingenorganisatie een financiële en politieke last geworden. Het erkennen van een vluchteling door het HCV was steeds het vellen van een oordeel over een regime en kon een hypotheek leggen op de vluchtelingenwerking in deze landen. De onmogelijkheid om in beroep te gaan tegen een beslissing van het HCV was daarenboven niet aangepast aan de normen van de rechtsstaat (Jaeger, 1987, 78-80). Een nieuwe institutionele structuur werd opgezet om de asielaanvragen te behandelen. De Dienst Vreemdelingenzaken bleef de toegangspoort, maar de inhoudelijke behandeling van de asielaanvragen werd toevertrouwd aan het CGVS. Tegen de beslissingen van deze administratieve instantie bestond een beroepsmogelijkheid bij de Vaste Beroepscommissie voor de Vluchtelingen, een administratief rechtscollege.

Deze nieuwe instellingen bleken niet opgewassen te zijn tegen de spectaculaire aangroei van het aantal asielzoekers, volgend op de desintegratie van het communistische blok. Slechte coördinatie tussen de asielinstanties, de Dienst Vreemdelingenzaken en haar minister – eerst de minister van Justitie en vanaf 1992/1993 de minister van Binnenlandse Zaken – maar vooral een onderbezetting van de asielinstanties maakten dat de duur van de asielprocedure steeds verlengde. Dit werd tegengegaan door een gevoelige uitbreiding

van het personeelskader begin jaren '90. Zo steeg het aantal personeelsleden van het CGVS van een dertigtal in 1990 naar tweehonderd vanaf 1993. Slechts tegen het midden van de jaren '90 kregen de asielinstanties de situatie toch enigszins en gedurende enige tijd onder controle.

Ondertussen hertekenden de wetten van 14 juli 1987, 18 juli 1990 en 6 mei 1993 de asielprocedure grondig. Deze hervorming beoogde reeds in 1987 een ingrijpende selectie onder de asielzoekers door te voeren via een ontvankelijkheidsprocedure. Het invoeren van deze wachtkamer vóór de eigenlijke asielprocedure ging gepaard met de mogelijkheid van vrijheidsberoving van asielzoekers. Vanaf 1987 konden asielzoekers die aan een buitengrens (de internationale zee- en luchthavens) hun verzoek indienden en sinds 1993 ook zij die in België zelf asiel aanvroegen, worden vastgehouden tijdens de ontvankelijkheidsprocedure in het transitcentrum in Melsbroek (opgericht in 1988) en het gesloten centrum in Steenokkerzeel (opgericht in 1994). De ontvankelijkheidsprocedure was de sluis waar een eerste maal het "kaf van het koren" hoorde gescheiden te worden. Zij die eventueel in aanmerking kwamen voor een erkenning als vluchteling kregen toegang tot de eigenlijke asielprocedure, de anderen moesten het land verlaten. De opsluiting van asielzoekers, sinds 1993 mogelijk voor twee maanden, moest de repatriëring vlotter doen verlopen (Caestecker & Martens, 2001, 115-123). Onder de bewindslui was er ook hoop dat Europese coördinatie de instroom van asielzoekers kon indijken. Zo bepaalden het akkoord van Schengen (1995) en nadien de overeenkomsten van Schengen en Dublin welk EU-land het eerste asielland was dat bevoegd was voor de behandeling van een asielverzoek binnen de EU. Deze Europese coördinatie heeft weinig bijgedragen tot de ontlasting van de Belgische asielinstanties (Pollet, 2001).

De eerste helft van de jaren '90 werd gekenmerkt door een explosieve aangroei van het aantal asielverzoeken: van 4.510 in 1989 naar 26.421 aanvragen in 1993 (zie ook grafiek 1, p. 303 in deze bundel). De wetgever reageerde met een verstrenging en versnelling van de procedure. Het belang van de administratieve ontvankelijkheidsprocedure, waar een eerste screening werd gedaan door de Dienst Vreemdelingenzaken nam toe. Er was zelfs een experiment met een blinde afwijzingstechniek op basis van het principe van het "veilige land van herkomst". Deze techniek van de 5%-regel liet toe om asielverzoeken zonder verder onderzoek onontvankelijk te verklaren wanneer de vreemdeling afkomstig was uit een land waarvan, in het voorafgaand kalenderjaar, minstens 5% van de asielzoekers afkomstig was en minder dan 5% van de genomen eindbeslissingen hadden geleid tot de toekenning van het statuut van vluchteling aan asielzoekers afkomstig uit bedoeld land.

De bezorgdheid van de overheid om de controle op de instroom van het aantal asielzoekers te verliezen, vertaalde zich in een aanscherping van de procedureregels. De zeer summiere en versnelde ontvankelijkheidsprocedure won aan belang. Aan het einde van de jaren '90 overleefde slechts tussen de 10% en 20% van de aanvragen de initiële ontvankelijkheidstoets door de Dienst Vreemdelingenzaken; een bijkomende 10% haalde het nog na een administratief beroep bij het CGVS. Het aantal gevallen waarin vrijheidsberoving mogelijk werd, steeg.

Gedurende de volgende vier jaar daalde het aantal asielaanvragen sterk, maar dat aantal nam vanaf 1998 opnieuw toe om in 2000 een historisch record van 42.720 aanvragen te bereiken (zie ook grafiek 1, p. 303). De wetgever besloot om de financiële hulp tijdens de asielprocedure te vervangen door materiële hulp in opvangcentra. Ook de erkenningsprocedure werd drastisch aangepakt. De ontvankelijkheidsprocedure maakte dat zowel de Dienst Vreemdelingenzaken als het CGVS zich over de ontvankelijkheid moesten buigen, waarna nog een beroep voor de Raad van State openstond. Vele asielzoekers kozen voor dat beroep, mede omdat dit een verderzetting van de maatschappelijke steun waarborgde. Ontvankelijke dossiers moesten nadien nog eens door het CGVS worden onderzocht, met een beroepsmogelijkheid bij de Vaste Beroepscommissie voor de Vluchtelingen. Afgewezen asielzoekers hadden tenslotte nog de mogelijkheid om een regularisatieverzoek in te dienen, met alweer een beroepsmogelijkheid voor de Raad van State. Gelet op de zeer grote achterstand van de behandeling van beroepen bij de Raad van State besloot de wetgever met de wetten van 15 oktober 2006 tot een zeer ingrijpende wijziging van de asielprocedure. De rol van de Dienst Vreemdelingenzaken werd drastisch herleid tot de registratie van de aanvraag en identiteit en de vaststelling of België dan wel een andere EU-lidstaat de vraag moest behandelen, waarna het dossier meteen ten gronde wordt onderzocht door het CGVS. Om de Raad van State te ontlasten werd een nieuwe administratieve rechtbank opgericht, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die met 28 magistraten, bijgestaan door circa 80 juridische medewerkers en 90 administratieve personeelsleden, voortaan uitspraak doet over alle geschillen over de individuele toepassing van de verblijfwetgeving, waaronder de asioldossiers. Ook in deze hervorming waren een efficiënte en versnelde procedure de ordewoorden. Tijdens deze hervormingsperiode daalde het aantal asielzoekers tot in 2007. Hun aantal was teruggevallen tot 11.115 aanvragen. Pas nadien noteerde men opnieuw een stijging (2009: 17.186 aanvragen).

