Hoofdstuk 3
Toegang tot het grondgebied



Dit hoofdstuk analyseert de toegang tot het Belgische grondgebied op basis van de visumgegevens. Het stelt dan de balans op van het afgelopen jaar wat betreft het beheer van de toegang tot het grondgebied, zowel op Belgisch als op Europees niveau. Ten slotte buigen we ons hier ook over de Europese grenswacht opgericht door de Europese Commissie.

1. CIJFERS

1.1. | De visumgegevens: een bron van indicatoren om migratie te begrijpen

De visumgegevens hebben betrekking op personen die een visumaanvraag hebben ingediend bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland. Er worden twee visumtypes onderscheiden: de visa voor kort verblijf en de visa voor lang verblijf (zie Kader 7). De FOD Buitenlandse Zaken is de belangrijkste verantwoordelijke overheid voor de registratie van informatie over de visumaanvragen en over de (positieve of negatieve) uitkomst ervan, ongeacht welke instantie de beslissing heeft genomen[16]. Al die informatie (inclusief een aantal socio-demografische kenmerken van de aanvragers) wordt geregistreerd en vormt een interessante en complete databank die een volledig beeld geeft van de toekenning en de weigering van visa door de Belgische staat. Daarnaast worden ook de redenen geregistreerd waarom personen een visumaanvraag indienen, wat onrechtstreeks inzicht geeft in de verschillende immigratiemechanismen door een onderscheid te maken tussen visumaanvragen wegens familiale, studie- of beroepsredenen. Parallel daarmee heeft die bron ook het voordeel dat ze het mogelijk maakt niet alleen de aanvragen te onderzoeken maar ook de positieve en negatieve beslissingen, wat bijzonder interessant blijkt in een context van migratiecrisis.

Kader 7.

Visa voor kort verblijf tegenover visa voor lang verblijf

Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van twee visumtypes:[17]

- de visa voor **kort verblijf** (visa C): voor een duur van maximum 90 dagen;
- de visa voor **lang verblijf** (visa D): voor een duur van meer dan 90 dagen.

De visa voor kort verblijf – ook wel Schengenvisa genoemd – moeten worden aangevraagd bij en afgegeven door de lidstaat die de enige of voornaamste reisbestemming is[18]. Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengenlanden is toegestaan, kan de visumhouder echter vrij rondreizen in de volledige Schengenruimte. Wanneer de aanvrager wil vertrekken vanuit een land waar België geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft, dan kan een andere lidstaat in de plaats van België een geldig visum afgeven en omgekeerd.

De visa voor lang verblijf daarentegen behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland. In theorie mogen de ambassades en consulaten de afgifte van een aangevraagd visum niet weigeren. Wanneer de aanvrager dus niet aan de voorwaarden voor de afgifte van een visum voldoet of wanneer de aanvraag een grondiger onderzoek vereist, dan wordt die aanvraag overgemaakt aan DVZ, die de beslissing neemt.

Ondanks zijn enorme hoeveelheid gegevens, vertoont die databank toch enkele belangrijke beperkingen:

- De databank is **niet representatief voor de voltallige migrantenpopulatie**. Twee categorieën van personen ontbreken. Enerzijds zijn er de onderdanen van derde landen die, hoewel ze in de regel een visum nodig hebben om de Belgische grenzen over te steken, daarvan zijn vrijgesteld wanneer ze uit landen van de Schengenruimte en van de Europese Economische Ruimte komen, net

16 Onder andere DVZ en FOD BuZa.

17 Voor meer details over het Europese visumbeleid, zie Jaarverslag *Migratie 2011*, pp. 36-39.

18 Art. 5 van de Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.

als de onderdanen van een aantal landen die met België of met de Europese Unie bilaterale akkoorden hebben gesloten[19]. Anderzijds zijn ook de personen die het grondgebied irregulier binnenkomen niet in deze databank opgenomen (zelfs wanneer ze daarna een verblijfsrecht verkrijgen).

- Het onderzoek van de verschillende visumtypes en van de afgiftemotieven geeft geen **exacte weergave van de werkelijkheid**. Het is immers mogelijk dat sommige personen die het grondgebied met een visum voor kort verblijf zijn binnengekomen dit verblijf daarna verlengen nadat ze een andere verblijfstitel hebben verkregen (niet noodzakelijk om dezelfde reden).
- De databank kan ook een vertekende weergave geven van de binnenkomsten. Dat een positieve beslissing wordt genomen voor een visum houdt niet noodzakelijk in dat de betrokken persoon dit visum ook zal afhalen. Het feit dat aan een persoon een visum wordt afgeleverd, biedt ook geen garantie dat hij effectief het Belgisch grondgebied zal betreden. De afgifte van een visum betekent evenmin automatisch dat de houder de Belgische grens mag oversteken. In werkelijkheid is een visum alleen maar een machtiging om zich aan de grens aan te bieden. Daar wordt een controle uitgevoerd die er soms toe leidt dat een persoon de effectieve toegang tot het grondgebied wordt ontzegd en hij aan de grens wordt teruggedreven[20].

Kader 8.

Bron van gegevens over de visumaanvragen en over de beslissingen

Aan de hand van de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken kunnen statistieken worden opgemaakt op basis van het jaar van de visum*aanvraag* of van het jaar van de *beslissing* over de toekenning van de visa. De twee benaderingen zijn verschillend maar complementair[21].

- **Dankzij de gegevens op basis van het jaar van de** aanvraag kan de omvang van het aantal ingediende aanvragen per jaar worden aangetoond, en in het bijzonder ook de evolutie van het aantal visumaanvragen. Myria beschikt over informatie over de uitkomst van die aanvragen. Gezien de lange termijn soms verloopt alvorens een beslissing wordt genomen (vooral bij visa voor lang verblijf), is de uitkomst[22] niet altijd gekend in het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Voor een deel van de visa die in de loop van 2016 werden aangevraagd, werd begin 2017 nog altijd op de uitkomst gewacht.

- **De gegevens op basis van het jaar van de** beslissing houden uiteraard verband met het aantal ingediende aanvragen, maar ze hangen eveneens af van de diensten waarvan de genomen beslissingen uitgaan (de diplomatieke posten en de Dienst Vreemdelingenzaken). Aan de hand van die gegevensbron kan de evolutie worden aangetoond van het aantal toegekende of geweigerde visa in de loop van een jaar. Zoals hierboven al uitgelegd, valt de definitieve uitkomst gezien de soms lange termijnen die verlopen alvorens een beslissing wordt genomen niet altijd in hetzelfde jaar als dat waarin de visumaanvraag werd ingediend. Een deel van de beslissingen die in de loop van 2016 werden genomen, hadden betrekking op visumaanvragen die vóór 2016 werden ingediend.

