


# Vreemdeling in zijn gemeente

MYRIA
Federaal Migratiecentrum

MyriaDoc 7

September 2018

# INLEIDING

1. RECHT OP GEZINSLEVEN ..... 3

Een te verregaand formalisme ..... 3
Disproportionele gevolgen voor de betrokkenen ..... 4

2. VRIJ VERKEER, ECONOMISCHE MIGRATIE EN STUDENTEN ..... 6

Lange wachttermijnen voor inschrijving van EU-burgers en familie ..... 6

3. REGULARISATIE ..... 8

De verantwoordelijkheid van de gemeenten met betrekking tot regularisatie van het verblijf ..... 8

4. NATIONALITEIT ..... 9

Vreemdeling in zijn gemeente, ook wanneer men Belg wil worden ..... 9
Weigering om de nationaliteit te erkennen die door gezamenlijk gevolg werd verkregen vóór 2013 ..... 9
Verkeerde informatie ..... 10
Weigering om akte te nemen van een verklaring van toekenning van de nationaliteit vóór het kind 5 jaar oud is ..... 10
Weigering om een redelijke aanpassing uit te voeren voor een persoon die wegens zijn handicap zijn handtekening niet kan zetten .... 11

In oktober 2018 worden in België gemeenteraadsverkiezingen gehouden. In deze korte Myriadoc kaart Myria enkele specifieke kwesties aan die spelen op gemeentelijk niveau. Dat beleidsniveau wordt vaak verwaarloosd. Toch is de gemeente vaak het eerste en belangrijkste loket voor burgers en zeker voor buitenlanders. Vanuit die nabijheid vervult de gemeente essentiële functies met betrekking tot het verblijf van vreemdelingen, op alle gebieden: internationale bescherming, het recht op een gezinsleven, verblijf om redenen van werk of studies, regularisatie, nationaliteit. De gemeente is daarom tegelijk een eerstelijns actor én waarnemer.

Myria is dagelijks in contact met vreemdelingen van wie de dossiers betrekking hebben op dat contact met de gemeente. Onze juridische permanentie, maar ook onze contacten met partnerorganisaties, stellen ons in staat om de grootste moeilijkheden te ontwaren waarmee buitenlanders geconfronteerd worden tijdens hun zoektocht om hun rechten te laten gelden: traagheid, overdreven formalisme, niet-consequente toepassing van de regels naargelang de gemeente, enz. In deze Myriadoc illustreren we die problemen met een reeks concrete cases. Op basis daarvan stellen we voor om die problemen te analyseren. We formuleren ook aanbevelingen die het volgens ons mogelijk maken om bepaalde praktijken te verbeteren.

Terwijl de wet voor iedereen dezelfde zou moeten zijn, is het duidelijk dat de toepassing ervan in de praktijk kan variëren naargelang de gemeente waar de vreemdeling woont (en soms zelfs naargelang de ambtenaar die de vreemdeling aan het loket ontvangt). Sommige lokale overheden leveren grote inspanningen en leggen een echte professionaliteit aan de dag bij het verwelkomen van vreemdelingen. In sommige andere gemeenten ondervinden vreemdelingen aanzienlijke administratieve problemen die hun project en integratie belemmeren. We halen die voorbeelden dan ook aan op de volgende pagina's. Niettegenstaande deze tekortkomingen werden er elders natuurlijk ook positieve initiatieven genomen. Het is niet de bedoeling iemand met de vinger te wijzen, daarom worden de betrokken gemeenten in dit rapport niet met naam genoemd.

We hopen dat deze publicatie nuttig is voor alle gemeenten. Myria blijft ter beschikking van elke gemeente die haar opvang en diensten wenst te optimaliseren met het oog op de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen.

*François De Smet*
Directeur

# 1. RECHT OP GEZINSLEVEN

## Een te verregaand formalisme bij sommige gemeenten

Wanneer familieleden via een visum gezinshereniging in België aankomen ondervinden zij bij verschillende gemeenten problemen bij hun inschrijving of bij de registratie van hun afstammings- of huwelijksband. Hieronder beschrijft Myria drie verschillende situaties:

### *4 weken wachten voor een tijdelijke verblijfsvergunning (bijlage 15)*

De kinderen van een Somalische vrouw komen aan in België via een visum gezinshereniging en wensen zich in te schrijven bij een grote Vlaamse stad. In afwachting van een A-kaart krijgen zij normaal gezien een bijlage 15. Gedurende vier tot vijf weken moeten zij wachten om **een bijlage 15** te ontvangen. Zonder deze bijlage is er geen OCMW-steun, kindergeld, kunnen ze zich niet aansluiten bij de ziekteverzekering, … Bovendien is de datum op de bijlage 15 cruciaal. Het is immers pas vanaf deze datum dat de termijn van vijf jaar, waarna een onbeperkt en onvoorwaardelijk verblijf toegekend kan worden, begint te lopen. En het is pas vanaf deze datum dat de termijn van vijf of tien jaar begint te lopen met het oog op een verkrijging van de Belgische nationaliteit.

### *Syrische familie verstoken van hun rechten wegens ontbrekende stempel*

De ouders en broers en zussen van een NBMV, erkend als vluchteling, kregen een visumakkoord. Een grote Brusselse gemeente weigert om de familieleden een **rijksregisternummer** toe te kennen. De reden zou zijn dat de geboorte-attesten geen stempel dragen van de Belgische ambassade in Turkije (hoewel de bevoegde ambassade ter legalisatie Beirut is). Het gezin geeft aan de documenten niet te kunnen legaliseren. De legalisatie van Syrische documenten is dan ook bijzonder moeilijk en kostelijk en bevat vier stappen (legalisatie van het origineel document door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Syrië, nadien door de Syrische ambassade in Beiroet, nadien door het ministerie Buitenlandse Zaken van Libanon in Beiroet, nadien door Belgische ambassade in Beiroet). Vanwege de weigering van inschrijving, ondervinden zij verscheidene problemen zoals toegang tot ziekteverzekering, gezins- en kinderbijslag, en kan de moeder zich niet inschrijven bij Actiris om werk te vinden.