Slechts een kleine minderheid van de asielzoekers, in de periode 1990-2010 schommelend tussen de 10 en 25%, werd erkend als Conventievluchteling. Toch was het aantal personen die nood hadden aan effectieve bescherming wegens de omstandigheden in hun land van herkomst, hoger dan de officiële erkenningscijfers laten vermoeden. De crisis van het asiel wijst immers ook op de ontoereikende bescherming die het internationaal vluchtelingenregime bood aan vluchtelingen als slachtoffers, maar ook als vervolgd om de typologie van Zolberg (1989) te hanteren. Mensen die een situatie van algemeen geweld ontvluchtten vielen, gezien de Conventie van Genève een gegronde vrees voor individuele vervolging vereiste, niet binnen deze internationaal geldende vluchtelingendefinitie. Het zou nog tot 2006 duren alvorens België, met de omzetting van de Europese asielrichtlijnen, ook formeel een asielstatus invoerde voor oorlogsvluchtelingen, maar ook voor mensen op de vlucht voor foltering, vernederende en onmenselijke mishandeling en bestraffing los van een van de vervolgingsgronden in de Vluchtelingenconventie.

Toch kon deze vluchtelingendefinitie die in het midden van de 20^{ste} eeuw was tot stand gekomen vanuit de ervaring met totalitaire regimes zich in de Belgische praktijk emanciperen van haar historische context. De Belgische autoriteiten toonden zich bereid om het concept Conventievluchteling aan te passen aan de tijdsgeest. Zo erkenden de asielinstanties in België, in het kielzog van de desintegratie van de staat, vooral in Afrika, slachtoffers van niet-statelijke vervolging. Deze vluchtelingen konden geen bescherming van de staat inroepen en daarom werden bijvoorbeeld vluchtelingen die Somalische of Liberiaanse krijgsheren ontvluchtten in de geest van de Conventie erkend als Conventievluchtelingen. Het begrip sociale groep als vervolgingsgrond bood ook mogelijkheden om nieuwe gevoeligheden rond mensenrechten te vertalen in het vluchtelingenbeleid. In België werd de notie sociale groep in de loop van de jaren '90 als legitimatie gehanteerd om bescherming te bieden bij vervolging op basis van seksuele oriëntatie en gender (Carlier, 1996a; Vanheule, 1998, 2000, 2001).

België behoorde tot het liberale kamp; vele andere landen, ook binnen de EU hanteerden een strikt legalistische visie op de definitie van Conventievluchteling. Evenwel ook deze landen waren gedwongen tot enige clementie voor asielzoekers en dit niet enkel uit humanitaire en pragmatische overwegingen, maar ook omwille van internationaalrechtelijke verplichtingen. Het EHRM breidde in de jaren '80 de toepassing van het EVRM uit tot het migratie- en asielbeleid.²⁴ Tijdens de procedure kan het Hof aan de

²⁴ Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), Abdulaziz, Cabales en Balkandali v. Verenigd Koninkrijk, 24 april 1985. Zie ook EHRM Berrehab v. Nederland, 28 mei 1988;

verdragstaten vragen om zich van bepaalde maatregelen die een schending van het EVRM zouden kunnen uitmaken, te onthouden (de zogenaamde Rule 39-procedure), hetgeen herhaaldelijk gebeurt in verwijderingszaken tegen (afgewezen) asielzoekers (Bossuyt, 2010; Saroléa, 2006; Vande Lanotte & Haeck, 2004). Verwijderingen die zonder verantwoording het gezinsleven (art. 8 EVRM) verstoren of die ertoe leiden dat de betrokkene in het land van bestemming dreigt te worden onderworpen aan foltering, mensonterende of vernederende behandeling en bestraffing (art. 3 EVRM), doorstaan de toets aan het EVRM niet. Bovendien moeten vreemdelingen over de mogelijkheid beschikken om in een gepaste procedure juridische bescherming te vinden tegen die dreigende schendingen. Het Hof stelde meerdere malen vast dat België in de toepassing van zijn vreemdelingenbeleid deze rechten schond. Vooral het verwijderingsbeleid kwam hierbij onder vuur te liggen.²⁵ Ook de detentieomstandigheden van vreemdelingen en de beschikbare procedures om mogelijke inbreuken tegen het EVRM in België aan te vechten, doorstonden de toets aan het EVRM niet.²⁶ Deze veroordelingen door het Hof in Straatsburg noopten de wetgever en de administratie tot aanpassingen aan het verwijderingsbeleid en tot het waarborgen van een opschortend effect bij het instellen van hoger beroep tegen verwijderingsmaatregelen. Vooral artikel 3 van het EVRM dat bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen heeft het vluchtelingenbeleid in België (en in Europa) versterkt (Plender & Mole, 1999; Joppke, 1999, 88 e.v.; Gibney, 2004, 127; Van Der Velde, 2009).²⁷

In diezelfde periode toetste ook het Arbitragehof, sedert 2007 omgedoopt in het Grondwettelijk Hof, herhaaldelijk de verblijfswetgeving aan de principes van de Belgische Grondwet, en dan in het bijzonder aan het verbod op discriminatie. Het Grondwettelijk Hof toonde een grote bereidheid om niet-

EHRM, *Soering v. Verenigd Koninkrijk*, 7 juli 1989. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is consulteerbaar op de HUDOC-database van het Hof: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>

²⁵ EHRM, *Moustaquim v. België*, 18 februari 1991 (verwijdering van een veroordeelde persoon); EHRM, *Čonka v. België*, 5 februari 2002 (groepsdeportatie van Slovaakse Roma); EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga v. België*, 12 oktober 2006 (verwijdering van een niet-begeleid minderjarig kind Tabitha).