In dit hoofdstuk worden zowel de statistieken op basis van aanvragen als die op basis van beslissingen voorgesteld.

19 Voor de lijst van derde landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht, zie: https://sif-gid.ibz.be/NL/homepage.aspx.

20 De niet-naleving van sommige voorwaarden kan ertoe leiden dat de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd, zelfs indien een visum werd afgegeven: onvoldoende middelen, ontbrekende documenten, meldingen om redenen van nationale veiligheid, openbare orde of volksgezondheid,…

21 Myria beschikt sinds 2017 over die twee databanken. De jaarverslagen van de vorige jaren hadden alleen betrekking op de beslissingen over de toekenning van visa.

22 Gevallen van beroep dat werd aangetekend tegen een negatieve beslissing worden niet opgenomen in de databank van FOD BuZa. Daarin worden dus alleen de definitieve beslissingen vermeld. De hier voorgestelde uitkomst is de meest recente, namelijk die van 1 februari 2017.

1.2. | De visumaanvragen

1.2.1. | De zeer grote meerderheid van de visumaanvragen heeft betrekking op een verblijf van minder dan drie maanden

85% van de visumaanvragen die in de loop van 2016 werden ingediend, hebben betrekking op een verblijf van minder dan 3 maanden. In 2016 werden 221.381 visumaanvragen voor kort verblijf ingediend bij de Belgische diplomatieke posten in het buitenland en 37.586 visumaanvragen voor lang verblijf. Tussen 2011 en 2016 is het aantal visa voor kort verblijf lichtjes gedaald (-7%) terwijl het aantal visa voor lang verblijf gestegen is (8%) (Tabel 4).

Tabel 4. Aantal visumaanvragen voor kort verblijf en voor lang verblijf, volgens het jaar van de aanvraag (2011-2016)

(Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

	Visa kort verblijf	Visa lang verblijf
2011	238.545	34.920
2012	230.167	32.154
2013	229.659	32.654
2014	215.718	32.411
2015	235.120	34.333
2016	221.381	37.586

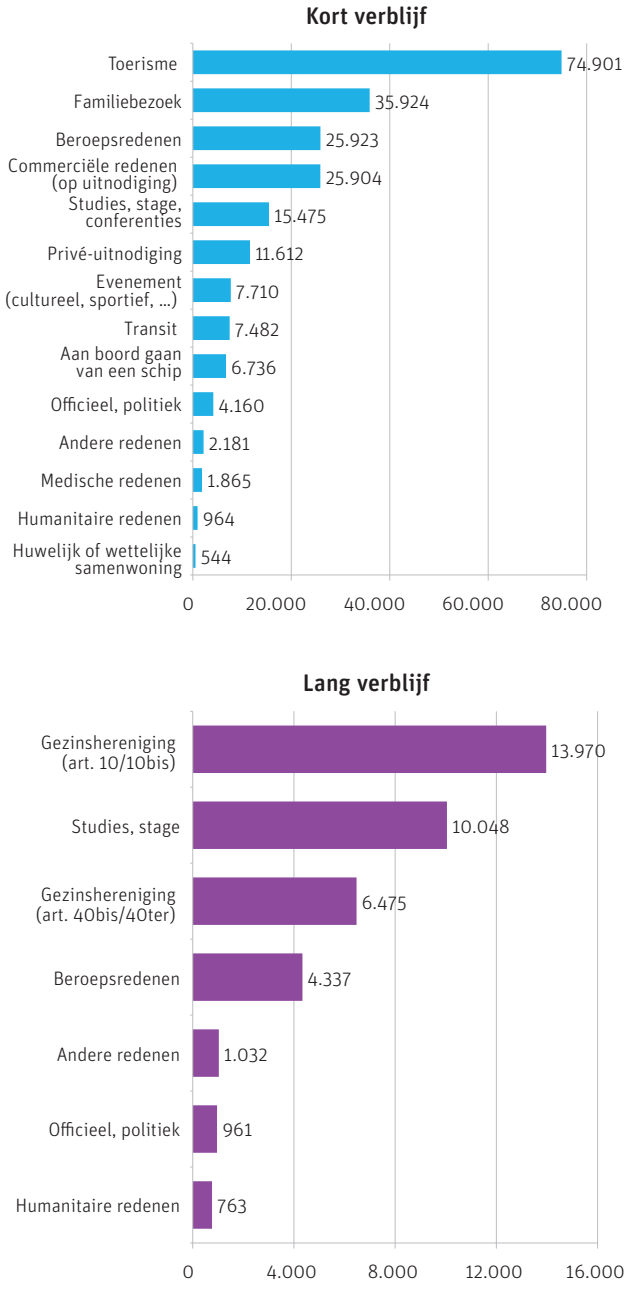
De visa voor kort verblijf en voor lang verblijf worden om zeer verschillende redenen aangevraagd (Figuur 16).

- De voornaamste wettelijke motieven van de aanvragen van een **visum voor kort verblijf** zijn toerisme (34%), gevolgd door familiebezoeken (16%), commerciële redenen (op uitnodiging) (12%), en studies, stages of conferenties (12%).
- Humanitaire redenen (0,4%) en visa die worden aangevraagd met het oog op een huwelijk of een wettelijke samenwoning (0,2%) vertegenwoordigen slechts zeer geringe aandelen van het totaal aantal visa voor kort verblijf. In dit jaarverslag zullen enkele cijfers worden voorgesteld voor die twee visumtypes[23].

23 In de focus die aan de visa om humanitaire redenen is gewijd, worden de cijfers voor de visa voor lang verblijf en voor kort verblijf vermeld (Tabel 5). Het hoofdstuk over het recht op gezinsleven vermeldt de statistieken met betrekking tot de visa die werden aangevraagd met het oog op een huwelijk of een wettelijke samenwoning (Figuur 44).

- De voornaamste wettelijke motieven van de aanvragen van een **visum voor lang verblijf** zijn gezinshereniging (54% van alle visa die werden aangevraagd in het kader van een gezinshereniging, 37% voor gezinsherenigingen met een derdelander, 17% voor gezinsherenigingen met een Belg of een EU-burger), studies (27%) en beroepsredenen (12%). Ook hier hebben humanitaire redenen slechts betrekking op een vrij gering percentage van het totaal (2%).

Figuur 16. Motieven van de visumaanvragen voor kort verblijf en voor lang verblijf ingediend in 2016 (Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Kader 9.