### *Kind verstoken van kinderbijslag omdat de gemeente zijn afstamming niet erkent*

Een Iraakse NBMV, behorende tot de religieuze minderheid van de Yezidi, werd erkend als vluchteling. Eind 2016 dienden zijn ouders en broers en zussen een aanvraag gezinshereniging in. Vanwege de risicovolle reiswegen en de onmogelijkheid om de aanvraag in Amman in te dienen, hebben zij de aanvraag in Ankara ingediend. Net als voor Syriërs, bestaat de legalisatieprocedure voor Irakezen uit vier stappen. Voor het gezin was de legalisatie reeds vanaf de tweede stap onmogelijk, maar in elk geval is uitsluitend de ambassade in Amman bevoegd voor de laatste stap, niet de ambassade in Ankara waar de aanvraag werd ingediend. De aanvragen werden toegekend door het bureau gezinshereniging van DVZ aangezien deze de familiebanden bewezen achtte en de onmogelijkheid om de documenten te legaliseren aanvaardden. Eens in België **weigert** de gemeente in Oost-Vlaanderen **echter de afstammingsband** tussen de kinderen en de ouders en de **huwelijksband** tussen de ouders **te erkennen**. De familie had voorgesteld om hier bij de Iraakse ambassade in Brussel eensluidende verklaarde kopies van deze aktes te gaan halen en deze te laten legaliseren door ons ministerie van Buitenlandse Zaken in Brussel, maar dit werd afgewezen. De gemeente aanvaardt enkel documenten uit het land van herkomst, gelegaliseerd door de bevoegde Belgische ambassade. Nu de afstammingsband niet vaststaat, geeft de familie aan dat zij geen toegang hebben tot de kinderbijslag.

Voornamelijk de laatste situatie valt zeer regelmatig voor bij verschillende gemeenten in België. Een groot aantal van de gezinsleden is de laatste jaren afkomstig uit landen waar een legalisatie absoluut onmogelijk is of tenminste zeer moeilijk. Het betreffen vaak gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming in België. Zo bestaat er geen twijfel over het feit dat het onmogelijk is om een legalisatie te bekomen van Somalische en sinds kort ook Jemenitische documenten[1], maar ook een

Voornamelijk de laatste situatie valt zeer regelmatig voor bij verschillende gemeenten in België.

1 Zie www.agii.be/nieuws/geen-legalisatie-meer-mogelijk-van-somalische-en-jemenitische-documenten-noch-afgifte-van-negatieve *"FOD Buitenlandse Zaken laat weten dat omwille van de toestand van chaos in die landen, men momenteel geen inhoudelijke en formele zekerheid aangaande de juistheid van de voorgelegde stukken en handtekeningen kan garanderen. Omdat er verwarring is ontstaan omtrent de negatieve attesten, zal de FOD Buitenlandse Zaken geen negatieve attesten meer afleveren. Terwijl een dergelijk attest bedoeld is om de onmogelijkheid van legalisatie te attesteren, werden deze attesten soms verkeerdelijk geïnterpreteerd als een soort legalisatie."*

legalisatie van Syrische en Irakese documenten blijkt in de praktijk stelselmatig problemen mee te brengen. Sommige gemeenten weigeren ook de akte in rekening te nemen wanneer de legalisatie ouder is dan zes maanden. Daarbij vereisen sommige ambassades dan weer op hun beurt dat, alvorens zij een document kunnen legaliseren, de legalisatie van het document door de autoriteiten van het herkomstland niet ouder mag zijn dan enkele maanden (bv. ambassade in RDC).

Opm.: ook familieleden die hun aanvraag tot gezinshereniging op de gemeente kunnen indienen (voornamelijk familieleden van EU-burgers en Belgen) ondervinden hierbij problemen. Daar gaan we in deze Myriadoc niet verder op in, we verwijzen daarvoor naar het rapport "Migratie in cijfers en in rechten" waar de problemen worden behandeld van de inschrijving van EU-burgers en hun familieleden.

## Disproportionele gevolgen voor de betrokkenen

Wanneer familieleden niet ingeschreven worden in het register, of wanneer de afstammings- of huwelijksband niet kan worden geregistreerd, komen essentiële rechten in het gedrang. Het recht op toegang tot gezondheidszorg, ziekteverzekering, geboortepremie, gezins- en kinderbijslag, ouderschapsverlof,[2] en andere familiale bijstand worden niet gewaarborgd. Verder levert het voor volwassenen problemen op bij de toegang tot werk (inschrijving VDAB/Forem/Actiris, aanvraag arbeidskaart …). Bij een niet-geregistreerde afstamming kunnen ook problemen ontstaan op vlak van erfrecht en ouderlijke verantwoordelijkheid … Dit alles bevordert allerminst de integratie van de familieleden. Meer fundamenteler raakt de burgerlijke staat, iemands identiteitsgegevens, aan de openbare orde.

In de praktijk betreft het vaak louter een probleem van een gebrek aan legalisatie, waardoor de ambtenaar van burgerlijke stand aangeeft de inschrijving niet te kunnen voltrekken of de akte niet te kunnen erkennen. Echter, vooral in die gevallen waar het *onmogelijk* is om aan de legalisatievoorwaarde van artikel 30 WIPR te voldoen waardoor er sprake is van overmacht, vereist een behoorlijk bestuur dat een oplossing wordt voorzien om te verhelpen aan deze juridische impasse, om betrokkenen hun fundamentele rechten te kunnen laten uitoefenen. Te meer wanneer men in het achterhoofd houdt dat de legalisatie enkel toelaat om de formele geldigheid van een document na te gaan. Het zegt niets over de inhoud van het document en het biedt weinig bescherming tegen fraude.

