

Migratie in cijfers en in rechten

2018

Recht op gezinsleven in het gedrang

MYRIA

Federaal Migratiecentrum

2018

Migratie in cijfers en in rechten

De redactie van dit verslag werd afgesloten in mei 2018.

Inhoud

1 

Myria in actie 5

1. Institutionele situatie 6
2. Rekeningen en financiële toestand 6
3. Myria en netwerken: op nationaal niveau 7
4. Myria en netwerken: op internationaal niveau 10
5. Publicaties en tools 12
6. Grondrechten en migratiestromen 13

2 

Migratie in België 17

3 

Toegang tot het grondgebied 25

1. Europese aanpak van de migratie- en vluchtelingencrisis: het grensbeleid 28
2. Recente ontwikkelingen 31

2.1. Europa 31
2.2. België 33

4 

Internationale bescherming 41

Cijfers 42

1. Recente ontwikkelingen 52

1.1. Europa 52
1.2. België 54

2. Analyse: Het sluitstuk van de bescherming: de verplichting om voor elke verwijdering het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen te onderzoeken 54

Externe bijdrage: Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen 57

3. Aanbevelingen 69

5 

Recht op een gezinsleven 71

Inleiding 72

Cijfers 73

1. Recente ontwikkelingen 77

1.1. Europa 77
1.2. België 77

2. Analyse: Gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming in België 80

2.1. De obstakels rond de indiening van de aanvraag gezinshereniging met de begunstigde van internationale bescherming 82
2.2. Humanitaire overwegingen in het kader van de gezinshereniging 86
Een al te gemakkelijke shift naar de volledig discretionaire bevoegdheid van de humanitaire visa
2.3. NBMV die tijdens de asielprocedure of net nadien 18 jaar wordt 89
2.4. Vereiste documenten in het kader van gezinshereniging 93
2.5. Leeftijdstesten voor kinderen in het buitenland die hun familieleden in België wensen te vervoegen 103

3. Recht op gezinsleven in het kader van Dublin 105

Externe bijdrage: Het recht op gezins- en familieleven binnen Dublin 106

4. Gezinsleven ouders en kinderen 114

4.1. Het gebrek aan het recht op gezinshereniging voor de ouder van een derdelands minderjarig kind 114
4.2. De instructies van DVZ aan de gemeentebesturen inzake de inschrijving van kinderen geboren in België uit niet-Belgische ouders 115

Externe bijdrage: Huwelijkskeuze onder inwoners van België van Marokkaanse en Turkse origine tussen 2005 en 2013, sociologische en politieke determinanten 118

Vreemdeling in zijn gemeente 123

6



Vrij verkeer, economische migratie en studenten 126

Cijfers 127

1. Recente ontwikkelingen 135

1.1. Europa 135
1.2. België 136

Externe bijdrage: Illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen in België 138

Vreemdeling in zijn gemeente 139

7



Regularisatie van verblijf 141

Cijfers 142

1. Recente ontwikkelingen 145

1.1. Humanitaire regularisatie (art. 9bis) 145
1.2. Medische regularisatie (art. 9ter) 145

Vreemdeling in zijn gemeente 148

8



Nationaliteit 149

Cijfers 150

1. Recente ontwikkelingen 152

Vreemdeling in zijn gemeente 153

Inleiding: Grondrechten zijn 'non-negotiable'

Artikel 3 is een onontvreemdbaar recht. Dat was al zo vóór de Soedankwestie

"Niemand mag worden onderworpen aan folteringen, noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen." Sinds 2017 is artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ook buiten de cenakels van grondrechtenspecialisten een begrip. De Soedankwestie heeft meer dan ooit de schijnwerpers gericht op het zogenoemde beginsel van non-refoulement: een staat die het Verdrag heeft ondertekend mag niemand terugsturen naar een land waar hij een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen loopt. Die staat moet er wel voor zorgen dat zij over de middelen beschikt om na te gaan of dat risico reëel is. Het volstaat niet dat men aan de betrokkene voorstelt om een asielaanvraag in te dienen. En uit het feit dat iemand geen asielaanvraag indient, kan niet worden afgeleid dat hij in geval van repatriëring geen enkel risico loopt.

Die elementen zijn nieuw voor het grote publiek. De experts, autoriteiten en regering daarentegen waren er zich ten zeerste van bewust toen in het najaar werd beslist om de transitmigranten die zich rond het Maximiliaanpark ophielden aan te houden en uit te wijzen. Tot dan was er sprake van een relatief gedoogbeleid dat, zoals de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in april 2017 zelf aangaf, terecht was ingegeven door het feit dat onderhandelingen met het dictatoriale Soedanese regime sowieso uitgesloten waren[1]. Ngo's en heel wat andere actoren waarschuwden voor het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen dat de betrokkenen liepen bij uitwijzing. Dit veranderde echter niets aan de zaak. Pas toen het Tahrir Institute in december melding maakte van getuigenissen waaruit bleek dat verscheidene van de door België uitgewezen Soedanezen bij hun terugkeer het slachtoffer waren geweest van onmenselijke behandelingen, gingen de poppen aan het dansen. De polemiek leidde tot de beslissing om het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) dringend te verzoeken een onderzoek in te stellen.

Toen het CGVS zijn rapport begin 2018 publiceerde, legde de regering vooral de nadruk op het twijfelachtige karakter van de getuigenissen van de Soedanezen. Over de meest relevante informatie werd echter niet gerept. Die had te maken met het feit dat de overheid, zoals het CGVS in zijn rapport benadrukte, artikel 3 van het EVRM onvoldoende had nageleefd. Laten we de dingen even op een rijtje zetten: 1) geen enkel bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) bevat een beoordeling van het eventuele risico op onmenselijke en vernederende behandelingen overeenkomstig artikel 3 van het EVRM; 2) uit geen enkel dossier blijkt dat voorafgaand aan de betekening van het BGV aan de betrokkene werd gevraagd of hij dacht dat hij in geval van een terugkeer gevaar liep (volgens DVZ heeft de politie die vraag wel degelijk gesteld); 3) sommigen werden niet bijgestaan door een advocaat zonder dat kan worden vastgesteld of ze daarom hadden verzocht; 4) tijdens het gesprek met de sociaal assistent van het gesloten centrum in het kader van het 'recht om te worden gehoord' hebben alle Soedanezen (behalve één die beslist had om vrijwillig terug te keren) een risico van onmenselijke of vernederende behandelingen aangehaald in geval van een terugkeer naar Soedan. Sommigen werden hierover meer dan één keer gehoord; 5) "voor de meeste personen" heeft het verhoor in het kader van het recht gehoord te worden plaatsgevonden "nadat er aan de ambassade gevraagd werd om langs te komen voor de identificatie van de betrokken personen"; 6) DVZ was van oordeel dat de aangehaalde elementen "voor de beoordeling van artikel 3 EVRM niet als relevant konden worden beschouwd" omdat "de betrokkene weigert een asielaanvraag in te dienen, ook al werd hem uitdrukkelijk (bij herhaling) op de mogelijkheid tot indienen gewezen; 7) de beoordeling van de elementen waarop de persoon zich beroept, is opgenomen in de vorm van een 'nota' in het administratieve dossier van de persoon, en dus zonder mogelijkheid voor een beroep".

Hierdoor wordt het beeld geschetst van een onaanvaardbare aanpak met betrekking tot de eerbiediging van de grondrechten die een democratische staat als België tot elke prijs moet waarborgen. Hoewel we er weet van hebben, maakt het op zich weinig uit dat andere Europese lidstaten het op dit punt nog minder nauw nemen. Niets verplicht ons om aan een of andere *race to the bottom* deel te nemen. Het belangrijkste in deze hele zaak is immers niet – hou je vast – of de Soedanezen werkelijk gefolterd werden of niet. Waar het om draait is of België zich er voldoende van vergewist heeft of artikel 3 werd nageleefd, en of België wel degelijk heeft nagegaan of er geen ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestond voor elke individuele Soedanees vooraleer ze effectief verwijderd werden. Bij het lezen van het volledige rapport van het CGVS lijkt het antwoord ons duidelijk. Voor beide vragen is het antwoord neen. Dat is des te onaanvaardbaarder aangezien België in de afgelopen pakweg vijftien jaar al herhaalde malen

1 "V: Wat denkt u dan te doen met de Soedanezen die illegaal op het grondgebied verblijven?
Theo Francken: Enkele weken geleden hebben we een actie uitgevoerd aan het Noordstation in Brussel. Daarbij werden zesentwintig Soedanezen aangehouden. Wat ik met hen moet doen? Hen opsluiten in gesloten centra en hen uitzetten? Dat kan ik niet, want dan moet ik met een dictator onderhandelen …" (*La Libre Belgique*, 8 april 2017).

door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd veroordeeld omdat de gehanteerde procedures artikel 3 niet naleven. Net daar moet verandering in komen.

Myria besteedt in dit jaarverslag ruime aandacht aan deze zaak en schuift mogelijke oplossingen naar voren om ervoor te zorgen dat artikel 3 in de toekomst strikter wordt nageleefd. Zo vragen wij om in de Belgische vreemdelingenwet een transversale bepaling op te nemen die de uitzetting of verwijdering van een vreemdeling verbiedt wanneer er een ernstig risico bestaat op behandelingen die in strijd zijn met het EVRM. Wij vragen ook, zoals we reeds lange tijd doen, dat elke vreemdeling het recht zou hebben om te worden gehoord alvorens een BGV wordt afgegeven, of een verblijfsrecht wordt ingetrokken. We vragen ook dat hij in een taal die hij begrijpt geïnformeerd wordt over de mogelijkheid om alle elementen aan te brengen die een ernstig risico op onmenselijke en vernederende behandelingen en op een schending van het hoger belang van het kind kunnen aantonen. Voorts vragen wij dat wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert of dit risico kennelijk voortvloeit uit de toestand in het land waarnaar men teruggestuurd wordt, dan wel eigen is aan de persoon. De wet moet dan een grondig onderzoek van dit risico opleggen, gevoerd door een autoriteit die over de noodzakelijke deskundigheid en middelen beschikt. Het onderzoek moet betrekking hebben op de algemene toestand in het land waarnaar de persoon zou worden teruggestuurd én op de kenmerken van de betrokken persoon. Het verwijderingsbesluit moet voorts een specifieke motivering bevatten zowel wat betreft het risico op onmenselijke en vernederende behandelingen als het onderzoek van het hoger belang van het kind wanneer een beslissing tot verwijdering direct of indirect betrekking heeft op een kind.

We vragen ook dat hij in een taal die hij begrijpt geïnformeerd wordt over de mogelijkheid om alle elementen aan te brengen die een ernstig risico op onmenselijke en vernederende behandelingen en op een schending van het hoger belang van het kind kunnen aantonen.

Het recht op gezinsleven staat onder druk

Behalve de aandacht die aan deze gebeurtenis werd geschonken, hebben wij ervoor gekozen om dit jaar te focussen op een belangrijk en terugkerend thema binnen het migratievraagstuk, namelijk het recht op een gezinsleven. Dat recht staat al verscheidene jaren onder druk, vooral sinds de hervormingen van 2011. Toch is het sinds lange tijd het voornaamste motief voor wettelijke migratie. Dit blijkt ook uit het aantal afgegeven visa en uit het aantal toegekende eerste verblijfstitels. Bovendien leidt de toename van het aantal asielaanvragen sinds 2015 en de stijging van de erkenningsgraad in Europa logischerwijs tot een groei van de aanvragen voor gezinshereniging door familieleden van begunstigden van internationale bescherming.

We brengen een vergelijking voor de periode 2010-2016. Vanwege de internationale toestand en de invloed ervan op de cijfers is het interessant om die periode verder uit te diepen, en om de impact te analyseren van de grondige hervormingen die in 2011 werden doorgevoerd. We stellen logischerwijze een zeer sterke stijging (x10 tussen 2010 en 2016) vast van de eerste verblijfstitels die om familiale redenen werden afgegeven aan Syriërs. Syriërs zijn ook de voornaamste nationaliteit waaraan in 2017 visa voor lang verblijf met het oog op een gezinshereniging werden afgegeven (1.777). Wat de gevolgen van de hervorming betreft, wordt vastgesteld dat vooral het aantal gezinsherenigingen met Belgen is afgenomen. Sommige nationaliteiten van begunstigden van een gezinshereniging werden hierdoor meer beïnvloed dan andere. Zo halveerde het aantal eerste verblijfstitels om familiale redenen dat aan Marokkanen werd afgegeven (een daling van 7.816 naar 3.727 titels tussen 2010 en 2016). De hervormingen van 2011 hebben dus een zeer sterke impact gehad op die nationaliteit. Dat geldt ook voor de Turken, die niet meer in de top tien voorkomen.

In onze focus buigen we ons over vier onderwerpen: 1) de gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming, een domein waarvoor Myria sinds 2017 als partner van UNHCR optreedt; 2) het recht op een gezinsleven in het kader van de Dublin-verordeningen, met inbegrip van de gevolgen daarvan voor de scheiding van gezinnen binnen Europa; 3) het belang van het gezinsleven van ouders en hun kinderen; en 4) de evolutie van huwelijken in de Marokkaanse en Turkse gemeenschap. Op die manier hopen we een nuttig overzicht te schetsen van de ontwikkelingen op het gebied van het recht op een gezinsleven van vreemdelingen in België. De onzekerheid in dit verband lijkt te zijn toegenomen ten opzichte van enkele jaren geleden. Zoals bij andere vormen van migratie worden ook voor dit recht de voorwaarden verscherpt. Net als de overige migratiemotieven komt het erop aan een billijk evenwicht te vinden tussen een doortastend beleid en de eerbiediging van de grondrechten.

De situatie ligt gevoelig omdat keuzes die verband houden met het gezin zeer persoonlijk zijn en omdat het hoger belang van het kind een onaantastbare waarde is. Bij onze aanbevelingen stellen wij voor om de gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming te vergemakkelijken, in het bijzonder door de mogelijkheid te voorzien dat de aanvraag in sommige gevallen in België wordt ingediend, zowel door de vluchteling of de begunstigde van subsidiaire bescherming zelf, als door het familielid dat al op het grondgebied aanwezig is. Myria vraagt ook dat een bindende standaardprocedure wordt verankerd opdat humanitaire overwegingen systematisch in rekening worden genomen bij de procedure gezinshereniging. Het vraagt ook

dat er spoedig overgangsmaatregelen worden genomen na het arrest van het Hof van Justitie van de EU dat meebrengt dat een Niet-begeleide Minderjarige Vreemdeling (NBMV) die meerderjarig wordt tijdens de asielprocedure zijn recht op gezinshereniging behoudt na toekenning van internationale bescherming. Myria vraagt ook garanties zodat families op de vlucht niet worden geconfronteerd met vereisten wat betreft de voor te leggen documenten in het kader van de gezinshereniging die onverenigbaar zijn met hun specifieke situatie, en dat er garanties worden ingebouwd zodat twijfels over de leeftijd niet zonder meer tot een weigering van de gezinshereniging kunnen leiden. Verder vraagt Myria dat België een proactieve houding aanneemt om gescheiden families binnen Europa via de bestaande Dublinregelgeving te herenigen, door onder meer de afhankelijkheidsclausule en discretionaire bepalingen ruim toe te passen. In het algemeen moet in elke situatie waarbij een gezin betrokken is, een systematisch individueel onderzoek plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante factoren. De belangen van het kind en een proportionaliteitstoets dienen uiteraard ook in aanmerking te worden genomen.

In elke situatie waarbij een gezin betrokken is moet een systematisch individueel onderzoek plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante factoren. De belangen van het kind en een proportionaliteitstoets dienen uiteraard ook in aanmerking te worden genomen.

Op naar 2019

Wat de andere cijfergegevens betreft, dient op enkele nieuwigheden en bijzonderheden te worden gewezen. Tussen 2016 en 2017 daalde de aankomst van migranten via de Middellandse Zee drastisch (-52%). Toch blijft het aantal doden en vermisten verhoudingsgewijs onrustwekkend hoog. Er werden ook een groot aantal humanitaire visa toegekend: in 2017 werden 2.631 visa toegekend, twee keer zoveel als in 2016 en drie keer meer dan in 2015, meestal aan Syriërs. Niet geheel onverwacht zijn er binnen de algemene migratiecijfers naar België een groot aantal Syriërs, die op de vierde plaats komen, achter het nu klassieke trio (Roemenen, Fransen, Nederlanders). Syriërs en Irakezen bevinden zich nu ook in de top vijf van eerste verblijfstitels afgeleverd aan onderdanen van derde landen.

De *Socio-economische Monitoring* die door FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia in december 2017 werd gepubliceerd, en waaraan ook Myria meewerkte, toont een aantal interessante zaken aan:

- 31% van de actieve bevolking die in 2010 (dus vóór de hervorming van de gezinshereniging) voor het eerst in het Rijksregister werden ingeschreven en aan wie een verblijfstitel om familiale redenen werd afgeleverd, waren het jaar erop (in 2011) aan het werk. Dat aandeel steeg tot 42% in 2014. 6% van hen krijgen een leefloon. In 2014 was dit nog steeds 6%.
- Voor het eerst kennen we het aandeel personen dat (als werknemer of zelfstandige) aan het werk is volgens het verblijfsmotief. Daaruit blijkt dat een niet te verwaarlozen aandeel van de personen, in alle categorieën, werk hebben en vooral dat de socio-economische inschakeling na verloop van tijd toeneemt. Zo waren 11% van de begunstigden van internationale bescherming die voor het eerst werden geregistreerd in het Rijksregister in 2010 aan het werk in 2011 tegenover 33% in 2014.

Wat de rechten betreft, merken wij nog op dat Myria ervoor heeft gekozen om in dit jaarverslag een transversale focus over de gemeentelijke praktijken op te nemen. In het kader van zijn opdracht om de eerbiediging van de rechten op te volgen, krijgt Myria elk jaar talrijke meldingen binnen (1.236 eerste verzoeken in 2017), die het helpen om naast zijn eigen expertise en institutionele contacten een analyse te maken van de situatie in de praktijk. Wij stellen vast dat een aantal praktijken die door gemeenten worden gehanteerd vragen doen rijzen. De gemeente, en hier wordt niet vaak op gewezen, is een zeer belangrijke actor wat betreft het verblijf van vreemdelingen en vormt vaak de voornaamste toegangspoort tot de autoriteiten. Met de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018 in het zicht, leek het ons van belang om dat te benadrukken.

In het algemeen bleef het migratievraagstuk in 2017 en 2018 de gemoederen verhitten. Talrijke burgers boden spontaan onderdak aan transitmigranten terwijl volgens opiniepeilingen een groot deel van de bevolking de starre houding van de regering ondersteunt. Een aantal kritieke dossiers uit 2017 blijven ook in 2018 voor discussie zorgen. Denken we maar aan de huiszoekingen waarover Myria een advies formuleerde aan het Parlement, en aan de strijd tegen de schijnerkenningen van kinderen, die volgens Myria het hoger belang van het kind in het gedrang brengt. In onze meest recente Myriadoc *Vreemdeling zijn in België in 2017* analyseerde Myria dat gevaar, alsook de nakende opening van gesloten instellingen voor gezinnen met kinderen. Het debat komt telkens neer op het zoeken naar een evenwicht tussen een doeltreffend beleid en respect voor grondwaarden. Vragen in verband met migratie, met de plaats van vreemdelingen en identiteit zullen ongetwijfeld een belangrijk thema zijn voor de verkiezingen van 2019.

Myria blijft analyses uitvoeren en constructieve voorstellen en aanbevelingen formuleren om ervoor te zorgen dat de grondrechten een hoeksteen blijven van het migratiedebat, en niet – zoals we spijtig genoeg steeds vaker vaststellen – één van vele variabelen.

François De Smet,
Directeur



Hoofdstuk 1

Myria in actie

In 2017 ontving Myria 1.236 individuele verzoeken van vreemdelingen met vragen over hun rechten. Het migratiecentrum publiceerde de Myriatics en Myriadocs, waaronder voor de eerste keer een Myriadoc over detentie en verwijdering. Myria is ook partner geworden van UNHCR om vluchtelingen te helpen met hun recht op gezinshereniging.

1. Institutionele situatie

Myria, het Federaal Migratiecentrum, vervult als autonome openbare instelling in alle onafhankelijkheid drie complementaire wettelijke opdrachten: waken over de grondrechten van vreemdelingen, informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen, en het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria werd officieel boven de doopvont gehouden op 15 maart 2014 en telt een team van bijna twintig personen.

Myria wordt in de eerste plaats beheerd door zijn raad van bestuur, gekozen door het federaal parlement. Die stippelt het algemene beleid uit, sluit de rekeningen af, bepaalt het communicatiebeleid en beslist om zich al dan niet burgerlijke partij te stellen bij een rechtszaak. De directeur staat in voor de dagelijkse werking en budgettering, voor de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur en voor de voorbereiding van de aanbevelingen.

leden van de raad van bestuur van het federaal migratiecentrum op 1 juni 2018

Nederlandstalige effectieve leden	Nederlandstalige plaatsvervangende leden
Mevr. Shaireen Aftab (voorzitster)	-
Dhr. Yves Aerts	Dhr. Jan Theunis
Mevr. Els Schelfhout	Mevr. Jacqueline Goegebeur
Dhr. Herman Van Goethem	Dhr. Bernard Hubeau
Dhr. Jogchum Vrielink	Dhr. Selahattin Kocak
Franstalige effectieve leden	**Franstalige plaatsvervangende leden**
Dhr. Louis-Léon Christiaens	Dhr. Daniel Soudant
Mevr. Sotieta Ngo	Mevr. Maïté De Rue
Mevr. Christine Nina Niyonsavye	Mevr. Christine Kulakowski
Mevr. Bernadette Renauld	Mevr. Claire Godding
Dhr. Thierry Delaval	Dhr. Patrick Wautelet

2. Rekeningen en financiële toestand

In 2017 vertoont de balans een **overschot van € 200.925** nadat er in 2016 een tekort van € 28.784,29 werd opgetekend.

Dit 'goede' resultaat moet wel worden genuanceerd in het licht van de financiële toestand van Myria, die nog altijd onder druk staat.

Myria vordert al verscheidene jaren het bedrag terug van de besparingen die sinds 2014 onterecht en onwettig werden opgelegd. Nadat het in maart 2017 de regering van het probleem bewust had gemaakt en in juni naar aanleiding van de opmaak van de begroting voor 2018 had geprobeerd om een einde te maken aan de besparingen, heeft Myria in september een nota van een dertigtal pagina's naar de commissies Binnenlandse Zaken en Begroting van de Kamer gestuurd, maar zonder succes. Myria heeft spijtig genoeg alle mogelijkheden uitgeput die zich aandienden – behalve juridische stappen tegen de Belgische staat. Het zal bij begrotingscontroles en bij de opmaak van de begroting voor 2019 blijven vragen om de besparingen zo snel mogelijk te beëindigen.

Toch heeft het actieve verzet van Myria tegen de opgelegde besparingen in 2017 tot een aantal concrete positieve elementen geleid:

- De indexering van de dotatie van de Nationale Loterij die in 2016 niet werd ontvangen, werd alsnog uitgevoerd (er werd door de staat ongeveer € 15.000 gestort in 2017).
- De indexering van de dotatie voor 2017 werd onmiddellijk in de boeken opgenomen.
- De verergering van de besparingen (elk jaar bijkomend -2%) lijkt in 2017 te zijn stopgezet.
- De FOD Buitenlandse Zaken heeft een bijdrage geleverd in de vertalingskosten van het jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2017 naar het Engels. Daardoor heeft Myria een besparing van ongeveer € 11.000 kunnen realiseren.

Daarnaast zijn de activiteiten in 2017 voorzichtig en spaarzaam beheerd (geen vervanging van werknemers met ziekte- of zwangerschapsverlof, beperkte investeringen in studies, geen investeringen in communicatiecampagnes ...) Dat alles verklaart het positieve resultaat waardoor we het jaar 2018 met meer vertrouwen tegemoet kunnen zien.

Maar laat dat niet verhullen dat de toestand van Myria zeer zorgwekkend blijft en de besparingen een principieel probleem blijven in een context die nochtans sterk door het migratiedebat wordt bepaald.

Balans op 31 december 2017 (x € 1.000)			
Activa	**1.438**	**Passiva**	**1.438**
Vaste activa	**0**	Beginkapitaal	835
		Gecumuleerd resultaat	223
Vlottende activa	**1.438**	**Schulden**	**380**
Handelsvorderingen	257	Leveranciers	72
Financiële activa	91	Schulden aan de sociale zekerheid	93
Geldbeleggingen	250	Overige schulden	215
Liquide middelen	840		
Resultatenrekening 1 januari 2017 – 31 december 2017 (x € 1.000)			
Opbrengsten	**1.647**	**Kosten**	**1.446**
Subsidies	1.483	Projectkosten	128
Opbrengsten uit projecten	155	Werkingskosten	379
Financiële opbrengsten	9	Personeelskosten	930
		Afschrijvingen	9
		Resultaat 2017	**201**

3. Myria en netwerken: op nationaal niveau

Overheid

Myria is weliswaar een publieke instelling, maar het is autonoom tegenover de regering en oefent zijn opdrachten volkomen onafhankelijk uit. Het is de bedoeling dat de organisatie kan communiceren met alle stakeholders die betrokken zijn bij zijn opdrachten: overheidsinstanties, instellingen, verenigingen, belangengroepen, politieke partijen, onderzoekscentra, burgers. Een groot deel van het statistisch en beleidswerk is enkel mogelijk dankzij de contacten en de relaties die worden onderhouden met talrijke overheidsinstanties, in het bijzonder met de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Fedasil, de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie, de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Werkgelegenheid, de Algemene Directie Statistiek, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en het Comité P.

Er werden ook contacten gelegd met de luchthavenpolitie van Brussel-Nationaal en met de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie (AIG) in het kader van de Myriadoc *Terugkeer, tegen welke prijs?*

Federale regering

De contacten met de federale regering gaan over inhoudelijke dossiers waarvoor Myria zijn stem wil laten horen inzake grondrechten van vreemdelingen of de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. De federale regering is de eerste bestemmeling van de thematische rapporten en jaarverslagen die rechtstreeks betrekking

hebben op verschillende van haar bevoegdheden: Asiel en Migratie, Justitie, Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Werk en Gelijke kansen.

Behalve de budgettaire en institutionele moeilijkheden die hierboven al werden aangehaald, waren er in 2017 ook nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de omzetting van de Europese richtlijn 2014/54[2]. Nadat Myria zonder succes een terugkerende financiering had gevraagd om de verplichtingen in verband met de uitvoering van de richtlijn te kunnen nakomen, heeft het vernomen dat het – vermoedelijk in 2018 – een uitzonderlijke (en dus eenmalige) subsidie van € 200.000 zal ontvangen van de minister van Werk om de uitvoering van de richtlijn op te volgen. Aangezien het niet om een terugkerende subsidie gaat, zal Myria moeten onderzoeken hoe het die kan investeren om het vrij verkeer van de Europese werknemers te verbeteren.

In 2017 hebben er ook opnieuw besprekingen plaatsgevonden over de waarschijnlijke verhuizing van Myria, Unia en hun partners naar een nieuw gebouw. Die besprekingen zouden in 2018 moeten worden afgerond. Myria en Unia hebben een bestek uitgewerkt om te verzekeren dat op een eventuele nieuwe locatie ook in de toekomst aan de behoeften van hun opdrachten zal worden tegemoetgekomen.

Federaal Parlement

Myria is sterk verankerd in het Federaal Parlement aangezien de leden van zijn raad van bestuur door dit Parlement zijn aangeduid. Die band is een gevolg van het voornemen om zijn onafhankelijkheid tegenover ingrepen van de regering te waarborgen. Alle parlementairen krijgen bij de publicatie van de twee jaarverslagen een exemplaar.

Er wordt van tijd tot tijd een beroep gedaan op de deskundigheid van Myria, telkens wanneer een punt wordt behandeld dat onder zijn bevoegdheid valt:

- Myria heeft op 24 januari 2017 een presentatie over de minderjarige slachtoffers van mensenhandel gegeven voor de Commissie Binnenlandse Zaken van de Kamer.
- Op 21 februari 2017 werd Myria, samen met de Federale Ombudsman en andere betrokken actoren, door dezelfde commissie gehoord over de medische regularisatieprocedure (artikel 9ter van de vreemdelingenwet).
- Myria werd in juli door de Commissie Binnenlandse Zaken verzocht om een advies uit te brengen over de wetsontwerpen die de asielprocedure grondig wijzigen en een impact hebben op de verwijderings- en detentieprocedure (DOC 54 – 2549/001 en 2548/001).
- Tot slot kan worden opgemerkt dat de Senaat Myria heeft toegestaan om zijn zalen te gebruiken voor de organisatie van een gesloten seminarie naar aanleiding van de publicatie van zijn Myriadoc *Terugkeer, tegen welke prijs?*, een rapport over het beleid inzake de terugkeer, verwijdering en detentie van vreemdelingen dat in november 2017 verscheen.

Unia

Unia, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, is zonder enige twijfel de meest bevoorrechte partner van Myria, waarmee het voorheen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vormde. Die gemeenschappelijke verankering vertaalt zich vandaag nog in een sterke samenwerking, het gezamenlijk gebruik van transversale diensten, gemeenschappelijke leden van de raden van bestuur en waardevolle menselijke contacten. Bovendien zijn de leden van de raad van bestuur van Myria ook lid van de raad van bestuur van Unia.

Inhoudelijk wordt er in veel dossiers samengewerkt met Unia, wat illustreert dat beide instellingen dezelfde waarden delen:

- In 2017 heeft Myria bijgedragen aan de uitwerking van de *Socio-economische Monitoring* door een actieve nalezing van het hoofdstuk over de analyse van de verblijfsredenen in functie van de aankomst van de personen op het Belgisch grondgebied in 2010 en 2013.
- Myria en Unia hebben ook een protocol-akkoord ondertekend zodat Unia zijn kandidatuur kon indienen bij het subcomité dat instaat voor de accreditatie van de nationale mensenrechteninstellingen bij de Verenigde Naties, om opnieuw het statuut te verkrijgen dat vroeger aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding was toegekend.
- Tot slot neemt Myria actief deel aan de *Lunch talks* Unia-Myria, waarbij het diverse projecten en studies in verband met zijn werking heeft voorgesteld.

Contactvergadering Internationale Bescherming

Sinds januari 2016 heeft Myria de contactvergaderingen hervat die voordien door het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) georganiseerd werden. De doelstelling ervan blijft dat de asielinstanties en de organisaties die actief zijn op het gebied van internationale

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

bescherming, opvang en vrijwillige terugkeer elkaar ontmoeten om in een geest van dialoog en hoffelijkheid informatie uit te wisselen. De vergaderingen worden geleid door medewerkers van Myria, die ook de verslagen ervan opstellen en publiceren op zijn website[3].

Transitgroep gesloten centra

Myria heeft in 2017 als waarnemer deelgenomen aan de politieke monitoringvergaderingen van de Transitgroep. Deze laatste verenigt de organisaties die de gesloten centra en de terugkeerwoningen bezoeken. In die context heeft het de analysewerkzaamheden van de Transitgroep ondersteund bij de vragen over detentie en verwijdering van vreemdelingen. Het heeft ook juridische steun verleend aan de bezoekers van de gesloten centra en de terugkeerwoningen, in het bijzonder in het kader van de opvolging van individuele dossiers. Myria heeft ook juridische opleidingen gegeven aan de bezoekers (over de Dublin III verordening, het huwelijk, wettelijke samenwoning en gezinshereniging van personen die worden vastgehouden in een detentiecentrum).

Platform van nationale mensenrechteninstellingen

Myria neemt sinds 2014 deel aan het overlegplatform dat werd opgericht tussen de Belgische instellingen die, gedeeltelijk of volledig, een mandaat uitoefenen belast met het respect voor de mensenrechten.

Dit platform komt elke maand bijeen om relevante informatie uit te wisselen, in afwachting van de eventuele oprichting van een nationale mensenrechteninstelling. Die instelling zou een deel van de activiteiten coördineren van de structuren die als opdracht hebben om de mensenrechten te bevorderen en te beschermen.

Federale Ombudsman

Myria heeft op 5 oktober 2017 de medewerkers van het college van de federale Ombudsmannen uitgenodigd om van gedachten te wisselen over de individuele dossiers en de structurele problemen die gemeenschappelijk zijn voor beide instellingen.

Platform Kinderen op de vlucht

Myria heeft in 2017 als waarnemer deelgenomen aan de vergaderingen van de werkgroepen 'gezinnen in migratie,' 'detentie' en 'NBMV's' van het Platform Kinderen op de vlucht.

Platform Recht voor iedereen

In 2017 heeft Myria als waarnemer deelgenomen aan de vergaderingen van het Platform Recht voor Iedereen.

Platform over het verkrijgen van de Belgische nationaliteit

Myria heeft in november 2016 een bijeenkomst georganiseerd waarop de diverse actoren aanwezig waren die in contact staan met mensen die de Belgische nationaliteit willen verwerven. De bedoeling hiervan was om een eerste stand van zaken op te maken van de praktijken, interpretatieproblemen en hinderpalen voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit sinds de hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit die in 2013 van kracht is geworden. Deze werkzaamheden hebben bijgedragen aan de aanbevelingen die worden geformuleerd in het hoofdstuk Nationaliteit van het jaarverslag *Migratie in cijfers en in rechten 2017*. De bevindingen zullen aan institutionele actoren worden meegedeeld.

Opleidingen

- Myria heeft op 21 april 2017 deelgenomen aan een vormingsdag over mensenhandel en minderjarige slachtoffers voor de jeugdactoren in de Franse Gemeenschap en een bijdrage voorgesteld met als titel *Mensenhandel van minderjarigen: dossiervoorbeelden*.
- Op 4 mei 2017 heeft Myria deelgenomen aan een vormingsdag over mensenhandel, die voor de magistraten werd georganiseerd door het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding. Myria gaf een bijdrage over *Mensenhandel met het oog op uitbuiting van de bedelarij*, in samenwerking met een politiedienst.
- Myria heeft ook deelgenomen aan een training over *Mensenhandel en mensensmokkel: beleid en aanpak*, die op 18 mei 2017 aan de politieschool van Vlaams Brabant plaatsvond.
- Op 14 december 2017 heeft Myria een vorming over de economische uitbuiting via de sociale media georganiseerd voor de sociale inspectie.
- Myria heeft in oktober 2017 ook een driedaagse vorming over *Migratiedemografie* gegeven in Rabat. Dit kaderde binnen het project "Ontwikkelingspijler ter ondersteuning van het Regionaal Ontwikkelings- en Beschermingsprogramma (RDPP) in Noord-Afrika", dat wordt gefinancierd door de EU en georganiseerd door de IOM.

3 www.myria.be/nl/contactvergaderingen-internationale-bescherming.

- In samenwerking met Unia heeft Myria op 26 juni 2017 deelgenomen aan een *Regionaal overleg vluchtelingen Meetjesland* dat werd georganiseerd door het Agentschap Integratie Inburgering (voorstelling van het nieuw project Myria-UNHCR over de gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming).

Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

Myria heeft zijn rol van waarnemend deelnemer voortgezet binnen de Cel en haar bureau, waarvan het eveneens het secretariaat verzorgt. In oktober 2017 hield Myria een bijeenkomst. Het betrof voornamelijk de goedkeuring van een nieuwe multidisciplinaire omzendbrief over het slachtoffer-oriënteringsmechanisme. Bovendien heeft Myria deelgenomen aan de vergaderingen van het bureau van de cel die maandelijks gehouden worden.

Coördinatievergaderingen over mensenhandel in de gerechtelijke arrondissementen

Myria heeft actief deelgenomen aan de vergadering van het platform van Gent (september 2017), waar het zijn opdrachten en zijn jaarverslag *Mensenhandel en Mensensmokkel 2017* heeft voorgesteld.

4. Myria en netwerken: op internationaal niveau

UNHCR

In partnerschap met UNHCR is Myria sinds april 2017 van start gegaan met een project rond gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming (erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden). In het kader van dit partnerschap heeft Myria één juriste aangenomen die dit project vormgeeft en binnen Myria fungeert als referentiepersoon rond dit thema. Het faciliteren van het gezins- en familieleven vormt een essentieel onderdeel van een effectieve bescherming van vluchtelingen. De doelstelling van dit project is dan ook het faciliteren van de gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming in België en het bevorderen van de kwaliteit van de Belgische procedure voor gezinshereniging. De doelgroep betreft niet enkel leden van het kerngezin, maar ook de ruimere familieleden van wie het recht op gezinsleven op het spel staat. Het project vindt plaats in een context waar de aanvragen voor gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming zeer groot in aantal zijn, en dit vanwege de hoge erkenningscijfers in recente jaren van bepaalde nationaliteiten. Het project werd op de website, per mail en ook op een aantal evenementen voorgesteld aan de verschillende actoren die werkzaam zijn op het terrein: Unia, het *International Committee of the Red Cross* (ICRC) en voor de Commissaris voor de Rechten van de Mens Nils Muižnieks in het kader van een bijeenkomst georganiseerd door ENNHRI.

In het kader van dit project verleent Myria gespecialiseerd juridisch en praktisch advies via zijn Helpdesk. Myria volgt ook individuele dossiers op van aanvragen voor visa gezinshereniging en humanitaire visa voor de familieleden, al dan niet via een tussenkomst bij UNHCR of de betrokken overheidsinstanties. De opvolging van dossiers gebeurt steeds in samenwerking met eerstelijnsactoren (*partners*) zoals advocaten, sociaal assistenten en voogden die op het terrein een aanvraag ondersteunen. In het kader van dit project volgde Myria in 2017 306 meldingen op en opende 26 dossiers[4].

Myria tracht deze actoren ook te versterken door informatie zo breed mogelijk ter beschikking te stellen, zo mogelijk ook via vormingen. In 2017 werd de website van Myria aangepast zodat al de informatie rond de procedure nu stapsgewijs beschikbaar is. Myria bestelde ook extra UNHCR-leaflets ter bestemming van cliënten om deze in de loop van 2018 verder te verdelen. Myria deelde met de betrokken actoren ook twee vragen-en antwoordenlijsten ter attentie van DVZ en Buitenlandse Zaken, alsook het verslag van de vergaderingen met deze instanties.

Daarnaast doet Myria dienst als platform door als spreekbuis op te treden voor deze partners en als bemiddelaar tussen de verschillende betrokken actoren. In juni 2017 organiseerde Myria een vergadering met de relevante administraties (UNHCR, Dienst Vreemdelingenzaken en Buitenlandse Zaken). Myria zat ook samen met het kabinet Buitenlandse Zaken in november 2017. In september 2017 organiseerde Myria een vergadering met een ruime groep partners (40 aanwezigen) en een andere met advocaten (14 aanwezigen). Tenslotte tracht Myria het recht op gezinsleven van deze doelgroep te verdedigen door beleidsaanbevelingen te doen aan

4 In het kader van dit project worden er pas dossiers geopend eens er een voorgezette ondersteuning is over een langere periode, waar Myria een meerwaarde kan betekenen en met een eventuele tussenkomst bij UNHCR, de relevante instanties zoals DVZ, Buitenlandse Zaken of de ambassades.

de betrokken instanties en overheden. In 2017 was de focus van het jaarrapport humanitaire visa. Een deel hiervan handelde over de gezinshereniging met de *bredere* familieleden. In 2017 werd in samenwerking met UNHCR ook een analysenota geactualiseerd die de verschillende obstakels en aanbevelingen herneemt rond dit thema. Deze zal in 2018 worden gepubliceerd.

Het project wordt nauw opgevolgd in partnerschap met UNHCR. Myria rapporteerde in 2017 meerdere keren per jaar over de inhoud en de financiële aspecten aan UNHCR. Er werden 5 vergaderingen georganiseerd en Myria stond ook permanent ter beschikking van UNHCR België voor actuele informatie binnen het thema.

Buiten het kader van dit project, nam Myria in 2017 deel aan diverse vergaderingen georganiseerd door UNHCR: twee rond juridische bijstand, één rond integratie en één rond asiel.

Europees Migratienetwerk (EMN)

Myria is een van de partners van het Belgisch Nationaal Contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). Op Belgisch niveau wordt de deelname aan het EMN verzekerd door een gemengd contactpunt dat uit medewerkers van vier instellingen bestaat: Myria, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken. De FOD Binnenlandse Zaken staat in voor de coördinatie van het Belgisch Contactpunt. Myria is lid van de stuurgroep van het Contactpunt en neemt actief deel aan de dagelijkse werking ervan, in samenwerking met de bovenvermelde instellingen.

Het EMN werd opgericht door een Beschikking van de Raad van de EU (2008/381/EG) met het doel om actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verschaffen over migratie en asiel teneinde de beleidsvorming in België en in de Europese Unie te ondersteunen, alsook om die informatie te delen met het publiek[5].

In 2017 heeft het EMN zijn jaarverslag 2016 over migratie en asiel in de EU (op het niveau van de lidstaten en op Europees niveau) gepubliceerd, naast een reeks studies over specifieke thema's. De onderwerpen van die thematische studies worden elk jaar goedgekeurd door het Europees Stuurcomité van het EMN. Uitgaande van een gemeenschappelijke vragenlijst maakt elke lidstaat een nationaal rapport. Op basis van die nationale studies publiceert het EMN een vergelijkend syntheserapport op Europees niveau.

In 2017 hadden de thematische studies betrekking op:

- de veranderende influx van asielzoekers in 2014-2016: antwoorden van lidstaten;
- uitdagingen en werkwijzen bij het bepalen van de identiteit van vreemdelingen in het migratieproces;
- de doeltreffendheid van terugkeerprocedures in de lidstaten: uitdagingen en goede praktijken volgens Europese regels en normen;
- niet-begeleide minderjarigen na de asielprocedure.

Als lid van het nationaal adviescomité heeft Myria actief bijgedragen aan de uitwerking van de Belgische studie over de doeltreffendheid van de terugkeerprocedures. Myria was ook lid van het adviescomité, zowel op Europees als op nationaal niveau, voor een thematische studie uit 2016 over de illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen.

Myria heeft in 2017 eveneens deelgenomen aan diverse evenementen van het EMN. Zo heeft een medewerkster van Myria een presentatie gegeven op een seminarie van deskundigen dat in maart 2017 in Letland plaatsvond over de situatie van migranten in irregulier verblijf van wie de terugkeer of de verwijdering werd uitgesteld. Daarnaast heeft Myria deelgenomen aan de uitgebreide vergadering van de Deskundigengroep *Terugkeer* van het EMN in juni 2017, waarop de mogelijke manieren van samenwerking tussen de lidstaten en het maatschappelijk middenveld op het gebied van terugkeer werden verkend. Myria heeft ook deelgenomen aan de conferentie van het Belgisch Contactpunt gewijd aan de illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen in België en in de EU, die in oktober 2017 in Brussel werd gehouden. Bovendien heeft de adjunct-directeur van Myria de rol van moderator op zich genomen op de nationale conferentie die door het Belgisch Contactpunt in december 2017 in Brussel werd georganiseerd. Die conferentie, gewijd aan de belangrijkste ontwikkelingen op het vlak van migratie en asiel in België in 2017, vormde eveneens de gelegenheid voor een expert van Myria om de ontwikkelingen op het gebied van mensensmokkel en de impact ervan op de transitmigratie voor te stellen.

Informeel netwerk van nationale rapporteurs en vergelijkbare mechanismen op het gebied van mensenhandel

Myria neemt actief deel aan de vergaderingen van het informeel netwerk van nationale rapporteurs en vergelijkbare mechanismen over mensenhandel. Die

5 Zie website EMN: https://emnbelgium.be.

vergaderingen worden georganiseerd door de Europese coördinatrice van de strijd tegen de mensenhandel, mevrouw Vassiliadou en door het voorzitterschap van de EU. De thema's die op die bijeenkomsten werden aangesneden, hadden meer bepaald betrekking op het tweede rapport van de Europese Commissie over de vooruitgang die door de lidstaten werd geboekt in de strijd tegen mensenhandel, de evaluatiesystemen van mensenhandel en de banden tussen mensenhandel en de drugshandel. Op de vergadering van 4 en 5 december 2017 heeft Myria zijn jaarverslag 2017 voorgesteld dat aan de rol van het internet en van de sociale media in de mensenhandel is gewijd.

Europees Netwerk van nationale mensenrechten-instellingen (ENNHRI)

Myria is lid van ENNHRI, een regionaal netwerk dat de nationale mensenrechteninstellingen uit heel Europa verenigt en een veertigtal leden telt. De opdracht van het netwerk bestaat erin de bevordering en de bescherming van de mensenrechten in Europa te verbeteren door de ontwikkeling van de nationale mensenrechteninstellingen te ondersteunen en hun samenwerking rond specifieke thema's aan te moedigen.

In die context vertegenwoordigde Myria het ENNHRI in februari 2017 binnen de redactiegroep rond mensenrechten en migratie van het stuurcomité voor de Mensenrechten van de Raad van Europa (CDDH-MIG), die rond de vraag van de alternatieven voor detentie werkt.

Myria neemt ook actief deel aan de werkgroep Asiel en Migratie die in 2007 werd opgericht en die het verscheidene jaren heeft voorgezeten in samenwerking met het Deutsches Institut für Menschenrechte. In dit kader heeft het deelgenomen aan een studie over de toegang van migranten tot de informatie over hun rechten in de detentiecentra (zie Myriadoc #5), die in twaalf Europese landen werd uitgevoerd. In oktober 2017 heeft Myria ook zijn werk voorgesteld op een rondetafelbijeenkomst over het recht op gezinsleven, georganiseerd door ENNHRI en de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Nils Muiznieks, in de marge van de jaarvergadering van de werkgroep. Myria heeft er ook zijn nieuw project Myria-UNHCR over het recht op gezinshereniging voor begunstigden van internationale bescherming voorgesteld. Daarnaast stelt Myria ook zijn expertise op het gebied van geschillen ter beschikking van de juridische werkgroep. Myria is lid van die juridische werkgroep en heeft deelgenomen aan de jaarvergadering in juni 2017 in Utrecht.

Raad van Europa

Myria heeft op 4 en 5 oktober 2017 in Tunis een workshop over de opstelling en de voorbereiding van opvolgingsrapporten over mensenhandel mee geleid voor de Tunesische nationale instantie voor de strijd tegen de mensenhandel.

5. Publicaties en tools

Myria voert een groot deel van zijn activiteiten uit door middel van zijn publicaties. Die zijn divers en gevarieerd en hebben betrekking op zijn drie hoofdopdrachten. Sinds 2015 wordt bijzondere aandacht besteed aan de diversificatie van hun doelpubliek: niet alleen de partners en de professionals uit de sector van de migratie en de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, maar ook een breder publiek. Daarnaast is ook hun format gediversifieerd en werd hun toegankelijkheid vergroot door alle publicaties in meerdere talen beschikbaar te maken op de website.

Alle publicaties van Myria zijn gratis beschikbaar, in een papierversie op bestelling of te downloaden op www.myria.be.

Migratie in cijfers en in rechten 2017

De focus van het in juni 2017 gepubliceerde jaarverslag *Migratie in cijfers en in rechten* lag dit jaar op de humanitaire visa.

Mensenhandel en Mensensmokkel 2017 "online"

In oktober 2017 is het jaarrapport *Mensenhandel en mensensmokkel 2017 Online* gepubliceerd. Het besteedt aandacht aan de onlineaspecten van de mensenhandel en de mensensmokkel, en aan de middelen die door politie en justitie worden ingezet om deze fenomenen te bestrijden.

Myriadocs

Sinds 2016 heeft Myria zijn gamma van publicaties vervolledigd met de Myriadocs. De Myriadocs zijn lichtere publicaties dan de jaarverslagen, en leveren thematische

analyses van wettelijke topics, politiek of actualiteit. Ze worden uitsluitend gepubliceerd in digitaal formaat. In 2017 werden niet minder dan vier Myriadocs gepubliceerd:

- Myriadoc #3: Het juridisch statuut van verstekelingen
- Myriadoc #4: Humanitaire visa
- Myriadoc #5: Detentie, terugkeer en verwijdering 2017 (jaarlijks terugkerende publicatie)
- Myriadoc #6: Vreemdeling zijn in België in 2017 (jaarlijks terugkerende publicatie)

Myriatics

De Myriatics zijn korte studies met een demografische aanpak die Myria sinds oktober 2015 uitbrengt. Hun doel is om dieper in te gaan op een concreet thema dat telkens varieert. Die ministudies willen feitelijke, accurate, beknopte en toegankelijke informatie bieden.

De in 2017 gepubliceerde Myriatics zijn:

- Myriatics #7: Migratie in cijfers (gepubliceerd samen met het jaarverslag Migratie)
- Myriatics #8: Migratie- en asielstromen: de cijfers ontrafeld

6. Grondrechten en migratiestromen

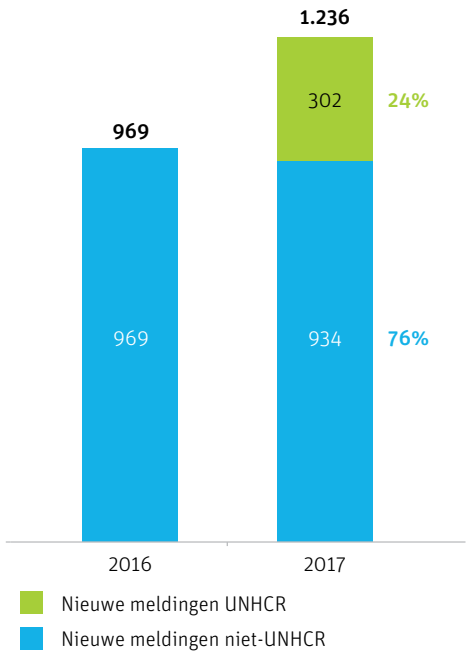
Wat de migratiestromen en het waken over de grondrechten van de vreemdelingen betreft, voert Myria zijn opdrachten uit door middel van de jaarverslagen en de publicaties die het uitbrengt[6]. Zijn analyses en stellingnames zijn gebaseerd op een dagelijkse observatie van de actualiteit en op zijn contacten met uiteenlopende actoren. Ze worden eveneens gevoed door een juridische permanentie gespecialiseerd in vreemdelingenrecht en door zijn regelmatige deelname aan een aantal studiedagen en colloquia over thema's in verband met migratie.

