Migratie in cijfers en in rechten

2020 | Katern uit het jaarverslag

MYRIA
Federaal Migratiecentrum



Recht op een **gezinsleven**

Familiale redenen vormen sinds lang de voornaamste weg voor legale migratie naar België. Deze katern bevat de jongste cijfers die beschikbaar zijn over gezinshereniging. Daarvoor zijn twee soorten gegevens gebruikt: over visa en over eerste verblijfstitels. In het tweede luik worden de recentste juridische ontwikkelingen behandeld. Grote wetswijzigingen waren er in 2019 niet. Wel hebben de volksvertegenwoordigers verschillende wetsvoorstellen ingediend en besproken. Soms werd Myria op die zittingen uitgenodigd. Tijdens deze debatten stond migratie om familiale redenen opnieuw centraal. Bovendien heeft de rechtspraak een aantal belangrijke ontwikkelingen gekend die een impact hadden op het recht op gezinshereniging en het recht op een gezinsleven.

©Dieter Telemans

1. Cijfers

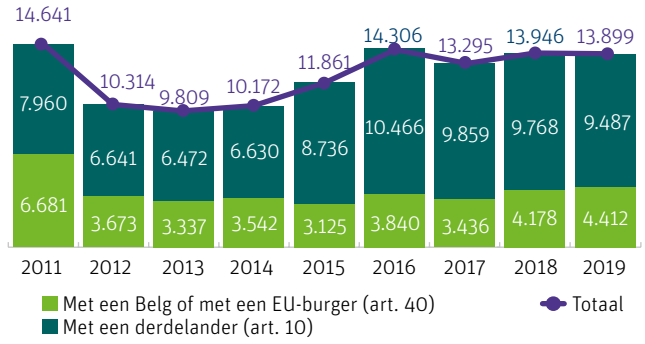
Gezinshereniging is goed voor een aanzienlijk deel van de migratiebewegingen naar België en kan op twee manieren in kaart worden gebracht:

- aan de hand van de gegevens over **visa lang verblijf die worden afgegeven in het kader van gezinshereniging** (bij deze visa gaat het alleen om onderdanen van derde landen);
- aan de hand van de gegevens over **de eerste verblijfstitels die om familiale redenen worden afgegeven**.

Tussen de datums van de beschikbare gegevens zit een jaar verschil. Zo hebben de gegevens over visa betrekking op het jaar 2019, terwijl die over eerste verblijfstitels slaan op het jaar 2018.

Visa lang verblijf afgegeven in het kader van gezinshereniging in 2019

Er zijn **13.899** visa lang verblijf afgegeven in het kader van gezinshereniging in 2019.



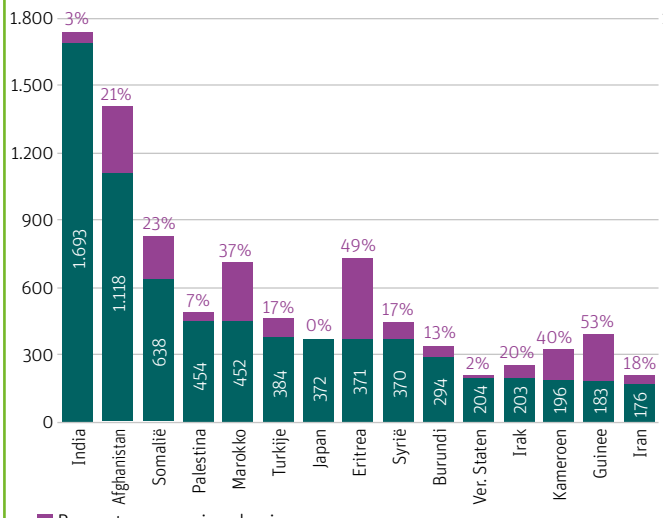
- De 13.899 in 2019 afgegeven visa lang verblijf in het kader van **gezinshereniging** vertegenwoordigen **42%** van alle afgegeven visa lang verblijf, alle motieven samen genomen (32.373 in totaal).
- Van de **13.899 in 2019 uitgereikte visa is meer dan twee derde** (68%) afgegeven in het kader van gezinshereniging met een derdelander. Dat aandeel bedroeg nog 73% in 2016 maar is de jongste jaren gedaald.

Recente ontwikkelingen

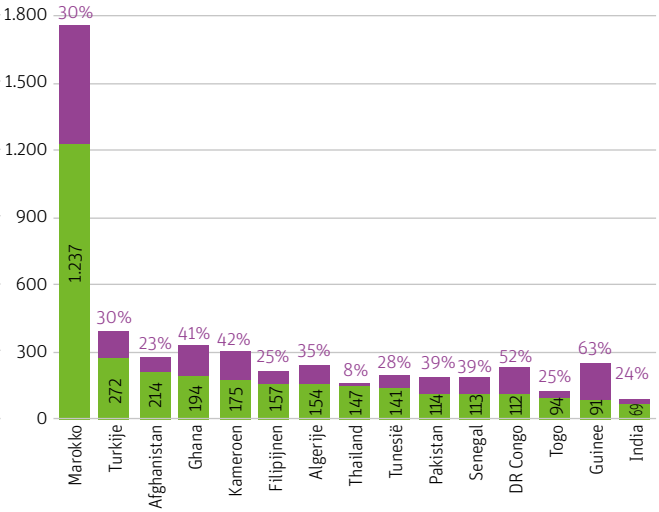
Na de hervorming van de gezinshereniging in 2011 werd een sterke daling van het aantal visa vastgesteld dat de daaropvolgende jaren is uitgereikt. Vervolgens is het aantal visa opnieuw op een niveau gekomen dat dicht bij dat van 2011 aanleunt. De afgelopen 4 jaar lijkt de trend zich te stabiliseren (tussen 13.000 en 14.000 uitgereikte visa).

De nationaliteit van de voornaamste begunstigden van visa lang verblijf afgegeven in 2019

Gezinshereniging met een derdelander (art. 10)



Gezinshereniging met een Belg of met een EU-burger (art. 40)



Percentage geweigerde visa
Visa lang verblijf afgegeven voor gezinshereniging met een derdelander (art. 10)
Visa lang verblijf afgegeven voor gezinshereniging met een Belg of met een EU-burger (art. 40)

- De Indiërs zijn de voornaamste begunstigden van dat type visa. Ze zijn goed voor 18% van alle visa die zijn uitgereikt in het kader van gezinshereniging met derdelanders.
- **De voornaamste herkomstlanden van begunstigden van internationale bescherming** zijn ook goed voor een aanzienlijk percentage van deze visa: Afghanistan, Somalië, Palestina, Turkije, Eritrea, Syrië, Burundi, Irak, Guinee en Iran staan immers in deze rangschikking.
- Gemiddeld werd **21%** van deze visa **geweigerd** maar het weigeringspercentage varieert sterk in functie van de nationaliteit (0% voor Japanners en 2% voor Amerikanen, tegenover 53% voor Guineeërs en 49% voor Eritreeërs).
- De **Marokkanen** vertegenwoordigden in 2019 op zich al een kwart van de begunstigden van de visa lang verblijf die toegekend zijn in het kader van gezinshereniging met een Belg of met een EU-burger. In 2017 waren dat er amper 821 (tegenover 1.237 in 2019).
- Daarna volgen de Turken die 4,5 keer minder talrijk zijn dan de Marokkanen. De Afghanen vervolledigen de top 3 met bijna 2 keer meer begunstigden dan in 2018. Deze relatieve toename kan deels worden verklaard door een stijging van het aantal Afghanen dat de afgelopen jaren de Belgische nationaliteit heeft verkregen.
- Het **gemiddelde weigeringspercentage** (33%) ligt **hoger** dan bij de visa lang verblijf voor gezinshereniging met een derdelander. Achter dat gemiddelde gaan grote verschillen schuil: voor de Guineeërs en de Congolezen ligt het percentage geweigerde visa ver boven het gemiddelde (respectievelijk 63% en 52%), terwijl het voor de Thai maar 8% is.

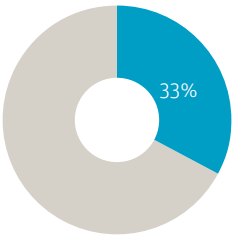
bron: FOD Buitenlandse Zaken

Eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen in 2018

In 2018 werden er **35.177** eerste verblijfstitels uitgereikt in het kader van gezinshereniging

Gezinshereniging is goed voor **een derde** van de eerste verblijfstitels die uitgereikt zijn aan in het buitenland geboren personen.
Bij EU-burgers is gezinshereniging in **27%** van de gevallen het motief geweest voor de afgifte van eerste verblijfstitels in 2018. Voor de derdelanders ligt dat aandeel met **40%** veel hoger.

Aandeel van gezinshereniging ten opzichte van het totale aantal afgeleverde eerste verblijfstitels (immigranten)



17.932 eerste titels uitgereikt aan in België geboren kinderen

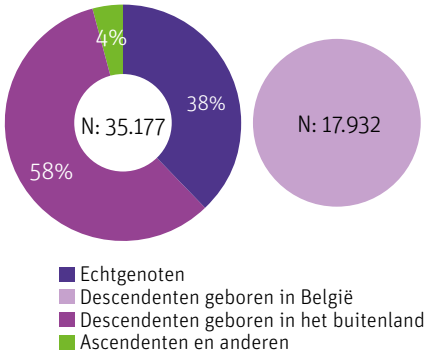
Bij Eurostat hebben de cijfers inzake de eerste verblijfstitels die om familiale redenen zijn afgegeven niet uitsluitend betrekking op begunstigden van een gezinshereniging uit het buitenland. In die categorie bevinden zich elk jaar ook duizenden kinderen die in België geboren zijn. Zo zijn er in 2018 17.932 uitgereikt aan in België geboren descendenten, op een totaal van 53.109 eerste verblijfstitels die om familiale redenen zijn afgegeven (aan zowel in het buitenland als in België geboren vreemdelingen, zie onderstaande tabel).
Deze 17.932 titels zijn niet echt representatief voor het fenomeen gezinshereniging. Daarom worden ze ook niet meegerekend met de andere eerste verblijfstitels.

Als we dus de eerste titels die aan in België geboren descendenten afgegeven zijn aftrekken, blijven er nog 35.177 andere eerste titels over. Volgens Myria illustreert dat cijfer het fenomeen van gezinshereniging uit het buitenland beter. Het betreft uitsluitend in het buitenland geboren buitenlanders, op enkele uitzonderingen na. Concreet gaat het om 35.177 personen met een vreemde nationaliteit, van wie er 35.169 in het buitenland (immigranten) en 8 in België zijn geboren (land waar ze niet zijn gebleven) en die vervolgens — eens ze meerderjarig waren — met een familielid in België zijn herenigd.

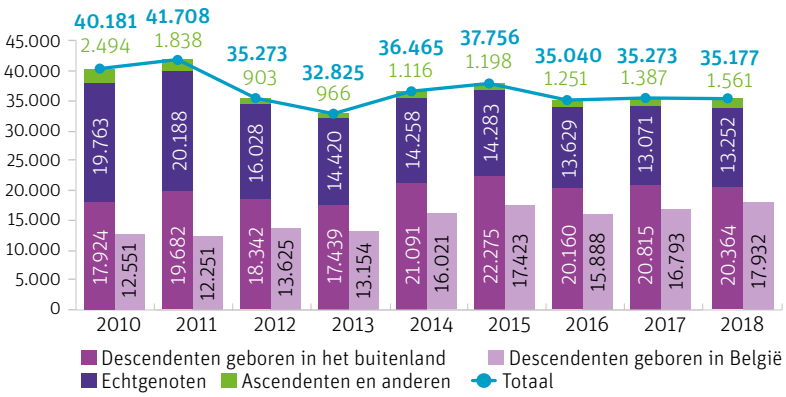
Verwantschapsband	Eerste verblijfstitels uitgereikt om familiale redenen		
	In België geboren vreemdelingen	In het buitenland geboren vreemdelingen	Totaal
Descendenten	17.932	20.364	38.296
Andere verwantschapsband (echtgenoten, ascendenten, anderen)	**8**	14.805	14.813
Totaal	17.940	**35.169**	**53.109**

In 2018 zijn in totaal 53.109 eerste verblijfstitels om familiale redenen afgegeven. Indien geen rekening wordt gehouden met de eerste titels die aan in België geboren kinderen zijn toegekend (17.932), is de verdeling van de eerste verblijfstitels de volgende:

- de in het buitenland geboren kinderen die met een al in België aanwezige ouder worden herenigd zijn goed voor 58% van de gevallen;
- bij 38% gaat het om een hereniging tussen partners;
- tot slot wordt maar een minderheid (4%) van de eerste verblijfstitels uitgereikt aan ascendenten of aan anderen. Ascendenten zijn ouders die met hun minderjarige kind (of meerderjarige kind onder bepaalde voorwaarden) in België worden herenigd, met een NBMV bijvoorbeeld.



Eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen volgens de verwantschapsband van de begunstigde met de gezinshereniger



- Net als voor de visa is het aantal eerste titels dat uitgereikt is voor gezinshereniging na de hervorming van 2011 gedaald: van 41.708 eerste titels in 2011 naar 32.825 in 2013 (-21%). Vervolgens schommelde het aantal eerste titels wat, om opnieuw stabiel te worden. Tussen 2016 en 2018 bedroeg het aantal begunstigden van gezinshereniging om en bij de 35.000.
- In 2018 werden daarentegen meer eerste verblijfstitels uitgereikt aan in België geboren descendenten dan in 2011.

bron: DVZ

Voornaamste nationaliteiten van begunstigden van gezinshereniging

Definitie:
De begunstigde van een gezinshereniging is de persoon die met een al in België aanwezig lid van zijn gezin (kind, ouder of echtgeno(o)t(e)) wordt herenigd.

In 2018 waren bij de 35.169 in het buitenland geboren begunstigden van gezinshereniging*:
- **15.542** EU-burgers (**44%**).
- **19.627** onderdanen van derde landen (**56%**).

In 2018 stonden de Roemenen op de eerste plaats met 3.228 eerste titels uitgereikt in het kader van gezinshereniging, vóór de Marokkanen (2.882) en de Nederlanders (2.454). Sinds 2010 voeren deze drie nationaliteiten de ranglijst aan (behalve in 2013 en in 2014 toen de Fransen respectievelijk op de 3e en de 2e plaats stonden).

* Het totaal komt niet overeen met de 35.177 eerste titels die in het kader van gezinshereniging zijn afgegeven (dus zonder de in België geboren descendenten) omdat niet alle gegevens over de nationaliteit op het ogenblik van het opstellen van deze katern beschikbaar waren. Daarom heeft dit onderdeel betrekking op begunstigden van gezinshereniging die in het buitenland zijn geboren. De ontbrekende informatie betreft maar een bijzonder klein percentage van de gezinshereniging, namelijk 8 in België geboren personen (zie kader, vorige pagina).

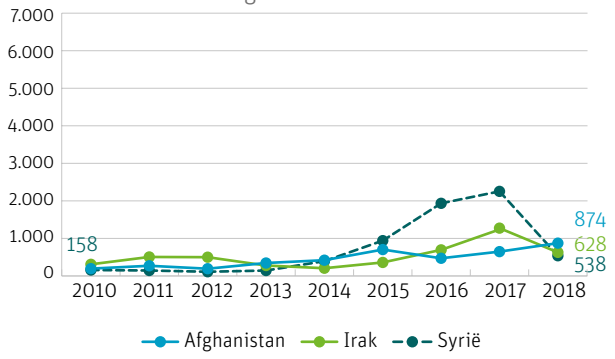
Top 15 van de voornaamste nationaliteiten van de begunstigden in 2010 en in 2018

Top 15 - 2010		Top 15 - 2018		Groei tussen 2010 en 2018
Marokko	6.499	Roemenië	3.228	x1,3 ↗
Roemenië	2.443	Marokko	2.882	x0,4 ↘
Nederland	2.268	Nederland	2.454	x1,1 ↗
Frankrijk	2.189	Frankrijk	2.151	x1
Turkije	2.092	India	1.487	x2 ↗
Polen	1.896	Italië	1.320	x1,4 ↗
Bulgarije	1.479	Bulgarije	1.273	x0,9 ↘
Spanje	1.469	Spanje	1.208	x0,8 ↘
Italië	964	Afghanistan	874	x4,5 ↗
Duitsland	814	Polen	858	x0,5 ↘
Ver. Staten	763	Ver. Staten	789	x1
India	762	Turkije	785	x0,4 ↘
Portugal	680	Brazilië	659	x1
Brazilië	646	Portugal	647	x1
DR Congo	635	Irak	628	x2 ↗
Andere	14.563	Andere	13.926	x1
Totaal EU	15.894	**Totaal EU**	15.542	x1
Totaal niet-EU	24.268	**Totaal niet-EU**	19.627	x0,8 ↘
Totaal	40.162	**Totaal**	35.169*	x0,9 ↘

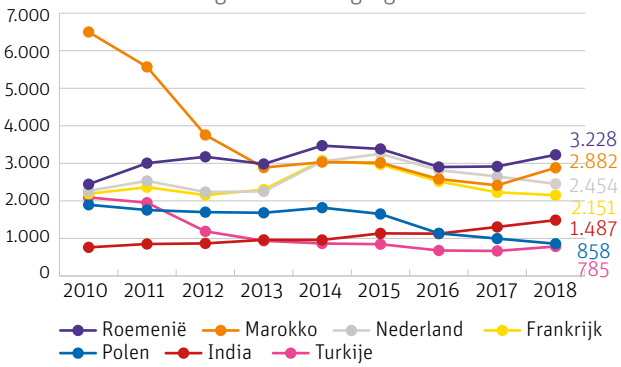
Evoluties tussen 2010 en 2018

- In vergelijking met 2010 is het aantal eerste verblijfstitels dat uitgereikt is in het kader van gezinshereniging met 12% gedaald. Bij deze daling gaat het vooral om onderdanen van derde landen (-19%). Dat heeft met name te maken met een verstrenging van de wet inzake gezinshereniging in 2011. Sinds de wijziging van die wet gelden er strengere voorwaarden voor Belgische gezinsherenigers en voor onderdanen van derde landen (met uitzondering van de begunstigden van internationale bescherming).
- Een van de meest opvallende evoluties betreft de Marokkaanse begunstigden: tussen 2010 en 2013 is hun aantal plots gedaald van 6.499 naar 2.888 (-56%). Door deze abrupte daling verloren de Marokkanen in 2013 hun eerste plaats op de ranglijst aan de Roemenen (die sindsdien de ranglijst zijn blijven aanvoeren). Toch staan de Marokkanen na al die jaren nog altijd bovenaan de ranglijst.
- In deze periode is het aantal Poolse en Turkse begunstigden ook met meer dan de helft gedaald (-55% voor de eersten en -62% voor de tweeden).
- Ondanks de daling bij sommige nationaliteiten is er voor andere een duidelijk opwaartse trend vastgesteld, zoals bij de Indiërs (x2), Afghanen (x4,5), Irakezen (x2) en Syriërs (x3,4), hoewel deze laatsten in 2018 niet de top 15 hebben gehaald. Vooral voor de Indische begunstigden is de vooruitgang sinds 2010 constant.
- In 2015 heeft België een bijzonder hoog aantal asielaanvragen geregistreerd. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat in de jaren daarna het aantal gevallen van gezinshereniging voor bepaalde nationaliteiten, bijvoorbeeld voor de Syriërs, een gelijklopende evolutie heeft gekend. Het aantal Syrische begunstigden van gezinshereniging is vanaf 2015 immers aanzienlijk toegenomen, om in 2017 een piek te bereiken. De Syriërs zijn in 2017 op de 4e plaats in de rangschikking beland (met 2.253 eerste titels). In 2018 zijn ze daarentegen naar de 17e plaats gezakt. Net zo, maar wel in geringere mate, is het aantal aan Irakezen uitgereikte eerste verblijfstitels gestegen van 695 naar 1.282 tussen 2016 en 2017, om in 2018 te zakken naar 628.
- Tussen 2010 en 2018 is het aantal eerste verblijfstitels dat is uitgereikt aan Afghanen die met een gezinslid werden herenigd meer dan verviervoudigd. Na een daling in 2016 neemt het aantal eerste titels sinds 2017 opnieuw toe. Ook hier hangt de evolutie van het aantal gevallen van gezinshereniging met Afghaanse burgers samen met het aantal Afghanen die de voorbije jaren in België de status van internationale bescherming hebben gekregen.