Visa voor kort verblijf in het kader van een familiebezoek

Familiebezoeken zijn het op een na belangrijkste motief waarvoor een visum voor kort verblijf wordt aangevraagd (Figuur 16). In 2016 werden 35.924 visa van dit type aangevraagd, ofwel 10% minder dan in 2011 (N=40.115). De voornaamste nationaliteiten van de aanvragers van dergelijke visa zijn Marokkanen, Indiërs, Congolezen, Turken en Chinezen, die samen nagenoeg de helft van de visumaanvragen vertegenwoordigden in 2016.

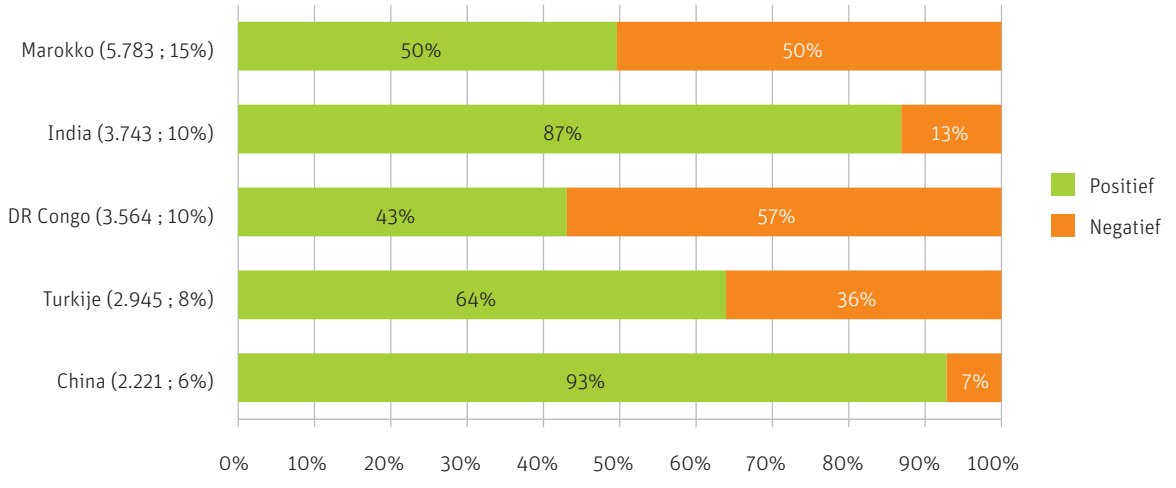
Voor de aanvragen die in 2016 werden ingediend, was de uitkomst voor bijna twee derden (68%) positief. Het aandeel positieve uitkomsten **schommelt echter zeer sterk naargelang de nationaliteit** van de persoon die het visum aanvraagt: zo is het percentage goedgekeurde aanvragen ingediend door Congolezen, Marokkanen en Turken bijvoorbeeld veel minder hoog (tussen 43 en 64%) dan wanneer de aanvraag wordt ingediend door Indiërs of Chinezen (respectievelijk 87 en 93%).

1.2.2. | De geografische herkomst van de visumaanvragers hangt nauw samen met het aangevraagde visumtype

In 2016 werden de **visa voor kort verblijf** hoofdzakelijk aangevraagd door onderdanen van Oost-Aziatische landen, vooral Chinezen, om toeristische redenen. Tussen 2011 en 2016 werd er een sterke stijging genoteerd van het aantal toeristische visa dat door Chinezen werd aangevraagd (van 18.500 aanvragen in 2011 naar 45.000 aanvragen in 2016). Dit is de meest markante evolutie die voor visa voor kort verblijf werd vastgesteld. Ook het aantal visa dat door onderdanen van Sub-Sahara landen werd aangevraagd, is in de periode 2011-2016 toegenomen, waarbij de Congolezen de rangschikking aanvoeren. De visumaanvragen van Congolezen hebben voornamelijk betrekking op toeristische visa, maar ook op visa voor familiebezoek en visa in het kader van studies, een stage of een conferentie. In tegenstelling tot die twee groepen van nationaliteiten, neemt het aantal visa dat door onderdanen van West-Aziatische landen wordt aangevraagd in de afgelopen jaren duidelijk af. Dit wordt hoofdzakelijk verklaard door de aanzienlijke daling van het aantal aanvragen van toeristische visa door Indiërs (van 30.000 naar 6.500 aanvragen van een toeristisch visum tussen 2011 en 2016).

De aanvragen van **visa voor lang verblijf** hebben hoofdzakelijk betrekking op de onderdanen van West-Aziatische landen, waarbij de Syriërs en de Indiërs de rangschikking aanvoeren. De motieven waarmee die twee nationaliteiten aanvragen indienen om gedurende een periode van meer dan drie maanden toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied lopen vrij sterk uiteen.

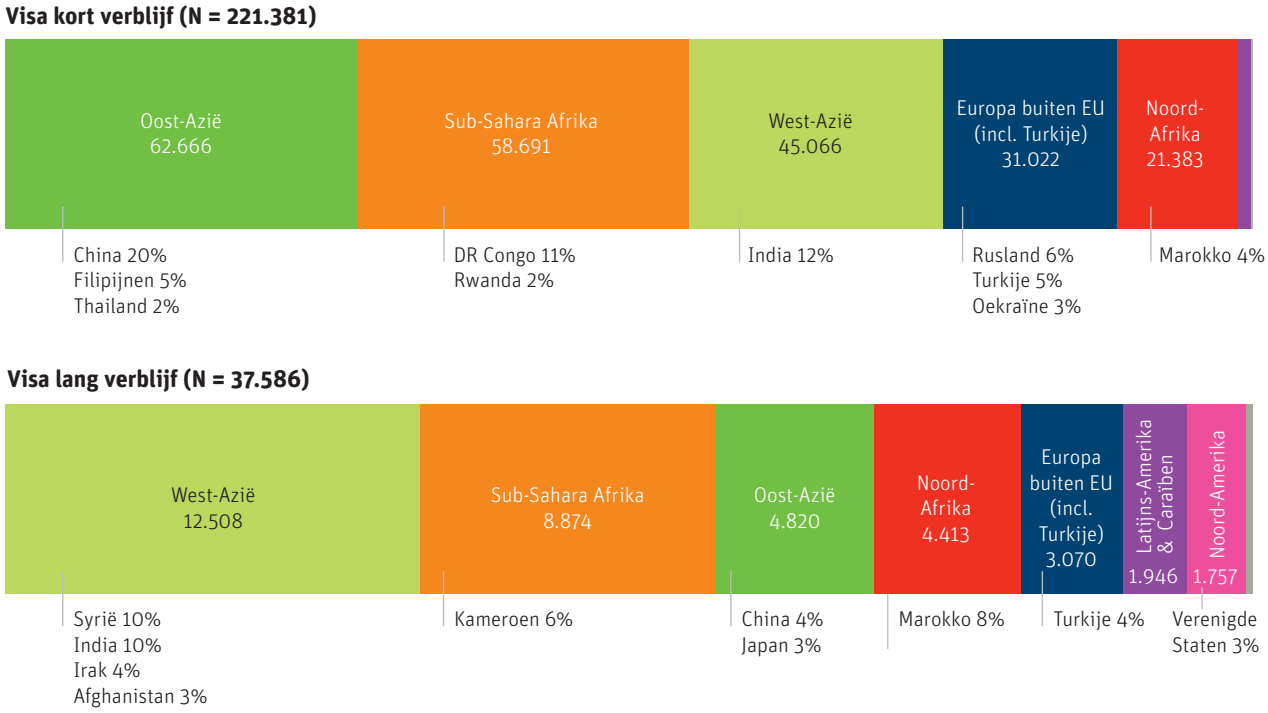
Figuur 17. Aandeel positieve en negatieve beslissingen, visa kort verblijf aangevraagd als onderdeel van een familiebezoek (Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