Een weigering van **afgifte van een bijlage 15 of een inschrijving in het register** druist in tegen bepalingen van nationaal recht[3]. Bovendien vereist het belang van het kind[4] ingeschreven te worden vanaf de geboorte, bij zijn ouders te wonen en niet van hen gescheiden te worden, zoals vereist door het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind[5].

Betreffende de erkenning van de buitenlandse akten die de **afstamming of het huwelijk** aantonen, heeft het principe van *de plano erkenning* zoals vervat in artikel 27 §1 WIPR inderdaad als implicatie dat, hoewel DVZ de gezinsbanden wel erkend heeft in het kader van de gezinshereniging, deze zelfde afstammings- of huwelijksbanden niet noodzakelijkerwijze door de gemeente erkend worden (of omgekeerd). Daar waar DVZ bij het onderzoek naar familiebanden kan steunen op het wettelijk ingebouwde cascadesysteem en dus ook 'andere geldige bewijzen' (of niet gelegaliseerde documenten) *moet* in rekening nemen

2 Zie o.m. www.agii.be/nieuws/gewaarborgde-gezinsbijslag-problematiek-niet-geregistreerde-afstammingsband-in-het-rijksregister.

3 Wanneer iemand over een visum beschikt, wordt de inschrijving verplicht onder artikel 25/3, §2 KB van 8 oktober 1981: "*Indien de vreemdeling die naar België komt in het bezit is van een toelating tot verblijf krachtens artikel 10 van de wet, schrijft het gemeentebestuur hem in het vreemdelingenregister in en geeft hem het bewijs van inschrijving in dat register af.*" Voor inschrijving familieleden van Unieburgers: zie artikel 52, §1 KB van 8 oktober 1981.
Zie ook art. 6 §1 van de wet van 19 juli 1991 met betrekking tot de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten: "De gemeente geeft aan de Belgen een identiteitskaart, aan de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven of zich er te vestigen een vreemdelingenkaart (…) [*die*] gelden als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters." en artikel 11, 5° van het KB van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister: "De inschrijving in de registers gebeurt op basis van: (…) 5° de beslissing, genomen overeenkomstig het bepaalde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, die toestemming of machtiging tot het verblijf of tot de vestiging verleent. De inschrijvingsdatum is degene die vermeld wordt in de voormelde beslissingen en documenten of die bepaald wordt krachtens [*de vaststelling van de reële verblijfplaats*] (…)."
En artikel 119 van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen: "Telkens wanneer het gemeentebestuur zich in de onmogelijkheid bevindt om onmiddellijk over te gaan hetzij tot inschrijving van de vreemdeling die zich aanmeldt, hetzij tot afgifte van de verblijfs- of vestigingsvergunning of van om het even welk verblijfsdocument, dient het een document overeenkomstig het model van bijlage 15, af te geven. Dit document levert het bewijs dat de vreemdeling zich bij het gemeentebestuur heeft aangemeld en dekt voorlopig zijn verblijf; de geldigheidsduur ervan mag de (vijfenveertig dagen) niet overschrijden."

4 Artikel 3 IVRK, artikel 24 Handvest Grondrechten EU, en artikel 22 bis, 4e alinea van de Grondwet: "Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat."

5 Artikel 7 (recht om ingeschreven te worden), 8 (recht op een identiteit) en 9 (recht om niet gescheiden te worden van zijn ouders), artikel 26 (recht de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid) van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989.

en over *kan* gaan tot een onderhoud of bv. DNA-analyse, is deze mogelijkheid op het eerste zicht niet expliciet voorzien in bepalingen betreffende de ambtenaar van burgerlijke stand.

Artikel 24 §2 WIPR voorziet echter dat in bepaalde gevallen kan afgeweken worden van het voorleggen van bepaalde documenten: "*Bij gebreke van overlegging van de in §1 vermelde documenten kan de rechter een termijn voor de overlegging ervan bepalen, of gelijkwaardige documenten aanvaarden of, indien hij zich voldoende voorgelicht acht, van overlegging vrijstellen.*" Daar waar deze bepaling spreekt over de rechter, kan men ook beschouwen dat deze van toepassing is op de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Een erkenning van de akte via gerechtelijke weg vraagt zeer veel tijd en dit is ook niet wenselijk vanwege de overbelasting van het gerechtelijk systeem, voor een kwestie waarbij de ambtenaar van burgerlijke stand eigenlijk soepelheid aan de dag kán leggen.

Een erkenning van de akte via gerechtelijke weg vraagt zeer veel tijd en dit is ook niet wenselijk vanwege de overbelasting van het gerechtelijk systeem, voor een kwestie waarbij de ambtenaar van burgerlijke stand eigenlijk soepelheid aan de dag kán leggen. Een legalisatie door de minister van Buitenlandse Zaken van België kan voldoen aan de legalisatievoorwaarden van artikel 30 WIPR maar dit veronderstelt dat de akte in eerste instantie reeds werd gelegaliseerd door de autoriteiten in het land van herkomst[6].

Een soepele aanvaarding door de ambtenaar van burgerlijke stand van gelijkwaardige documenten (zo ook niet-gelegaliseerde akten) is ook noodzakelijk om in overeenstemming te handelen met het belang van het kind en de hierboven genoemde rechten van het kind of andere internationale fundamentele rechten van de mens, zoals het recht op privé- en gezinsleven[7].

Het verdient ook de aandacht dat de familieleden van vluchtelingen ook vaak zelf een nood aan internationale bescherming hebben en men dus niet van hen kan verwachten dat ze hun eigen autoriteiten contacteren ter verkrijging van documenten of ter legalisatie van deze documenten. Een asielaanvraag vanwege de familieleden en een opvolgende vraag naar documenten bij het CGVS, na een erkenning als vluchteling, neemt vaak te veel tijd in. Het is dan niet mogelijk om gedurende die hele periode de essentiële rechten opzij te zetten en bovendien ondervinden ook subsidiair beschermden dezelfde problemen, aangezien zij geen documenten bij het CGVS kunnen verkrijgen.