Evolutie van het aantal eerste verblijfstitels uitgereikt in het kader van gezinshereniging aan Syriërs, Afghanen en Irakezen



Evolutie van het aantal eerste verblijftitels uitgereikt aan bepaalde nationaliteiten in het kader van gezinshereniging

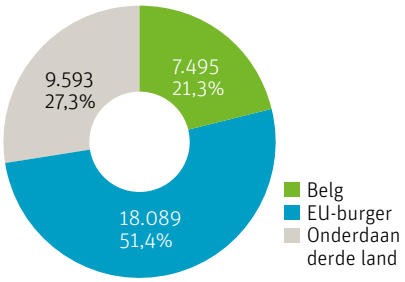


bron: DVZ

Nationaliteit van de gezinshereniger

Definitie:
De gezinshereniger is de al in België aanwezige persoon die met leden van zijn gezin wordt herenigd. De gezinshereniger is met andere woorden de persoon die *het recht op gezinshereniging opent.*

Nationaliteit van de personen die het recht op gezinshereniging openen

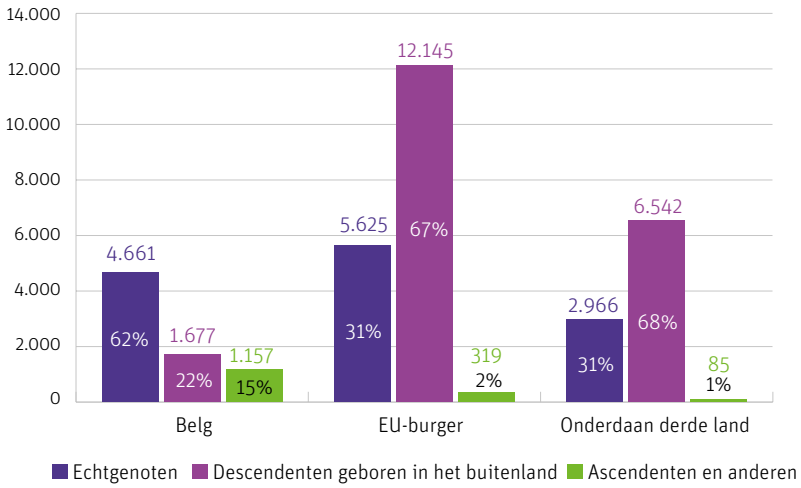


Meer dan de **helft** van de personen die het recht op gezinshereniging openen is EU-burger (EU-28), de Belgen niet meegerekend.

Meer in detail blijkt voor 2018 het volgende:

- Bij 51% van de eerste titels die uitgereikt zijn in het kader van gezinshereniging was een EU-burger die in België verblijft betrokken. De toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging worden bepaald door de nationaliteit van de gezinshereniger. Deze voorwaarden zijn flexibeler voor EU-burgers dan voor Belgen of voor onderdanen van derde landen.
- In 27% van de gevallen ging het om een onderdaan van een derde land die in België verblijft.
- Tot slot was meer dan een vijfde van de gezinsherenigers Belg. Het gaat daarbij vooral om nieuwe Belgen, buitenlanders dus die de Belgische nationaliteit hebben verkregen.

Eerste verblijfstitels uitgereikt volgens de nationaliteit van de gezinshereniger en zijn/haar verwantschap met de begunstigde



- Bij gezinshereniging met Belgen ging het vooral om een hereniging tussen echtgenoten. Meer dan een vijfde van die gevallen betrof in het buitenland geboren descendenten. Ouders die met hun minderjarige kind (of meerderjarige kind onder bepaalde voorwaarden) zijn herenigd zijn goed voor de overige 15%.
- De verblijfsvergunningen die in het kader van gezinshereniging met een onderdaan van de EU of van een derde land worden afgegeven vertonen meer overeenkomsten op het vlak van de cijfers. In beide gevallen zijn minderjarige kinderen die met een ouder zijn herenigd goed voor meer dan twee derde van de gevallen. Bij 31% van de gevallen gaat het om echtgenoten. De ascendenten die met hun kind* worden herenigd zijn daarentegen sterk in de minderheid.

* Het gaat over het algemeen om ascendenten van minderjarige kinderen. Gezinshereniging met meerderjarige kinderen is niet mogelijk voor onderdanen van derde landen, terwijl dat voor gezinsleden van gezinsherenigers die Unieburgers zijn mogelijk is onder bepaalde voorwaarden. Die laatsten hebben, althans in theorie, de mogelijkheid om "andere familieleden" te laten overkomen, maar in de praktijk bekomen er maar weinigen een verblijfsrecht.

bron: DVZ

2. Recente ontwikkelingen

1. Europa

1.1 Ambtshalve afgifte verblijfstitel gezinshereniging na verstrijken behandelingstermijn in strijd met gezinsherenigingsrichtlijn

Het Hof van Justitie[1] heeft geoordeeld dat de automatische afgifte van een verblijfstitel bij gezinshereniging met een derdelander, wanneer de overheid geen enkele beslissing neemt binnen een bepaalde termijn, in strijd is met de gezinsherenigingsrichtlijn.

In 2018 oordeelde het Hof van Justitie dat ook al in het kader van gezinshereniging met een Unieburger.

Zie verder voor een analyse van deze twee arresten.

1.2 Het begrip 'gezinsleven' kan in rechte bestaan zelfs als er geen sprake is van samenwonen

In februari 2020 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest-Makdoudi[2] geoordeeld dat er sprake was van een **'gezinsleven'** in de zin van artikel 8 van het EVRM **zelfs wanneer een individu en zijn kind niet samenwonen, en ongeacht of dat kind binnen of buiten het huwelijk is geboren**. **Het kind maakt vanaf zijn geboorte, en daardoor alleen al, van rechtswege deel uit van de 'gezins-'cel**.[3] De zaak betrof een Tunesiër die in 2008 in België zou zijn aangekomen. Hij werd in 2009 aangehouden en in 2010 tot een gevangenisstraf van 42 maanden veroordeeld. Tot in december 2012 zat hij zijn straf uit. In 2011 erkende hij officieel de vader te zijn van een meisje met de Belgische nationaliteit dat op 15 maart 2010 is geboren. Nadat er in 2011 tegen hem een ministerieel besluit tot terugwijzing was genomen en hij meermaals een bevel om het grondgebied te verlaten had ontvangen, het laatste in juni 2016, werd dhr. Makdoudi op 27 juli 2016 naar Tunesië gerepatrieerd. De vader zat bij de geboorte van het kind dus in de gevangenis en heeft het meisje ruim een jaar na de geboorte erkend.

De autoriteiten voerden aan dat het bestaan van een gezinsband op het ogenblik dat het ministerieel besluit tot terugwijzing genomen werd niet was vastgesteld omdat de vader het kind nog niet had erkend. Het Hof volgt dit standpunt niet en herinnert eraan dat **het bestaan van een gezinsleven moet worden beoordeeld in het licht van de situatie op het ogenblik dat de verwijdering of het verblijfsverbod definitief werd**. In dit geval is de beslissing twee maanden nadat het kind door zijn vader was erkend definitief geworden. De familieband bestond op dat moment dus al, zelfs al was er geen sprake van samenwonen. Het Hof oordeelde dat er wel degelijk sprake was van inmenging in het gezinsleven, maar dat deze door de wet was voorzien en een legitiem doel diende. Over de vraag of **de maatregel in een democratische samenleving noodzakelijk was**, stelt het Hof daarentegen vast dat bij gebrek aan erkenning van het bestaan van een gezinsleven in België door de autoriteiten **de door artikel 8 van het EVRM vereiste belangenafweging niet is uitgevoerd. Het Hof besluit dan ook dat artikel 8 van het EVRM geschonden is**.[4]

In dit arrest heeft het Hof ook geoordeeld dat er sprake was van **schending van artikel 5 § 4 van het EVRM**. **De verzoeker heeft immers geen snelle uitspraak van een rechter** kunnen verkrijgen **over de rechtmatigheid van zijn detentie** — waardoor die zijn vrijstelling zou gelasten, indien deze onrechtmatig zou worden bevonden. Op 23 mei 2014 had de persoon een eerste verzoek tot invrijheidstelling ingediend. Een uiteindelijke beslissing over de rechtmatigheid van zijn detentie is er pas gekomen op 11 september 2014, meer dan drie maanden later.

Myria heeft, in het kader van een individueel dossier dat het opvolgde, weet van één vrijstelling op grond van dit arrest.

1.3 Statische Unieburger en intrekking/ weigering van de verlenging van verblijf als het derdelandse familielid ernstige feiten pleegde

Het HvJ[5] verklaarde zich in een zaak tegen Nederland bevoegd om zich uit te spreken over de **gezinshereniging**[6] **van een derdelander die familielid is van een statische**

1 HvJ, 20 november 2019, *X t. Belgische Staat*, C-706/18.
2 EHRM, 18 februari 2020, *Makdoudi t. België*, nr. 12848/15.
3 EHRM, *Makdoudi t. België, Op. cit.*, § 87.
4 EHRM, *Makdoudi t. België, Op. cit.*, § 89-100.
5 HvJ, 12 december 2019, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid t. G.S. (*C-381/18) *en V.G.* (C-382/18). In verband met het concept 'o. o.' zie ook HvJ, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid t. E.P.*, 12 december 2019, C-380/18. Zie in verband met het begrip 'o. o.' ook HvJ, commentaar in de katern over de toegang tot het grondgebied op pagina 9.
6 In toepassing van art. 6 gezinsherenigingsrichtlijn.

Unieburger (een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht inzake vrij verkeer).

In principe is de gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing op familieleden van een statische Unieburger maar alleen op derdelandse familieleden van een derdelander met een wettig verblijf in de Unie.

Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt evenwel dat **het Hof bevoegd is om een uitspraak te doen over situaties die niet onmiddellijk binnen de werkingssfeer van de EU vallen maar waarin het Unierecht wel toepasselijk gemaakt wordt doordat het nationale recht uitdrukkelijk verwijst naar het Unierecht**.

1.4 Statische Unieburger en ernstige strafrechtelijke inbreuk

Het Hof sprak zich ook uit over de situatie waarin een familielid van een statische Unieburger een strafrechtelijke veroordeling voor een ernstig strafbaar feit oploopt tijdens een eerder verblijf in een EU-lidstaat. Deze lidstaat kan dan het verblijf van deze persoon **weigeren, intrekken of de verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde**. De gezinsherenigingsrichtlijn verzet zich niet tegen een nationale bepaling die dit toelaat wanneer de strafrechtelijke veroordeling voldoende zwaar is in verhouding met de duur van het verblijf. De strafrechtelijke inbreuk die geleid heeft tot de veroordeling moet volgens het Hof dan wel voldoende ernstig zijn. Deze voorwaarde is minder streng dan deze voor familieleden van (niet-statische) Unieburgers waarop de vrijverkeerrichtlijn van toepassing is. Zij kunnen alleen beschouwd worden als een bedreiging voor de openbare orde indien hun persoonlijke gedragingen een **werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging** vormen die een **fundamenteel belang van de samenleving** van de betrokken lidstaat aantast. In beide gevallen moet weliswaar een individuele beoordeling worden gemaakt.

1.5 Statische Unieburger en onvoldoende bestaansmiddelen: onderzoek bijzondere afhankelijkheidsrelatie nodig

Het HvJ bevestigde recent opnieuw het belang van het nuttig effect van het Unieburgerschap (artikel 20 en 21 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).[7] Het verblijfsrecht van een Marokkaanse man die gezinshereniging gevraagd had met zijn Spaanse vrouw werd geweigerd omdat zij niet voldeed aan de bestaansmiddelenvereiste. De vrouw had nooit gebruikgemaakt van haar recht op vrij verkeer. Het Hof stelt dat een lidstaat een verblijfsrecht niet kan weigeren louter omdat niet voldaan is aan de bestaansmiddelenvereiste.

Naar analogie met het arrest-K.A.[8] bepaalt het Hof dat onderzocht dient te worden of tussen echtgenoten een zodanige afhankelijkheidsrelatie bestaat dat bij weigering van dit verblijfsrecht de Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten. Volwassenen zijn evenwel in beginsel in staat te leven zonder financieel afhankelijk te zijn van hun familieleden. Een wettelijke verplichting tot samenleven voor gehuwden (in het nationaal familierecht van een lidstaat) kan een Unieburger niet dwingen om het grondgebied van de EU te verlaten om zich bij zijn of haar wederhelft te voegen indien die de EU moet verlaten. Een lidstaat kan zijn eigen onderdanen het recht op toegang tot zijn grondgebied op geen enkele grond ontzeggen. Een plicht tot samenleven volstaat derhalve op zichzelf niet om aan te tonen dat er tussen echtgenoten een zodanige afhankelijkheidsrelatie bestaat dat de Unieburger ook de EU zal moeten verlaten indien zijn of haar echtgenoot uitgewezen wordt.

1.6 Aan voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen EU-burger is voldaan ook als inkomen voortvloeit uit onrechtmatige arbeid van een derde

Het Hof van Justitie verduidelijkte in een zaak[9] verder hoe de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen in de vrijverkeerrichtlijn[10] moet worden ingevuld. In deze zaak wou een Albanese moeder zich bij haar twee minderjarige kinderen met Ierse nationaliteit in het Verenigd Koninkrijk voegen. Volgens de vrijverkeerrichtlijn moeten de burgers aantonen dat zij aan de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen voldoen om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf een onredelijke belasting vormen voor het stelsel van sociale bijstand van het gastland.[11] Het Hof oordeelde dat de kinderen aan deze voorwaarde voldeden ook al bestonden hun bestaansmiddelen uit het inkomen van hun vader die werkte zonder verblijfs- en arbeidsvergunning. Het Hof baseerde zich daarvoor op de bewoording van artikel 7 van de richtlijn die niet

7 HvJ, 27 februari 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real t. RH*, C-836/18.

8 HvJ, 8 mei 2018, *K.A.*, C-82/16.

9 HvJ, 2 oktober 2019, *Bajratari t. UK Secretary of State for the Home Department*, C-93/18.

10 Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

11 Art. 7, lid 1, b) richtlijn 2004/38/EG.

expliciet uitsluit dat inkomsten uit zwartwerk kunnen worden meegerekend. Het Hof baseerde zich ook op het proportionaliteitsbeginsel. Het Verenigd Koninkrijk argumenteerde dat het verblijfsrecht kon worden geweigerd op basis van de openbare orde omdat de vader zwartwerk verrichtte. Het Hof meende dat er om die reden slechts een weigering kan volgen als er sprake is van een "werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast". Dat was hier niet het geval.

1.7 Mogelijkheid nationale regeling voor gezinshereniging met derdelands erkend vluchteling als "ten laste komende persoon" uitgeklaard

Het Hof stelt dat er door een lidstaat bij een **gezinshereniging met een familielid van een vluchteling bijkomende voorwaarden kunnen worden gesteld inzake de aard van hun afhankelijkheidsrelatie**.[12] Het gaat hier over de situatie waarin de lidstaten, volgens een facultatieve bepaling in de gezinsherenigingsrichtlijn, de gezinshereniging kunnen uitbreiden naar andere familielieden (breder dan het kerngezin) die "**ten laste komen van de vluchteling**".[13] Volgens het Hof zijn de lidstaten daarbij vrij om te preciseren welk type afhankelijkheidsrelatie er moet bestaan, door bijvoorbeeld als voorwaarde te stellen dat het familielid omwille van gezondheidsredenen niet in staat is om zelf te voorzien in zijn of haar levensonderhoud. In dit geval ging het om de zus van een erkende vluchteling in Hongarije die afhankelijk was van haar broer omwille van haar medische situatie. De lidstaat moet bij de beoordeling van dit onvermogen wel **rekening houden met de bijzondere situatie van vluchtelingen en een individueel onderzoek voeren waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante elementen**. Daarnaast moet volgens het Hof vastgesteld kunnen worden dat de betrokkene daadwerkelijk door de vluchteling materieel wordt gesteund of dat de vluchteling kennelijk het gezinslid is dat het best in staat is om de vereiste materiële steun te verlenen.

België heeft deze facultatieve bepaling niet omgezet en voorziet dus niet in een recht op gezinshereniging voor personen die ten laste komen van de vluchteling.

12 HvJ, 12 december 2019, *T.B. t. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-519/18.

13 Ingevolge artikel 10 van de gezinsherenigingsrichtlijn.

1.8 Niet de herkomst van de bestaansmiddelen is doorslaggevend

Het HvJ[14] oordeelde dat de inkomsten van de **aanvrager van de status van langdurig ingezetene** niet uitsluitend zijn eigen inkomsten moeten betreffen, maar **ook inkomsten kunnen omvatten die door een derde** aan de aanvrager ter beschikking werden gesteld. Dat voor zover de inkomsten stabiel, regelmatig en toereikend zijn.

In het kader van deze analyse redeneerde het HvJ in datzelfde arrest dat eveneens bij de **bestaansmiddelenvereiste in de gezinsherenigingsrichtlijn** (van toepassing op de gezinshereniging met derdelanders), niet de **herkomst van de inkomsten doorslaggevend is**, **wel de stabiliteit en het toereikende karakter** ervan. De lidstaat moet ook rekening houden met de individuele situatie van de betrokkene, waardoor het inkomen niet noodzakelijk afkomstig moet zijn van de gezinshereniger zelf, maar ook van een familielid (al dan niet het familielid dat de gezinshereniging vraagt) of van een andere derde afkomstig kan zijn. Dat opnieuw voor zover de inkomsten stabiel, regelmatig en toereikend zijn.

2. België

2.1 Vereenvoudigde documentenlijst en recht op een rechtsmiddel tegen de beslissing van de ambtenaar van de burgerlijke stand omtrent de erkenning van een kind

Sinds 31 december 2018[15] **moeten personen die een kind willen erkennen niet langer een geboorteakte voorleggen**, noch voor zichzelf, noch voor de ouder ten aanzien van wie de afstamming al vaststaat, vooraleer ze hun kind kunnen erkennen. Voordien vormde deze voorwaarde soms een onoverkomelijk obstakel voor sommige gezinnen die niet naar hun land van herkomst konden terugkeren om hun geboorteakte te verkrijgen of voor gezinnen die geen geboorteakte meer konden krijgen. De **wet betreffende schijnerkenningen**[16] is in werking getreden in april 2018 en is aangenomen om de onrechtmatige erkenning van een kind met als enige doel het

14 HvJ, 3 oktober 2019, *X t. Belgische staat*, nr. C-302/18.

15 Wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, *BS*, 31 december 2018.

16 Wet van 19 september 2017 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek, de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het Consulair Wetboek, met het oog op de strijd tegen de frauduleuze erkenning en houdende diverse bepalingen inzake het onderzoek naar het vaderschap, moederschap en meemoederschap, alsook inzake het schijnhuwelijk en de schijnwettelijke samenwoning (*BS*, 4 oktober 2017), hierna "wet van 19 september 2017".

verkrijgen van een verblijfsvoordeel tegen te gaan. Deze wet is geïnspireerd op de bestaande wettelijke regeling inzake schijnhuwelijken en schijnsamenwoningen.[17] De procedure ter erkenning van een kind is heel wat omslachtiger geworden sinds de invoering van deze wet.

In mei 2020 heeft het Grondwettelijk Hof een bepaling van de wet vernietigd[18] omdat die niet voorziet in een beroep tegen een weigering van erkenning door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Het Hof wijst erop dat deze laatste moet bewijzen dat het om fraude gaat en dat de erkenning dus voortvloeit uit de kennelijke en loutere reden een verblijfsrechtelijk voordeel te bekomen — en dus niet om een socio-affectieve band met het kind op te bouwen. Het voegt eraan toe dat de band met het kind niet noodzakelijk biologisch hoeft te zijn. Daarnaast meent het Hof dat de preventieve controle door de ambtenaar van de burgerlijke stand niet in strijd is met de Grondwet, ook al verplicht de wet hem niet om rekening te houden met het hoger belang van het kind. Na de publicatie van een kritische analyse van deze wet eind 2017[19], is Myria in deze procedure tussengekomen, maar om technische redenen heeft het Hof niet al zijn argumenten geanalyseerd. Deze argumenten blijven evenwel bijzonder lezenswaardig voor wie zich beroepshalve buigt over grondrechten en het hoger belang van het kind (ambtenaren van de burgerlijke stand, advocaten, magistraten …).[20]

2.2 KB voegt inhoudelijke controle als weigeringsgrond voor legalisatie toe

Een KB van 8 maart 2020[21] voegt een nieuwe weigeringsgrond voor legalisatie toe. Een legalisatie van een document kan nu ook worden geweigerd op basis van de resultaten van de inhoudelijke controle van het document, zoals voorzien in artikel 34 van het Consulair Wetboek. Daarnaast gelden ook nog de bestaande weigeringsgronden voor legalisatie.[22] Dat heeft wellicht een impact op de procedure voor gezinshereniging, waarbij al de nodige authentieke akten, zoals de geboorteakte en huwelijksakte, en eventuele rechterlijke beslissingen, gelegaliseerd moeten worden.