6.1. | Juridische permanentie

Myria krijgt elke dag meldingen en vragen van vreemdelingen of Belgen die informatie zoeken over hun rechten. Het probeert elke vraag zo goed mogelijk te beantwoorden. In 2017 deden 1.236 personen voor het eerst een beroep op Myria, ofwel 28% meer dan in 2016. 302 van hen (ofwel 24% van het totaal) namen contact op met vragen over de nieuwe specifieke bevoegdheden met betrekking tot de gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming die worden uitgeoefend in het kader van het partnerschap met het UNCHR (zie punt 4).

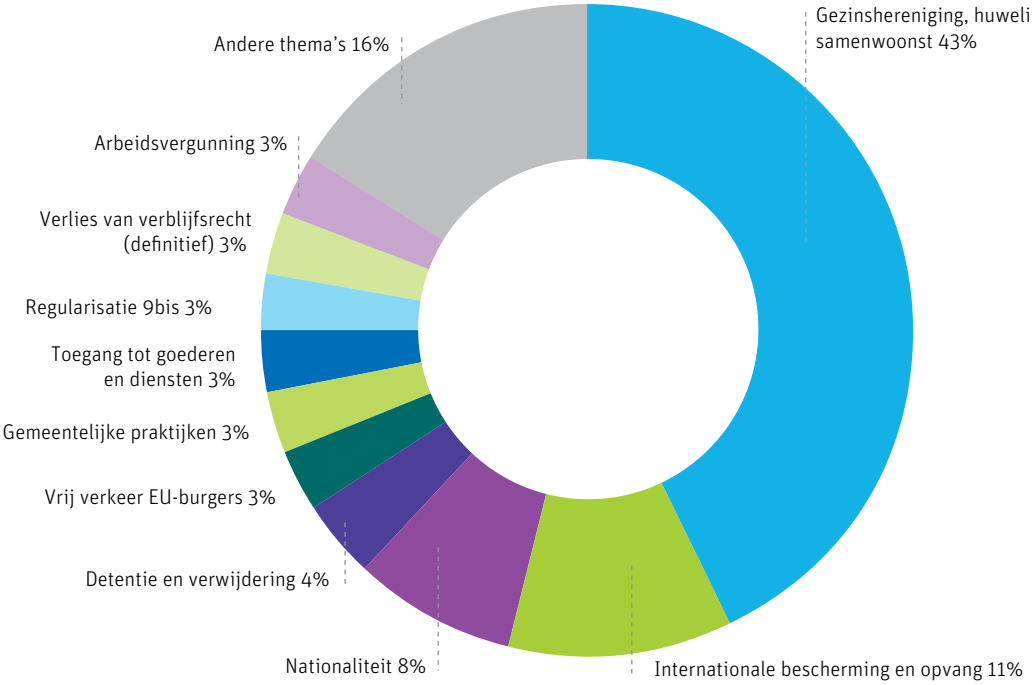
De hulpaanvragen die in 2017 aan Myria werden gericht, hadden vooral betrekking op gezinshereniging, huwelijk en wettelijke samenwoning (43%) en in tweede instantie op internationale bescherming en het recht op opvang (11%). Die twee thema's stonden al helemaal bovenaan de lijst in 2016, maar hun percentage is in 2017 nog verder toegenomen nadat Myria de nieuwe UNHCR-bevoegdheid verkreeg. Samen vertegenwoordigen die twee thema's meer dan de helft van de vragen die Myria in 2017 heeft gekregen. Daarna volgen de toegang tot de nationaliteit (8%), detentie en verwijdering (4%), het vrije verkeer van EU-burgers (3%), en de praktijken van de gemeentebesturen (3%).

Nieuwe meldingen

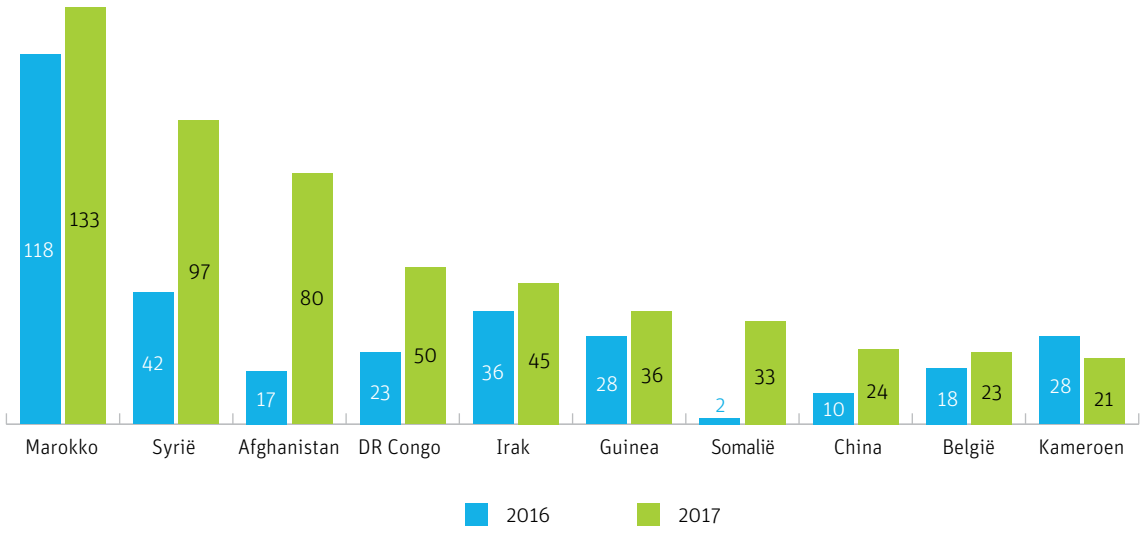


6 De activiteiten met betrekking tot de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, inclusief de ondersteuning van de opvangcentra voor slachtoffers, de analyse van de rechtspraak en het optreden in rechte worden uitgewerkt in het rapport Mensenhandel en mensensmokkel dat elk jaar in oktober verschijnt.

Thema's meldingen 2017

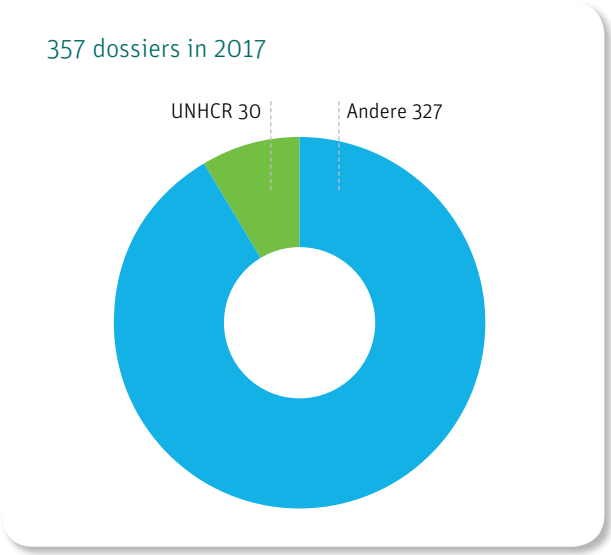


Top 10 van de nationaliteiten van personen die een melding hebben gedaan aan Myria in 2017 en evolutie ten opzichte van 2016



Terwijl het aantal nieuwe vragen dat aan Myria werd gericht gemiddeld met 28% (x1,28) is gestegen tussen 2016 en 2017, is de toename voor sommige nationaliteiten groter dan voor andere. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de vragen van Somaliërs, die 16 keer hoger lagen dan het jaar voordien, voor die van Afghanen, die nagenoeg vervijfvoudigden, maar ook voor die van Syriërs, Congolezen en Chinezen, waarvan het aantal verdubbelde.

Van de 1.236 nieuwe vragen die in 2017 aan Myria werden gericht, hebben er 357 tot de opening van een dossier geleid. 8% van die dossiers werden geopend in het kader van de UNHCR-bevoegdheid.



6.2. | Studies en onderzoeken

Myria heeft aan de volgende studies deelgenomen:

- In het kader van het Project Immigbel van Belspo, een project dat wordt gecoördineerd door het Centrum Herman Deleeck van de UA, werkt Myria als onderaannemer aan de tenuitvoerlegging van zijn aanbeveling om de dynamiek van gedetacheerde personen te onderzoeken, zowel wat hun verblijfsstatus als wat de interactie met het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van werknemers betreft. Dit project is van start gegaan in 2017 en zal lopen tot in 2021.
- Europees project over de versterking van de multidisciplinaire samenwerking met het oog op een betere oriëntering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel, met als partner onder andere Caritas België:
  - actieve deelname aan de werkvergaderingen in Zweden en in Spanje;
  - presentatie op een bijeenkomst, over *De evaluatie van de goede praktijken en de ervaringen van de Belgische politiek op het gebied van mensenhandel.*
- Project React (*Reinforcing Assistance to Child Victims of Trafficking*): Europees partnerschapsproject tussen verscheidene afdelingen van de internationale ngo ECPAT (waaronder de Belgische afdeling), met als doel om de deskundigheid te vergroten van de voogden en advocaten die minderjarige slachtoffers van mensenhandel bijstaan. Deelname aan een *Train the trainers* en bijdrage over *The need for multi-agency working practices: Belgium's experience* in Leiden (Nederland).
- Nalezing van het rapport van het EMN *Family reunification with third country national sponsors in Belgium*.
- Europees project *Confine* over de financiële onderzoeken in verband met de mensenhandel. Deelname aan een projectvergadering en onthaal van een delegatie bij Myria.
- Redactie van een analysenota samen met het Agentschap Integratie en Inburgering rond problemen met de registratie van de afstammings- of huwelijksband in de gemeenten.

In 2017 heeft Myria bijdragen geleverd op de volgende studiedagen:

- Het colloquium *Migratie controverses: wetenschap, media en politiek* aan de ULB: *Les migrations internationales en Belgique, au-delà des idées reçues* door Sophie Vause en *L'analyse des migrations internationales aux politiques migratoires: un chemin parsemé d'embûches* door Nathalie Vanparys.
- Partnerweek rond vrijwillige terugkeer georganiseerd door Caritas International: *Migration flow to/from Belgium: Focus on Armenia, Georgia, India, Iraq, Mongolia, Nepal, Pakistan, Russia and Ukraine* door Nathalie Vanparys.
- Seminarie georganiseerd door het Centre d'action laïc/Centrum voor Seculiere Actie: Colloquium: *Parcours migratoires au féminin* door Sophie Vause.
- Presentatie over de transitmigratie op de European Migration Network/Europees Migratienetwerk, door Stef Janssens.
- Vorming over *Het recht op opvang van asielzoekers* tijdens de vormingscyclus van de *Association pour le droit des étrangers* ADDE, door Mathieu Beys.
- Deelname aan de ronde tafel *Belang van het kind in asiel- en verblijfsprocedure*, georganiseerd door de federale Ombudsman en de Kinderrechtencommissaris door Astrid Declercq.

Hoofdstuk 2

Migratie in België

Dit hoofdstuk duikt in de migratiestatistieken van België. Zo komen niet alleen de stocks van de buitenlandse bevolking aan bod, maar ook cijfers rond de immigratie- en emigratiestromen en de eerste verblijfstitels titels die zijn afgegeven aan onderdanen van derde landen. Zoals verwacht, zijn er wat betreft de algemene migraties naar België een groot aantal Syriërs. Ze komen op de 4e plaats, na het thans klassieke trio (Roemenen, Fransen, Nederlanders). Syriërs en Irakezen zaten ook in de top 5 van de eerste verblijfstitels.



Stocks en migratiestromen: definities

Om de algemene cijfers over immigratie en de vreemde populatie of de populatie van vreemde origine in kaart te brengen, bestaan verschillende soorten statistieken:

De gegevens in termen van **stocks** verwijzen naar alle personen die op een bepaalde datum, op het Belgische grondgebied aanwezig zijn.

De gegevens in termen van **migratiestromen** verwijzen naar migratiebewegingen van bevolkingsgroepen; dit zijn de immigraties van personen die het Belgische grondgebied binnenkomen of de emigraties van personen die het Belgische grondgebied verlaten.

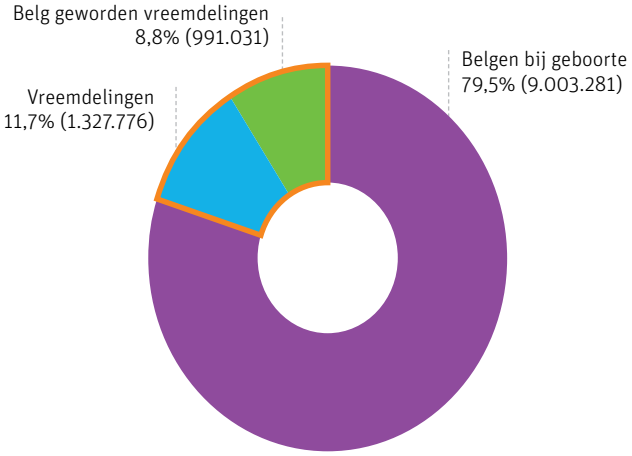
Voor meer informatie over migratiestromen in België in 2016, zie Myriatics 8

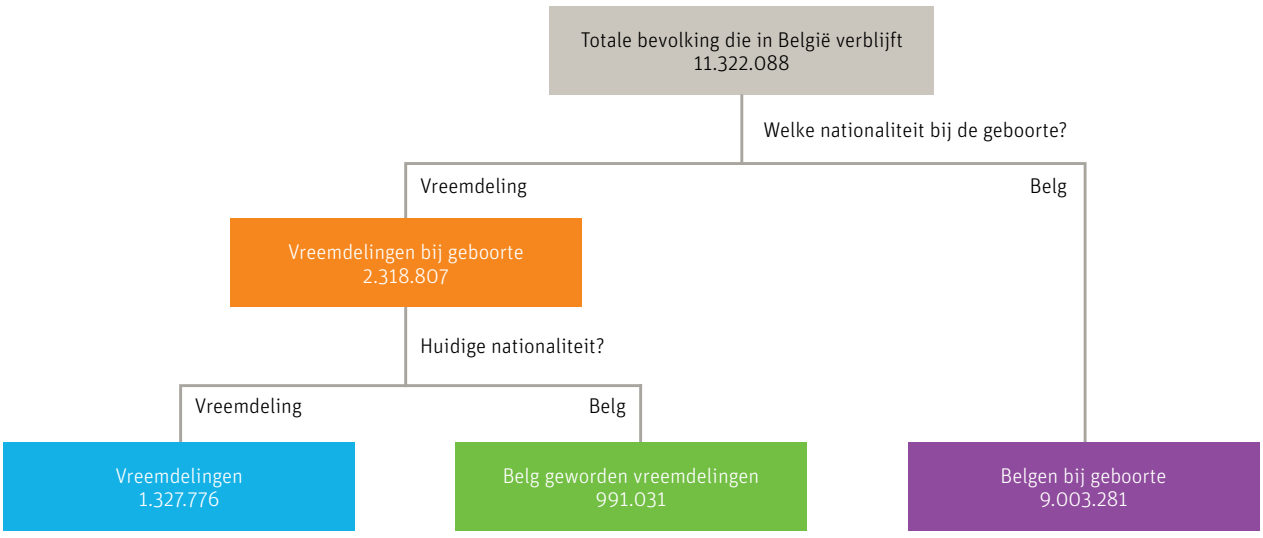
Bevolking van vreemde nationaliteit en van vreemde origine (stocks), op 1 januari 2017

20% van de in België verblijvende bevolking is geboren met een buitenlandse nationaliteit

Van de 11,3 miljoen inwoners in België heeft:

- **11,7%** een vreemde nationaliteit (vreemdelingen).
- **8,8%** had een vreemde nationaliteit bij de geboorte maar heeft intussen de Belgische nationaliteit verworven (Belg geworden vreemdelingen).
  ➜ Wat beide categorieën gemeen hebben is de vreemde nationaliteit bij de geboorte (vreemdelingen bij geboorte). Samen zijn ze goed voor 20,5% : het gaat hier om de bevolking van vreemde origine
- **79,5%** is Belg bij de geboorte.





Bron: Rijksregister / UCL (DEMO)

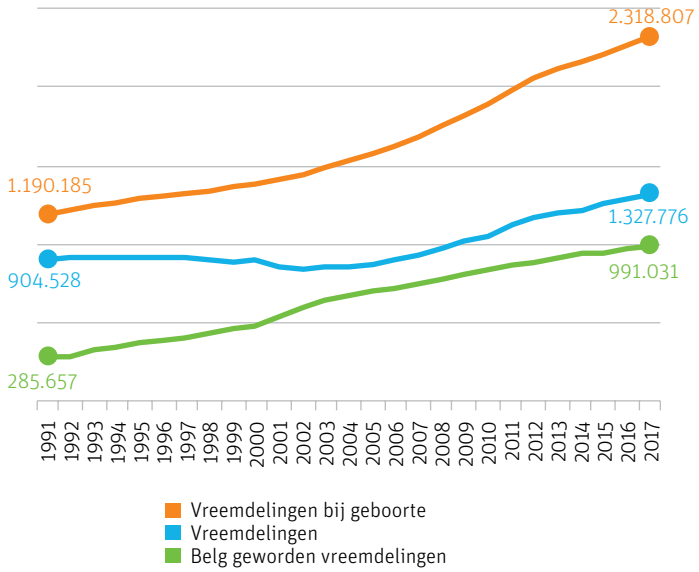
- Tussen het begin van de jaren 1990 en 2017 is het aantal personen **geboren met een vreemde nationaliteit** in België verdubbeld.
- Over diezelfde periode, is het aantal personen met **een vreemde nationaliteit** minder snel gestegen (x 1,5) dan het **aantal personen dat Belg is geworden** (x 3,5).

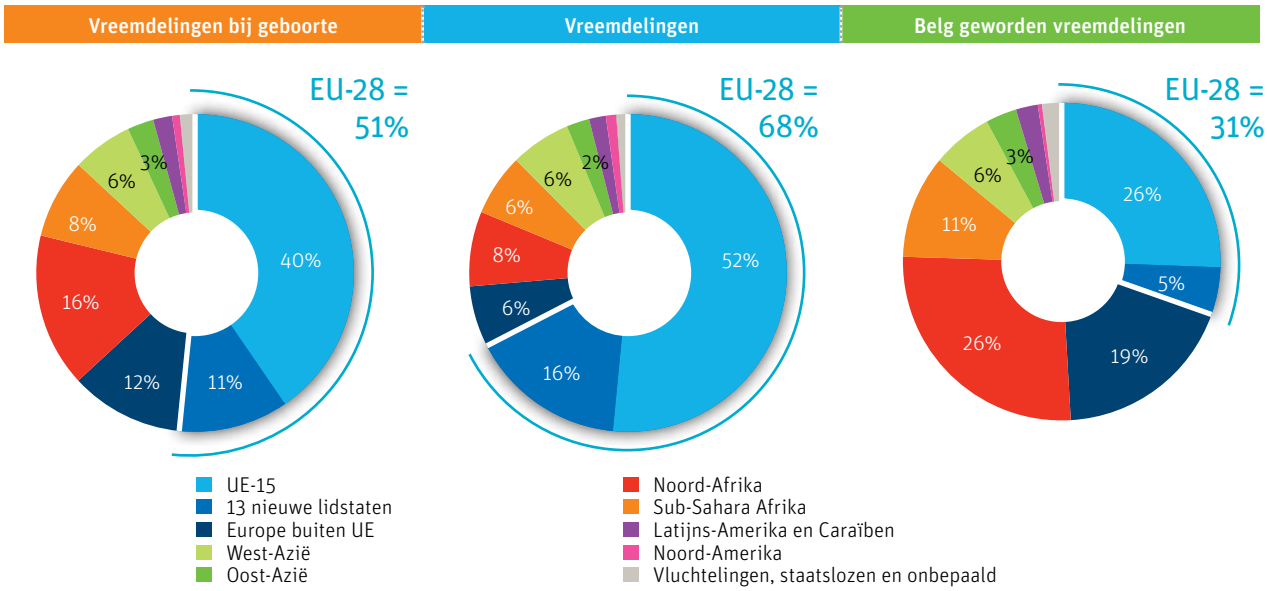
De origine van personen varieert sterk afhankelijk van de gebruikte indicator

- Van alle personen van vreemde origine (geboren met een vreemde nationaliteit) is meer dan de helft afkomstig uit een EU-land (**51%**).
- Wordt enkel rekening gehouden met personen met een vreemde nationaliteit, dan stijgt dit cijfer naar **68%**.
- De als vreemdeling geboren personen die de Belgische nationaliteit hebben verworven zijn vaker afkomstig uit derde landen. Slechts een minderheid stamt uit één van de 28 EU-landen (**31%**). Personen afkomstig uit derde landen verwerven vaker de Belgische nationaliteit dan EU-burgers.

Voor meer info, zie hoofdstuk Nationaliteit

Evolutie van het aantal vreemdelingen bij geboorte, vreemdelingen en Belg geworden vreemdelingen (01/01/1991-01/01/2017)





Top 10 van de nationaliteiten volgens de indicator

Marokko	311.772	13%	**Frankrijk**	164.410	12%	**Marokko**	229.186	23%
Italië	273.350	12%	**Italië**	156.726	12%	**Turkije**	119.321	12%
Frankrijk	213.619	9%	**Nederland**	153.736	12%	**Italië**	116.624	12%
Nederland	186.069	8%	**Marokko**	82.586	6%	**Frankrijk**	49.209	5%
Turkije	155.488	7%	**Roemenië**	80.669	6%	**DR Congo**	38.975	4%
Polen	95.801	4%	**Polen**	71.457	5%	**Nederland**	32.333	3%
Roemenië	92.746	4%	**Spanje**	63.043	5%	**Polen**	24.344	2%
Spanje	77.317	3%	**Portugal**	45.816	3%	**Algerije**	18.345	2%
DR Congo	60.257	3%	**Duitsland**	39.501	3%	**Duitsland**	15.726	2%
Duitsland	55.227	2%	**Turkije**	36.167	3%	**Rusland**	15.128	2%
Andere	*797.161*	*34%*	***Andere***	*433.665*	*33%*	***Andere***	*331.840*	*33%*
Totaal	**2.318.807**	**100%**	**Totaal**	**1.327.776**	**100%**	**Totaal**	**991.031**	**100%**

Bron: Rijksregister / UCL (DEMO)

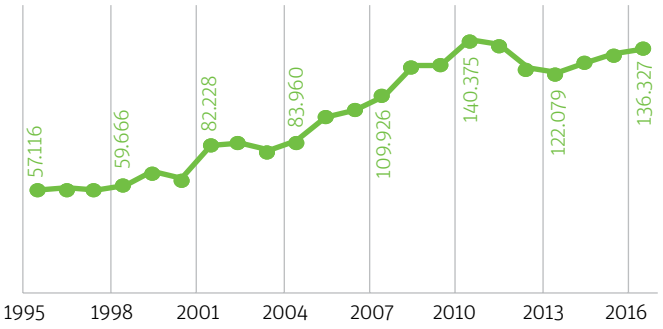
Immigratiestromen in de loop van het jaar 2016

136.327 immigraties van vreemdelingen geregistreerd in België in de loop van 2016

Ondanks enkele schommelingen de afgelopen jaren, is er een globaal stijgende tendens in de immigratiestromen van vreemdelingen in België sinds het begin van de jaren 2000.

Voor meer details over de migratiestromen vóór 1995, zie Myria, Demografisch verslag 2013

Aantal immigraties van vreemdelingen in België



Definitie van immigraties

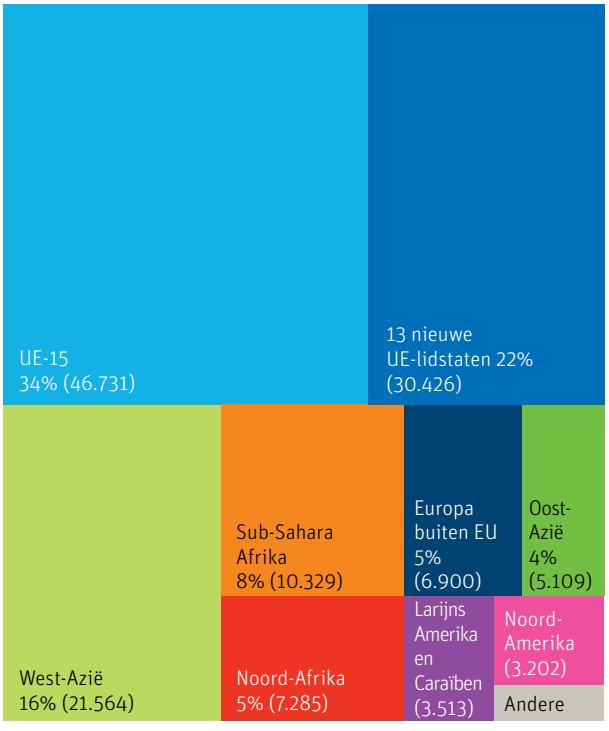
Op Belgisch niveau hebben statistieken over immigraties betrekking op de aangegeven immigraties, de registerwijzigingen en de opnieuw ingeschreven personen nadat ze eerst uit het Rijksregister waren geschrapt.

➜ De registerwijzigingen hebben betrekking op personen die van het Wachtregister naar een ander register overgaan. Het gaat hier vooral om personen die als vluchteling zijn erkend of op een andere basis gemachtigd zijn om in België te verblijven. In 2016 waren die registerwijzigingen goed voor 13% van de immigraties.

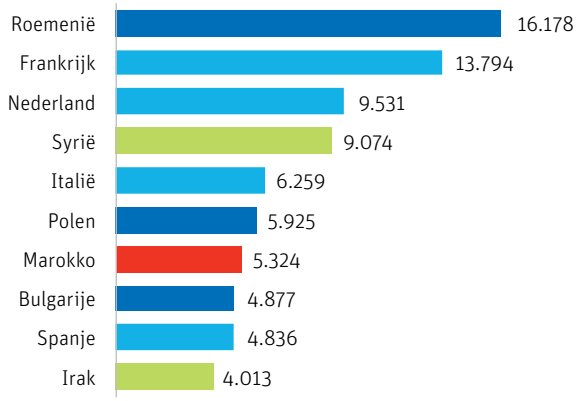
56% van de vreemde immigranten is afkomstig uit een land van de EU-28

Voor meer details over de berekeningsmethodologie van de immigratie- en emigratiestromen, zie Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2017

Verdeling van de regio's van herkomst van de 136.327 immigraties van vreemdelingen in 2016



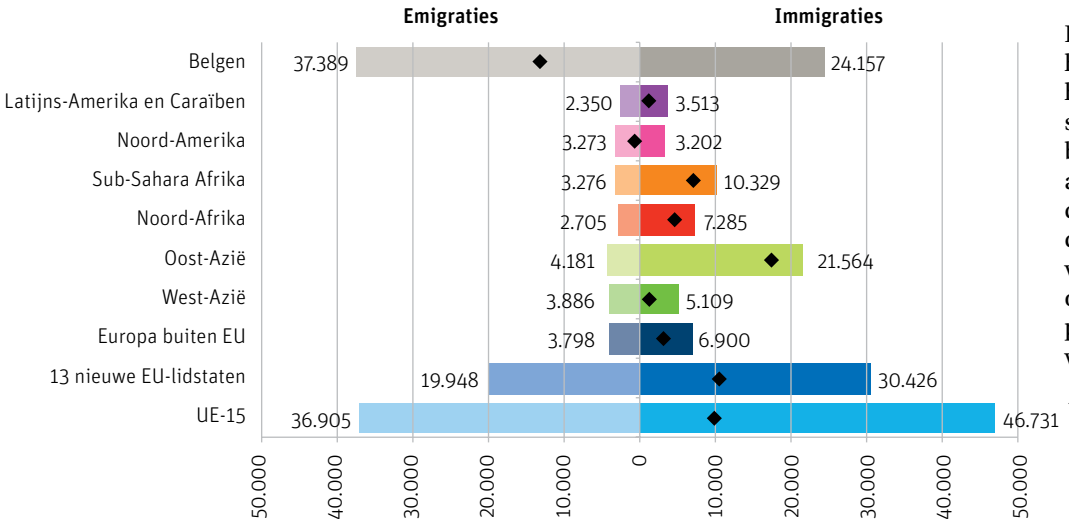
Top 10 van nationaliteiten van de immigranten in 2016



- Samen zijn de **EU-burgers** goed voor **56%** van de in 2016 geregistreerde immigraties, waarmee de EU de belangrijkste herkomstregio van de immigranten is.
- Uniek in 2016 zijn de ongeveer 9.000 immigraties van **Syriërs**, waarmee Syriërs de vierde plaats innemen, na de Roemenen, Fransen en Nederlanders.
- De immigratiestromen zijn niet enkel een weergave van het jaarlijks aantal personen dat het Belgische grondgebied binnenkomt maar ook van de asielstromen (desgevallend, eens ze een statuut van internationale bescherming hebben gekregen).

Bron: Statbel

Emigraties, immigraties en migratiesaldo van Belgen en vreemdelingen in 2016



Het migratiesaldo is het verschil tussen het aantal personen dat het land binnenkomt en het aantal personen dat het land verlaat: dat is negatief voor de Belgische onderdanen, maar positief voor de vreemdelingen

De mobiliteit van vreemdelingen in België beperkt zich niet enkel tot immigratie

- Het aantal **emigraties** van vreemdelingen is niet te onderschatten: behalve de 136.000 personen die het land binnenkomen, waren er de 81.000 personen die in 2016 het land hebben verlaten, wat een ruim positief migratiesaldo oplevert (+55.471 personen). Opvallend is dat in de Belgische migratiegeschiedenis het aantal emigraties van vreemdelingen nooit zo hoog is geweest.
- De **EU-burgers** zijn in de meerderheid, zowel wat de immigratiestromen naar België (56%), als wat de emigratiestromen vanuit België (70%) betreft.

Ook Belgen migreren

- Ook **Belgische onderdanen** migreren: in 2016 hebben 37.000 Belgen het land verlaten en 24.000 hebben zich (opnieuw) in België gevestigd.
- Vergeleken met de in 2009 waargenomen stromen, is het aantal immigraties van Belgen in 2016 sterker gedaald dan het aantal emigraties, wat tot een uitgesproken negatief migratiesaldo heeft geleid: - 13.232 personen.

	Belgen			Vreemdelingen		
	Internationale immigraties	Internationale emigraties	Migratiesaldo	Internationale immigraties	Internationale emigraties	Migratiesaldo
2009	39.602	45.845	-6.243	126.877	57.873	69.004
2010	25.802	31.261	-5.459	140.375	55.378	84.997
2011	23.810	33.773	-9.963	138.071	65.951	72.120
2012	24.403	35.409	-11.006	124.717	69.346	55.371
2013	24.617	35.880	-11.263	122.079	75.973	46.106
2014	25.483	36.497	-11.014	128.465	77.497	50.968
2015	24.964	35.640	-10.676	133.085	74.727	58.358
2016	24.157	37.389	-13.232	136.327	80.856	55.471



45% van de in 2016 aangekomen immigranten is een vrouw. Dit cijfer is lager dan in 2015 (49%) en heeft o.a. te maken met de sterke toename van de overwegend mannelijke immigraties vanuit West-Azië.

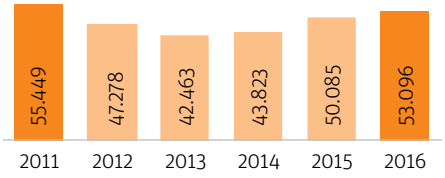
Bron: Statbel

De wettelijke migratieredenen bestudeerd op basis van de eerste verblijfstitels uitgereikt aan onderdanen van derde landen

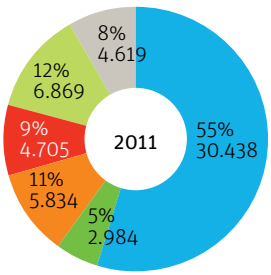
53.096 eerste verblijfstitels werden in 2016 uitgereikt aan onderdanen van derde landen.

- Bij 50% van de uitgereikte verblijfstitels aan onderdanen van derde landen gaat het om familiale redenen.
- Sinds 2015 is de tweede reden het verkrijgen van het statuut van vluchteling of de toekenning van subsidiaire bescherming. In 2016 was dit type verblijfstitels goed voor 17% van alle uitgereikte eerste verblijfstitels.
- Daarna volgen studieredenen (12%) en bezoldigde activiteiten (10%).
- Het aantal uitgereikte eerste titels is gedaald tussen 2011 en 2013 (-23%), om vervolgens tussen 2013 en 2017 (+25%) opnieuw te stijgen.

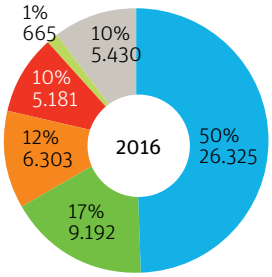
Tussen 2011 en 2016 uitgereikte eerste verblijfstitels



55.449 eerste titels uitgereikt in 2011



53.096 eerste titels uitgereikt in 2016



- Familiale redenen
- Vluchtelingenstatuut en subsidiaire bescherming
- Studieredenen
- Redenen i.v.m bezoldigde activiteiten
- Humanitaires redenen
- Andere redenen

Statistieken over de eerste verblijfstitels

Wie?

- Vreemdelingen die het Belgisch grondgebied binnenkomen moeten een aankomstverklaring afleggen in de gemeente waar ze verblijven en krijgen dan een verblijfstitel op basis van het type visum of machtiging tot verblijf waarover ze beschikken.
- Net als in de statistieken over de immigratiestromen worden de asielzoekers niet alszodanig meegeteld in de cijfers over de eerste verblijfstitels. Ze worden pas in de statistieken opgenomen wanneer ze als vluchteling worden erkend of indien ze subsidiaire bescherming krijgen, of wanneer ze een eerste verblijfstitel krijgen op een andere basis.
- Onder de personen die een eerste verblijfstitel krijgen om familiale redenen zijn er ook in België geboren kinderen.

Zie hoofdstuk Recht op een gezinsleven

- De beschikbare statistieken bij Eurostat hebben betrekking op onderdanen uit derde landen. Gelijkaardige gegevens voor EU-burgers komen verder in dit verslag aan bod

Zie hoofdstuk Vrij verkeer, economische migratie en studenten

Wat? Op basis van de statistieken over de eerste verblijfstitels kunnen de wettelijke migratiemotieven worden besproken.

Opvallende evoluties in 5 jaar

- Het aantal uitgereikte eerste titels om humanitaire redenen is gedaald van 12% naar 1%. In absolute termen is dat aantal gedeeld door 10.

Zie hoofdstuk Regularisaties.

- Het aantal eerste titels uitgereikt na toekenning van het statuut van vluchteling of subsidiaire bescherming is gestegen van 5% naar 17%. In absolute termen is dat aantal vermenigvuldigd met 3.

Zie hoofdstuk Internationale bescherming.

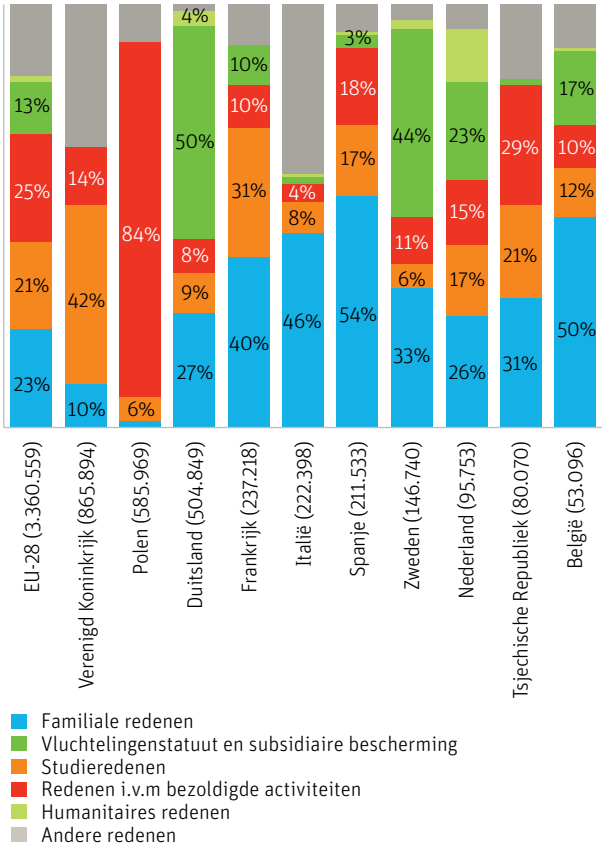
- Achter die evoluties op vlak van de redenen voor migratie, hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan binnen de nationaliteiten van de begunstigden van die eerste titels: de Syriërs en Irakezen zijn de top 5 binnengekomen van de eerste nationaliteiten in 2016, terwijl ze in de rangschikking van 2011 nog helemaal achteraan stonden (respectievelijk 34de en 10de positie).

Top 5 van de nationaliteiten voor de eerste titels uitgereikt aan onderdanen van derde landen in 2011 en 2016

2011		2016	
Marokko	9.712	**Syrië**	6.725
Turkije	3.417	**Marokko**	5.512
Verenigde Staten	2.656	**India**	2.899
India	2.194	**Onbekend**	2.810
DR Congo	1.985	**Irak**	2.472
Andere	*35.485*	***Andere***	*32.678*

Bron: Eurostat

Eerste verblijfstitels uitgereikt aan onderdanen van derde landen volgens het motief en het gastland, 2016



Vergelijkingen op Europees niveau liggen gevoelig.

Enerzijds hanteren de verschillende lidstaten andere manieren om de eerste verblijfstitels bij te houden. Toch zijn er een aantal interessante en grote tendenzen waar te nemen:

- Duitsland en Zweden onderscheiden zich doordat ze heel wat van hun eerste titels hebben toegekend aan begunstigden van internationale bescherming.
- Polen onderscheidt zich dan weer door de eerste titels toegekend in het kader van bezoldigde activiteiten.
- Voor het Verenigd Koninkrijk gaat het vooral om eerste titels uitgereikt om studieredenen.
- Typisch voor zowel Frankrijk, Italië, Spanje als België zijn de familiale redenen het eerste motief.

Anderzijds is de verdeling van die verschillende motieven binnen elk land ook afhankelijk van de mogelijkheden die de verschillende lidstaten aan onderdanen uit derde landen bieden om bepaalde types verblijfstitels te verkrijgen.

De vergelijkingen tussen landen zijn dus weliswaar interessant, de gebrekkige harmonisering van de gegevens en het beleid op vlak van toekenning van verblijfstitels maken de analyse ervan niet makkelijker op.

Bron: Eurostat

Hoofdstuk 3

Toegang tot het **grondgebied**

De aankomst van migranten via de zee is dramatisch gedaald tussen 2016 en 2017 (-52%). Maar het aantal doden en vermisten blijft, verhoudingsgewijs, ook dramatisch. Er werden ook een groot aantal humanitaire visa toegekend: 2.631 visa in 2017, twee keer zoveel als in 2016 en drie keer meer dan in 2015, meestal aan Syriërs. In dit hoofdstuk maakt Myria ook de balans op van de Europese aanpak van de “migrantencrisis” sinds 2015.

Inleiding: Beheer van de grenzen

Het is een understatement dat niet alle kandidaat-migranten gelijke toegang hebben tot het grondgebied van de Europese landen. De toegang tot het grondgebied dekt heel uiteenlopende realiteiten waaronder het visumbeleid, de toekenning van humanitaire visa, de herinvoering van controles aan de Europese binnengrenzen, het verkeer binnen het Schengengebied, de bestrijding van onwettige migratie, …

De cijfers en juridische informatie die volgt, geeft slechts een deel van die realiteit weer. Er moet rekening mee worden gehouden dat de visumcijfers slechts betrekking hebben op een deel van de migranten die toegang hebben tot het grondgebied. Veel migranten hebben geen visum nodig en sommige migranten komen aan met een Schengenvisum verkregen in een andere lidstaat. Andere migranten worden tegengehouden aan de grens en bijgevolg wordt de toegang tot het grondgebied geweigerd. Hier is zelfs sprake van wanneer de migrant over een geldig visum beschikt. Bovendien blijken die gegevens ook zeer moeilijk te ontcijferen, net zoals de cijfers van de humanitaire visa, die Myria steeds nauwkeuriger probeert toe te lichten.

Los van die onzekerheden tekent zich een duidelijke lijn af binnen Europa: het sluiten van de buitengrenzen wordt meer en meer naar voren geschoven als meest realistische aanpak van het migratiebeleid. Die overtuiging wordt nog versterkt door de verharding van de publieke opinie: alleen een stevige aanpak zou de migratiestroom kunnen indijken. Daarbij worden grondrechten vaker beschouwd als een struikelblok die te omzeilen valt, in plaats van een hoeksteen. Zo worden er ‘deals’ beklonken, al dan niet consequent (met Turkije) of geheim (met Libië), beiden twijfelachtig in termen van grondrechten. Of wordt het acceptabel dat er een voorkeur wordt gegeven om humanitaire visa aan ‘onze’ favoriete asielzoekers toe te kennen, volgens ‘onze’ criteria (een christelijke minderheid in Syrië, bijvoorbeeld), dit is niet in overeenstemming met de algemene opzet van de Conventie van Genève.

Europa heeft dé oplossing voor het migratie-‘probleem’ gevonden: zich afsluiten en die boodschap ook luid verkondigen. De sleutelvraag bestaat erin of deze positie in evenwicht is met de hoge grondrechtenstandaard waaraan de Europese Unie haar identiteit en idealen ontleent. In dat verband is het aantal doden en vermisten in de Middellandse Zee beangstigend. Terwijl de cijfers afnemen in vergelijking met 2016, met zijn trieste record van meer dan 5.000 doden of vermisten, stierven er in 2017 toch nog meer dan 3.000 mensen op zee, terwijl er de helft minder vertrekkers waren. Het aantal sterfgevallen is dus enorm en blijft een gigantische uitdaging voor Europa en de afzonderlijke lidstaten: kunnen we onze grenzen sluiten ten koste van alles?

Middellandse Zee: aankomsten, doden en vermisten in 2017

Aankomsten in Europa

2016 ➜ 387.739
waarvan **362.973** via de Middellandse Zee (94%)

2017 ➜ 186.768
waarvan **172.362** via de Middellandse Zee (92%)



Italië (totaal)
2016 ➜ 181.436
2017 ➜ 119.369

Griekenland (totaal)
2016 ➜ 176.906
2017 ➜ 35.052

Italië (totaal)
119.369 aankomsten in 2017
Hetzij **52% minder** dan in 2016

Top-5 nationaliteiten:
Nigeria (16%)
Guinee (9%)
Bangladesh (9%)
Ivoorkust 9%
Mali (6%)

49% van de aankomsten zijn mensen afkomstig uit top-5-landen (Syrië, Irak, Afghanistan, Nigeria, Pakistan).

Demografisch ((Januari 2017)
Mannen ➜ 74%
Vrouwen ➜ 11%
Kinderen ➜ 15%

Griekenland (totaal)
35.052 aankomsten in 2017
Hetzij **80% minder** dan in 2016

Top-5 nationaliteiten:
Syrië (46%)
Irak (20%)
Afghanistan (12%)
Pakistan (5%)
Algerije (4%)

83% van de aankomsten zijn mensen afkomstig uit top-5-landen (Syrië, Irak, Afghanistan, Nigeria, Pakistan).

Demografisch ((Januari 2017)
Mannen ➜ 41%
Vrouwen ➜ 22%
Kinderen ➜ 37%

Spanje
28.707 aankomsten in 2017

Doden en vermisten op de Middellandse Zee

Jaar	Totaal Middellandse Zee	Centrale Middellandse Zee (Italië)	Oostelijke Middellandse Zee (Griekenland)
2016	**5.082** (1,31 op 100 aankomsten)	**4.579** (2,52 op 100 aankomsten)	**434** (0,25 op 100 aankomsten)
2017	**3.119** (1,67 op 100 aankomsten)	**2.834** (2,37 op 100 aankomsten)	**62** (0,18 op 100 aankomsten)

Bron: IOM (Migration flows to Europe, 2017 Overview)

1. Europese aanpak van de migratie- en vluchtelingencrisis: het grensbeleid

Myria onderzoekt hier een aantal recente elementen met betrekking tot de relocatie, de hervestiging, de externalisering van het grensbeleid of de versterking van de controles. Voor meer uitleg hieromtrent verwijzen wij naar vroegere publicaties, onder andere de in 2016 uitgebrachte *MyriaDoc Europa in (asiel)crisis*[7] en het jaarverslag van 2017[8] waarin een korte analyse wordt gegeven van de ontwikkelingen die zich als gevolg van de migratiecrisis hebben voorgedaan.

Na de migratiecrisis in 2015 heeft Europa haar aanpak van het migratiebeheer vernieuwd. Volgens de Europese Commissie kon de situatie dankzij de gecoördineerde acties worden gestabiliseerd en volgens IOM, daalde de onwettige instroom van migranten in de EU in 2017 met 52%. In 2017 werden bijna 186.768 onwettige grensoverschrijdingen opgetekend.

Relocatie en hervestiging

Hoe zit het met de verbintenissen die op Europees en op Belgisch niveau werden aangegaan?

Om het hoofd te kunnen bieden aan de migratiecrisis heeft de Europese Unie de volgende twee programma's opgezet:

	Relocatie	Hervestiging
Definitie	De bedoeling van **relocatie** is om asielzoekers die al op het grondgebied van de Europese Unie aanwezig zijn (in Griekenland en in Italië) in andere lidstaten op te vangen.	**Hervestiging** bestaat erin om vluchtelingen te selecteren en over te brengen van een land waar ze internationale bescherming hebben aangevraagd naar een land dat vooraf heeft aanvaard om hen een duurzaam verblijfsrecht toe te kennen. Het Europese programma kan betrekking hebben op alle migranten in een derde land, en in het bijzonder op degenen die onder de EU-Turkijedeal vallen, die bepaalt dat voor elke Syriër die vanuit de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd een andere Syriër uit Turkije in de EU zal worden hervestigd.
Europa	■ Oorspronkelijke doelstelling: relocatie van 160.000 asielzoekers tussen september 2015 en 26 september 2017. ■ Herziening van de doelstelling naar 100.000 asielzoekers. ■ Op 27 september 2017 (bij de beëindiging van het programma): effectieve relocatie van ongeveer 29.000 personen[9]. ■ Vanaf 27 september 2017: de personen die zich nog in Griekenland en in Italië bevinden, maar daar vóór die datum zijn aangekomen, komen nog in aanmerking voor het programma en moeten binnen een redelijke termijn worden gereloceerd[10]. ■ Op 7 maart 2018: relocatie van 33.846 personen[11]. ■ Uiteindelijk ligt het totale aantal gereloceerde personen nog altijd duidelijk onder de aanvankelijke doelstellingen, die zelfs werd herzien. De Europese Commissie was echter wel van oordeel dat het aantal geregistreerde kandidaten in werkelijkheid duidelijk onder de vastgestelde aantallen lag en dat in maart 2018 ongeveer 96% van de in aanmerking komende aanvragers[12] wel degelijk waren gereloceerd[13].	■ Doelstelling: hervestiging van 22.504 personen tussen juli 2015 en december 2017. ■ Op 8 december 2017, m.a.w. het ogenblik dat de financiële steun voor dit programma werd beëindigd, was ongeveer 86% van de doelstelling bereikt[17]. ■ In overeenstemming met de aanbevelingen van de Europese Commissie van september 2017, werd een nieuw programma voor de hervestiging van minstens 50.000 personen tegen 31 augustus 2019 aangenomen. ■ In maart 2018 waren in totaal 29.314 personen hervestigd, met inbegrip van 1.855 personen in het kader van het nieuwe programma waartoe negentien lidstaten zich al hebben verbonden[18].
België	■ Oorspronkelijk had België zich ertoe verbonden om 3.812 personen te herplaatsen. ■ Gezien de herziening van de globale relocatiedoelstelling werd het Belgische quotum verminderd tot 1.530 personen. ■ Op 26 september 2017, dus op de vooravond van de datum van afsluiting van het programma, had België 997 personen gereloceerd[14], minder dan de verlaagde doelstelling, wat kritiek opleverde van een aantal organisaties[15]. ■ Dat aantal nam echter wel nog toe, aangezien dit programma nog van toepassing is op personen die vóór de afsluitingsdatum van het programma zijn aangekomen. Op 7 maart 2018 waren volgens tellingen in totaal 1.169 personen herplaatst in België[16].	■ België moest 1.100 personen hervestigen tussen juli 2015 en december 2017. ■ België heeft zich er ook toe verbonden om 2.000 vluchtelingen te hervestigen in het kader van het nieuwe hervestigingsprogramma[19]. ■ In maart 2018, waren volgens tellingen 1.835 personen hervestigd in het kader van het programma van de EU, van wie 1.100 in het kader van het oorspronkelijke besluit dat tot december 2017 liep, 571 in overeenstemming met de EU-Turkijedeal in het kader van het "plan 1 voor 1" en 164 in de context van het nieuwe hervestigingsprogramma.