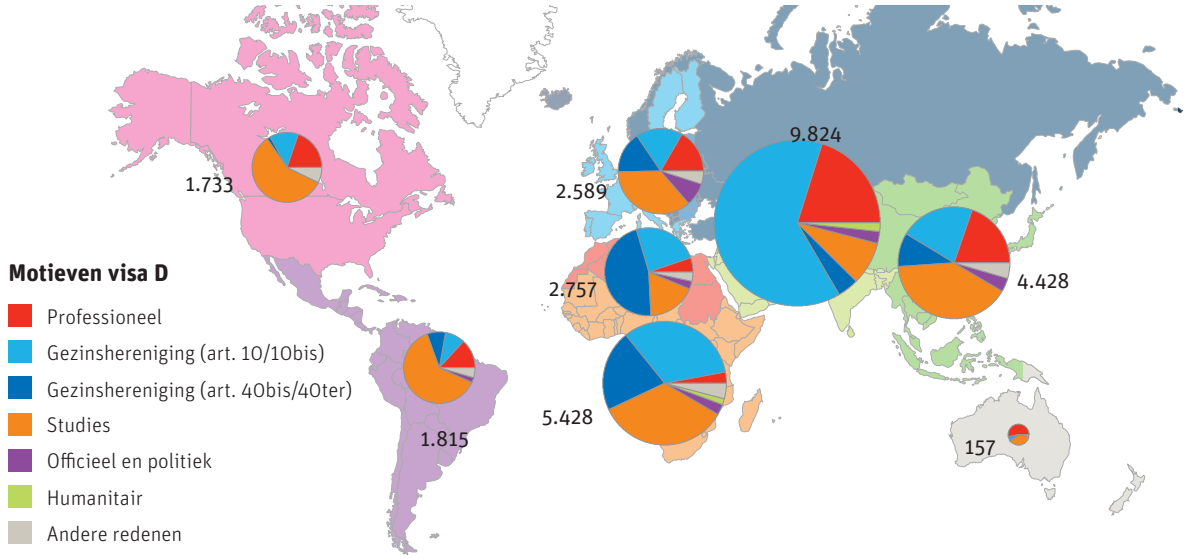
De zeer grote meerderheid van de aanvragen van Syriërs hebben betrekking op een gezinshereniging met een derdelander en het aantal aanvragen van dit type is in de afgelopen jaren sterk toegenomen (van 500 aanvragenin 2014 naar 3.600 in 2016)[24].

Het tweede motief dat door de Syriërs wordt aangehaald, zijn humanitaire redenen, maar dit motief vertegenwoordigt slechts weinig gevallen in vergelijking met de familiale redenen (255 aanvragen van humanitaire visa voor lang verblijf in 2016).

Figuur 18. Verdeling van het aantal visumaanvragen voor lang verblijf en voor kort verblijf volgens de nationaliteit van de aanvrager in 2016 (het % dat betrekking heeft op het totale aantal visa kort verblijf of lang verblijf) (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Kaart 3. Verdeling van het aantal visa lang verblijf, uitgegeven in 2016 aan derdelanders afhankelijk van verblijfsmotief, groep van nationaliteiten (Bron: visadatabase, FOD Buitenlandse Zaken)



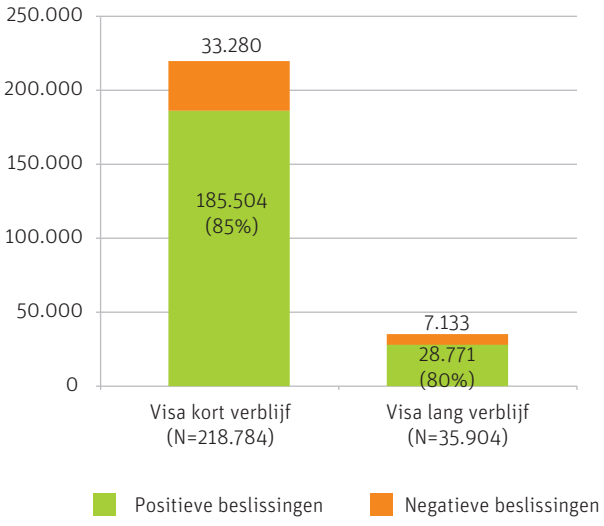
24 Voor meer informatie hierover, zie hoofdstuk 5, Gezinshereniging.

1.3. | De beslissingen over de toekenning van visa

1.3.1. | Een positieve uitkomst voor de meeste aangevraagde visa

Voor een grote meerderheid van alle beslissingen die in 2016 werden genomen, was de uitkomst positief (84%). Dit percentage ligt lichtjes hoger voor visa voor kort verblijf (85%) dan voor visa voor lang verblijf (81%). In de afgelopen jaren is het aandeel afgegeven visa voor kort verblijf stabiel gebleven. Het aandeel visa voor lang verblijf dat wordt toegekend, gaat daarentegen in stijgende lijn: in 2012 vertegenwoordigde het aandeel positieve beslissingen voor visa D slechts 67%.