2.2 Vernietiging KB's administratieve kosten verblijfsaanvragen (retributie)[23]

In twee arresten van 11 september 2019 vernietigde de Raad van State twee KB's die de administratieve bijdrage regelen die voor bepaalde visum- en verblijfsaanvragen betaald moest worden.[24] De bijdrage gold ook voor de meeste aanvragen voor gezinshereniging.[25] Volgens de RvS werd niet aangetoond dat het bedrag van de retributie in een redelijke verhouding stond tot de prijs van de geleverde dienst. Ook de berekeningswijze werd bekritiseerd. Specifiek wat het *verhoogde* bedrag voor aanvragen voor gezinshereniging betreft, heeft de Belgische staat niet aangetoond dat het verhoogde bedrag de eenheid van gezin en het hoger belang van het kind niet zal ondergraven. Daarnaast is de bevoegdheid van DVZ, gemeenten en consulaire posten om verblijfsaanvragen onontvankelijk te verklaren wegens de niet-betaling van een retributie ook vernietigd. Echter, niet alle KB's die de retributie regelen werden vernietigd, ook al kunnen de redenen voor de vernietiging van de KB's[26] eveneens gelden voor de KB's die niet vernietigd werden.[27] De vernietiging van de KB's is retroactief, wat betekent dat alle onterecht betaalde retributies in principe teruggevorderd kunnen worden van DVZ. Volgens DVZ kan er slechts in bepaalde situaties een terugbetaling worden gevraagd (zie website DVZ[28]), en kan er voor alle aanvragen vanaf 3 januari 2019 opnieuw een retributie worden gevraagd aan de verhoogde bedragen

17 Wet van 2 juni 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de wet van 31 december 1851 met betrekking tot de consulaten en de consulaire rechtsmacht, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijnwettelijke samenwoningen, *BS*, 23 september 2013. De wet is op 3 oktober 2013 in werking getreden.

18 GwH, arrest nr. 58/2020 van 7 mei 2020.

19 Zie Myria, Myriadoc 6, *Vreemdeling zijn in België in 2017*, punt I, pp. 4-21 en *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2018*, pp. 113-115.

20 Zie www.myria.be/nl/ontwikkelingen/schijnerkenningen-de-tussenkomst-van-myria-voor-het-grondwettelijk-hof (tussenkomst in het Frans).

21 Art. 6 KB van 8 maart 2020 tot vaststelling van de wijze waarop de legalisatie wordt uitgevoerd en de mogelijke weigeringsgronden van legalisatie (Publicatiedatum 13 maart 2020): "De Minister van Buitenlandse Zaken, het hoofd van een consulaire beroepspost of de consulaire ambtenaar die hem vervangt, of het door de Minister gemachtigde hoofd van een ere-consulaire post kan de legalisatie van een buitenlandse rechterlijke beslissing of authentieke akte weigeren op basis van het resultaat van het onderzoek gevoerd in toepassing van artikel 34 van het Consulair wetboek. Hij motiveert zijn weigering en vermeldt de beroepsmogelijkheden." Het verloop van een inhoudelijk onderzoek is opgenomen in de Omzendbrief van 14 januari 2015 houdende instructies inzake legalisatie en onderzoek van vreemde documenten zoals aangevuld door de omzendbrief van 29 november 2018, die behouden blijft.

22 Met name wanneer de handtekening niet van de bevoegde ambtenaar is, wanneer de ondertekenende ambtenaar niet bevoegd is, het zegel of de stempel vals, vervalst of ongewoon is, de vertaling ontbreekt, of de inhoud ingaat tegen de Belgische openbare orde.

23 Zie voor meer informatie: AgII, *Raad van State vernietigt retributie verblijfsaanvragen*, 1 oktober 2019 (geactualiseerd in maart 2020), https://www.agii.be/nieuws/raad-van-state-vernietigt-retributie-verblijfsaanvragen.

24 RvS, 11 september 2019, nrs. 245.403 en 245.404.

25 Zie artikel 1/1, § 1, 3e lid, van de verblijfswet en https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/nieuws/Pages/De_bijdrage.aspx.

26 KB van 16 februari 2015 tot wijziging van het Verblijfsbesluit (Vb) dat voor het eerst een retributie invoerde en dat ook de bevoegdheid van DVZ, gemeenten en consulaire posten om verblijfsaanvragen onontvankelijk te verklaren bij niet-betaling vaststelde en het KB van 14 februari 2017 tot wijziging van het Verblijfsbesluit, dat de basisbedragen verhoogde.

27 KB van 8 juni 2016; KB van 12 november 2018; KB van 6 juni 2019 en KB van 22 juli 2018.

28 Zie onder "terugbetaling van de bijdrage", https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/nieuws/Pages/De_bijdrage.aspx.

vastgesteld in het KB van 12 november 2018 (dat in werking trad op 3 januari 2019 en niet vernietigd werd).[29]

2.4 Geen gezinsleven in andere EU-lidstaat nodig om als niet-statische Belg beschouwd te worden

Volgens een arrest van de **Raad van State is het niet vereist dat de Belg en de derdelander die gezinshereniging aanvraagt met de Belg samen in een andere EU-lidstaat verbleven hebben** voordat de gunstigere regeling (in art. 40*bis* § 2, 4° van de vreemdelingenwet) voor gezinshereniging met niet-statische Belgen van toepassing zou zijn. In deze zaak vereiste de Belgische overheid dat een Belgische moeder aantoonde dat ze een gezinsleven met haar zoon had opgebouwd in Duitsland en dat zij samen gebruik hadden gemaakt van het recht op vrij verkeer. **De overheid voegde volgens de Raad evenwel een onwettige voorwaarde toe aan de wet door dit te vereisen**. Het volstaat dat de Belg gebruik heeft gemaakt van zijn of haar recht op vrij verkeer, ook al werd tijdens die periode geen gezinsleven met de derdelander opgebouwd in de andere lidstaat.[30]

2.5 Gezinshereniging ouders met NBMV die 18 jaar werd tijdens de asielprocedure

De RvV verduidelijkte de "redelijke termijn" waarbinnen ouders van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV) met een internationale beschermingsstatus een aanvraag tot gezinshereniging moeten indienen indien die NBMV meerderjarig werd tijdens de asielprocedure.[31] Het HvJ[32] oordeelde in een arrest van 12 april 2018 dat de minderjarigheid in de zin van de gezinsherenigingsrichtlijn beoordeeld moet worden op het ogenblik van het indienen van de asielaanvraag, waardoor de NBMV ook na zijn meerderjarigheid kan genieten van een recht op gezinshereniging met zijn ouders.[33] Het Hof specifieerde dat de aanvraag binnen een "redelijke termijn" moet worden ingediend, en gaf hiervoor **als indicatie** een termijn van drie maanden na de erkenning als vluchteling ("in beginsel" drie maanden). **Volgens de RvV volgt uit de bewoordingen van het HvJ dat DVZ de "redelijke termijn" in elk dossier concreet moet beoordelen en niet zonder meer mag eisen dat de aanvraag wordt ingediend binnen de drie maanden.**[34] **Daarnaast stelt de RvV dat de redelijke termijn ook geldt voor gezinshereniging met een NBMV die nog minderjarig was *op het ogenblik van zijn erkenning als vluchteling***. Volgens DVZ was het recht op gezinshereniging in dat laatste geval beperkt tot de resterende duur van de minderjarigheid, ook wanneer dat minder dan drie maanden was.

2.6 Behoud belang bij beroep tegen eerdere weigering gezinshereniging na verkrijging verblijfsrecht

De RvV heeft vastgesteld dat een familielid met een F-kaart zijn belang kan behouden bij een beroep tegen een weigering van een eerdere aanvraag voor gezinshereniging.[35] Een beroep zou ertoe kunnen leiden dat het familielid sneller een onvoorwaardelijk verblijfsrecht bekomt, en dit vanwege de eerdere aanvraagdatum van de eerste aanvraag. De RvV herhaalt ook dat ascendenten van Unieburgers niet op algemene wijze uitgesloten kunnen worden als "ander familielid" van een Unieburger.[36]

2.7 Geen ambtshalve afgifte F-kaart bij uitblijven beslissing na 6 maanden

De RvV[37] stelt dat er niet langer ambtshalve een F-kaart moet worden uitgereikt aan een familielid van een Unieburger als DVZ geen beslissing heeft genomen binnen de zes maanden na de aanvraag tot gezinshereniging, en dit ingevolge het arrest-Diallo van het HvJ[38]. De RvV laat zo de Belgische verblijfswetgeving buiten toepassing. Zie verder voor een analyse van dit arrest.

29 Dit blijkt uit de informatie op de website van DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/nieuws/Pages/De_bijdrage.aspx.
30 RvS, 26 juni 2019, nr. 244.960.
31 RvV, 30 augustus 2019, nr. 225.451.
32 HvJ, 12 april 2018, *A.S. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16.
33 Zie analyse hierover in Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2018, Recht op gezinsleven in het gedrang*, pp. 89-92.
34 Zie website DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging/Het_gezin_van_een_vluchteling_of_een_begunstigde_van_de_subsidiaire_bescherming.aspx. DVZ besliste om in alle gevallen strikt een termijn van 3 maanden te hanteren, ondanks het feit dat België bij de omzetting van de gezinsherenigingsrichtlijn ervoor geopteerd heeft om een termijn van 12 maanden toe te passen waarbinnen vluchtelingen kunnen genieten van gunstigere voorwaarden. Het HvJ baseerde zich bij de indicatieve termijn van 3 maanden op de facultatieve minimumtermijn van indiening van 3 maanden in de gezinshereningsrichtlijn, waarbinnen lidstaten de gunstigere voorwaarden voor vluchtelingen kunnen beperken.
35 RvV, 23 augustus 2019, nr. 225.152.
36 Zie bijv. RvV, 27 april 2017, nr. 186.142 en Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2018, Recht op gezinsleven in het gedrang*, p. 79.
37 Zie bijv. RvV, 10 oktober 2018, nr. 210.732; RvV, 13 december 2018, nr. 213.977; RvV, 8 januari 2019, nr. 214.835; RvV, 24 januari 2019, nr. 215.688.
38 HvJ, 27 juni 2018, *Diallo t. België*, C-246/17.

2.8 Het bestaan van fraude heft op zichzelf het bestaan van het gezins- of privéleven niet op

De Raad van State[39] stelt dat DVZ bij **de intrekking** van een verblijfsrecht dat een familielid op basis van gezinshereniging verworven heeft **vanwege fraude gepleegd door de gezinshereniger** rekening moet houden met het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals vervat in artikel 8 EVRM. De toepassing van het principe *fraus omnia corrumpit* doet op zichzelf het bestaan van een privé- of gezinsleven niet teniet. De RvS verwijst naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waaruit blijkt dat artikel 8 EVRM, en in het bijzonder de evenredigheidstoets, ook toegepast moet worden wanneer fraude werd gepleegd om een verblijfsrecht te verkrijgen.

2.9 De nietigverklaring van een huwelijk waarop een verblijfsrecht was gestoeld impliceert niet dat dit verblijfsrecht van rechtswege nooit heeft bestaan

De Raad van State heeft zich in twee arresten uitgesproken over de verblijfsrechtelijke gevolgen van de nietigverklaring van een huwelijk omwille van schijnhuwelijk.[40] DVZ trok het verblijfsrecht in van derdelanders die omwille van een dergelijk huwelijk in hun veronderstelde hoedanigheid van familielid van een Unieburger verblijfsrecht gekregen hadden. Ze kregen ook een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV).

De Raad van State erkent dat de betrokkenen geacht moeten worden nooit de hoedanigheid van familielid van een Unieburger gehad te hebben. De Raad stelt evenwel dat een nietigverklaring van een huwelijk er niet toe leidt dat het verblijfsrecht dat gestoeld was op dat huwelijk van rechtswege moet geacht worden nooit te hebben bestaan. De beslissingen tot beëindiging of intrekking van verblijf werden vernietigd door de RvV.

Er kan bijgevolg pas een bevel om het grondgebied te verlaten afgegeven worden aan de betrokkene indien het verblijfsrecht voor de afgifte van dat BGV op regelmatige wijze ingetrokken werd. Een persoon die nog steeds verblijfsrecht heeft kan vanzelfsprekend geen bevel om het grondgebied te verlaten krijgen. Wel kan worden gesteld dat de betrokkene nooit de hoedanigheid gehad heeft van een familielid van een Unieburger.

39 RvS, 1 augustus 2019, nr. 245.263.
40 RvS, 21 oktober 2019, nr. 245.828; RvS, 21 oktober 2019, nr. 245.829.

2.10 DVZ heeft geen beoordelingsbevoegdheid over de erkenning van een Belgische huwelijksakte

De RvV stelt dat DVZ niet de bevoegdheid heeft om de rechtsgeldigheid van een in België afgesloten huwelijk te beoordelen.[41] DVZ weigerde een aanvraag tot gezinshereniging van een Burkinese vrouw met een Belgische man omdat hij geen rekening kon houden met de Belgische huwelijksakte aangezien er sprake zou zijn van bigamie. De RvV oordeelde dat DVZ zijn bevoegdheid hierdoor overschreed. De *de plano*[42] beoordeling van de erkenning van een buitenlandse huwelijksakte die volgt uit artikel 27 § 1 WIPR geldt volgens de RvV niet voor een huwelijk dat in België werd afgesloten. DVZ heeft geen beoordelingsbevoegdheid over een Belgische akte en kan deze dus niet naast zich neerleggen.

2.11 Stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen

Inkomensgrens gezinshereniging verhoogd vanwege verhoogd leefloon

Sinds 1 maart 2020 gelden hogere leefloonbedragen (na een eerdere verhoging op 1 januari).[43] Voor bepaalde categorieën personen die een gezinshereniging aanvragen, geldt de voorwaarde dat de gezinshereniger over "stabiele en toereikende bestaansmiddelen" beschikt, dit is een inkomen van 120% van het leefloon. Dat is op dit ogenblik 1.555,09 euro. Ter vergelijking: in 2015 was dit nog 1.333,94 euro.

DVZ wijzigt termijn vrijstelling materiële voorwaarden gezinshereniging met persoon die internationale bescherming geniet – RvV vernietigt beslissing DVZ waarin deze praktijkwijziging retroactief werd toegepast

Sinds 1 juni 2019 **past DVZ strikt** de **wettelijke termijn toe van 12 maanden** na de toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus waarbinnen een aanvraag tot gezinshereniging moet worden ingediend om te kunnen genieten van de **vrijstelling van de materiële**

41 RvV, 26 april 2019, nr. 220.414.
42 Dit wil zeggen dat verschillende autoriteiten (bijv. DVZ, ambtenaar van burgerlijke stand) kunnen oordelen over de erkenning van de buitenlandse akte, zonder dat daarvoor een procedure voor de rechter moet worden gevoerd.
43 Omzendbrief inzake welvaartsaanpassing, verhoging van de basisbedragen bedoeld in artikel 14, § 1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 1 januari 2020 en KB van 26 mei 2019 tot wijziging van de koninklijke besluiten van 3 september 2004 tot verhoging van de bedragen van het leefloon.

voorwaarden voor gezinshereniging (bestaansmiddelen, ziekteverzekering en behoorlijke huisvesting).[44] Voordien gaf DVZ in de praktijk steeds een bijkomende '13e maand'-vrijstelling van de voorwaarden. Aanvragen tot gezinshereniging die tijdens de 13e maand ingediend werden vóór 1 juni 2019 zijn volgens DVZ wel nog vrijgesteld van de materiële voorwaarden, op voorwaarde dat het behoud van de 'gunsttermijn' van één maand op behoorlijke en geldige wijze gemotiveerd is. Myria wil erover waken dat deze laatste voorwaarde niet strikt wordt geïnterpreteerd, aangezien aanvragers er destijds op vertrouwden dat een indiening tijdens de 13e maand steeds aanvaard werd zonder dat dit een bijzondere verantwoording behoefde. In een arrest van 29 oktober 2019 **vernietigde de RvV**[45] **een beslissing van DVZ** die een aanvraag weigerde die ingediend werd in het jaar 2018 tijdens de 13e maand. **De RvV verwijst naar het hoger belang van het kind, het feit dat er niet onderzocht werd of er bijzondere omstandigheden waren die een laattijdige indiening objectief verschoonbaar maakten, en naar de praktijk van de gunsttermijn van de 13e maand die bevestigd bleek uit meerdere elementen.**

DVZ heeft laten weten dat deze beslissing tot een strikte toepassing van de 12 maanden volgt uit een arrest van de RvV[46]. Volgens Myria werd deze bijkomende maand voorheen verantwoord omdat "de minister of diens gemachtigde" in principe binnen de 30 dagen nog een beroep kan instellen tegen een beslissing tot toekenning van de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus (artikel 39/56, 2e lid vreemdelingenwet). Pas na 30 dagen is de beslissing definitief, en dat is ook de reden waarom de persoon zijn attest van het CGVS pas een maand later krijgt. Het is voor Myria niet duidelijk waarom deze redenering niet meer geldt na het hogergenoemde arrest van de RvV.

De gewijzigde praktijk bij DVZ moet in ieder geval samen worden gelezen met rechtspraak van het HvJ[47] waaruit blijkt dat een laattijdig ingediende aanvraag niet zomaar kan worden afgewezen indien op basis van bijzondere omstandigheden de **laattijdige indiening "objectief verschoonbaar"** is. DVZ moet dus ook rekening houden met bewezen overmacht om de vrijstelling in die situatie te verlengen na de periode van 12, of zelfs 13 maanden.

Opnieuw vrijstelling van voorwaarden gezinshereniging tijdens eerste jaar voor medisch geregulariseerden

DVZ stelt medisch geregulariseerden opnieuw vrij van de materiële voorwaarden voor gezinshereniging tijdens het eerste jaar na hun verblijfsmachtiging op voorwaarde dat de verwantschapsband al bestond voordat de gezinshereniger een verblijfsrecht in België bekwam.[48] Deze praktijkwijziging volgt na een arrest van de RvV in 2018.[49]

Toereikend karakter bestaansmiddelen — Standaardformulering volstaat niet voor onderzoek behoefteanalyse

De RvV[50] herhaalt dat DVZ niet voldoet aan zijn wettelijke onderzoeksplicht[51] in het kader van de individuele behoefteanalyse bij de voorwaarde van de toereikende bestaansmiddelen wanneer alleen de standaardvermelding op de bijlage 19*ter* vermeld staat, met name dat "voor zover de bestaansmiddelen niet ter waarde zijn van 120% van het leefloon voor een persoon met gezinslast […] de bewijzen van bestaansmiddelen vergezeld [dienen] te zijn van bewijzen van de vaste en variabele kosten van de Belg en zijn gezinsleden". Dat werd al eerder geoordeeld door de Raad van State.[52] Volgens de RvV is het niet redelijk dat DVZ verwacht dat de vreemdeling zelf opzoekingen doet in de wetgeving over wat precies het geïndexeerde referentiebedrag is van 120% van het leefloon, dat hij vervolgens inschat of alle overgemaakte bestaansmiddelen mee in rekening zullen worden genomen, en dat hij daarna nog eens berekent of de bestaansmiddelen toereikend zijn om de grens van 120% te bereiken, en hij vervolgens anticipeert op een behoefteanalyse en hiervoor reeds inlichtingen overmaakt over de gezinssituatie en concrete uitgaven. Zie ook analyse van de bestaansmiddelenvereiste verder in deze tekst.

Herkomst bestaansmiddelen — Vereiste dat bestaansmiddelen van de Belg zelf afkomstig moeten zijn, is niet discriminerend

In antwoord op een prejudiciële vraag van de Raad van State oordeelde het Grondwettelijk Hof[53] dat de vereiste van DVZ dat de bestaansmiddelen bij gezinshereniging met een statische Belg **van de Belg persoonlijk afkomstig** moeten zijn **niet discriminerend** is. De situatie werd vergeleken met die van de Unieburger. Als een Unieburger

44 Website DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging/Het_gezin_van_een_vluchteling_of_een_begunstigde_van_de_subsidiaire_bescherming.aspx.
45 RvV, 29 oktober 2019, nr. 228.189.
46 RvV, 12 oktober 2018, nr. 210.900.
47 HvJ, 7 november 2018, *K.,B. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17.
48 Informatie die DVZ gaf aan het AgII, juni 2019: https://www.agii.be/nieuws/medisch-geregulariseerden-opnieuw-vrijgesteld-van-voorwaarden-gezinshereniging-tijdens-eerste-jaar.
49 RvV, 22 februari 2018, nr. 200.115.
50 RvV, 25 april 2019, nr. 220.295
51 Zoals bepaald in artikel 42 § 1, 2e lid verblijfswet.
52 RvS, 5 juni 2018, nr. 12.881 (c).
53 GwH, 24 oktober 2019, nr. 149/2019.

zich wil voegen bij een familielid kan hij zich ook gedeeltelijk beroepen op de bestaansmiddelen van zijn echtgeno(o)t(e). Het verschil in behandeling ten aanzien van een Belg is volgens het Hof evenwel niet zonder redelijke verantwoording en dus niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Daarbij verwijst het Hof onder meer naar de verschillende doelstellingen van gezinshereniging met een Unieburger enerzijds, met name de verwezenlijking van het vrij verkeer van personen, en gezinshereniging met een Belg anderzijds. Ook het risico dat de familie ten laste zou vallen van de overheid werd groter geacht bij een gezinshereniging met een Belg, aangezien de Unieburger ook zelf over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken voor het behoud van zijn eigen verblijfsrecht.