²⁶ Respectievelijk EHRM, *Muskhadzhiyeva e.a. v. België*, 19 januari 2010; EHRM, *Čonka v. België*, 5 februari 2002; EHRM, *Riad en Idiab v. België*, 24 januari 2008.

²⁷ Zie o.m. EHRM, *Cruz Varas v. Zweden*, 20 maart 1991; EHRM, *Vilvarajah e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, 30 oktober 1991; EHRM, *H.L.R. v. Frankrijk*, 22 april 1997; EHRM, *Salah Sheekh v. Nederland*, 11 januari 2007; EHRM, *Saadi v. Italië*, 28 februari 2008.

gouvernementele organisaties en verenigingen die de rechten en vrijheden in het algemeen of van vreemdelingen in het bijzonder bevorderen, toe te laten om voor het Grondwettelijk Hof die wetgeving te bestrijden. In tegenstelling tot de procedure voor het EHRM is een individuele klacht van een vreemdeling naar aanleiding van een specifieke inbreuk er niet vereist. Hierdoor wordt een deel van het maatschappelijke debat rond de grondwettigheid van het migratiebeleid voor het Grondwettelijk Hof gevoerd, waar belanghebbenden enerzijds en de regering anderzijds hun posities verdedigen over de verblijfwetgeving. In zijn rechtspraak liet het Grondwettelijk Hof een grote bezorgdheid blijken om procedurele gelijkheid, d.i. de gelijke behandeling in procedures voor bestuurlijke en rechterlijke instanties. Alhoewel het Grondwettelijk Hof een specifieke procedure in asielzaken aanvaardbaar vond²⁸, veroordeelde het Grondwettelijk Hof herhaaldelijk beperkingen aan de voorhanden zijnde rechtsbescherming waardoor vreemdelingen in een minder gunstige positie belandden vergeleken met andere vreemdelingen of met Belgen.²⁹ Specifiek in de asielprocedure veroordeelde het Grondwettelijk Hof het gebruik van de reeds aangehaalde "veilige land van herkomst"-techniek of de "5%-regel", omdat de omkering van de bewijslast als discriminerend werd bevonden.³⁰ Hetzelfde gold voor de uitsluiting van een opschortende beroepsmogelijkheid in het geval van de afwijzing van een asielaanvraag.³¹

Het Grondwettelijk Hof ging tevens na of de asielwetgeving niet discrimineerde inzake het genot van andere fundamentele rechten en vrijheden, zoals het recht op persoonlijke vrijheid. Alhoewel het Grondwettelijk Hof geen bezwaren zag in het feit dat afgewezen asielzoekers konden worden vastgehouden voor een duur van twee maanden, veroordeelde het de mogelijkheid van onbeperkte verlengingen van de termijn van administratieve vasthouding van vreemdelingen als een onevenredige afbreuk aan de individuele vrijheid.³² Ook op het sociale vlak drukte het Grondwettelijk Hof zijn stempel. De afschaffing van maatschappelijke steun aan afgewezen asielzoekers werd ongrondwettig bevonden wanneer zij nog een beroep hangende hadden voor

²⁸. Arbitragehof nr. 77/2002, 8 mei 2002, overw. B.5.4. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan worden geconsulteerd op de website van het Hof: <http://www.const-court.be/>

²⁹. Zie bijvoorbeeld Arbitragehof nr. 14/97, 18 maart 1997 over de waarborgen voor de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen; Grondwettelijk Hof nr. 81/2008, 27 mei 2008 over de beroepstermijnen en de mogelijkheid om nieuwe feiten aan te halen voor de Raad van Vreemdelingenbetwisting.

³⁰. Arbitragehof nr. 20/93, 4 maart 1993.

³¹. Arbitragehof nr. 61/94, 14 juli 1994, overweging (overw.) B.5.8.2, B.5.8.3 en B.5.9.6.

³². Arbitragehof nr. 43/98, 22 april 1998, overw. B.16.1-B.25.

de Raad van State of de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen.³³ Dit verplichtte de wetgever tot het verder verlenen van opvang (voor 2000 van OCMW-steun) gedurende de volledige asielpcedure, met inbegrip van het rechterlijke luik (Bossuyt & Leysen, 2006; Renauld, 2004; Vanheule, Bouckaert, & Foblets, 2005; Vanderscheuren & Poppe, 2001).³⁴

Deze barsten in het monopolie van de uitvoerende macht in het vreemdelingenbeleid maakten dat het migratiebeheer in België complexer werd. Rechters promoveerden, onder meer op basis van het internationaal recht en het grondwettelijk recht die voorrang genieten op gewone wetgeving, tot actoren in het vluchtelingenbeleid.

Het Belgische vluchtelingenbeleid wijzigde zich ook op inhoudelijk vlak in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw. Vluchtelingen die een situatie van algemeen geweld ontvluchtten – de slachtoffers in de typologie van Zolberg (1989) – werden in België ontoereikend beschermd omdat zij niet steeds onder het Vluchtelingenverdrag vielen. Terwijl in de andere Europese landen een B-Statuut werd ingevoerd voor asielzoekers die niet beantwoordden aan de Conventie van Genève maar die tijdelijk niet terug konden naar hun land van oorsprong, werden zij in België zonder enig verblijfs- of arbeidsstatuut gedoogd. Oorlogsvluchtelingen uit Sri Lanka en Libanon bleven zo in de jaren '80 verstoken van enig recht. Het uiteenvallen van Joegoslavië was de aanleiding voor het invoeren van het ontheemdenstatuut (augustus 1992), waarbij men hen expliciet uit het vluchtelingenstatuut sloot. Dat statuut van tijdelijke bescherming, dat internationaalrechtelijk kon afgedwongen worden op basis van het EVRM, werd in de volgende jaren ad hoc toegepast voor vluchtelingen uit andere oorlogsgebieden (Algerije, Rwanda, Kosovo). Dit pijnpunt van de oorlogsvluchtelingen, waarvan de asielinstanties meenden dat de vluchtmotieven omwille van hun collectief karakter niet binnen de Conventie van Genève vielen, werd geïnstitutionaliseerd binnen de asielpcedure door de zogenaamde niet-terugkeerclausule. De Commissaris-generaal kon bij een niet-erkenning ook aangeven dat de betrokkene desalniettemin niet mocht worden teruggeleid naar het land van herkomst. De Commissaris-generaal heeft deze in de loop van de jaren '90 ingelast in zijn beslissing van onontvankelijkheid bij onder meer Liberianen, Somaliërs en Algerijnen. Deze oorlogsvluchtelingen werden hierdoor in de regel gedoogd (Carlier, 1996b; De Gryse, 2001; Vanheule, 1998, 412-413).