De ambtenaar van burgerlijke stand zou dus ook de relevante bepalingen met betrekking tot vluchtelingen in rekening moeten nemen om soepelheid aan de dag te leggen. Zo zijn er verschillende bepalingen in de Conventie van Genève[8] alsook conclusies van het Uitvoerend Comité van UNHCR[9]. De familierechtbank van Luik beriep zich in een zaak waarbij de huwelijksakte van een Syrisch koppel niet gelegaliseerd werd onder meer op artikel 12 van de Conventie van Genève en stelde dat «*De plus, il y a lieu de rappeler que le statut d'époux de [...] fait partie de son statut personnel et que son statut de réfugié doit conduire l'Etat Belge à faire preuve de souplesse administrative, les contacts avec la Syrie ne pouvant être que très réduits suite à la reconnaissance du statut de* réfugié.»[10]

## Aanbevelingen

Myria beveelt aan dat de gemeenten al de nodige maatregelen nemen om aan de familieleden het ontvangstbewijs van aanvraag tot inschrijving of het ontvangstbewijs van inschrijving onmiddellijk af te geven.

6 Rechtbank eerste aanleg Gent, 15 december 2016, 16/1452/B.

7 Artikel 8 EVRM en 7 Handvest grondrechten EU (recht gezinsleven), artikel 12 EVRM en 9 Handvest grondrechten EU (recht te huwen en gezin te stichten), artikel 34 Handvest grondrechten EU (recht op sociale zekerheid en sociale bijstand).

8 Met betrekking tot de persoonlijke staat (art. 12 Conventie van Genève), administratieve bijstand (artikel 25 Conventie Genève) en arbeidswetgeving en sociale zekerheid (art. 24).

9 Excom Conclusion No. 24 on Family Reunification, Excom Conclusion No. 111 on civil registration en Excom Conclusion No.104 on Local Integration.

10 Famrb. Luik, 27 januari 2017, 16/1959/B.

# 2. VRIJ VERKEER, ECONOMISCHE MIGRATIE EN STUDENTEN

## Lange wachttermijnen voor inschrijving van EU-burgers en familie in gemeenten

De richtlijn 2014/54/EU[11] heeft als doel de belemmeringen op het vrij verkeer en discriminatie op grond van nationaliteit voor EU-werknemers en hun familieleden op verschillende vlakken weg te werken. In artikel 3 van deze richtlijn wordt vastgelegd dat de lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om werknemers in de Unie te beschermen tegen een nadelige behandeling of nadelige gevolgen.

De inschrijving van EU-burgers in sommige steden en gemeenten is niet het voorwerp van de richtlijn in strikte zin. Echter heeft het bekomen van domiciliëring op verschillende domeinen een invloed. De termijnen om zich te kunnen inschrijven zijn vaak zeer lang en de EU-burgers en hun familieleden ontvangen ondertussen geen (voorlopige) verblijfsdocumenten waardoor zij moeilijkheden kunnen ondervinden bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer, bijvoorbeeld het openen van een bankrekening, inschrijving bij een ziekenfonds, werken ...

### *4 maanden wachten op inschrijving*

Een Spaanse vrouw stuurde een email naar de stad waar ze woont om een afspraak voor haar inschrijving te maken (deze procedure is opgelegd door de stad). Drie maanden later had ze nog steeds geen reactie van de stad ontvangen. Toen de stadsdiensten gecontacteerd werden, bleek dat ze haar email nergens konden terugvinden. Hierdoor kreeg de vrouw pas na vier maanden een afspraak en een bijlage 19 en moest ze bijgevolg vier maanden wachten om zich te kunnen inschrijven als werkzoekende.

De lange wachttermijnen voor inschrijving bij de gemeenten vormen een schending van het recht op vrij verkeer van de EU-burger. Het recht op vrij verkeer houdt namelijk in dat een EU-burger het recht heeft om werk te zoeken in een andere lidstaat van de Europese Unie, er te werken zonder werkvergunning, in dat land te wonen als ze er werken, er te verblijven wanneer de EU-burger er niet meer werkt en dezelfde behandeling te krijgen als burgers van dat land op het gebied van werk, arbeidsomstandigheden en alle andere sociale en fiscale voordelen[12]. Dit recht op vrij verkeer opent conform artikel 6 van de richtlijn vrij verkeer[13] een verblijfsrecht voor maximaal drie maanden. EU-burgers dienen aan geen andere voorwaarden of formaliteiten te voldoen behoudens de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart.

De lange wachttermijnen voor inschrijving bij de gemeenten vormen een schending van het recht op vrij verkeer van de EU-burger.

Echter wordt door de richtlijn vrij verkeer de verplichting opgelegd aan de EU-burger en hun familieleden zich bij de autoriteiten in te schrijven wanneer ze langer dan drie maanden in een lidstaat verblijven. Dit kunnen ze doen aan de hand van hun identiteitskaart. Afhankelijk van hun statuut moeten zij vervolgens bepaalde documenten voorleggen. Behoudens deze documenten mogen er geen andere documenten worden gevraagd. De richtlijn stelt uitdrukkelijk dat de autoriteiten **onmiddellijk** een verklaring van inschrijving moeten afgeven, waarin naam en adres van de ingeschreven persoon en de datum van inschrijving worden vermeld[14].

In België dienen een EU-burger en zijn familieleden zich aan te melden bij de gemeente binnen de tien dagen na aankomst indien ze minder dan drie maanden in het land zullen verblijven. De gemeente zal een bijlage 3ter (melding van aanwezigheid) afleveren.

Wanneer een EU-burger en zijn familieleden langer dan drie maanden in België willen verblijven moeten deze bij de gemeente een 'verklaring van inschrijving' doen. Dit dient te gebeuren binnen de drie maanden na aankomst. Er kan dus besloten worden dat de verklaring van inschrijving reeds kan gebeuren vanaf de eerste dag dat de EU-burger en zijn familieleden zich op het grondgebied bevinden. De gemeente geeft dan respectievelijk een bijlage 19 of bijlage 19ter (voor een derdelands familielid) af. Deze **bijlage 19**

11 Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken, 16 april 2014.