Dit arrest hield wellicht geen rekening met het recente arrest-X van het HvJ[54] dat hoger werd besproken en dat dateert van enkele weken eerder, waarbij het Hof vaststelde dat ook bij de bestaansmiddelenvereiste in de gezinsherenigingsrichtlijn (van toepassing op de gezinshereniging met derdelanders), niet de herkomst van de inkomsten doorslaggevend is, maar wel de stabiliteit en het toereikende karakter ervan. **Dit zou kunnen impliceren dat Belgen en derdelanders dan verschillend behandeld worden** op vlak van gezinshereniging, terwijl het uitdrukkelijk de wil was van de Belgische wetgever om deze twee categorieën aan dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging te onderwerpen.[55] Dat zou dus opnieuw aanleiding kunnen geven tot een prejudiciële vraag aan het GwH of het HvJ.

De Raad van State[56] verwijst evenwel in een recent arrest ook naar dit arrest van het Grondwettelijk Hof. De Raad stelt daarbij dat de Belg ten persoonlijken titel over de bestaansmiddelen moet beschikken, en dat dit niet het geval is indien de inkomsten van diens partner komen.

Aard van de bestaansmiddelen – Tegemoetkomingen handicap en inkomensgarantie voor ouderen

Wat de evoluties inzake tegemoetkomingen voor een handicap betreft, verwijst Myria naar de arresten en de praktijk zoals besproken in het Jaarverslag 2019, dat nog steeds de huidige stand van zaken weergeeft.[57] DVZ sluit tegemoetkomingen voor personen met een handicap niet uit, noch bij gezinshereniging met een Belg, noch bij gezinshereniging met een derdelander. Inzake de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) is er wel een wijziging. **DVZ neemt op het ogenblik van het schrijven van dit verslag de IGO niet langer in overweging bij een gezinshereniging met een Belg of een derdelander**. DVZ wijzigde zijn beleid (opnieuw) na een arrest van de RvS van 16 juli 2019 waarin hij oordeelt dat de IGO een vorm van sociale bijstand vormt die niet in aanmerking mag worden genomen bij gezinshereniging met een Belg.[58] Echter, de **RvV** oordeelde recent in verenigde kamers dat **de IGO wel in aanmerking** genomen moet worden.[59] Myria pleit voor een wetswijziging om tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de IGO expliciet op te nemen als wettelijk toegelaten inkomsten voor de beoordeling van stabiele en regelmatige bestaansmiddelen, zowel in het kader van gezinshereniging met een Belg als in het kader van gezinshereniging met een derdelander. Zo krijgen personen met een handicap of pensioengerechtigde personen die recht hebben op de IGO rechtszekerheid en worden ze niet gediscrimineerd in hun recht op een gezinsleven.

Uitzonderingen einde verblijf derdelands familielid van Unieburger na ontbinding huwelijk/ einde partnerschap of gezamenlijke vestiging – interpretatie voorwaarden bestaansmiddelen

De RvV[60] stelt dat uit de lezing van artikel 42*quater*, § 4 van de vreemdelingenwet blijkt dat de voorwaarde "voor zover betrokkenen aantonen werknemer of zelfstandige te zijn in België" en de voorwaarde "voor zichzelf en hun familieleden te beschikken over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat zij ten laste vallen van het sociale bijstandsstelsel", niet cumulatief zijn. Aldus volstaat het niet dat DVZ in zijn beslissing louter motiveert dat de betrokkene onvoldoende bestaansmiddelen heeft en zich dus niet op de uitzondering kan beroepen.

54 HvJ, 3 oktober 2019, *X t. Belgische staat,* nr. C-302/18.

55 Zie Parl. St., Kamer, 2010-2011, 53-0443/014, 23; Hand. Kamer, 2010-2011, 26 mei 2011, 21-22; Parl. St., Kamer, 2010-2011, 443/004. Bovendien mag België geen interpretatie geven aan artikel 40*ter* verblijfswet die afwijkt van de interpretatie die het HvJ geeft aan de gezinsherenigingsrichtlijn, aangezien de Unierechtelijke bepalingen intern toepasselijk gemaakt werden doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwijst.

56 RvS, 13 maart 2020, nr. 247.310.

57 Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2019*, pp. 71-72. Tevens bevestigd door de Raad van State in zijn arrest van 27 juni 2019, nr. 244.989.

58 RvS, 16 juli 2019, nr. 245.187. Het is aannemelijk dat dezelfde conclusie geldt voor gezinshereniging met een derdelander aangezien het de wil van de wetgever was om Belgen aan dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging te onderwerpen als derdelanders. DVZ bevestigde dit aan het AgII. Zie hierover meer: https://www.agii.be/nieuws/bestaansmiddelenvoorwaarde-bij-gezinshereniging-ontwikkelingen-in-rechtspraak.

59 RvV, 21 februari 2020, nr. 232.987 en 232.988., zie o.m. RvS, 12 februari 2019, nr. 243.676.

60 RvV, 30 november 2019, nr. 229.030.

Een aanvraag tot gezinshereniging in België indienen omwille van buitengewone omstandigheden: details, cijfers en rechtspraak

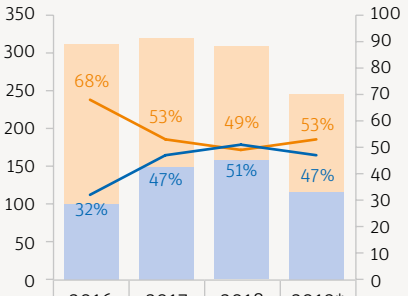
Volgens de vreemdelingenwet moet het **gezinslid van een derdelander** zijn **aanvraag tot gezinshereniging indienen bij de Belgische diplomatieke post** in zijn land van herkomst of van verblijf. Hij zal zijn aanvraag alleen in België kunnen indienen als hij er gemachtigd werd tot een verblijf van meer dan drie maanden, of in heel specifieke gevallen als hij er gemachtigd werd tot een verblijf van maximaal drie maanden.[61] Voldoet hij niet aan deze voorwaarden, dan kan hij de **aanvraag alleen bij de gemeente in België indienen als er "buitengewone omstandigheden"** zijn die een terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk of bijzonder moeilijk maken. De aanvaarding daarvan is een **voorwaarde tot ontvankelijkheid** zonder dat DVZ aan enige maximale behandelingstermijn is gebonden. De buitengewone omstandigheden zijn bovendien ook niet wettelijk omschreven.

Daarover is een **parlementaire vraag** gesteld, die de kwestie verduidelijkt heeft.[62] Volgens de minister belast met Asiel en Migratie wordt er **geacht sprake te zijn van buitengewone omstandigheden in geval van**:

- sluiting van de bevoegde diplomatieke of consulaire post als gevolg van een complexe politieke context;
- staat van oorlog;
- een ernstig medisch probleem dat het reizen belet;
- een bijzondere situatie (bijvoorbeeld een minderjarig kind zonder ouder in het buitenland dat alleen is gekomen om gezinshereniging aan te vragen).

Deze verduidelijking bevestigt de informatie die Myria van DVZ heeft ontvangen. Het Federaal Migratiecentrum herinnert aan zijn **aanbeveling om de criteria van de "buitengewone omstandigheden" op basis waarvan een aanvraag tot gezinshereniging bij de gemeente kan worden ingediend in de reglementering te verankeren**. Bij wijze van voorbeeld heeft Myria een lijst van gevallen opgesteld waarin die omstandigheden zouden moeten worden aanvaard.[63] Behalve die criteria beveelt Myria ook aan om in andere situaties de mogelijkheid open te houden voor een discretionaire beoordeling van de "buitengewone omstandigheden".

Als antwoord op diezelfde parlementaire vraag heeft DVZ **globale cijfers op jaarbasis** bekendgemaakt over de ontvankelijkheid van aanvragen voor gezinshereniging waarvoor "buitengewone omstandigheden" zijn ingeroepen:



	2016	2017	2018	2019*
Onontvankelijk verklaarde aanvragen	212	170	150	129
Ontvankelijk verkaarde aanvragen	100	149	159	116
% ontvankelijk	32%	47%	51%	47%
% onontvankelijk	68%	53%	49%	53%

**tot en met oktober*

61 Art. 12*bis*, § 1 van de vreemdelingenwet. De vreemdeling die verklaart zich in één van de in artikel 10 bedoelde gevallen te bevinden dient zijn aanvraag in bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger die bevoegd is voor zijn woonplaats of zijn verblijfplaats in het buitenland. In sommige gevallen kan hij zijn aanvraag ook indienen bij het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats. Indien het gezinslid gemachtigd is tot een verblijf van maximum drie maanden en indien hij, als de wet dat vereist, beschikt over een geldig visum met het oog op het afsluiten van een huwelijk of een partnerschap in België, indien dit huwelijk of partnerschap effectief werd afgesloten vóór het einde van deze machtiging en hij vóór het einde van deze machtiging alle in § 2 bedoelde bewijzen overlegt; als hij een minderjarig kind is of als hij de vader/moeder is van een NBMV die de internationale beschermingsstatus geniet.

62 Vraag nr. 140 van Y. Van Camp van 25 oktober 2019, QRVA 55 007, 25/10/2019, K., 2019-2020, p. 109. https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0007.pdf.

63 Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2018, Recht op gezinsleven in het gedrang*, pp. 82-83.

Buitengewone omstandigheden gezinshereniging: concrete afweging hoger belang van het kind nodig

De RvV[64] bevestigt nogmaals dat DVZ bij de beoordeling van de buitengewone omstandigheden bij een aanvraag tot gezinshereniging met een derdelander een afdoende belangenafweging moet maken in overeenstemming met het hoger belang van het kind[65] en met het recht op een gezinsleven.[66] DVZ moet een concrete, evenwichtige en redelijke beoordeling maken van de belangen van de betrokken kinderen tegenover de belangen van de Belgische staat. In casu had een vrouw aangehaald dat ze moeder is van twee jonge kinderen (bijna 2 en 3 jaar) en dat dit haar verhinderde om de aanvraag in te dienen bij de Belgische diplomatieke post in Kinshasa. De RvV verwijst ook onder meer naar de (niet-bindende) richtsnoeren van de Europese Commissie die voorbeelden aanhaalt van "passende gevallen" waarin een lidstaat kan aanvaarden dat een aanvraag ingediend wordt op het grondgebied, zoals wanneer dit het best wordt geacht voor de belangen van minderjarige kinderen[67].

Volgens de RvV heeft DVZ een ruime bevoegdheid bij de beoordeling van de buitengewone omstandigheden of de "passende gevallen", maar brengt dat ook een meer nauwgezette motiveringsplicht met zich mee.

DVZ schoot hierin tekort door niet concreet te onderzoeken of de kinderen konden meereizen met hun moeder, of dat ze in België konden blijven bij hun vader en zo gescheiden werden van de andere ouder.

De RvV stelt ook dat de ontwikkeling van een gezinsleven tijdens een *wettig* verblijf geen voorwaarde is om een verblijfsrecht te verkrijgen.

Dit arrest is in lijn met eerdere arresten in die zin, ook van de Raad van State[68].

64 RvV, 23 april 2019, nr. 220.122.
65 Zoals bepaald in artikel 12*bis*, § 7 vreemdelingenwet, artikel 24.2 Handvest van de Grondrechten van de EU.
66 Zoals bepaald in artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de EU.
67 Ingevolge van artikel 5,3 gezinsherenigingsrichtlijn.
68 RvS, 15 januari 2014, nr. 226.067; RvV, 29 juni 2016, nr. 170.860.

3. Analyse van enkele actuele vraagstukken

Toename van het aantal dossiers en gebrek aan personeel, een structureel probleem bij de Dienst Vreemdelingenzaken

DVZ geeft aan[69] dat de behandeling van dossiers sinds 2019 heel wat vertraging heeft opgelopen als gevolg van het toenemende aantal verblijfsaanvragen en het gebrek aan personeel. Na de vele ontvangen klachten heeft de federale ombudsman op 23 januari 2020 een mededeling op zijn website gepubliceerd om het probleem toe te lichten en mogelijke oplossingen voor te stellen.[70] Deze algemene vertraging heeft betrekking op verschillende diensten, en met name op de aanvragen voor gezinshereniging (met EU-burgers, Belgen, derdelanders), maar ook op de aanvragen voor humanitaire visa.

In januari 2020 heeft het Rekenhof een audit gepubliceerd over de behandeling van aanvragen voor gezinshereniging.[71] Daaruit blijkt dat er in 2018 13.946 visa voor gezinshereniging zijn uitgereikt, goed voor 43% van alle visa lang verblijf. Tijdens datzelfde jaar heeft DVZ 83.932 verblijfsaanvragen voor gezinshereniging ontvangen (nieuwe aanvragen of aanvragen om verlenging). Het Hof wijst op een aantal tekortkomingen en formuleert ook aanbevelingen. In antwoord op dit verslag heeft DVZ het Rekenhof nogmaals uitgelegd dat deze tekortkomingen het gevolg zijn van een gebrek aan middelen bij DVZ in het licht van de werklast.

Deze audit van het Rekenhof gaat dieper in op twee punten:

Het behandelingsproces van de aanvragen

In het algemeen stelt het Hof vast dat **de dossiers onvoldoende worden opgevolgd**. DVZ zegt dat "de wanverhouding tussen de werklast en het aantal dagelijks aanwezige personeelsleden de mogelijkheid om de controleopdracht van de Dienst Vreemdelingenzaken inzake migratie perfect te vervullen aanzienlijk beperkt".[72] Het aantal dossiers per dossierbeheerder is aanzienlijk en verschilt sterk. Voor artikel 10 van de vreemdelingenwet verschilt dat cijfer zelfs sterk afhankelijk van de taalrol.[73]

Het Hof stelt vast dat **het aantal van ambtswege uitgereikte visa voor gezinshereniging is gestegen** van 72 in 2017 naar 311 **in 2018**. Dat komt doordat DVZ de wettelijke behandelingstermijn heeft overschreden (6 of 9 maanden in functie van de nationaliteit van de gezinshereniger).

Wat de verblijfsaanvragen voor gezinshereniging betreft, kan DVZ niet inschatten hoeveel aanvragen van ambtswege goedgekeurd worden vanwege het overschrijden van de behandelingstermijn.[74] Voor de gunstige beslissingen laat DVZ immers systematisch de termijn verstrijken, gevolgd door een ambtshalve afgifte. Hij informeert de gemeenten alleen over geweigerde aanvragen. DVZ houdt geen statistieken bij waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen positieve beslissingen en ambtshalve afgiftes waarbij het dossier niet werd onderzocht. Aangezien de door het Rekenhof onderzochte steekproef ruim is, zou het aantal ambtshalve afgiftes vanwege het overschrijden van de termijn wel eens **heel groot** kunnen zijn: minstens één ambtshalve uitgereikte machtiging tot verblijf in 12 op de 50 dossiers die het Hof heeft onderzocht.

69 Informatie verkregen tijdens de vergadering DVZ-Myria-FOD Buitenlandse Zaken in juni 2019 en ook bij de federale ombudsman en afkomstig uit het verslag van het Rekenhof.

70 Zie http://www.federaalombudsman.be/nl/content/structurele-achterstand-bij-de-dienst-vreemdelingenzaken-hoe-zit-het-met-mijn-aanvraag.

71 Zie https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=00941793-8faf-4512-9877-8d230e08fd86.
Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beheerders en aan de gecontroleerde diensten. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert. Deze audit is overgemaakt aan het federale parlement.

72 Verslag van het Rekenhof, p. 31.

73 Verslag van het Rekenhof, zie tabel 4, p. 31. Uit deze tabel blijkt dat voor artikel 10 van de vreemdelingenwet elke medewerker in 2018 aan Franstalige kant 1.649 dossiers te verwerken kreeg, terwijl dat er aan Nederlandstalige kant 3.794 waren. Voor artikel 40 van de vreemdelingenwet is dat cijfer beter verdeeld met respectievelijk 2.419 en 2.398 dossiers per medewerker.

74 In tegenstelling tot de gemeenten kan een diplomatieke post geen visa van ambtswege afgeven, ook zonder beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken na afloop van de wettelijke termijn.

Volgens het Rekenhof is deze werkwijze **geen goede bestuurspraktijk**. **De aanvrager is verplicht om systematisch het einde van de termijn af te wachten**. Het Rekenhof **beveelt aan om de aanvragen binnen de vooropgestelde termijnen te behandelen en te vermijden om verblijven toe te staan omwille van termijnoverschrijdingen**.

De automatische toekenning omwille van overschrijding van de behandelingstermijn is een praktijk die vermoedelijk zal veranderen na de arresten-Diallo en -X van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dat zal evenwel geen impact hebben op de problematiek van de lange behandelingstermijnen (cf. infra).

Het Rekenhof wijst er ook op dat de procedure voor de DNA-tests correct verloopt maar **beveelt aan te werken via een overheidsopdrachtenprocedure**. Die werd al lang niet meer vernieuwd. Myria heeft evenwel vastgesteld dat er nooit een overheidsopdrachtenprocedure is uitgeschreven en dat het gebruik van DNA-tests ook problemen met zich meebrengt (kosten, te systematisch gebruik ervan, vertragingen bij de uitnodigingen voor de informatiesessies en de tests waardoor de behandeling van het dossier langer duurt ...).[75]

Samenwerking met externe partners (gemeenten en diplomatieke posten)

Het Rekenhof stelt vast dat de **manier waarop de documenten tussen de gemeenten en DVZ worden overgedragen niet betrouwbaar is en dat DVZ sommige documenten nooit ontvangt**. De communicatie tussen de diplomatieke posten en DVZ daarentegen verloopt op een betrouwbare en beveiligde manier. **Het Rekenhof beveelt aan ervoor te zorgen dat stukken en dossiers op betrouwbare, uniforme en beveiligde wijze kunnen worden doorgegeven tussen DVZ en de gemeentebesturen.**

Het stelt ook bepaalde gebreken in de **monitoring vast vanwege de dienst Ondersteuning voor Externe Partners van DVZ** (OEP). Zo gebeurt deze ondersteuning en monitoring alleen bij de gemeenten, terwijl deze dienst ook bevoegd is om dat op de diplomatieke posten te doen. DVZ oefent de facto dus geen enkele effectieve controle uit op de afgifte van visa door de diplomatieke posten, een dienst van de centrale administratie van de FOD Buitenlandse Zaken is daarmee belast. Deze controle op de afgifte van visa is evenwel een opdracht die de Visumcode de lidstaten oplegt.[76] DVZ — die verantwoordelijk blijft voor het goede verloop van de hele procedure — heeft echter niet aangegeven wat zijn verwachtingen zijn met betrekking tot de monitoring van de diplomatieke posten door de FOD Buitenlandse Zaken. Beide partijen hebben daarover geen enkel protocol afgesloten. DVZ heeft daardoor onvoldoende greep op het specifieke proces van de uitreiking van visa. Daarnaast kan DVZ voor de ondersteuning en monitoring van de gemeenten weinig druk uitoefenen om foutieve praktijken te corrigeren, aldus het Rekenhof. Bovendien is de opvolging beperkt en onvolledig en schiet de ondersteuning van de gemeenten (antwoorden op vragen, opleidingsaanbod) tekort, vanwege het personeelstekort. Tot slot is er geen enkel toezicht op de kwaliteit van de taken op vlak van bijstand en technische ondersteuning van de OEP, noch op de werklast die daarmee samenhangt.

Op basis van deze vaststellingen formuleert het Rekenhof **tal van aanbevelingen voor DVZ en de FOD Buitenlandse Zaken**,[77] met name rond de ontwikkeling van een beter toezicht op de diplomatieke posten, een update van de verstrekte informatie, de uitbreiding van het aantal controles van de gemeenten en de evaluatie van het systeem bij de gemeenten en de diplomatieke posten.

75 Zie Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2018, Recht op gezinsleven in het gedrang*, focus "Gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming in België", p. 78.

76 Artikel 38, 4° van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode bepaalt dat "de centrale autoriteiten van de lidstaten zorg dragen voor een geregeld adequaat toezicht op de behandeling van aanvragen en corrigerende maatregelen nemen wanneer wordt vastgesteld dat de voorschriften van deze verordening niet worden toegepast". De lidstaten beslissen welke dienst deze controle moet uitvoeren.