³³. Arbitragehof nr. 43/98, 22 april 1998.

³⁴. Het Grondwettelijk Hof veroordeelde ook het ontzeggen van volwaardige maatschappelijke steun aan minderjarige kinderen in een illegale verblijfssituatie. Arbitragehof nr. 106/2003, 22 juli 2003; Arbitragehof nr. 129/2003, 1 oktober 2003.

De (ex-)Joegoslavische vluchtelingen crisis werd een breekijzer voor het politiek agenderen van de ontoereikende bescherming van slachtoffers van algemeen geweld. Duitsland, dat na het uiteenvallen van het Sovjetrijk met instabiele (zuid)oostelijke buren zat, was gebrand op een mechanisme om de financiële verantwoordelijkheid te delen met andere Europese staten. De Duitse wens voor lastenverdeling was de motor achter het ontstaan van een Europees vluchtelingenbeleid. Een Europese richtlijn betreffende de status van tijdelijke bescherming (2001) en een Europese kwalificatierichtlijn betreffende de vluchtelingen- en bijkomende beschermingsstatus (2004) beperkten het soeverein recht van de lidstaten van de EU om hun vluchtelingenbeleid vorm te geven.³⁵ Het europeaniseren van het vluchtelingenbeleid leidde tot een juridisering van de bescherming afgeleid uit het EVRM: wie doodstraf, executie, foltering, mensonterende of vernederende behandeling of bestraffing vreest, dan wel ernstige en individuele bedreiging van leven of persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict, kan niet enkel niet meer worden teruggestuurd, maar heeft voortaan zelfs een recht op verblijf. Tegelijk heeft deze verplaatsing van vluchtelingenbescherming naar het supranationale niveau ook een revitalisering van de Conventie van Genève meegebracht. Er werd een belangrijke aanzet gegeven tot het opheffen van de divergente interpretaties van de Conventie van Genève binnen de EU door het aanvaarden van een expliciet open vluchtelingendefinitie. Zo werden vervolgingen op basis van gender en seksuele oriëntatie als vervolging omwille van het behoren tot een sociale groep gekwalificeerd. De definitie van Conventievluchteling werd zo binnen de EU *de jure* verruimd. Ook vluchtelingen die uit regio's komen waar de staat faalt in het bieden van bescherming aan zijn burgers komen nu binnen de EU in aanmerking voor bescherming. De ad-hoc oplossingen die de uitvoerende macht van de lidstaten had gehanteerd om de plooiën in het immigratiebeleid glad te strijken, werden vervangen door een nieuwe architectuur voor het vluchtelingenbeleid. Niet alleen werd de vluchtelingendefinitie van de Conventie van Genève opgebroken, ook een verbreding van de

³⁵ Richtl. Raad nr. 2001/55/EG, 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, *Publicatieblad Wetgeving van de Europese Unie (Pb.L.)* 7 augustus 2001, afl. 212, 12.; Richtl. Raad nr. 2004/83/EG, 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, *Pb.L.* 30 september 2004, afl. 304, 12.

vluchtelingendefinitie werd doorgevoerd (Bouteillet-Paquet, 2002; Guild, 2006, 630-651; Lambert, 1999, 329-337; McAdam, 2005, 461-516).³⁶

De verdieping van de Europese vluchtelingendefinitie situeert zich binnen een maatschappelijk klimaat dat asiel weinig genegen is. De inflatie van het aantal asielzoekers, de overbodigheid van de asielzoekers voor de formele economie en de extreme politisering van het thema immigratie hebben de maatschappelijke discussie over asiel in negatievere tonen gesteld. Asiel wordt in toenemende mate vertaald als een bedreiging door illegale immigranten in plaats van een zaak van bescherming van fundamentele rechten. Terwijl de bescherming die binnen de EU wordt verleend werd verruimd, werd het tegelijkertijd steeds moeilijker voor vluchtelingen om zich toegang tot het Europese territorium te kunnen verschaffen.

Aan de Europese buitengrenzen kunnen vluchtelingen om asiel verzoeken, maar Europa ontwikkelde ook een immigratiecontrole op afstand. Zo stelde de Vreemdelingenwet van 14 juli 1987 financiële sancties in voor de vervoerders, boetes die in 1995 opgedreven werden. Deze ingrepen die een privatisering van de migratiecontrole meebracht maakte dat de migratiestromen zich op andere transportkanalen gingen richten. De plotse stijging van het aantal asielaanvragen in de jaren '80 gebeurde in de eerste plaats via de luchthaven van Zaventem. De pogingen om de grens in Zaventem te sluiten had snel een blijvend resultaat: terwijl in 1986 85% van de asielaanvragen via de luchthaven gebeurde, overschreed in de jaren '90 dit aandeel de kaap van 10% niet meer (Caestecker & Martens, 2001, 119). Deze immigratiecontrole op afstand impliceert niet enkel het privatiseren, maar ook het uitbesteden van migratiecontrole aan andere landen – bufferlanden – waarbij de bescherming van vluchtelingen nauwelijks een plaats krijgt. Het werd voor asielzoekers een steeds moeilijker opgave om Europese bescherming te kunnen inroepen, zodat zij steeds meer beroep deden op mensensmokkelaars en hun criminele netwerken om zich in veiligheid te brengen.