12 Artikel 45 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

13 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, 29 april 2004 (hierna: richtlijn vrij verkeer).

14 Artikel 8, *Ibid.*

**of bijlage 19ter** is een **aanvraag voor een verklaring van inschrijving**. De gemeente schrijft vervolgens de EU-burger en zijn familieleden in het Wachtregister in. Daarna doet de gemeente een woonstcontrole. Als de woonstcontrole positief is, schrijft de gemeente de EU-burger en zijn familieleden over van het Wachtregister naar het Vreemdelingenregister. Binnen de drie maanden na afgifte van de bijlage 19 moet de EU-burger de nodige documenten voorleggen. Indien hij aan alle voorwaarden voldoet, krijgt hij een elektronische verblijfskaart E. Zijn derdelandse familieleden krijgen een elektronische verblijfskaart F.

Zoals blijkt uit de praktijk worden er door bepaalde Belgische gemeenten pas na verschillende maanden een verklaring van inschrijving afgeleverd. Vaak kampen de gemeenten met te weinig personeel om de onmiddellijke afgifte van een bijlage 19 of bijlage 19ter te kunnen garanderen. Ook in de fase na de afgifte van een bijlage 19 of bijlage 19ter blijkt een vlotte aflevering van de elektronische verblijfskaarten E en F vertragingen op te lopen. De woonstcontroles, die worden uitgevoerd door wijkagenten, nemen vaak veel tijd in beslag. Dit zorgt ervoor dat de inschrijving van EU-burgers in de gemeente een problematiek vormt bij het uitoefenen van het recht op vrij verkeer. Aan de EU-burger of aan zijn familieleden wordt vaak gevraagd om een verklaring van inschrijving of een elektronische verblijfskaart voor te leggen. Dit gebeurt onder andere bij het openen van een bankrekening, inschrijving bij een ziekenfonds, werken … Indien de EU-burger of zijn familieleden niet over deze documenten beschikken, worden ze rechtstreeks beperkt in de uitoefening van hun recht op vrij verkeer.

## Aanbevelingen

In het licht van de richtlijn 2014/54 beveelt Myria aan dat de gemeenten de termijnen respecteren en onmiddellijk een bijlage 19 of bijlage 19ter afleveren indien de EU-burger en zijn derdelandse familieleden zich bij de gemeente aanbieden voor hun inschrijving.

Myria vraagt om de inschrijvingsprocedures voor EU-burgers te onderwerpen aan een onderzoek op efficiëntie, zodat ze een minder grote belemmering vormen voor het vrij verkeer van personen binnen de EU.

# 3. VERBLIJFS-REGULARISATIE

## De verantwoordelijkheid van de gemeenten met betrekking tot regularisatie van het verblijf

De gemeenten spelen een belangrijke rol op het vlak van regularisatie, zelfs al hebben ze geen autoriteit op het vlak van verblijfsvergunningen. In de eerste plaats worden aanvragen voor humanitaire regularisatie naar de burgemeester gestuurd, die een woonstcontrole moet laten uitvoeren door de lokale politie alvorens dit verzoek naar DVZ te sturen. Als uit het onderzoek blijkt dat de vreemdeling niet op het in zijn aanvraag vermelde adres verblijft, wordt de regularisatie niet in overweging genomen en zal ze niet door DVZ worden onderzocht. In dit geval is de federale bijdrage van 350 euro en de eventuele gemeentebelasting puur verlies voor de aanvrager. De praktijk leert dat woonstcontroles niet altijd met de vereiste grondigheid worden uitgevoerd.

> De heer V. vroeg in december 2003 een regularisatie aan op basis van het vroegere artikel 9 §3 van de vreemdelingenwet. Meer dan 12½ jaar later vroeg DVZ hem om zijn adres per post te bevestigen. Zijn advocaat stuurde het ingevulde formulier terug met vermelding van het adres sinds augustus 2016. Vervolgens stuurde DVZ een brief naar de gemeente met het verzoek om het adres van de heer V. te controleren. Op 22 augustus 2016 stuurde de wijkagent die belast is met deze controle de brief terug naar DVZ, met de in hand geschreven opmerking: «Niet meer aanwezig op het adres, onbekend bij de buurtbewoners». Op basis van deze paar woorden geschreven door de wijkagent, verklaarde DVZ bijna 13 jaar na de aanvraag (november 2016) zijn verzoek tot regularisatie “zonder voorwerp”. Op 30 mei 2017 annuleerde de RvV deze beslissing15. De RvV hekelde DVZ omdat deze de conclusies van het ‘rapport’ van de politie had overgenomen, zonder proberen uit te zoeken op basis van welke precieze elementen de wijkagent had geconcludeerd dat de heer V. niet langer op het adres woonde en onbekend was in de buurt. Gezien de ernst van de gevolgen van een verzoek dat “zonder voorwerp” werd verklaard, had DVZ zich niet tevreden moeten stellen met de summiere informatie van de wijkagent.

### Aanbeveling

Myria herinnert aan zijn aanbeveling aan gemeenten om duidelijke regels aan te nemen met betrekking tot de woonstcontroles[16] op basis van artikel 10 van het Koninklijk Besluit van 16 juli 1992, dat vreemdelingen in onzekere situaties niet bestraft.

15 RvV, 30 mei 2017, nr. 187 728 geciteerd in ADDE, *Newsletter nr. 133, juli 2017*.

16 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 216.

# 4. NATIONALITEIT

## Vreemdeling in zijn gemeente, ook wanneer men Belg wil worden

Myria wordt frequent geraadpleegd door personen die Belg willen worden en die met allerlei moeilijkheden worden geconfronteerd om hun nationaliteit te doen erkennen of om een nationaliteitsverklaring in te dienen bij hun gemeente.