77 Voor de volledige lijst van aanbevelingen, zie verslag van het Rekenhof, pp. 47-48.

3.1 Termijnen voor de behandeling van aanvragen voor gezinshereniging van EU-burgers en derdelanders

Zo'n anderhalf jaar na het arrest-Diallo[78] heeft het HvJ het arrest-X geveld.[79] In het **arrest-Diallo** tegen België spreekt het Hof zich uit over de vereiste om binnen een termijn van maximaal 6 maanden een beslissing te nemen over de aanvraag voor gezinshereniging met een EU-burger, zoals bepaald in de vreemdelingenwet. **In het arrest-X** spreekt het Hof zich over dezelfde vereiste uit maar dan tegenover derdelanders voor wie een maximale termijn van 9 maanden[80] geldt.

Myria heeft **het arrest-Diallo**[81] al geanalyseerd maar de grote lijnen zet het hier nog eens op een rijtje. In dit arrest toetst het Hof de Belgische regelgeving aan het Europees recht en meer bepaald aan de richtlijn inzake vrij verkeer.[82] Het Hof oordeelde dat de beslissing over een aanvraag tot gezinshereniging met een EU-burger **binnen een verplichte termijn van zes maanden** moet worden **genomen én binnen deze termijn aan de aanvrager moet worden betekend**. Het Hof wijst er evenwel op dat het **uitblijven van een beslissing niet automatisch tot de afgifte van een verblijfskaart mag leiden, zonder dat eerst is vastgesteld of de betrokkene aan de verblijfsvoorwaarden voldoet**. Het Hof wijst er ook op dat de nationale rechtspraak die DVZ automatisch een tweede termijn van zes maanden geeft om een nieuwe beslissing te nemen in geval van vernietiging van de vorige beslissing door de RvV geen correcte toepassing is. Een nieuwe beslissing moet binnen een redelijke termijn worden genomen, uiterlijk binnen de zes maanden. Hoewel het koninklijk besluit inzake vreemdelingen onverenigbaar is met dit arrest[83], is de regelgeving nog steeds niet gewijzigd.

In **het arrest-X** volgt het HvJ een **gelijkaardige redenering** als in het arrest-Diallo, maar dit keer voor gezinshereniging met derdelanders en het baseert zich daarvoor op de Europese gezinsherenigingsrichtlijn.[84] Het Hof herinnert eraan dat de gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat de beslissing **zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen de negen maanden** na de datum van indiening van het verzoek moet worden genomen. Het Hof **wijst er evenwel op dat de autoriteiten niet kunnen voorzien in een nationale regeling van impliciete aanvaarding of toelating in geval van overschrijding van de termijn zonder eerst te hebben vastgesteld dat de aanvrager daadwerkelijk aan de voorwaarden voldeed, zoals het effectieve bestaan van familiebanden**.[85] Een dergelijke praktijk ondermijnt het nuttig effect van de richtlijn en is in strijd met de doelstellingen ervan. In tegenstelling tot het Diallo-arrest spreekt het Hof zich in dit arrest niet uit over de termijn waarbinnen een nieuwe beslissing moet worden genomen na de vernietiging van een vorige beslissing door de RvV. Ook hier is een wetswijziging nodig om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met het Europees recht.[86]

Tijdens het schrijven van dit verslag had DVZ zijn praktijk van ambtshalve afgiftes niet officieel aangepast. De dienst verklaart er altijd alles aan te doen om binnen de vijf maanden een beslissing te nemen. Zo blijft er nog één maand over om de betrokkene in kennis te stellen en zo snel mogelijk een uitspraak te doen in geval van vernietiging van de eerste beslissing door de RvV (of binnen een termijn van 8 maanden voor gezinshereniging met derdelanders).

En nochtans, zoals enerzijds hierboven nog uit de audit van het Rekenhof is gebleken, bestond de praktijk om zonder enig onderzoek **automatisch een visum of verblijf toe te kennen** wegens overschrijding van de termijn in 2018 nog altijd en nam deze praktijk ten opzichte van 2017 toe. Het is moeilijk om in te schatten of deze praktijk vóór of na het Diallo-arrest van 27 juni 2018 gangbaar was, en of die vooral betrekking had op gezinshereniging met derdelanders of met Belgen op wie het Diallo-arrest in principe niet van toepassing is (en het arrest-X dateert van eind 2019). De praktijk van automatische afgiftes bestond nog in 2019 maar over cijfers beschikt Myria niet.

Anderzijds blijkt uit de praktijk ook, zowel vóór als na het Diallo-arrest, dat DVZ regelmatig nog **weigeringsbeslissingen na de termijn** van zes maanden **betekende**. Voorts heeft de RvV ook bevestigd dat een verblijfskaart niet langer ambtshalve aan een gezinslid van een EU-burger kan worden afgegeven als DVZ niet binnen de zes maanden een beslissing neemt.[87] Aangezien het koninklijk besluit inzake vreemdelingen evenwel nog niet is gewijzigd, betekent dit dat de RvV een verticale en directe werking geeft aan de vrijverkeerrichtlijn in de Belgische

78 HvJ, *Diallo t. België*, 27 juni 2018, C-246/17.
79 HvJ, *X t. België*, 20 november 2019, (C-706/18). Toen de prejudiciële vraag aan het HvJ is gesteld, gold er in België een termijn van 6 maanden. Deze periode werd tot 9 maanden verlengd door de wet van 17 mei 2016 tot wijziging van artikels 10*ter* en 12*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, die op 8 juli 2016 in werking is getreden.
80 Ten tijde van het hoofdgeding over de grond van de zaak voorzag het Belgisch recht nog in een maximale termijn van 6 maanden, reden waarom er in het arrest-X van deze termijn sprake was.
81 Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2019*, pp. 68-69.
82 Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Hierna vrijverkeerrichtlijn. Deze richtlijn regelt het verblijfsrecht van Europese burgers en van hun gezinsleden.
83 Met name artikel 52, § 4, 2e lid van het koninklijk besluit inzake vreemdelingen.
84 Richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake gezinshereniging. Hierna gezinsherenigingsrichtlijn. Deze richtlijn regelt de gezinshereniging tussen derdelanders en hun gezinsleden.
85 Zie art. 5, 2° gezinsherenigingsrichtlijn.
86 Met name artikel 12*bis*, § 2, laatste lid van de vreemdelingenwet.
87 RvV, 10 oktober 2018, nr. 210.732; RvV, 13 december 2018, nr. 213.977; RvV, 24 januari 2019, nr. 215.688.

rechtsorde. Dat is in strijd met de vaste rechtspraak van het HvJ waarbij een Europese richtlijn nooit rechtstreeks tegen een particulier kan worden ingeroepen voor of door de nationale rechter.[88] Myria heeft ook weet van gevallen van gezinshereniging met derdelanders met weigering na afloop van de behandelingsperiode. In die situaties lijkt het er echter op dat DVZ vaak oordeelt dat de termijn niet loopt (zie kader infra: "Gezinshereniging met een derdelander zonder behandelingstermijn?").

Een wetswijziging moet de nationale bepalingen in overeenstemming brengen met de Diallo- en X-rechtspraak. Dit betekent evenwel niet alleen dat het systeem van ambtshalve afgiftes na het verstrijken van de termijn kan worden afgeschaft. De arresten-Diallo en -X onderstrepen ook **het verplichtende karakter van de termijnen voor de behandeling** (en kennisgeving van de beslissing) zoals bepaald in de desbetreffende richtlijnen. Het is dus essentieel om erop toe te zien dat de behandelingstermijn niet overschreden wordt. Ook de richtsnoeren van de Europese Commissie inzake de gezinsherenigingsrichtlijn zijn relevant: "Als algemene regel moet gelden dat een standaardaanvraag bij een normale werklast onmiddellijk en zonder onnodige vertraging wordt afgehandeld. Indien de werklast bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat of indien de aanvraag verder onderzoek vereist, mag een maximale termijn van negen maanden in acht worden genomen. (…) De termijn van negen maanden mag alleen worden verlengd in bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van het verzoek. Deze afwijking moet strikt en per geval worden geïnterpreteerd. De overheid van een lidstaat die van deze mogelijkheid gebruik wil maken moet een dergelijke **verlenging** van de termijn **motiveren** door aan te tonen dat er door het uitzonderlijk complexe karakter van een bepaald geval sprake is van bijzondere omstandigheden. Problemen met de administratieve capaciteit zijn geen geldige reden voor een uitzonderlijke verlenging, en iedere verlenging moet worden beperkt tot het strikte minimum dat noodzakelijk is om tot een beslissing te komen."[89] De mededeling van de Commissie ter verbetering van de omzetting van de vrijverkeerrichtlijn stelt ook dat "de verblijfskaart binnen de zes maanden na de indiening van de aanvraag moet worden afgegeven. (…) De maximumtermijn van zes maanden kan alleen gerechtvaardigd zijn wanneer er precieze redenen zijn om na te gaan of redenen van openbare orde een rol spelen".[90]

Om de verplichte behandelingstermijnen effectief te garanderen, moeten ook gevolgen worden verbonden aan het uitblijven van een beslissing. In zijn advies over een recent wetgevingsvoorstel heeft de **Raad van State** opgemerkt dat de regeling van ambtshalve toekenning wel degelijk kan worden afgeschaft na het verstrijken van de termijn, maar dat **de gezinsherenigingsrichtlijn**[91] **ook vereist dat de gevolgen van het uitblijven van een beslissing voor de administratieve toestand van de aanvrager moeten worden gereglementeerd**.[92]

Het Belgische Contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN) heeft de andere lidstaten[93] een vraag gesteld om te vergelijken hoe artikel 5 § 4 van de gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 10 § 1 van de vrijverkeerrichtlijn in de lidstaten zijn geïmplementeerd, rekening houdend met de rechtspraak-Diallo en -X. 21 lidstaten hebben die vraag beantwoord. Daaruit blijkt dat er verschillende praktijken bestaan. In een aantal lidstaten is de behandelingstermijn veel korter dan in België, vaak drie maanden of minder.[94] Sommige voorzien in een beroep in volle rechtsmacht en/of in een bevoegdheid om de administratieve overheid te dwingen een beslissing te nemen in geval van overschrijding van de termijn. In sommige landen is het aan de rechtbank om te beslissen als er geen beslissing wordt genomen binnen de termijn.[95] Andere gaan ervan uit dat een overschrijding van de termijn gelijkstaat met een stilzwijgende weigering[96] of een

88 AgII, 11 juni 2019, *RvV: na Diallo-arrest geen ambtshalve afgifte F-kaart meer.* https://www.agii.be/nieuws/rvv-na-diallo-arrest-geen-ambtshalve-afgifte-f-kaart-meer

89 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 3 april 2014, COM(2014)210 final, p. 10, hierna "Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake richtlijn met betrekking tot de gezinshereniging".

90 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de richtsnoeren ter verbetering van de omzetting en toepassing van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Brussel, 2 juli 2009, COM(2009)0313 final.

91 Artikel 5, § 4, 3e alinea, 2e zin van de gezinsherenigingsrichtlijn: "Een eventuele beslissing tot afwijzing van het verzoek wordt gemotiveerd. Gevolgen van het uitblijven van een beslissing bij het verstrijken van de in de eerste alinea genoemde termijn moeten in de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat worden geregeld". Voor de vrijverkeerrichtlijn heeft het Hof van Justitie in de zaak-Diallo geoordeeld dat deze richtlijn "geen enkele bepaling bevat die de gevolgen van de overschrijding van de in artikel 10, alinea 1 van richtlijn 2004/38 bedoelde termijn regelt, aangezien deze kwestie in beginsel onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt, mits de beginselen inzake doeltreffendheid en gelijkwaardigheid in acht worden genomen". (§ 45).

92 RvS, afdeling wetgeving, advies nr. 66.966/4 van 19 februari 2020, Parlementaire kamer 2019-2020, nr. 55-0574, p. 8.

93 *Ad-Hoc Query on time limits for decisions on family reunification 2020.8, compilation produced on 30 April 2020.* Antwoorden van de volgende landen: België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slovakije, Tsjechische Republiek en Zweden. https://emnbelgium.be/publication/ad-hoc-query-time-limits-decisions-family-reunification

94 Het gaat met name om Kroatië, Estland, Hongarije, Letland, Slovakije en Slovenië. De Tsjechische Republiek voorziet daarentegen in een langere periode voor derdelanders (270 dagen).

95 Het gaat met name om Oostenrijk, de Tsjechische Republiek en Kroatië.

96 Het gaat met name om Slovenië, Luxemburg, Bulgarije en Frankrijk.

stilzwijgende aanvaarding.[97] Een aantal voorziet in een tijdelijk verblijf totdat er een finale beslissing is genomen[98] of leggen de in gebreke gebleven overheid een boete[99] op. Nog andere voorzien in geen enkele sanctie[100], ook al is in bepaalde gevallen een beroep mogelijk[101] bij overschrijding van de termijn. Ten slotte bepaalt een aantal lidstaten dat na de nietigverklaring van een eerdere administratieve beslissing de administratie binnen een korte termijn een nieuwe beslissing moet nemen.[102] Maar heel wat lidstaten leggen die termijn niet vast[103], of voorzien in dezelfde[104] of in een kortere[105] termijn ten opzichte van de termijn bij een eerste beslissing.

Mogelijke oplossingen

In België kan de aanvrager momenteel alleen bij de rechtbank van eerste aanleg terecht om een antwoord te krijgen als de behandelingstermijn wordt overschreden. Daarvoor bestaan twee procedures. De eerste procedure is die van de burgerlijke aansprakelijkheid om de Belgische Staat te laten veroordelen om zijn verplichtingen na te komen (schadevergoeding in natura: een beslissing nemen) of om schadeloos te worden gesteld voor de vertraging (schadevergoeding voor de fout, met name het overschrijden van de termijn).[106] De tweede procedure is die in kort geding voor de voorzitter van de rechtbank, voor dringende en voorlopige situaties.[107]

Binnen de Europese Unie bestaan nochtans verschillende praktijken naast elkaar: stilzwijgende weigeringen of beroep met volle rechtsmacht, waardoor de aanvrager kan optreden tegen de passiviteit van overheden.

Gezien de beperkte reikwijdte van de rechterlijke toetsing bij de RvV bij een beroep tot vernietiging, beveelt Myria sinds 2015 aan om een beroep met volle rechtsmacht bij de RvV te voorzien inzake gezinshereniging.[108] Deze aanbeveling moet de zekerheid bieden dat terdege rekening wordt gehouden met het hoger belang van het kind, maar kan ook worden toegepast op de thematiek die hier aan bod komt. Daarnaast geeft het uitblijven van een beslissing in sommige lidstaten aanleiding tot een recht om beroep aan te tekenen. **Myria beveelt een beroep met volle rechtsmacht inzake gezinshereniging aan (en dit niet alleen in het geval van overschrijding van de termijn), en beveelt ook aan dat recht van beroep te openen bij het uitblijven van een beslissing binnen de door de wet voorziene behandelingstermijn, zodat de rechtbank een uitspraak kan doen over het verzoek of DVZ kan verplichten een beslissing te nemen**. Om te voorkomen dat DVZ de termijn overschrijdt, herhaalt Myria ook zijn aanbeveling aan de wetgever om te bepalen **dat de retributie van rechtswege aan de betrokkene wordt terugbetaald** als de door de wet voorziene behandelingstermijn door de administratie niet wordt nageleefd.[109] Bovendien zou ook kunnen worden bepaald dat in geval van overschrijding van de termijn **DVZ de rolrechten van de RvV betaalt**.

Daarnaast zou een volle rechtsmacht van de RvV ook de hardnekkige 'pingpong'-praktijk tussen DVZ en de RvV kunnen voorkomen, een praktijk die de proceduretermijn voor de aanvrager aanzienlijk verlengt.

Een automatische of stilzwijgende weigering na het verstrijken van de termijn, die in een aantal lidstaten wordt toegepast, zou het recht op een gezinsleven in België drastisch beperken. De behandelingsperiode wordt immers regelmatig overschreden. Situaties die tot nu toe tot automatische goedkeuring hebben geleid zouden voortaan zonder onderzoek van het dossier worden geweigerd. Aanvragen zouden daarom worden geweigerd louter omdat de administratie niet in staat is de aanvraag binnen de gestelde termijnen te behandelen. Dat is ondenkbaar en vooral onverenigbaar met de doeltreffendheid en het nut van het Europees recht en met de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder met name de verplichting om bestuurlijke beslissingen te motiveren. Een automatische weigering impliceert immers het ontbreken van een formele en materiële motivering van de beslissing.[110]

97 Het gaat met name om België.
98 Dit geldt voor Polen. Zelfs als er geen tijdelijk verblijf wordt toegestaan, geldt in de Tsjechische Republiek vanaf de dag van de aanvraag de juridische fictie van het reguliere verblijf van de aanvrager.
99 Dit geldt voor Nederland.
100 Het gaat met name om Frankrijk, Hongarije en Litouwen (maar er bestaat een compensatiesysteem).
101 Het gaat met name om Polen (beroep mogelijk met schadevergoeding), Cyprus en Estland (afzonderlijke schadevergoeding).
102 Met name Griekenland (60 dagen), Italië (30 dagen), Letland (30 dagen tenzij aanvullende documenten moeten worden opgevraagd), Slovenië (30 dagen of door de rechtbank vastgestelde termijn).
103 Het gaat met name om Oostenrijk, Polen en Portugal.
104 Het gaat met name om Estland, Hongarije, Litouwen en Slovakije.
105 Het gaat met name om de Tsjechische Republiek, die in het algemeen voorziet in een termijn van 30 dagen na de nietigverklaring van een eerste beslissing.
106 Art. 1382 van het Burgerlijk Wetboek.
107 Art. 584 van het Gerechtelijk Wetboek.
108 Aanbeveling 2015/9 en Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 110-114.
109 Advies van Myria aan de Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt, Wetsvoorstel nr. 665/1 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 (…), met het oog op het vrijstellen van buitenlandse studenten van het betalen van de retributie tot dekking van de administratieve kosten bij hun verblijfsaanvraag (22 oktober 2019), 24 januari 2020, beschikbaar op: https://www.myria.be/files/Advies_Myria_wetsvoorstel_665_over_de_retributie.pdf; § 9: Het Grondwettelijk Hof (Grondwettelijk Hof, nr. 18/2018 van 22 februari 2018, B.5.9.3.) heeft de aard van de retributie als volgt omschreven: "Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie, is niet alleen vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, maar ook dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is". **Volgens Myria behoort het naleven van een redelijke termijn tot "de waarde van de verstrekte dienst"**.
110 Zie art. 2-3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS*, 1 september 1991.

Een andere mogelijkheid tot slot zou zijn om te voorzien in **de verlenging of automatische afgifte van een voorlopig document (zoals een attest van immatriculatie)** dat een tijdelijk verblijfsrecht en toegang tot bepaalde rechten (waaronder het recht om te werken) verleent, **totdat een beslissing ten gronde is genomen**.

Gezinshereniging met een derdelander zonder behandelingstermijn?

De beslissing moet binnen de 9 maanden na **de datum van indiening van de aanvraag** worden genomen en betekend. Op grond van artikel 12*bis* § 2, lid 2 van de vreemdelingenwet "is de datum voor het indienen van de aanvraag die waarop **alle bewijzen (...) worden overgelegd**". In het andere geval stelt DVZ dat de behandelingstermijn niet begint te lopen. DVZ wijst erop dat deze praktijk vaak in het voordeel van de aanvrager is. Het geeft hem extra tijd om de ontbrekende documenten te bezorgen. Bovendien lopen deze dossiers niet meer vertraging op dan andere omdat ze in volgorde van ontvangst worden behandeld.[111]

Myria merkt evenwel op dat erkende vluchtelingen of begunstigden van subsidiaire bescherming in dat soort situaties regelmatig aangeven dat hun gezinsleden bepaalde documenten niet kunnen verkrijgen. Vaak gaat het om een verklaring van de vader of moeder waarmee ze hun toestemming geven dat het minderjarige kind zich in België vestigt (of een bewijs van verdwijning van de andere ouder of een vonnis van volledige voogdij), of om een huwelijks- of geboorteakte. De gezinsherenigingsrichtlijn en de vreemdelingenwet bepalen dat wanneer een vluchteling geen officiële documenten kan overleggen die de gezinsband aantonen, ook **andere bewijsmiddelen** in aanmerking moeten worden genomen (en dat de lidstaten desgewenst ook gesprekken en andere onderzoeken kunnen voeren), en dat een beslissing tot afwijzing van de aanvraag **niet uitsluitend op het ontbreken van een officieel bewijs van de gezinsband kan berusten**.[112]

Myria beveelt daarom aan om wettelijk te bepalen dat de datum van indiening van de aanvraag de datum is waarop alle documenten worden overgelegd of, in het geval van gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming, de datum waarop het aannemelijk is gemaakt dat zij geen officiële documenten kunnen overleggen.