7 Myria, *Europa in (asiel)crisis, Myriadoc #1,* 20 juni 2016. Beschikbaar op: www.myria.be/files/Myriadocs-1-NL-Europaincrisis.pdf.

8 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017, Analyse: Europese aanpak van de migratie- en vluchtelingencrisis en de houding van België.*

De hotspots

- De hotspots werden oorspronkelijk bedacht als hulpmiddel om de uitvoering van het relocatieprogramma te vergemakkelijken. Na de inwerkingtreding van het akkoord tussen de EU en Turkije werden ze ook gebruikt als centra voor de toegang tot de EU en de terugkeer naar Turkije[20].
- In maart 2018 waren er vijf hotspots in Griekenland. De totale capaciteit bedraagt iets minder dan 8.000 plaatsen, wat nog altijd als ontoereikend wordt beschouwd aangezien er op hetzelfde moment 12.926 migranten werden geteld op de Griekse eilanden (van wie 10.020 in de hotspots). In dezelfde periode telde Italië vijf hotspots en was het voorzien om nog drie bijkomende hotspots te openen in de loop van 2018[21].
- Volgens schattingen zijn er tussen 1 januari 2016 en 15 september 2017, de einddatum van het relocatieprogramma, meer dan 261 000 migranten naar deze registratiecentra gekomen (185 000 in Griekenland en meer dan 76 000 in Italië)[22].

Relocatie door Hongarije, Slovakije en Polen

- Hongarije en Slovakije, daarbij ondersteund door Polen, hebben een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de besluiten van de Europese Raad tot vaststelling van het relocatieprogramma. Het HvJ heeft hun beroep echter verworpen[23].
- De Europese Commissie heeft een inbreukprocedure gestart tegen deze drie lidstaten wegens niet-naleving van de juridische verplichtingen op het gebied van relocatie en heeft bij gebrek aan een afdoende antwoord vanwege die landen de zaak op 8 december 2017 aanhangig gemaakt bij het HvJ[24].

Externalisering van het grensbeheer

Het akkoord tussen de EU en Turkije

- Twee jaar na de ondertekening van het akkoord tussen de Europese Unie en Turkije, namelijk in maart 2018, werden in deze context 2.164 gevallen van geregistreerde terugkeer genoteerd. De Europese Commissie is van mening dat dit aantal onvoldoende hoog is, gezien er nog steeds migranten blijven toekomen in Griekenland, waardoor er een aanzienlijke druk wordt uitgeoefend op de hotspots[25].
- Reeds vanaf het ontstaan ervan rijzen er twijfels over en wordt er kritiek geuit op de verenigbaarheid van dit akkoord en de situatie in Turkije (de omstandigheden waarin migranten worden opgesloten, onderscheppingen op zee die met geweld worden uitgevoerd door de Turkse kustwacht[26], tekortkomingen in de asielprocedure en onvoldoende waarborgen van Turkije met betrekking tot de naleving van het beginsel van non–refoulement[27]) met de eerbiediging van de rechten van de mens en meer in het bijzonder met

9 Europese Commissie, *Ibid*em.
10 Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland, beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1523.
11 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Bijlage 4, maart 2018, COM(2018) 250 final.
12 Namelijk degenen die aan de criteria voldeden die waren vastgesteld om in aanmerking te komen voor dit programma, waaronder het feit om een nationaliteit te hebben waarvan het gemiddelde beschermingspercentage in de EU minstens 75% bedraagt in eerste aanleg.
13 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 21.
14 Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, Beknopt verslag, CRIV 54 COM 729, 26 september 2017.
15 Ciré, *Relocalisation des demandeurs de protection: l'imposture de la solidarité*, www.cire.be/presse/communiques-de-presse/relocalisation-des-demandeurs-de-protection-l-imposture-de-la-solidarite; Amnesty, *Non, la Belgique ne relocalise pas assez de demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie*, www.amnesty.be/infos/actualites/article/non-la-belgique-ne-relocalise-pas-assez-de-demandeurs-d-asile-depuis-la-grece.
16 Europese Commissie, V*oortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, bijlage 4.
17 Europese Commissie, *Ibidem*.
18 Europese Commissie, *Ibidem*.
19 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, bijlage 5.
20 Danish Refugee Council, *Fundamental rights and the EU hotspot approach*, oktober 2017, https://drc.ngo/media/4051855/fundamental-rights_web.pdf.
21 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final.
22 Europese Commissie, Mededeling over de uitvoering van de Europese migratieagenda, COM (2017) 558 final, 27 september 2017.
23 HvJ (GK), *Slovakije en Hongarije t. Raad*, 6 september 2017, C-643/15 en C-647/15.
24 Europese Commissie, Persbericht, *Herplaatsing: Commissie daagt Hongarije, Polen en Tsjechië voor Hof van Justitie*, 7 december 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_fr.htm (beknopte vertaling: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_nl.htm)
25 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 8.
26 Amnesty International, *A blueprint for despair; Human rights impact of the EU-Turkey Deal*, 2017, beschikbaar op: www.amnesty.be/je-veux-m-informer/actualites/article/accord-ue-turquie-un-danger-pour-les-refugies; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations on the Combined Fourth to Sixth Periodic Reports of Turkey*, 11 januari 2016, UN Doc. CERD/C/TUR/CO/4-6, beschikbaar op: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fTUR%2fCO%2f4-6&Lang=en, § §33-35.
27 Resolutie 2109 (2016) van de Raad van Europa: *La situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016*, 21 april 2016, beschikbaar op: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22738&lang=FR. (enkel beschikbaar in het Frans)

artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat een absoluut verbod op foltering en op onmenselijke of vernederende behandelingen oplegt.

- De Griekse Raad van State heeft sinds 22 september 2017 echter twee arresten (nr. 2247/2017 en 2348/2017) gewezen waarbij Turkije als een "veilig derde land" werd beschouwd. Er werd geconcludeerd dat asielzoekers die via Turkije naar Griekenland zijn gekomen voldoende banden hebben met Turkije om hen redelijkerwijs terug naar dat land te sturen en dat oordelen dat het tegendeel het geval is de deur zou openen voor "asielshopping"[28].

Samenwerking met Libië

- De meeste migranten die in 2017 in Europa zijn aangekomen via de Middellandse Zee, zijn in Italië binnengekomen. Zo kwamen er volgens cijfers van IOM 119.369 migranten in Italië aan na een tocht over zee[29]. De meeste van deze migranten komen uit Nigeria, Bangladesh, Ivoorkust, Guinee en Gambia en ze bereiken Italië via Libië[30].
- De samenwerking met Libië, als voornaamste land van inscheping en belangrijkste transitland op weg naar Europa stond dus in het middelpunt van de aandacht van de EU-lidstaten in 2017[31].
- Op 3 februari 2017 besloten de lidstaten van de EU om de samenwerking met Libië te versterken. Met **de verklaring van Malta** namen ze een aantal maatregelen die tot doel hadden de migratiestromen te beperken, de netwerken van mensensmokkelaars te ontmantelen en levens te redden[32].
- Ook **Italië** heeft de samenwerking met Libië versterkt door met de regering van dat land op 2 februari 2017 een **protocol van akkoord** te ondertekenen over ontwikkelingssamenwerking, clandestiene immigratie, mensenhandel, brandstofsmokkel en de versterking van de grensbeveiliging[33].
- **Italië** wordt er ook van verdacht om geheime mondelinge financiële akkoorden te hebben gesloten met de Libische regering en met twee Libische milities waarvan geweten is dat ze aan het hoofd staan van een netwerk van mensensmokkel[34].
- Sommige ngo's **uiten zware kritiek** op de samenwerking tussen de Europese Unie en de Turkse en Libische kustwacht, die meer bepaald worden beschuldigd van *push-back*operaties die in strijd zijn met het non-refoulement beginsel[35]

Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

- De nieuwe Europese grens- en kustwacht werd in september 2016 opgericht[36]. Ongeveer een jaar na het begin van zijn activiteiten had Frontex, dat operationele ondersteuning verleent aan de lidstaten voor het beheer van hun grenzen, meer dan 1.700 grenswachters en agenten ingezet aan de buitengrenzen van de EU[37].
- In december 2017, benadrukte de Europese Commissie nog dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle noodzakelijke uitrustingen en personeelsleden voor de snel inzetbare reservepools van Frontex uiterlijk in maart 2018 klaar zijn om te worden ingezet[38]. In zijn rapport dat in maart 2018 uitkwam, heeft **de Europese Commissie** echter nog **ernstige tekortkomingen vastgesteld bij de nakoming van de verbintenissen door de lidstaten**. Dat is onder andere het geval voor het materiaalpark van de snel inzetbare pools dat slechts door veertien lidstaten, waarvan België geen

28 Aida, *Greece: The ruling of the Council of state on the asylum procedure post EU-Turkey deal*, 4 oktober 2017, beschikbaar op: www.asylumineurope.org/news/04-10-2017/greece-ruling-council-state-asylum-procedure-post-eu-turkey-deal.

29 IOM, *Migration flows 2017*, beschikbaar op: http://migration.iom.int/docs/2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf.

30 Europese Commissie, *Factsheet: Central Mediterranean Route: Commission Action Plan to support Italy and stem flows*, 4 juli 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_factsheet_-central_mediterranean_route_commission_action_plan_to_support_italy_and_stem_flows_en.pdf.

31 Europese Commissie, *Managing the refugee crisis: EU Action in Lybia on migration*, 7 december 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_action_in_libya_on_migration_en.pdf.

32 Verklaring van Malta van de leden van de Europese Raad van 03 februari 2017, beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2017/02/03/.

33 A.PALM, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe*, 2 oktober 2017, beschikbaar op: http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe.

34 De Standaard, *Italië sluit geheime deal met Libische mensensmokkelaars*, 31 augustus 2017, www.standaard.be/cnt/dmf20170830_03043662.

35 ECRE, *EU externalization efforts set the scene for escalation of rights violations by Libyan and Turkish Coast Guard*, 17 novembre 2017, www.ecre.org/eu-externalisation-efforts-set-the-scene-for-escalation-of-rights-violations-by-libyan-and-turkish-coast-guard. Zie verder onder het *Hoofdstuk Internationale Bescherming* voor meer informatie over het beginsel van non-refoulement.

36 Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, p. 55.

37 Europese Commissie, *Fifth Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalization of the European Border and Coast Guard*, COM (2017) 467 final, 6 september 2017, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/20170906_fifth_report_on_the_operationalisation_of_the_ebcg_en.pdf.

38 Europese Commissie, Persbericht, *Toekomstbestendig migratiebeheer: Europese Commissie zet koers uit*, Brussel, 7 december 2017.

deel uitmaakt, blijvend wordt bevoorraad[39].

Frontex-operaties en operatie Sophia

- **Frontex** voert diverse operaties uit, waarvan er sommige in 2017 in het leven werden geroepen of voortgezet: in **Griekenland** (drie operaties waaronder Poseidon in de Egeïsche Zee, dat Griekenland te hulp komt bij de bewaking van zijn grenzen, de tenuitvoerlegging van het akkoord tussen de EU en Turkije en de "hotspotaanpak"), in **Italië** (in het kader van de gezamenlijke operatie Triton, die in februari 2018 werd vervangen door de operatie Themis[40]), in **Bulgarije** (voor de bewaking van de landgrenzen met Turkije en Servië), in **Spanje** (met de invoering in 2017 van de operaties Indalon, Minerva en Hera voor de bewaking van de externe maritieme grenzen) en in de **regio van de westelijke Balkan**[41]**.**
- Bovendien zijn er ook **militaire operaties**, die worden uitgevoerd in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU, waaronder *EUNAVFOR Med*, die ook operatie Sophia wordt genoemd. Deze operatie, die sinds 2015 bestaat, bindt de strijd aan tegen mensenhandel en voert reddingsoperaties uit op de Middellandse Zee. België heeft in 2017 aan die operatie deelgenomen, meer bepaald met de inzet van het fregat Louise-Marie nabij de kust van Libië. In het parlement werden discussies gevoerd met de staatssecretaris voor Asiel en Migratie over de betrokkenheid van België in het licht van het mandaat van deze missie[42].

39 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Bijlage 3 – *Europese grens- en kustwacht*, maart 2018, COM(2018) 250 final.

40 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 11.

41 Europese Commissie, *Vijfde verslag van de commissie over het operationeel maken van de Europese grens- en kustwacht*, COM (2017) 467 final, 6 september 2017, beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:52017DC0467.

42 Kamer van volksvertegenwoordigers, CRIV 54 COM 742, 4 oktober 2017, pp. 9-12, www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic742.pdf.

2. Recente ontwikkelingen

2.1. | Europa

De informatiesystemen voor grensbeheer

- De verordening tot vaststelling van een **entry-exitsysteem** (**ESS**)[43] en de verordening tot wijziging van de Schengengrenscode betreffende dit systeem[44] werden in november 2017 goedgekeurd. Het EES-systeem vervangt het huidige manuele stempelen van paspoorten. Het zal de elektronische gegevens registreren van onderdanen uit derde landen die voor een kort verblijf naar het Schengengebied reizen, met inbegrip van de datum en de plaats van hun in- en uitreis. Het zou tegen 2020 operationeel moeten zijn.
- In juni 2017 diende de Europese Commissie een voorstel in ter versterking van het mandaat van EU-LISA, het Europees Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige informatiesystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht[45], dat het vrije verkeer van personen en een hoog niveau van bescherming van de burgers moet garanderen.
- De onderhandelingen over een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (European Travel Information and Authorisation System, **ETIAS**)[46] voor onderdanen van derde landen die vrijgesteld zijn van de visumplicht, worden voortgezet. Tal van amendementen werden besproken en in december 2017[47] bereikten de Europese Raad en het Europese Parlement een overeenstemming over de belangrijkste punten.

43 Verordening (EU) nr. 2017/2226 van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011.

44 Verordening (EU) nr. 2017/2225 van 30 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2016/399 in verband met het gebruik van het inreis-/uitreissysteem. Ter herinnering: de Schengengrenscode was in maart 2017 al gewijzigd om persoonsgegevens bij elke overschrijding van grenzen systematisch te toetsen. Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017,* blz. 53.

45 Voorstel voor een verordening betreffende het Europees Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, 29 juni 2017, COM(2017) 352 final.

46 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) en tot wijziging van de verordeningen (EU) nr. 515/2014, (EU) nr. 2016/399, (EU) nr. 2016/794 en (EU) nr. 2016/1624*, 16 november 2016, COM(2016) 731.

47 Europees Parlement, *Legislative train schedule*, www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-european-travel-information-and-authorisation-system-(etias).

- Het voorstel betreffende de hervorming van **Eurodac**[48] zou in de loop van 2018 moeten worden aangenomen. Sommige organisaties hadden kritiek op het feit dat de nieuwe tekst voorziet in de registratie van vingerafdrukken en gezichtsopnamen van kinderen vanaf zes jaar[49].
- In december 2017 lanceerde de Europese Commissie een voorstel voor een verordening betreffende de **interoperabiliteit** van informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa[50]. Interoperabiliteit heeft tot doel informatie uit te wisselen en gegevens te delen tussen de verschillende relevante IT-systemen (SIS, Eurodac, VIS, en de systemen die nog niet zijn uitgevoerd, zoals EES, ETIAS en ECRIS - het Europees Strafregister Informatiesysteem). Het doel is dat grenswachters en politieagenten beter gebruik kunnen maken van de bestaande gegevens via één Europees zoekportaal, en personen met meerdere identiteiten kunnen opsporen. Het grondrechtenagentschap van de EU (FRA) is echter van mening dat deze interoperabiliteit vragen oproept, met name met betrekking tot de toegang tot of het illegale gebruik van persoonsgegevens of disproportionele risico's voor de rechten van migranten in onwettig verblijf[51].

Herinvoering van controles aan de binnengrenzen

- De controles aan bepaalde binnengrenzen van de Schengenruimte in Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Denemarken en Noorwegen werden in februari 2017 opnieuw met drie maanden verlengd, en uiteindelijk voor het laatst met zes maanden verlengd in mei 2017. Deze maatregel is genomen op basis van artikel 29 van de Schengengrenscode, dat kan worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden die de algemene werking van de Schengenruimte in gevaar brengen. De Europese Commissie heeft deze vijf landen aanbevolen de tijdelijke controles geleidelijk af te schaffen[52]. Toch hebben deze staten in november 2017 het grenstoezicht verlengd, dit op een andere rechtsgrond (artikel 25 van de Schengengrenscode, van toepassing op voorzienbare situaties die van invloed zijn op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid). Ook Frankrijk verlengde in 2017 de controles aan de binnengrenzen op basis van hetzelfde artikel 25 verwijzend naar een terroristische dreiging.
- In september 2017 publiceerde de Europese Commissie een mededeling over het handhaven en versterken van de Schengenruimte[53], in oktober werd dit gevolgd door een aanbeveling over de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van het Schengengebied[54]. De Europese Commissie diende ook een voorstel in tot wijziging van de bepalingen over het toezicht aan de binnengrenzen van de Schengengrenscode[55]. Deze tekst is nu het onderwerp van discussies.

Ontwikkelingen op visumgebied

- In oktober 2017 kondigde de Europese Commissie de **intrekking aan van haar voorstellen** over de visumcode[56] en het rondreisvisum[57], die in 2014 waren ingediend en wegens gebrek aan overeenstemming niet konden worden uitgevoerd[58]. In maart 2018 diende ze een nieuw voorstel in tot hervorming van de visumcode[59] en lanceerde ze een mededeling over de nieuwe uitdagingen[60]. In mei 2018 heeft ze een nieuw voorstel ingediend voor het moderniseren van het Visuminformatiesysteem (VIS)[61].

48 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening betreffende de instelling van 'Eurodac' voor het vergelijken van vingerafdrukken*, 4 mei 2016, COM/2016/0272 final.

49 Gezamenlijke verklaring: *Kinderen onder dwang vingerafdrukken en gezichtsopnamen afnemen is nooit aanvaardbaar*, 28 februari 2018, www.unicef.org/eca/press-releases/joint-statement-coercion-children-obtain-fingerprints-and-facial-images-never.

50 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor de interoperabiliteit van de informatiesystemen in de EU (grenzen en visa)*, COM(2017) 793 final, 12 december 2017.

51 FRA, *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*, mei 2017.

52 Europese Commissie, Persbericht, *Terug naar Schengen: Commissie beveelt aan in de komende zes maanden de tijdelijke grenscontroles geleidelijk af te schaffen*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_nl.htm.

53 Europese Commissie, *Schengen handhaven en versterken*, 27 september 2017, COM(2017) 570 final.

54 Europese Commissie, *Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2017 over de uitvoering van de bepalingen van de Schengengrenscode inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van het Schengengebied*, C(2017) 6560 final.

55 Voorstel voor een verordening tot wijziging van de verordening (EU) 2016/399 betreffende de regels voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, 27 september 2017, COM(2017) 571.

56 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening inzake de Visumcode van de Europese Unie*, 1 april 2014, COM(2014) 164 final.

57 Bedoeld voor het toestaan van een verblijf op het grondgebied van meerdere lidstaten voor een totale duur van meer dan 90 dagen over een totale periode van 180 dagen, mits de aanvrager niet van plan is meer dan 90 dagen over een totale periode van 180 dagen op het grondgebied van dezelfde lidstaat te verblijven. Zie: Commissie, 1 april 2014, COM(2014) 163.

58 Europese Commissie, *Werkprogramma van de Commissie voor 2018, Een agenda voor een meer verenigd, sterker en meer democratisch Europa*, 24 oktober 2017, COM(2017) 650 final.

59 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening tot wijziging van de verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)*, 14 maart 2018, COM(2018) 252 final.

60 Europese Commissie, *Mededeling: aanpassing van het gemeenschappelijk visumbeleid aan de nieuwe uitdagingen*, 14 maart 2018, COM(2018) 251. Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening ter aanpassing van verordening (EU) 767/2008 (...)*, 16 mei 2018, COM(2018) 302 final.

61 Europese Commissie, *Voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 767/2008 (...)*, 16 mei 2018, COM (2018) 302 final.

- Sinds maart 2017[62] zijn Georgische burgers en sinds mei 2017 Oekraïense[63] burgers **vrijgesteld van de visumplicht** voor een kort verblijf in het Schengengebied. Dit op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een biometrisch paspoort. Deze visumvrijstelling ontslaat hen natuurlijk niet van de verplichting om te voldoen aan de andere voorwaarden voor toegang tot het grondgebied van de Schengenlidstaten (motief voor de reis, beschikken over voldoende middelen …).
- In december 2017 bracht de Europese Commissie haar **eerste verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de visumvrijstelling uit.** Zij is immers verplicht erop toe te zien dat derde landen de vereisten inzake **visumliberalisering** naleven. Dit document heeft betrekking op de landen van de Westelijke Balkan en de acht landen van het Oostelijk Partnerschap. Het benadrukt dat Albanië, Moldavië en Oekraïne onmiddellijk actie moeten ondernemen om op specifieke gebieden gestage vooruitgang te boeken[64].
- **Turkije** had in het kader van de EU-Turkijeverklaring een visumliberalisering afgedwongen voor zijn onderdanen, op voorwaarde dat aan de 72 door de Europese Commissie vastgestelde criteria werd voldaan[65]. In september 2017 was de Europese Commissie van oordeel dat aan zeven voorwaarden nog niet was voldaan[66]. In februari 2018 diende Turkije een plan in over de wijze waarop het de laatste zeven vereiste stappen denkt uit te voeren. In maart 2018 heeft de Europese Commissie dit voorstel[67] onderzocht. Sommigen zijn echter van mening dat Turkije nog enige vooruitgang moet boeken voordat het van de regeling kan profiteren, met name wat betreft de versoepeling van de antiterrorismewetgeving[68].

62 Na de goedkeuring van de Verordening (EU) nr. 2017/372 van het Europees Parlement en de Raad van 1 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 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 (Georgië), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/ELI/?eliuri=eli%3Areg%3A2017%3A372%3Aoj.

63 Verordening (EU) 2017/850 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 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 (Oekraïne).

64 Europese Commissie, *Eerste verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de visumvrijstelling*, 20 december 2017, COM(2017) 815 final.

65 Europese Commissie, *Vijfde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de Verklaring EU-Turkije*, 2 maart 2017, COM(2017) 204 final, p. 9.

66 Europese Commissie, 'Zevende verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de Verklaring EU-Turkije', 6 september 2017, COM (2017) 470 final, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf.

67 Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, 14 maart 2018, COM(2018) 250 final, p. 8.

68 Euractiv, *EU will not lift visas unless Turkey eases terrorism laws*, 16 februari 2018, www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-will-not-lift-visas-unless-turkey-eases-terrorism-laws.

Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Behalve over de kwestie van de humanitaire visa[69] deed het Hof in 2017 ook uitspraak over:

- De mogelijkheid om **politiecontroles binnen het grondgebied** uit te voeren overeenkomstig artikel 23 van de Schengengrenscode. Het Hof is van mening dat een regeling die het mogelijk maakt identiteitscontroles uit te voeren bij iedereen die zich binnen een straal van 30 kilometer van de landgrens van die lidstaat met andere lidstaten bevindt, in overeenstemming is met het EU-recht, mits een noodzakelijk kader wordt bepaald waardoor deze bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als het grenstoezicht. Grenscontroles kunnen ook worden uitgevoerd op treinen en in spoorweginstallaties indien de nationale wetgeving deze controles verduidelijkt en beperkt[70].
- Het bestaan van een rechtsmiddel en welke kenmerken dat moet hebben om een aanvrager in staat te stellen beroep aan te tekenen tegen een beslissing die hem een visum weigerde[71].

2.2. | België

- Na de goedkeuring, in december 2016, van de **Belgische PNR-wet** (*Passenger Name Record*)[72] die vervoersmaatschappijen en touroperators verplicht hun passagiersgegevens in te voeren in een speciale gegevensbank, werden in 2017 verschillende koninklijke besluiten aangenomen. Het betreft verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen[73] en de oprichting van de Passagiersinformatie-eenheid, die toegang heeft tot de gegevensbank, en de functionaris voor gegevensbescherming[74]. Verdere besluiten zouden moeten volgen voor het vervoer per trein, boot en bus.
- Artikel 3 van de vreemdelingenwet, over de **voorwaarden waaronder een vreemdeling de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd**,

69 HvJ, [GK], *X en X t. Belgische Staat*, 7 maart 2017, C-638/16 PPU. Zie hierboven voor meer informatie in het hoofdstuk: *Humanitaire visa*.

70 HvJ, *A.*, 21 juni 2017, C9/16.

71 HvJ, *Soufiane El Hassani tegen Minister Spraw Zagranicznych*, 13 december 2017, C-403/16.

72 Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, *BS.*, 25 januari 2017.

73 Koninklijk besluit van 18 juli 2017 tot uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, inclusief verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen, *BS*, 28 juli 2017.

74 Koninklijk besluit van 21 december 2017 tot uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende diverse bepalingen, *BS*, 29 december 2017.

is vervangen door de wet van 24 februari 2017[75]. Het doel was te zorgen voor meer transparantie en rechtszekerheid en gevolg te geven aan verschillende arresten van de RvV over beslissingen tot terugdrijving van onderdanen van derde landen die niet aan de visumplicht waren onderworpen[76]. Het nieuwe artikel maakt meer overheden bevoegd om bepaalde besluiten te nemen en bepaalt nu uitdrukkelijk, in aanvulling op wat eerder was opgenomen, dat een inreisverbod in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) een weigering van toegang kan rechtvaardigen of bepaalde weigeringsgronden niet langer beperkt tot onderdanen van derde landen en dus wordt uitgebreid tot EU-burgers.

- In februari 2017 heeft België een **memorandum van overeenstemming met Kameroen** gesloten, met als doel de voorwaarden voor het verkrijgen van **visa** te verduidelijken en visumfraude te bestrijden[77].
- Bovendien zijn **onderdanen van Kazachstan** die houder zijn van een diplomatiek paspoort nu vrijgesteld van de **visumplicht** na de inwerkingtreding in augustus 2017 van een akkoord met de Benelux-landen[78].
- De afgifte van **visa aan imams** was een kwestie die in 2017 het nieuws beroerde. Voor buitenlandse imams zijn in België twee toegangswegen mogelijk. Ofwel via een visum voor kort verblijf, voornamelijk gebruikt in het kader van de ramadan, ofwel via een visum voor lang verblijf voor een langere periode in een bepaalde moskee. Sinds 2016 worden visa geweigerd als het doel is om in een niet-erkende moskee te komen prediken[79]. Op de vraag zich uit te spreken over een aantal beslissingen tot weigering van visa voor verblijf van langere duur aan predikanten van een erkende godsdienst die hun activiteiten in België wensten uit te oefenen, bevestigde de RvV dat DVZ of de staatssecretaris over een discretionaire bevoegdheid beschikt[80].
- Sinds eind 2016 verstrekken de diplomatieke posten geen D-visa (voor lang verblijf) meer, maar alleen C-visa (voor kort verblijf) aan **familieleden van EU-burgers die onderdaan van een derde land zijn.** Tot die tijd werd de betrokkene de keuze gelaten tussen een aanvraag voor een C- of een D-visum, wat volgens DVZ te veel verwarring veroorzaakte bij de diplomatieke posten. Deze nieuwe praktijk lijkt bepaalde voordelen te hebben – een korte wachttijd voor het verkrijgen van een C-visum – maar ook nadelen op het vlak van het aantonen van de familieband[81]. Voor zover het de bedoeling is om in het kader van een lang verblijf te komen, is het bovendien de vraag of deze praktijk in overeenstemming is met het standpunt van het HvJ in de zaak van de humanitaire visa[82]. Ten slotte maken de voor 2017 beschikbare cijfers voor D-visa het niet mogelijk om binnen de gegevens over gezinshereniging een onderscheid te maken tussen hereniging met een Belg of met een EU-burger. In dit verband is het aantal aangevraagde D-visa tussen 2016 en 2017 echter niet gedaald. Bovendien bedroeg het aantal C-visa voor gezinshereniging met een Belg of EU-burger in 2017 280 personen, minder dan 1% van het totale aantal visa voor kort verblijf[83]. Het lijkt er dus op dat familieleden van EU-burgers in 2017 nog steeds op basis van een C- of D-visum kwamen.

75 Wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken, *BS*, 19 april 2017.

76 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Memorie van toelichting*, DOC 54 2215/001, 12 december 2016, pp. 11-12.

77 Website Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, http://francken.belgium.be/nl/vandaag-tekent-belgi%C3%AB-een-protocolakkoord-met-kameroen-over-migratie-en-terugkeer.

78 Overeenkomst tussen de regeringen van de Benelux-landen en de regering van de Republiek Kazachstan over de vrijstelling van de visumplicht voor houders van diplomatieke paspoorten, Brussel, 2 maart 2015.

79 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Beknopt verslag, Commissie Binnenlandse Zaken, Visa voor imams*, 3 mei 2017, CRABV 54 COM 651, www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac651.pdf.

80 RvV, 10 maart 2017, nr. 183 663, 183 664, 183 665 en 183 666, www.rvv-cce.be/nl/actua/refus-visa-imams-turcs.

81 Agentschap Integratie en Inburgering, *DVZ licht diverse praktijken toe in een overleg met Agentschap Integratie en Inburgering*, www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-een-overleg-met-agentschap-integratie-en-inburgering-0.

82 HvJ [GK], *X en X t. Belgische Staat*, 7 maart 2017, C-638/16 PPU.

83 Zie hierboven, Cijfers over visa.

Kader: Het juridisch statuut van verstekelingen - Grondrechten, tussen schip en wal?

De staatssecretaris voor de Noordzee sprak de hoop uit dat de herziening van het Belgische Zeerecht[84] in 2017 zou zijn afgerond, wat uiteindelijk nog niet is gebeurd. Myria hoopt dat deze hervorming, die dus spoedig zou worden afgerond, haar aanbeveling zal opnemen om verstekelingen systematisch op de hoogte te stellen van de beslissing tot terugdrijving.

In juli 2016 heeft de Commissie Maritiem Recht die het wetsontwerp uitwerkt echter aangegeven niet te overwegen een formele beslissing van verbod op ontscheping aan de verstekeling te betekenen. Zij was van oordeel dat dit later kon worden overwogen "mochten internationale ontwikkelingen daartoe nopen"[85]. Myria is echter van mening dat er geen twijfel over bestaat dat de havenstaat waar de verstekeling verblijft verantwoordelijk is voor zijn grondrechten, waaronder het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. En dit recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel houdt in dat aan de verstekeling een beslissing wordt betekend.

In april 2017 publiceerde Myria een Myriadoc over de grondrechten van verstekelingen[86].

Het gaat om een gevoelige kwestie die veel vragen oproept. Wat is het juridische statuut van de verstekeling? Wat zijn de verplichtingen van de verschillende actoren (rederij, scheepvaartpolitie, DVZ ...)? Hoe kan de bescherming van de grondrechten van deze bijna onzichtbare en kwetsbare bevolkingsgroep worden gegarandeerd (toegang tot internationale bescherming, effectief beroep tegen weigering van toegang, verbod op vernederende behandeling en willekeurige detentie, ...)?

Met deze MyriaDocs, gebaseerd op bezoeken ter plaatse en talrijke gesprekken met betrokken actoren, probeert Myria deze vragen te beantwoorden en aanbevelingen te doen. De juridische omkadering van verstekelingen is wat betreft mensenrechten duidelijk voor verbetering vatbaar.

84 Uw bijdrage aan de herziening van het maritiem recht, zie: www.zeerecht.be.

85 *Elfde Blauwboek over de herziening van het Belgische scheepvaartrecht*, 18 juli 2016, www.zeerecht.be/Documenten/COMAR%20Blauwboek%208.pdf, p. 30.

86 Myria, *MyriaDoc #3, Het juridische statuut van verstekelingen,* april 2017, beschikbaar op: www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-3-het-juridisch-statuut-van-verstekelingen.

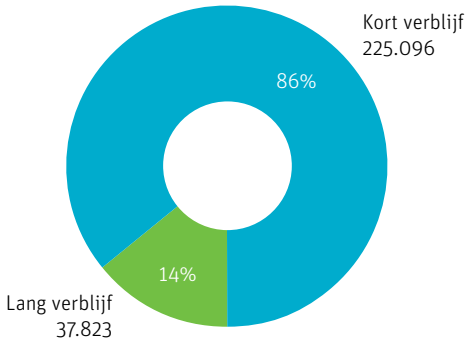
De visa afgegeven door België

Waarover gaat het?

Om toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied, moeten de onderdanen van sommige landen in het bezit zijn van een visum. Er bestaan twee visumtypes

- Visa voor **kort verblijf** (visa C) voor een periode van maximum 90 dagen;
- Visa voor **lang verblijf** (visa D), die worden afgegeven voor een duur van meer dan 90 dagen.

Totaal aantal visumbeslissingen genomen in 2017



Visumaanvragers

Doorgaans moeten de onderdanen van de meeste derde landen over een visum beschikken als ze de Belgische grenzen willen overschrijden. De onderdanen van de landen van de Schengenzone en van de Europese Economische Ruimte daarentegen zijn van die verplichting vrijgesteld. Voor een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van de visumplicht vrijgesteld zijn, zie https://bit.ly/2HlJ9Cc.

Beperkingen

- De visumdatabase is niet representatief voor alle migranten, aangezien de onderdanen van sommige landen van de visumplicht zijn vrijgesteld.
- Visa worden afgegeven om wettelijke motieven. De feitelijke redenen waarom personen migreren, zijn soms zeer uiteenlopend.
- Het feit dat aan een persoon een visum werd afgegeven, biedt geen garantie dat hij het Belgisch grondgebied effectief zal betreden. Sommigen bieden zich immers nooit aan om hun visum af te halen. De afgifte van een visum betekent evenmin automatisch dat de houder de Belgische grens mag oversteken. Een visum is een machtiging om zich aan de grens aan te bieden, waar een controle wordt uitgevoerd die soms tot een terugdrijving of een weigering van effectieve toegang tot het grondgebied kan leiden.

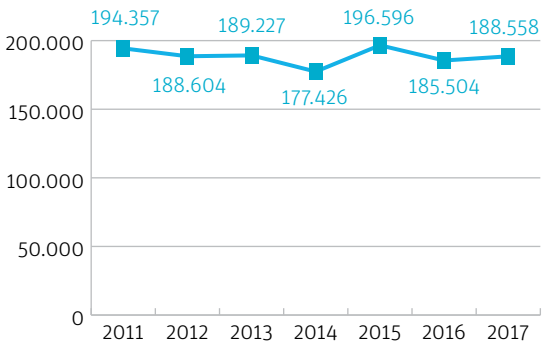
Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa kort verblijf - visa C

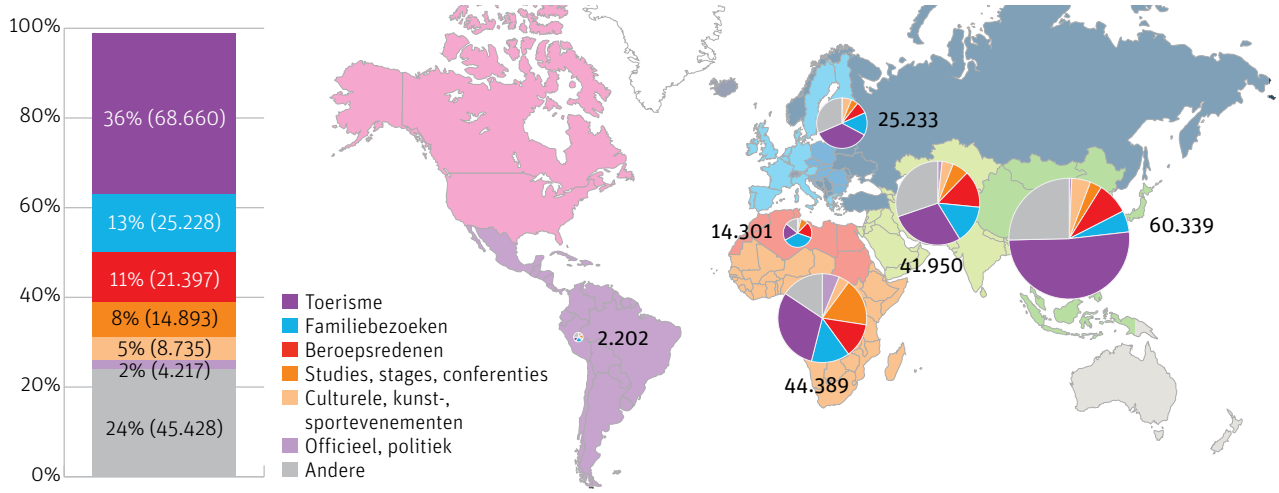


- Van alle beslissingen die in 2017 werden genomen (262.919), hadden er 225.096 betrekking op een **visum kort verblijf**, ofwel **86%**.
- Voor de **grote meerderheid** (84%) was het resultaat **positief**.

Aantal toegekende visa C

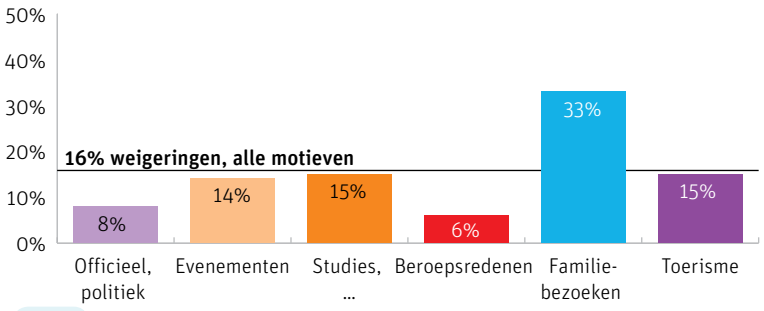


Visa afgegeven door België voor kort verblijf in 2017 (Totaal: 188.558)



- **Toerisme** is het voornaamste motief van de door België afgegeven visa kort verblijf (36%). Het weigeringspercentage ligt relatief laag (15%). Dit visumtype wordt vooral afgegeven aan Chinezen (38%), Congolezen (12%), Indiërs (9%) en Russen (8%).
- **Familiebezoeken** zijn het motief voor 13% van de afgegeven visa kort verblijf, voornamelijk aan onderdanen van Noord-en Sub-Sahara Afrika, West-Azië en Europa buiten de EU. Visa met dit motief worden het vaakst geweigerd (33%), in het bijzonder aan onderdanen van Congo (DRC), Marokko en Algerije.
- Visa kort verblijf die om **beroepsredenen** worden afgegeven, vertegenwoordigen 11% en hebben in de eerste plaats betrekking op Indiërs (22%) en Chinezen (20%). Ze worden slechts zelden geweigerd (6% weigeringen).

Percentage geweigerde visa kort verblijf in 2017 volgens het motief



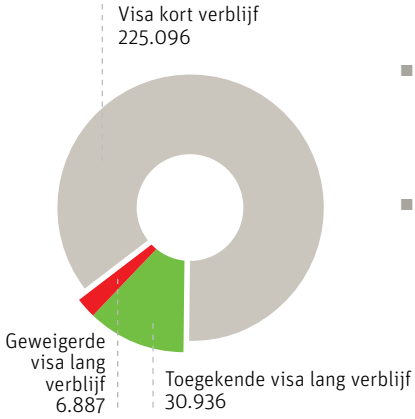
Context van en beslissingsproces voor visa kort verblijf

- Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van visa kort verblijf.
- Het visum moet worden afgegeven door de lidstaat die de voornaamste reisbestemming van de aanvrager is.
- Wanneer België geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft in het land van waaruit de aanvrager wil vertrekken, kan een andere lidstaat in de plaats van België een geldig visum afgeven en omgekeerd.

➜ Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengenlanden is toegestaan, kan de houder van het visum vrij rondreizen in de volledige Schengenzone.

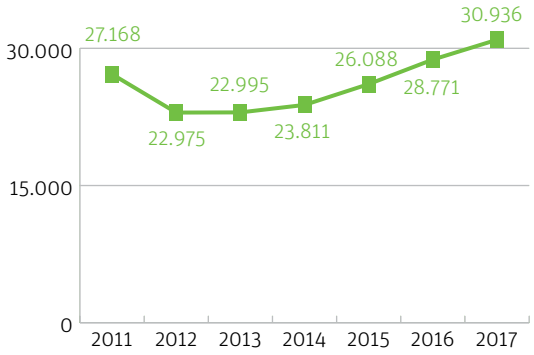
Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa lang verblijf - visa D

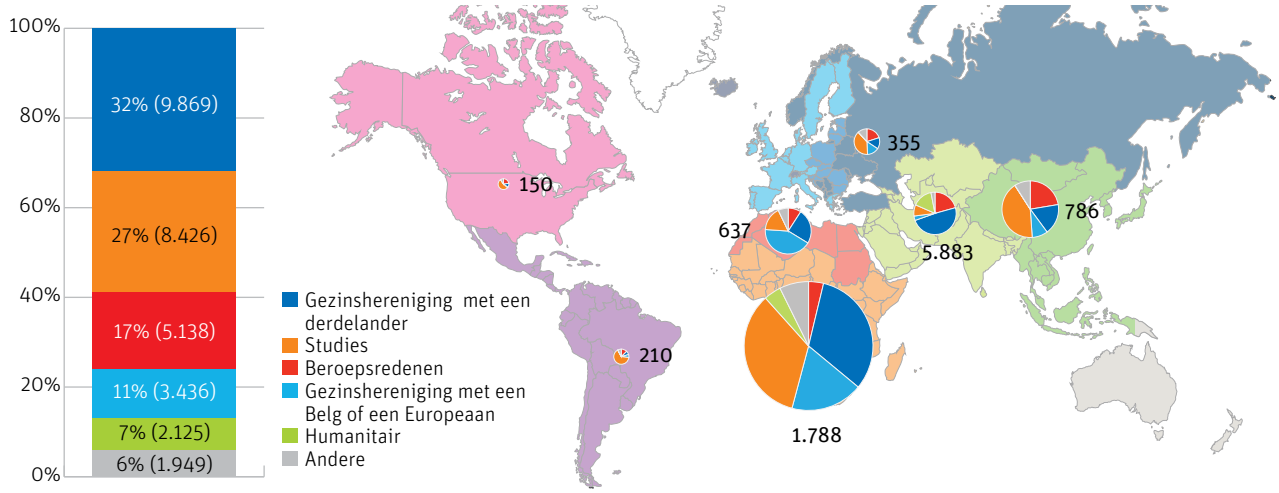


- **14%** van alle beslissingen die in 2017 werden genomen, hadden betrekking op een **visum lang verblijf**.
- Net als voor de visa kort verblijf was het resultaat voor de **grote meerderheid (82%) positief**. Dit percentage is trouwens al verscheidene jaren aan het stijgen.

Aantal toegekende visa D

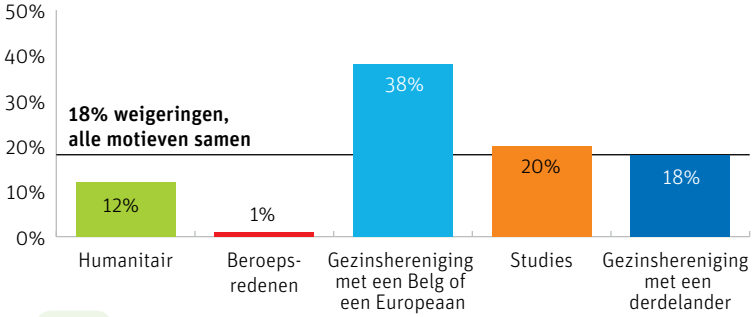


Visa afgegeven door België voor lang verblijf in 2017 (Totaal: 30.936)



- De **gezinshereniging met een derdelander** vertegenwoordigt 32% van de afgegeven visa en betreft voornamelijk Syriërs (18%), Indiërs (17%), Irakezen (12%) en Afghanen (7%). 18 % van de beslissingen die in 2017 werden genomen, resulteerden in de weigering van een visum.
- De **gezinshereniging met een Belg of een Europeaan** vertegenwoordigt slechts 11% van de afgegeven visa en betreft voornamelijk Marokkanen (24%). Voor dit visumtype is het weigeringspercentage bijzonder hoog (38%).
- **Studieredenen** komen op de tweede plaats, zowel wat de afgegeven visa (27%) als wat het percentage weigeringen (20%) betreft. De voornaamste begunstigden van dit visumtype zijn de Chinezen, de Kameroeners en de Amerikanen.
- **Beroepsredenen** zijn het motief voor 17% van de afgegeven visa en het weigeringspercentage is zeer laag (1%). De Indiërs (45%) zijn de voornaamste begunstigden van dit visumtype.

Percentage geweigerde visa in 2017 volgens het motief



Context en beslissingsproces voor visa lang verblijf

- Die visa vallen onder de nationale bevoegdheden en kunnen bijgevolg enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland.
- De ambassades en consulaten mogen de afgifte van een aangevraagd visum niet weigeren.

➜ Wanneer de aanvrager niet aan de voorwaarden voor de afgifte van een visum voldoet of wanneer de aanvraag een grondiger onderzoek vereist, wordt die aanvraag overgemaakt aan DVZ die de beslissing neemt.

Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Humanitaire visa

Wat zegt de wet?

De Belgische wet vermeldt dit niet uitdrukkelijk en voorziet geen specifieke procedure, maar toch kan zowel een visum kort of lang verblijf om humanitaire redenen worden aangevraagd om naar België te komen.

- **Visa lang verblijf**: krachtens zijn bevoegdheden en de artikelen 9 en 13 van de Belgische vreemdelingenwet kan de staatssecretaris een visum van meer dan drie maanden afgeven om humanitaire redenen. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid.
- **Visa kort verblijf**: de Europese wetgeving over de toekenning van visa biedt de lidstaten de mogelijkheid om, door toepassing van soepelere regels, een visum kort verblijf om humanitaire redenen af te geven.
- Het gaat om visa met territoriaal beperkte geldigheid die enkel toegang geven tot het grondgebied van de lidstaat die deze heeft afgegeven en niet tot de volledige Schengenzone (art. 25, lid 1 a van de Visumcode). De Schengengrenscode biedt ook de mogelijkheid om aan de grens toegang tot het grondgebied te verlenen om humanitaire redenen aan onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de normaal vereiste voorwaarden voldoen (Verordening (EU) 2016/399, art. 6, lid 5, c).

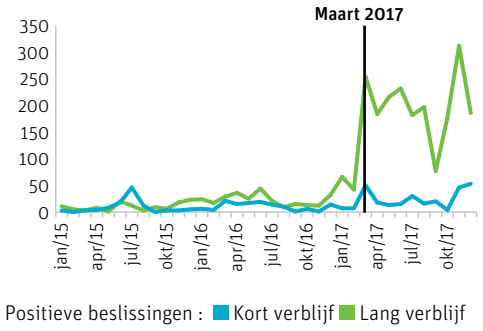
Maart 2017

Op 7 maart 2017 heeft het HvJ een arrest gewezen in de zogenaamde zaak van de humanitaire visa (HvJ [GK], *X en X t. Belgische Staat*, C-638/16 PPU). Het Hof was van oordeel dat het EU-recht (de Visumcode en dus ook het Handvest) niet van toepassing was op deze visumaanvraag aangezien de Visumcode enkel betrekking heeft op visa van maximum 90 dagen. Het was de bedoeling van het betrokken gezin om asiel te kunnen aanvragen eenmaal het in België was en dus om er gedurende een periode van meer dan 90 dagen te verblijven. Volgens het Hof valt een dergelijke aanvraag dus enkel onder het nationaal recht. Sindsdien geeft DVZ een nationaal visum lang verblijf af aan vluchtelingen "op uitnodiging" (zie verder).

Maandelijkse evolutie van de humanitaire visa afgegeven tussen 1 januari 2015 en 31 december 2017

Vanaf maart 2017 is het aantal visa kort verblijf afgegeven om humanitaire redenen sterk gedaald, terwijl het aantal visa lang verblijf gestegen is. Dit is een rechtstreeks gevolg van het arrest van het HvJ (zie hierboven).

- Er werden nog 71 humanitaire visa kort verblijf afgegeven tussen april en december 2017, maar die hadden geen betrekking meer op Syriërs. Het ging meer bepaald om Marokkanen, Congolezen en enkele andere nationaliteiten.



In welke gevallen wordt in de praktijk een humanitair visum toegekend?