De wet beperkt de rol van de ambtenaren van de burgerlijke stand van de gemeente ertoe om de "volledigheid van de verklaring" te onderzoeken, met de mogelijkheid om de aanvrager te verzoeken zijn dossier binnen de 2 maanden te vervolledigen en om de aanvraag onontvankelijk te verklaren indien het dossier binnen die termijn niet werd vervolledigd[17]. De gemeenten fungeren als een filter die de betrokken personen vaak ten goede komt: de lokale beambte helpt hen om hun dossier voor te bereiden en gaat na of aan alle voorwaarden is voldaan om te vermijden dat een dossier dat geen enkele kans op slagen heeft nodeloos rondslingert op het bureau van de parketmagistraat. Dankzij die controles kan ook worden vermeden dat 150 euro moet worden betaald zonder resultaat. Nochtans stelt Myria, net als andere actoren[18], vast dat sommige gemeenten overijverig tewerk gaan ten nadele van de kandidaat-Belgen. In talrijke gemeenten interpreteren de beambten de voorwaarden immers op hun eigen manier, die vaak te restrictief is, en weigeren ze om het dossier door te sturen naar het parket wanneer ze twijfels hebben over de een of andere voorwaarde. Myria is van mening dat die blokkering van dossiers niet in overeenstemming is met de wet[19]. Alleen het parket van de Procureur des Konings is bevoegd om een advies uit te brengen over de naleving van de "basisvoorwaarden" en het bestaan van "gewichtige feiten eigen aan de persoon".

## Weigering om de nationaliteit te erkennen die door gezamenlijk gevolg werd verkregen vóór 2013

Wanneer een meerderjarige persoon vrijwillig de Belgische nationaliteit verkrijgt, kent artikel 12 van het Wetboek de Belgische nationaliteit automatisch toe aan zijn minderjarige kinderen, op voorwaarde dat hij het ouderlijk gezag over hen uitoefent. Sinds 2013 moeten de kinderen hun hoofdverblijfplaats in België hebben op het ogenblik dat hun ouder Belg wordt. De kinderen van wie een ouder Belg is geworden vóór 2013 zijn echter Belg indien ze kunnen bewijzen dat aan de volgende voorwaarden was voldaan op het ogenblik dat de betreffende ouder Belg werd:

- een ouder heeft de Belgische nationaliteit vrijwillig verkregen of herkregen vóór 2013;
- de afstammingsband met die ouder wordt aangetoond;
- de ouder die Belg is geworden oefent het ouderlijk gezag uit over zijn kind;
- het kind is minderjarig.

Indien aan die voorwaarden was voldaan op het ogenblik dat de ouder Belg werd vóór 2013, dan zijn die personen op dit ogenblik Belg, zelfs al woonden ze op dat moment in het buitenland (of wonen ze tegenwoordig in het buitenland) en zelfs indien ze op dit ogenblik geen enkel wettelijk verblijf hebben in België. Dit wordt uitgelegd in de ministeriële omzendbrief van 2013[20] Die personen zijn van rechtswege automatisch Belg en er is geen enkele procedure vereist. De betrokken gemeenten en diplomatieke posten moeten een Belgisch identiteitsdocument afgeven nadat ze hebben nagegaan of aan de voorwaarden is voldaan. In geval van twijfel kan een advies worden gevraagd aan de dienst nationaliteit van de FOD Justitie. Talrijke gemeenten weten dit echter nog niet, zoals blijkt uit de onderstaande situatie.

17 Art. 15 §2 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

18 Zie, bijvoorbeeld, Caroline Apers, "Le contrôle d'exhaustivité du dossier par l'officier de l'état civil : une justesse à trouver afin de garantir l'effectivité des recours!", Newsletter ADDE, nr. 127, januari 2017; Vraag van Nahima Lanjri aan de minister van Justitie over «de vastgestelde problemen bij de interpretatie van criteria inzake de nieuwe nationaliteitswetgeving» (nr. 23974), Commissie voor de Justitie, 7 maart 2018, pp. 3-6; Djordje Sredanovic, "Uniformity is difficult. The application of nationality legislation in Belgium", artikel nog niet verschenen.

19 Zie ook Charles-Louis Closset en Bernadette Renauld, *Traité de la nationalité en droit belge*, Larcier, 3ème éd., 2015, p. 276, nr. 433.

20 Omzendbrief van 8 maart 2013 betreffende bepaalde aspecten van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken, punt III. C. 2. (B.S., 14 maart 2013).