111 Vergadering DVZ, Buitenlandse Zaken, Myria en UNHCR, 27 juni 2019.
112 Artikel 12*bis*, § 5-6 en artikel 11, § 1, lid 2 van de vreemdelingenwet; artikel 11 van de gezinsherenigingsrichtlijn. Deze bepalingen moeten worden gelezen in samenhang met artikel 12*bis*, § 2, al. 2.

3.2 Externe bijdrage: De bestaansmiddelenvereiste en behoefteanalyse bij gezinshereniging

Sabrine Dawoud,

Juriste gespecialiseerd in vreemdelingenrecht

Agentschap Integratie en Inburgering

Met de wet van 8 juli 2011[113] werd er voor het eerst een algemene bestaansmiddelenvereiste ingevoerd voor gezinshereniging met een derdelander[114] en een Belg[115]. De gezinshereniger, de referentiepersoon in België bij wie men zich voegt, moet aantonen over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen te beschikken, gelijk aan minstens 120% van het Belgische leefloon.[116] Het bedrag is bovendien gekoppeld aan de spilindex van de consumptieprijzen. Momenteel moet de referentiepersoon in België een stabiel inkomen aantonen van minstens 1.555,09 euro netto.[117] Dit bedrag wijzigt niet in functie van het aantal personen ten laste.[118]

Dat de Belgische wetgever de hoogte van het bedrag vastlegde op 120% en niet op 100% van het Belgische leefloonbedrag lijkt moeilijk te verenigen met de Europese gezinsherenigingsrichtlijn[119], zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie[120].[121] Volgens die richtlijn mogen lidstaten het bewijs vragen van stabiele en regelmatige inkomsten "die volstaan om zichzelf en het gezin te onderhouden, zonder een beroep te doen op de sociale bijstand van de gastlidstaat". In de richtlijn wordt het begrip 'stabiele en regelmatige inkomsten' dus geplaatst tegenover het begrip 'sociale bijstand'. Uit die tegenstelling volgt volgens het Hof van Justitie dat het begrip 'sociale bijstand' in de richtlijn betrekking heeft op bijstand van de overheid[122] waarop de gezinshereniger een beroep doet, omdat hij niet beschikt over voldoende inkomsten om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en hij daardoor tijdens zijn verblijf dreigt ten laste te vallen van de sociale bijstand van de gastlidstaat. Het gaat om bijstand die in de plaats komt van inkomsten om te voorzien in de *algemeen noodzakelijke kosten van bestaan* en niet op bijstand ter dekking van bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van bestaan of op inkomensondersteunende maatregelen.[123]

In België komt het begrip 'sociale bijstand' in de zin van de richtlijn overeen met de tarieven van het (equivalent) leefloon. Personen met een inkomen gelijk aan minstens 100% van het leefloontarief kunnen nooit ten laste vallen van de Belgische sociale bijstand in de zin van de richtlijn[124] en dit ongeacht het aantal personen ten laste[125]. Bijgevolg valt moeilijk in te zien hoe een aanvraag tot gezinshereniging geweigerd kan worden wegens ontoereikende bestaansmiddelen wanneer de referentiepersoon over een inkomen beschikt tussen de 100 en 120% van het Belgische leefloon. Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de wetgever dan ook slechts een referentiebedrag willen vastleggen (van 120% van het Belgische leefloon), zoals bedoeld door het Hof van Justitie.[126] Dat betekent dat DVZ geen verder onderzoek moet doen naar de bestaansmiddelen als de gezinshereniger een inkomen heeft dat gelijk is aan of hoger ligt dan het referentiebedrag. Is het inkomen van de gezinshereniger lager dan het referentiebedrag, dan heeft dit volgens het Grondwettelijk Hof niet tot gevolg dat de gezinshereniging verhinderd wordt. In dat geval moet DVZ immers, aan de hand van een 'individuele behoefteanalyse', bepalen welke bestaansmiddelen de gezinshereniger en zijn gezin nodig hebben om in hun behoeften te voorzien, zonder ten laste te vallen van de openbare overheden.[127] Deze individuele behoefteanalyse vindt zijn basis in het Chakroun-arrest[128]

113 Wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging, *BS*, 12 september 2011.

114 Zie artikel 10*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS*, 31 december 1980 (hierna 'verblijfswet').

115 Zie artikel 40*ter*, § 2 verblijfswet.

116 Het gaat om het tarief 'persoon met een gezin ten laste', bedoeld in artikel 14, § 1, 3° van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

117 De verblijfswet specifieert niet of het moet gaan om netto- of bruto-inkomsten, maar in de praktijk neemt DVZ alleen het netto-inkomen in aanmerking.

118 Wat logisch is aangezien het leefloontarief 'persoon met een gezin ten laste' niet wijzigt in functie van het aantal personen ten laste.

119 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *Pb.L.* 251 van 3 oktober 2003, 12-18 ('gezinsherenigingsrichtlijn' of 'richtlijn').

120 HvJ, 4 maart 2010, Chakroun, nr. C-578/08, *Jur.* 2010, I-1839.

121 Zie Gaspart G., "La condition de ressources et le regroupement familial", *RDE* 2013, afl. 178, 761. Volgens Gaspart is de hoogte van het bedrag disproportioneel aangezien het verder gaat dan nodig om het doel van de Belgische wetgever en de Uniewetgever te bereiken: de bescherming van de overheidsfinanciën. Zie ook CGKR (nu Myria), *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 86-87; Dawoud S., "Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien?", *T. Vreemd.* 2014, afl. 3, 300–301; Sterkendries M., "Les moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants dans le regroupement familial : la quête du Graal ?", ADDE, newsletter nr. 145, september 2018.

122 Ongeacht of het gaat om een nationale, regionale of lokale overheid.

123 Chakroun-arrest, § 52.

124 Zie RvS, afdeling Wetgeving, advies nr. 66.741/4, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0574/002, 8. Zie ook Flamand C. en Saroléa S., "Trajet migratoire et regroupement familial : obstacles et perspectives" in Saroléa S. (ed.), *Immigration et droits*, Brussel, Larcier, 2018, pp. 45-95, in het bijzonder p. 57; Gaspart G., "La condition de ressources et le regroupement familial", *RDE* 2013, afl. 178, 761; CGKR (nu Myria), *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 86-87.

125 Zoals gezegd wijzigt het leefloontarief 'persoon met een gezin ten laste' immers niet in functie van het aantal personen ten laste, zie *supra* voetnoot 116.

126 GwH, 26 september 2013, nr. 121/12, B.17.5.1-B.17.5.3 en B.55.2.

127 Zie artikel 10*ter*, § 2, 2e lid Vw, artikel 12*bis*, § 2, 4e lid Vw en artikel 42, § 1, 2e lid Vw.

128 Zie *supra*, voetnoot 118.

van het Hof van Justitie: aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, moet de bevoegdheid van de lidstaten om een bestaansmiddelenvoorwaarde te bepalen zo uitgelegd worden dat de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vastleggen, maar niet dat zij een minimuminkomen kunnen bepalen waaronder elke gezinshereniging geweigerd wordt, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager.[129]

Maar ook bij de individuele behoefteanalyse is de essentiële vraag of de gezinshereniger en zijn gezin kunnen rondkomen met een inkomen dat lager is dan het wettelijke referentiebedrag, *zonder een beroep te doen op sociale bijstand* in de vorm van een (aanvullend) (equivalent) leefloon.[130] Bijgevolg zou elke behoefteanalyse die plaatsvindt bij een inkomen tussen de 100 en 120% van het leefloon per definitie moeten leiden tot een positieve evaluatie inzake het toereikende karakter. Deze gezinnen kunnen immers nooit ten laste vallen van de Belgische sociale bijstand.[131] Om die reden heeft het weinig zin om het wettelijke referentiebedrag te verhogen: bij elk inkomen dat ten minste gelijk is aan 100% van het leefloon zal de verplichte behoefteanalyse noodzakelijkerwijze leiden tot een positief resultaat.[132] Dat was ook de conclusie van de Raad van State in zijn advies bij een recent wetsvoorstel[133] in die zin. De Raad van State wees er tevens op dat het recht op gezinshereniging een subjectief recht is dat bevorderd moet worden en waarvan de uitoefening niet belemmerd mag worden door buitensporige (inkomens-) voorwaarden.[134]

In de praktijk eist DVZ evenwel dat de aanvrager zelf proactief bewijzen voorlegt met het oog op de individuele behoefteanalyse, mocht de gezinshereniger niet over het wettelijke referentiebedrag beschikken.[135] Bijgevolg verwacht DVZ dat de burger zelf in staat is te achterhalen wat het (geïndexeerde) wettelijke referentiebedrag is, welke bestaansmiddelen wel of niet in aanmerking komen voor de berekening van dit referentiebedrag en zelf uitrekent of zijn gemiddelde inkomen deze grens haalt. Een recent wetsvoorstel wil deze praktijk wettelijk verankeren en de bewijslast bij de behoefteanalyse integraal bij de aanvrager leggen.[136] Nochtans is dit allesbehalve vanzelfsprekend. Zo beoordeelt DVZ de bestaansmiddelenvoorwaarde op het moment van de beslissing, niet op het moment van de aanvraag.[137] Het is dus mogelijk dat de gezinshereniger een inkomen had dat ten minste gelijk was aan het wettelijke referentiebedrag op het ogenblik van de aanvraag maar niet meer op het moment van de beslissing van DVZ, omdat de leefloontarieven intussen geïndexeerd werden, iets waarop de aanvrager onmogelijk kon anticiperen. In een dergelijke situatie zal de aanvrager geen stukken overmaken ten behoeve van een behoefteanalyse, gezien hij (terecht) in de veronderstelling was dat er geen behoefteanalyse moest plaatsvinden. Gezien DVZ het wettelijke referentiebedrag bijzonder strikt toepast en de behandelingstermijnen voor gezinshereniging erg lang zijn[138], betreft het hier geenszins een hypothetisch probleem.

Daarnaast bestaat er heel wat onduidelijkheid, en dus rechtsonzekerheid, over welke bestaansmiddelen DVZ al dan niet in overweging neemt.[139] Komt een werkloosheidsuitkering bijvoorbeeld in aanmerking? Volgens de verblijfswet alleen als de referentiepersoon ook bewijst dat hij 'actief werk zoekt.'[140] Dat begrip wordt evenwel niet nader

129 Het HvJ baseert zich hiervoor op artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel behandeld moeten worden. Zie Chakroun-arrest, § 48.

130 Zie artikel 12*bis,* § 2, 4e lid Vw: *"Indien aan de voorwaarde van het toereikende karakter van de bestaansmiddelen bedoeld in artikel 10, § 5 niet is voldaan, dient de minister of zijn gemachtigde, op basis van de eigen behoeften van de vreemdeling bij wie men zich voegt en van zijn familieleden te bepalen welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te voorzien* zonder ten laste te vallen van de openbare overheden." De individuele behoefteanalyse wordt in gelijkaardige bewoordingen omschreven in artikel 10*ter,* § 2, 2e lid Vw (gezinshereniging met een derdelander met beperkt verblijfsrecht) en artikel 42, § 1, 2e lid Vw (gezinshereniging met een Belg).

131 In de vorm van (aanvullend) (equivalent) leefloon. Zoals gezegd kan alleen deze vorm van steun beschouwd worden als bijstand om te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan, zoals bedoeld door het Hof van Justitie in het Chakroun-arrest.

132 In de zin dat DVZ in al deze dossiers per definitie tot de conclusie zal komen dat de betrokken gezinnen nooit ten laste kunnen vallen van de sociale bijstand en bijgevolg 'toereikende' bestaansmiddelen hebben, ook al liggen deze lager dan het wettelijke referentiebedrag. Bijgevolg zal een verhoging van het wettelijke referentiebedrag weinig effectief/efficiënt zijn en onnodige werklast creëren voor DVZ.

133 Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de reglementering omtrent de gezinshereniging betreft, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0574/001.

134 RvS, afdeling Wetgeving, advies nr. 66.741/4, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0574/002, 8.

135 Dit gebeurt via een standaardvermelding op het aanvraagformulier (bijlage 19*ter*) dat *"voor zover de bestaansmiddelen niet ter waarde zijn van 120% van het leefloon voor een persoon met gezinslast […] de bewijzen van bestaansmiddelen vergezeld [dienen] te zijn van bewijzen van de vaste en variabele kosten van de Belg en zijn gezinsleden".*

136 Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de reglementering omtrent de gezinshereniging betreft, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0574/003.

137 Mededeling van 14 februari 2020 van DVZ aan het Agentschap Integratie en Inburgering.

138 Volgens de verblijfswet maximum 15 maanden voor gezinshereniging met een derdelander en zes maanden voor gezinshereniging met een Belg of een Unieburger. Sinds het Diallo-arrest staat de maximale behandelingstermijn voor gezinshereniging met een Unieburger evenwel ter discussie, zie HvJ, 27 juni 2018, C-246/17; idem voor gezinshereniging met derdelanders sinds het arrest X t. Belgische staat, zie HvJ, 20 november 2019, C-706/18. Ingevolge die rechtspraak heeft de burger geen (rechts-) zekerheid meer dat zijn aanvraag nog binnen de wettelijke termijnen behandeld zal worden.

139 Voor een overzicht en de evolutie van de belangrijkste discussiepunten, zie het artikel *Bestaansmiddelenvoorwaarde bij gezinshereniging: ontwikkelingen in rechtspraak* van het Agentschap Integratie en Inburgering, https://www.agii.be/nieuws/bestaansmiddelenvoorwaarde-bij-gezinshereniging-ontwikkelingen-in-rechtspraak#herkomst.

140 Zie artikel 10, § 5, 2e lid, 3° en artikel 40*ter,* § 2, 2e lid, 1°, laatste zin verblijfswet.

gedefinieerd, waardoor DVZ over een ruime beoordelingsmarge beschikt.[141] Komt een inkomen uit een tewerkstelling op basis van artikel 60 OCMW-wet in aanmerking? Na een jarenlange discussie in de rechtspraak concludeerde de Raad van State dat dit een vorm van aanvullende bijstand betreft en dus een uitgesloten bestaansmiddel. Maar de wet van 4 mei 2016[142] wijzigde artikel 40*ter* verblijfswet door de algemene uitsluiting van "middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels" te schrappen. Idem voor de federale (integratie- en inkomensvervangende) tegemoetkoming voor personen met een handicap. Eerst nam DVZ deze bestaansmiddelen wel in aanmerking, maar hij wijzigde vervolgens zijn standpunt onder impuls van de Raad van State[143]. Na voormelde wetswijziging van 4 mei 2016[144] vernietigde de RvV echter deze weigeringsbeslissingen, hierin gevolgd door de RvS. Deze rechtspraak gold evenwel alleen voor gezinshereniging met een Belg en dus niet met een derdelander. Voor deze laatste groep bleven de zaken onduidelijk tot het verlossende arrest van de RvS van 12 februari 2019[145], waarna DVZ zijn praktijk opnieuw aanpaste en tegemoetkomingen voor personen met een handicap niet langer uitsloot[146]. Een gelijkaardige evolutie zien we bij de inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Aanvankelijk nam DVZ de IGO niet in aanmerking als bestaansmiddel bij gezinshereniging. DVZ beschouwde een dergelijk inkomen als een vorm van sociale bijstand. Na een arrest van de Raad van State van 12 februari 2019[147] paste DVZ zijn beleid aan en nam hij de IGO wel in aanmerking, om zijn beleid opnieuw te herzien na een nieuw RvS-arrest in tegengestelde zin[148]. Sindsdien neemt DVZ de IGO niet meer in aanmerking. Recentelijk oordeelde de RvV echter in verenigde kamers dat de IGO toch geen uitgesloten bestaansmiddel is bij gezinshereniging met een Belg.[149]

Een ander belangrijk discussiepunt betreft de 'herkomst' van de bestaansmiddelen. DVZ is van mening dat de voorgelegde bestaansmiddelen afkomstig moeten zijn van de referentiepersoon zelf en dus niet bijvoorbeeld van het familielid dat gezinshereniging vraagt, van een ander familielid of van een derde. In antwoord op een prejudiciële vraag van de Raad van State hierover oordeelde het Grondwettelijk Hof in een arrest van 24 oktober 2019[150] dat de vereiste (van DVZ) dat de bestaansmiddelen van de Belg persoonlijk afkomstig moeten zijn niet strijdig is met de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof hield daarbij evenwel geen rekening met een recent arrest van het Hof van Justitie dat mogelijk een ander licht werpt op de zaak en aanleiding kan geven tot nieuwe prejudiciële vragen hierover aan het GwH en het HvJ.[151]

De vraag dringt zich op of een overheid in een dermate complexe context redelijkerwijze kan verwachten dat de burger, een leek, zelf de bestaansmiddelenvereiste becijfert/ontcijfert en desgevallend een behoefteanalyse voorbereidt. Volgens de Raad van State vereist artikel 42 § 1, tweede alinea verblijfswet dat DVZ tijdens het onderzoek van de aanvraag tot gezinshereniging eerst vaststelt welke bestaansmiddelen in aanmerking komen en vervolgens de vreemdeling bevraagt in functie van een individuele behoefteanalyse (indien nodig).[152] Bij het indienen van de aanvraag kan de vreemdeling immers nooit met zekerheid weten met welke inkomsten DVZ rekening zal houden en, *a fortiori*, of hij/zij de vereiste drempel (van 120%) haalt.[153] Over het wetsvoorstel om de bewijslast tijdens de behoefteanalyse bij de aanvrager te leggen, stelt de Raad van State terecht dat het hoorrecht bij een aanvraag tot erkenning van een recht maar voldoende gewaarborgd wordt voor zover de aanvrager vooraf wist wat de wettelijke toekenningsvoorwaarden waren. Ook moet de overheid de aanvrager in de mogelijkheid stellen om zijn standpunt mee te delen wanneer ze overweegt zich te baseren op gegevens over zijn financiële toestand waarvan de onderdaan geen weet kon hebben op het moment van het indienen van zijn aanvraag.[154] Concluderend: het is inderdaad aan de vreemdeling om te bewijzen dat hij, op basis van zijn eigen behoeften en die van zijn gezin, met minder bestaansmiddelen (dan het equivalent leefloon) kan rondkomen zonder ten laste te vallen van de bijstand. Maar dat is redelijkerwijze pas mogelijk wanneer DVZ eerst duidelijkheid verschaft over het (on)toereikende karakter van de bewezen bestaansmiddelen.

141 Zie Sterkendries M., "Les moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants dans le regroupement familial : la quête du Graal ?", ADDE, newsletter nr. 145, september 2018.

142 Wet van 4 mei 2016 houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *BS*, 27 juni 2016.

143 Volgens de RvS vormden tegemoetkomingen voor personen met een handicap een (uitgesloten) vorm van 'aanvullende sociale bijstand', zie RvS, 12 augustus 2015, nr. 232.033 en RvS, 22 september 2016, nr. 12.154.

144 Zie voetnoot 136.

145 RvS, 12 februari 2019, nr. 243.676. Zie ook RvS, 7 november 2019, nr. 246 019.

146 DVZ aanvaardt deze uitkering nu zowel bij gezinshereniging met een Belg als bij gezinshereniging met een derdelander.

147 RvS, 12 februari 2019, nr. 243.676.

148 RvS, 16 juli 2019, nr. 245.187.

149 RvV, 21 februari 2020, nrs. 232.987 en 232.988. Aangenomen kan worden dat dezelfde conclusie geldt voor gezinshereniging met een derdelander nu het de wil was van de wetgever om Belgen aan dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging te onderwerpen als derdelanders, zie onder meer RvS 12 februari 2019, nr. 243.676.

150 GwH, 24 oktober 2019, nr. 149/2019. Voor een bespreking van dit arrest, zie https://www.agii.be/nieuws/gwh-vereiste-bij-gezinshereniging-dat-bestaansmiddelen-van-belg-zelf-afkomstig-moeten-zijn-is-niet.

151 HvJ, 3 oktober 2019, nr. C-302/18. In dit arrest concludeert het Hof dat *"[d]erhalve […] uit artikel 7, lid 1, onder c), van richtlijn 2003/86 voort[vloeit] dat niet de herkomst van de inkomsten beslissend is, maar de stabiliteit en de toereikendheid ervan, rekening houdend met de individuele situatie van de betrokkene."*

152 RvS, 5 juni 2018, nr. 12.881 (c).

153 RvS, 5 juni 2018, nr. 12.881 (c).

154 RvS, afdeling Wetgeving, advies nr. 66.966/4, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0574/004, 6.

3.3 De periode van vrijstelling van de voorwaarden bij gezinshereniging voor gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming

3.3.1 Huidige situatie in België

In het kader van een aanvraag tot gezinshereniging moeten de gezinsleden van derdelanders aantonen dat de referentiepersoon over behoorlijke huisvesting, een ziektekostenverzekering en toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen beschikt.[155] Deze voorwaarden gelden evenwel niet voor gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming (de echtgeno(o)t(e) of partner, minderjarige kinderen en alleenstaande volwassen kinderen met een handicap) **indien de gezinsband al bestond voor de aankomst van de referentiepersoon in België, en indien de aanvraag binnen een termijn van een jaar te rekenen vanaf de toekenning van het statuut van internationale bescherming wordt ingediend**.[156] De gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming genieten dus gunstigere voorwaarden dan gezinsleden van andere derdelanders. Zoals uit de cijfers blijkt[157], werd in 2018 voor alle eerste verblijfstitels om familiale redenen 8% (2.722 titels) afgegeven voor deze categorie.