Lang was het ontlasten van eerste asiellanden geen bekommernis meer van de Belgische autoriteiten. In 2009 werd weer voorzichtig en op een bescheiden wijze aangesloten op de internationale solidariteit van de jaren '70. In 2009

³⁶. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om te worden erkend als persoon die nood heeft aan subsidiaire bescherming, d.w.z. een persoon op de vlucht voor foltering, doodstraf, executie, vernederende en onmenselijke behandeling en bestraffing (los van specifieke vervolgingsgronden als ras, godsdienst, enz.) en oorlogsgeweld. Dit type van asiel is erkend in de Europese kwalificatierichtlijn nr. 2004/83/EG en in 2006 overgenomen in de Vreemdelingenwet.

heeft België meegewerkt aan een relocatie van 49 Iraakse vluchtelingen vanuit een Jordaans kamp naar België. Diplomatieke belangen spelen hier ook een rol.

5. CONCLUSIE

In de halve eeuw na de Tweede Wereldoorlog veranderde het Belgische migratiebeheer ingrijpend zonder dat aan de basispremissie werd geraakt dat dit beleid in het nationaal belang moest zijn. Dit nationaal belang wijzigde zich doorheen de tijd. Zo verloor het beschermen van de economische belangen van de Belgen wat in belang, terwijl het respecteren van mensenrechten op Belgisch territorium gepromoveerd werd tot een intrinsiek onderdeel van het algemeen belang.

Het protectionistisch immigratiebeleid waarvan de krijtlijnen werden uitgetekend in de jaren '30 werd in al zijn scherpste uitgevoerd in de eerste decennia na de oorlog. Het beleid beoogde de Belgische arbeidsintensieve (zware) industrie te bemannen met arbeidskrachten uit de periferie van de Europese economie, zonder dat deze arbeidsmigratie het Belgisch maatschappelijk leven verder beïnvloedde. Het ondergeschikt maken van het verblijf van vluchtelingen in België aan deze eng nationale belangen bleek minder eenvoudig. Het verzet van de vluchtelingen en de steun, vooral internationaal maar soms ook nationaal die ze hierbij genoten, maakte dat vluchtelingen een geprivilegieerde behandeling kregen. In de jaren '50 trad België het internationaal vluchtelingenregime bij. Dit internationaal regime was opgevat als een beperkte en tijdelijke inperking van de nationale soevereiniteit. Toch heeft de Conventie van Genève een blijvende inperking van de nationale autonomie op het vlak van het immigratiebeleid in België (en Europa) bewerkstelligd. Een toegenomen druk op de Belgische grenzen in de laatste decennia van de 20^{ste} eeuw door de versnelling in de globalisering en de nieuwe internationale arbeidsverdeling heeft geleid tot een crisis van dit vluchtelingenregime.

Het verlenen van asiel werd tot een legale verplichting ten opzichte van die individuen waarvan de wet stelt dat ze bescherming behoeven en die op eigen kracht het Belgisch territorium hebben bereikt. Deze asielwetgeving kan een staat toelaten om een façade van universele, humane bezorgdheid op te trekken, zonder noodzakelijk een effectieve bescherming te bieden. In België getuigden de asielinstanties, in Europees vergelijkend perspectief, van een grote bereidheid om vluchtelingen in de brede zin van het woord te

beschermen. Voor oorlogsvluchtelingen was er evenwel slechts een ad-hocbescherming. Die lacune in bescherming werd via het supranationale forum van de EU, in 2006 in de Vreemdelingenwet aangevuld. Nieuwe vormen van vervolging en veranderende percepties zullen in de 21^{ste} eeuw de beschermingsnood kunnen wijzigen, maar de Europese vluchtelingen- en subsidiaire beschermingsdefinitie zoals die in het begin van de 21^{ste} eeuw werd aanvaard, beantwoordt aan de nood tot bescherming die zich in het Europa van de 20^{ste} eeuw heeft laten voelen.

Voor de vluchteling die zich moet opdringen draagt de Belgische (en Europese) staat veelal een Janusgezicht: genereus naar binnen toe en repressief naar buiten toe. Kort na de Tweede Wereldoorlog heeft het IJzeren Gordijn lang de vlucht naar België (Europa) beperkt, de val van de Berlijnse muur heeft deze vluchtroute over de groene grens opnieuw geopend. De migratiedruk uit het Zuiden was toen reeds een decennium lang voelbaar. In welke mate België (Europa) de vluchtroutes geïmagineerd heeft in haar beleid om immigratie van op afstand te controleren komt binnen deze bijdrage nauwelijks aan bod, maar het is een lacune in het onderzoek die aangevuld moet worden. In ieder geval werd in het laatste kwart van de 20^{ste} eeuw het weren van ongenode immigratie een steeds belangrijker overheidstaak en tegelijk werden de meeste vluchtelingen die zich desondanks aanboden bescherming geboden. Niet dat het vluchtelingenbeleid een georganiseerde hypocrisie is; de privileges voor de vluchtelingen die zich opdringen aan België zijn er slechts gekomen na een intense politieke strijd met als inzet asiel als mensenrecht.

De succesvolle strijd voor het respecteren van de mensenrechten op Belgisch territorium heeft zich vertaald in een institutionalisering van de bescherming van deze rechten. De kiemen hiervan werden gelegd in de onmiddellijke naoorlogse periode, maar het immigratiebeleid werd in twee fases hierdoor beïnvloed, in de jaren '50 met de Conventie van Genève en tegen de eeuwwisseling met het EVRM. Slechts toen werd de rechtelijke macht, steunend op het internationaal, maar ook grondwettelijk recht tot actor in het immigratiebeleid. Een beleidsactor die de uitvoerende macht dwong fundamentele rechten en vrijheden in het Belgische immigratiebeleid te vrijwaren. Alhoewel er een consensus is in de politieke wereld dat vluchtelingen die er in slaagden het Belgische (Europees) territorium te bereiken asiel moet verleend worden, is het animo voor het bieden van bescherming aan vluchtelingen toch gering. Genode vluchtelingen waren en blijven immers uiterst schaars.