### *Een jaar wachten op een identiteitskaart terwijl hij al 10 jaar lang Belg was*

De heer C. is in 1988 in Tanzania geboren[21]. Hij vervoegde zijn vader in België in 2003. In 2006 werd zijn vader Belg. Deze besliste dat de heer C. naar Tanzania moest teruggaan om er zijn opleiding verder te zetten. In tegenstelling tot zijn broer, die in België gebleven was, kreeg de heer C. geen Belgische identiteitskaart, want hij bevond zich op dat ogenblik in Tanzania. In 2009 kwam de heer C. terug naar België en ging inwonen bij zijn vader en zijn broer, die beiden Belg zijn. DVZ stond hem een verblijfsrecht toe op grond van een gezinshereniging. De heer C. verloor zijn verblijfsrecht in 2012 nadat hij de ouderlijke woning verlaten had. Hij werd dan als "sans papier" beschouwd en kreeg verschillende bevelen om het grondgebied te verlaten. Hij probeerde zijn verblijf te regulariseren met procedures voor gezinshereniging en humanitaire regularisatie, maar zonder succes. Op een dag raadpleegde hij echter een gespecialiseerde juridische dienst die hem vertelde dat hij eigenlijk Belg was. Die dienst stuurde een schrijven waarin de situatie in detail werd uitgelegd en leverde de bewijzen dat aan de vier hierboven beschreven voorwaarden was voldaan. De schepen van de burgerlijke stand van de Vlaams-Brabantse gemeente weigerde hier echter op in te gaan. Hij gaf daarvoor als reden dat de heer C. geen wettelijk verblijfsrecht had in België. Ondertussen was de heer C. vader geworden en wilde hij graag werken om in het levensonderhoud van zijn gezin te voorzien. Dat was echter onmogelijk zolang hij geen Belgische identiteitskaart had. Aangezien hij zich in een precaire situatie bevond, deed de heer C. een beroep op het OCMW, dat elke hulp weigerde omdat hij illegaal in België verbleef. Myria nam telefonisch contact op met de gemeentebeambte, die de wetgeving en de rol van de FOD Justitie met betrekking tot de Belgische nationaliteit niet kende. De gemeente zei enkel dat ze contact zou opnemen met DVZ, dat geen enkele bevoegdheid heeft voor aangelegenheden in verband met de Belgische nationaliteit. Uiteindelijk bracht de FOD Justitie, na een verzoek van de gespecialiseerde juridische dienst, een advies uit waarin werd bevestigd dat de heer C. wel degelijk Belg is. De gemeente gaf hem daarna eindelijk een Belgische identiteitskaart. De heer C. was dus al gedurende bijna 10 jaar Belg zonder het te weten en wachtte meer dan een jaar op zijn identiteitskaart.

21 De plaatsnamen werden veranderd om de vertrouwelijkheid te waarborgen.

## Verkeerde informatie

De personen die Belg wensen te worden, krijgen vaak verkeerde informatie van de loketbedienden van gemeenten. Hieronder een van de vele voorbeelden.

### *De gemeente eist integratietraject, de wet niet*

Mevrouw Y. verblijft al 11 jaar wettelijk in België als burger van de Europese Unie. Haar verblijf is gedekt door een kaart E+ en ze wil Belg worden. In haar situatie vereist de wet dat ze aan drie voorwaarden voldoet[22]: 10 jaar wettelijk verblijf, het bewijs van de kennis van een van de drie landstalen en het bewijs van haar deelname aan het economische en/of socioculturele leven van de onthaalgemeenschap. Mevrouw Y. werkt al vele jaren en neemt dus aan het economische leven deel. Ze voldoet ook aan de andere voorwaarden. De wet bepaalt wel degelijk dat het bewijs van die deelname aan het economische of socioculturele leven "door alle wettelijke middelen"[23] kan worden geleverd. Het is dus niet absoluut noodzakelijk om een integratietraject te hebben gevolgd dat door de bevoegde overheid is erkend. Nochtans weigerde haar gemeente (in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) om akte te nemen van haar aanvraag. De loketbediende zei haar dat ze een integratietraject moest volgen en dat ze haar aanvraag niet kon indienen zonder een bewijs dat ze dit traject met succes had voltooid.

## Weigering om akte te nemen van een verklaring van toekenning van de nationaliteit vóór het kind 5 jaar oud is

Myria heeft weet van verschillende dossiers van Belgische ouders van kinderen die in het buitenland geboren zijn die

22 Art. 12*bis* §1, 5° van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

23 Volgens artikel 10, 4°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013, dient de vreemdeling het bewijs van integratie in zijn onthaalgemeenschap te leveren door middel van een verklaring vergezeld van de in voorkomend geval relevante stavingsstukken. Het kan bijvoorbeeld gaan om het volgen van opleidingen die werden ingevoerd in het kader van de onthaal- en integratietrajecten van de gemeenschappen, maar ook om het volgen van een schoolopleiding in België of van een beroepsopleiding, een actieve betrokkenheid bij het Belgische verenigingsleven, de uitoefening van een beroepsactiviteit gedurende vele jaren in België… (Omzendbrief van 8 maart 2013 betreffende bepaalde aspecten van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken, B.S., 14 maart 2013).

de Belgische nationaliteit niet aan hun kind hebben kunnen laten toekennen, terwijl het in principe maar om een gewone formaliteit gaat. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

### *Slachtoffer van een beroerte gedwongen terug te keren naar Afrika om een akte te corrigeren: erkenningsdeadline overschreden*

De heer Albert Akitani[24] is een Belg van Togolese origine, die gehuwd is met een Togolese vrouw en vader van een kind dat in Togo werd geboren. Volgens de wet is zijn kind Belg indien de heer Akitani, die Belg was toen zijn zoontje werd geboren, "binnen een termijn van vijf jaar na de geboorte een verklaring heeft afgelegd waarin hij verzoekt om toekenning van de Belgische nationaliteit aan zijn kind"[25]. In principe is die verklaring een pure formaliteit. Het volstaat om het bewijs voor te leggen van de familieband en het bewijs dat de ouder op het ogenblik van de geboorte van het kind Belg was. Maar wanneer de heer Akitani zich aanbiedt aan het loket in zijn gemeente, weigert de beambte om akte te nemen van zijn verklaring. De reden daarvoor is dat op de geboorteakte de naam en de voornaam van de vader werden omgewisseld. Daarop stelt hij voor om een attest van naamsovereenkomst van de ambassade van Togo voor te leggen waarop wordt bevestigd dat "Albert Akitani" wel degelijk één en dezelfde persoon is als "Akitani Albert", die op de geboorteakte vermeld staat. De gemeente weigert en eist dat hij teruggaat naar Togo om die fout ter plaatse te laten corrigeren en dat hij een nieuwe geboorteakte voorlegt. De heer Akitani, die het slachtoffer is geworden van een beroerte, ondervindt grote problemen om zich te verplaatsen. Hij kan die reis niet snel maken. De tijd gaat voorbij, zijn zoontje groeit op en viert zijn vijfde verjaardag zonder de verwerving van de Belgische nationaliteit waarop hij recht had. Na de leeftijd van vijf jaar kan hij door geen enkele procedure nog Belg worden. Dat houdt heel wat praktische gevolgen in voor het gezin. Volgens zijn dokter is de heer Akitani wegens zijn gezondheidstoestand heel erg op de hulp van zijn echtgenote aangewezen. Om een visum te kunnen krijgen, zou hij nu moeten kunnen bewijzen dat hij een inkomen van 1.429 euro heeft (terwijl zijn werkloosheidsuitkering ongeveer 1.200 euro bedraagt). Indien zijn zoontje de Belgische nationaliteit zou hebben, zou hij, vergezeld door zijn moeder, zijn vader kunnen vervoegen zonder dat er een inkomensvoorwaarde wordt opgelegd.