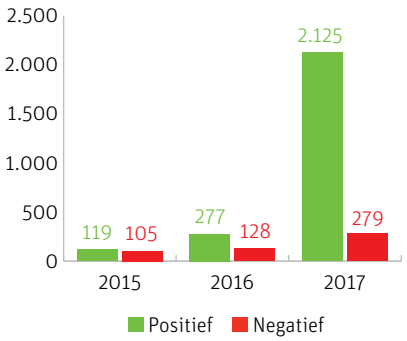
De redenen waarom een humanitair visum kan worden afgegeven, zijn onder andere:

- **Prangende situaties van diverse aarde** (medische redenen of een bijzondere situatie voor personen die strikt genomen niet aan de voorwaarden voldoen om een visum C te kunnen krijgen).
- **Vluchtelingen "op uitnodiging"**: in dit geval wordt er een soort "asielvisum" afgegeven:
  - Aan personen die werden uitgekozen met het oog op een *hervestiging*

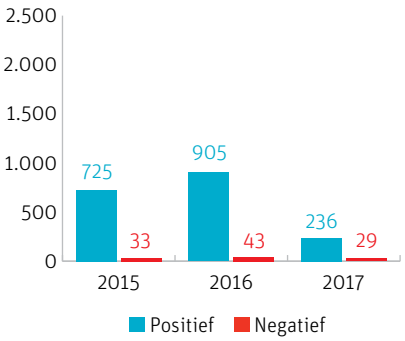
    ➜ België heeft zich er op Europees niveau toe verbonden om vluchtelingen op zijn grondgebied te hervestigen (zie eerder, *De toegang tot het Europese grondgebied*). In zijn algemene beleidsnota van november 2017 heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aangegeven dat humanitaire visa met name worden afgegeven aan de christelijke minderheden in het Midden-Oosten. Dit gebeurt in de geest van de Resolutie van de Kamer van 29 juli 2017 over de bescherming van religieuze en levensbeschouwelijke minderheden in Noord-Afrika, in het Nabije Oosten en het Midden-Oosten, die bepaalt dat prioriteit zal worden gegeven aan de hervestiging van de meest kwetsbare religieuze minderheden onder directe dreiging van vervolging en uitroeiing. www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1975/54K1975008.pdf
  - Bij uitzonderlijke reddingsoperaties (zoals herhaalde malen het geval is geweest voor christelijke Syriërs van Aleppo). Het gaat om visa die worden afgegeven "in opdracht van de staatssecretaris", maar die vallen niet onder de categorie van de personen vallen die voor het hervestigingsprogramma werden uitgekozen.
- De **uitgebreide gezinshereniging**, voor personen die niet in aanmerking kunnen komen voor gezinshereniging in de zin van de wet (bijvoorbeeld: meerderjarige kinderen ten laste, minderjarige broers/zussen van een NBMV van wie de ouders terzelfder tijd een aanvraag tot gezinshereniging hebben ingediend, en in sommige gevallen koppels die religieus of volgens het gewoonterecht gehuwd zijn).

Evolutie van de beslissingen over humanitaire visa tussen 2015 en 2017

Beslissingen visa lang verblijf



Beslissingen visa kort verblijf



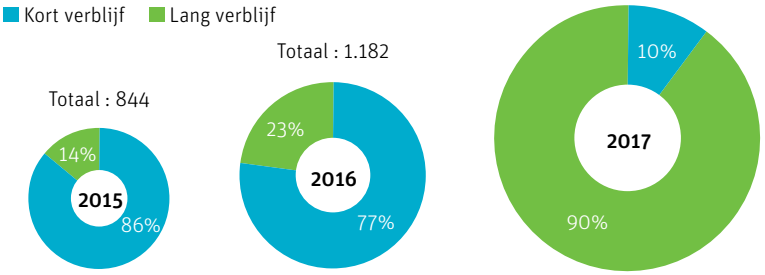
12% van de in 2017 genomen beslissingen resulteerden in een weigering om een humanitair visum af te geven

- Het percentage weigeringen is vergelijkbaar voor visa kort verblijf en lang verblijf
- Humanitaire visa in opdracht van de staatssecretaris of in het kader van een hervestiging worden ambtshalve afgegeven
- De redenen voor de weigering van visa zijn niet beschikbaar

2.361 Humanitaire visa afgegeven in 2017

- Ofwel 2 keer meer dan in 2016 en bijna 3 keer meer dan in 2015
- De verhouding tussen visa kort verblijf en lang verblijf keerde om

Aantal humanitaire visa (kort en lang verblijf) afgegeven in 2015, 2016 en 2017



Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Meer nauwkeurige gegevens voor 2018

Het is op dit ogenblik moeilijk om de verschillende categorieën van personen die een humanitair visum voor België krijgen te onderscheiden. Er is een **wijziging van het coderingssysteem** aan de gang zodat de diplomatieke posten de aanvragen van humanitaire visa kunnen onderverdelen volgens categorieën die de Dienst Vreemdelingenzaken aanbiedt:

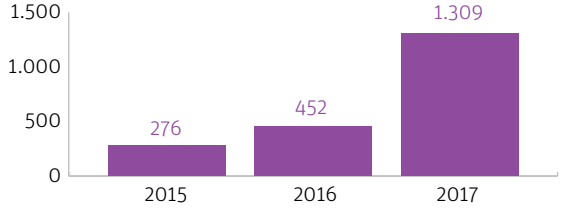
- Humanitair visum afgegeven in het kader van een hervestiging
- Humanitair visum afgegeven in het kader van een uitgebreide gezinshereniging
- Humanitair visum afgegeven in opdracht van de staatssecretaris
- Humanitair visum afgegeven om andere redenen

Hoe kan die evolutie worden verklaard?

Voor de sterke stijging van het aantal visa om humanitaire redenen die in 2017 werd vastgesteld, kunnen diverse redenen worden aangehaald:

- Het aantal hervestigde vluchtelingen is verdrievoudigd tussen 2016 en 2017, meer bepaald wegens de **verbintenissen die door België op het gebied van hervestiging werden aangegaan**.
  Zie De toegang tot het Europese grondgebied.
- Het aantal humanitaire visa dat werd toegekend in het kader van een **uitgebreide gezinshereniging is ongetwijfeld eveneens toegenomen.**
  Zie focus Recht op gezinsleven.
- Humanitaire visa werden toegekend op *instructie van de staatssecretaris.*
  - Sinds 2015 hebben 887 Syrische christenen een humanitair visum ontvangen als onderdeel van een reddingsoperatie (een term die wordt gebruikt om te verwijzen naar de acties die door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie worden uitgevoerd om humanitaire visa af te geven aan christelijke minderheden in Syrië). Myria heeft echter geen jaargegevens over deze groep mensen.
  - Sinds november 2017 werden humanitaire visa afgegeven als onderdeel van de humanitaire corridor (overeenkomst tussen de staatssecretaris en de katholieke Gemeenschap van Sant'Egidio, de katholieke kerk en andere erkende religieuze gemeenschappen in ons land, om 150 mensen een humanitair visum te verlenen). Tot begin april waren al 38 Syriërs in dat verband in België aangekomen. De anderen zullen in de loop van 2018 arriveren.

Aantal hervestigde vluchtelingen in België



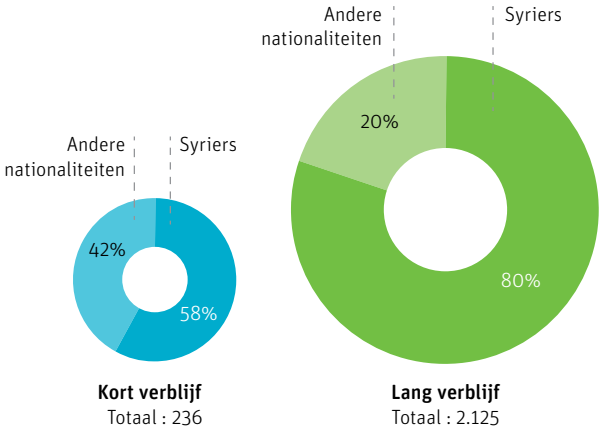
Bron: Fedasil

Humanitaire visa

Wie zijn de begunstigden van humanitaire visa?

In 2017 werden de meeste humanitaire visa afgegeven aan Syriërs (1.844 visas, of 78% van het totaal van de afgeleverde humanitaire visa)

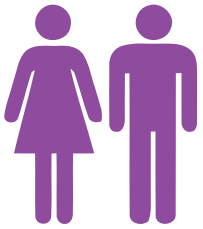
- **58% van de humanitaire visa kort verblijf** (ofwel 136 visa C) werden afgegeven aan Syriërs. Al die visa werden verleend vóór het arrest van het HvJ van 7 maart. Na die datum waren de voornaamste nationaliteiten Marokkanen en Congolezen.
- **80 % van de humanitaire visa lang verblijf** (ofwel 1.708) werden afgegeven aan Syriërs.



Syriërs, in verschillende groepen

➜ **Ook de vluchtelingen** die in 2017 in België werden **hervestigd** zijn voornamelijk Syriërs (91%). Een deel van hen heeft een humanitair visum kort verblijf gekregen (tot begin maart), de anderen een humanitair visum lang verblijf.

➜ Een aantal Syrische christenen onder de begunstigden van een humanitair visum heeft vermoedelijk een visum gekregen dat werd afgegeven in opdracht van de staatssecretaris (reddingsoperatie).



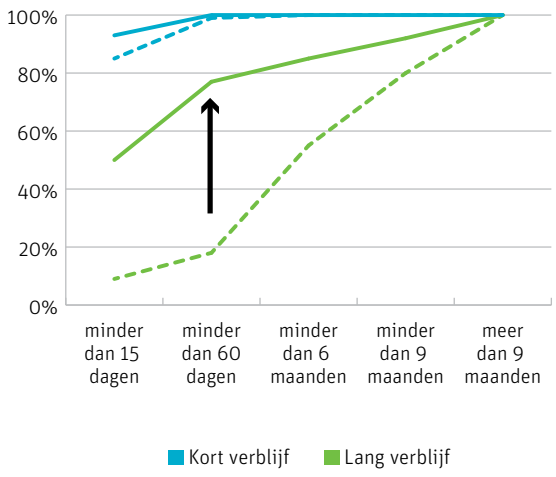
Van de personen die in 2017 een humanitair visum hebben gekregen, zijn er **50%** vrouwen en **50%** mannen

Welke is de behandelingsduur voor humanitaire visa?

Visa kort verblijf worden sneller toegekend dan visa lang verblijf

- Zoals bepaald in de Europese Visumcode wordt de grote meerderheid van de visa kort verblijf zeer snel toegekend (93% binnen de 15 dagen in 2017 en 100% binnen de 60 dagen).
- De procedure voor humanitaire visa lang verblijf valt echter niet onder de reglementering en er is geen enkele maximale behandelingstermijn voorzien. **In 2017 werd de behandelingsduur van de visa lang verblijf echter wel ingekort in vergelijking met die van de visa die in 2016 werden afgegeven.**
  - In 2017 werden 50% van de visa lang verblijf binnen de 15 dagen na de aanvraag afgegeven (tegenover 9% in 2016).
  - Na een wachttijd van 2 maanden bedroeg het percentage afgegeven visa 77% (tegenover 18% in 2016).

Behandelingsduur voor de visa afgegeven in 2016 en 2017



Bron: FOD Buitenlandse Zaken

Voor meer informatie over humanitaire visa *zie Myria, Migratie in cijfers en in rechten, Focus: Humanitaire visa, pp. 57-79*

Hoofdstuk 4
Internationale bescherming

Dit hoofdstuk analyseert de cijfers van internationale bescherming en stelt een stand van zaken op wat betreft grondrechten. Naast het stabiel blijven van het aantal asielaanvragen was 2017 vooral het jaar van de Soedankwestie. In dit opzicht heeft België zich niet strikt gehouden aan artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

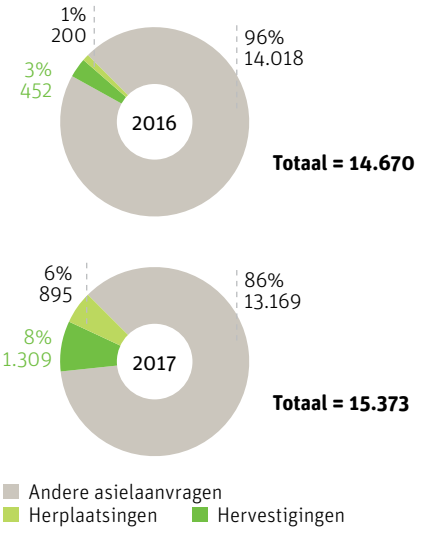


Verzoeken om internationale bescherming in België

Evolutie van de verzoeken om internationale bescherming

15.373 personen dienden in 2017 een eerste verzoek in om internationale bescherming in België.

- Dit cijfer **komt dicht in de buurt van wat in 2016 werd vastgesteld** (14.670).
- **61% minder dan tijdens de piek van 2015** (39.064). Dit betekent daarom echter niet dat de situatie rustiger is geworden in meerdere herkomstlanden van die verzoekers om internationale bescherming.

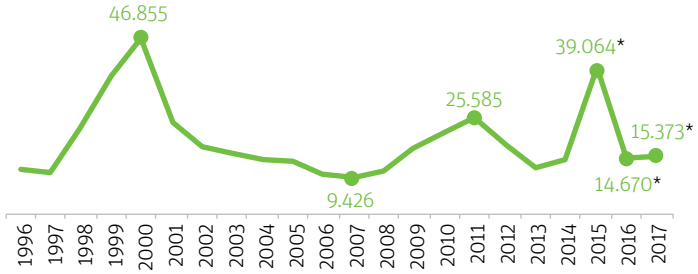


Wijzigingen van de terminologie

Op 21 november 2017 heeft het federaal parlement een wet aangenomen die de Europese richtlijn inzake Asielprocedures van 2013 omzet in Belgisch recht. Die wet is op donderdag 22 maart 2018 van kracht geworden en voert een nieuwe terminologie in:

- Voortaan wordt over een verzoek om **internationale bescherming** gesproken (in plaats van over een asielaanvraag), waarbij de bescherming zowel naar de vluchtelingenstatus als naar de subsidiaire beschermingsstatus verwijst.
- Daarnaast wordt voortaan over een **volgend verzoek** gesproken (in plaats van over een meervoudige asielaanvraag) wanneer men het heeft over elk verzoek om internationale bescherming dat wordt ingediend nadat een uiteindelijke beslissing werd genomen over een voorafgaand verzoek (ook na de terugkeer van de betrokkene naar zijn land van herkomst).

Evolutie van het aantal verzoekers om internationale bescherming (eerste asielaanvraag)



* Voor de jaren 2015-2016-2017, het aantal asielaanvragen met inbegrip van de hervestigingen en herplaatsingen (bron: CGVS)

Hervestigingen

- In 2017 werden **1.309 personen hervestigd** in België, ongeveer driemaal meer dan in 2016.
- Het gaat voornamelijk om **Syriërs** (91%) die naar Turkije, Libanon en Jordanië vluchtten en om **Congolezen** (9%) die naar Oeganda waren gevlucht.
- Nadat ze in België zijn hervestigd, volgen die personen een *versnelde* asielprocedure.

Voor meer informatie over de hervestigingen en de herplaatsingen, zie het Hoofdstuk Toegang tot het grondgebied.

Relocaties

- In 2017 werden **895 personen gereloceerd** vanuit Griekenland (506) en Italië (389) naar België, oftewel vier keer meer dan in 2016.
- De grote meerderheid van de relocaties vanuit Griekenland waren Syriërs (497) en de personen die vanuit Italië gereloceerd waren uit Eritrea (357).
- Eenmaal gereloceerd in België volgen deze personen een *klassieke* asielprocedure.

4.315 personen hebben een volgend asielverzoek ingediend in 2017.

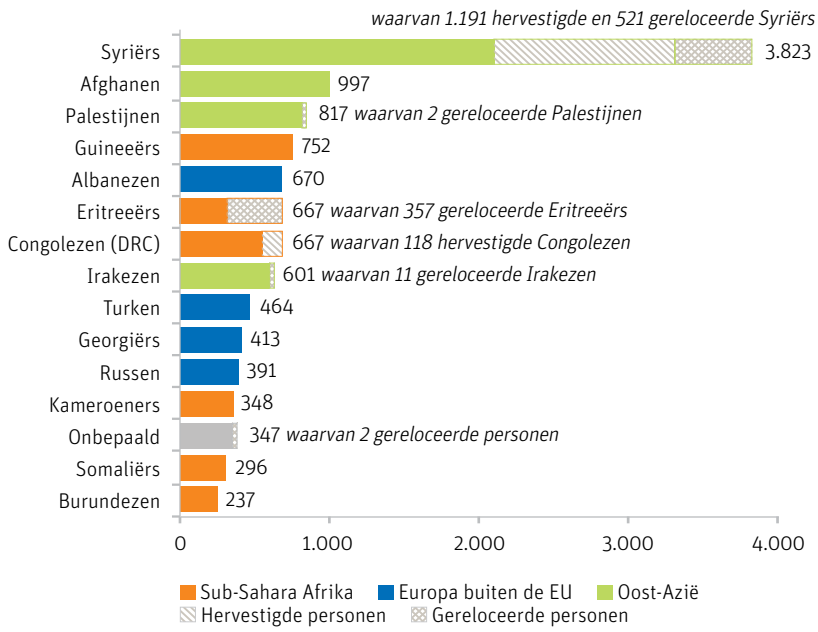
Asielaanvragen: eerste en volgende verzoeken

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal aantal asielzoekers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.760	18.710	19.688
Aantal personen die een eerste verzoek hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	39.064	14.670	15.373
Aantal personen die een volgende verzoek hebben ingediend	4.545	5.740	4.745	6.685	9.835	9.135	8.720	5.670	4.040	4.315
% personen die een volgende verzoek hebben ingediend	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%	22%	22%

Bron: DVZ-Eurostat en Fedasil

Herkomst, leeftijd en geslacht

Voornaamste herkomstnationaliteiten in 2017



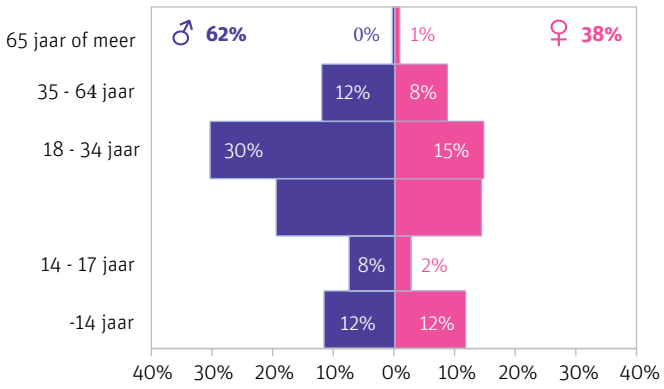
25% van de verzoekers om internationale bescherming waren **Syriërs** in 2017.

- Sinds 2015 voeren de Syriërs de rangschikking van de asielaanvragen in België aan
- In 2015, bij de laatste piek in de verzoeken tot bescherming, vertegenwoordigden de drie voornaamste nationaliteiten (Syriërs, Afghanen en Irakezen) samen nog 70% van het totaal aantal aanvragen. In 2017 vertegenwoordigen die drie nationaliteiten samen 28%. In 2017 is de herkomst van de asielzoekers dus diverser dan in de twee voorgaande jaren.

62% van de verzoekers om internationale bescherming zijn **mannen** in 2017.

- Het aandeel mannen onder de verzoekers om internationale bescherming blijft relatief stabiel doorheen de tijd en schommelt rond 60%-65%, met uitzondering van het jaar 2015, toen het aandeel mannen was toegenomen tot 72%.
- Die man-vrouwverhouding varieert volgens de nationaliteit van de verzoekers om internationale bescherming. Het aandeel mannen onder de Syriërs bedraagt bijvoorbeeld 53%, tegenover 81% voor de Afghanen.

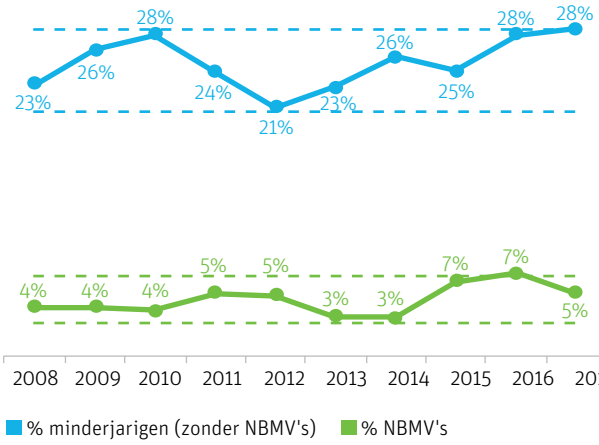
Verdeling op leeftijd en geslacht in 2017



Minderjarigen maken **33%** uit van de verzoekers om internationale bescherming in 2017.

- Meer in het bijzonder hadden 5% betrekking op NBMV's en 28% op begeleide minderjarigen.
- De afgelopen tien jaar schommelden het aandeel begeleide en niet-begeleide minderjarige lichtjes (tussen 21% en 28% voor de begeleide minderjarigen en tussen 3% en 7% voor de NBMV's).
- De meeste verzoeken om internationale bescherming die in 2017 door NMBV's werden ingediend, waren Afghanen (40%), Guineeërs (10%), Syriërs (7%) en Eritreeërs (5%).

Aandeel minderjarigen en NBMV's onder de verzoekers om internationale bescherming (2008-2017)



Bron: DVZ-Eurostat

Beslissingen met betrekking tot internationale bescherming in België

Eerste beslissingen

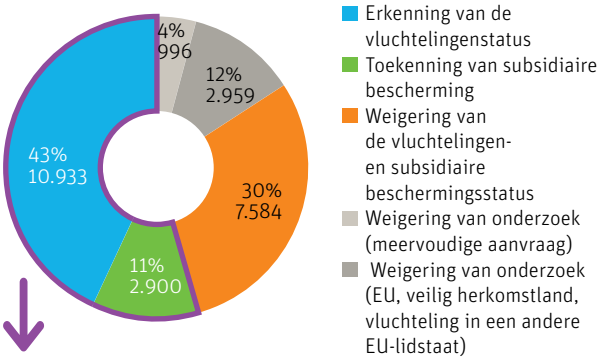
In 2017: het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) heeft een beslissing genomen over internationale bescherming voor 26.623 personen:

- **25.372** personen hebben een **definitieve beslissing** in eerste instantie ontvangen (beslissing ten gronde).
- **1.012** personen hebben een beslissing tot **inoverwegingname van hun meervoudige asieelaanvraag** ontvangen. Voor deze personen is de definitieve beslissing nog niet bekend.
- Voor **239** personen werd de **internationale beschermingsstatus opgeheven of ingetrokken**.

Intrekkingen van de internationale beschermingsstatus

- De vluchtelingenstatus of de internationale beschermingsstatus kunnen om verschillende redenen worden ingetrokken. De voornaamste redenen in de afgelopen jaren waren fraude of het feit dat de betrokken persoon moest uitgesloten worden.
- Het aantal intrekkingen **kende in de afgelopen jaren een stijging**: van 239 personen werd de internationale beschermingsstatus in 2017 ingetrokken of opgeheven, ofwel 2 keer meer dan in 2016 (114) en 4 keer meer dan in 2015 (59).

Verdeling van de 25.372 definitieve beslissingen die het CGVS in eerste aanleg nam in 2017



54,5% van de definitieve beslissingen hebben aanleiding gegeven tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus aan 13.833 personen:

- 10.933 erkende vluchtelingenstatussen
- 2.900 toegekende subsidiaire beschermingen

Erkenning van een status van internationale bescherming

- Op grond van zijn individueel verhaal wordt een individu als **vluchteling** beschouwd indien hij aan de criteria van de Conventie van Genève voldoet.
- Wanneer een asielzoeker niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend, maar een reëel risico op ernstige schending van zijn rechten loopt bij een terugkeer naar zijn land, kan aan hem **subsidiaire bescherming** worden toegekend.
- In beide gevallen krijgen personen met een beschermingsstatus een verblijfsrecht van beperkte duur, dat pas onbeperkt wordt 5 jaar na de aanvraag voor bescherming.

Deze beschermingsgraad ligt **lager dan in 2016** (toen hij 61,3% bedroeg). Overigens **schommelt hij sterk** volgens de kenmerken van de asielzoekers, in het bijzonder wat de *nationaliteit* en het *geslacht* betreft.

Over het algemeen ligt de erkenningsgraad lichtjes **hoger voor vrouwen (59%)** dan voor **mannen (51%)**.

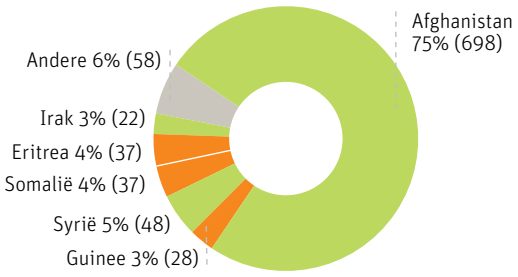
Voor sommige nationaliteiten is dit verschil nog uitgesprokener. Dat is met name het geval voor de Irakezen, voor wie de erkenningsgraad 49% bedraagt voor vrouwen en 35% voor mannen.

Bron: CGVS

Beslissingen ten gronde voor NBMV's

- In 2017 werden er 1.301 beslissingen ten gronde genomen, die tot **positieve beslissingen** hebben geleid (71%).
- De 928 NBMV's die een positieve beslissing kregen zijn als volgt verdeeld:
  - 406 beslissingen die tot de toekenning van een vluchtelingenstatus leiden.
  - 522 beslissingen die tot de toekenning van subsidiaire bescherming leiden.
- 75% van de beschermingsstatussen toegekend aan NBMV's waren **Afghanen**.

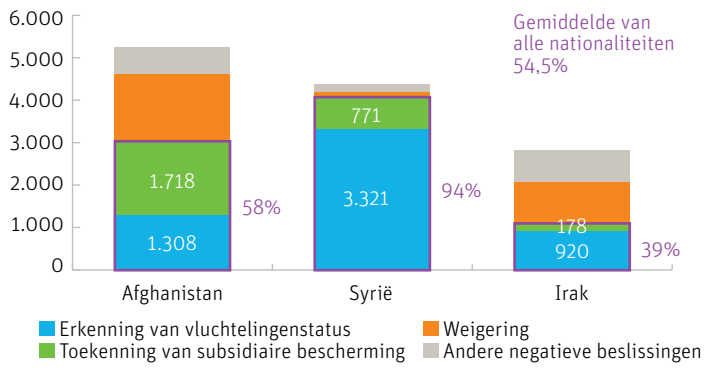
Voornaamste nationaliteiten van de erkende NBMV (vluchteling + subsidiaire bescherming), 2017



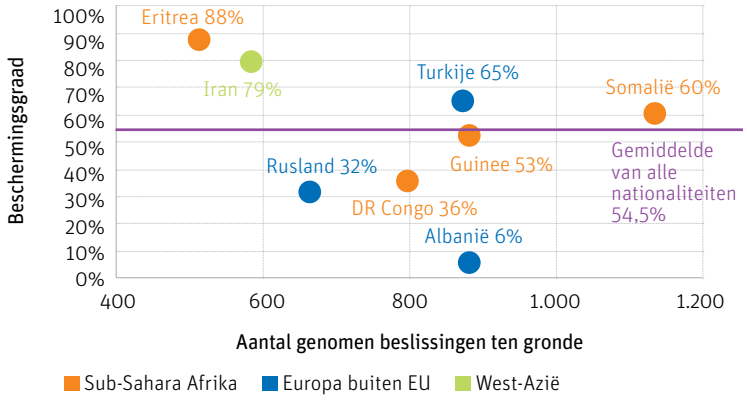
Bron: CGVS

Beschermingsgraad volgens origine

Beslissingen en beschermingsgraad voor de drie voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2017 een beslissing werd genomen



Beschermingsgraad voor de nationaliteiten waarvoor in 2017 minstens 500 beslissingen werden genomen, zonder Afghanistan, Syrië en Irak



Bijna de helft van alle inhoudelijke beslissingen in 2017 hadden betrekking op Syriërs, Afghanen of Irakezen

- De erkenningsgraad van **Syriërs** is bijzonder hoog: **94%** van de in 2017 genomen beslissingen hebben tot een beschermingsstatus geleid, ofwel meer dan 4.000 beschermde personen.
- Voor de **Afghanen** bedraagt de beschermingsgraad **58%**. De subsidiaire beschermingsstatus wordt vaker toegekend dan de vluchtelingenstatus.
- De erkenningsgraad van **Iraakse** asielzoekers ligt lager: slechts **39%** van de beslissingen kenden een positieve afloop.

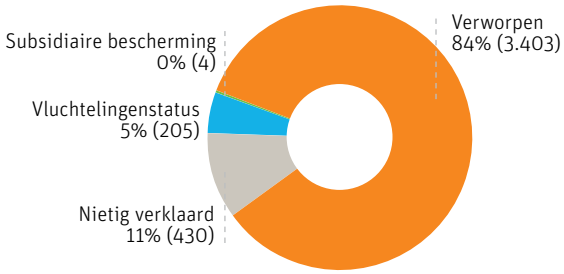
Naast de drie voornaamste nationaliteiten waarvoor een beschermingsstatus werd gegeven (Syrië, Afghanistan, Irak), is de **beschermingsgraad voor enkele andere nationaliteiten** hoger dan gemiddeld. Dit is met name het geval voor de **Eritreeërs**, waarvoor in 2017 ongeveer 500 beslissingen werden genomen: 88% kregen een beschermingsstatuut. De beschermingsgraad van **Iraniërs** (79%), **Turken** (65%) en **Somaliërs** (60%) is ook hoger dan gemiddeld.

Bron: CGVS

Berekening van de internationale beschermingsgraden

- De **beschermingsgraad** komt overeen met het aantal personen aan wie een beschermingsstatus werd toegekend (vluchteling of subsidiaire bescherming) ten opzichte van het totaal aantal personen voor wie een *definitieve* beslissing werd genomen (met de gevallen waarin een meervoudige aanvraag in overweging werd genomen en met de intrekkingen of opheffingen van de beschermingsstatus wordt in de definitieve beslissingen geen rekening gehouden).
- Het gaat hier om beschermingsgraden in **eerste aanleg**, met andere woorden alleen berekend op basis van de beslissingen genomen door het **CGVS**.
- Er dient te worden opgemerkt dat de hier vermelde beschermingsgraden lichtjes verschillen van die welke in de rapporten van het CGVS worden gegeven, zonder dat de reden voor die verschillen duidelijk kon worden achterhaald.
- De beslissingen met betrekking tot internationale bescherming kunnen eveneens worden genomen door de **Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)**, nadat beroep werd aangetekend tegen een beslissing van het CGVS.

Beslissingen genomen door de RvV



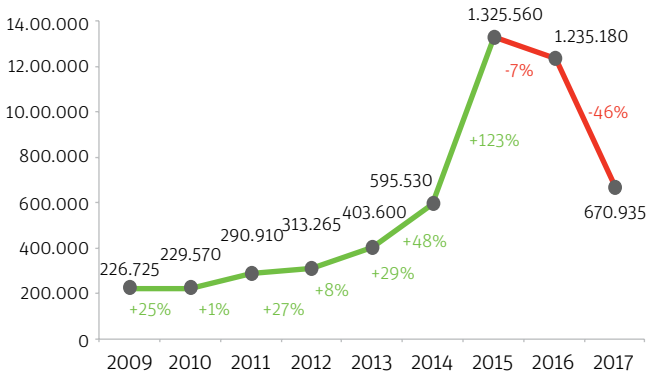
In 2017 werden er **4.044** beslissingen genomen door de RvV die tot **209 positieve beslissingen** hebben geleid (toekenning van een beschermingsstatus), ofwel een beschermingsgraad van **5%**.

Bron: RvV

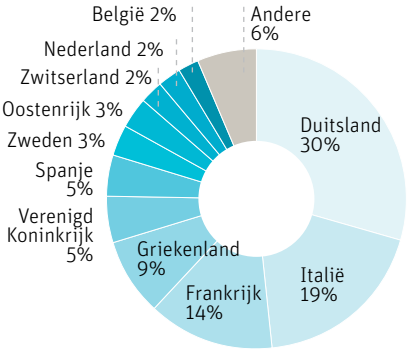
Internationale bescherming op Europees niveau

Aantal verzoeken tot internationale bescherming (eerste aanvragen)

Evolutie van het aantal verzoeken om internationale bescherming in de Europese landen



Verdeling van de verzoekers om internationale bescherming in Europa, volgens de gastlanden in 2017



De betrokken **Europese landen** zijn de landen van de EU-28 + Zwitserland en Noorwegen.

In 2017 hebben de Europese landen **670.935** verzoeken om internationale bescherming ontvangen, ofwel een daling van 46% ten opzichte van 2016.

Ontwikkelingen in de Europese landen waren op dit vlak uiteenlopend tussen 2016 en 2017:

- Duitsland alleen ontving nagenoeg een derde van alle verzoeken (30%), hoewel het land tussen 2016 en 2017 de sterkste daling heeft gekend (-73%).
- Daarna komen Italië en Frankrijk.
- Spanje kende nagenoeg een verdubbeling (+96%) van het aantal eerste verzoekers om internationale bescherming.
- België kreeg in 2017 iets meer dan 2% van de Europese verzoeken om internationale bescherming.

- Het aantal aanvragers van internationale bescherming per 10.000 inwoners maakt het mogelijk om de last van verschillende landen te bepalen op basis van de omvang van hun bevolking. Griekenland moet de zwaarste last torsen, met 52,9 verzoekers per 10.000 inwoners in 2017 tegenover 46,1 in 2016, ofwel een stijging van 14%.
- België blijft stabiel met 15.373 eerste verzoeken, wat overeenkomt met 13 verzoekers per 10.000 inwoners.
- Myria herinnert eraan dat sommige Europese landen zeer weinig asielzoekers ontvangen. Landen zoals Slovakije, Letland, Estland en Litouwen registreerden in 2017 minder dan 500 aanvragers. Er moet ook worden opgemerkt dat landen zoals Polen, Hongarije, Denemarken en Noorwegen sterke dalingen registreerden, met in 2017 ongeveer 3.000 mensen op zoek naar een beschermingsstatus.

Aantal verzoekers om internationale bescherming (eerste verzoek) geregistreerd in 2016 en 2017, evolutie van 2010 tot 2017 en aantal verzoekers per 10.000 inwoners

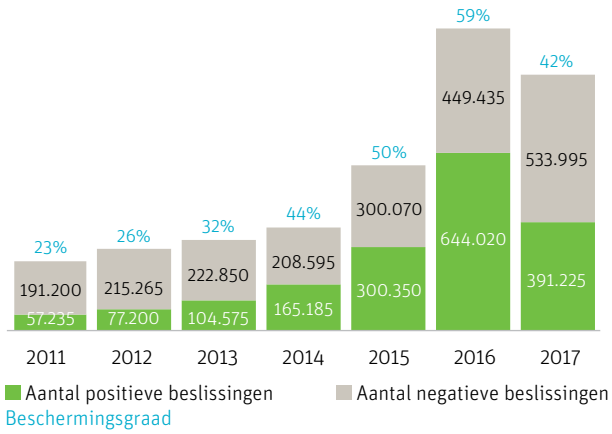
	2016	2017	Evolutie 2010-2017	Groei 2016-2017	Aantal verzoekers per 10.000 Inwoners in 2017
EU-28 + Zwitserland en Noorwegen	1.235.180	670.935		-46%	12,8
Duitsland	722.265	198.255		-73%	24,1
Italië	121.185	126.550		+4%	20,9
Frankrijk	75.990	91.070		+20%	13,6
Griekenland	49.875	57.020		+14%	52,9
Verenigd Koninkrijk	38.290	33.310		-13%	5,1
Spanje	15.570	30.445		+96%	6,5
Zweden	22.330	22.190		-1%	22,6
Oostenrijk	39.860	22.160		-44%	26,5
Zwitserland	25.820	16.615		-36%	19,8
Nederland	19.285	16.090		-17%	9,4
België	14.250	14.035		-2%	13,0

* Voor de vergelijking tussen landen komen de gegevens voor België van Eursotat. Ze variëren van de eerder gepresenteerde nationale statistieken, met name omdat ze geen rekening houden met hervestigde personen en de EU-onderdanen (en klein methodologisch verschil).

Bron: Eurostat

Beslissingen m.b.t. internationale bescherming

Aantal positieve en negatieve beslissingen en beschermingsgraad in eerste aanleg voor alle Europese landen samen



Voornaamste nationaliteiten voor dewelke een beslissing genomen werd in 2017 (in EU-28 + Noorwegen en Zwitserland)

	Aantal positieve beslissingen	Aantal negatieve beslissingen	Totaal aantal genomen beslissingen	Gemiddelde beschermingsgraad	Beschermingsgraad in België
Afghanistan	56.180	97.270	153.450	37%	58%
Syrië	141.960	8.515	150.475	94%	94%
Irak	54.440	43.770	98.210	55%	39%
Iran	21.680	18.685	40.365	54%	79%
Pakistan	2.910	35.295	38.205	8%	23%
Nigeria	3.505	31.680	35.185	10%	7%
Eritrea	29.400	2.555	31.955	92%	88%
Albanië	1.370	27.700	29.070	5%	6%
Somalië	15.805	7.960	23.765	67%	60%
Rusland	3.485	17.270	20.755	**17%**	32%
Andere	*60.490*	*243.295*	*303.785*		
Totaal	**391.225**	**533.995**	**925.220**	**42%**	**54,5%**

De gemiddelde erkenningsgraad van **42%** verbergt echter grote verschillen naargelang de nationaliteit van de verzoekers om internationale bescherming.

- Onder de voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2017 een beslissing werd genomen, was de erkenningsgraad bijzonder hoog voor de **Syriërs** en de **Eritreeërs** (respectievelijk 94% en 92% van de beslissingen hebben tot de toekenning van een beschermingsstatus geleid (vluchteling of subsidiaire bescherming)).
- De erkenningsgraad ligt lager voor de **Afghanen** (37%), de **Irakezen** (55%), de **Iraniërs** (54%) en de **Somaliërs** (67%).
- Tot slot ligt hij bijzonder laag voor de Pakistanen, de Nigerianen, de Albanezen en de Russen.

In 2017 kende de internationale beschermingsgraad (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming) een daling tot **42%**, terwijl hij 50% bedroeg in 2015 en 59% in 2016.

- Tussen 2011 en 2017 is het totaal aantal beslissingen over internationale bescherming, in Europa meer dan verdrievoudigd, van ongeveer 250.000 naar 925.000 beslissingen.
- In die periode is de internationale beschermingsgraad (toekenning van een vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming) sterk gestegen, van 23% in 2011 naar 59% in 2016.
- In 2017 treedt er een breuk op in die stijging, aangezien de beschermingsgraad tussen 2016 en 2017 daalde van 59% naar 42%. Die daling wordt in verscheidene Europese landen vastgesteld, in het bijzonder in Duitsland en in Zweden.

Internationale beschermingsgraad

- De erkenningsgraad wordt berekend als de verhouding tussen het aantal positieve beslissingen (toekenning van de vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming) genomen op een jaar en het totaal aantal beslissingen die in datzelfde jaar werden genomen.
- De hier voorgestelde gegevens houden alleen maar rekening met de de positieve beslissingen in *eerste aanleg*. Voor sommige landen (waaronder België), komt die beschermingsgraad nagenoeg overeen met de *definitieve* beschermingsgraad (wanneer alle beroepsmogelijkheden uitgeput zijn). In andere landen daarentegen is de beschermingsgraad na een beroep aanzienlijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Verenigd Koninkrijk, waar meer dan de helft van de finale beslissingen die in 2017 werden genomen in beroep nog tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus hebben geleid.
- Hier gaat het uitsluitend over de internationale beschermingsstatus, met uitsluiting van de "humanitaire statussen".

Vrouwen dienen in Europa minder vaak een verzoek om internationale bescherming in en zijn minder sterk vertegenwoordigd onder de begunstigden van een beschermingsstatus. Hun erkenningsgraad ligt gemiddeld echter hoger dan voor de mannen.

- Slechts 38% van de positieve beslissingen werden genomen ten voordele van de vrouwen.
- Voor de vrouwen bedraagt de beschermingsgraad in eerste aanleg echter 51% tegenover 37% voor de mannen.

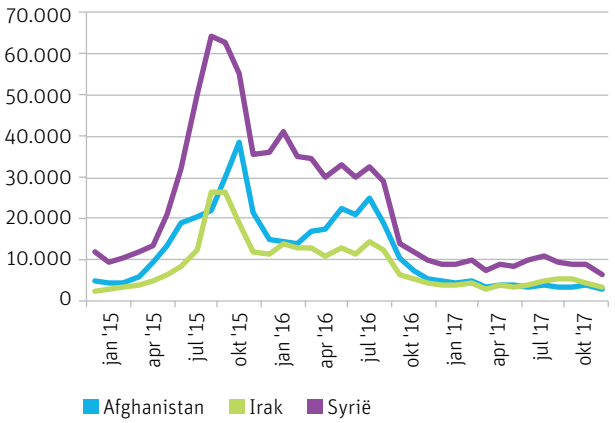
Bron: Eurostat

Focus op de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen

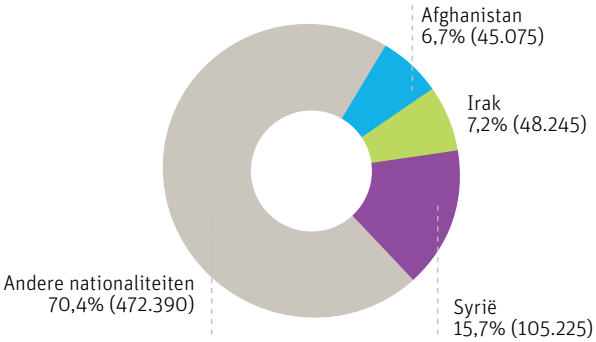
Sinds 2015 vormen de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen de top drie van de verzoekers om internationale bescherming in Europa.

- In 2015 werden meer dan de helft (53%) van de verzoeken om internationale bescherming door een van die drie nationaliteiten ingediend.
- In 2017 vormden ze nog altijd de top drie van de nationaliteiten die een verzoek om bescherming hadden ingediend in Europa, maar ze vertegenwoordigden wel minder dan een derde (29,6%) van alle verzoeken.

Maandelijkse evolutie van het aantal verzoeken om internationale bescherming ingediend in de landen van de EU-28, Zwitserland en Noorwegen (tussen 01/01/2015 en 31/12/2017)



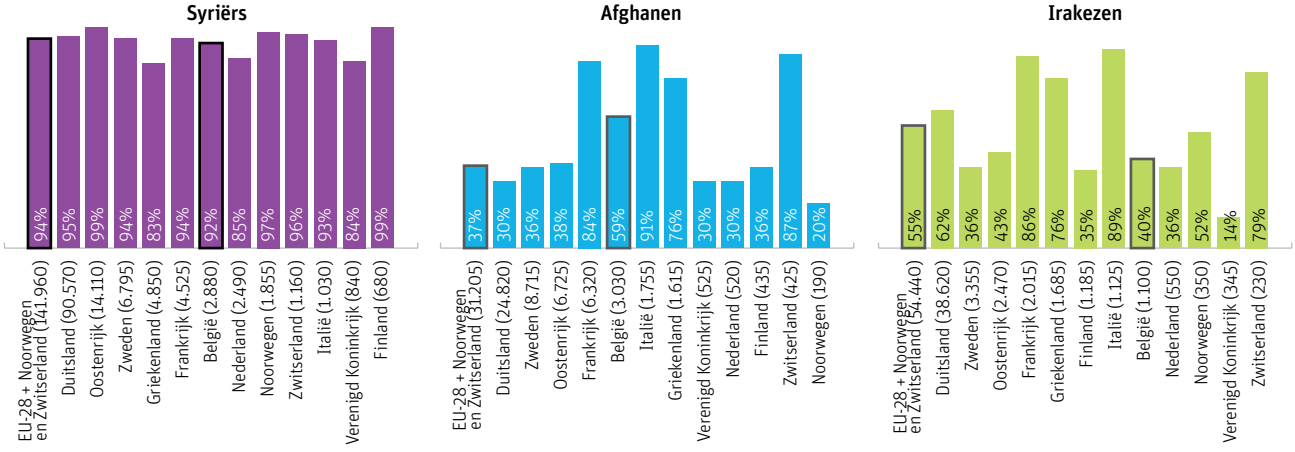
Aandeel van de verzoekers om internationale bescherming afkomstig uit Syrië, Irak en Afghanistan in de landen van de EU-28, Zwitserland en Noorwegen



De erkenningsgraad schommelt naargelang de nationaliteit

- De beschermingsgraad is zeer hoog voor **Syrische** verzoekers ongeacht het Europese land waar de beslissing tot bescherming wordt genomen. Deze erkenningsgraad bedraagt gemiddeld **94%**.
- Voor de **Afghanen** bedraagt de gemiddelde beschermingsgraad **37%**, met sterke schommelingen naargelang het gastland (20% in Noorwegen tegenover 84% in Frankrijk).
- Voor de **Irakezen** bedraagt de gemiddelde beschermingsgraad **55%**, met een grote schommeling naargelang het gastland (14% in het Verenigd Koninkrijk tegenover 86% in Frankrijk, bijvoorbeeld)
- Myria merkt op dat deze vergelijkingen tussen landen moeten worden genuanceerd omdat het de beschermingsgraad *in eerste aanleg* betreft.
- Het gaat hier om een selectie van de belangrijkste Europese landen die verzoeken tot bescherming hebben geregistreerd (in aantallen).

Aandeel beslissingen genomen in 2017 die tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus (vluchteling of subsidiaire bescherming) in eerste aanleg hebben geleid in de voornaamste Europese landen (EU-28 + Zwitserland en Noorwegen)



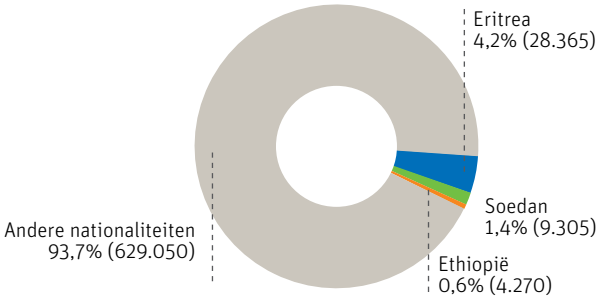
Bron: Eurostat

Focus op des Eritreeërs, de Soedanezen en de Ethiopiërs

Transitmigranten?

De meeste migranten afkomstig uit Eritrea, Soedan en Ethiopië hebben gemeen dat een groot deel naar Libië zijn getrokken, van waaruit ze de Middellandse Zee hebben overgestoken alvorens voet aan wal te zetten in Europa. Het einddoel van een groot aantal van hen is het Verenigd Koninkrijk. Sommigen van hen reizen op weg daarnaartoe door België. Hun aanwezigheid heeft in de afgelopen maanden heel wat stof doen opwaaien.
Het is onmogelijk om het aantal transitmigranten te becijferen en velen onder hen willen geen internationale bescherming aanvragen in België. Toch zijn er een aantal kerncijfers beschikbaar voor die drie nationaliteiten, evenals enkele vergelijkingen op Europees niveau.

Aandeel van de verzoekers om internationale bescherming afkomstig uit Eritrea, Soedan en Ethiopië in een land van de EU-28 en in Zwitserland en Noorwegen

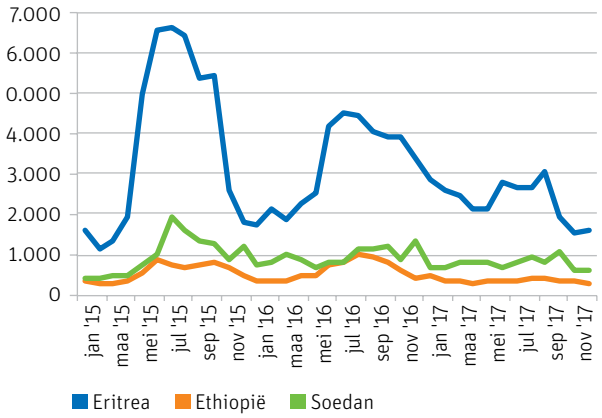


De asielzoekers afkomstig uit deze drie landen vertegenwoordigen maar een gering aandeel van de asielstromen in Europa

Onder de asielzoekers die in de loop van 2017 een asielaanvraag hebben ingediend in een land van de EU-28, tellen we:

- Ongeveer 28.000 Eritreeërs, ofwel 4,2% van alle asielaanvragen.
- Ongeveer 9.000 Soedanezen, ofwel 1,4%.
- Iets meer dan 4.000 Ethiopiërs, ofwel 0,6%.

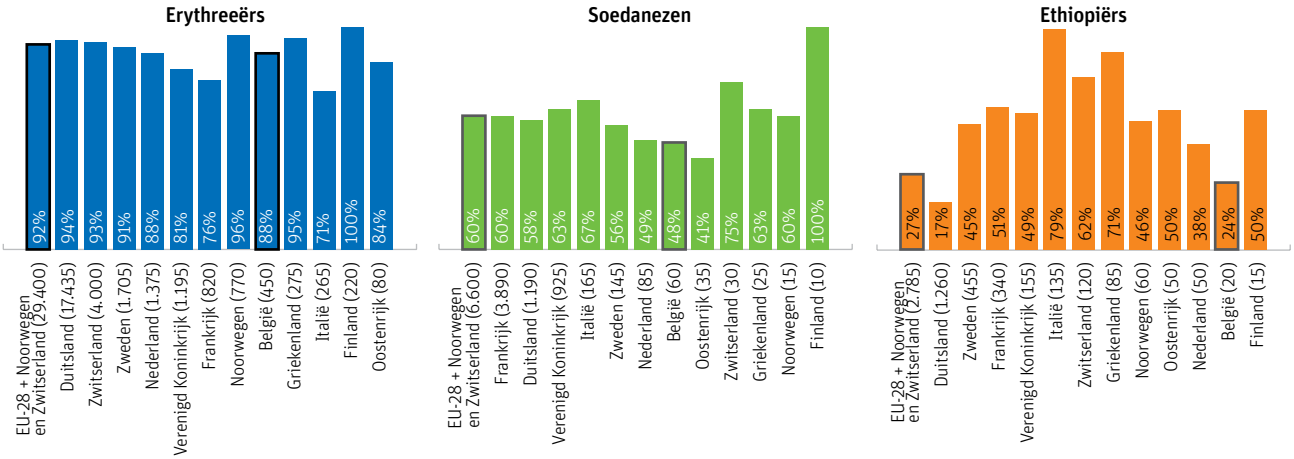
Maandelijkse evolutie van het aantal verzoeken om internationale bescherming ingediend in de landen van de EU-28, Zwitserland en Noorwegen (tussen 01/01/2015 en 31/12/2017)



De beschermingsgraad varieert overeenkomstig de nationaliteit

- Gemiddeld resulteerden voor alle Europese landen (EU-28 + Noorwegen en Zwitserland) de meeste beslissingen die in 2017 voor **Eritreeërs** werden genomen in de toekenning van een internationale beschermingsstatus (vluchteling of subsidiaire bescherming) (**92%**).
- De beschermingspercentages variëren van het ene gastland tot het andere, maar blijven over het algemeen hoog voor de hier gepresenteerde landen (tussen 71% in Italië en 96% in Noorwegen).
- Het gemiddelde beschermingsniveau voor de **Soedanezen** is **60%**. Dit varieert afhankelijk van het gastland (tussen 41% in Oostenrijk en 75% in Zwitserland).
- Voor **Ethiopieërs** ligt het gemiddelde beschermingspercentage vrij laag (**27%**), met een grotere variabiliteit afhankelijk van het gastland (tussen 17% in Duitsland en 79% in Italië).
- Myria merkt op dat deze vergelijkingen tussen landen moeten worden genuanceerd omdat zij de beschermingspercentages in eerste aanleg zijn.