AFKORTINGEN

ARA	Algemeen Rijksarchief Brussel
AMBZ	Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Brussel)
BS	Belgisch Staatsblad
CGVS	Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
DP	Displaced Person
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HCV	Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen
IVO	Internationale vluchtelingenorganisatie
MJ	Ministerie van Justitie, Administratie van de Openbare Veiligheid (Vreemdelingenpolitie), Algemene dossiers: tweede storting (1930-1960)
PDK	Parlementaire documenten Kamer
Pb.L.	Publicatieblad Wetgeving van de Europese Unie
overw.	overweging (het equivalent van een paragraaf/randnummer in arresten van de hoogste rechtscolleges)
SHAEF	Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force
VN	Verenigde Naties

BIBLIOGRAFIE

Bronnen

Archieven

Algemeen Rijksarchief, Ruisbroekstraat 2-6, 1000 Brussel

Ministerie van Justitie: Administratie van de Openbare Veiligheid (Vreemdelingenpolitie),
Algemene dossiers: tweede storting (1930-1960)

Fonds Mijndirectie

Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken: Karmelietenstraat 15 1000 Brussel

Rijksarchief Hasselt, Bampslaan 4 3500 Hasselt

Archief Fedechar

Archief Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen, 94 Rue de Montbrillant, 1202 Genève,
Zwitserland (Dit archieffonds werd geconsulteerd op de zetel van het HCR te Brussel
begin jaren '90 voor de transfer naar Genève)

Europees Hof voor de Rechten van de Mens: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>

Grondwettelijk Hof: <http://www.const-court.be/>

Gedrukte bronnen

American Jewish Yearbook

Belgisch Staatsblad

Het Volk
Journal des Tribunaux
L'Appel du AIVG (Aide aux Israélites Victimes de la Guerre)
Parlementaire documenten kamer
Publicatieblad Wetgeving van de Europese Unie
Revue de l'administration

Literatuur

- ALBRICH (T.), *Exodus durch Österreich: jüdische Flüchtlinge 1945-1948*, Innsbruck, 1987.
- ALEINIKOFF (T.A.), "Protecting characteristics and social perceptions: an analysis of the meaning of 'membership of a particular social group'" in: E. FELLER, V. TÜRK, & F. NICHOLSON (eds.), *Refugee Protection in International Law. HCV's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, pp. 263-311.
- BEM (K.), "The Coming of a 'Blank Cheque' – Europe, the 1951 Convention and the 1967 Protocol", *International Journal of Refugee Law*, XVI, 2004, no. 4, pp. 609-618.
- BOSSUYT (M.), *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Bruxelles, 2010.
- BOSSUYT (M.) & LEYSEN (R.), "Het Arbitragehof en het vreemdelingenrecht. Overzicht van rechtspraak 1989-2006" in: F. JUDO & G. GEUDENS, *Burgerschap, inburgering en migratie. Staatsrechtconferentie 2006 – Vlaamse Juristenvereniging*, Gent, 2006, pp. 47-138.
- BOUTEILLET-PAQUET (D.), *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?*, Brussels, 2002.
- CAESTECKER (F.), *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*, Brussel, 1992.
- CAESTECKER (F.), "De opvang in 1956-1957 van Hongaarse vluchtelingen in België, een katalysator voor een liberaler vluchtelingenbeleid?", *Bijdragen van het Navorsings- en Studiecentrum voor de Geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog*, (speciaal nummer), 1995, pp. 89-103.
- CAESTECKER (F.), "Holocaust Survivors in Belgium 1944-49. Belgian Refugee Policy and the Tragedy of the Endlösung", *Tel Aviver Jahrbuch für Deutsche Geschichte*, XXVII, 1998, pp. 353-381.
- CAESTECKER (F.), *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest workers, Refugees and Illegal Aliens*, Oxford, 2000.
- CAESTECKER (F.), "The Reintegration of Jewish Survivors into Belgian Society, 1943-1947" in: D. BANKIER, *The Jews are coming back. The return of the Jews to their Countries of Origin after WWII*, Jerusalem, 2005, pp. 72-107.
- CAESTECKER (F.) & MARTENS (A.), "De algemene beleidsontwikkelingen sinds 1984" in: J. VRANKEN, C. TIMMERMAN, & K. VAN DER HEYDEN, *Komende generaties*, Leuven, 2001, pp. 99-128.
- CAESTECKER (F.) & REA (A.), "De Belgische nationaliteitswetgeving in de twintigste eeuw. Een terugkeer naar de zelfbewuste natie of het koesteren van het wantrouwen?" in: M.-C. FOLETS, R. FOCQUET, & M. VERWILGHEN (eds.), *Naar de Belgische nationaliteit/Devenir Belge*, Brussel-Antwerpen, 2002, pp. 59-118.
- CARLIER (J.Y.) e.a., *Who is a refugee? A Comparative Case Law Study*, The Hague, 1996a.
- CARLIER (J.Y.) e.a., *Ontheemden*, Themanummer, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 1996b, pp. 231-301.