België vereist dat de aanvraag voor gezinshereniging bij een Belgische diplomatieke post wordt ingediend.[158] De aanvraag mag niet door de referentiepersoon in België worden ingediend.

De aanbevelingen van Myria en het UNHCR

Myria en het UNHCR hebben samen reeds aanbevolen[159] deze termijn van een jaar af te schaffen. In subsidiaire orde is het dan beter om de mogelijkheid te handhaven om binnen het jaar een gedeeltelijke aanvraag tot gezinshereniging in te dienen die wordt vervolledigd zodra alle documenten beschikbaar zijn of het zoekproces van de gezinsleden afgesloten is. Het ministerie van Buitenlandse Zaken staat de mogelijkheid van zo'n gedeeltelijke aanvraag toe. In de praktijk wordt dat echter niet in alle diplomatieke posten toegepast, vooral sinds de uitbesteding van de visumbehandeling aan private diensten zoals VFS Global. Myria en het UNHCR bevelen ten slotte een zekere flexibiliteit aan bij de beoordeling van de materiële voorwaarden op basis van een zo individueel mogelijk onderzoek van de situatie van het gezin, indien de termijn van een jaar is verstreken. Myria en het UNHCR bevelen ook aan om de begunstigden van internationale bescherming de mogelijkheid te bieden om de aanvraag voor gezinshereniging voor hun gezinsleden in België in te dienen.

Lopende debatten

Sinds eind 2019 is de discussie over deze termijn opnieuw op gang gekomen op basis van een wetsvoorstel[160] dat de termijn verkort van een jaar naar drie maanden. Myria was betrokken bij de debatten van de Kamercommissie Binnenlandse Zaken van 26 november 2019.[161] Verschillende Europese landen passen deze periode van drie maanden toe, evenwel met bijzondere modaliteiten. Over dit onderwerp bestaat er echter geen enkele uitgebreide vergelijkende studie.

Bij het opstellen van dit verslag was nog geen enkele wetswijziging goedgekeurd. Myria beschrijft hieronder de noodzakelijke contouren daarvoor, ongeacht of een wetswijziging wordt ingediend.

3.3.2 Overzicht rechtskader

A. Internationaal rechtskader

Het internationaal recht inzake mensenrechten erkent het recht op een gezinsleven en op privacy als een fundamenteel recht, dat in verschillende instrumenten is verankerd.[162]

155 Art. 10 van de vreemdelingenwet.
156 Art. 10, § 2, 5° van de vreemdelingenwet.
157 Zie het deel cijfers van deze katern.
158 Art. 12*bis*, § 1, 1e lid van de vreemdelingenwet.
159 UNHCR-Myria, *Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België. Vaststellingen en aanbevelingen*, juni 2018, beschikbaar op: https://www.myria.be/files/Myria_Nota-NL-v3.pdf.
160 Wetsvoorstel 574 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de reglementering omtrent de gezinshereniging betreft, https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?legislist=legisnr&dossierID=574.
161 Presentatie van Myria: https://www.myria.be/nl/ontwikkelingen/gezinshereniging-myria-in-de-kamer.
162 Zie artikel 16 (3) van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948, A/ RES/ 217 (III), artikels 17 en 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 16 december 1966, A/ RES/2200 (XXI), Verenigde Naties, Treaty Series, vol. 999, p. 171, art. 10 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, 16 december 1966, A/RES/2020(XXI), Treaty Series, vol. 993, p. 3, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zoals gewijzigd bij Protocollen nr. 11 en 14, 4 november 1950, European Treaty Series) 5, artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 26 oktober 2012, 2012/C 326/02, en de artikels 7, 16 en 10 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, 20 november 1989, A/RES 44/25, Verenigde Naties, Treaty Series, vol. 1577, p. 3.
Wat de specifieke situatie van personen die internationale bescherming nodig hebben betreft, verplicht artikel 23 van de zogenaamde kwalificatierichtlijn de lidstaten tot de instandhouding van het gezin van personen die internationale bescherming genieten.

Bovendien erkent de Slotakte van de Conferentie van gevolmachtigden van de Verenigde Naties betreffende de status van vluchtelingen en staatlozen[163] de eenheid van het gezin als een grondrecht van de vluchteling. Het Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (hierna "Uitvoerend Comité") ten slotte heeft conclusies aangenomen over de internationale bescherming waarin het fundamentele belang van de eenheid en de hereniging van het gezin wordt bevestigd.

B. De gezinsherenigingsrichtlijn en rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Overweging 8 van de gezinsherenigingsrichtlijn erkent dat "de situatie van vluchtelingen bijzondere aandacht vraagt vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een normaal gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstigere voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging".

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft vanuit de positieve verplichting die volgt uit artikel 8 niet alleen de verplichting erkend om de gezinshereniging van vluchtelingen te vergemakkelijken[164] maar ook een reeks procedurele verplichtingen om ervoor te zorgen dat aanvragen tot gezinshereniging van vluchtelingen op een snelle, doeltreffende en flexibele manier worden behandeld.[165]

Het HvJ heeft ook geoordeeld dat de weigeringsgrond voor de laattijdige indiening niet kan worden ingeroepen wanneer de laattijdige indiening van de eerste aanvraag **objectief gezien verschoonbaar is** wegens **bijzondere omstandigheden**.[166]

De gezinsherenigingsrichtlijn staat de lidstaten toe van de vluchteling te vereisen aan de materiële vereisten te voldoen wanneer het verzoek om gezinshereniging niet **binnen een termijn van drie maanden** na de toekenning van de vluchtelingenstatus wordt ingediend.[167]

In haar richtsnoeren beveelt de Europese Commissie de lidstaten evenwel aan de facultatieve beperkingen op de gunstigere voorwaarden voor vluchtelingen niet toe te passen.[168]

Deze richtlijn bepaalt verder ook dat de lidstaten kunnen beslissen of het verzoek wordt ingediend door de referentiepersoon of het gezinslid.[169] Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) en de Europese Commissie wijzen op deze keuze en verwijzen naar de specifieke situatie van vluchtelingen en hun gezinsleden voor wie het indienen bij een diplomatieke post vaak bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk blijkt te zijn. De Europese Commissie is van mening dat de lidstaten, vooral **wanneer zij een uiterste termijn toepassen, de gezinshereniger de mogelijkheid** zouden moeten **bieden het verzoek op het grondgebied van de lidstaat in te dienen**, teneinde het nuttig effect van het recht op gezinshereniging te waarborgen. Tot slot, als objectieve praktische belemmeringen de indiener beletten om de termijn van drie maanden te respecteren, is de Commissie van mening dat de lidstaten **hem de mogelijkheid moeten bieden om een gedeeltelijk verzoek in te dienen**, dat wordt voltooid zodra de documenten beschikbaar worden of het zoekproces met succes is afgerond.[170]

3.3.3 De praktijk in andere lidstaten

Een vergelijkende studie op basis van Europese praktijken bestaat er niet, terwijl die nochtans nodig is. Myria baseert zich hier op de uiteenzettingen van Caritas International en van het Europees Migratienetwerk (EMN) voor de Commissie Binnenlandse Zaken op 26 november 2019, op de nota van het UNHCR inzake dit wetsvoorstel, op

163 Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Slotakte van de Conferentie van gevolmachtigden van de Verenigde Naties betreffende de status van vluchtelingen en staatlozen, 25 juli 1951, A/CONF.2/108/Rev.1. http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a8244.html: "OVERWEGENDE dat de eenheid van het gezin, dit natuurlijke en fundamentele onderdeel van de samenleving, een essentieel recht van de vluchteling is en dat deze eenheid voortdurend wordt bedreigd, en met tevredenheid VASTSTELLEND dat [...] de rechten van de vluchteling worden uitgebreid tot de leden van hun gezin, BEVEELT de regeringen aan de nodige maatregelen te nemen voor de bescherming van het gezin van de vluchteling en in het bijzonder om: de eenheid van het gezin van de vluchteling te handhaven, met name wanneer het gezinshoofd aan de nodige voorwaarden voor toelating tot een land heeft voldaan; de bescherming van minderjarige vluchtelingen, en met name niet-begeleide kinderen en jonge meisjes, te waarborgen, heel in het bijzonder wat betreft voogdij en adoptie".

164 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006.

165 EHRM, *Mugenzi t. Frankrijk*, nr. 52701/09, 10 juli 2014; EVRM, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, nr. 2260/10, 10 juli 2014.

166 EHvJ, *K.,B. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 7 november 2018, C-380/17.

167 Art. 12, § 1, 3e alinea gezinsherenigingsrichtlijn.

168 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, p. 24.

169 Art. 5, 1e lid gezinsherenigingsrichtlijn.

170 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, 3 april 2014, COM (2014) 210 Final, pp. 24-25; UNHCR, Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), februari 2012, pp. 10-11, beschikbaar op www.refworld.org/ docid/4f55e1cf2.html.

een verslag van de Europese Commissie[171] en op verslagen van het EMN[172].

Elke EU-lidstaat houdt er verschillende praktijken op na. Toch kunnen we de lidstaten in groepen onderverdelen:

Plaats van indiening in de lidstaat, door de gezinshereniger[173]	Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Polen, Slovenië
Plaats van indiening in de lidstaat, door de gezinshereniger of bij de diplomatieke post, door het gezinslid (naar keuze)[174]	Italië, Litouwen, Letland, Nederland, Portugal, Roemenië
Geen beperking in de tijd om gunstigere voorwaarden te genieten	Frankrijk
Termijn van drie maanden	Nederland. MAAR, ■ Gezinshereniger kan in het gastland een aanvraag indienen. ■ Informatiesysteem voor de begunstigden door de Nederlandse IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst) en Vluchtelingenwerk Nederland zodra hun bescherming werd verleend. ■ Onder bepaalde voorwaarden mogelijkheid om een onvolledig dossier in te dienen (zie punt infra). ■ Hersteltermijn en verschoonbaarheidstest in geval van laattijdige indiening, waardoor in sommige gevallen nog na de drie maanden een aanvraag kan worden ingediend. Duitsland. MAAR, ■ Gezinshereniger kan in het gastland een aanvraag indienen. ■ Onder bepaalde voorwaarden is een intentieverklaring mogelijk (maar wel complex) waardoor de aanvraag na de termijn van drie maanden kan worden ingevuld (en documenten). ■ Dossier indienen kan ook online.
Indieningstermijn maar geen inkomensvoorwaarde	Slovenië en Ierland

171 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Brussel, 29 maart 2019 COM(2019) 162 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0162&from=EN. Hierna, "Verslag van de Commissie 2019".

172 EMN, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland,* mei 2017, https://ind.nl/Documents/EMN_rapport_studie_gezinshereniging.pdf, p. 38 en *EMN Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices,* april 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf.

173 Verslag van de Commissie 2019, p. 10.

174 Verslag van de Commissie 2019, p. 10.

3.3.4 Praktische en procedurele struikelblokken in het buitenland

Myria heeft in zijn publicaties al vaker aandacht besteed aan de struikelblokken die familieleden van begunstigden van internationale bescherming ondervinden bij het indienen van een aanvraag bij de Belgische diplomatieke post (binnen de vereiste termijnen).[175] Hieronder volgt een overzicht van de algemene en specifieke struikelblokken voor bepaalde nationaliteiten, om na te gaan **wat de moeilijkheden** zijn **bij het indienen van een aanvraag binnen een termijn van een jaar**, zonder daarom exhaustief te willen zijn.

Algemene praktische en procedurele struikelblokken om binnen een termijn van een jaar een aanvraag in te dienen[176]

- De gezinsleden zijn vaak op de vlucht, verliezen elkaar onderweg uit het oog en zijn geografisch verspreid. **Het is dan ook niet altijd gemakkelijk binnen de gevraagde termijn het contact te herstellen**.

- **Lange, gevaarlijke en dure reizen tot aan de bevoegde diplomatieke of consulaire post (of de private bedrijven waaraan de visumdiensten werden uitbesteed):**
  - In sommige landen zijn er geen diplomatieke posten of zijn ze gesloten omwille van een humanitaire crisis. Gezinsleden zijn dus vaak verplicht om zich naar posten in andere landen te begeven, die zich meestal ver van hun woonplaats bevinden. In de Belgische praktijk kunnen gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming die moeilijk naar de bevoegde Belgische diplomatieke post kunnen reizen hun visumaanvraag indienen bij een andere Belgische diplomatieke post die bevoegd is voor de behandeling van visumaanvragen lang verblijf. Ondanks deze uitzondering blijven diplomatieke posten vaak ver van hun woonplaats verwijderd en doen zich gelijkaardige problemen voor.
  - Het is niet alleen gevaarlijk en duur, soms is het ook erg moeilijk of gewoonweg **onmogelijk om de grens over te steken** om de Belgische diplomatieke post te bereiken. Voor Syriërs bijvoorbeeld, vanwege het visumbeleid van de buurlanden, of voor Eritreeërs, omwille van het uitreisbeleid van de Eritrese autoriteiten.
  - Vaak hebben de gezinsleden zelf bescherming nodig en kunnen ze zich in conflictgebieden bevinden:
    - Ze kunnen niet langer rekenen op de hulp van het familielid in Europa of van andere familieleden om hen naar de ambassade te vergezellen, waardoor ze zich tijdens deze reis in een uiterst precaire situatie bevinden. In sommige landen mogen vrouwen ook niet alleen reizen. Vooral in conflictgebieden kan zoiets een traumatische ervaring zijn. Er zijn gevallen bekend van vermiste of door soldaten of milities gedode personen die op weg waren naar de ambassade.
    - Ze verblijven vaak in vluchtelingenkampen, zoals in Ethiopië en Kenia, of in een detentiekamp in Libië. Vaak moeten ze toestemming krijgen van de lokale immigratiedienst om het kamp te verlaten en naar de ambassade te reizen en aanvragen in te dienen (bijvoorbeeld in Ethiopië). Dat kan de reis onmogelijk of tijdrovend maken.

- In geval van een conflict en een humanitaire crisis worden de ambassades (of private bedrijven waaraan visumdiensten zijn uitbesteed) plots geconfronteerd met een **toename van het aantal aanvragen**. Ze staan onder druk terwijl mensen in precaire situaties specifieke aandacht nodig hebben om hun visumaanvraag in te dienen. Door het personeelstekort op de diplomatieke post **duurt het soms verschillende maanden vooraleer ze een afspraak kunnen krijgen**. Voorbeelden van die buitensporige wachttijden om een afspraak te krijgen (soms 3 tot soms 6 maanden) zijn Beiroet (2016-2017), Kampala (2017-2018) of Bujumbura (2020).

- Zonder begeleiding ter plaatse hebben gezinsleden het moeilijk om de complexe procedure voor het indienen van een visumaanvraag te begrijpen. Er bestaat ook **geen lokale sociale dienst die hen daarbij kan helpen**. Gezinsleden kennen vaak maar één taal of zijn soms ongeletterd. Tussen de aanvragers en het personeel van ambassades en consulaten doen zich communicatieproblemen en misverstanden voor. Intussen besteedt bijna elke diplomatieke post het indienen van aanvragen uit aan private bedrijven. Dat bemoeilijkt in sommige gevallen nog meer de indiening, vanwege de gebrekkige kennis van het personeel bij deze firma's over de noodzakelijke documenten, vrijstellingen hiervan, of andere flexibele regelingen voor vluchtelingengezinnen. Zo gebeurt het soms dat ze de aanvraag weigeren te aanvaarden, ook als de periode van één jaar dreigt te verstrijken. Enkele voorbeelden zijn de volgende:

  - Er wordt niet systematisch gevraagd of het gezinslid in België internationale bescherming geniet. Soms

175 UNHCR-Myria, *Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België. Vaststellingen en aanbevelingen*, juni 2018, beschikbaar op https://www.myria.be/files/Myria_Nota-NL-v3.pdf; zie ook Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2018, Recht op gezinsleven in het gedrang*, p. 80; Myriadoc 4, *Humanitaire visa, grenzen en grondrechten,* mei 2017, pp. 12-16. Voor dit deel is de informatie ook afkomstig van de presentatie van Caritas International voor de Commissie Binnenlandse Zaken, Hoorzitting van 26 november 2019, Drukproefverslag hoorzitting, wetsvoorstel 574 gezinshereniging.

176 Informatie vooral gebaseerd op de ervaring van Myria in individuele dossiers.

krijgen ze onvolledige informatie over de vrijstelling van materiële voorwaarden of over die van de administratieve retributie, het bewijs van familiebanden met "andere geldige bewijzen" en de mogelijkheid tot de inontvangstname van een aanvraag ondanks dat deze onvolledig is. **De mogelijkheid om een gedeeltelijke aanvraag in te dienen is evenwel vaak van bijzonder belang om de termijn van één jaar te respecteren**.

- Sommige mensen werden geconfronteerd met een ambassade (of een privaat bedrijf waaraan visumdiensten zijn uitbesteed) die **ten onrechte beweerde territoriaal onbevoegd te zijn**, omdat ze niet officieel is aangesteld voor onderdanen van die nationaliteit, of omdat de aanvrager irregulier verbleef in het land waar hij de aanvraag wenste in te dienen.

- De ambassade aanvaardt niet vaak aanvragen die zijn ingediend per post (DHL), per e-mail of via soortgelijke middelen, of door een gevolmachtigde derde. De vraag hiertoe vereist in elk geval een maximale ondersteuning van de sociale diensten in België om deze mogelijkheid te doen aanvaarden.

- Ten slotte is het verzamelen van identiteits- of reisdocumenten of van attesten waaruit de verwantschapsband of het huwelijk blijkt vaak moeilijk, duur en tijdrovend, waardoor het moeilijk wordt om alles binnen de termijn van één jaar te regelen. Dit heeft te maken met de administratieve traagheid of de gebrekkige werking van de diensten van de burgerlijke stand in de landen van herkomst om officiële documenten te verkrijgen en te legaliseren. Andere redenen zijn het beperkte aantal beschikbare officiële documenten of de tijd en de kosten die nodig zijn om medische attesten… te verkrijgen. Ook voor gezinsleden, die soms zelf vluchtelingen in een derde land zijn, is het delicaat en soms zelfs onmogelijk om de autoriteiten van hun land van herkomst in te schakelen om deze officiële documenten te verkrijgen.

Voorbeelden van praktische en procedurele struikelblokken voor bepaalde nationaliteiten

1. Afghanen

- Voor Afghanen is het ongebruikelijk om bij de geboorte of bij een huwelijk officiële documenten op te laten stellen. Zij moeten vaak naar de rechtbank om de documenten voor hun aanvraag tot gezinshereniging te verkrijgen. Deze procedures duren verschillende weken.
- Vanuit sommige delen van Afghanistan is het door de aanwezigheid van de Taliban moeilijk om naar Kaboel of naar Islamabad te reizen.
- De legalisatieprocedure op de Belgische ambassade duurt ongeveer 3 tot 4 weken. In Islamabad moet dit gebeuren voordat de visumaanvraag kan worden ingediend.[177]
- Afghaanse onderdanen die zich in Iran bevinden en die via de Afghaanse ambassade in Teheran een paspoort/document willen verkrijgen, moeten vaak 5 tot 8 maanden of zelfs langer wachten. In sommige gevallen (voor personen in irregulier verblijf bijvoorbeeld) is het voor een Afghaan in Iran onmogelijk om een paspoort te krijgen en de Belgische ambassade in Iran geeft geen laissez-passer af omdat Iran Afghanen geen toestemming geeft het land te verlaten zonder paspoort.