## Weigering om een redelijke aanpassing uit te voeren voor een persoon die wegens zijn handicap zijn handtekening niet kan zetten

De heer B. lijdt aan een motorische handicap waardoor hij onmogelijk kan schrijven of eender welk document kan ondertekenen. Om die reden werd hem overigens een vrijstelling verleend voor de ondertekening van zijn identiteitskaart. De heer B. begaf zich eind november 2017 naar de dienst van de burgerlijke stand van zijn gemeente (in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) om informatie in te winnen over de toegangsvoorwaarden tot de Belgische nationaliteit. Hij legde klaar en duidelijk uit dat hij wegens zijn handicap niet in staat was om een document te ondertekenen. Op dat moment leek dat geen probleem te zijn. Op 4 januari 2018 ging de heer B. terug naar de dienst van de burgerlijke stand met alle vereiste documenten. Op dat moment vertelde men hem dat geen gevolg kon worden gegeven aan zijn aanvraag indien hij niet kon schrijven. Men zei hem dat hij een bijzondere en authentieke volmacht nodig had die door een notaris wordt opgemaakt. Op 25 januari 2018 stuurde de begeleidster van de heer B., van de vzw Transition (een begeleidingsdienst voor personen met een handicap) per e-mail een verzoek naar de schepen van de burgerlijke stand van de gemeente om een redelijke aanpassing uit te voeren. De vraag was of het mogelijk zou zijn om zijn nationaliteitsverklaring in te dienen door middel van een volmacht die werd opgesteld door de ambtenaar van de burgerlijke stand zodat die volmacht gratis zou zijn en de heer B. niet zou worden gediscrimineerd wegens zijn handicap. Ditzelfde verzoek werd ook naar de dienst nationaliteit van de FOD Justitie gestuurd en naar een substituut van het parket van Brussel die instaat voor de nationaliteitsdossiers. Die laatste antwoordde op 7 februari dat een volmacht niet nodig was en dat het volstond dat de heer B. zich aanbood bij de ambtenaar van de burgerlijke stad van zijn gemeente, die de verklaring in ontvangst zou moeten nemen zonder ondertekening vanwege de vrijstelling die hem daartoe was toegestaan. Op 14 februari ging de heer B. dus naar de gemeente samen met zijn begeleidster om er zijn aanvraag in te dienen, voorzien van alle documenten waaronder ook de e-mail met het antwoord van het parket. De verantwoordelijke van de dienst weigerde om hen te ontmoeten en om de diverse documenten die aan het loket werden aangeboden in ontvangst te nemen. De bediende vroeg hen om die documenten rechtstreeks naar de schepen van de burgerlijke stand te sturen per e-mail, wat dezelfde dag nog werd gedaan.

24 Fictieve naam om de persoonlijke levenssfeer te beschermen.
25 Art. 8 §1, 2° b) van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

Op 6 maart antwoordde die per aangetekend schrijven "dat ze het advies van de Procureur des Konings over dit verzoek om een mondelinge verklaring had gevraagd", terwijl een – gunstig – advies dat door zijn eerste substituut was gegeven, al op 14 februari naar haar was gestuurd.

## Aanbevelingen

Myria kan niet altijd uitmaken of de moeilijkheden die worden gemeld voortvloeien uit een onvoldoende kennis van de soms complexe wetgeving of uit een bewuste strategie om de toegang tot de Belgische nationaliteit te beperken. Het effect is echter hetzelfde: personen die Belg wensen te worden, zien ervan af om een aanvraag in te dienen of er wordt hen de mogelijkheid ontnomen om hun nationaliteit, en de eventuele voordelen die daarmee gepaard gaan (toegang tot sommige jobs in de publieke sector, een de facto gemakkelijkere toegang tot de arbeidsmarkt,…) te verkrijgen, hoewel ze nochtans aan de voorwaarden voldoen die door de wet worden opgelegd.

Myria beveelt aan dat:

- de gemeentebeambten die nationaliteitsdossiers behandelen specifieke opleidingen zouden volgen over de toegang tot de Belgische nationaliteit en de te volgen procedures;
- de gemeenten systematisch een ontvangstbewijs zouden afgeven bij elke nationaliteitsverklaring en dat ze hun onderzoek zouden beperken tot het nagaan van de volledigheid van het dossier zonder voorwaarden toe te voegen die door de regelgeving niet zijn voorzien;
- redelijke aanpassingen systematisch zouden worden toegestaan aan personen die niet in staat zijn om op het formulier voor de nationaliteitsverklaring te schrijven of dit te ondertekenen.

# COLOFON

*MyriaDoc 7 Vreemdeling in zijn gemeente in 2018*

De redactie van deze analyse werd afgesloten op 20 augustus 2018, en herneemt de rubrieken betreffende de gemeenten van het rapport "Migratie in cijfers en in rechten" van Myria dat uitkwam in juni 2018.

Uitgever en auteur:
Myria
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
myria@myria.be
www.myria.be

Redactie: Alexandra Büchler, Astrid Declercq, Carolina Grafé, Margot De Vuyst, Mathieu Beys
Opmaak van de cover: Myria
Cartoon foto : © Belga
Verantwoordelijke uitgever: François De Smet

Cette publication est également disponible en français sur le site internet de Myria : www.myria.be.

Myria juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria. Neem contact op met Myria voor gebruik van het beeldmateriaal.