- CIETERS (Y.), *Chilense ballingen in België, 1973-1980. Een studie van hun migratieproces, opvang en integratie*, Brussel, 2002.
- COURTLAND ROBINSON (W.), *Terms of Refuge. The Indochinese Exodus and the International Response*, London, 1998.
- DE BOCK (J.), "De vreemdelingenwet van 28 maart 1952. 'L'étranger doit être parfait'", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XXXVIII, 2008, nos. 1-2, pp. 159-200.
- DE GRUYSE (P.), "Nood aan een uitbreiding van de bescherming van vluchtelingen in België" in: R. COMMERS & J. BLOMMAERT, *Het Belgische asielbeleid. Kritische perspectieven*, Berchem, 2001, pp. 136-154.
- DEHULLU (C.), "Bepalingen met betrekking tot vluchtelingen (art. 48-57)" in: H. VAN HOUTTE, *De Vreemdelingenwet. Commentaar op de wet van 15 december 1980*, Antwerpen, 1981, pp. 63-75.
- DUMOULIN (M.), "Les mineurs italiens en Belgique (1945-1957). Des relations bilatérales à la dimension européenne", *Relations internationales*, 1988, no. 54, pp. 205-216.
- EFIONAYI-MÄDER (D.), CHIMIENTI (M.), DAHINDEN (J.), & PIGUET (E.), *Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen*, Zurich, 2001.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH (W.J.), "Henri Rolin" in: *Mélanges offerts à Henri Rolin, problèmes de droit des gens*, Paris, 1964, pp. XLV-LXX.
- GIBNEY (M.), *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Responses to Refugees*, Cambridge, 2004.
- GOEDINGS (S.), *Labor migration in an Integrating Europe. National Migration Policies and the Free Movement of Workers, 1920-1968*, The Hague, 2005.
- GOODWIN-GILL (G.), "Different Types of Forced Migration Movements as an International and National Problem" in: G. RYSTAD, *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund, 1990, pp. 15-45.
- GROSS (J.), *Angst. Antisemitisme in Polen na Auschwitz*, Amsterdam, 2006.
- GUILD (E.), "The Europeanization of Europe's Asylum Policy", *International Journal of Refugee Law*, XVIII, 2006, nos. 3-4, pp. 630-651.
- HATHAWAY (J.), "A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", *Harvard International Law Journal*, XXXI, 1990, no. 1, pp. 150-180.
- HUBEAU (B.), "De verblijfswetgeving als onderdeel van het vreemdelingenstatuut: algemene inleiding en begrippen" in: M.C. FOGLETS & B. HUBEAU, *Migratie- en Migrantenrecht. Recente ontwikkelingen (deel 3)*, Brugge, 1999, pp. 1-24.
- JAEGER (G.), "La détermination du statut de réfugié en Belgique", *Revue Belge de Droit International*, XX, 1987, no. 1, pp. 72-85.
- JOOPKE (C.), *Immigration and the nation-state: The United States, Germany and Great Britain*, Oxford, 1999.
- JOENS (Y.), *De rechtspositie van niet EU-onderdanen in het Europese Socialezekerheidsrecht*, Brugge, 1997.
- KOCHAVI (A.), *Post-Holocaust Politics. Britain, the United States, and Jewish Refugees, 1945-1948*, Chapel Hill and London, 2001.
- KUSHNER (T.) & KNOX (K.), *Refugees in an age of genocide. Global, national and local perspectives during the twentieth century*, London, 2001.
- LAMBERT (H.), "Building a European Asylum Policy under the 'First Pillar' of the Consolidated Treaty establishing the European Community", *International Journal of Refugee Law*, XI, 1999, no. 2, pp. 329-337.
- LUYCKX (L.), *De gedwongen repatriëring van Sovjetburgers aan de vooravond van de Koude Oorlog (1944-1949)*, Gent, 2005 (niet gepubliceerde licentiaatsverhandeling geschiedenis).

- LUYCKX (L.), *Soviet DP's for the Belgian mining industry (1944-1960): The daily struggle against Yalta of a forgotten minority*, Firenze, 2010 (niet gepubliceerde doctoraatsverhandeling European University Institute Firenze).
- MARTENS (A.), *Les immigrés, flux et reflux d'une main-d'œuvre d'appoint*, Louvain, 1975.
- MASSAGE (C.), *Bâtir le lendemain. L'Aide aux Israélites Victimes de la Guerre et le Service Social Juif de 1944 à nos jours*, Bruxelles, 2002.
- MASSET (D.), *Une affaire intérieure française. La Belgique et la guerre d'Algérie (1954-1956)*, Louvain-la-Neuve, 1988.
- McADAM (J.), "The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime", *International Journal of Refugee Law*, XVII, 2005, no. 4, pp. 461-516.
- MILES (R.) & KAY (D.), *Refugees or Migrant Workers? The Recruitment of Displaced Persons for British Industry, 1946-1951*, London, 1992.
- MILWARD (A.), *The European Rescue of the Nation-State (2nd edition)*, London, 2000.
- MORELLI (A.), "L'appel à la main-d'œuvre italienne pour les charbonnages et sa prise en charge à son arrivée en Belgique dans l'immédiate après-guerre", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XIX, 1988, nos. 1-2, pp. 83-130.
- MUSSCHE (N.), *Immigration and the Formation of the Open Welfare State-the Belgian Example*, Harvard, 2008 (Unpublished dissertation Harvard Law School).
- PEREIRA (V.) & FERNANDEZ VICENTE (M.), "Les États portugais et espagnols et l'émigration" in: N. LILLO, *Italiens, Espagnols et Portugais en France au XXe siècle, regards croisés*, Paris, 2009, pp. 22-43.
- PLENDER (R.) & MOLE (N.), "Beyond the Geneva Convention: constructing a de facto right of asylum from international human rights instruments" in: F. NICHOLSON & P. TWOMEY, *Refugee rights and realities. Evolving international concepts and regimes*, Cambridge, 1999, pp. 83-97.
- POLIAN (P.), *Deportiert nach Hause. Sowjetische Kriegsgefangene im "Dritten Reich" und ihre Repatriierung*, München, 2001.
- POLLET (K.), "Asielbeleid in Europa" in: R. COMMERS & J. BLOMMAERT, *Het Belgische asielbeleid. Kritische perspectieven*, Berchem, 2001, pp. 261-321.
- RENAULD (B.), "La Cour d'arbitrage et les droits fondamentaux de l'étranger" in: A. RASSON-ROLAND et al., *La Cour d'arbitrage vingt ans après. Analyses des dernières réformes*, Bruxelles, 2004, pp. 119-128.
- ROMERO (F.), *Emigrazione e Integraione Europea, 1945-1973*, Roma, 1991.
- SAROLÉA (S.), *Droits de l'homme et migrations: de la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Bruxelles, 2006.
- SOLAR (P.), CASSIERS (I.), & DE VILLÉ (P.), "Economic Growth in Belgium" in: N. CRAFTS & G. TONIOLO (eds.), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge, 1996, pp. 173-209.
- SOMERHAUSEN (M.), "La jurisprudence du conseil d'état concernant les mesures d'éloignement des étrangers" in: *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch; studia ab discipulis amicusque in honorem egregii professoris edita*, Bruxelles, 1972, pp. 657-672.
- STEENHAUT (I.), *De rol van België in de totstandkoming van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1950)*, Gent, 2008 (onuitgegeven masterscriptie UGent Nieuwste Geschiedenis).
- STOLA (D.), "Miedzynarodowa Mobilnosc zarobkowa w PRL" in: E. JAZWINSKA & M. OKOLSKI, *Ludzie na hustawce. Migracje miedzy peryferiami Polski i Zachodu*, Warszawa, 2001, pp. 62-100.
- SUNOU (Ph.), *Les prisonniers de guerre allemands en Belgique et la bataille de charbon, 1945-1947*, Bruxelles, 1980.