Figuur 19. Aantal beslissingen genomen in 2016 volgens het visumtype en uitkomst van de aanvraag. (Bron: visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



1.3.2. | Percentages weigeringen van visa verschillen naargelang van de reden van de aanvraag en de herkomst van de aanvragers

Figuur 19 vermeldt de uitkomst van de visumaanvragen voor alle beslissingen die in de loop van 2016 werden genomen, volgens het visumtype (kort of lang verblijf), de reden van de aanvraag en de herkomst van de begunstigden van de visa.

De weigeringen van visa[25] schommelen sterk naargelang het motief van de aanvraag:

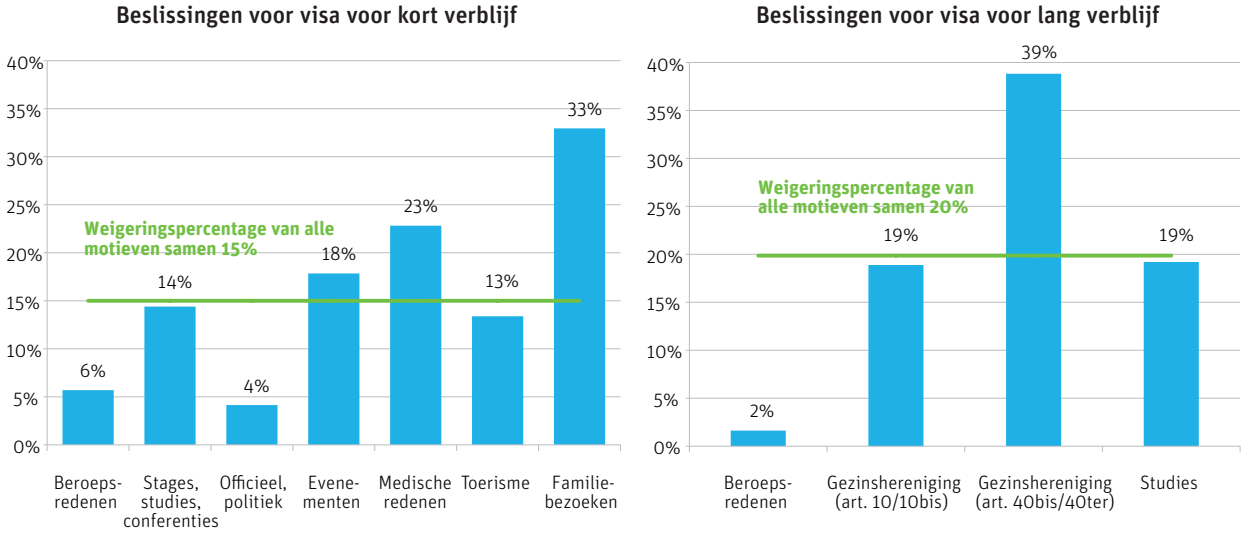
- Voor alle motieven samen, waren 20% van de beslissingen die in 2016 voor visa voor **lang verblijf** werden genomen negatief (Figuur 20, rechts). Dit weigeringspercentage schommelt sterk naargelang het motief. Voor de visa voor lang verblijf die om beroepsredenen werden aangevraagd, bedraagt het percentage weigeringen slechts 2%, terwijl het 39% bedraagt voor de visa die met het oog op een gezinshereniging worden aangevraagd wanneer de persoon die het recht op gezinshereniging opent een Belg of een EU-burger is (art. 40bis of 40ter). Wanneer de persoon die het recht op gezinshereniging opent een derdelander is (art. 10 en 10bis), wordt voor 19% van de visa voor lang verblijf een negatieve beslissing genomen.
- Ook de tendensen die voor de visa voor **kort verblijf** worden vastgesteld, lopen sterk uiteen (Figuur 20, links). Voor alle motieven samen, monden 15% van de beslissingen uit in een weigering. Het aandeel weigeringen schommelt echter naargelang van het motief dat bij de aanvraag wordt aangehaald. Het weigeringspercentage is bijvoorbeeld hoger wanneer de aanvragen betrekking hebben op een familiebezoek (33%) of op medische redenen (23%). Het weigeringspercentage ligt daarentegen onder het gemiddelde wanneer beroepsredenen, (6%) officiële en politieke motieven, (5%) of toeristische redenen (13%) worden vermeld.

Heeft migratie een geslacht?

In 2016 werden 44% van de 214.275 visa die door België werden afgegeven toegekend aan vrouwen. Het aandeel vrouwen ligt gevoelig hoger voor de 28.771 visa die in het kader van een lang verblijf werden afgegeven (55%) dan voor de 185.504 visa die werden afgegeven voor een maximale verblijfsduur van drie maanden (42%).

25 Het aantal geweigerde visa is de verhouding tussen enerzijds het aantal geweigerde visa en anderzijds het totaal aantal (positieve of negatieve) beslissingen dat in de loop van het jaar werd genomen. De geannuleerde visumaanvragen, de aanvragen die als zonder voorwerp werden beschouwd of hangende zijn, worden in de onderstaande figuren niet opgenomen.

Figuur 20. Weigeringspercentages voor de beslissingen over de toekenning van visa (kort verblijf links, lang verblijf rechts) volgens het motief van de ingediende aanvraag en voor de voornaamste motieven, 2016 (Bron: Visumdatabank, FOD BuZa, berekeningen Myria)