2. Syriërs[178]

- Syriërs die een aanvraag willen indienen moeten dat in Beiroet, Libanon doen. Als ze familieleden hebben die internationale bescherming in België genieten, kunnen ze hun aanvraag ook in Turkije indienen. **Syriërs ondervinden heel wat moeilijkheden om zich naar die buurlanden te begeven**. Complete regio's in Syrië staan momenteel onder controle van verschillende strijdende partijen en op het hele grondgebied zijn er checkpoints. Door de onveilige algemene situatie, de bombardementen en — afhankelijk van de origine, religie, etnische groep of factie waartoe ze behoren — kunnen Syriërs heel moeilijk door hun eigen land reizen. Ondertussen hebben de meeste buurlanden van Syrië hun grenzen gesloten en vereist Libanon sinds 2015 altijd een inreisvisum. Wanneer zij een bewijs van afspraak hebben bij de Belgische ambassade, verleent Libanon hun een toegangsrecht van slechts 48 uur. Turkije is sinds midden 2016 afgestapt van zijn 'open grenzen'-beleid, na het EU-Turkije-akkoord en de druk vanuit Europa om de vluchtelingenstroom vanuit Turkije in te perken. Turkije heeft zijn visumbeleid verstrengd en in de praktijk gelden zeer strenge criteria om Turkije binnen te mogen. Een bewijs van afspraak op de Belgische ambassade volstaat niet en de meesten geraken Turkije dan ook niet meer binnen.
- Het is bijzonder moeilijk tot onmogelijk om de **legalisatieprocedure voor** Syrische **documenten** te doorlopen. Dat moet volgens vier opeenvolgende stappen: eerst moeten de documenten gelegaliseerd worden door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Syrië, vervolgens door de Syrische ambassade in Beiroet,

177 Cfr. https://pakistan.diplomatie.belgium.be/en/travel-to-belgium/visa/long-term-visa/family-reunification.

178 Zie ook Myriadoc 4, *Op.cit.*, Kader 3: "De moeilijkheden die Syriërs ondervinden om een humanitaire visumaanvraag in te dienen", p. 16.

daarop door het ministerie van Buitenlandse Zaken van Libanon in Beiroet, en ten slotte door de Belgische ambassade in Beiroet.

- In de noordelijke provincie Idlib is het momenteel erg moeilijk om aan paspoorten en documenten te geraken. Het is zo goed als onmogelijk om vanuit deze regio naar Beiroet te reizen.
- De wachttijd voor een afspraak op de ambassade in Beiroet bedraagt 1 à 2 maanden.
- Syriërs in Turkije wachten 2 tot 3 maanden op een afspraak op de ambassade.
- VFS Global in Turkije weigert vaak de aanvraag als deze onvolledig is, als de documenten niet gelegaliseerd zijn, als een paspoort ontbreekt, enzovoort, ondanks een begeleidende brief met daarin de gemotiveerde reden voor het ontbreken van deze documenten. Als de sociale dienst in België contact opneemt met de ambassade in Turkije om VFS Global te gelasten de gedeeltelijke aanvraag te aanvaarden, blijft deze aanvraag vaak onbeantwoord.

3. Eritreeërs en Somaliërs

- Voor Eritreeërs is het uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk, om hun land legaal te verlaten. Arrestaties aan de grens met Ethiopië, gevolgd door detentie, vallen regelmatig voor.
- Eritreeërs die naar Ethiopië reizen om hun aanvraag in te dienen moeten zich als asielzoeker laten registreren, om dan naar een vluchtelingenkamp in het land te worden overgebracht.
- Zij moeten nadien toestemming krijgen van de Ethiopische autoriteiten om naar Addis Abeba te reizen om er een visum aan te vragen.
- In Addis Abeba moeten zij bij de Ethiopische autoriteiten ook een reisdocument voor buitenlanders aanvragen. Zonder dat document kunnen ze geen visumaanvraag indienen.
- Het regelen van deze formaliteiten duurt weken of zelfs maanden.
- **Sinds 2019 moeten de familieleden van een Somaliër/een Somalische die in België de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming geniet** zich verplicht aanmelden in Kenia (Nairobi), bij het bedrijf TLS waaraan de visumdiensten werden uitbesteed. Zij kunnen dus niet meer in Addis Abeba terecht voor hun aanvraag. De reisweg naar Kenia (en de toegang tot dit land) is voor veel Somaliërs niet evident.

3.3.5 Vaststellingen en aanbevelingen van Myria

Het indienen van een aanvraag voor gezinshereniging is vooral voor vluchtelingengezinnen vaak een weg bezaaid met hindernissen. Zowel in de algemene Belgische praktijk als in de specifieke situatie van elk gezinslid zijn er tal van struikelblokken die het indienen van een aanvraag kunnen verhinderen. Myria krijgt regelmatig informatie over gezinnen die moeilijkheden ondervinden om binnen het jaar hun aanvraag in te dienen. Door het inkorten van de termijn van één jaar, zonder andere procedurele aanpassingen, dreigt hun gezinshereniging in België in het gedrang te komen. Hoewel sommige Europese landen een kortere termijn hanteren, voorzien ze telkens wel in aangepaste regelingen. Zo kan in sommige landen de begunstigde van internationale bescherming bijvoorbeeld zelf de aanvraag indienen in het gastland.

Omwille van de bijzondere situatie van personen die internationale bescherming genieten en gezien de nood aan eerbiediging van het bestaande rechtskader, pleit Myria voor een snelle, flexibele en doeltreffende procedure voor gezinshereniging, zonder tijdsbeperking bij de vrijstelling van materiële en financiële voorwaarden. Het recht op een gezinsleven voor begunstigden van internationale bescherming is een grondrecht, en het voortzetten van het gezinsleven is voor hen elders onmogelijk. Gezinshereniging bevordert bovendien de integratie[179][180][181]. Een snelle en toegankelijke procedure zorgt er ook voor dat het gebruik van mensensmokkelaars wordt ontmoedigd.[182] Als de beperking in de tijd van de vrijstelling van materiële voorwaarden wordt behouden, zijn andere faciliteiten en aanpassingen essentieel.

179 Council of Europe Commissioner for Human Rights, *3rd quarterly activity report*, 17 November 2015, p. 20; Council of Europe Commissioner for Human Rights, Human Rights Comment "Restrictive laws prevent families from reuniting" (2 februari 2011); John Fredrikson, UNHCR's Regionaal Vertegenwoordiger voor West-Europa, 16 oktober 2015.

180 UNHCR, *A new beginning: refugee integration in Europe*, September 2013; "UNHCR has emphasized that family reunification is an important element for the integration of beneficiaries of international protection in their host societies. ExCom Conclusion No. 104 in particular notes the potential role of family members in promoting the smoother and more rapid integration of refugee families given that they can reinforce the social support system of refugees," UNHCR, Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (richtlijn 2003/86/EC).

181 "Angst voor geweld waaraan gezinsleden (die in het land van herkomst of in transit verblijven) worden blootgesteld kan leiden tot significante drempels in stabilisatie van angst bij vluchtelingen in ontvangende samenlevingen: omwille van de continuerende onveiligheid voor gezinsleden kunnen vluchtelingen in de ontvangende samenleving geen herstel van veiligheid ervaren, en ervaren ze een voortdurende reactivatie van het trauma. Omgekeerd wordt vastgesteld dat de aanwezigheid van gezinsleden een bron kan vormen van posttrauma-herstel bij vluchtelingen." Vluchtelingenwerk powerpoint hoorzitting.

182 FRA rapport 2019.

In dit verband herinnert Myria aan zijn aanbevelingen[183] die het samen met het UNHCR heeft geformuleerd:

- **De termijn afschaffen van één jaar na de toekenning van de status van internationale bescherming waarbinnen de begunstigde van internationale bescherming vrijgesteld is van bijkomende voorwaarden om een gezinshereniging mogelijk te maken.**
- **In subsidiaire orde, de mogelijkheid handhaven om binnen het jaar een gedeeltelijke aanvraag voor gezinshereniging in te dienen, die wordt vervolledigd zodra alle documenten beschikbaar zijn of het zoekproces van de gezinsleden afgesloten is. Die mogelijkheid op een daadwerkelijke manier toepassen in alle diplomatieke of consulaire posten en bedrijven waaraan de visumdiensten werden uitbesteed.**
- **In subsidiaire orde, flexibiliteit aan de dag leggen (…) bij de beoordeling van de bijkomende voorwaarden voor gezinshereniging en een zo individueel mogelijk onderzoek voeren wanneer de aanvraag na de termijn van één jaar is ingediend (…).**

3.4 Bescherming van vrouwelijke migranten die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld

Onlangs heeft het Europees Parlement een resolutie goedgekeurd waarin het de lidstaten oproept het Verdrag van Istanbul te ratificeren.[184] Ter herinnering: in België is dit verdrag op 1 juli 2016 in werking getreden.[185] Het moet vrouwen beschermen tegen alle vormen van geweld en geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voorkomen, vervolgen en uitbannen en (…) een allesomvattend kader opzetten met beleid en maatregelen ter bescherming en ondersteuning van alle slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (art. 1). In oktober 2019 heeft de GREVIO[186] een evaluatiebezoek aan België gebracht om na te gaan welke maatregelen België heeft genomen om de bepalingen van dit verdrag toe te passen.[187] Zijn eindverslag en de commentaren van de overheden werden in september 2020 gepubliceerd op de site van de Raad van Europa.

Voor de vreemdelingen — gezinsleden van de derdelanders, EU-burgers of Belgen — heeft DVZ laten weten dat er in 2017 58 aanvragen zijn ingediend voor het behoud van het verblijfsrecht in het kader van vermeend huiselijk geweld (op grond van artikel 11 of 42*quater* van de vreemdelingenwet). Daarvan hebben er 14 een positief antwoord ontvangen.[188] Deze artikelen bouwen garanties in tegen het beëindigen van het verblijfsrecht voor buitenlandse partners die slechts over een verblijfsvergunning van beperkte duur beschikken in geval van huiselijk geweld en verlenen hun een zelfstandig verblijfsrecht.

In het verleden hebben verschillende actoren al gewezen op tekortkomingen in de Belgische wetgeving. In 2012 heeft de ngo Human Rights Watch na haar onderzoek op basis van gesprekken met slachtoffers wetswijzigingen aanbevolen.[189]

Ook een gedetailleerde juridische analyse die in 2017 over dit onderwerp werd gepubliceerd heeft op enkele lacunes in de vreemdelingenwet gewezen.[190] In dit artikel stelt de auteur vast dat er geen wettelijke bescherming bestaat voor de volgende categorieën van slachtoffers:

- familieleden van een referentiepersoon, waarbij deze laatste een derdelander is met een beperkt verblijfsrecht zonder internationale beschermingsstatus;
- familieleden van een Unieburger of Belg die zelf ook de nationaliteit hebben van een lidstaat van de Europese Unie;
- slachtoffers van wie de aanvraag voor gezinshereniging nog in behandeling is;
- slachtoffers zonder verblijfstitel;
- slachtoffers in een frauduleuze context (verblijfsrecht toegekend op basis van gebruik van valse informatie of een schijnrelatie[191]).

183 UNHCR-Myria, *Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België – Vaststellingen en aanbevelingen*, juni 2018, pp. 13-17.

184 Resolutie van 28 november 2019, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191121IPR67113/istanbul-convention-all-member-states-must-ratify-it-without-delay-say-meps.

185 Wet van 1 maart 2016 houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, gedaan te Istanbul op 11 mei 2011 (*BS*, 9 juni 2016).

186 GREVIO is het onafhankelijke en gespecialiseerde orgaan van de Raad van Europa dat toeziet op de implementatie door partijen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul).

187 https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/home.

188 Informatie verstrekt tijdens het bezoek van de GREVIO op 8 oktober 2019.

189 HRW, "De wet was tegen mij": Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen huiselijk geweld in België", november 2012, 63 p. Deze NGO deed de volgende aanbeveling aan het federale parlement: "Artikel 11 en 42(4) van de vreemdelingenwet aanpassen zodat alle gezinsmigranten van wie het verblijfsrecht afhangt van hun relatie met een persoon die hen ten laste neemt en hen misbruikt een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen, inclusief:
- aanvragers van gezinshereniging die een gewelddadige partner of echtgenoot verlaten terwijl hun vergunning nog niet is afgeleverd;
- migranten van wie de verblijfsvergunning afhangt van een relatie met een houder van een verblijfsvergunning van korte duur;
- migranten van wie de gewelddadige partner het grondgebied heeft verlaten of werd uitgewezen tijdens de proefperiode."

190 Dawoud S., "Gezinshereniging en geweld: worden slachtoffers in België afdoende beschermd?", *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1/2017, pp. 6-24, https://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/documenten/analyse_intrafamiliaalgeweld_tvr_2017_0.pdf.

191 Volgens de auteur is dit, "zeer bedenkelijk, zeker als men weet dat daders van huiselijk geweld uit rancune vaak valse klachten over een schijnhuwelijk neerleggen om het gevluchte slachtoffer te straffen en diens klacht over de geweldpleging te ondermijnen. Het slachtoffer ziet zich daardoor door politie en DVZ vaak behandeld als fraudepleger in plaats van als slachtoffer" (Ibid., p. 22, verwijzend naar adviezen van Myria en het Agentschap Integratie en Inburgering in de Kamer, Hoorzittingen over de wettelijke bepalingen over de gezinshereniging en de misbruiken waartoe zij aanleiding geven (*Parl. St.* Kamer, 2015-16, nr. 2013/001).

- slachtoffers van wie de referentiepersoon aan het eind van zijn verblijf is (vrijwillig vertrek of overlijden).

Die lacunes in de wet en in de praktijk bij DVZ zouden, volgens de auteur, een schending zijn van artikel 59[192] van het Verdrag van Istanbul. Dit artikel voorziet met name in de invoering van een autonome verblijfsstatus voor slachtoffers van huiselijk geweld en in de opschorting van een verwijderingsprocedure waardoor deze slachtoffers een autonome status kunnen aanvragen.

Er is dus een wetswijziging nodig om deze leemtes in te vullen en het Verdrag van Istanbul beter te doen naleven. Bovendien is de intrekking van de inkomensvereiste voor slachtoffers die partner zijn van een Belg noodzakelijk na de beslissing van het Grondwettelijk Hof van 7 februari 2019.[193] Na een prejudiciële vraag heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen van de vreemdelingwet ter bescherming van het verblijfsrecht van migranten die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld en die in België verblijven in het kader van gezinshereniging een verschil in behandeling doen ontstaan dat niet redelijk verantwoord is op grond van de nationaliteit van de gezinshereniger (derdelander enerzijds en Belg anderzijds). Het Hof spreekt zich daarentegen niet uit over slachtoffers die gehuwd zijn met een Belg die gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer en over slachtoffers die gehuwd zijn met een EU-burger. In de praktijk vraagt DVZ evenwel geen aanvullend bewijs meer met betrekking tot het inkomen. In principe is er dus geen sprake van discriminatie.

In oktober 2019 werd een wetsvoorstel opgesteld tot wijziging van de vreemdelingenwet, om een aantal van deze leemtes in te vullen.[194] Bij het opstellen van dit verslag was evenwel nog geen enkele wetswijziging goedgekeurd.

192 Verdrag van Istanbul, **Artikel 59 – Verblijfstitel**
1. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers van wie de verblijfstitel afhangt van die van hun echtgenoot of van een volgens het nationale recht als zodanig erkende partner bij beëindiging van het huwelijk of de relatie, wanneer zich zeer moeilijke omstandigheden voordoen, op verzoek een eigen verblijfsvergunning krijgen ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie. De voorwaarden voor de toekenning en de duur van de zelfstandige verblijfsvergunning worden vastgesteld in het nationale recht.
2. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers kunnen bewerkstelligen dat de uitzettingsprocedure wordt opgeschort in het geval van een verblijfstitel die afhankelijk is van die van hun echtgenoot of van hun volgens het nationale recht als zodanig erkende partner zodat ze een eigen verblijfsvergunning kunnen aanvragen.
3. De partijen verlenen een verlengbare verblijfsvergunning aan slachtoffers, in een of in beide van de volgende situaties:
A. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is;
B. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.
4. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers van gedwongen huwelijken die voor dat huwelijk naar een ander land zijn overgebracht en als gevolg daarvan hun verblijfstitel hebben verloren in het land waar zij hun vaste woon- of verblijfplaats hebben, deze kunnen herkrijgen.

193 Grondwettelijk Hof, 7 februari 2019, arrest nr. 17/2019. Uittreksels: "B.11.4. Artikel 40*ter* van de wet van 15 december 1980, in samenhang gelezen met artikel 42*quater*, § 4, 4° enerzijds, en artikel 11, § 2 van deze wet anderzijds, betreffen beide vreemdelingen die een machtiging tot verblijf op het grondgebied hebben gekregen op grond van gezinshereniging en die het bewijs hebben geleverd van huiselijk geweld tijdens hun huwelijk, dat inmiddels is ontbonden.
B.11.5. Noch de doelstellingen die de wetgever met de wet van 8 juli 2011 nastreeft, noch de redenen die de ministerraad aanvoert, kunnen rechtvaardigen dat de twee categorieën vreemdelingen die met elkaar worden vergeleken, die zich in dezelfde bijzonder moeilijke situaties bevinden en daarom dus bijzondere bescherming behoeven, verschillend worden behandeld." Zie Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2019*, pp. 73-74.

194 Wetsvoorstel nr. 654/1 van 22 oktober 2019 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat de bescherming van slachtoffers van intra-familiaal geweld in het kader van de gezinshereniging betreft. https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=0654&legislat=55&inst=K

Recht op een gezinsleven onder druk tijdens de COVID-19-crisis[195]

Door de pandemie veroorzaakt door het coronavirus zagen overheden wereldwijd zich genoodzaakt bepaalde maatregelen te nemen ter indijking van de verspreiding van het virus. Hoewel deze maatregelen het algemeen belang dienen, hebben zij ook een aanzienlijke impact op het recht op een gezinsleven van velen. Heel wat ambassades en externe dienstverleners als VFS moesten noodgedwongen hun deuren sluiten. Bijgevolg was het tijdens het hoogtepunt van de pandemie (nagenoeg) onmogelijk om een visumaanvraag voor gezinshereniging in te dienen of om een visum voor gezinshereniging afgeleverd te krijgen.

Onder meer de volgende aspecten komen in het gedrang:

- De termijn van 1 jaar waarbinnen de familieleden van begunstigden van internationale bescherming en die van personen die een verblijfsrecht hebben omwille van medische redenen (op basis van art. 9*ter* vreemdelingenwet) hun aanvraag voor gezinshereniging moeten indienen, zo niet zijn er strengere voorwaarden van toepassing rond bestaansmiddelen bijvoorbeeld;
- Legalisering van documenten en de geldigheid van de al bekomen legalisaties ter ondersteuning van de aanvragen;
- Termijnen die betrekking hebben op de leeftijd van de referentiepersoon, zoals bij gezinshereniging met een NBMV of met een begunstigde van internationale bescherming die 18 geworden is tijdens de asielprocedure;
- Termijnen die betrekking hebben op de leeftijd van de aanvrager, bijvoorbeeld gezinshereniging als minderjarig kind van een Belg/Unieburger/derdelander of als kind van een Belg, jonger dan 21 jaar;
- Verstrijken van de geldigheid van al afgeleverde visa;
- De mate waarin men voldoet aan de bestaansmiddelenvereiste wat het toereikende en stabiele karakter betreft na bijvoorbeeld (technische) werkloosheid;
- De mogelijkheid van personen aan wie een visum wordt uitgereikt om af te reizen;
- De duur van de scheiding van de gezinnen met familieleden die gezinshereniging aanvragen vanuit het buitenland neemt toe wegens reisbeperkingen en vertragingen opgelopen in administratieve procedures;
- Beroepstermijnen: het tijdig een beroep instellen tegen geweigerde aanvragen (al dan niet gezinshereniging) is voor heel wat mensen erg moeilijk;
- Een huwelijk afsluiten of een verklaring van wettelijk samenwonen afleggen (als dat niet gepland was voor de crisis) is niet altijd mogelijk voor koppels die hun gezinsband willen formaliseren en een procedure gezinshereniging willen opstarten.

Myria heeft verschillende van deze aspecten aangekaart bij de bevoegde instanties.

Intussen werd er aan enkele van deze bezorgdheden tegemoetgekomen.[196] Het is op dit ogenblik evenwel nog onduidelijk hoe sommige tegemoetkomingen precies ingevuld zullen worden na het einde van de maatregelen.

195 Voor een uitgebreide analyse kan u terecht bij AgII: https://www.agii.be/nieuws/de-impact-van-de-covid-19-pandemie-op-de-rechtspositie-van-vreemdelingen?utm_source=flexmail&utm_medium=e-mail&utm_campaign=nieuwsbriefvreemdelingenrechteninternationaalfamilierecht2020nr2&utm_content=lees+meer#een en bij ADDE: https://2l2sq.r.bh.d.sendibt3.com/mk/mr/9nsiWisSgfytA5EJexcHgz435ZCVQLA7sTguJ9FG7EyuhIp_X7OA13KTEyrjYesO4K1tdT_LxXBZ3igjuNsXy1L9hR1ed1brAME_DL7eR5AxzR1Bag.

196 Zie bijvoorbeeld website DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging.aspx.

Nota's

Nota's



© Dieter Telemans

Myria
Koningsstraat 138 • 1000 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het eerbiedigen van de grondrechten van vreemdelingen.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe
www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA
Federaal Migratiecentrum

V.U.: Koen Dewulf, Directeur van Myria - Koningsstraat 138 - B-1000 Brussel - www.myria.be - myria@myria.be - Oktober 2020