- VANDE LANOTTE (J.) & HAECK (Y.), *Handboek EVRM (2 delen)*, Antwerpen, 2004.
- VANDERSCHEUREN (N.) & POPPE (I.), "Het Belgische vreemdelingenbeleid versus de rechtsstaat en het behoorlijk bestuur" in: R. COMMERS & J. BLOMMAERT, *Het Belgische asielbeleid. Kritische perspectieven*, Berchem, 2001, pp. 185-248.
- VAN DER VELDE (J.), "Het EVRM-toezichtstelsel en de toezichtsbevoegdheden van het EHRM. Individuele rechtsbescherming en 'constitutioneel toezicht'" in: T. BARKHUYSEN, M. VAN EMMERIK, & J. LOOF, *Geschakeld recht. Verdere studies over Europese grondrechten ter gelegenheid van de 70ste verjaardag van prof. mr. E.A. Alkema*, Deventer, 2009, pp. 497-516.
- VAN DIJK (P.) & VAN HOOFF (G.J.H.), *Theory and Practice of the European Convention on human rights*, The Hague, 1998.
- VANHEULE (D.), *Vluchtelingen. Een overzicht*, Gent, 1998.
- VANHEULE (D.), "Vluchtelingen, asielzoekers en recht: bescherming in immigratiebeleid", *Streven*, LXVII, 2000, no. 1, pp. 51-64.
- VANHEULE (D.), "Late verjaardagswensen bij het Vluchtelingenverdrag", *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 2001, no. 4, pp. 277-284.
- VANHEULE (D.), BOUCKAERT (S.), & FOGLETS (M.-C.), "Grondrechten van vreemdelingen: de toepassing van artikel 191 van de Grondwet door het Arbitragehof" in: A. ALEN et al., *20 Jaar Arbitragehof*, Mechelen, 2005, pp. 110-123.
- VANWELKENHUYZEN (A.), "La séparation des pouvoirs, 1831-1981" in: s.n., *De grondwet honderdvijftig jaar*, Brussel, 1981, pp. 69-93.
- VENKEN (M.), "Polish Liberators and Ostarbeiterinnen in Belgium during the Cold War: Mixed Marriages and their Differences for Immigrant Men and Women" in: M. SCHROVER & E. YEO, *Gender, Migration and the Public Sphere 1850-2005*, New York, 2010, pp. 54-75.
- VERWILGHEN (M.), *Le Code de la nationalité belge*, Bruxelles, 1985.
- WOUTERS (N.), "De naoorlogse erkenning" in: R. VAN DOORSLAER, *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolging tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Antwerpen, 2007, pp. 1029-1090.
- ZERTAL (I.), *From Catastrophe to Power Holocaust Survivors and the Emergence of Israel*, Berkeley, 1998.
- ZIERER (B.), "Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?" in: O. RATHKOLB & G. HEISS, *Asylland wider Willen. Flüchtlinge im europäische Kontext seit 1914*, Wien, 1995, pp. 157-171.
- ZOLBERG (A.), "The Next Waves: Migration theory for a changing world", *International Migration Review*, XXIII, 1989, no. 3, pp. 403-420.

Une politique institutionnalisée des réfugiés en plein mouvement (1944-2010)

FRANK CAESTECKER
DIRK VANHEULE

RÉSUMÉ

Dans la seconde moitié des années quarante, la politique protectionniste des réfugiés, telle qu'elle a pris forme dans les années trente, atteint (à nouveau) ses limites.

Héritage de la guerre, les réfugiés provenant d'Europe méridionale et orientale (également sur place) s'intègrent mal dans le cadre de la gestion restrictive de la migration. Certes, des concessions s'imposent afin de maintenir une gestion migratoire efficace et de répondre simultanément aux intérêts diplomatiques et idéologiques. Des privilèges sont accordés au réfugié, ce qui s'inscrit aussi dans la Convention de Genève. Cette dernière définit un nouveau concept international du réfugié issu, non seulement, de l'expérience du régime nazi, mais aussi, de la confrontation avec le régime soviétique. À juste titre, le réfugié craignait alors des persécutions pour des raisons de race, d'ethnie, de convictions religieuses ou politiques. Le statut de réfugié continuera de fonder la politique belge au cours du demi siècle suivant.

Ce canal migratoire n'est plongé dans une crise profonde qu'à partir des années 1980. L'accélération du phénomène de globalisation en est la cause. L'implosion de l'empire soviétique renforce encore cette crise et suscite une offensive contre l'asile politique en tant que canal d'immigration. Mais en même temps, l'importance croissante des droits de l'homme dans les droits belge et européen donne un nouveau souffle au statut des réfugiés. La tension entre ces deux évolutions est tangible. Elle conduit à une reconnaissance généreuse des réfugiés qui ont réussi, malgré les obstacles toujours plus nombreux, à atteindre le territoire belge (européen).

**An institutionalized refugee policy
in motion (Belgium, 1944-2010)**

FRANK CAESTECKER
DIRK VANHEULE

SUMMARY

In the second half of the 1940s the Belgian protectionist alien policy as it was shaped in the thirties ran into its limits (again). War-time refugees from Central and Eastern Europe (including those who were already in the country) could not be easily fitted into the restrictive management of migration. To make migration management feasible and to bring it into agreement with diplomatic and ideological interests, concessions turned out to be necessary. Refugees obtained a privileged treatment, according to the international refugee regime of the Convention of Geneva. The Convention defined a new international concept of refugee which grew out of the Nazi experience and also in confrontation with the Soviet regime. Refugees were now considered to have a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, or political opinion. This definition would be the basis for the Belgian refugee policy for the next half century.

Only from the 1980s onwards this refugee regime went into a deep crisis due to an increased pressure caused by an acceleration of globalisation. The implosion of the Soviet empire worsened this crisis even more and caused an attack on asylum as an immigration gate. At the same time the rise of human rights in Belgian and European law revitalised the international refugee regime. Both these processes are in a tense relationship. It resulted in a generous eligibility process for those refugees who succeeded, notwithstanding the mounting obstacles, to reach Belgian territory.