Aandeel beslissingen genomen in 2017 die tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus (vluchteling of subsidiaire bescherming) in eerste aanleg hebben geleid in de voornaamste Europese landen (EU-28 + Zwitserland en Noorwegen)

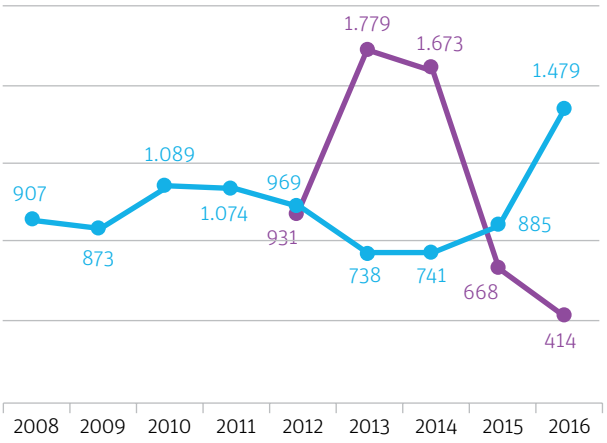


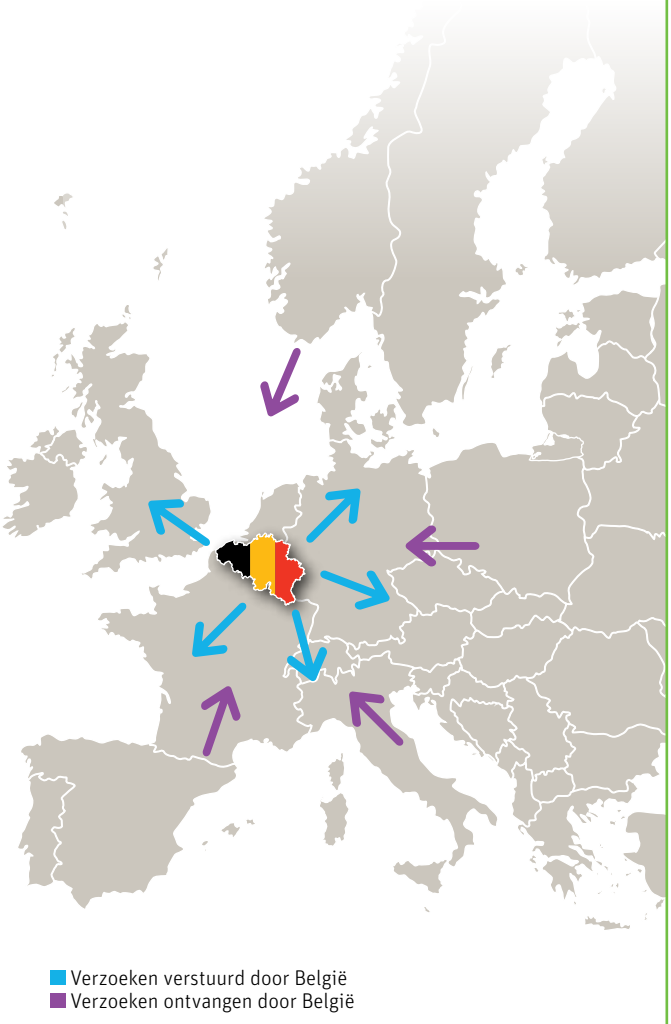
Dublin-statistieken

In 2016, vonden **1.479** Dublintransfers plaats vanuit België naar een ander Europees land (uitgaande transfers), ten opzichte van 414 binnenkomende Dublintransfers

Sinds 2015 is het aantal uitgaande transfers van België naar andere Europese landen hoger dan die van inkomende transfers, wat niet het geval was in 2013 en 2014.

Inkomende en uitgaande effectieve transfers naar of vanuit België



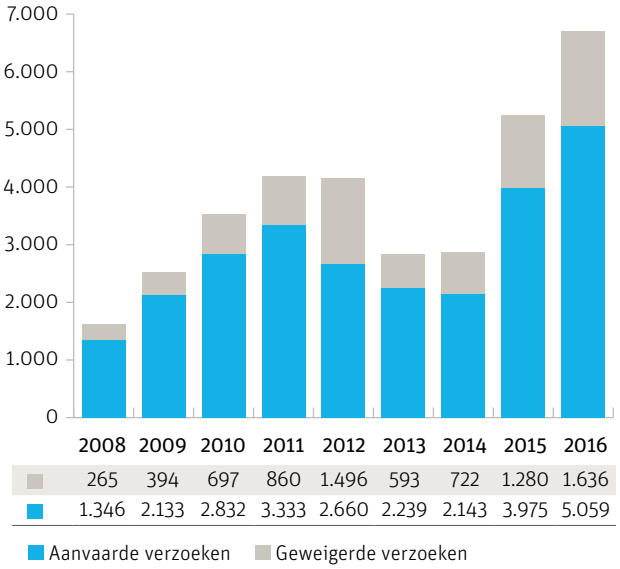


De **Dublin III-verordening** is Europese wetgeving die de criteria en de mechanismen vastlegt om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land in één van de lidstaten van de EU wordt ingediend. Elke persoon die een asielverzoek indient in één van de 32 landen die de Dublin III-verordening hebben ondertekend (28 EU-lidstaten, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein) moet zijn vingerafdrukken laten nemen en vragen over het door hem afgelegde traject beantwoorden. Die elementen kunnen ertoe leiden dat de autoriteiten ervan uitgaan dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van het verzoek om bescherming. In dat geval dienen ze een verzoek in bij die lidstaat die daarop in principe uiterlijk binnen de twee maanden na ontvangst ervan een antwoord moet geven. De lidstaat die wordt verzocht om de asielaanvrager over te nemen, kan dit alleen weigeren indien hij kan aantonen dat hij niet verantwoordelijk is overeenkomstig de Dublin III-verordening. Het ontbreken van een antwoord binnen de voorziene termijn wordt als een stilzwijgend akkoord beschouwd. Na aanvaarding door de aangezochte lidstaat, kan de lidstaat waar de asielaanvrager zich bevindt hem een bevel om het grondgebied te verlaten betekenen naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor verzoek om internationale bescherming. Die bevelen om het grondgebied te verlaten, monden echter niet altijd uit in een daadwerkelijke overdracht (verdwijning, onmogelijkheid van verplaatsing om gezondheidsredenen,...).

Bron: DVZ

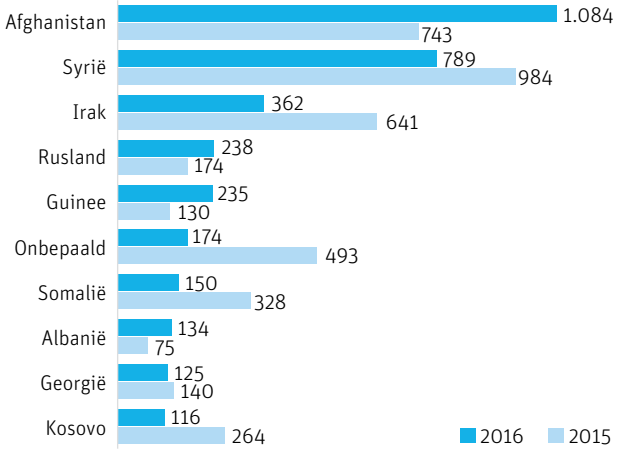
In 2016 werden ongeveer 5.000 door België **verstuurde** Dublin-verzoeken aanvaard en 1.600 verzoeken geweigerd.

Aantal verzoeken verstuurd door België, met vermelding van de aanvaarding of weigering door de ontvangende lidstaat



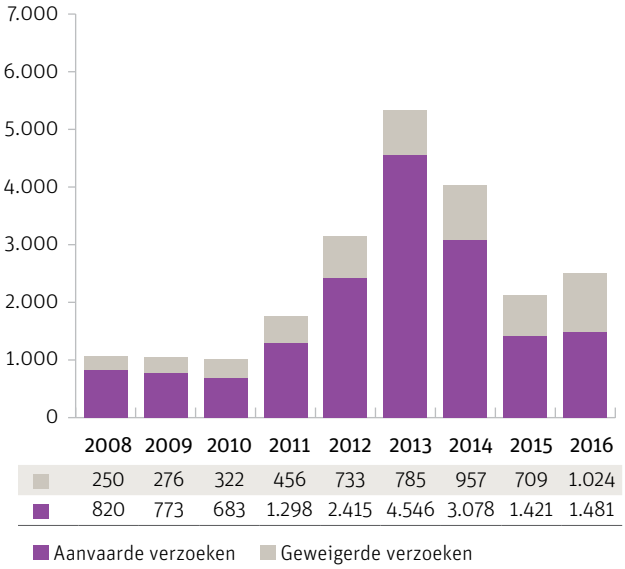
- Het aantal aanvaarde verzoeken stijgt sinds 2013: het is op drie jaar tijd verdubbeld.
- De voornaamste landen waarnaar België verzoeken tot overname/terugname verstuurt, zijn Duitsland (28%), Spanje (16%), Italië (13%) en Frankrijk (11%).
- In 2016 waren de voornaamste nationaliteiten waarop de aanvaarde verzoeken betrekking hadden de Afghanen (21% van de verstuurde verzoeken) en de Syriërs (16%).

Nationaliteit van personen voor wie een verzoek van België is aanvaard door een andere staat



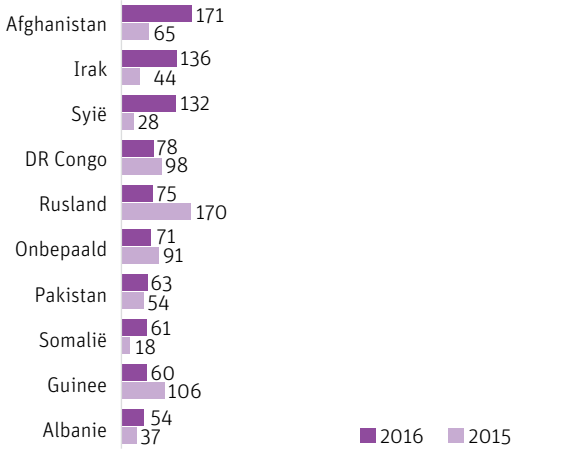
In 2016 werden ongeveer 1.500 door België **ontvangen** Dublin-verzoeken aanvaard en 1.000 verzoeken geweigerd.

Aantal verzoeken ontvangen door België, met vermelding van de aanvaarding of weigering door België



- In tegenstelling tot het aantal verzoeken dat door België wordt verstuurd, is het aantal binnenkomende verzoeken sinds 2013 aan het dalen. Het aantal door België ontvangen en aanvaarde verzoeken is tussen 2013 en 2016 gedaald tot één derde.
- De voornaamste landen die verzoeken tot overname/terugname aan België richten, zijn Duitsland (35%), Frankrijk (28%) en Nederland (12%).
- De voornaamste betrokken nationaliteiten zijn de Afghanen (12% van de ontvangen verzoeken), de Irakezen (9%) en de Syriërs (9%).

Belangrijkste nationaliteiten van personen voor wie een binnenkomende aanvraag door België is aanvaard



Bron: OE

1. Recente ontwikkelingen

1.1. | Europa

In diverse arresten met betrekking tot de Dublin III-verordening was het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) van oordeel dat:

- een asielzoeker in het kader van de Dublin III-verordening slechts naar een andere lidstaat kan worden overgedragen "(…) in omstandigheden waarin het uitgesloten is dat die overdracht een reëel risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen". Dat geldt ook indien er geen ernstige redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van systeemfouten in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. De autoriteiten moeten er zich in het bijzonder van vergewissen dat de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening "geen reëel en bewezen risico zou inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand"[87];
- de Dublin III-verordening niet van toepassing is op een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend in een tweede lidstaat indien hij al subsidiaire bescherming heeft gekregen in een eerste lidstaat[88];
- een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend wanneer een door een overheidsinstantie opgesteld document (of de belangrijkste inlichtingen daarvan), dat geldt als bewijs dat een derdelander om internationale bescherming heeft verzocht, is ontvangen door de instantie die met de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Dublin III-verordening is belast[89];
- het feit dat de autoriteiten van een eerste lidstaat dulden dat vreemdelingen het grondgebied binnenkomen zonder te voldoen aan de binnenkomst-voorwaarden omdat ze door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen, niet als "visum" mag worden beschouwd, maar wel als illegale grensoverschrijding[90];
- de verantwoordelijkheid van deze eerste lidstaat die de binnenkomst op zijn grondgebied heeft geduld, eindigt twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden. Het instellen van een beroep tegen de beslissing tot Dublinoverdracht die door een tweede lidstaat werd genomen, moet de vreemdeling in staat stellen om de onjuiste toepassing van dit criterium te betwisten (en zonder dat dit invloed heeft op die termijn van twaalf maanden)[91];
- wanneer beroep wordt ingesteld tegen de overdracht, de termijn waarbinnen de lidstaat de asielzoeker moet overdragen aan de lidstaat die verantwoordelijk is (zes maanden of achttien maanden indien de betrokkene ondergedoken is) slechts begint te lopen vanaf de datum van de definitieve beslissing over dit beroep, ook wanneer de rechtbank waarbij de zaak aanhangig is, beslist heeft om een prejudiciële vraag te richten tot het HvJ, "voor zover dat rechtsmiddel opschortende werking heeft"[92];
- indien de Dublinoverdracht niet binnen de gestelde termijn van zes maanden plaatsvindt, "de verantwoordelijkheid van rechtswege [overgaat] op de verzoekende lidstaat, zonder dat daarvoor vereist is dat de verantwoordelijke lidstaat weigert om die persoon over te nemen of terug te nemen". De betrokken persoon "moet kunnen beschikken over een doeltreffend en snel rechtsmiddel waarmee hij kan aanvoeren dat […] de gestelde termijn van zes maanden is verstreken"[93];
- de maximale termijn van vasthouding van zes weken enkel van toepassing is indien de asielzoeker reeds vast werd gehouden op het ogenblik dat de verantwoordelijke lidstaat impliciet of expliciet heeft aanvaard om hem over te nemen of terug te nemen of op het moment waarop zijn beroep tegen de overdracht geen opschortende werking meer heeft (de mogelijkheid om gebruik te maken van vasthouding mag niet worden beperkt voor de lidstaten die van rechtswege opschortende werking toekennen aan het beroep tegen een Dublinoverdracht)[94];
- wanneer de termijn van zes weken niet van toepassing is, bepaalt de verordening geen specifieke duur van vasthouding: een nationale regeling die een maximale duur van twee maanden bepaalt, is aanvaardbaar voor zover de bewaring "niet langer duurt dan de termijn die voor de overdrachtsprocedure noodzakelijk is, hetgeen wordt getoetst aan de hand van de concrete vereisten van die procedure in elk afzonderlijk geval" en voor zover deze termijn "niet langer duurt dan zes weken vanaf de datum waarop het beroep of het bezwaar niet langer een opschortende werking heeft"[95];
- wanneer een vreemdeling zonder verblijfstitel is teruggekeerd naar het grondgebied van de lidstaat die hem in het verleden aan een tweede lidstaat had overgedragen nadat zijn asielaanvraag daar was

87 HvJ (GK), *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, C-578/16 (PPU), 16 februari 2017.
88 HvJ, *Ahmed t. Duitsland*, C-36/17, 5 april 2017.
89 HvJ (GK), *Mengesteab*, C-670/16, 26 juli 2017.
90 HvJ (GK), *Jafari*, C646/16, 26 juli 2017; HvJ (GK), *A.S. t. Slovenië*, C490/16, 26 juli 2017.
91 HvJ (GK), *A.S. t. Slovenië*, C490/16, 26 juli 2017.
92 In overeenstemming met artikel 27, paragraaf 3 van de Dublin III-verordening (HvJ (GK), *A.S. t. Slovenië*, C490/16, 26 juli 2017). In België hebben het beroep tot nietigverklaring en het gewone beroep tot opschorting bij de RvV tegen een Dublinoverdracht geen opschortende werking.
93 Deze termijn is voorzien onder artikel 29 van de Dublin III-verordening. HvJ (GK), *Shiri*, C201/16, 25 oktober 2017.
94 Deze termijn is voorzien onder artikel 28 §3 van de Dublin III-verordening (HvJ, *Khir Amayry t.* Deze termijn is voorzien onder artikel 28 §3 van de Dublin III-verordening (HvJ, *Khir Amayry t. Migrationsverket*, C-60/16, 13 september 2017).
95 HvJ, *Khir Amayry t. Migrationsverket*, C-60/16, 13 september 2017.

afgewezen, deze eerste lidstaat hem slechts opnieuw kan overdragen nadat een terugnameverzoek werd verzonden binnen de gestelde termijnen (die niet kunnen ingaan alvorens de verzoekende lidstaat op de hoogte was van het feit dat de betrokken persoon naar zijn grondgebied is teruggekeerd), zo niet is de eerste lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van een nieuw verzoek om internationale bescherming[96].

Het HvJ was eveneens van oordeel dat:

- de bepaling van de opvangrichtlijn die toelaat om asielzoekers tijdens hun procedure vast te houden, zonder dat er een verwijderingsprocedure loopt, in overeenstemming was met de hogere rechtsnormen die willekeurige detentie verbieden[97].
- het EU-recht een rechtbank de mogelijkheid biedt om het beroep tegen de weigering van een kennelijk ongegrond verzoek om internationale bescherming te verwerpen zonder de verzoeker te horen wanneer "de feitelijke omstandigheden geen ruimte laten voor enige twijfel over de gegrondheid" van die weigeringsbeslissing en op twee voorwaarden: enerzijds, dat de verzoeker een persoonlijk onderhoud heeft kunnen hebben in eerste aanleg en dat het verslag of de schriftelijke weergave van dit onderhoud aan het dossier van de verzoeker is toegevoegd en, anderzijds, dat de rechter kan gebieden dat de betrokkene wordt gehoord indien hij dit nodig acht voor het volledige onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden van het verzoek[98].
- het beroep dat door Slovakije en Hongarije, daarbij ondersteund door Polen, werd aangetekend tegen het besluit dat de herplaatsing van asielzoekers vanuit Italië en Griekenland oplegt gedurende een periode van twee jaar te rekenen vanaf 2015 werd verworpen[99].

Hoe zit het met de klacht van Myria bij de Europese Commissie over de Dublin III-verordening?

In 2015 meldt Myria aan de bevoegde autoriteiten dat de Belgische wetgeving op een aantal punten in strijd is met de Dublin III-verordening, van kracht sinds januari 2014 en dat de verordening in de praktijk niet gerespecteerd wordt, in het bijzonder wat betreft het recht op correcte informatie voor asielzoekers.

Op 15 december 2015 dient Myria, bij gebrek aan een overtuigend antwoord van de autoriteiten op haar bezorgdheden, een klacht in bij de Europese Commissie. De klacht richt zich op drie aspecten: de verspreiding van folders aan alle asielzoekers over de Dublin-procedure, de detentie van asielzoekers in de Dublin-procedure en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een besluit tot overdracht aan een andere Europese lidstaat.

Op 22 december 2015 stuurt de Commissie een ontvangstbevestiging van de klacht, een standaarddocument dat de procedure voor de behandeling van de klacht toelicht.

Op 10 maart 2016 laat de Commissie Myria weten dat de follow-up van haar klacht "extra analytisch werk vereist".

Op 1 december 2016 schrijft de Commissie aan Myria dat haar klacht "nog in behandeling is". De Commissie merkt op dat de informatiebrochures intussen zouden verspreid worden en vraagt om alle bijkomende informatie te communiceren.

Op 14 december 2016 bevestigt Myria aan de Commissie dat de brochures verspreid worden, maar dat er over de andere twee punten (detentie en daadwerkelijk rechtsmiddel) geen nieuws is. Myria leverde op dat moment aanvullende elementen aan de Commissie, waaronder een grondige juridische analyse van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel met talrijke verwijzingen naar de jurisprudentie.

Op 22 maart 2018 treedt de nieuwe wet op de asielprocedure in werking. Die regelt, met vier jaar vertraging, de detentieduur onder de Dublin III-verordening.

De volgende dag, 23 maart 2018, schrijft de Commissie Myria dat ze geen inbreukprocedure tegen België zal inleiden, en het dossier zal sluiten. De Commissie constateert dat de Belgische wetgeving inzake detentie nu in overeenstemming is met de bepalingen van de Dublin III-verordening. De Commissie verklaart dat zij de aandacht van de Belgische autoriteiten heeft gevestigd op de noodzaak om asielzoekers correcte informatie te verstrekken. Wat betreft het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, herhaalt de Commissie enkel de argumenten van de Belgische autoriteiten die vaststellen dat een procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid bij de RvV opschortend is en zich niet beperkt tot personen in detentie. De Commissie beantwoordt de technische argumenten van Myria niet, met name die van zijn amicus curiae in de V.M.-zaak bij het EHRM, die haar werd toegezonden in zijn brief van 14 december 2016[99].

Op 20 april 2018 verzoekt Myria de Commissie om haar standpunt te herzien ten aanzien van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een Dublintransfer, dat van rechtswege een opschortende werking moet hebben telkens als een vreemdeling een risico op slechte behandeling inroept (schending van artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de EU of artikel 3 van het EVRM).

96 HvJ, *Bundesrepublik Deutschland t. Aziz Hasan*, C360/16, 25 januari 2018.

97 HvJ, *K*, C-18/16, 14 september 2017 (betreffende artikel 8 §3 lid 1, a) en b) van de richtlijn en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de EU).

98 HvJ, *Sacko t. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano*, C-348/16, 26 juli 2017.

99 HvJ (GK), *Slovaakse Republiek en Hongarije t. Raad*, C643/15 en C647/15, 6 september 2017.

100 Deze analyse is beschikbaar op www.myria.be/files/160506_amicus_curiae_fax.pdf.

1.2. | België

- In maart 2018 werd de asielprocedure hervormd door twee wetten die de tweede generatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel omzetten (de procedure- en de opvangrichtlijn)[101]. Die wetten hebben op heel wat punten kritiek gekregen van UNHCR, het middenveld en Myria, dat net als andere actoren zijn advies heeft uitgebracht aan het parlement tijdens de discussies in de zomer van 2017. Myria betreurde onder andere de te ruime mogelijkheden om over te gaan tot opsluiting, de te geringe garanties tegen willekeurige detentie van de verzoekers om internationale bescherming en het risico op schending van het recht op een effectief rechtsmiddel[102].
- Volgens de algemene vergadering van de RvV kan louter het feit dat een asielzoeker afkomstig is van Bagdad niet volstaan om internationale bescherming te verlenen. Wel kan bescherming worden verleend als de betrokken persoon in vergelijking met een andere persoon een groter risico loopt om het slachtoffer te worden van het geweld dat zich in Bagdad voordoet, bijvoorbeeld wegens een verhoogde kwetsbaarheid, een specifieke lokale gevoeligheid of een precaire socio-economische situatie[103].
- De RvV oordeelde dat het feit alleen dat een persoon van Burundese nationaliteit zijn land heeft verlaten om naar België te komen, waar hij een asielaanvraag heeft ingediend, volstond om vast te stellen dat er voor hem een vrees voor vervolging bestond en dit wegens meerdere elementen (meer bepaald het klimaat van terreur dat in Burundi heerst, het verblijf in België van talrijke leden van de oppositie en het verscherpte toezicht van de Burundese autoriteiten op de binnenkomst en het verlaten van het grondgebied van hun burgers)[104].

101 Wet van 21 november 2017 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 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen; Wet van 17 december 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen beide op dezelfde dag gepubliceerd en in werking getreden (*BS* 12 maart 2018).

102 Myria, Nota ter attentie van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer, 4 juli 2017.

103 RvV nr. 195 227 en nr. 95 228, 20 november 2017.

104 RvV nr. 195 323, 23 november 2017; RvV nr. 197 537, 8 januari 2018.

2. Analyse: Het sluitstuk van de bescherming: de verplichting om voor elke verwijdering het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen te onderzoeken

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

"Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen": dat wordt bepaald in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die bepaling houdt een absoluut verbod in op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen en geldt voor iedereen (ongeacht zijn of haar nationaliteit, verblijfsstatus of gedrag). Net als andere bepalingen van diverse instrumenten ter bescherming van de grondrechten[105], houdt het tevens een absoluut verbod in om een vreemdeling terug te sturen naar een land waar er een reëel risico op dit soort onmenselijke of vernederende behandelingen (ook het "beginsel van non-refoulement" genoemd) of op een bedreiging van zijn leven (beschermd door artikel 2 van het EVRM) bestaat. Het onderzoek naar dat risico, door de autoriteiten die de vreemdeling van het grondgebied wensen te verwijderen, is een onontbeerlijk middel om aan die internationale verplichting tegemoet te komen. Het onderzoek naar het risico op schending van artikel 3 van het EVRM wordt in België uitgevoerd door de asielinstanties wanneer de vreemdeling een verzoek tot internationale bescherming indient. De vraag rijst hoe dit onderzoek kan plaatsvinden als er geen expliciet verzoek om internationale bescherming is, met name wanneer de vreemdeling in irregulier verblijf door wil reizen naar een andere lidstaat.

105 Meer bepaald artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten; artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing (CAT); artikelen 4 en 19 §2 van het Handvest van de grondrechten van de EU; artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG). In het EU-recht is het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, dat is vastgelegd in artikel 4 van het Handvest, "van wezenlijk belang, aangezien het absoluut is omdat het nauw is verbonden met de eerbiediging van de in artikel 1 van het Handvest bedoelde menselijke waardigheid" (HvJ (GK), C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, §59).

In 2017 en in het begin van 2018 hebben de aanhoudingen en identificaties van transitmigranten, met name Soedanezen, net als de repatriëring van een tiental onder hen, de aandacht gevestigd op deze fundamentele bepaling. Heeft de Belgische staat mensen blootgesteld aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen door hen terug te sturen naar Soedan? Dat werd bevestigd door getuigenissen die werden ingezameld door het Tahrir Instituut en de uitzettingen naar Soedan werden tijdelijk opgeschort. Het CGVS, dat door de regering met het onderzoek hiernaar werd belast, heeft dit niet met zekerheid kunnen bevestigen noch ontkennen, maar stelt wel vast: "Heel wat elementen uit de getuigenis blijken niet waarheidsgetrouw te zijn. Men kan de vraag stellen of ook andere in de getuigenis vermelde elementen waarheidsgetrouw zijn"[106]. Werd het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen correct beoordeeld voor de Soedanezen die naar hun land werden teruggestuurd? Hoewel het CGVS dit niet uitdrukkelijk bevestigt, blijkt uit een volledige lezing van het rapport dat het antwoord op die vraag negatief lijkt (zie verder). Dit is een ernstige tekortkoming gezien het belang van het beginsel van non-refoulement.

We merken ook op dat de tien gevallen van gedwongen terugkeer van Soedanezen vanuit België in 2017 (op een totaal van 869 BGV's afgegeven aan personen die verklaarden de Soedanese nationaliteit te bezitten) er meer waren voor dat jaar dan het aantal gedwongen verwijderingen uit de andere 18 lidstaten die deze informatie openbaar maakten,[107] met uitzondering van Noorwegen, dat er 20 uitvoerde.

Cijfers i.v.m. personen die verklaren de Soedanese nationaliteit te hebben, vanaf 01/01/2017 tot 30/01/2018
(Bron: Brief van DVZ aan Myria, 16 februari 2018)

Aantal onderschepte personen die zichzelf Soedanees verklaren	2.409
Aantal personen die zichzelf Soedanees verklaren, in gesloten centra	217
Aantal vrijgestelde personen die zichzelf Soedanees verklaren	37
Aantal vrijwillige of gedwongen repatriëringen naar Soedan, waaronder 1 via IOM	11
Aantal Dublinverwijderingen	132
Aantal asielaanvragen	27
Aantal personen aan wie de vluchtelingenstatus werd toegekend	3
Aantal personen die een negatieve beslissing ontvingen	3
Aantal onbesliste asielaanvragen	4
Aantal door de Soedanese delegatie geïnterviewde personen	61
Aantal mensen geïdentificeerd als Soedanees	46
Aantal mensen die zichzelf Soedanees verklaren, in detentie op 31/01	35

Aantal gevallen van gedwongen terugkeer van Soedanezen vanuit enkele lidstaten in 2016 en 2017 en van het aantal BGV's afgegeven aan Soedanezen
(Bron: EMN Ad-Hoc Query on BE EMN NCP AHQ on return to Sudan, gepubliceerd op 18 januari 2018)

Land	2016	2017	Totaal 2016-2017[107]
België	0	10/869	10
Zweden	0/116	1/110	1
UK	1	0 (tot 30/9/2017)	1
Italië	41	2	43
Hongarije	6	0/10	6
Nederland	0	1	1
Griekenland	3	0/67	3
Noorwegen	17	20/32	37

In werkelijkheid wijst de Soedankwestie alleen maar op het bestaan van structurele leemten in het Belgische systeem dat geen doeltreffende en systematische eerbiediging van het non-refoulementbeginsel verzekert. De Belgische regelgeving maakt immers in sommige gevallen een repatriëring mogelijk zonder dat ernstig werd onderzocht of er een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat voor de verwijderde persoon. Minstens sinds 2002 hebben sommige van die

106 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 9.

107 Het betreft hier cijfers van van de 18 lidstaten van de 24 die hebben geantwoord op de vraag (EMN Had-Hoc Query) die door de Belgische autoriteiten werd gesteld, waarvan er 4 hun cijfers hieromtrent niet wilden laten publiceren. Verscheidene landen, waaronder Frankrijk en Duitsland, verkozen om hun antwoord vertrouwelijk te houden. Zie: EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, vraag gesteld op 18 januari 2018, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan%20-%20OPEN%20DISSEMINATION.pdf. Zie EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, vraag gesteld op 18 januari 2018, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan%20-%20OPEN%20DISSEMINATION.pdf.

108 Aantal gevallen van gedwongen terugkeer in verhouding tot het aantal BGV's dat aan Soedanezen in 2017 werd afgegeven.

situaties aanleiding gegeven tot meerdere veroordelingen van België[109]. In 2011 wees de Raad van State op het ontbreken van passende bepalingen in de Belgische wet om het beginsel van non-refoulement ten uitvoer te leggen[110]. De Evaluatiecommissie van het terugkeerbeleid, die in 2018 werd opgericht onder leiding van Marc Bossuyt, de voormalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof, zou zich daar zeker moeten over buigen. Los van de context van de transitmigratie en van de situatie van Soedan, is het noodzakelijk om de bestaande mechanismen te evalueren die werden ingevoerd om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen. Daarnaast moeten we ons afvragen op welke manier de wet en de administratieve praktijken moeten worden aangepast om te vermijden dat een verwijdering de betrokken persoon blootstelt aan onmenselijke en vernederende behandelingen. Myria stelt enkele bakens voor aan de hand waarvan een onderzoek van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreigingen van het leven) in geval van een terugkeer kan worden uitgevoerd in situaties die het geval van de Soedanezen overstijgen. Daarvoor moet het beginsel van non-refoulement en artikel 3 van het EVRM echter nog inhoudelijk worden afgebakend. Dat wordt hieronder gedaan door Françoise Tulkens, de voormalige ondervoorzitster van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

In werkelijkheid wijst de Soedankwestie alleen maar op het bestaan van structurele leemten in het Belgische systeem dat geen doeltreffende en systematische eerbiediging van het non-refoulementbeginsel verzekert.

109 Hierbij dient meer bepaald op de volgende zaken te worden gewezen: EHRM, Čonka *t. België*, 5 februari 2002, §64-85; *M.S.S. t. België en Griekenland*, 31 januari 2011, §385-397; *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, §103-108; *Singh en anderen t. België*, 2 oktober 2012, §89-106; [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016; *S.J. t. België*, 27 februari 2014, §100-108; *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, §214-217. Hoewel die laatste twee arresten geen formele rechtsgevolgen meer hebben, omdat de eerste zaak door een minnelijke schikking werd geregeld en de tweede werd verworpen omdat de advocaat niet over een lastgeving beschikte, werd hun redenering door het Hof niet ter discussie gesteld en blijft ze volledig relevant. Voor een samenvatting van die arresten, zie S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT, S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédure*, Louvain-la-Neuve, december 2014, pp. 128-141.

110 Wat de wet betreft die de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht omzet, betreurde de Raad van State het ontbreken van "specifieke bepalingen (…) die ertoe strekken deze bepalingen van de richtlijn betreffende de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement om te zetten. Om te zorgen voor een correcte omzetting van de richtlijn volstaat het immers niet naar internationale normen te verwijzen, maar moeten in het interne recht de passende maatregelen worden genomen" (Advies van de Raad van State van 27 juli 2011, Doc. Parl. Ch., 53, 1825/1, p. 47).

Externe bijdrage: Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen

Françoise Tulkens, Professor Emeritus (UCL), voormalig vicevoorzitster van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In deze directe en bondige vorm is artikel 3 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens ongetwijfeld de meest explosieve bepaling van het Verdrag.

De waardigheid van elk mens

De basisbeginselen zijn ingeschreven in artikel 1 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het stipuleert meteen dat de ondertekenende Staten de rechten en vrijheden die worden gedefinieerd in het Verdrag "erkennen" (en niet zomaar, zwakker geformuleerd, zich ertoe verbinden om ze te erkennen). De tekst wijst de Staten op hun verantwoordelijkheid: de sterke verplichting om de rechten van de mens te respecteren. In het domein van artikel 3 gaat het, zoals voor alle andere rechten van het Verdrag, niet alleen om negatieve, maar ook om positieve verplichtingen die, naargelang het geval, de regeringen kunnen opleggen om gepaste, substantiële of procedurele maatregelen te treffen om de bescherming van de fundamentele rechten te verzekeren, tot en met in de relaties tussen privépersonen.

Artikel 1 preciseert vervolgens dat de rechten van het Verdrag worden toegekend aan "elke persoon" die onder de jurisdictie valt van de Staten die deel uitmaken van het Verdrag. Zo is het recht om niet te worden onderworpen aan foltering, noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen gewaarborgd voor alle mannen, vrouwen, kinderen, ongeacht hun persoonlijke status (staatsburger, vreemdeling, legaal, illegaal). Het recht is ook een onvoorwaardelijk recht: in het Verdrag is er geen concept van *undeserving protection*.

Artikel 3 van het Verdrag evenals artikel 2 betreffende het recht van elke persoon om te leven en artikel 4 §1 betreffende het verbod op slavernij en dienstbaarheid, zijn ten slotte *absolute* rechten, waarvan niet kan worden afgeweken. Het staat geen enkele uitzondering of beperking toe, zelfs niet "in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt" (art. 15).

Ondanks de druk van de Staten heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich steeds kordaat opgesteld. Artikel 3 van het Verdrag bekrachtigt een van de fundamentele waarden van de democratische samenlevingen. "Zelfs in de moeilijkste omstandigheden, zoals de strijd tegen het terrorisme en de georganiseerde misdaad, verbiedt het Verdrag in absolute bewoordingen foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen"[111]. Waarom? Het komt er gewoonweg op aan om het respect te verzekeren voor de universele waarde van de menselijke waardigheid die ons onderscheidt van de barbarij. Dit opgeven of ervan afzien zou beslist een stap achteruit zijn van de beschaving.

Het beginsel van non-refoulement

Uit het recht dat wordt bekrachtigd door artikel 3 van het Verdrag, net zoals door de artikelen 6 en 7 van het internationale Pact betreffende de burgerlijke en politieke rechten en door artikel 3 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering, vloeit een fundamenteel beginsel voort, dat van non-refoulement. In toepassing van dat beginsel is de uitzetting van een vreemdeling verboden wanneer er ernstige en aantoonbare redenen zijn om aan te nemen dat de betrokkene, als hij wordt teruggestuurd naar het land van herkomst, daar een risico zal lopen om te worden onderworpen aan foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, na zijn vertrek of net om die reden[112]. Wanneer is vastgesteld dat er een reëel, actueel en persoonlijk risico bestaat, impliceert artikel 3 de verplichting om de persoon niet uit te zetten en is het de verantwoordelijkheid van de Staat, die rechtstreeks aansprakelijk wordt gesteld[113].

Sinds lang heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich uitgesproken. Een Staat „zou zich onverenigbaar met de onderliggende waarden van het Verdrag gedragen, dat gemeenschappelijk erfgoed van ideaal en politieke tradities, van respect voor de vrijheid en de superioriteit van het recht waarnaar wordt verwezen in de inleiding, indien hij een vluchteling – hoe afgrijselijk het verweten misdrijf ook kan zijn - bewust zou terugsturen naar

111 Onder vele anderen, zie Eur. Hof D.H. (GC), arrest *El-Masri c. „Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië"* van 13 december 2012, §195.
112 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Saadi c. Italie* van 28 februari 2008, §125.
113 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, § §111-112.

een andere Staat waar er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat er een gevaar op foltering dreigt voor de betrokkene"[114].

Wegens het absolute karakter van het recht dat wordt gewaarborgd door artikel 3 van het Verdrag, is dat niet alleen van toepassing op het risico dat uitgaat van de overheid, maar ook op het risico dat afkomstig is van niet-staten, private groepen of personen (clans, maffia ...). Overigens is de bescherming niet beperkt tot het land van herkomst en het Verdrag beschermt zowel tegen directe als indirecte uitzettingen[115].

Met betrekking tot de evaluatie van het risico, heeft het Hof in een principearrest in 2008 geoordeeld dat "het niet mogelijk is om het risico op slechte behandelingen en de redenen die worden aangehaald voor de uitzetting, in balans te brengen om te bepalen of een Staat verantwoordelijk kan worden gesteld op het vlak van artikel 3, ook al waren die slechte behandelingen het resultaat van een derde Staat. In dat opzicht kan het gekonkel van de persoon in kwestie, hoe ongewenst of gevaarlijk ook, niet in aanmerking worden genomen, wat de bescherming die wordt verzekerd door artikel 3, ruimer maakt dan wat is voorzien in de artikelen 32 en 33 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 1951 betreffende het statuut van de vluchtelingen (...)"[116]. Deze jurisprudentie gaat verder in het arrest *M.S. c. België* van 31 januari 2012 betreffende het terugsturen van de verzoeker naar Irak, waarin het Hof heeft bevestigd dat het gedrag van de betrokkene niet in overweging kan worden genomen, ook al heeft die meegewerkt aan terroristische activiteiten[117].

Een sterke verplichting

In deze context legt artikel 3 van het Verdrag de Staat de verplichting op om het vermeende risico dat wordt aangehaald door de persoon in kwestie in geval van terugzending, te verifiëren[118]. Meer bepaald bestaat deze procedurele verplichting, die op de regeringen weegt, erin om, alvorens iemand te verwijderen, over te gaan tot een omstandige, volledige en rigoureuze evaluatie van het risico dat hij loopt om in strijd met artikel 3 te handelen.

Het bestaan van het risico moet worden beoordeeld tegenover de "omstandigheden waarvan de Staat kennis had of had moeten hebben op het ogenblik van de uitzetting" en de beoordeling "moet zich concentreren op de voorspelbare gevolgen van de uitzetting van de verzoeker naar het land van bestemming, rekening houdend met de algemene situatie in dat land en de omstandigheden die eigen zijn aan de betrokkene"[119]. In dat opzicht levert het bestaan van slechte behandelingen voorheen een solide aanwijzing voor een reëel risico; zo ook het feit dat de persoon deel uitmaakt van een bepaalde doelgroep. Zodoende heeft het Hof in het arrest *A.I. c. Zwitserland* van 30 mei 2017, betreffende de beslissing van de overheid om de verzoeker te verwijderen naar Soedan, geoordeeld dat het wegens zijn politieke activiteiten in ballingschap mogelijk was dat de verzoeker de aandacht van de Soedanese inlichtingendiensten had getrokken; het Hof meende dat er dus redelijke motieven bestonden om aan te nemen dat hij riskeerde te worden aangehouden, ondervraagd en gemarteld bij zijn aankomst op de luchthaven van Khartoum[120].

In toepassing van het beginsel van subsidiariteit is de voornaamste bezorgdheid van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens "te weten of er effectieve garanties bestaan die de verzoeker beschermen tegen een arbitraire, directe of indirecte uitzetting naar het land waaruit hij gevlucht is"[121]. Voor het Hof is het essentieel om zich ervan te vergewissen dat de bescherming van artikel 3 van het Verdrag niet denkbeeldig is.

Voor zover, gelet op het absolute karakter van artikel 3 van het Verdrag, een verzaking aan de bescherming van deze bepaling weinig geloofwaardig is, heeft het Hof gemeend dat, los van de houding van de verzoeker, de nationale overheid de plicht heeft om alle elementen die ter kennis worden gebracht, te onderzoeken vooraleer zich uit te spreken over de uitzetting van de betrokkene[122]. Het feit dat de personen hadden nagelaten om uitdrukkelijk asiel aan te vragen, gelet op de omstandigheden in dit geval, ontheft de Staat dus niet ervan om zijn verplichtingen krachtens artikel 3 te respecteren[123]. Dat is wat het Hof van Cassatie in herinnering brengt in zijn arrest van 31 januari 2018, oordelend dat de overheid het uitblijven van controle op de situatie van de betrokkene niet kan rechtvaardigen door het feit dat die geen asielaanvraag heeft ingediend in België[124].

Tot slot, op een meer algemeen niveau heeft het Hof in het arrest *Khlaifia en anderen c. Italië* van de Grote Kamer van 15 december 2016 betreffende migranten die

114 Eur. Hof D.H., arrest *Soering c. Verenigd Koninkrijk* van 7 juli 1989, §88.
115 Eur. Hof D.H., beslissing *T.I. c. Verenigd Koninkrijk* van 7 maart 2000.
116 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Saadi c. Italië* van 28 februari 2008, §138.
117 Eur. Hof D.H., arrest *M.S. c. België* van 31 januari 2012, § §126-127. Zie ook, Eur. Hof D.H., arrest *Ouabour c. België* van 2 juni 2015, §64.
118 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §120.
119 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §115.
120 Eur. Hof D.H., arrest *A.I. c. Zwitserland* van 30 mei 2017, §58.
121 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *M.S.S. c. België en Griekenland* van 21 januari 2011, §286.
122 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §156.
123 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Hirsi Jamaa et autres c. Italië* van 23 februari 2012, §133.
124 *Cass.*, 31 januari 2018, P.18.0035.F.

geen asiel vroegen "zijn jurisprudentie herhaald, volgens dewelke, gezien het absolute karakter van artikel 3 van het Verdrag, de factoren die samenhangen met een groeiende toestroom van migranten, de Staten die deel uitmaken van het Verdrag, niet kunnen vrijstellen van hun verplichtingen in het licht van deze bepaling (…), die eist dat elke persoon die van zijn vrijheid wordt beroofd, voorwaarden kan genieten die verenigbaar zijn met het respect voor zijn menselijke waardigheid. In dat opzicht herhaalt het Hof ook [dat] zelfs een behandeling die wordt toegebracht zonder de bedoeling om het slachtoffer te vernederen of neer te halen, en die bijvoorbeeld het resultaat is van objectieve moeilijkheden die samenhangen met het beheer van een migratiecrisis, een schending van artikel 3 van het Verdrag kan vormen"[125].

De bewijslast

In de praktijk is de verplichting om alle relevante feiten van de zaak vast te stellen en te evalueren, een gedeelde plicht van de overheid en de persoon in kwestie. Die laatste is weliswaar normaal het best geplaatst om informatie te kunnen leveren over zijn situatie. De regels in verband met de bewijslast kunnen evenwel de rechten van de verzoeker, die worden beschermd door artikel 3 van het Verdrag, niet ontdoen van hun essentie. Het is dus noodzakelijk om rekening te houden met de moeilijkheden die iemand ondervindt om de bewijselementen in te zamelen. Derhalve ontslaat het feit dat de vreemdeling de bewijselementen niet aanbrengt, de Staat niet van zijn verplichtingen in het licht van artikel 3. *A fortiori* kunnen de overheden geen argument putten uit het feit dat de betrokkene niet heeft meegewerkt om niet over te gaan tot een evaluatie van de risico's[126].

In zijn boek over *La Constitution de l'Europe* ondersteunt J. Habermas de hypothese van het nauwe verband tussen de waardigheid en de rechten van de mens. "Is het niet eerst en vooral uit de weerstand tegen willekeur, onderdrukking en vernedering dat de Rechten van de Mens zijn ontstaan? (…) Het inroepen van de rechten van de mens vindt zijn voeding in de aantasting van de menselijke waardigheid, of het nu gaat om ondraaglijke leefomstandigheden en marginalisering van kansarme bevolkingsgroepen, in het licht van de ongelijkheid van behandeling waarvan vrouwen het slachtoffer zijn en discriminaties waarvan vreemdelingen en culturele, taalkundige, religieuze of raciale minderheden het voorwerp zijn[127]".

■■■

125 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Khlaifia en anderen c. Italië* van15 december 2016, §184.
126 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §127.
127 J. HABERMAS, *La Constitution de l'Europe*, Parijs, Gallimard, 2012, p. 133 en volgende.

Werd het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen van de teruggestuurde Soedanezen volgens het CGVS correct ingeschat?

Bij het lezen van het rapport van het CGVS lijkt het antwoord op die vraag negatief. Het CGVS steunt zich op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en wijst erop dat "elke staat verplicht is om eventuele aanwijzingen van een reëel risico [op onmenselijke of vernederende behandelingen] (…) effectief te onderzoeken", waarbij "de staat alle aspecten effectief [dient] te onderzoeken"[128]. Het is, net als het Hof van Cassatie,[129] van oordeel dat het feit dat er geen asielaanvraag werd ingediend de staat niet ontslaat van de verplichting om dit onderzoek uit te voeren, wanneer de vreemdeling "elementen aanhaalt waarvoor er eventueel reden is tot toekenning van een status van bescherming", "zeker en vast voor landen van herkomst waarvoor blijkt uit algemene informatie (COI[130]) dat de situatie met betrekking tot het respect van mensenrechten of veiligheid (…) bijzonder problematisch is"[131].

Hoewel de organisatie van een identificatiemissie waarvan sommige personen eventueel tot de veiligheidsdiensten behoren "op zich niet noodzakelijk problematisch" is, merkt het CGVS op dat het absoluut niet kan "dat personen met een nood aan bescherming geconfronteerd worden met personen die de autoriteiten van het land van herkomst vertegenwoordigen" en dat "dus eerst grondig onderzocht [moet] worden of de betrokken persoon al dan niet een nood aan bescherming heeft (inclusief een nood conform art. 3 EVRM)"[132].

Wat nu de groep van tien Soedanezen betreft die gedwongen moesten terugkeren, heeft het CGVS de volgende vaststellingen gedaan: 1. geen enkel bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) bevat een beoordeling met betrekking tot een eventueel risico conform artikel 3 EVRM[133]; 2. uit geen enkel dossier blijkt dat voorafgaand aan de betekening van dit BGV aan de betrokkene op de een of andere wijze de vraag is gesteld of hij van mening was dat hij bij een terugkeer gevaar liep (volgens DVZ heeft de politie die vraag wel gesteld); 3. sommigen hebben geen beroep kunnen doen op een advocaat zonder dat we kunnen weten of zij al dan niet bijstand van een advocaat

128 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 14.
129 Cass. 31 januari 2018, nr. P.18.0035.F.
130 Country of origin information (nota van Myria)
131 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 15.
132 *Ibid.*, p. 7.
133 *Ibid.*, p. 11.

hadden gevraagd; 4. tijdens het gesprek met de sociaal assistent van het gesloten centrum in het kader van het "recht om gehoord te worden" hebben alle Soedanezen (behalve één die beslist had om vrijwillig terug te keren) een risico van onmenselijke of vernederende behandelingen aangehaald in geval van een terugkeer naar Soedan, waarbij sommigen hierover meer dan één keer werden gehoord[134]; 5. "voor de meeste personen" heeft het horen in het kader van het "hoorrecht" pas plaatsgevonden "nadat er aan de ambassade gevraagd werd om langs te komen voor identificatie van de betrokken personen"; 6. DVZ was van oordeel dat de aangehaalde elementen "voor de beoordeling van art. 3 EVRM niet als relevant [konden] worden beschouwd" omdat "de betrokkene weigert een asielaanvraag in te dienen, ook al werd hem uitdrukkelijk (bij herhaling) op de mogelijkheid tot indienen gewezen"[135].