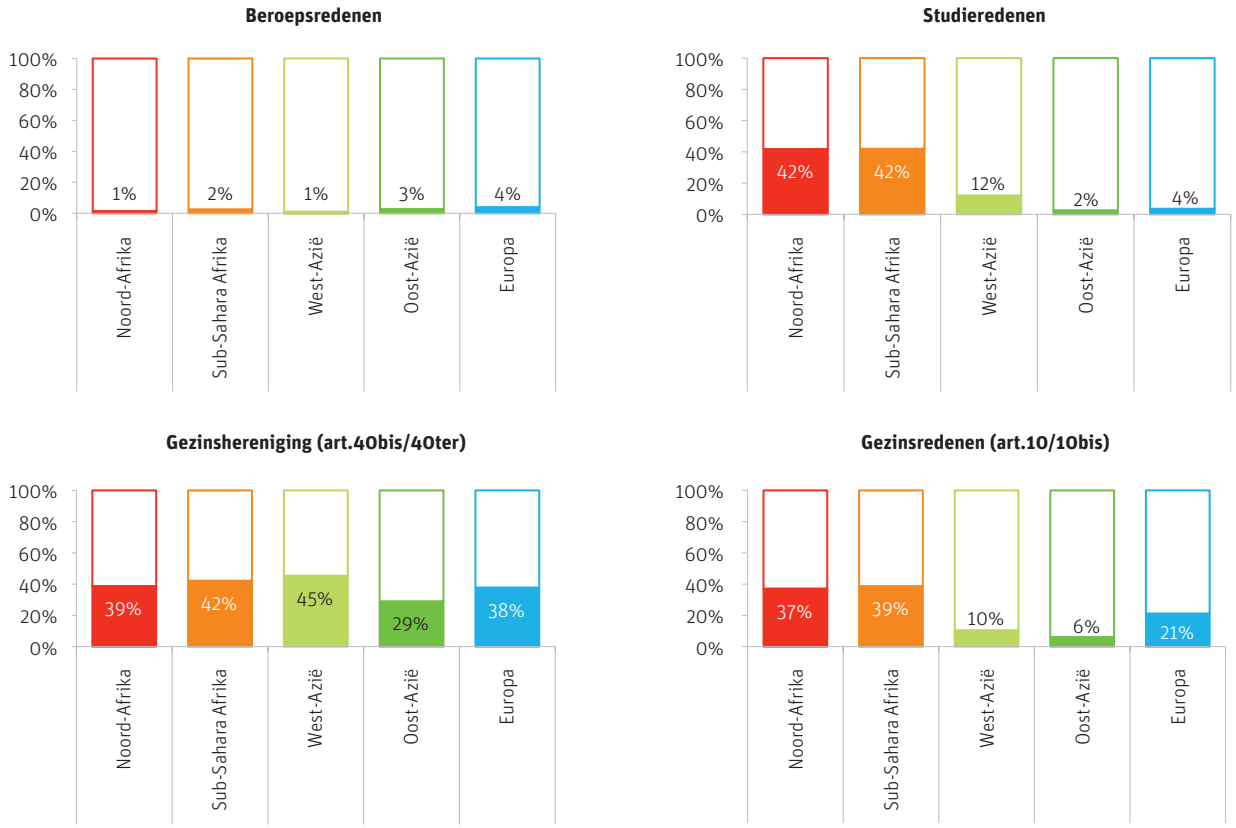
Er doen zich ook aanzienlijke schommelingen voor wanneer de weigeringspercentages worden vergeleken volgens de herkomstregio van de begunstigden (Figuur 20).

De beslissingen over visa zijn vaker negatief voor aanvragers uit landen van Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika dan voor andere originegroepen.

Wat de **visa voor lang verblijf** betreft, ongeacht het motief, worden vaker negatieve beslissingen genomen voor de onderdanen van landen van Noord-Afrika en van Sub-Sahara Afrika. Dit is bijzonder uitgesproken voor de visa die worden afgegeven in het kader van een gezinshereniging met een derdelander (art. 10/10bis) en voor de visa om studieredenen. Voor die motieven onderscheiden die twee originegroepen zich van de rest door duidelijk hogere weigeringspercentages.

Visa voor lang verblijf die worden aangevraagd om beroepsredenen, worden slechts in zeer weinig gevallen geweigerd (minder dan 5% weigeringen), ongeacht de herkomst van de begunstigden. De weigeringspercentages voor visa die in het kader van een gezinshereniging met een Belg of een EU-burger (art. 40bis/40ter) worden aangevraagd, liggen daarentegen hoog, ongeacht de herkomst van de begunstigden (tussen 29 en 45%).

Figuur 21. Weigeringspercentages voor de beslissingen over visa voor lang verblijf volgens het motief van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers, 2016
(Bron: Visumdatabank, FOD BuZa, berekeningen Myria)



Ook hier schommelen de weigeringspercentages voor de visa voor kort verblijf niet alleen volgens de aangehaalde reden, maar ook volgens de herkomstregio van de begunstigden (Figuur 22). Onderdanen van landen van Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika krijgen vaker te maken met een weigering van het aangevraagde visum. Wanneer als motief bijvoorbeeld familiebezoek wordt opgegeven, worden respectievelijk 44% en 46% van de visa geweigerd aan aanvragers die afkomstig zijn uit Noord-Afrika of Sub-Sahara Afrika, terwijl dit percentage voor de andere regio's minder dan 25% bedraagt. Die tendens tekent zich ook af voor de visa die voor toeristische bezoeken worden afgegeven. Ongeacht de herkomstregio liggen de weigeringspercentages lager wanneer een visum voor het volgen van een stage of een opleiding of om beroepsredenen wordt aangevraagd. Niettemin blijven Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika ook in die gevallen de twee herkomstregio's met de hoogste weigeringspercentages.

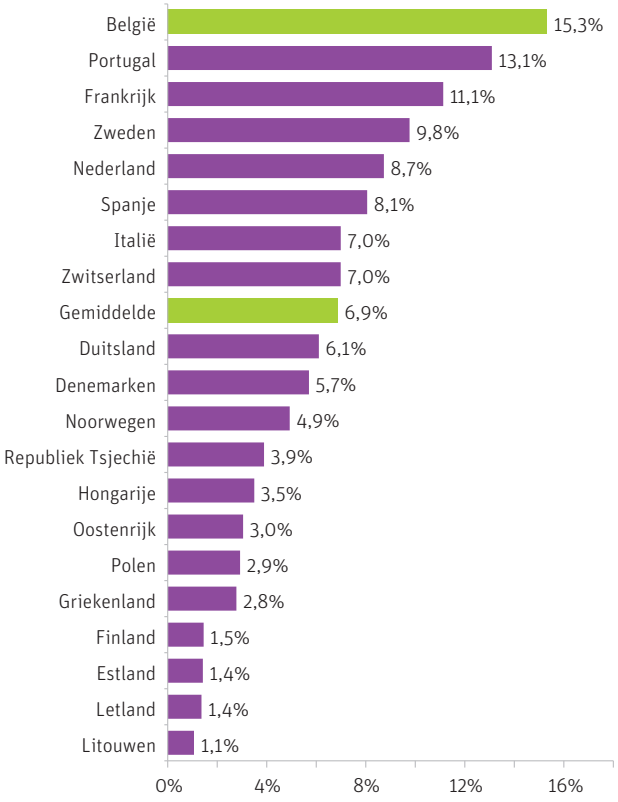
Figuur 22. Weigeringspercentages voor de beslissingen over visa voor kort verblijf volgens het motief van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers, 2016
(Bron: Visumdatabank, FOD BuZa, berekeningen Myria)



1.3.3. | Een bijzonder hoog weigeringspercentage voor visa voor kort verblijf in België

Uit een vergelijking van de weigeringspercentages voor visa voor kort verblijf in de diverse landen van de Schengenruimte blijkt dat België een verrassende plaats bekleedt. In 2016 was België immers het land met het hoogste percentage weigeringen van visa voor kort verblijf (15%) (Figuur 23). Dit is een vrij hoog percentage dat duidelijk boven het gemiddelde voor alle landen van de Schengenruimte (7%) ligt. Myria stelt een dalende lijn vast sinds 2010, toen het 19% bedroeg.