Als conclusie stelt het CGVS vast "dat de verwijdering of de terugkeer van personen naar Soedan opnieuw georganiseerd kan worden, mits er voor elke persoon vooraf "ten gronde" is nagegaan of de betrokken persoon al dan niet een nood aan bescherming heeft (inclusief een nood conform art. 3 EVRM)"[136]. Hoe moet concreet te werk worden gegaan om die verificatie uit te voeren? Op die vraag blijft het CGVS het antwoord schuldig. Myria tracht hieronder elementen van antwoord te bieden.

In welke situaties is het verboden om een persoon terug te sturen?

Het is onmogelijk om een lijst op te maken van alle situaties die aanleiding kunnen geven tot de schending van het beginsel van non-refoulement. Wanneer wordt overwogen om een persoon terug te sturen naar een land waar ernstige schendingen van de mensenrechten frequent voorkomen, zijn de risico's uiteraard groter en moeten ze grondiger worden onderzocht. De eerbiediging van het beginsel van non-refoulement blijft echter niet beperkt tot een aantal "problematische" landen. In werkelijkheid kan een gedwongen terugkeer naar om het even welk land, met inbegrip van een lidstaat van de Raad van Europa of de EU (in het bijzonder bij overdrachten in het kader van de Dublin III-verordening)[137] een schending van artikel 3 van het EVRM (of van artikel 2 dat het recht op leven beschermt) vormen, meer bepaald (maar niet uitsluitend) in de volgende gevallen:

- er bestaat een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling die het werk zijn van of worden gedoogd door de autoriteiten of door privépersonen zonder dat de autoriteiten een daadwerkelijke bescherming bieden, in het land van terugkeer;
- er bestaat een ernstig risico dat het land van terugkeer de betrokken persoon op zijn beurt doorstuurt naar een ander land, waar er een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat (het gaat hier om "kettingrefoulement" of indirect refoulement);
- "wegens het ontbreken van adequate medische behandelingen in het land van bestemming of het gebrek aan toegang daartoe" wordt de betrokken persoon "blootgesteld aan een reëel risico op een ernstige, snelle en onomkeerbare verslechtering van zijn gezondheidstoestand die voor intens lijden zou zorgen of op een significante daling van zijn levensverwachting"[138];
- de detentieomstandigheden[139] of de opvangomstandigheden van de asielzoekers die er recht op hebben[140] zijn in strijd met de menselijke waardigheid;
- een persoon riskeert de doodstraf[141] of een levenslange gevangenisstraf zonder mogelijkheid tot vervroegde vrijlating, zonder dat door de lokale wetgeving een mechanisme is voorzien om die straf te herzien[142].

Er dient trouwens ook te worden opgemerkt dat bij een verwijdering de kans bestaat op een schending van de artikelen 5 (verbod op onrechtmatige vrijheidsberoving) of 6 (recht op een eerlijk proces) van het EVRM indien de persoon het risico loopt op een onrechtmatige detentie of een "flagrante rechtsweigering" in het land waarnaar hij is teruggestuurd, met name indien elementen die door de foltering van andere personen werden verkregen op zijn proces zouden kunnen worden gebruikt[143].

134 *Ibid.*, p 12.
135 *Ibid.*, p. 13.
136 *Ibid.*, p. 17.
137 Volgens het HvJ "zou het kennelijk onverenigbaar zijn met het feit dat het verbod een absoluut verbod is indien lidstaten een reëel en bewezen risico op onmenselijke of vernederende behandelingen voor een asielzoeker niet in aanmerking zouden hoeven te nemen met het argument dat het risico niet voortvloeit uit een systeemfout in de verantwoordelijke lidstaat" (HvJ (GK), C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, C.K., H.F., A.S. t. Slovenië, §93).
138 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §183.
139 EHRM, *Aswat t. Verenigd Koninkrijk*, 16 april 2013, §48-58.
140 EHRM, *M.S.S. t. België en Griekenland*, 2011, §249-264. Volgens de grote kamer van het HvJ kan dit risico ook bestaan "ongeacht de kwaliteit van de opvang en de zorg die aanwezig zijn in de lidstaat" van bestemming, wanneer het om een persoon "met een bijzonder slechte gezondheidstoestand" gaat. (HvJ (GK), C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, §73).
141 Ondanks de bewoordingen van artikel 2 van het EVRM dat de doodstraf niet verbiedt, is die onaanvaardbaar geworden zowel vanuit het oogpunt van die bepaling als van artikel 3 en van de protocollen nr. 6 en nr. 13 van het EVRM (EHRM, *AlSaadoon and Mufdhi t. Verenigd Koninkrijk*, 2 maart 2010, §115-123), ook voor Rusland, dat die protocollen niet heeft geratificeerd (EHRM. D.H., *A.L. (X.W.) t. Rusland*, 29 oktober 2015, §63-66).
142 EHRM, *Trabelsi t. België*, 4 september 2014, §121-139.
143 EHRM, *Othman (Abu Qatada) t. Verenigd Koninkrijk*, 17 januari 2012, §233 (artikel 5), §258-267 (artikel 6).

Wie moet bewijzen dat er bij een terugkeer een risico op een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat?

In principe moet de vreemdeling "elementen aanbrengen die kunnen aantonen dat er ernstige redenen zijn om te denken" dat hij bij een verwijdering "zou worden blootgesteld aan een reëel risico"[144] op onmenselijke of vernederende behandelingen. Wanneer die elementen worden aangebracht, is het aan de autoriteiten "om de eventuele twijfels hierover weg te nemen"[145]. Zoals het CGVS in zijn rapport benadrukt, gaat het dus om een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de vreemdeling en de overheid. Wanneer rapporten melding maken van een algemene problematische situatie in het land van terugkeer, draagt de overheid een grotere verantwoordelijkheid.

Wanneer het risico op mishandeling gebonden is aan manifeste elementen (waarvan de overheid kennis heeft of gemakkelijk kan verifiëren) i.v.m. ofwel de situatie in het land van terugkeer of eigen aan de persoon (kwetsbaarheid, gezondheidstoestand), moet de staat een grondig onderzoek voeren op het risico, ook al brengt de persoon het zelf niet uitdrukkelijk aan[146].

Moet het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen worden onderzocht indien er geen asielprocedure loopt?

Het antwoord op die vraag is duidelijk positief. In zijn rapport is het CGVS het oneens met de argumentatie van DVZ dat een onderzoek van het risico op vernederende behandelingen niet diende te worden uitgevoerd onder voorwendsel dat er geen asielaanvraag werd ingediend[147]. Zoals Françoise Tulkens in de kader hierboven heeft aangetoond, werd de verplichting om het risico op een schending van het beginsel van non-refoulement te onderzoeken, los van het feit of er al dan niet een asielaanvraag werd ingediend, al in 2012 bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[148]. Het Hof van Cassatie[149] en de RvV hebben dit onlangs ook bevestigd[150]. In het recht van de Europese Unie kan de verplichting van de lidstaten om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen evenmin afhankelijk worden gemaakt van de indiening van een verzoek om internationale bescherming: het maakt integraal deel uit van het migratiebeleid, zowel tijdens de controle aan de grenzen[151] als bij het nemen van een terugkeerbeslissing en is van toepassing op alle vreemdelingen zonder onderscheid[152].

De verplichting om het risico op een schending van het beginsel van non-refoulement te onderzoeken, los van het feit of er al dan niet een asielaanvraag werd ingediend, is al in 2012 bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Daaruit vloeit voort dat een onderzoek ten aanzien van artikel 3 van het EVRM zich opdringt, zowel buiten de asielprocedure, als zelfs na de afsluiting ervan[153] indien elementen (die nog niet heel grondig werden geanalyseerd in het kader van een asielprocedure) worden aangevoerd om te beweren dat de verwijdering een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen met zich zou meebrengen.

Wanneer moet het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen worden beoordeeld?

Volgens de rechtspraak van de Europese hoven[154], moeten de autoriteiten het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen beoordelen op het ogenblik dat de betrokken persoon zal worden verwijderd, en wel op basis van alle informatie die op dat moment beschikbaar is. Indien beroep wordt aangetekend, moeten de rechters dit risico onderzoeken op het moment dat zij uitspraak doen

144 EHRM, *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2015, §120.
145 *Ibid.*
146 EHRM [GK], *Hirsi Jamaa t. Italië*, §131-133; EHRM [GK], *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2015, §156.
147 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, pp. 14-17.
148 Meer bepaald in het arrest van de grote kamer *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië*, 23 februari 2012, §133.
149 Cass. 31 januari 2018, nr. P.18.0035.F. Het Hof is van oordeel dat de redenering van de Belgische staat die stelt dat hij "slechts gehouden zou zijn tot uitvoering van een onderzoek van het door een vreemdeling aangevoerde risico op behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het Verdrag wanneer deze een asielaanvraag heeft ingediend", onwettig is. De rechters van het hof van beroep hadden dus redenen om te beslissen dat gezien de "algemene situatie in Soedan die zorgwekkend blijft wegens aanhoudende schendingen van de mensenrechten (…), de staat "voorafgaand de noodzakelijke controles diende uit te voeren, meer bepaald in het licht van artikel 3 van het Verdrag" (vrije vertaling).
150 RvV (verenigde kamers), nr. 192 584, 26 september 2017.
151 Art. 3 b) en 4 van de Schengengrenscode (verordening 2016/399/EU) leggen de eerbieding van het beginsel van non-refoulement op.
152 Artikel 5 van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) legt de lidstaten op om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen "bij de tenuitvoerlegging" van de terugkeerrichtlijn, los van eender welke procedure van internationale bescherming. Krachtens artikel 4 §4, b), zijn de lidstaten verplicht om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen ten aanzien van de vreemdelingen die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.
153 Zie bijvoorbeeld RvV nr. 194 988, 15 november 2017, dat een BGV opschort dat werd afgegeven na een weigering tot het in overweging nemen van een nieuwe asielaanvraag door het CGVS omdat het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (met inbegrip van verkrachting) wegens het illegaal vertrek van het grondgebied nooit werd ingeroepen noch geanalyseerd in het kader van de asielaanvraag noch van de afgifte van een BGV.
154 HvJ (GK), *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, §75; EHRM, *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2015, §115.

over het beroep (*ex nunc*) en niet op het moment dat de overheid de beslissing tot verwijdering heeft genomen. Ze moeten rekening houden met de eventuele ontwikkelingen die zich ondertussen in de situatie hebben voorgedaan[155].

De terugkeerrichtlijn onderscheidt twee verschillende fasen: op de eerste plaats het terugkeerbesluit, dat de onregelmatigheid van het verblijf van de vreemdeling vaststelt, en ten tweede het verwijderingsbesluit, dat de uitvoering ervan is (en dat in principe het land waarheen de vreemdeling zal verwijderd worden bepaalt)[156]. Deze twee beslissingen kunnen apart of tegelijkertijd worden betekend[157]. In 2012, bij de omzetting van de terugkeerrichtlijn, heeft België de keuze gemaakt om één enkele beslissing te betekenen: het bevel om het grondgebied te verlaten, dat tegelijk ook een verwijderingsbesluit is[158]. In de Belgische procedure, wanneer een vreemdeling in irregulier verblijf wordt gearresteerd en vastgehouden in afwachting van een verwijdering, krijgt hij normaal gezien een "bevel om het grondgebied te verlaten met het oog op verwijdering" (bijlage 13 septies). Deze bestaat uit drie delen, namelijk het bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), de beslissing tot terugleiding naar de grens en de beslissing tot vasthouding[159].

Tot voor kort was het BGV, al dan niet genomen samen met een beslissing tot terugleiding naar de grens, de enige beslissing die het voorwerp zou kunnen zijn van een schorsend beroep bij de RvV. De beslissing tot terugleiding naar de grens als dusdanig, en de beslissingen over de uitvoering van de verwijdering, bijvoorbeeld het plannen van een vlucht naar het land van herkomst of een ander land, vormen inderdaad geen beslissingen die bij de RvV konden worden aangevochten, omdat die laatste ze beschouwde als een "uitvoeringsmaatregel" van het BGV, en het beroep onontvankelijk verklaarde[160]. Het was daarom logisch het risico op slechte behandelingen te beoordelen vóór het uitvaardigen van een BGV.

Op 8 februari 2018 was de RvV (verenigde kamers) echter van oordeel dat een beslissing tot terugleiding naar de grens het voorwerp kon uitmaken van een beroep tot schorsing en nietigverklaring[161]. De RvV is van mening dat het BGV een terugkeerbesluit is en dat de beslissing tot terugleiding naar de grens een verwijderingsbesluit is in de zin van de terugkeerrichtlijn. De RvV herinnert eraan dat ze ongeacht of ze tegelijkertijd of afzonderlijk worden genomen, beide beslissingen naar behoren moeten worden gemotiveerd, schriftelijk worden betekend, en onderhevig moeten zijn aan een effectief rechtsmiddel[162]. Wanneer het land waarnaar de vreemdeling wordt teruggestuurd niet gekend is op het moment van het BGV, is het onderzoek naar het risico op slechte behandelingen niet mogelijk. In dit geval kan DVZ vervolgens een beslissing tot terugleiding naar de grens nemen met vermelding van het land van terugkeer. Volgens de RvV moet daarom vóór deze beslissing tot terugleiding naar de grens het onderzoek naar het risico op slechte behandelingen plaatsvinden. Wanneer een BGV vermeldt dat de vreemdeling niet naar zijn land van herkomst zal worden verwijderd "behoudens wanneer een nieuwe beslissing wordt genomen", moet ervan worden uitgegaan dat een verwijdering pas kan plaatsvinden nadat een nieuwe beslissing tot terugleiding naar de grens werd genomen die het voorwerp moet kunnen uitmaken van een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Momenteel definieert de Belgische regelgeving het "verwijderingsbesluit" als "de beslissing die de irregulariteit van het verblijf van een vreemdeling vaststelt en een terugkeerplicht oplegt". Dit komt in feite overeen met de definitie van het terugkeerbesluit (en niet van het verwijderingsbesluit) in de zin van de terugkeerrichtlijn[163]. Het terugkeerbesluit (in de zin van de terugkeerrichtlijn) en de inhoud ervan worden dus nu niet voorzien in de Belgische regelgeving. Volgens Myria moet de Belgische regelgeving expliciet de aflevering van een verwijderingsbesluit voorzien, met daarin een motivering wat betreft de afwezigheid van een ernstig risico op slechte behandelingen bij terugkeer, en die in principe het terugkeerland identificeert. Deze elementen moeten gebaseerd zijn op de objectieve informatie waarover de autoriteiten beschikken en de verklaringen van de persoon. Dit verwijderingsbesluit moet voorafgaand aan de detentie afgeleverd worden, aangezien de detentie zelf legaal is krachtens artikel 5 van het EVRM[164], enkel als er een reëel vooruitzicht bestaat op verwijdering van de vreemdeling, wat niet het geval zou zijn als de terugkeer een schending is van artikel 3 EVRM. In de huidige stand van de procedure moet deze beoordeling plaatsvinden vóór de mogelijke aflevering van bijlage 13 septies (in het licht van het eerder geïdentificeerde terugkeerland), zoals overigens bevestigd door de RvV[165].

155 Dit wordt in het gerechtelijk jargon een *ex nunc* controle genoemd, in tegenstelling tot een *ex tunc* controle.
156 Art. 6, 7 en 8 van de terugkeerrichtlijn.
157 Art. 6 §6 en 8 §3 van de terugkeerrichtlijn.
158 Tristan WIBAULT, « La transposition de la directive retour en droit belge », R.D.E., 2012, pp. 376-377.
159 De beslissing om te handhaven kan het onderwerp zijn van een beroep bij de onderzoeksrechter.
160 Zie bijvoorbeeld RvS nr. 147537, 8 juli 2005, RvV nr. 193 296, 8 oktober 2017 en RvV nr. 193 297, 8 oktober 2017.
161 RvV, nr. 199 329, 8 februari 2018.
162 RvV, nr. 199 329, 8 februari 2018, punt 3.2.2., dat art. 13 van de terugkeerrichtlijn citeert.
163 Art. 1, 6° van de vreemdelingenwet, art. 3, 4) van de terugkeerrichtlijn.
164 Zie met name EVRM, *S.K. c. Rusland*, nr. 52722/15, 14 februari 2017.
165 RvV, nr. 201546 van 22 maart 2018.

Als de autoriteiten op het moment van de goedkeuring van het verwijderingsbesluit de vreemdeling nog niet hebben kunnen identificeren, noch het vermoedde terugkeerland hebben kunnen bepalen, moet deze onmogelijkheid in het verwijderingsbesluit worden vermeld. Als er nieuwe elementen verschijnen tussen het moment dat het BGV en/of het verwijderingsbesluit genomen werd, en de feitelijke verwijdering, moet er een nieuw onderzoek plaatsvinden (met name na de correcte identificatie van de vreemdeling of nog wanneer een staatsgreep of oorlog uitbrak of wanneer de situatie in het terugkeerland verslechterde, of er tegen de betrokken persoon door de autoriteiten van zijn land om politieke redenen een arrestatiebevel is uitgevaardigd). Deze beoordeling zou moeten leiden of tot de aflevering van een nieuw verwijderingsbesluit, of tot intrekking van het BGV of tot uitstel van de verwijdering (zie hieronder).

Na de bespreking van deze beginselen die voortvloeien uit de Europese jurisprudentie en die van de RvV, moeten de mechanismen worden onderzocht die expliciet in de Belgische wetgeving zijn voorzien.

Welke mechanismen zijn in de Belgische wetgeving voorzien in verband met de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement?

Wat voorziet de Belgische wetgeving om een verwijdering te vermijden die een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen meebrengt? De verplichting om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen, wordt in sommige Belgische wetsbepalingen wel degelijk vermeld[166]. De wet voorziet in wezen twee mechanismen.

Het voorafgaand advies van het CGVS in geval van een weigering of intrekking van de internationale bescherming

De beoordeling van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen vormt in principe de kern van het onderzoek van een asielprocedure. Aan personen die een gegronde vrees voor vervolging kunnen aantonen die verband houden met een van de elementen van de Conventie van de Genève[167] wordt in principe de status van vluchteling toegekend. Personen die niet onder de status van vluchteling vallen en voor wie er een risico op foltering of andere onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, krijgen in principe subsidiaire bescherming[168]. De beslissing in dit verband wordt genomen door het CGVS, een onafhankelijke instantie. Wanneer het CGVS beslist om de status van vluchteling onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld wegens fraude of omdat ernstige misdrijven werden gepleegd) te weigeren of in te trekken, moet het eerst een voorafgaand advies verstrekken "over de verenigbaarheid van een verwijderingsmaatregel" met de definitie van vluchteling en van subsidiaire bescherming, die het risico op doodstraf en op onmenselijke of vernederende behandelingen omvat[169]. Eenmaal dit advies is uitgebracht, is het echter DVZ en niet het CGVS dat beslist om al dan niet een BGV af te geven. Het advies van het CGVS is niet bindend, een punt waarop Myria in het verleden al kritiek heeft geleverd[170]. De wet bepaalt dat zelfs indien het CGVS in zijn advies aangeeft dat er een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, DVZ (of de staatssecretaris) de betrokken persoon toch kan verwijderen wanneer hij "in een met redenen omklede beslissing omstandig aantoont dat het advies van het CGVS niet langer actueel is"[171]. De wet voorziet geen enkele procedure om aan te tonen op welke elementen DVZ zich baseert om te beoordelen dat het risico "niet langer actueel" is of om te bepalen of de vreemdeling werd gehoord en in dit verband argumenten kan doen gelden. De wet voorziet trouwens enkel een advies van het CGVS ten aanzien van personen die een asielaanvraag hebben ingediend. Voor verwijderingen waartoe wordt besloten ten aanzien van personen die geen asielaanvraag hebben ingediend, wordt door het CGVS geen enkel advies verstrekt.

166 Art. 22 §2 lid 3 (verwijdering om redenen van openbare orde); art. 48/5 §4 lid 2 (eerste land van asiel; art. 49 §3 (einde van het verblijf na de opheffing, intrekking of afstand van de vluchtelingenstatus); art. 49/2 §5 (einde van het verblijf na de opheffing, intrekking of afstand van de subsidiaire bescherming); art. 57/6/1 lid. 2 c) (veilig land van herkomst); art. 57/6/2 lid 1 (onontvankelijkheid van een later verzoek om internationale bescherming); art. 61/8 §2 lid 3 (langdurig ingezetene).

167 Art.1A van het Verdrag van Genève van 1951 definieert een vluchteling als iemand die: "uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren."

168 §1. De subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling, "(…) ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade zoals bepaald in paragraaf 2 en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen en niet onder de uitsluitingsgronden zoals bepaald in artikel 55/4, valt. §2. Ernstige schade bestaat uit: a) doodstraf of executie; of, b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of, c) ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict."

169 Art. 57/6, 9° tot 14° van de vreemdelingenwet.

170 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p. 119.

171 Art. 74/17 §1er, al. 2 Vw.

Het mechanisme van het voorafgaand advies van het CGVS kan als een goede praktijk worden beschouwd omdat het uitgaat van een onafhankelijke instantie in het migratiebeleid en (bijna[172]) alle aspecten bestrijkt die verband houden met het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen. Het is in zijn huidige versie echter ontoereikend om een schending van het beginsel van non-refoulement adequaat te voorkomen, enerzijds omdat het alleen van toepassing is op asielzoekers (terwijl dit risico, zoals we eerder hebben gezien, ook buiten de context van de indiening van een asielaanvraag moet worden onderzocht) en anderzijds omdat het advies niet bindend is.

Het tijdelijk uitstellen van de verwijdering

De wet bepaalt dat de verwijdering van een vreemdeling "tijdelijk uitgesteld" wordt indien het BGV "de onderdaan van een derde land blootstelt aan een schending van het non-refoulementbeginsel"[173]. Het betreft een tijdelijk uitstel van de uitvoering van een beslissing, dat *a posteriori* optreedt, nadat de verwijderingsbeslissing al werd genomen en op elk moment ten uitvoer kan worden gelegd. Dit is een verplichting die aan België wordt opgelegd door de terugkeerrichtlijn[174].

Het is ook niet zo dat dit mechanisme een onomkeerbare situatie van schending van het beginsel van non-refoulement in de zin van het internationaal recht kan vermijden. Enerzijds omdat het maar over een tijdelijk uitstel gaat terwijl het onderzoek van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen zou moeten plaatsvinden alvorens de beslissing tot verwijdering wordt genomen[175] en, anderzijds, omdat het alleen betrekking heeft op onderdanen van derde landen en niet op EU-burgers voor wie de verplichting van non-refoulement ook geldt (net als voor de Belgen in geval van een Europees aanhoudingsbevel bijvoorbeeld).

Bijgevolg stelt Myria vast dat de twee mechanismen die in de Belgische wet werden ingevoerd niet volstaan om het risico op blootstelling aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van het rechtstreeks toepasbaar internationaal recht doeltreffend te voorkomen.

Aangezien artikel 3 van het EVRM boven de Belgische vreemdelingenwet staat[176], zou het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen zelfs buiten de twee uitdrukkelijk door deze wet voorziene mechanismen moeten worden onderzocht.

Wordt het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in de praktijk correct beoordeeld in België?

Myria merkt op dat er geen systematische procedure bestaat die een degelijke toepassing van het beginsel van non-refoulement in de vreemdelingenwet mogelijk maakt. Behalve de asielprocedure of de medische regularisatie en de twee hierboven beschreven mechanismen, voorziet de wet geen systematische controle van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen dat door een persoon in een terugkeerprocedure wordt aangevoerd. Het rapport van het CGVS in de Soedankwestie heeft het duidelijk aangetoond: de bestaande procedures verhinderen niet dat personen een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten zonder dat het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen correct werd onderzocht. Zoals Myria eerder al heeft betreurd, bestaat dat risico onder andere ook ten aanzien van ernstig zieke vreemdelingen van wie de aanvraag tot medische regularisatie werd afgewezen op grond van motieven die geen verband houden met hun medische toestand, bijvoorbeeld omdat ze geen identiteitsdocumenten hebben kunnen voorleggen of om redenen van openbare orde[177] (een geval waarvoor België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd veroordeeld in 2016)[178]. DVZ heeft Myria meegedeeld dat zij sindsdien hun praktijk gewijzigd hebben: voor elke persoon die vastgehouden wordt, moet de medische dienst van het gesloten centrum onderzoeken of de verwijdering geen risico op schending van artikel 3 EVRM meebrengt vanwege de gezondheidstoestand van de persoon. Om dat te doen, werkt de dienst van het gesloten centrum samen met het bureau van DVZ dat verantwoordelijk is voor medische regularisatie. Myria merkt verder ook op dat de wet niet uitdrukkelijk een analyse van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen voorziet

Er bestaat geen systematische procedure die een degelijke toepassing van het beginsel van non-refoulement in de vreemdelingenwet mogelijk maakt.

172 Behalve het risico op de doodstraf of op onmenselijke of vernederende behandelingen (art. 2 en 3 van het EHRM), kan een verwijdering ook een schending inhouden van het recht op vrijheid en het recht op een eerlijk proces in geval van onrechtmatige detentie of een flagrante rechtsweigering in het land van terugsturing (EHRM, *Othman (Abu Qatada) t. Verenigd Koninkrijk*, 17 januari 2012, §233 (artikel 5), §258-267 (artikel 6). Die nadere bepaling zou moeten worden toegevoegd aan de tekst van de Belgische wet, die op dit ogenblik een onvolledige bescherming biedt.

173 Art. 74/17 §1 van de vreemdelingenwet.

174 Art. 9 van de richtlijn 2008/115/EG, de zogenaamde "terugkeerrichtlijn".

175 RvV (verenigde kamers), nr. 192 584, 26 september 2017.

176 RvS nr. 210.029, 22 december 2010.

177 Myria, *Hoe de grondrechten van ernstig zieke vreemdelingen beter garanderen?,* Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, op het wetsvoorstel nr. 1885/01, Commissie Binnenlandse zaken van de Kamer, augustus 2017.

178 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016.

voor een hele reeks van beslissingen tot beëindiging van het verblijfsrecht, meer bepaald in geval van fraude of beslissingen die betrekking hebben op EU-burgers, onder andere ook om redenen van openbare orde[179].

Bijgevolg kunnen BGV's met verwijderingsbesluit worden genomen zonder dat het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen correct werd geanalyseerd, zelfs wanneer de vreemdeling dit risico uitdrukkelijk aanvoert. Myria had in november 2017 reeds opgemerkt dat al gedurende een zekere tijd een vragenlijst over het "hoorrecht" werd gebruikt die een aantal leemten in die maatregel had aangetoond: wanneer de vragenlijst wordt ingevuld na de afgifte van een BGV, heeft zij geen enkele preventieve rol. Bovendien had Myria ook al opgemerkt dat alle waarborgen die worden gegeven met betrekking tot de praktische regelingen (toegang tot een tolk en tot een advocaat) niet altijd werden nagekomen[180]. De Soedankwestie illustreert die tekortkomingen. Het CGVS heeft er namelijk op gewezen dat alle teruggestuurde Soedanezen door middel van die vragenlijst pas na de afgifte van het BGV melding hadden kunnen maken van een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen, en voor de meesten pas nadat ze met de ambtenaren van hun land van herkomst waren geconfronteerd[181]. Onder die omstandigheden is het gebruik van de vragenlijst [bij CGVS: het formulier] over het "hoorrecht" een zuiver cosmetische ingreep gebleken. Het CGVS heeft ook opgemerkt dat sommige Soedanezen geen bijstand hebben gekregen van een advocaat zonder dat uit de lezing van het dossier blijkt of ze daar al dan niet hadden om gevraagd[182].

Na de publicatie van het CGVS-rapport zoekt DVZ manieren om het onderzoek in het kader van artikel 3 EVRM concreet te organiseren wanneer de persoon geen asielaanvraag indient, en heeft het zijn praktijk aangepast. Eind april 2018 informeerde DVZ Myria dat, wanneer een vreemdeling administratief wordt aangehouden, de politie nu een nieuwe vragenlijst moet invullen met meer specifieke vragen over de vrees van de vreemdeling in geval van terugkeer en over zijn gezondheidstoestand (Artikel 3 EVRM) en het bestaan van een gezinsleven (artikel 8 van het EVRM). Deze vragenlijst ("recht om gehoord te worden") wordt ingevuld en ondertekend door de politie-ambtenaar, alsook door de vreemdeling, en naar DVZ gestuurd. In het geval van een taalprobleem wordt het formulier (vertaald in meerdere talen) rechtstreeks door de vreemdeling ingevuld in zijn eigen taal en wordt het vertaald door DVZ. Het is aan de hand van de informatie in deze vragenlijst dat DVZ zal besluiten om al dan niet een BGV af te leveren (mogelijk vergezeld van een beslissing tot detentie en van een beslissing tot terugleiding naar de grens) en deze te motiveren op basis van de artikelen 3 en 8 EVRM.

Dit onderzoek en de beslissing moeten binnen de 24 uur na de aanhouding plaatsvinden. Als DVZ van mening is dat er elementen zijn die nader moeten worden onderzocht met betrekking tot het risico van mishandeling in geval van terugkeer, maar de persoon wil vasthouden, motiveert DVZ de annex 13 septies, met aanduiding dat verder onderzoek zal plaatsvinden en een nieuwe beslissing (met een mogelijkheid om in beroep te gaan) zal genomen worden (die een beslissing zal zijn tot terugleiding naar de grens - zie hieronder), afhankelijk van de resultaten van de identificatieprocedure en het land van terugkeer. Deze praktijk wordt gerechtvaardigd door het gebrek aan tijd en deskundigheid waarover DVZ-personeel beschikt om een grondige beoordeling te maken, maar ook omdat het land van uitwijzing in dit stadium niet altijd kan worden bepaald. De RvV is van mening dat deze mogelijke nieuwe beslissing het voorwerp moet kunnen uitmaken van een effectief rechtsmiddel, zo nodig uiterst dringend voor de RvV (zie hierboven).

Eenmaal in detentie worden tijdens het intakegesprek meer vragen gesteld over de vrees voor de terugkeer. Sociale assistenten (terugkeerambtenaren) hebben nieuwe instructies en een opleiding gekregen om het materiaal te verzamelen dat nodig is om artikel 3 EVRM te analyseren. Als op basis van de door de persoon aangevoerde elementen blijkt dat een nader onderzoek nodig is en dat de persoon weigert een asielaanvraag in te dienen, dan beschouwt DVZ momenteel, zoals in Oostenrijk, het als een impliciete asielaanvraag die door het CGVS moet worden onderzocht (waarbij een bijlage 26 en een nieuw detentietitel kan worden afgegeven).

Als DVZ daarentegen van oordeel is dat er geen risico van mishandeling bestaat in het geval van terugkeer, zal een nieuwe (2e) beslissing worden genomen, gemotiveerd op basis van de analyse van DVZ en in de vorm van een nieuwe beslissing tot terugleiding naar de grens.

Deze nieuwe praktijken die zich nog in een experimentele fase bevinden zullen onderworpen worden aan de controle door de RvV. Voor Myria kan een systeem dat duidelijk

179 Talrijke bepalingen van de vreemdelingenwet verplichten DVZ om rekening te houden met de aard en de hechtheid van de familiebanden van de betrokkene, met de duur van zijn verblijf in het Rijk, alsmede met het bestaan van familiebanden, culturele of sociale banden met zijn land van herkomst, maar ze vermelden het beginsel van non-refoulement niet, dat voor de betrokken vreemdeling nochtans een meer absoluut recht is dan het recht op gezinsleven (zie bijvoorbeeld art. 1/2 §3; 11; 13 §4, 5°; 18; 42*bis*; 42*ter*; 42quater; 43 §2; 44 §2; 44*bis* §4; 47/4; 74/20; 74/21).

180 Myriadoc #5, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, november 2017, p. 57.

181 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 12.

182 *Ibid.*

onderscheid maakt tussen het terugkeerbesluit (waarin het irregulier verblijf van de vreemdeling en zijn verplichting om het grondgebied te verlaten worden vastgesteld) en het verwijderingsbesluit (die duidelijk het land van terugkeer identificeert na analyse van het risico volgens artikel 3 EVRM) de huidige situatie verduidelijken en beter aansluiten bij de logica van de terugkeerrichtlijn. De implementatie van een dergelijk systeem vereist echter een hervorming van de wetgeving en een debat over alle implicaties, met name met betrekking tot het beroep bij de RvV.

Met toepassing van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, meer bepaald de zaak M.S.S. waarvoor België in 2011 werd veroordeeld[183], is de RvV van oordeel dat "om het bestaan te controleren van een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen dat wordt aangevoerd" door een persoon "tegenover een land, moeten de te voorziene gevolgen van de verwijdering van die persoon naar voornoemd land worden onderzocht, rekening houdend met de algemene toestand die daar heerst en met de omstandigheden die eigen zijn aan het geval", wat inhoudt dat de vreemdeling "zowel wat de algemene toestand in een land als wat de omstandigheden die eigen zijn aan zijn geval betreft, over de materiële mogelijkheid moet beschikken om die tijdig te doen gelden", met andere woorden voor het BGV door DVZ wordt afgegeven[184]. Wat een Soedanees betreft die een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen had aangevoerd, is de RvV van oordeel dat DVZ "een verwijdering van de verzoeker niet kon overwegen zonder zich ervan te hebben vergewist, enerzijds, dat hij niet zou worden teruggestuurd naar een land waar hij een reëel risico zou lopen om te worden onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het EVRM en, anderzijds, dat het land waarnaar hij zou worden teruggestuurd zelf het beginsel van non-refoulement naleeft"[185].

Bij gebrek aan een passend onderzoek van het risico op schending van het beginsel van non-refoulement tijdens het afgifteproces van een BGV, is het des te belangrijker om dit risico adequaat te analyseren in het kader van het beroep dat is aangetekend bij de RvV. Zoals Myria eerder al heeft benadrukt[186], beantwoordt dit beroep op dit ogenblik echter niet aan de vereisten van een effectief rechtsmiddel die door de Europese rechtspraak worden opgelegd.

183 EHRM. 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, §366.
184 RvV (verenigde kamers), nr. 192 584, 26 september 2017, punt 4.3.2.6.
185 *Ibid*.
186 Over deze kwestie, zie amicus curiae van Myria in de zaak EHRN V.M. en anderen t. België, mei 2016.

Is de procedure bij de RvV een effectief rechtsmiddel in geval van een verwijdering die risico's inhoudt?

Het recht op een van rechtswege schorsend beroep wanneer risico's op onmenselijke of vernederende behandelingen worden aangevoerd

Om het recht op een effectief rechtsmiddel te kunnen genieten, moet de vreemdeling een "ernstig middel" met betrekking tot een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoeren, met andere woorden een middel dat niet kennelijk ongegrond is en dat een onderzoek ten gronde verdient door de bevoegde nationale instanties[187]. De vereiste drempel om te bepalen of een middel "ernstig" is, de voorwaarde voor toepassing van het recht op een effectief rechtsmiddel, mag uiteraard niet worden verward met het onderzoek van het ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen, dat net de bestaansreden van dit beroep vormt[188]. In 2016 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bepaalt dat dit beroep moet worden gewaarborgd wanneer een vreemdeling "aanvoert dat de tenuitvoerlegging van de verwijdering hem zou blootstellen aan een reëel risico"[189] op onmenselijke of vernederende behandelingen (of een bedreiging van zijn leven). "Wegens de onomkeerbare aard van de schade die kan worden veroorzaakt indien dit risico [op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreiging van het leven)] zich voordoet, zijn de lidstaten verplicht om een "van rechtswege opschortend" beroep te voorzien[190]. Dit betekent dat de betwiste beslissing tot verwijdering van rechtswege moet worden opgeschort tot

"Een beroep zonder automatische opschortende werking voldoet niet aan de doeltreffendheids-voorwaarden die vereist zijn door artikel 13 EVRM."

187 EHRM, *Sharifi en anderen t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, §174.
188 Het feit dat het ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in geval van een terugkeer *in fine* na een grondig onderzoek niet als vaststaand werd beoordeeld, doet niets af aan het "ernstig" karakter van het middel en sluit een veroordeling van de staat wegens schending van het recht op een effectief rechtsmiddel niet uit (zie onder andere, EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, §103; *Chankayev t. Azerbeidzjan*, 14 november 2013, §90; *Mohammed t. Oostenrijk*, 6 juni 2013, § §85 en 111; *Andrei Georgiev t. Bulgarije*, 26 juli 2007, §67; *Çelik en Imret t. Turkije*, nr. 44093/98, 26 oktober 2004, §57). Hetzelfde geldt wanneer het onderzoek van het risico nog niet werd uitgevoerd door de nationale instanties (*A.C. en anderen t. Spanje*, 22 april 2014, §92).
189 EHRM (GK), *Khlaifia en anderen t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, §276 (onderlijning door Myria). In dit stadium wordt niet vereist dat hij van meet af aan bewijst dat het risico op blootstelling aan onmenselijke of vernederende behandelingen ernstig is (zie §269 van dit arrest).
190 EHRM (GK), *Khlaifia en anderen t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, §276; HvJ (GK), *Abdida t.* 16483/12, §276; HvJ (GK), *Abdida t. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 december 2014, §44-53. Over deze kwesties, zie amicus curiae van Myria in de zaak EHRM, V.M. en anderen t. België, mei 2016.

na de behandeling van het beroep. Zoals het Hof vaak heeft herhaald, met name ook in de beslissingen waarbij de Belgische staat in dit verband werd veroordeeld, "voldoet een beroep zonder automatische opschortende werking niet aan de doeltreffendheidsvoorwaarden die vereist zijn door artikel 13 EVRM"[191] wanneer de betrokkene een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

Volgens dit Hof is de staat niet verplicht om een van rechtswege opschortend beroep aan te bieden tegen alle verwijderingsbeslissingen, in het bijzonder wanneer enkel maar een risico op schending van het privé- of gezinsleven of een schending van het verbod op collectieve uitzetting wordt aangevoerd[192]. Indien een vreemdeling echter een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreiging van het leven) aanvoert, moet een van rechtswege opschortend beroep worden voorzien, onafhankelijk van het imminente karakter van de verwijdering (en dus niet alleen wanneer de vreemdeling wordt vastgehouden). De Belgische wetgeving biedt echter geen van rechtswege opschortend beroep aan: de vreemdeling die een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert moet immers verzoeken om de opschorting van het BGV. Om misbruiken en een overbelasting van het systeem te vermijden, kan volgens het EHRM deze van rechtswege opschortende werking samengaan met versnelde procedures die met name tot doel hebben om de kennelijk ongegronde beroepen af te wijzen, maar "er zou geen voorkeur mogen worden gegeven aan de snelheid van de beroepsprocedures als dit ten koste gaat van de doeltreffendheid van de wezenlijke procedurele waarborgen die beogen om de verzoekers tegen uitzetting te beschermen"[193]. De lidstaten hebben de verplichting "om hun rechtbanken zodanig te organiseren dat ze kunnen beantwoorden aan de vereisten"[194] van een effectief rechtsmiddel.

Volgens Myria is de Belgische wetgeving in strijd met die verplichting[195] omdat het beroep tot nietigverklaring en het gewone opschortende beroep niet van rechtswege opschortend zijn. Enkel een opschortend beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid is van rechtswege opschortend en dit kan alleen maar worden ingediend wanneer de verwijderingsmaatregel imminent is[196].

Vreemdelingen die niet opgesloten zijn, kunnen behoudens zeer zeldzame uitzonderingen, enkel niet-opschortend beroep aantekenen en moeten, wanneer hun verwijdering daarna "imminent" wordt, binnen de 10 dagen of 5 kalenderdagen een verzoekschrift tot "voorlopige maatregelen" indienen om de opschorting van die verwijdering aan te vragen[197]. Immers, volgens het Hof "zou niet kunnen worden uitgesloten dat in een systeem waarin een opschorting op verzoek, van geval tot geval, wordt toegestaan, deze onterecht zou kunnen worden geweigerd, meer bepaald indien later zou blijken, dat de instantie die ten gronde uitspraak doet de bestreden verwijderingsbeslissing toch moet vernietigen wegens niet-naleving van het Verdrag, bijvoorbeeld omdat de betrokkene in het land van terugkeer onmenselijke of vernederende behandelingen zou hebben ondergaan. In een dergelijk geval zou het beroep dat door de betrokkene werd uitgeoefend niet de doeltreffendheid hebben gehad die door artikel 13 EVRM wordt nagestreefd"[198]. *A fortiori* is de recente wetswijziging, die bepaalt dat een verwijdering van het grondgebied tijdens de voor het indienen van het beroep vastgestelde termijn en tijdens het onderzoek van dit beroep kan worden uitgevoerd wanneer de beslissing tot verwijdering gesteund is op dwingende redenen van nationale veiligheid[199], in strijd met artikel 13 van het EVRM vanaf het ogenblik dat de betrokken vreemdelingen een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

In de praktijk zijn sommige vreemdelingen verplicht om een beroep te doen op de procedure van het gerechtelijk kort geding, die soms het enige daadwerkelijke rechtsmiddel blijkt om een gedwongen terugkeer te vermijden naar een land waar ze naar eigen zeggen het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen lopen[200]. Het feit dat DVZ in de praktijk de vreemdelingen die een dergelijk risico aanvoeren niet zou uitzetten tot na de behandeling van het niet-opschortend beroep betekent niet dat het Belgisch systeem in overeenstemming is met de verplichting. Bij de vereisten van het daadwerkelijk [effectief] rechtsmiddel die bepaald zijn in artikel 13 van het EVRM "gaat het om een waarborg, en niet gewoonweg om goede wil of om een praktische regeling", een gevolg "van de rechtsstaat, een van de grondbeginselen van een

191 EHRM, Čonka *t. België*, §83; *M.S.S. t. België en Griekenland*, § §290 tot 293; *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië* [GK], §200; *A.C. en anderen t. Spanje*, §88.
192 EHRM (GK), *Khlaifia en anderen t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, §276.
193 EHRM, *A.C. en anderen t. Spanje*, §100.
194 EHRM, *A.C. en anderen t. Spanje*, §104.
195 Myria, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid?*, juni 2014, p 13.
196 Art. 39/82 en 39/85 van de vreemdelingenwet.
197 Art. 39/85 van de vreemdelingenwet.
198 EHRM, *A.C. en anderen t. Spanje*, §94. In die zaak veroordeelt het Hof de Spaanse procedure die de opschorting van de verwijdering had geweigerd met als reden dat de middelen die in de interne beroepen werden geformuleerd geen " situaties van bijzondere dringendheid [aantoonden] die de opschorting van elke verwijdering konden rechtvaardigen" (§99), een voorwaarde die zeer vergelijkbaar is met die van de imminente verwijdering die in het Belgisch recht bestaat. Zie ook EHRM, *Allanazarova t. Rusland*, 14 februari 2017, §97.
199 Zie art. 39/79 §3 van de vreemdelingenwet.
200 Myriadoc #5, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, november 2017, pp. 70-71.

democratische samenleving", wat "het Hof ertoe heeft gebracht de argumenten van de hand te wijzen volgens dewelke de opschortende werking zou zijn verzekerd door het bestaan van een "praktijk" van administratieve of andere aard"[201].

Wegens het ontbreken van een van rechtswege opschortende werking van een beroep dat bij de RvV wordt aangetekend tegen een verwijderingsbesluit (die een beslissing tot terugleiding naar de grens is en niet noodzakelijk een eenvoudig BGV, volgens de recente rechtspraak van de RvV[202]) wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreiging van het leven) aanvoert, biedt de Belgische beroepsprocedure nog altijd onvoldoende waarborgen tegen willekeurige uitzettingen, meer dan 16 jaar na een belangrijke internationale veroordeling van België in dat verband[203].

Conclusie

De eerbiediging van het beginsel van non-refoulement verplicht de lidstaten ertoe geschikte procedures te voorzien om te vermijden dat een persoon wordt verwijderd naar een land waar er een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat[204]. Ondanks meerdere veroordelingen van België in dat verband door Europese gerechtshoven, bestaat er in de Belgische vreemdelingenwetgeving nog altijd geen enkele eenvormige procedure die een systematisch onderzoek van dit risico mogelijk maakt telkens wanneer nodig, om zo aan zijn internationale verplichtingen te voldoen. Zoals hierboven uiteengezet, veranderde België onlangs zijn werkwijze om dit risico te onderzoeken. Een recente vergelijking laat zien dat sommige staten niets voorzien hebben om dit te doen[205], terwijl anderen wel procedures geïmplementeerd hebben[206]. Bovendien kan het beroep bij de RvV niet altijd als effectief worden beschouwd, aangezien het niet van rechtswege opschortend is telkens wanneer een vreemdeling een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

Bovendien kan het beroep bij de RvV niet altijd als effectief worden beschouwd, aangezien het niet van rechtswege opschortend is telkens wanneer een vreemdeling een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

Myria is van mening dat aan de vreemdeling de kans moet worden geboden om melding te maken van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen en dat hij hierover moet worden gehoord vóór de afgifte van een verwijderingsbesluit. Myria zal zorgvuldig controleren of recente veranderingen in de praktijk adequaat aan deze vereiste beantwoorden. Wanneer door de vreemdeling elementen worden aangevoerd, moeten die zeer zorgvuldig worden onderzocht, behalve wanneer ze in een vroegere procedure al het voorwerp hebben uitgemaakt van een nauwgezet en adequaat onderzoek (bijvoorbeeld een asielprocedure of een procedure voor medische regularisatie) en er zich sindsdien geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan. Hoewel de verplichting van non-refoulement in het internationaal recht zich ertoe beperkt de vreemdeling niet te verwijderen om onmenselijke of vernederende behandelingen te vermijden, zou er volgens Myria eveneens moeten worden nagedacht over een verblijfsstatus voor personen die om die reden onverwijderbaar zijn. Aangezien het zeer belangrijk is om rekening te houden met het belang van het kind, zou dit aspect bovendien moeten worden opgenomen in het onderzoek naar het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen. De checklist die door Myria hierover werd opgesteld, zou als inspiratiebron kunnen dienen[207]. De omzetting van de terugkeerrichtlijn was een gemiste kans om die waarborgen in de Belgische wetgeving op te nemen. Myria is van oordeel dat de volgende uitwerking van een migratiewetboek (dat de regering wenst door te voeren), een kans is die moet worden gegrepen om die waarborgen in te voeren en ervoor te zorgen dat ze een goede praktijk worden op Europees niveau.

201 EHRM, *Allanazarova t. Rusland*, 14 februari 2017, §97 dat EHRM., Čonka *t. België*, 5 februari 2002, §82 citeert.
202 RvV, nr. 199 329, 8 februari 2018.
203 EHRM, Čonka *t. België*, 5 februari 2002, §64-85.
204 EHRM 13 december 2016, *Paposhvili t. België*, §185; EHRM 23 maart 2016, *F.G. t. Zweden*, §117; EHRM 4 november 2014, *Tarakhel t. Zwitserland*, §104; EHRM 13 december 2012, *El-Masri t. Macedonië*, §182.
205 De meeste landen die op een recent verzoek van België hebben geantwoord en die hebben aanvaard om hun antwoord openbaar te maken – wat met name niet het geval is voor Frankrijk en Duitsland – beschikken niet over een echte procedure waarmee het risico van een refoulement buiten het kader van de asielprocedure kan worden geanalyseerd. Sommige landen bevestigen dit ondubbelzinnig, zoals Nederland (EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, vraag gesteld op 18 januari 2018, p. 14, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan.pdf). Luxemburg bevestigt dat het systematisch het risico analyseert vóór de tenuitvoerlegging van een BGV, maar bepaalt niet nader hoe het dit doet (ibid. p. 15).
206 Litouwen geeft aan dat het risico vóór elke terugkeerbeslissing wordt geanalyseerd op basis van een interview en van een formulier dat door de vreemdeling wordt ingevuld (*Ibid.*, p. 13) en Oostenrijk voert tijdens het beslissingsproces over de terugkeer een onderzoek uit op verzoek van de vreemdeling en beschouwt het als een asielaanvraag wanneer een terugkeer naar zijn land van herkomst is voorzien (ibid., p 3).
207 Myria, "De belangen van het kind. De checklist van Myria", *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, bijlage 3, www.myria.be/files/Migratie-verslag-2015-checklist.pdf.

3. Aanbevelingen: enkele criteria voor een verificatieprocedure van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen

Myria stelt de volgende bakens voor om een onderzoek naar het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen te organiseren zodat de Belgische wetgeving en praktijk ten volle rekening houden met de internationale verplichting van non-refoulement.

Myria herinnert aan zijn aanbeveling[208] om bijkomende waarborgen in te voeren bij de aanhouding van een vreemdeling in irregulier verblijf (en die zal kunnen helpen ervoor te zorgen dat het beginsel van non-refoulement beter wordt geëerbiedigd), in het bijzonder om te waarborgen dat:

- het recht om te worden gehoord wordt geëerbiedigd, door ervoor te zorgen dat de politie de betrokken personen op een dergelijke manier verhoort dat zij alle elementen met betrekking tot hun persoonlijke situatie naar voren kunnen brengen die een invloed kunnen hebben op de te nemen beslissing tot verwijdering en dat de informatie naar DVZ wordt doorgestuurd alvorens een beslissing wordt genomen;
- rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van de betrokkene;
- het recht van de vreemdeling wordt geëerbiedigd om te worden geïnformeerd, in een taal die hij begrijpt, over de redenen waarom hij wordt opgesloten, door een systematischer tolkensysteem in te voeren;
- op verzoek van de betrokken persoon, het recht op bijstand door een advocaat wordt verzekerd bij zijn administratieve aanhouding door de politiediensten.

Myria stelt met belangstelling vast dat er in de praktijk al wijzigingen zijn aangebracht in het recht om gehoord te worden en zal zorgvuldig opvolgen of er voldoende procedurele waarborgen zijn in deze context, inclusief via de controle die zal worden uitgeoefend via de RvV.

Bovendien beveelt Myria aan:

- om in de Belgische vreemdelingenwet een transversale bepaling op te nemen die de uitzetting of verwijdering van een vreemdeling verbiedt indien er een ernstig risico bestaat op behandelingen die in strijd zijn met de artikelen 2 en 3 van het EVRM;
- dat artikel 62 §1 van de vreemdelingenwet wordt gewijzigd zodat elke vreemdeling, ook aan de grens, het recht zou hebben om te worden gehoord voor de afgifte van een verwijderingsbesluit of een intrekking van het verblijfsrecht en dat hij, nadat hij daarvan in een voor hem begrijpelijke taal op de hoogte werd gebracht, de elementen zou kunnen laten gelden die een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen en een schending van het belang van het kind kunnen aantonen;
- dat, wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert of dit risico kennelijk voortvloeit uit de situatie in het land van terugkeer of eigen is aan de persoon, de wet oplegt dat een grondig onderzoek van dit risico moet worden gedaan door een autoriteit die over de noodzakelijke deskundigheid en middelen beschikt;
- dat de Belgische regelgeving expliciet voorziet in een verwijderingsbesluit in de zin van de terugkeerrichtlijn, met een specifieke motivatie voor het risico op slechte behandelingen en een onderzoek naar het belang van het kind (telkens wanneer een verwijderingsbesluit direct of indirect een kind betreft), met in principe de bepaling van het terugkeerland, en dat uiterlijk op het moment van detentie moet worden gemeld;
- dat het advies van het CGVS, wanneer die tot het besluit is gekomen dat er in geval van een verwijdering een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, bindend zou zijn en elke verwijdering zou verbieden zolang er over de situatie geen nieuw advies van het CGVS werd uitgebracht dat vaststelt dat er geen ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen meer bestaat;
- om een automatische opschortende werking te voorzien van het beroep bij de RvV tegen beslissingen tot verwijdering waarbij een risico wordt aangevoerd op schending van de artikelen 2 en 3 van het EVRM (of vergelijkbare bepalingen, als de artikelen 3, 4 en 19 §2 van het Handvest van de Grondrechten van de EU).

208 Myriadoc #5, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, november 2017, p. 57.



Hoofdstuk 5

Recht op een gezinsleven

Myria besloot dit jaar zijn focus te wijden aan het recht op een gezinsleven. Dit recht staat al enkele jaren onder druk, vooral sinds de hervormingen in 2011. Het is sinds lange tijd al de voornaamste legale migratieroute. In onze focus richten we ons op vier onderwerpen in het bijzonder:

1) gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming, waarvoor Myria sinds 2017 partner is van UNHCR;

2) het recht op een gezinsleven volgens de Dublinverordeningen, inclusief de gevolgen voor familiescheidingen binnen Europa;

3) het belang van het gezinsleven tussen ouders en kinderen; en

4) de evolutie van huwelijken binnen de Marokkaanse en Turkse gemeenschappen.

Inleiding

In het bijzonder in de migratiecontext lijkt de bescherming van het gezins- en familieleven onder druk te staan. Dit weerspiegelt zich ook in de vele vragen die Myria ontvangt over dit thema: niet minder dan 43% van alle vragen gaan over gezinshereniging. De bescherming van het gezinsleven in de migratiecontext is afhankelijk van het verblijfsrecht in België, is beperkt tot een nauwe kring van familieleden en verbonden aan voorwaarden zoals het hebben van voldoende bestaansmiddelen. Reeds sinds meerdere decennia zijn deze modaliteiten door opeenvolgende hervormingen begrensd met het oog op een inperking van immigratie omwille van familiale redenen. Dit brengt in de praktijk vaak een gedwongen keuze met zich mee: óf een verblijf in het gastland, óf (het behoud van) het gezinsleven elders. Tot welke mate valt het echter te rechtvaardigen dat de bescherming van het gezinsleven ingeperkt wordt vanwege de grenzen?

Myria pleit ervoor dat elke evolutie in het migratiebeleid rond gezinshereniging gefundeerd wordt op objectieve gegevens en op correct geïnterpreteerd cijfermateriaal. In dit kader kunnen we in het bijzonder verwijzen naar het kader "Brengt de gezinshereniging een last met zich mee?", in de cijferanalyse hieronder. Het beleid zou ook doelgericht moeten zijn, en met de nodige middelen worden uitgevoerd. Een hogere capaciteit bij de ambassades en DVZ, zou zo tegemoet moeten komen aan een sterke stijging van het aantal aanvragen, zoals dat voornamelijk nu bij familieleden van begunstigden van internationale bescherming het geval is. Myria pleit ervoor dat het beleid bovenal gefundeerd wordt op een respect voor de fundamentele rechten van het individu. De draagwijdte van de verplichtingen van de staat verschillen naargelang het gaat om een negatieve verplichting (geen *inmenging* van de staat in de uitoefening van die rechten, aldus in de situatie van intrekking van verblijf of uitzetting uit het land), of een positieve verplichting (in de gevallen de staat het recht op gezinsleven moet waarborgen/garanderen, met name bij een eerste aanvraag van verblijf). In beide gevallen echter, wordt er een redelijke en zorgvuldige afweging (een '*fair balance*'-toets) gevoerd tussen enerzijds de belangen van het individu (en diens wens om een familieleven verder te zetten) en anderzijds de belangen van de samenleving/staat (o.m. om een migratiecontrole te voeren). Deze afweging moet gevoerd worden op basis van individuele elementen eigen aan het dossier, o.m. op basis van het belang van het kind.

We hebben ervoor gekozen het grootste deel van deze focus te wijden aan de **gezinshereniging van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden** in België, een domein waarin Myria sinds 2017 partner is van UNHCR. Na een korte cijferanalyse over de gezinshereniging met deze categorie van begunstigden van internationale bescherming, hebben we ervoor gekozen om binnen dit thema te focussen op enkele actuele kwesties waarover Myria het voorbije jaar veelvuldig gecontacteerd werd via haar juridische permanentie: aspecten rond de indiening van de aanvraag, de keuze tussen de gezinsherenigingsprocedure of de humanitaire visumprocedure, het recht op gezinshereniging met NBMV en het recente arrest van het Hof van Justitie daarover, de vereiste documenten in het kader van de gezinshereniging, alsook de leeftijdstesten in het kader van de gezinshereniging.

Vluchtelingenfamilies worden echter niet enkel gescheiden in het herkomstland of derde landen. Ook in een later stadium van de reisweg, reeds in Europa, geraken families gescheiden. In het tweede deel volgt een korte cijferanalyse van de **Dublintransfers om familiale redenen**, en een externe bijdrage met een analyse over de vraag of de Belgische praktijk binnen het juridisch kader van de Dublin III-verordening voldoende tegemoet komt aan de **bescherming van het gezinsleven** van deze kwetsbare families.

In een derde deel focussen we op twee actuele thema's binnen het belang van het waarborgen van het **gezinsleven tussen ouders en minderjarige kinderen** in België. Tenslotte volgt er een externe bijdrage die de evolutie van **huwelijkskeuzes** onderzoekt binnen de **Marokkaanse en Turkse gemeenschap** in België, tussen 2005 en 2013.

In een kaderstuk brengen we tot slot de formalistische houding van **de gemeenten** onder de aandacht, bij de inschrijving, en bij de erkenning van de geboorte- en huwelijksakten, eens de familieleden in België zijn aangekomen.

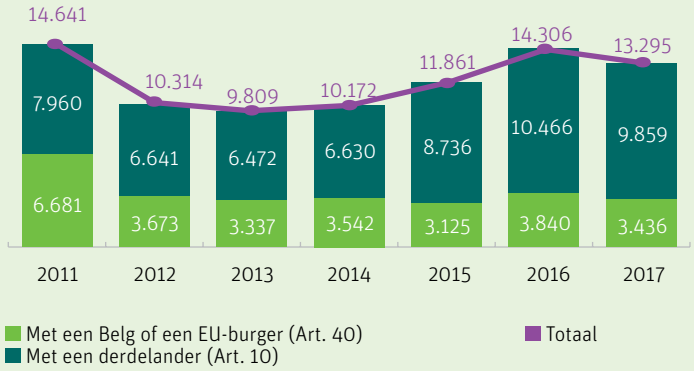
De gezinshereniging vertegenwoordigt een aanzienlijk aandeel van de migratie naar België. Dit gegeven kan op twee manieren in kaart worden gebracht:

- aan de hand van de gegevens over **visa lang verblijf die worden afgegeven in het kader van een gezinshereniging** (visas D),
- aan de hand van de gegevens van de **eerste verblijfstitels die om familiale redenen worden afgegeven**.

De bijzonderheden over de eerste verblijfstitels worden voorgesteld in het hoofdstuk *Migratie in België*, die over de visa in het hoofdstuk *Toegang tot het grondgebied*.

Visa lang verblijf afgegeven in het kader van een gezinshereniging

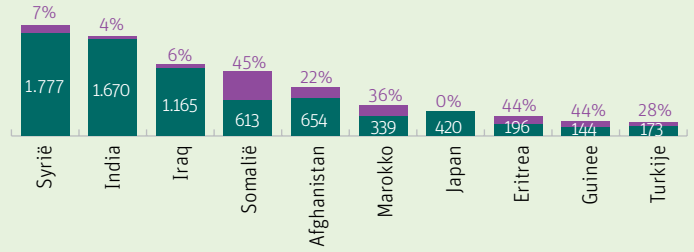
Visa lang verblijf (visa D) afgegeven in het kader van een gezinshereniging

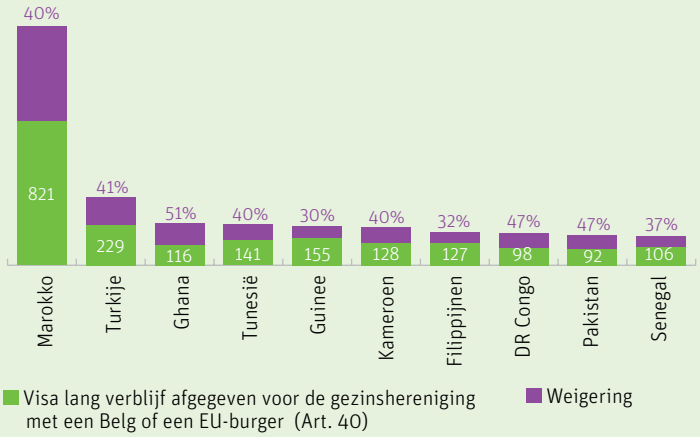


In 2017:

- De visa lang verblijf die werden afgegeven in het kader van **een gezinshereniging** vertegenwoordigen **43%** van het totaal aantal toegekende visa lang verblijf (32% voor de gezinshereniging met een derdelander en 11% met een Belg of een EU-burger).
  zie hoofdstuk Toegang tot het grondgebied
- In totaal werden **13.295 visa** lang verblijf toegekend voor een gezinshereniging: 9.859 in het kader van een gezinshereniging met een derdelander en 3.436 voor een gezinshereniging met een Belg of een EU-burger.

Top 10 van de nationaliteiten van de begunstigden van visa lang verblijf afgegeven in 2017





Met een derdelander:

- De **landen van herkomst van vele asielzoekers** vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van die visa: Syrië, Irak, Somalië en Afghanistan staan in de top 5.
- Gemiddeld wordt **18%** van die visa **geweigerd**, maar het weigeringspercentage schommelt sterk naargelang de nationaliteit (0% voor Japan, 45% voor Somalië en 44% voor Eritrea en Guinee).

Met een Belg of een EU-burger:

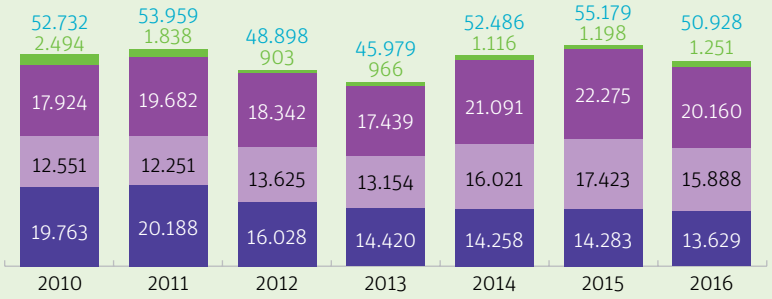
- **Marokko** en **Turkije** zijn de twee voornaamste nationaliteiten van de begunstigden van dit visumtype.
- Het **gemiddeld percentage weigeringen** (38%) is duidelijk **hoger** dan voor de visa lang verblijf voor een gezinshereniging met een derdelander (18%).

Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen: Myria

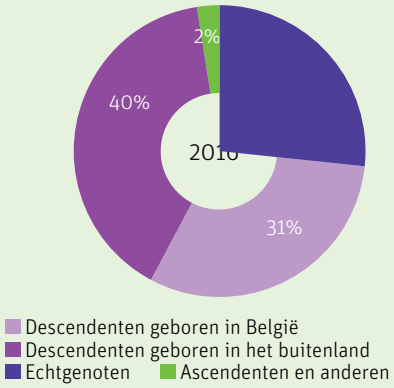
Eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen

In 2016 werden van de 50.928 eerste verblijfstitels die om familiale redenen werden afgegeven, 71% toegekend aan descendenten (36.048), 27% aan echtgenoten (13.629) en 2% aan ascendenten en anderen (1.251). 15.888 descendenten betreffen kinderen in België geboren (ofwel 31% van het totaal aantal eerste verblijfstitels om familiale redenen).

Totaal aantal eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen



50.928 eerste verblijfstitels werden in 2016 afgegeven om familiale redenen

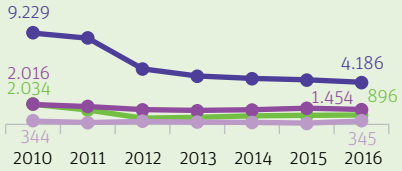


Eén derde van de kinderen geboren in België

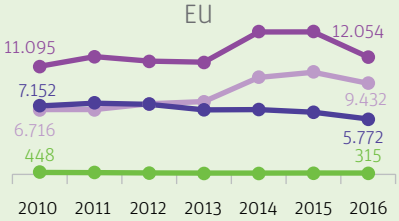
De cijfers van de eerste verblijfstitels die werden afgegeven, hebben niet uitsluitend betrekking op begunstigden van een gezinshereniging uit het buitenland. Het gaat om alle personen die een eerste verblijfstitel hebben gekregen om familiale redenen. Daaronder bevinden zich elk jaar duizenden kinderen die in België geboren zijn. Zo werden er in 2016 van de 50.928 eerste verblijfstitels 15.888 afgegeven aan in België geboren descendenten (ofwel 31% van alle eerste titels afgegeven in 2016 om familiale redenen).

Er worden sterk uiteenlopende tendensen vastgesteld naargelang de **nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent**

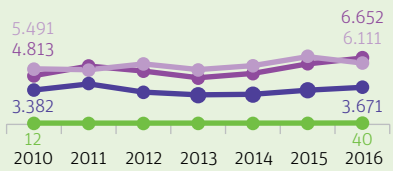
Belg

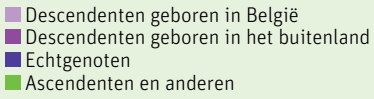


EU



Niet-EU





Tussen 2010 en 2016:

De eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen in het kader van een gezinshereniging **met een Belg** werden sterk beïnvloed door de wetswijzigingen die op 08/07/2011 in de vreemdelingenwet werden aangebracht en die inkomensvoorwaarden oplegden aan Belgen en aan onderdanen van niet EU-lidstaten om bepaalde gezinsleden te laten overkomen. Voorts werd de mogelijkheid uitgesloten om ascendenten van meerderjarige Belgen te laten overkomen. Er wordt vastgesteld:

- Een daling met de helft van het aantal eerste titels voor echtgenoten en ascendenten van Belgen.
- Een daling met een kwart voor in het buitenland geboren descendenten van Belgen.

Die wetswijzigingen hadden geen betrekking op de eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen in het kader van een gezinshereniging **met een EU-burger**. Toch daalden het aantal eerste titels afgegeven aan ascendenten en anderen met 30% en het aantal eerste titels afgegeven aan echtgenoten met 19% tussen 2010 en 2016. De stijging van eerste titels afgegeven aan descendenten tussen 2010 en 2016 hield voornamelijk verband met een verbetering van de kwaliteit van de gegevens tussen 2013 en 2014.

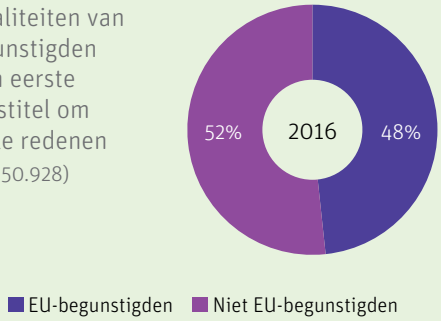
De eerste titels afgegeven om familiale redenen in het kader van een gezinshereniging **met een derdelander** stegen dan weer lichtjes tussen 2010 en 2016 (+24% voor de descendenten en +9% voor de echtgenoten). Het feit dat de materiële voorwaarden niet van toepassing zijn op erkende vluchtelingen en op begunstigden van subsidiaire bescherming die hun gezinsleden binnen het jaar laten overkomen, kan die evolutie ten dele verklaren. Het aantal eerste titels afgegeven aan ascendenten van derdelanders is zeer beperkt en heeft alleen betrekking op niet-begeleide minderjarigen die hun ouder(s) laten overkomen.

Bron: DVZ

Wie zijn de begunstigden van de eerste verblijfstitels om familiale redenen?

1. Nationaliteit

Nationaliteiten van de begunstigden van een eerste verblijfstitel om familiale redenen
(Totaal = 50.928)



Van de 50.928 eerste verblijfstitels die in 2016 werden afgegeven om familiale redenen:

- werden er **24.603** afgegeven aan EU-burgers(**48%**) en
- **26.325** aan derdelanders (**52%**).

Voor de begunstigde EU-burgers vertegenwoordigden familiale redenen **40%** van de motieven voor afgifte van de eerste verblijfstitels in 2015 *zie Hoofdstuk Vrij verkeer, economische migratie en studenten.* Voor de niet-EU-burgers bedroeg dit aandeel **50%** *zie Hoofdstuk Migratie in België.*

In 2016: De **Roemenen** komen op de eerste plaats met 4.564 eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen, gevolgd door de **Nederlanders** en de **Marokkanen**.

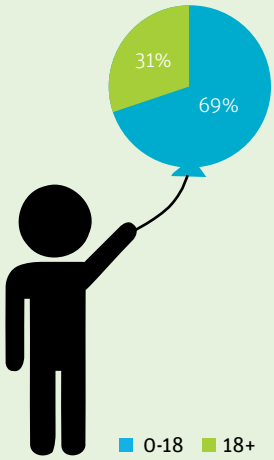
Top 10 van de nationaliteiten van de begunstigden van een eerste verblijfstitel afgegeven om familiale redenen

Nationaliteit	2010	2016	Evolutie 2010-2016
Roemenië	3.063	4.564	x1,5 ↗
Nederland	3.947	4.310	x1,1 ↗
Marokko	7.816	3.727	x0,5 ↘
Frankrijk	3.046	3.576	x1,2 ↗
Polen	2.804	2.242	x0,8 ↘
Syrië	212	2.198	x10,4 ↗
Bulgarije	1.771	1.834	x1
Spanje	1.752	1.760	x1
Italië	1.329	1.748	x1,3 ↗
India	864	1.302	x1,5 ↗
Andere	26.128	23.667	x0,9 ↘
Totaal EU	**22.186**	**24.603**	**x1,1 ↗**
Totaal niet-EU	**30.546**	**26.325**	**x0,9 ↘**
Totaal	**52.732**	**50.928**	**x1**

Tussen 2010 en 2016:

- Toename van 11% van de eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen aan EU-burgers, terwijl het aantal eerste titels afgegeven aan niet-EU-burgers met 10% daalt.
- **Vermindering met de helft** van het aantal eerste titels afgegeven om familiale redenen aan **Marokkanen**.
- Het aantal titels dat werd afgegeven aan **Syriërs** is **vertienvoudigd**.

2. Leeftijd en geslacht



De kinderen vertegenwoordigen **69%** van de eerste verblijfstitels afgeleverd om familiale redenen

2/3 minderjarigen

Van de 50.928 eerste verblijfstitels om familiale redenen in 2016, werden er 34.887 toegekend aan personen van minder dan 18 jaar, ofwel 69% van het totaal.

Minder dan 1% personen van meer dan 65 jaar

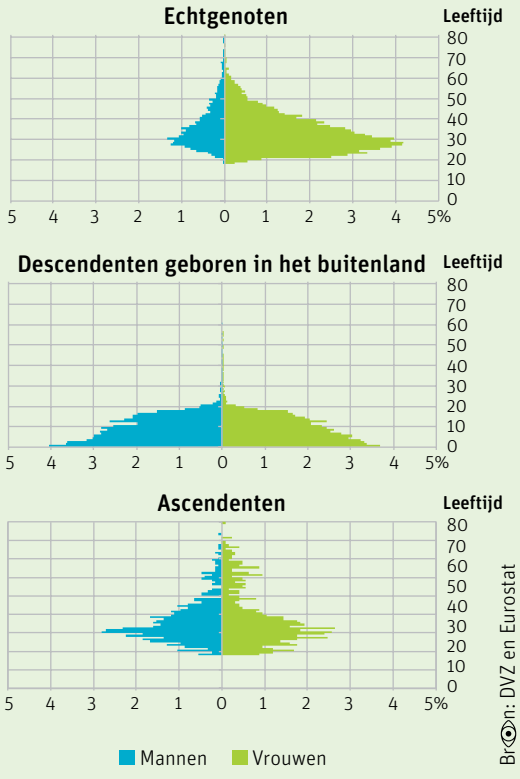
In 2016 hebben 163 personen van meer dan 65 jaar een eerste verblijfstitel gekregen om familiale redenen, ofwel 0,3% van het totaal.

Lichtjes meer vrouwen dan mannen onder de begunstigden, maar 3/4 van de echtgenoten zijn vrouwen:

56% van de 50.928 eerste verblijfstitels om familiale redenen werden in 2016 afgegeven aan vrouwen. Dit aandeel schommelt echter volgens de verwantschapsband. De vrouwen vertegenwoordigen:

- 78% van de echtgenoten,
- 48% van de descendenten,
- 54% van de ascendenten.

Leeftijdspiramides, volgens de verwantschapsband, van de begunstigden van een eerste verblijfstitel om familiale redenen in 2016



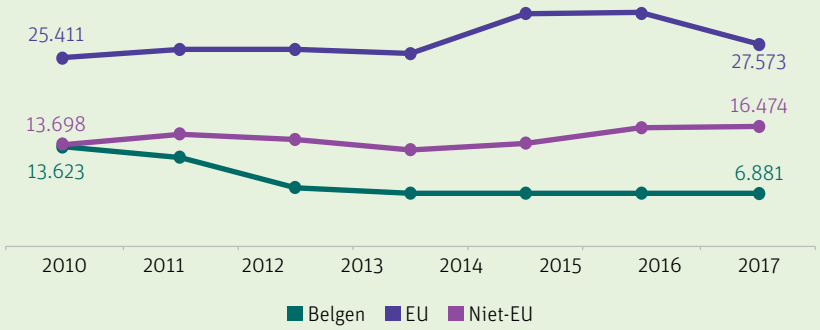
Bron: DVZ en Eurostat

Opmerking: De in België geboren kinderen werden weggelaten uit de leeftijdspiramide van de descendenten. Zij vertegenwoordigen een zeer groot aandeel van de kinderen van minder dan één jaar.

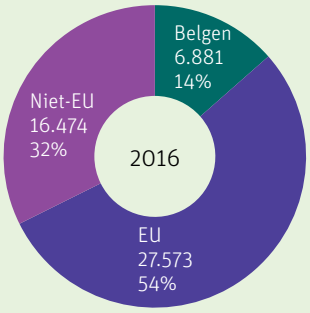
Wie zijn de personen die het recht op gezinshereniging openen?

Op dit ogenblik zijn er alleen gegevens beschikbaar over hun verwantschapsband (zie hierboven) en over de groep van nationaliteiten (Belgen, EU of niet-EU) waartoe ze behoren. Zo kan worden vastgesteld dat 54% van de eerste verblijfstitels die in 2016 om familiale redenen werden afgegeven, betrekking hadden op gezinsherenigingen met een EU-burger die in België woont, 32% op gezinsherenigingen met niet-EU-burgers en 4% op gezinsherenigingen met Belgen.

Nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent



Nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent



De eerste titels die in het kader van een gezinshereniging met een Belg worden afgegeven, zijn met de helft gedaald tussen 2010 en 2016, terwijl die met niet-EU-burgers (+20%) en met EU-burgers (+9%) lichtjes zijn gestegen.

Bron: DVZ

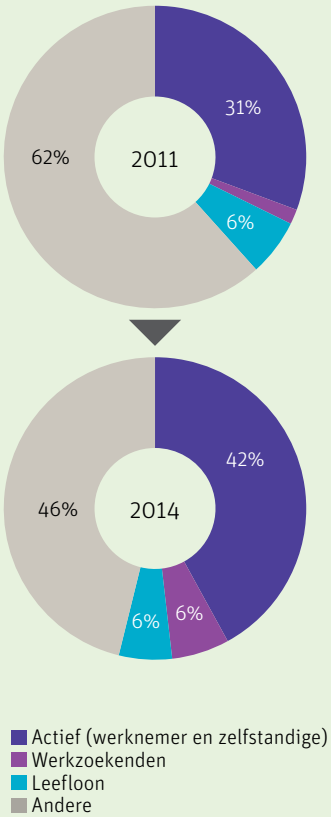
Brengt de gezinshereniging een "last" met zich mee?

De gegevens van de *Socio-economische Monitoring 2017*: arbeidsmarkt en origine van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia geven de socio-economische positie weer van de personen die voor het eerst in het Rijksregister werden ingeschreven in 2010 en die dus een verblijfstitel om familiale redenen hebben gekregen vóór de inwerkingtreding van de wetswijzigingen die in 2011 in de vreemdelingenwet werden aangebracht en de mogelijkheden tot gezinshereniging hebben ingeperkt. Aan de hand van die gegevens kan het volgende worden vastgesteld:

- **Eén derde van de begunstigden is aan het werk en dit aandeel stijgt: 31%** van de personen op arbeidsleeftijd die in 2010 voor het eerst zijn ingeschreven in het Rijksregister met een verblijfstitel om familiale redenen werken als werknemer of als zelfstandige in 2011. Dit aandeel neemt daarna toe tot 42% in 2014.
- **Het aandeel begunstigden van het leefloon is laag en blijft stabiel: 6%** van de personen op arbeidsleeftijd die in 2010 voor het eerst zijn ingeschreven in het Rijksregister met een verblijfstitel om familiale redenen krijgen in 2011 een leefloon. Dit aandeel blijft vervolgens stabiel, aangezien het in 2014 nog altijd 6% bedraagt.
- **Het aandeel werkzoekenden is laag maar neemt toe: 2%** van de personen op arbeidsleeftijd die in 2010 voor het eerst in het Rijksregister zijn ingeschreven met een verblijfstitel om familiale redenen zijn werkzoekend in 2011. Dit aandeel stijgt naar 6% in 2014.
- De overige 62% in 2011 (46% in 2014) omvatten de categorieën van economisch niet-actieve personen die geen leefloon ontvangen (werkongeschiktheid, pensioen en brugpensioen, meerderjarige kinderen die kinderbijslag ontvangen enz.) evenals werkzame personen voor wie de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KBSZ) geen informatie ontvangt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor vreemdelingen die in België wonen maar aan de andere kant van de grens werken (grensarbeiders), personen die voor een supranationale instelling werken (bijvoorbeeld de NAVO), enz. Die categorie 'andere' wordt op dit moment door de KBSZ nader onderzocht om een beter zicht te krijgen op die profielen.

Zie het hoofdstuk Vrij verkeer, economische migratie en studenten

Socio-economische positie van de personen op arbeidsleeftijd met een verblijfstitel om familiale redenen, voor het eerst ingeschreven in het Rijksregister in 2010
(Totaal =16.656)



Bron: Socio-economische Monitoring 2017: arbeidsmarkt en origine van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia

1. Recente ontwikkelingen

1.1. | Europa

In 2017-2018, oordeelde het HvJ onder meer in deze zaken over kwesties die verband houden met het recht op gezinsleven:

- Het HvJ[209] oordeelde dat een EU-burger die naar een lidstaat komt in het kader van het vrij personenverkeer en die nadien de nationaliteit van die lidstaat verwerft (met behoud van de oorspronkelijke nationaliteit), zich nog steeds kan laten vervoegen door diens familieleden. Dit moet gebeuren onder voorwaarden die niet strenger mogen zijn dan de **voorwaarden voor gezinshereniging bepaald in de burgerschapsrichtlijn**[210]. DVZ zal bijgevolg zijn praktijk moeten wijzigen, aangezien deze tot nu toe een EU-burger die Belg wordt (met behoud van de andere EU-nationaliteit) uitsluitend als Belg beschouwt voor de gezinshereniging[211].
- Het HvJ[212] verduidelijkt in welke omstandigheden familieleden van EU-burgers een verblijfsrecht kunnen ontlenen aan artikel 20 VWEU. Het Hof verduidelijkt zo de omstandigheden die een rol spelen bij de beoordeling **of de kinderen (EU-burgers) feitelijk worden verplicht om het grondgebied te verlaten,** samen met de ouder die derdelander is, indien deze laatste het verblijfsrecht geweigerd wordt. Het Hof stelt daarbij o.m. dat de **daadwerkelijke afhankelijkheidsrelatie en de verdeling van de daadwerkelijke dagelijkse zorg** doorslaggevend is.
- Het HvJ[213] oordeelde dat een onderdaan van een derde land of een staatloze die op het tijdstip van zijn aankomst en van indiening van zijn asielverzoek op het grondgebied, minder dan 18 jaar oud was, maar die gedurende zijn asielaanvraag meerderjarig werd en vervolgens erkend wordt als vluchteling, gekwalificeerd moet worden als een "minderjarige" in de zin van de gezinsherenigingsrichtlijn. Zodus kan de **NBMV ook nog na zijn meerderjarigheid genieten van een recht op gezinshereniging met zijn ouders**. Wel specifieert het Hof dat de vluchteling zijn verzoek om gezinshereniging binnen een redelijke termijn moet indienen, en geeft als indicatie hiervoor een termijn van drie maanden na de datum van de erkenning als vluchteling.
- Het HvJ[214] oordeelde dat, zelfs indien tegen de derdelander, familielid van een EU-burger die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, een **inreisverbod werd uitgevaardigd**, de autoriteiten zijn **verzoek om gezinshereniging ook in aanmerking** moeten nemen. Een beoordeling per geval moet worden gedaan over het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander en de EU-burger, en het bestaan van redenen van openbare orde voor het inreisverbod.

1.2. | België

- Op 19 oktober 2017 verklaarde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in zijn **beleidsnota**[215] de intentie tot:
  - "Maximale controle" bij de behandeling van aanvragen gezinshereniging;
  - Verhoogd toezicht ("bredere en diepere toepassing van de controles") bij de naleving van de voorwaarden bij de verlenging van deze verblijftitels, zeker op het ogenblik van een overgang naar een permanente verblijfsvergunning;
  - Nood aan "verfijningen" in de wet, in overeenstemming met de interpretaties van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 121/2013 en "om bestaande vormen van misbruik kordater aan te pakken;"
  - In het kader van een stijgend aantal gezinsherenigingen van derdelanders met EU-burgers in België (en een zogenaamde "onttrekking" aan de strengere regels in het eigen EU-land): In afwachting van een verstrenging van de Europese burgerschapsrichtlijn, komen er verhoogde controlemogelijkheden op de gezinshereniging met een migrerende EU-burger naar België (ook op de voorwaarden ná toekenning).
- Op 24 april 2017 gaf DVZ de gemeenten een instructie over de inschrijving van **kinderen geboren in België uit niet-Belgische ouders**, waarvan **minstens één**

209 HvJ, *Toufik Lounes t. Secretary of State for the Home Department*, 14 november 2017, nr. C-165/16.
210 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad 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.
211 Zie ook bericht Agentschap Integratie en Inburgering, 21 november 2017, www.agii.be/nieuws/unieburger-die-ook-belg-wordt-behoudt-recht-op-gezinshereniging-op-basis-van-regels-unieburgerschap.
212 HvJ, *H.C. Chavez-Vilchez e.a. t. Raad van bestuur van Sociale verzekeringsbank e.a.*, 10 mei 2017, nr. C-133/15.
213 HvJ, *A,S. tegen staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* 12 april 2018, C-550/16.
214 HvJ, *K.A. t. Belgische Staat*, 8 mei 2018, nr. C - 82/16.
215 De Kamer, 19 oktober 2017, *Algemene beleidsnota. Asiel en Migratie*, DOC 54 2708/017, p. 5, p. 10 en pp. 32-33.

ouder een wettig verblijf heeft in ons land op het moment van de geboorte. Op 31 augustus 2017 gaf DVZ een nieuwe instructie hierover, waardoor de eerste werd ingetrokken (zie verder in dit hoofdstuk)[216].

- Sinds eind 2016 leveren diplomatieke posten in principe geen D-visum (lang verblijf) meer af aan **familieleden van EU-burgers**: deze kunnen **enkel nog met een C-visum** (kort verblijf) naar België reizen, ook wanneer ze eigenlijk gezinshereniging beogen. De procedure gezinshereniging kunnen ze pas nadien opstarten, na aankomst in België[217].
- Het Grondwettelijk Hof besloot in twee zaken dat de bepalingen in de wet die de wettelijk samenwonende vreemdelingen met een Belg of EU-burger verplichten **het stabiele en duurzame karakter van de relatie te bewijzen**, terwijl deze bewijslast niet bestaat voor de vreemdeling die respectievelijk met een Belg of een niet-EU-onderdaan is *gehuwd* of met deze een *geregistreerd partnerschap* afsloot dat als *gelijkwaardig met een huwelijk* in België wordt beschouwd, het gelijkheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op gezinsleven, **niet schenden**[218].
- De **Raad van State** heeft zich in meerdere arresten uitgesproken rond het recht op gezinsleven, waaronder:
  - Bevestiging van de rechtspraak van de RvV die vaststelt dat er **geen grondslag** meer is in de vreemdelingenwet om **de inkomensvervangende tegemoetkomingen voor personen met een handicap uit te sluiten** als bestaansmiddel bij gezinshereniging **met een Belg**, nadat een wetswijziging van 2016 de algemene uitsluiting van «middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels» schrapte[219]. Hiermee wordt teruggekomen op eerdere rechtspraak dat dergelijke bestaansmiddelen niet in aanmerking komen voor gezinshereniging[220].
  - De maximale behandelingstermijn van zes maanden voor een aanvraag gezinshereniging van een derdelands familielid van een Belg of EU-burger, in alle gevallen een **vervaltermijn** is, ook ten aanzien van de **gemeente**[221]. Als de gemeente de aanvraag niet weigert binnen de zes maanden na de aanvraag via een bijlage 20 wanneer het familielid niet alle vereiste documenten overmaakte binnen de drie maanden, dan heeft het familielid recht op een F-kaart (net als bij het uitblijven van een weigeringsbeslissing ten gronde van DVZ).
  - De Raad van State stelt dat **ook bij twijfel aan het huwelijk de vervaltermijn** van zes maanden [nu negen maanden] inzake gezinshereniging met een derdelander toegepast moet worden[222].
  - Wanneer DVZ een beslissing neemt waartegen een automatisch schorsend beroep openstaat (bijvoorbeeld de weigering en beëindiging van een verblijf op basis van gezinshereniging, bijlagen 20 en 21), mag DVZ daaraan geen bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) verbinden, indien dit bevel zou steunen op dezelfde feiten die geleid hebben tot de beslissing waartegen het schorsend beroep openstaat[223]. De vreemdeling moet dus nog steeds een bijlage 35 ontvangen wanneer hij beroep instelt.
- Ook de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen sprak zich uit over belangrijke aspecten van het recht op gezinsleven, onder meer over het feit dat:
  - **De vrijstelling van de materiële voorwaarden**[224] ook van toepassing is op de gezinshereniging van familieleden van vreemdelingen die toegelaten werden tot een verblijf ingevolge van een **medische regularisatie**[225] en dus niet enkel op de gezinshereniging van familieleden van begunstigden van internationale bescherming[226].
  - De 'andere familieleden'[227] van EU-burgers **niet over een automatisch schorsend annulatieberoep** beschikken wanneer DVZ hun verblijfsrecht weigert of beëindigt[228].
  - In het kader van een gezinshereniging, de

216 Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken, gemcom 31 augustus 2017, www.kinderenopdevlucht.be/files/Image/Communiqu-s-de-presse/2017-08-31-DVZ-Verblijfsstatus-van-een-kind-dat-in-Belgie-geboren-werd-uit-ouders-die-geen-Belgen-zijn-1.pdf; Zie ook bericht Agentschap Integratie en Inburgering, 21 juni 2017 en september 2017, www.agii.be/nieuws/inschrijving-buitenlandse-kinderen-geboren-in-belgie-nieuwe-instructie-aan-gemeenten.

217 Zie https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging/Familieleden_van_een_burger_van_de_Unie_Richtlijn_2004_38_EG.aspx en bericht Agentschap Integratie en Inburgering, 11 september 2017, www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-een-overleg-met-agentschap-integratie-en-inburgering-0.

218 GwH 12 oktober 2017, nr. 120/2017 (over artikel 40*bis*, §2, eerste lid, 2° vreemdelingenwet) en GwH 7 februari 2018, nr. 14/2018 (over artikel 10, §1, eerste lid, 5°, en tweede lid, a) vreemdelingenwet).

219 RvS 6 februari 2018, nr. 12.702, bevestigt arrest RvV 7 december 2017, nr. 196.293. In dezelfde zin: arrest RvV 15 mei 2017, nr. 186.791. De algemene uitsluiting van middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels geldt wel nog steeds voor gezinshereniging met derdelanders (art. 10 vreemdelingenwet).

220 DVZ nam deze uitkering niet langer in aanmerking (en de RvV volgde daarin) na arresten van de RvS waarin zij de federale tegemoetkoming voor personen met een handicap kwalificeerde als "sociale bijstand" (RvS 12 augustus 2015, nr. 232.033; RvS 22 september 2016, nr. 15.154).

221 RvS 17 januari 2017, nr. 237.042.

222 RvS 13 maart 2018, nr. 240.997.

223 RvS 11 mei 2017, nr. 238.170.

224 Artikel 10 §2, 5e alinea vreemdelingenwet.

225 Artikel 9*ter* vreemdelingenwet.

226 RvV 22 februari 2018, nr. 200.115. De RvV stelt dat dit de intentie was van de Belgische wetgever bij de redactie van deze bepaling. De rechtspraak M'Bodj van het Europees hof van Justitie van 18 december 2014 trekt deze intentie volgens de RvV niet in twijfel.

227 Zoals voorzien in artikel 47/1 vreemdelingenwet.

228 RvV 25 april 2017, nr. 185.877 (kamer met drie rechters).Hiermee komt de RvV terug op zijn vroeger standpunt dat deze familieleden wel over een schorsend beroep beschikken (zie onder meer RvV 3 oktober 2014, nr. 130.817 en RvV 10 november 2016, nr. 177.526). De RvV concludeert dat op het eerste gezicht noch uit de burgerschapsrichtlijn, noch uit de vreemdelingenwet, noch uit het vreemdelingenbesluit blijkt dat de 'andere familieleden', dezelfde procedurele waarborgen genieten of moeten genieten als de 'klassieke' familieleden van EU-burgers.

voorwaarde voor een descendent (21 jaar of ouder) het bewijs te leveren dat hij ook **financieel ten laste** was in herkomstland, enkel geldt als deze *daar* al 21 jaar of ouder was (en dus niet indien hij vóór zijn aankomst in België jonger was dan 21 jaar)[229].

- Opdat, in het kader van een gezinshereniging, een **Belg, die gebruik maakt van het vrij verkeer,** van dezelfde voorwaarden kan genieten als een EU-burger, is het geen voorwaarde dat het familielid voordien, samen met de Belg, in een andere lidstaat van de EU verbleven heeft[230].
- Ascendenten van EU-burgers kunnen **niet op algemene wijze uitgesloten worden van de categorie 'ander familielid' in artikel 47/1, 2° vreemdelingenwet**. Een ascendent die in het herkomstland *niet ten laste* is van de EU-burger, maar wel deel uitmaakte van het gezin van de EU-burger, kan wel degelijk een aanvraag gezinshereniging indienen als 'ander familielid'[231]. Dit arrest heeft ook gevolgen voor andere categorieën familieleden die in artikel 40bis vreemdelingenwet worden vernoemd maar niet aan de voorwaarden voldoen van deze bepaling[232].
- De RvV bevestigt dat DVZ bij een aanvraag gezinshereniging op basis van een buitenlands huwelijk zelf moet oordelen over de geldigheid van de voorgelegde buitenlandse huwelijksakte. Het feit dat het huwelijk (nog) **niet werd ingeschreven in het Rijksregister of overgeschreven in de registers van de burgerlijke stand**, kan geen argument zijn om de gezinshereniging te weigeren[233].

229 RvV 26 januari 2017, nr. 181.327.
230 RvV 14 september 2017, nr. 191.976.
231 RvV 27 april 2017, nr. 186.142.
232 Zie ook Agentschap Integratie en Inburgering, 12 december 2017, www.agii.be/nieuws/ook-ascendenten-van-unieburgers-kunnen-gezinshereniging-vragen-als-ander-familielid.
233 RvV 15 maart 2017, nr. 183.882.

2. Analyse: gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming in België

Context

- In de afgelopen drie jaar, en in het bijzonder in 2015, werd in België, net als in andere landen van de EU, een **groot aantal asielzoekers** opgetekend.
- Ook de **erkenningsgraad** van de verzoekers om internationale bescherming is gestegen (en bedroeg gemiddeld 54,5% in 2017), wat in het bijzonder voor onderdanen van bepaalde landen een aanzienlijke nood aan bescherming weerspiegelt.
- Bijgevolg is het niet te verwonderen dat er talrijke **aanvragen tot gezinshereniging** werden ingediend door gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming.
- Echter, in **vergelijking met het totaal aantal eerste verblijfstitels die in 2016** werden afgegeven om familiale redenen, vertegenwoordigen de eerste titels die zijn uitgegeven in het kader van gezinshereniging met een vluchteling of een begunstigde van subsidiaire bescherming **niet meer dan 6%**.

Zie cijfers inleiding hierboven

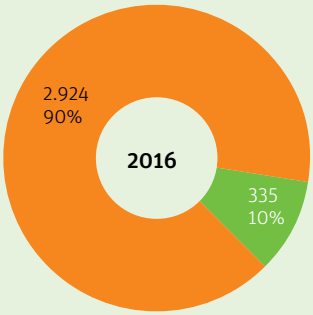
Belangrijkste nationaliteiten van de begunstigden van een eerste verblijfstitel in het kader van een gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming in 2016



- De Syriërs zijn de voornaamste nationaliteit onder de begunstigden van dit type verblijfstitel in 2016 (47%).
- Daarna komen de Irakezen (14%), de Palestijnen (9%) en de Afghanen (7%).

Bron: DVZ

3.259 eerste verblijfstitels werden in 2016 het kader van een gezinshereniging afgeleverd aan familieleden van een vluchteling (**90%**) of van een begunstigde van subsidiaire bescherming (**10%**)



Gegevensbron en beperkingen

- Een groot aandeel van deze eerste verblijfstitels betreffen ook kinderen die geboren zijn in België.
- Deze gegevens werden voor de eerste keer door DVZ voorgelegd op verzoek van Eurostat. Tot op heden hebben slechts zeer weinig landen die gegevens meegedeeld. België vormt in dit opzicht dus een uitzondering.
- Op dit ogenblik zijn die gegevens alleen beschikbaar voor 2016.
- Eurostat omvat twee verschillende statistieken:
  - De eerste verblijfstitels afgegeven in het kader van een gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming (Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging), die in dit hoofdstuk worden behandeld.
  - De eerste verblijfstitels afgegeven op grond van het beginsel van eenheid van gezin (Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU). Deze tweede statistiek maakt geen deel uit van onze analyse rond de gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming, aangezien het hier niet specifiek over gezinshereniging gaat, maar over de toekenning van internationale bescherming op grond van de eenheid van gezin.
- Er dient eveneens te worden opgemerkt dat een deel van de gezinshereningingen met begunstigden van internationale bescherming niet in deze statistieken zijn opgenomen. Het gaat hier onder meer om de minderjarige broers en zussen van een NBMV en om koppels die religieus of gewoonterechtelijk gehuwd zijn, aangezien voor die uitgebreide vormen van gezinshereniging veeleer een verblijfstitel op grond van artikel 9 wordt afgegeven.

Zie Humanitaire visa, Hoofdstuk Toegang tot het grondgebied

Geen effectieve internationale bescherming zonder de eerbiediging van het recht op gezinsleven van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden

In de afgelopen drie jaar werd een groot aantal asielzoekers geregistreerd in België, net als in andere landen van de EU. Ook de erkenningsgraad was zeer hoog deze laatste drie jaar, onder meer vanwege het hoog aantal Syrische vluchtelingen. Bijgevolg is het niet te verwonderen dat er ook talrijke aanvragen gezinshereniging werden ingediend met begunstigden van internationale bescherming. Ongeveer 24% van de vragen van de telefonische permanentie van Myria betroffen vragen inzake deze thematiek. Dat de procedure gezinshereniging veelvuldig wordt gebruikt door familieleden van begunstigden van internationale bescherming - familieleden die vaak ook zelf in nood van bescherming zijn -, is niet verwonderlijk. Personen op de vlucht hebben immers weinig andere legale migratiekanalen ter beschikking[234]. Dit hoge aantal zet de capaciteit en de kwaliteit van de gezinsherenigingsprocedure onder druk. Deze categorie bevindt zich bovendien in een zeer bijzondere situatie die afgeleid kan worden uit de toekenning van de internationale beschermingsstatus. Zo werd het gezins- en familieleven bij families op de vlucht niet uit vrije wil onderbroken. Families werden vaak gescheiden door een ernstige vrees voor vervolging zoals bepaald in de Conventie van Genève of vanwege een reëel risico op ernstige schade. Het zijn ook deze elementen die het bewijs vormen dat er onoverkomelijke obstakels bestaan die hen verhinderen het gezinsleven elders normaal verder te zetten. Deze omstandigheden moeten op hun beurt een bijzonder gewicht krijgen in de zogenaamde belangenafweging om na te gaan of er een positieve verplichting is in hoofde van de staat om het recht op gezins- en familieleven te waarborgen. Hun familieleden hebben meestal dezelfde nood aan bescherming waardoor een snelle en soepele procedure absolute prioriteit zou moeten zijn. Ook de opgelopen trauma's, en psychologisch zware last van de ongerustheid over de familieleden, nopen hiertoe. Voor Myria is het evident dat de toegekende internationale bescherming niet effectief is wanneer niet tegelijkertijd het recht op gezinsleven van de begunstigde van internationale bescherming wordt gewaarborgd. Al te vaak zien we situaties waarbij de begunstigden van internationale bescherming *de facto* voor de keuze worden gezet: óf verder bescherming genieten in België, óf een hereniging met de gezinsleden maar met een terugkeer naar een land waar men vervolging of ernstige schade vreest.

Voor Myria is het evident dat de toegekende internationale bescherming niet effectief is wanneer niet tegelijkertijd het recht op gezinsleven van de begunstigde van internationale bescherming wordt gewaarborgd

In het kader van een nieuw gezamenlijk project UNHCR-Myria (zie hoofdstuk *Myria in Actie*), volgt Myria de thematiek van gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming van nabij op. Myria stelt de verschillende concrete moeilijkheden vast waarmee deze groep te maken krijgt: familieleden ondervinden bijzondere moeilijkheden om de aanvraag (tijdig) in te dienen via de diplomatieke posten. Ook de strikte interpretatie van de bestaansmiddelen wanneer de aanvraag niet binnen de termijn van één jaar werd ingediend na de verkrijging van de beschermingsstatus of wanneer de familiebanden pas na aankomst van de begunstigde van internationale bescherming in België ontstonden, vormt een belangrijk obstakel. Een andere moeilijke kwestie betreft de nauwe definitie van 'gezinsleden' die recht hebben op gezinshereniging en de zeer onzekere en lange procedure van de humanitaire visumprocedure. Daarnaast zijn er nog de hoge kosten die dergelijke aanvragen kunnen meebrengen en de problemen die familieleden ondervinden eens zij in België zijn aangekomen. In het kader van een gezamenlijke analysenota UNHCR-Myria die rond dezelfde tijd als het jaarverslag gepubliceerd wordt, komen al deze thema's uitgebreid aan bod[235].