Figuur 23. Weigeringspercentage voor visa voor kort verblijf per land dat deel uitmaakt van de Schengenruimte en verantwoordelijk is voor de genomen beslissingen, 2016
(Bron: Europese Commissie; DG Home, berekeningen Myria)



2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Europa

Op 11 November 2016 besliste de Europese Raad (op een aanbeveling van de Europese Commissie) om de **interne grenscontroles in de Schengenzone verder aan te houden voor een periode van drie maanden**. Dit geldt enkel voor welbepaalde interne grensovergangen in vijf landen (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Zweden). Het gaat om een verlenging van de maatregel genomen op 12 mei 2016 en kadert in de verschillende maatregelen van intern grenstoezicht ingevoerd in de Schengenzone sinds september 2015[26]. In februari 2017 werden de maatregelen opnieuw verlengd voor maximaal drie maanden.

In 2016 werden ook onderhandelingen gevoerd over een drieluik van voorstellen op vlak van **grensbeheer en smart borders** van de Europese Commissie.

- Door een aanpassing van de Schengengrenscode van maart 2017 worden controles aan de EU-buitengrenzen aangescherpt. In principe is er een **systematische toetsing van persoonsgegevens bij elke overschrijding van EU-buitengrenzen** (in- en uitreizen) aan verschillende databanken. Zowel EU-burgers als hun derdelander familieleden worden geviseerd[27].
- In april 2016 lanceerde de Europese Commissie een (gewijzigd) voorstel voor een "**entry-exit systeem**"[28]. Dit systeem moet het manueel stempelen van paspoorten moderniseren door registratie van informatie[29] van alle *derdelanders* i.v.m. binnenkomst, of weigering daarvan, en het verlaten van de Schengenzone in het kader van kort verblijf. Bedoeling is verhoogde efficiëntie en kwaliteit, betere detectie van identiteitsfraude. De data zullen ook onder voorwaarden toegankelijk zijn voor wetshandhavingsdiensten in zaken van zware criminaliteit of terrorisme.
- Op 16 november 2016 lanceerde de Europese Commissie een voorstel tot oprichting van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS, *European Travel Information and Authorisation System*)[30]. Bedoeling is de (veiligheids-) controles van *visumvrijgestelde derdelanders* te verhogen doordat ze voorafgaandelijk aan een reis naar de Schengenzone online informatie moeten overmaken, die automatisch getoetst wordt aan andere EU-databases en aan bepaalde screeningsregels. Een autorisatie zou vijf jaar geldig zijn. Het systeem is vergelijkbaar met het Amerikaanse ESTA.

26 De verlengingen zijn gekoppeld aan iets striktere voorwaarden. Voor meer achtergrond: zie Myria, *Migratie in cijfers en Rechten 2016*, juli 2016, p. 42 e.v. of Myria, Myriadoc1, *Europa in (asiel)crisis*, juni 2016. Beschikbaar via www.myria.be.

27 Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen.

28 In maart 2017 bereikte de Raad een akkoord over een onderhandelingsmandaat met het Europees Parlement. European Council, *Entry-exit system: Council agrees on its negotiating mandate.* 2 maart 2017. Beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/02-entry-exit-system.

29 Naam, biometrische gegevens, datum, type reisdocument, etc.

30 Europese Commissie, *Proposal for a regulation of the European Parliament and the establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU)* No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 and (EU) 2016/1624, 16 november 2016. Zie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3674_nl.htm.

Ontwikkelingen op vlak van **visumliberalisering**:

- **Uitbreiding van het mechanisme dat opschorting toelaat van visumliberalisering** in geval van misbruik van het systeem of onredelijke migratiedruk. In de toekomst zal de opschorting bijvoorbeeld ook kunnen bij verminderde medewerking op vlak van 'readmissie' (inclusief van derdelanders in transit door het land)[31].
- **Commissie-voorstellen voor visumliberalisering voor onderdanen van vier landen**: Turkije, Georgië, Kosovo, Oekraïne. Begin maart 2017 zag het er naar uit dat een formele goedkeuring in het vooruitzicht lag voor Georgië en Oekraïne[32]. De meeste aandacht ging echter naar het dossier van Turkije, waarvan het vooruitzicht op visavrij-reizen deel was van de EU-Turkije Verklaring. Turkije voldoet evenwel nog steeds niet aan zeven van de voorgeschreven 'benchmarks'[33].

2.2. | België

De **Belgische PNR-wet** (*Passenger Name Record*)[34] van 25 december 2016 verplicht vervoersmaatschappijen en reisoperatoren van de verschillende transportsectoren (lucht-, trein-, weg- en maritiem vervoer) om hun passagiersgegevens door te sturen naar een speciale passagiersgegevensbank. Dit moet toelaten de gegevens te analyseren, onder meer in het kader van terrorisme. De wet zal nog niet meteen in werking treden (per KB te bepalen). Vermeldenswaardig in dit verband is dat België, Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk eind januari 2017 afspraken maakten over een gezamenlijk proefproject om passagierslijsten op internationale treinen te controleren[35].

Recent zijn verschillende maatregelen ingevoerd die impact hebben op de **toegang tot en de verlenging van een verblijf**:

- Op 26 januari 2017 trad de wet in werking die een integratievereiste en een nieuwkomersverklaring invoert in de vreemdelingenwet[36].
- Voor personen die een verblijfsaanvraag indienden na de inwerkingtreding van de wet, geldt een nieuwe verblijfsvoorwaarde. Hun verblijfsrecht kan door de Dienst Vreemdelingenzaken worden ingetrokken als ze niet kunnen aantonen **redelijke inspanningen tot integratie** te leveren na een bepaalde periode.
- In de toekomst zullen verblijfsaanvragers als een ontvankelijkheidscriterium een **(nieuwkomers) verklaring** moeten ondertekenen waarbij de betrokkene "te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en er naar zal handelen". In afwachting van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen hierover, treedt dit aspect van de wet nog niet in werking.

Verschillende categorieën van personen zijn uitgesloten van de twee nieuwe voorwaarden, zoals minderjarigen, personen die internationale bescherming aanvroegen of verkregen, EU-onderdanen, studenten, begunstigden van de gezinshereniging, Turkse onderdanen.

De **vreemdelingenretributie stijgt** vanaf 1 maart 2017[37]. Deze retributie werd in 2015 ingevoerd als een ontvankelijkheidscriterium **voor sommige verblijfsaanvragen**. Het maximale bedrag van 215 euro werd opgetrokken naar 350 euro (voor bijvoorbeeld regularisatieaanvragers en economisch migranten), het bedrag van 160 euro werd 200 euro (voor de meeste aanvragers van gezinshereniging), het bedrag van 60 euro bleef gelijk, en sommige categorieën zijn vrijgesteld (sinds 2016 ook bepaalde beursstudenten)[38].

Naast deze federale retributie voor een verblijfsaanvraag, werd begin 2017 een wetswijzing[39] en KB goedgekeurd waardoor gemeenten nu ook een **retributie** van maximaal 50 euro kunnen heffen voor het **vernieuwen, verlengen of vervangen van bepaalde verblijfsvergunningen** (voornamelijk A-kaarten). Die retributie komt bovenop de reeds bestaande kost van de verblijfskaart (momenteel 17,50 euro).

31 Amendement tot aanpassing van verordening (EG) Nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

32 Europese Raad, *Visa: Raad stelt verordening over visumliberalisering voor Georgiërs vast*, 27 februari 2017. Beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/02/27-visa-liberalisation-georgia.

33 Europese Commissie, *Fifth Report on the Progress made in the Implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, 2 maart 2017, p. 9.

34 Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, *B.S.*, 25 januari 2017.

35 Persmededeling van Minister van Binnenlandse Zaken, *Minister Jambon: "Veiligheid Thalys en Eurostar verhogen"*, 27 januari 2017. Beschikbaar op: www.janjambon.be/nieuws/minister-jambon-veiligheid-thalys-en-eurostar-verhogen.

36 Wet van 18 december 2016 tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.*, 08 februari 2017.

37 *KB van 27 januari 2017 tot wijziging van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.*

38 Voor de bedragen zie ook website DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/nl/nieuws/pages/de_bijdrage.aspx.

39 Wet van 18 december 2016 tot wijziging van de wet van 14 maart 1968 tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfsbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953, *B.S.*, 2 februari 2017.

Kader 10.

Europese Grens- en Kustwacht

De Europese grens- en kustwacht werd opgericht in **september 2016, dus minder dan een jaar na het voorstel van de Europese Commissie,** na de goedkeuring van een nieuwe verordening[40] ter vervanging van de verordening tot oprichting van het agentschap Frontex in 2004[41]. Dit snelle besluitvormingsproces vloeit voort uit de Europese Migratieagenda van maart 2015[42] die al de noodzaak had benadrukt om de bevoegdheden van het agentschap Frontex te herzien.

Die Europese grens- en kustwacht bestaat uit een Europees Grens- en kustwachtagentschap (hierna "het Agentschap"), dat voortbouwt op Frontex, maar voorzien van een ruimere opdracht en bevoegdheden, meer personeel en materiële middelen, alsook de diverse nationale autoriteiten die met het grensbeheer zijn belast. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor het beheer van hun buitengrenzen, in hun eigen belang, evenals de gemeenschappelijke grenzen van alle lidstaten. Het Agentschap zou op zijn beurt de acties van de staten in de uitvoering van maatregelen van de Europese Unie moeten helpen verbeteren, evalueren en coördineren.

De nieuwe verordening heeft tot doel het beheer van de buitengrenzen te verzekeren, zowel wat migratie, bestrijding van criminaliteit als veiligheid betreft, door een juridische en operationele versterking van de controles die aan die grenzen worden uitgevoerd. Het beheer van de buitengrenzen zal voortaan op een geïntegreerde manier gebeuren, onder de gezamenlijke bevoegdheid van de Unie, het Agentschap en de lidstaten. Dit omvat talrijke luiken, zoals de samenwerking tussen de diverse lidstaten, met derde landen en tussen de Europese agentschappen (onder andere het EASO, het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid en het Europees Bureau voor visserijcontrole), de redding op zee tijdens bewakingsoperaties of solidariteitsmechanismen.

Tot de nieuwe opdrachten van het Agentschap behoren onder andere:

- Evaluaties en aanbevelingen over de kwetsbaarheid van de buitengrenzen op basis van concrete criteria zoals de materiële, structurele, menselijke of financiële capaciteit of het niveau van paraatheid van de lidstaten om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die zich aan de buitengrenzen stellen;
- een grotere rol bij de terugkeer van derdelanders, in het bijzonder de coördinatie van activiteiten die verband houden met de terugkeer, maar ook de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperatiesop eigen initiatief van het Agentschap. Daartoe moet het reservepools van begeleiders en toezichthouders voor gedwongen terugkeer en van specialisten inzake terugkeer samenstellen;
- het leveren van een intensievere technische en operationele bijstand aan de lidstaten door middel van gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies;
- de uitwisseling van informatie over de opsporing van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie;
- een uitbreiding van zijn bevoegdheden met betrekking tot persoonsgegevens die tijdens operaties en interventies werden verzameld;
- overeenkomstig het beginsel van behoorlijk bestuur, de invoering van een mechanisme dat belast is met de behandeling van de klachten in verband met alle activiteiten van het Agentschap die, in overeenstemming met de Verordening, met volledige eerbiediging van de grondrechten moeten worden uitgevoerd. De klacht kan worden ingediend door iedere persoon, of door zijn vertegenwoordiger, die rechtstreeks de gevolgen ondervindt van de acties van het personeel. Het Agentschap moet daarop een schriftelijk en onderbouwd antwoord kunnen geven.

In december 2016 werd een snel inzetbare reservepool van 1.500 grenswachters beschikbaar gesteld, waarvan 30 personen door België werden aangeleverd[43]. Die pool zal in geval van crisis binnen de vijf dagen operationeel zijn. Sinds januari 2017 zijn de teams belast met de terugkeeroperaties, bestaande uit ambtenaren van de lidstaten en van geassocieerde landen, eveneens actief[44].

40 Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht (...).

41 Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

42 *Een Europese migratieagenda*, COM(2015) 240 final, Brussel, 13 mei 2015.

43 Europese Commissie, *Fact Sheet: Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency,* 6 oktober 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.htm.

44 Zie meer bepaald de persmededeling: *Europa's buitengrenzen beter beveiligen: Europees grens- en kustwachtagentschap gaat van start*, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/10/06-launch-ebcg-agency.