Myria koos ervoor om in het kader van dit jaarverslag aandacht te besteden aan enkele actuele kwesties binnen dit thema:

1) De obstakels rond de indiening van de aanvraag gezinshereniging met de begunstigde van internationale bescherming (geen mogelijkheid indiening aanvraag door de begunstigde zelf in België en geen mogelijkheid indiening aanvraag door familielid dat zich reeds in België bevindt);
2) Humanitaire overwegingen in het kader van de gezinshereniging: een al te gemakkelijke shift naar de volledige discretionaire bevoegdheid van de humanitaire visa;
3) De NBMV die tijdens, of net na de asielprocedure, meerderjarig wordt;
4) Vereiste documenten in het kader van de gezinshereniging en de onverenigbare situatie waarin vluchtelingenfamilies zich bevinden;
5) De leeftijdstesten in het kader van de gezinshereniging.

234 Myriadoc 4, *humanitaire visa*, mei 2017.

235 UNHCR-Myria, *Gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming. Vaststellingen en aanbevelingen*, XX/XX/2018 (nog niet gepubliceerd).

2.1. | De obstakels rond de indiening van de aanvraag gezinshereniging met de begunstigde van internationale bescherming

2.1.1. | Geen mogelijkheid tot indiening aanvraag door de begunstigde van internationale bescherming in België

In België moet de aanvraag gezinshereniging bij een Belgische diplomatieke post worden ingediend[236]. Myria werd het voorbije jaar regelmatig gecontacteerd met de vraag of er alternatieven zijn wanneer de familieleden praktische moeilijkheden ondervinden om de aanvraag in te dienen bij de Belgische diplomatieke post. In de gezamenlijke nota UNHCR-Myria en de analyse van Myria rond humanitaire visa[237] worden de praktische obstakels van de indiening uitgebreid beschreven. Hieronder geeft Myria de problematiek beknopt weer, om zo te komen tot een aanbeveling.

Case

Een Eritrese man geeft aan dat zijn echtgenote aangehouden werd aan de grens tussen Eritrea en Ethiopië. Zij werd vastgehouden aangezien Eritreeërs hun land niet mogen verlaten zonder de nodige toestemming. De vrouw wenste haar aanvraag gezinshereniging in te dienen via de ambassade in Addis Abeba. De termijn van één jaar waarbinnen de aanvraag moest worden ingediend om te genieten van de gunstigere voorwaarden, is intussen verstreken. De mogelijkheid van een indiening in België zou deze moeilijkheden hebben vermeden.

De gezinsherenigingsrichtlijn voorziet nochtans de keuzemogelijkheid voor de lidstaten om te bepalen of de aanvraag door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid wordt ingediend[238]. UNHCR en de richtsnoeren van de Europese Commissie inzake de gezinsherenigingsrichtlijn vestigen de aandacht op deze keuzemogelijkheid en verwijzen daarbij naar de specifieke situatie van vluchtelingen en hun familieleden die een indiening bij de diplomatieke post bijzonder moeilijk of onmogelijk kan maken[239]. De Europese Commissie voegt daaraan toe dat de lidstaten de mogelijkheid van indiening door de gezinshereniger op het grondgebied *zou moeten* aanbieden wanneer lidstaten een uiterste termijn toepassen waarbinnen de begunstigde van internationale bescherming van gunstigere voorwaarden kan genieten. In een aantal andere lidstaten bestaat deze mogelijkheid[240]. In Nederland kan bijvoorbeeld zowel de begunstigde van internationale bescherming als het gezinslid, een aanvraag voor gezinshereniging indienen. Dit kan dan zowel in Nederland als in het land van herkomst of verblijf[241]. Eens de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst ("IND") positief beslist over de aanvraag, wordt een machtiging tot voorlopig verblijf afgegeven op de ambassade of het consulaat.

Aanbeveling

Myria beveelt aan de mogelijkheid te bieden aan de begunstigde van internationale bescherming om zelf de aanvraag gezinshereniging voor zijn familieleden in te dienen in België.

236 Art. 12*bis*, §1., 1e lid vreemdelingenwet.
237 UNHCR-Myria, *op.cit.*, en Myriadoc 4, *humanitaire visa*, mei 2017, p. 13-17.
238 Artikel 5, 1e lid Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, Pb.L. 3 oktober 2003, nr. 251, 12-18 (hierna: "gezinsherenigingsrichtlijn").
239 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 (hierna «richtsnoeren van de Europese Commissie»), p. 5 en p. 24; 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.
240 European Migration Network (hierna "EMN"), *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, Directorate General Migration and Home Affairs, European Commission, 13 April 2017, p. 32.
241 EMN, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland*, mei 2017, p. 38. https://ind.nl/Documents/EMN_rapport_studie_gezinshereniging.pdf. (Artikel 2s(1) Vw.).

2.1.2. | Onmogelijkheid tot indiening aanvraag op de gemeente door het familielid dat zich reeds in België bevindt.

Situatieschets

Wanneer het gezinslid dat zich wenst te herenigen met een legaal verblijvende derdelander, reeds in België is en zich in irregulier verblijf bevindt, is deze in de meeste gevallen verplicht om terug te keren naar het herkomstland om de aanvraag gezinshereniging aldaar op de bevoegde Belgische diplomatieke post in te dienen. Het komt echter regelmatig voor dat het gezinslid aangeeft dat het bijzonder moeilijk is om terug te keren naar het herkomstland om daar de aanvraag gezinshereniging in te dienen. Dit is dikwijls, en *a fortiori*, het geval voor partners van begunstigden van internationale bescherming.

Case

In januari 2018 kwam de zaak van mevrouw Nadra Ahmadi en mijnheer Fazli in de media[242]. Mevr. Nadra is 22 jaar en erkende vluchtelinge van Afghaanse afkomst. Enige tijd na haar erkenning leerde zij M. Fazli in België kennen, ook van Afghaanse afkomst. Hij kreeg geen statuut van internationale bescherming. Zij trouwden, op religieuze wijze aangezien M. Fazli voorlopig nog geen attest van ongehuwdheid kon bekomen uit Afghanistan. Er kon dus ook nog geen procedure gezinshereniging worden opgestart. Het koppel verwachtte in februari 2018 een kind. Een notaris bevestigde officieel dat M. Fazli de vader is. M. Fazli werd echter in november 2017 vastgehouden vanwege het gebrek aan verblijfsrecht. Het bevel om het grondgebied te verlaten vermeldde dat het om een tijdelijke scheiding gaat en geen ernstig en moeilijk te herstellen nadeel meebrengt. M. Fazli kan via de 'moderne communicatiemiddelen contact houden met zijn partner en zo het familiaal leven verder onderhouden.' Ook in het geval dat het huwelijk voltrokken kon worden, kon M. Fazli de aanvraag gezinshereniging in principe niet op de gemeente indienen. Er bestond lange tijd grote ongerustheid over de kosten die een terugkeer naar Afghanistan zou meebrengen (de aanvraag moet bovendien in Islamabad in Pakistan worden ingediend aangezien er geen Belgische ambassade is in Kaboel) en vooral over het feit dat hij in Afghanistan zou zijn tijdens de geboorte van het kind en over de lange periode van scheiding tijdens de welke de echtgenote alleen zou moeten zijn met hun eerste kind. De onzekerheid over de periode van scheiding speelde ook parten. Bovendien kon zij vanwege haar statuut van erkend vluchtelinge niet mee naar Afghanistan gaan. Hoewel in deze zaak M. Fazli uiteindelijk vrijgelaten werd en vanwege de geboorte van het kind hij een tijdelijk en voorwaardelijk verblijfsrecht van één jaar kreeg op basis van een humanitaire regularisatie (artikel 9bis vreemdelingenwet), bevond het koppel zich zeer lang in een situatie van grote rechtsonzekerheid.

Wettelijk kader

Volgens de vreemdelingenwet kan het familielid van een derdelander de aanvraag enkel op het gemeentebestuur in België indienen eens deze reeds een verblijfsrecht heeft van meer dan drie maanden, of onder specifieke gevallen wanneer deze een verblijfsrecht heeft van minder dan drie maanden[243]. Indien het familielid zich niet in zo'n geval bevindt, kan het familielid de aanvraag enkel indienen bij de gemeente in België wanneer er sprake is van "buitengewone omstandigheden" die een terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk of bijzonder moeilijk maken[244]. De aanvaarding van DVZ van "buitengewone omstandigheden" is een ontvankelijkheidsvoorwaarde waarbij er geen maximum behandelingstermijn geldt voor DVZ[245]. Artikel 12bis §1, 2e lid, 3° vreemdelingenwet vormt een omzetting naar Belgisch recht van artikel 5, 3e lid gezinsherenigingsrichtlijn dat bepaalt dat in afwijking van de indiening en behandeling van een verzoek wanneer de gezinsleden zich bevinden buiten het grondgebied van de lidstaat, een lidstaat *in passende gevallen* kan aanvaarden dat een verzoek wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich reeds op zijn grondgebied bevinden. De gezinsherenigingsrichtlijn voorziet bovendien expliciet in de mogelijkheid voor de lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven[246].

242 Zie www.standaard.be/cnt/dmf20180112_03294855.

243 Artikel 12*bis*, §1, 2e lid vreemdelingenwet. Wanneer het familielid een verblijfsrecht heeft van minder dan drie maanden is dit enkel mogelijk indien hij een geldig visum met oog op huwelijk/wettelijke samenwoning heeft en het huwelijk/samenwoning gesloten is voor het einde van de geldigheidsduur van het visum; hij een minderjarig kind is, of hij de vader of moeder van een NBMV is die het statuut van vluchteling heeft of subsidiaire bescherming geniet.

244 Art. 12*bis* §1, 2e lid, 3° vreemdelingenwet. De aanvraag gezinshereniging moet dan bij de gemeente ingediend worden op basis van artikel 10 en 12*bis* §1, 2e lid, 3° vreemdelingenwet.

245 Pas indien deze omstandigheden aanvaard zijn, doet DVZ een onderzoek naar de gegrondheid van de aanvraag gezinshereniging.

246 Artikel 3, lid 5 gezinsherenigingsrichtlijn.

Interpretatie van "buitengewone omstandigheden": rechtsonzekerheid en een te hoge drempel?

Myria stelt vast dat DVZ een zeer hoge drempel toepast bij de beoordeling van "buitengewone omstandigheden". Ook bij een aanvraag gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming is er geen flexibiliteit. DVZ stelt vast dat *"het feit dat de aanvrager een gezinslid van een vluchteling is, niet automatisch betekent dat hij geniet van uitzonderlijke omstandigheden die hem verhinderen om terug te keren naar zijn land van herkomst, om daar een visumaanvraag in te dienen. Net zoals voor alle andere aanvragers zullen zijn persoonlijke situatie en de elementen die ingeroepen worden om zijn aanvraag te staven onderzocht worden. De uitzonderlijke omstandigheden zijn de omstandigheden die de aanvrager verhinderen om terug te keren naar zijn land van herkomst, om daar zijn visumaanvraag in te dienen (*ernstige ziekte, sluiting van de grenzen, sluiting van de ambassades, oorlogstoestand*)"*[247].

De Europese Commissie bevestigt in zijn richtsnoeren de ruime beoordelingsmarge die de lidstaten hebben over de invulling van de gepastheid van de omstandigheden, maar lijkt toch een meer flexibelere invulling te geven aan de "passende gevallen": "*De lidstaten kunnen bijvoorbeeld afwijkingen overwegen* in het geval van pasgeborenen*, onderdanen van derde landen die geen visum nodig hebben, een situatie waarin een afwijking* het beste wordt geacht voor de belangen van minderjarige kinderen*, een relatie die is* ontstaan voor binnenkomst *en waarbij de partners gedurende een* aanzienlijke periode hebben samengewoond*,* humanitaire redenen*, etc. Deze voorbeelden zijn niet exhaustief en hangen altijd af van het individuele geval"*[248]. Deze richtsnoeren zijn niet bindend voor de lidstaten maar wel gezaghebbend.

Voor veel gezinnen brengt de vereiste om terug te keren naar het land van herkomst bijzondere moeilijkheden mee wat betreft kosten, familiale omstandigheden en administratieve regelingen. Voor betrokkenen voelt het vaak aan als een kafkaëske situatie. Veel landen van terugkeer zijn zeker geen evidente reisbestemmingen. Betrokkenen zijn soms uitgeprocedeerde asielzoekers die niet aan de standaarden voldeden om een beschermingsstatus te verkrijgen. Dit zou echter niet mogen betekenen dat van hen vereist wordt om de aanvraag in te dienen in een land waarheen Buitenlandse Zaken officieel elke reis afraadt (bv. Afghanistan). Het moeilijkste voor betrokkenen is de onzekerheid over de periode van de scheiding. Het is immers niet zeker hoe lang de behandeling van de aanvraag zal duren. Een aanvraag wordt ook niet altijd van de eerste keer goedgekeurd. Daardoor is in de praktijk een scheiding van het gezin vaak niet tijdelijk van aard, maar kan deze integendeel zeer langdurig zijn. Tenslotte, wanneer het een koppel betreft waarbij de echtgeno(o)t(e) niet mee kan terugkeren naar het land waar de aanvraag moet worden ingediend, vanwege een internationale beschermingsstatus in België, is er ook geen mogelijkheid om mee te gaan om een langdurige scheiding te vermijden of om elkaar in de tussentijd te bezoeken.

Voor veel gezinnen brengt de vereiste om terug te keren naar het land van herkomst bijzondere moeilijkheden mee wat betreft kosten, familiale omstandigheden en administratieve regelingen. Voor betrokkenen voelt het vaak aan als een kafkaëske situatie.

Het feit dat de criteria van "buitengewone omstandigheden" niet duidelijk vastliggen, creëert voor betrokkenen in elk geval een situatie van grote rechtsonzekerheid en vormt bijgevolg een ernstige beproeving van het gezinsleven. De huidige hoge drempel van de buitengewone omstandigheden beperkt ook de toegang tot het recht op gezinshereniging. Er moet over gewaakt worden dat dit, in individuele gevallen, geen disproportionele inmenging meebrengt in het recht op het gezinsleven en er moet ook terdege rekening gehouden worden met het belang van het kind[249]. Ook mag de beoordelingsmarge die toegekend wordt aan de lidstaten in het kader van de gezinsherenigingsrichtlijn (bv. inzake de "passende gevallen" zoals voorzien in artikel 5, §3 richtlijn) niet tot gevolg hebben dat het de verwezenlijking van de door de richtlijn nagestreefde doelen in gevaar kan brengen en deze haar nuttig effect kan ontnemen.

In een arrest van 29 juni 2016 beroept de RvV[250] zich onder meer op de hierboven genoemde richtsnoeren van de Europese Commissie en vernietigt zij de beslissing tot onontvankelijkheid waarbij buitengewone omstandigheden werden ingeroepen. De zaak ging over een echtgenote van Algerijnse nationaliteit die

247 Verslag vergadering 26 april 2016 BCHV, UNHCR en de instanties (DVZ en Buitenlandse Zaken). Het verslag van de vergadering werd voor verspreiding goedgekeurd door de instanties.

248 Richtlijnen van de Europese Commissie, op.cit., p. 9.

249 Zoals vervat in artikel 12*bis*, §7 vreemdelingenwet: omzetting van artikel 5, §5 van de gezinsherenigingsrichtlijn; het Handvest van de grondrechten van de EU en het IVRK. Vaste rechtspraak van het EHRM stelt dat, hoewel het belang van het kind op zich niet beslissend is, aan dit belang een zeker gewicht moet worden toegekend. Dit betekent dat nationale overheden aandacht moeten besteden aan elementen met betrekking tot de uitvoerbaarheid, haalbaarheid, proportionaliteit van een verblijfs- en een verwijderingsmaatregelen die wordt getroffen ten aanzien van een ouder en deze moet beoordelen in het licht van het belang van de betrokken kinderen (EHRM, *Jeunesse t. Nederland*, 3 oktober 2014, nr. 12738/10, §109).

250 RvV 29 juni 2016, nr. 170.860, p. 9 en p. 10. De RvV besluit tot een schending van de materiële motiveringsplicht in het licht van artikel 12*bis* §7 vreemdelingenwet *juncto* artikel 8 EVRM.

een verblijfsaanvraag indiende op basis van een gezinshereniging met haar echtgenoot van Palestijnse origine die erkend was als vluchteling in België. Op het ogenblik van de aanvraag was hun gemeenschappelijk kind een pasgeborene. DVZ stelde in hoofdzaak dat het slechts een tijdelijke scheiding betrof die het gezinsleven niet ernstig verstoort. De RvV stelt in essentie vast dat verzoeken gezinshereniging onderzocht moeten worden met het oog op de bevordering van het gezinsleven, met een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle belangen, en in het bijzonder in het belang van de betrokken kinderen en dit inclusief bij de vraag of er sprake is van een "passend geval" (d.i. een buitengewone omstandigheid) waar een verzoek tot gezinshereniging op het grondgebied kan worden ingediend. Uit de beslissing bleek niet dat er voldoende rekening werd gehouden met het belang van het kind in het kader van de belangenafweging onder artikel 8 EVRM.

Ook de RvS bevestigde reeds eerdere rechtspraak vanwege de RvV die een beslissing tot onontvankelijkheid vernietigde in het kader van een aanvraag gezinshereniging op basis van artikel 10 en 12bis waarbij DVZ geen rekening hield met het belang van het kind[251].

Aanbevelingen

Myria beveelt aan om:

- Criteria voor "buitengewone omstandigheden" die toelaten een aanvraag gezinshereniging op de gemeente in België in te dienen, in de regelgeving te verankeren. Bij wijze van voorbeeld raadt Myria aan deze omstandigheden aan te nemen in het geval:
  - Er minderjarige kinderen bij betrokken zijn;
  - Er sprake is van een zorgwekkende medische of humanitaire situatie, ook wanneer die op zichzelf niet in aanmerking zou worden genomen voor een regularisatie om medische redenen;
  - Het een land van terugkeer betreft waarnaar FOD Buitenlandse Zaken elke reis afraadt;
  - Het om een koppel gaat waarbij de echtgeno(o)t(e) tijdens de behandeling van de aanvraag gezinshereniging niet mee kan terugkeren, vanwege haar of zijn beschermingsstatus in België;
  - Er sprake is van een situatie waarin een onmogelijkheid van terugkeer duidelijk buiten de wil van betrokkene ligt (sluiting van de grenzen, sluiting van de ambassades, oorlogstoestand, …).
- Naast deze criteria ook de mogelijkheid open te houden voor een discretionaire beoordeling van "buitengewone omstandigheden", wat inhoudt dat ook een concreet en verregaand onderzoek kan plaatsvinden (met overeenkomstige motivering), in het kader van artikel 8 EVRM, de doeltreffendheidsvereiste van de gezinsherenigingsrichtlijn, het belang van het kind en alle andere relevante belangen en omstandigheden (overeenkomstig de individuele beoordelingsplicht zoals vervat in artikel 17 gezinsherenigingsrichtlijn).
- In de regelgeving een bindende termijn te verankeren van drie maanden om te oordelen over de aanwezigheid van buitengewone omstandigheden (en dus over de ontvankelijkheid van de aanvraag gezinshereniging).

251 RvV 21 februari 2013, nr. 97.183, bevestigd in cassatie door RvS 15 januari 2014, nr. 226.067.

2.2. | Humanitaire overwegingen in het kader van de gezinshereniging

Een al te gemakkelijke shift naar de volledig discretionaire bevoegdheid van de humanitaire visa

Zoals geanalyseerd in de focus "humanitaire visa"[252], past België het instrument van een humanitair visum lang verblijf voornamelijk toe als een gezinshereniging met uitgebreide familieleden, met name familieleden die geen deel uitmaken van het kerngezin en die zich dus niet op de wettelijke bepalingen inzake gezinshereniging kunnen beroepen.

Myria stelt vast dat DVZ de wettelijke bepalingen van de vreemdelingenwet inzake de 'gewone' gezinshereniging strikt toepast en weinig ruimte laat voor een individuele beoordeling. Indien de aanvraag enkele dagen te laat werd ingediend vanwege een situatie van overmacht, of indien de materiële voorwaarden niet vervuld zijn, maar humanitaire overwegingen een soepele interpretatie hiervan vereisen, verwijst het bureau visa gezinshereniging onmiddellijk naar de mogelijkheid van een humanitaire visumprocedure. Er wordt echter vaak vergeten dat humanitaire overwegingen er ook toe kunnen nopen dat binnen het kader van de 'gewone' procedure gezinshereniging flexibiliteit aan de dag wordt gelegd. Eens men in de humanitaire visumprocedure terechtkomt, wordt de zaak onttrokken aan elke gebonden bevoegdheid en gelden zeer lange behandelingstermijnen, met een uiterst onzekere uitkomst. Vanwege de ruime discretionaire bevoegdheid en het karakter van een "gunstmaatregel", is de controlemogelijkheid van de rechter op een weigering van een humanitair visum gelimiteerd en ligt ook de afdwinging ervan voor de rechtbanken veel moeilijker dan bij de afdwinging van een visum gezinshereniging[253].

Case

Echtgenote en drie minderjarige kinderen uit Gaza dienden een eerste 'gewone' aanvraag gezinshereniging in binnen het jaar na de erkenning als vluchteling (met hun echtgenoot en vader, respectievelijk) maar ze geraakten Gaza niet uit omwille van de blokkade. De geldigheid van het visum was verlopen en er moest een nieuwe aanvraag worden ingediend. De nieuwe aanvraag werd geweigerd aangezien deze werd ingediend buiten de termijn van één jaar en er geen voldoende inkomsten bewezen werden. DVZ weigerde in te gaan op de vraag om de beslissing te herzien vanwege de duidelijke overmachtsituatie en de humanitaire situatie in Gaza.

Case

Een aanvraag die omwille van praktische moeilijkheden vijf dagen na de 18e verjaardag van een Afghaanse NBMV werd ingediend, moest volgens DVZ onder de humanitaire visumprocedure behandeld worden (*zie voorbeeld in volgende hoofdstuk*).

Anderzijds stelt Myria ook vast dat in dossiers waarbij een aanvraag werd ingediend met de vraag om het dossier (al dan niet in subsidiaire orde)[254] vanuit humanitair oogpunt te behandelen, het bureau lang verblijf die de humanitaire visa behandelt, ernaar neigt zo'n aanvraag te beschouwen als een "omzeiling" van de procedure gezinshereniging, ook wanneer er in die dossiers wel degelijk ernstig betoogd werd waarom een behandeling vanuit humanitair oogpunt noodzakelijk is.

Case

Een Togolees kreeg subsidiaire bescherming in België in oktober 2012. Omdat DVZ destijds de wet zo interpreteerde dat de inkomstenvoorwaarde van toepassing was op subsidiair beschermden, slaagde hij er enkel in om zich te herenigen met zijn minderjarige kinderen, omdat hij niet over voldoende inkomsten

252 Myria, Focus Humanitaire visa in jaarverslag *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, juni 2017, pp. 58-79.

253 Zie "De afdwingbaarheid van een humanitair visum in België" in Astrid Declercq, «Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten», T.Vreemd. 2017, nr. 2, pp. 133-136.

254 Vroeger was het mogelijk om een aanvraag in te dienen op basis van artikel 10 vreemdelingenwet en in subsidiaire orde onder artikel 9 vreemdelingenwet. Sinds de invoering van de administratieve bijdrage in 2015 is dit niet meer mogelijk voor DVZ. Zodus moet men eerst bepalen of men "zijn kans zal wagen" onder art. 10 vreemdelingenwet, of meteen probeert onder art. 9 vreemdelingenwet.

beschikte. Zijn Togolese echtgenote verbleef als vluchtelinge in Oeganda. Er werd in de aanvraag gevraagd rekening te houden met de impact die de langdurige scheiding meebracht, vooral op het jongste kind in België. Daarnaast werd er verwezen naar de bedreigingen, het geweld en de vervolging waaraan de echtgenote werd blootgesteld en waarnaar ook reeds tijdens het asielgehoor door de echtgenoot in België verwezen werd. DVZ motiveerde in hoofdzaak dat een humanitaire aanvraag een aanvraag gezinshereniging niet *ipso facto* mag vervangen, aangezien het anders om een omzeiling van de voorwaarden zou gaan en de procedure gezinshereniging op deze manier zou uitgehold worden[255].

De Raad van State oordeelde reeds in een eerdere zaak dat DVZ bij het onderzoek van een aanvraag op basis van artikel 9 vreemdelingenwet het geheel van de omstandigheden moet onderzoeken en dat het loutere gebrek aan bestaansmiddelen zoals voorzien in artikel 10 vreemdelingenwet niet volstaat om een weigering te rechtvaardigen[256]. Hoewel DVZ aangeeft dat men sinds de invoering van de administratieve bijdrage niet meer kan vragen om een aanvraag "in subsidiaire orde" vanuit humanitair oogpunt te behandelen (men moet een keuze maken), zien we, aan de hand van de rechtspraak, dat DVZ de beoordeling van de aangebrachte humanitaire motieven alvast niet naast zich neer kan leggen, ook niet bij een "gewone" visumaanvraag gezinshereniging[257].

Er moet over worden gewaakt dat de optie van de humanitaire visumprocedure geen vrijgeleide biedt om de 'gewone' aanvragen gezinshereniging strikt te behandelen. Myria meent dat humanitaire overwegingen standaard in rekening zouden moeten worden genomen bij de procedure gezinshereniging, zodat minder mensen verplicht zijn een toevlucht te nemen tot de onzekere humanitaire visumprocedure.

Op welke juridische basis zouden de instanties humanitaire overwegingen systematisch in rekening kunnen nemen bij de procedure gezinshereniging?

De Europese Commissie stuurt er in zijn richtsnoeren op aan om zich zoveel mogelijk te laten leiden door humanitaire motieven[258]. Volgens het HvJ mag er bij de behandeling van verzoeken gezinshereniging geen afbreuk worden gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van de gezinshereniging en aan het nuttig effect ervan[259]. Lidstaten moeten de verzoeken gezinshereniging aldus behandelen met het oog op de bevordering van het gezinsleven. Ook bij de erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken, moet elke afwijking strikt worden geïnterpreteerd, aangezien de toestemming voor gezinshereniging de algemene regel is volgens het HvJ[260].

Verder stelt het HvJ dat artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn de lidstaten tot een individuele beoordeling verplicht. Er moet een algehele beoordeling volgen van alle relevante factoren voor ieder individueel geval. De lidstaten hebben wel een ruime beoordelingsmarge wanneer zij de relevante factoren in aanmerking nemen, maar afzonderlijk kunnen individuele factoren (bv. de vereiste bestaansmiddelen) niet automatisch tot een beslissing leiden[261]. Voorbeelden van andere factoren zijn leeftijd, geslacht, opleiding, achtergrond, sociale status, de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon, de levensomstandigheden in het land van herkomst, de leeftijd van de betrokken kinderen en de afhankelijkheid van gezinsleden[262].

De Europese Commissie acht het tevens een navolgenswaardige praktijk dat de meeste lidstaten de beperkingen aan de gunstigere voorwaarden voor vluchtelingen niet

255 Zie RvV 14 december 2017, nr. 196.580 (vernietiging – schending motiveringsplicht).

256 RvS 15 december 2016, nr. 236.800. Dit blijkt ook uit de bewoordingen van artikel 10 vreemdelingenwet "onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 9" en van artikel 9 "een vreemdeling die zich niet in de art. 10 voorziene gevallen bevindt…" (pp. 4-5).

257 Bijv. RvV 5 oktober 2015, nr. 153.873 (echtgenoten, familiebanden pas na aankomst ontstaan, geen voldoende bestaansmiddelen) en RvV 28 april 2017, nr. 186.198 (adoptief kind van Somalische erkend vluchtelinge in België).

258 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 (hierna "richtsnoeren van de Commissie"), p. 22. Deze zijn niet bindend, maar vormen wel een belangrijke interpretatieve waarde voor de Richtlijn. Zij weerspiegelen in grote mate de huidige rechtspraak van het HvJ.

259 HvJ *Chakroun*, 4 maart 2015, C-578/08, §43; HvJ *O. en S.*, 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11, § §74 en 79-82; Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.*, punt 6.1, p. 3 en p. 21.

260 Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.*, p. 3; HvJ *Chakroun*, 4 maart 2010, C-578/08, §43.

261 Artikel 17: "*In geval van afwijzing van een verzoek houden de Lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de Lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.*" HvJ *Parlement t. Raad*, 27 juni 2006, C-540/03, § §66, 87, 88, 99 en 100; HvJ *O. & S.*, 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11, §81 en Richtsnoeren Europese Commissie, punt 7.4, pp. 28-29 en punt 6.1.2, p. 23.

262 Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.*, punt 7.4, p. 28.

toepassen[263]. Wanneer er wel voor gekozen wordt om de vrijstelling te verbinden aan een bepaalde termijn waarbinnen de aanvraag moet worden ingediend, moeten de lidstaten de objectieve praktische belemmeringen in aanmerking nemen als een van de factoren voor de beoordeling van een individueel onderzoek[264]. Passen de nationale overheden de voorwaarden toe, dan verplicht de rechtspraak van het HvJ bovendien tot een flexibele beoordeling van de stabiliteit, regelmatigheid en aard van de inkomsten[265].

De gezinsherenigingsrichtlijn moet tenslotte ook in overeenstemming met de grondrechten ten uitvoer worden gelegd, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezins- en familieleven[266], het beginsel van non-discriminatie[267] en de rechten van het kind[268] zoals vastgelegd in het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: "Handvest").

Vervolgens wijzen verschillende bepalingen, rechtspraak en documenten van internationale organisaties op de bijzondere aandacht die de situatie van vluchtelingen vraagt en die nopen tot gunstigere voorwaarden en een soepele behandeling van de gezinshereniging met daarbij een brede invulling van "familieleden". Dit vanwege de redenen die hen ertoe dwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten daar een gezinsleven verder te zetten en omdat hun gezinsleden vergelijkbare conflictsituaties en traumatische ervaringen ondergaan als de vluchtelingen zelf[269]. Het EHRM heeft zo vastgesteld dat de procedure gezinshereniging met een vluchteling met de nodige spoed, soepelheid en doeltreffendheid moet behandeld worden, rekening houdend met de omstandigheden die geleid hebben tot de erkenning van vluchteling en tot het verstoorde en gedesorganiseerde gezinsleven en dat "*de eenheid van het gezin een basisrecht is van de vluchteling en gezinshereniging een fundamenteel element om mensen die vervolging ontvluchten toe te staan een normaal leven te hernemen (…) Het EHRM herinnert er ook aan dat de toekenning van de internationale bescherming een bewijs vormt van de kwetsbaarheid van de betrokken personen. (…) Het wijst er in dit verband op dat de behoefte van vluchtelingen om te genieten van een gunstigere procedure gezinshereniging dan deze die wordt toegekend aan andere vreemdelingen, het voorwerp is van een consensus op internationaal en Europees niveau (…) (eigen vertaling)*"[270].

Door in overeenstemming te handelen met deze hogere internationale rechtsnormen en interpretatie daarvan door internationale hoven, kan DVZ vanwege humanitaire redenen afwijken van de strikte nationale bepalingen inzake gezinshereniging en een verblijfsrecht toestaan wanneer er strikt genomen niet aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.

In dit kader kunnen we ook verwijzen naar het Belgisch beleid inzake gezinshereniging van de uitgebreide familieleden die volgens de vreemdelingenwet geen recht hebben op gezinshereniging.

De gezinsherenigingsrichtlijn staat een uitbreiding toe van de gezinshereniging naar bepaalde familieleden, bijvoorbeeld naar meerderjarige kinderen en de familieleden die ten laste zijn van vluchtelingen[271]. Hierbij spoort de Europese Commissie de lidstaten aan om zich bij het gebruik van hun beoordelingsmarge zoveel mogelijk door humanitaire motieven te laten leiden en onder meer om ook personen in aanmerking te nemen die niet biologisch verwant zijn maar die in hetzelfde gezin worden verzorgd, zoals pleegkinderen[272]. Bij deze uitbreiding naar andere familieleden zijn de begrippen 'afhankelijkheid' en 'ten laste zijn' de doorslaggevende factoren[273].

263 Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.,* punt 6.1 en 6.1.3, p. 21 en p. 24. *In die zin*: European Economic and Social Committee, *Opinion Family Reunification Green Paper*, Brussel, 22 en 24 mei 2012, 7. 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, p. 6.

264 Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.,* punt 6.1.3, p. 24.

265 HvJ *Chakroun*, 4 maart 2010, C-578/08, §43, 45-49, 52 en HvJ *O. & S.*, 6 december 2012, § §72-74, §82.

266 Overweging 2 gezinsherenigingsrichtlijn. HvJ *Chakroun*, 4 maart 2010, C-578/08, §44; HvJ 27 juni 2006, *Parlement t. Raad*, C-540/03, § §60, 62, 101 en 105. Zie ook richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.,* punt 1, p. 3.

267 Overweging 5 gezinsherenigingsrichtlijn. We denken in eerste instantie aan die gevallen waar ouderdom, handicap of ziekte ertoe leidt dat er geen voldoende bestaansmiddelen kunnen worden aangetoond. Cfr. Myria, jaarverslag *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, juni 2017, pp. 129-133.

268 Artikel 5, vijfde lid gezinsherenigingsrichtlijn; artikel 24, tweede en derde lid Handvest Grondrechten EU; artikelen 9 en 10 IVRK; zie ook rechtspraak HvJ en richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.*, punt 7.2, p. 26.

269 Overweging 8 gezinsherenigingsrichtlijn; Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.,* punt 6.1, pp. 20-21; Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa nr. R(99)23 over gezinshereniging voor vluchtelingen en andere personen die nood hebben aan internationale bescherming, 15 december 1999; Final Act of the UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951; UNHCR's Executive Committee ("Excom") Conclusies, No. 9 (1997), No. 24 (1981), No. 84 (1997), No. 88 (1999); No. 104 (2005); UNHCR Brussels, *Family Reunification in Europe*, oktober 2015; UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, januari 2018; Commissaris voor de Rechten van de Mens, Issue Paper, *Realising the right to family reunification of refugees in Europa*, 7 februari 2017.

270 EHRM, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, 10 juli 2014, nr. 2260/10, § §73-75; EHRM, *Mugenzi t. Frankrijk*, 10 juli 2014, nr. 52701/09, § §52-54:

271 Ingevolge artikel 4, tweede en derde lid kunnen lidstaten het recht op gezinshereniging uitbreiden naar bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreeks opgaande lijn indien zij de nodige gezinssteun ontberen, meerderjarige niet-gehuwde kinderen indien zij wegens hun gezondheidstoestand kennelijk niet in staat zijn zelf in hun levensonderhoud te voorzien of ongehuwde levenspartners in een duurzame relatie en geregistreerde partners. Ingevolge artikel 10 kan dit voor alle niet in artikel 4 genoemde gezinsleden [het kerngezin: echtgenoot en minderjarige kinderen] indien deze ten laste komen van de vluchteling.

272 Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.*, 22, punt 6.1.1.

273 Zie inzake de interpretatie van deze begrippen: Richtsnoeren Europese Commissie, pp. 6-7 en de rechtspraak van het HvJ daarin vervat (punt 2.2).

België heeft besloten om deze mogelijkheid tot uitbreiding niet wettelijk te verankeren, maar staat via de humanitaire visumprocedure toe om andere familieleden in aanmerking te nemen, via een geval per geval beoordeling en middels een ruime discretionaire bevoegdheid. Dit heeft evenwel als gevolg dat de dwingende bepalingen van de gezinsherenigingsrichtlijn, bijvoorbeeld inzake maximum behandelingstermijnen, niet van toepassing zijn en dat de rechterlijke controle beperkt is.

In dit kader kunnen we een vergelijking maken met het Nederlands beleid inzake de behandeling van verzoeken gezinshereniging van 'uitgebreide' familieleden. In Nederland besloot de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het recht op gezinshereniging met meerderjarige kinderen te verruimen, om zo het beleid onder meer beter te doen aansluiten bij de rechtspraak van het EHRM rond artikel 8 EVRM[274]. Daarnaast hebben zij ook specifieke bepalingen ingevoegd met betrekking tot pleegkinderen[275] en hebben zij een uitgeschreven beleid met duidelijke richtlijnen rond een systematische beoordeling van het recht op gezinsleven in het kader van artikel 8 EVRM voor wat betreft andere gezinsleden[276].

Het is inderdaad niet omdat een betrokkene geen recht heeft op gezinshereniging op grond van de vreemdelingenwet dat dit betekent dat er geen gezins- of familieleven bestaat dat bescherming kan behoeven op grond van artikel 8 EVRM[277]. Een systematisch ingebouwde toetsing biedt aldus betere garanties zodat een weigering geen schending van artikel 8 EVRM meebrengt.

Het is inderdaad niet omdat een betrokkene geen recht heeft op gezinshereniging op grond van de vreemdelingenwet dat dit betekent dat er geen gezins- of familieleven bestaat dat bescherming kan behoeven op grond van artikel 8 EVRM.

274 Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 juli 2015, Stcrt. 22872 en Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 september 2016, nummer WBV 2016/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 46741. Zie ook EMN, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland*, mei 2017, p. 27-29. https://ind.nl/Documents/EMN_rapport_studie_gezinshereniging.pdf

275 EMN, *Gezinshereniging van derderlanders in Nederland*, *op.cit.*, p. 27.

276 IND, Werkinstructie 2015/4 - Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM, 8 september 2016 (41 pag.) en Bijlage V: "hoe beoordeelt de IND het Recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM) in EMN, *op.cit.*, p. 75.

277 Cfr. J.-Y. CARLIER en S. SAROLEA, *Droit Des Étrangers*, Brussel, Larcier, p. 192; Zo kan het zijn dat een betrokkene geen subjectief recht kan putten uit het Belgisch recht, maar dat dit wel kan door te steunen op het EVRM.

Aanbeveling

Myria beveelt aan, om in de regelgeving een bindende standaardprocedure te verankeren zodat bij de behandeling van een verzoek gezinshereniging, in het geval strikt genomen de wettelijke voorwaarden voor de gezinshereniging niet (volledig) vervuld zijn:

- Er de verplichting is om systematisch en terdege onderzoek te doen naar de vraag of een weigering van het verblijfsrecht geen risico op een schending van artikel 8 EVRM met zich meebrengt;
- Er de verplichting is systematisch overeenkomstig artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn elk verzoek individueel te beoordelen en daarbij alle relevante factoren in aanmerking te nemen inclusief de aard en de hechtheid van de gezinsband.

2.3. | NBMV die tijdens de asielprocedure of net nadien 18 jaar wordt

Een einde aan de uitsluiting van het recht op gezinshereniging?

2.3.1. | Vaststellingen

Voor niet-begeleide minderjarige vluchtelingen of subsidiair beschermden die hun ouders wensen te laten overkomen, moest de aanvraag tot gezinshereniging door de ouders op de diplomatieke post worden ingediend vooraleer zij meerderjarig zijn. Myria wordt regelmatig gecontacteerd met vragen van begeleiders of voogden van NBMV, of er nog een mogelijkheid is om de ouders en broertjes of zusjes te laten overkomen via gezinshereniging, ondanks het feit dat hij of zij 18 jaar is geworden tijdens de asielprocedure of net nadien.

De mogelijkheid van de NBMV om zijn ouders te laten overkomen, hing in grote mate af van de snelheid van de asielprocedure. Indien die pas wordt afgerond na de 18e verjaardag, is er geen mogelijkheid meer voor gezinshereniging. Maar het valt ook regelmatig voor dat de toekenning van de beschermingsstatus pas enkele maanden voor de 18e verjaardag volgt, waardoor de termijn te kort

is om de aanvraag gezinshereniging in goede banen te leiden. Het verzamelen van (reis)documenten, de afspraak bij de ambassade en de reis daarnaartoe nemen allemaal behoorlijk wat tijd in. De ambassade of de privéfirma's zoals VFS aan wie de visumdiensten werden uitbesteed[278] moeten de aanvraag in ontvangst nemen. Zij doen dit echter niet altijd onmiddellijk, bijvoorbeeld wanneer er documenten ontbreken. Een redelijke voorbereidingstermijn is des te crucialer in de situatie van NBMV. Het is immers niet evident voor de jongere om de correcte en volledige informatie van de complexe procedure over te brengen aan zijn ouders. Soms wordt de NBMV ook zeer laat geïnformeerd over de mogelijkheid van gezinshereniging en zijn de voogden niet altijd bereid of in de mogelijkheid om de aanvraag goed te ondersteunen[279]. Het valt tenslotte moeilijk te verdedigen dat de affectieve en materiële banden met de ouders abrupt verbroken zijn op de dag van de 18e verjaardag van de jongere.

De mogelijkheid van de NBMV om zijn ouders te laten overkomen, hing in grote mate af van de snelheid van de asielprocedure.

Case

Een jongeman van Afghaanse afkomst diende zijn asielaanvraag in eind 2015, toen hij 16 jaar oud was. Tijdens zijn asielprocedure was hij het contact verloren met zijn ouders. Nog voor de beslissing van subsidiaire bescherming in maart 2017, had hij het contact met hen kunnen herstellen. In april kreeg hij zijn verblijfskaart. Op 4 juni 2017 zou hij 18 jaar worden. Zijn ouders hebben hun reisdocument pas op 16 april 2017 kunnen verkrijgen, op 14 mei 2017 hadden zij een eerste afspraak bij de bevoegde privéfirma van de Belgische ambassade in Islamabad. Hoewel de ouders dachten dat hun aanvraag toen geregistreerd was, bleek dit achteraf niet zo te zijn. De registratie was pas officieel na een tweede bezoek, op 9 juni 2017, met name vijf dagen na zijn 18e verjaardag. Bij contact met DVZ, liet het bureau visa gezinshereniging weten dat de officiële datum van indiening van de aanvraag zal gehanteerd worden en dat 'met alle gevolgen van dien'. Om die reden hangt in die zaak nu een humanitaire visumaanvraag op grond van artikel 9 vreemdelingenwet, waarvan de uitkomst zeer onzeker is.

Case

Een jongen van Somalische afkomst, werd erkend als vluchteling nog voor zijn 18e verjaardag. Hij was echter sinds lange tijd op zoek naar zijn moeder. Die werd uiteindelijk via Tracing van het Rode Kruis gevonden in Addis Abeba. Ondertussen is hij echter 18 jaar geworden en heeft zijn moeder geen recht meer op gezinshereniging.

Case

Een jongen van Afghaanse afkomst, is aangekomen in België toen hij nog minderjarig was. Ook op het ogenblik dat hij zijn asielaanvraag indiende was hij nog minderjarig. Tijdens zijn asielprocedure werd hij echter meerderjarig. Na jaren kreeg hij uiteindelijk subsidiaire bescherming. Zijn ouders hadden geen recht meer op gezinshereniging.

Het bureau gezinshereniging van DVZ gaf aan geen enkele flexibiliteit toe te laten bij een laattijdige indiening[280]. Myria heeft geen kennis van beslissingen van DVZ die rekening houden met de korte termijn die het gezin had of andere elementen van overmacht die meebrachten dat de aanvraag niet tijdig werd ingediend. Evenmin van rechtspraak in België die beslissingen van DVZ vernietigde om deze reden. Uit twee arresten van de RvV waarbij de verzoeken verworpen werden, bleek wel het belang dat de RvV hecht aan het feit of de NBMV nog de tijd had tussen de toekenning van de beschermingsstatus en de 18e verjaardag om de aanvraag in te dienen en of er indicaties zijn van bijkomende elementen van afhankelijkheid (om te oordelen of er sprake is van een beschermenswaardig gezinsleven voor jongvolwassenen). In het tweede arrest verwijt de RvV dat de verzoekers er niet in slagen een document voor te leggen met een duidelijke datum van indiening vóór de 18e verjaardag (de betrokkenen hadden zich eerder aangeboden bij de privéfirma Gerry's office in Islamabad die de visumdiensten uitvoert), maar toen werd de aanvraag niet geregistreerd[281].

278 Steeds meer ambassades besteden hun visumdiensten uit aan de privéfirma VFS. Zo moeten aanvragen in Pakistan (o.m. bevoegd voor Afghanen) en in Turkije via VFS worden ingediend. Zie website VFS: www.vfsglobal.com/services_solutions/visa_and_passport_application_processing_services.asp.

279 Zie bijvoorbeeld verslag contactvergadering Myria en de asielinstanties, 20 september 2017, www.myria.be/files/20170920_Verslag_contactvergadering_NL.pdf., §116-120.

280 Verslag vergadering 27 juni 2017 DVZ-UNHCR-Myria: "De vraag werd gesteld of het mogelijk is om flexibel te zijn bij de indiening van de aanvraag gezinshereniging wanneer de NBMV net 18 jaar is geworden. De regel is dat de aanvraag gezinshereniging van een ouder enkel in rekening wordt genomen wanneer deze wordt ingediend alvorens het kind 18 jaar is. Geen enkele afwijking van de wet is in dit opzicht mogelijk. Bovendien kan de aanvraag niet worden ingediend zonder bewijs van de erkenning als vluchteling van het kind".

281 Twee verwerpingen van de RvV: RvV, 9 juni 2016, nr. 169 476 (aanvraag acht dagen na 18e verjaardag); RvV, 18 april 2017, nr. 185.514 (één maand te laat).

NBMV die erkend werden als vluchteling of subsidiaire bescherming verkregen

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
413	539	934	869	844	960	702

Eerste verblijfstitels afgeleverd aan ascendenten van onderdanen van derde landen (hetgeen in principe overeenkomt met gezinsherenigingen van ouders van NBMV met internationale bescherming)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12	6	5	13	9	15	40

Wanneer we de cijfers vergelijken tussen de NBMV die een statuut van internationale bescherming kregen enerzijds en de eerste verblijfstitels die werden afgeleverd aan ascendenten van derdelanders anderzijds (die normaal gezien overeen moeten komen met de ouders van NBMV met een statuut van internationale bescherming aangezien enkel voor deze categorie een recht op gezinshereniging bestaat voor wat betreft ascendenten van derdelanders), kunnen we afleiden dat slechts een klein aantal NBMV kan genieten van een gezinshereniging met zijn ouders.

2.3.2. | Arrest van het Hof van Justitie van 12 april 2018

Tijdens de redactie van dit verslag, op 12 april 2018, sprak het Hof van Justitie van de Europese Unie zich uit over een prejudiciële vraag betreffende deze kwestie[282]. Het Hof volgde de conclusie van de advocaat-generaal, en oordeelde dat een onderdaan van een derde land of een staatloze die op het tijdstip van zijn aankomst en van indiening van zijn asielverzoek op het grondgebied minder dan 18 jaar oud was, maar die gedurende zijn asielaanvraag meerderjarig wordt en vervolgens erkend wordt als vluchteling, gekwalificeerd moet worden als een "minderjarige" in de zin van de gezinsherenigingsrichtlijn[283]. Aldus is volgens het Hof de datum van de asielaanvraag bepalend voor de beoordeling of de verzoeker voldoet aan definitie van "alleenstaande minderjarige" bij de aanvraag gezinshereniging en zodus kan de NBMV ook nog na zijn meerderjarigheid genieten van een recht op gezinshereniging met zijn ouders. Wel specifieert het Hof dat de vluchteling zijn verzoek om gezinshereniging binnen een redelijke termijn moet indienen, en geeft als indicatie hiervoor een termijn van drie maanden na de datum van de erkenning als vluchteling[284].

Het Hof komt tot dit besluit onder meer vanwege het feit dat, indien de Uniewetgever het aan de lidstaten had willen overlaten om te bepalen op welk tijdstip de betrokkene minderjarig moet zijn om gebruik te kunnen maken van het recht op gezinshereniging met zijn ouders, hij binnen deze context wel een verwijzing zou hebben opgenomen naar het nationale recht of naar de lidstaten (zoals dat bij andere bepalingen van de richtlijn het geval is). De relevante bepalingen omschrijven immers precieze positieve verplichtingen. Het Hof verwijst ook naar de doelstelling van de gezinsherenigingsrichtlijn, met name de bevordering van de gezinshereniging, en naar de declaratoire kracht van de erkenning als vluchteling, alsook naar de variabele en vaak lange duur van de behandelingen van de asielaanvragen. Wanneer het recht op gezinshereniging afhankelijk gemaakt zou worden van de snelheid die de autoriteit daarbij aan de dag legt, zou afbreuk gedaan worden aan de nuttige werking van het recht op gezinshereniging van de NBMV en de beginselen van gelijke behandeling en rechtszekerheid, aldus het Hof. Het recht zou afhankelijk gemaakt worden van de complexiteit van de situatie bij de beoordeling van de asielaanvraag, de werklast van de autoriteiten, en de politieke keuzes, met name in welke gevallen de asielaanvraag met voorrang moet worden behandeld. Het Hof verwijst ook naar het belang van het kind bij de toepassing van de richtlijn[285].

Deze interpretatie door het Hof is bindend voor al de lidstaten van de EU. België zal dus zijn praktijk en wet moeten wijzigen, aangezien deze momenteel als referentiepunt, om te oordelen over de minderjarigheid, het ogenblik van de aanvraag van de gezinshereniging

282 HvJ, *A,S. tegen staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* 12 april 2018, C-550/16.

283 *Ibid.*, §64. Zie ook Conclusie van Advocaat-Generaal Y.BOT van 26 oktober 2017, *A,S tegen staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-550/16.

284 *Ibid.*, §61. Het Hof baseert zich daarvoor op artikel 12, lid 1, derde alinea (termijn van drie maanden waarbinnen verzoek moet ingediend worden om te kunnen genieten van de meer gunstige voorwaarden voor de gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming).

285 *Ibid.*, §39-60.

neemt. De relevante bepaling in de vreemdelingenwet moet worden aangepast met oog op de rechtszekerheid[286].

Deze interpretatie van het HvJ zou dus moeten gelden voor al de aanvragen gezinshereniging eens zij voldoen aan de voorwaarden die het HvJ in het arrest herneemt, en dit in het geval dat de asielaanvraag werd ingediend na 3 oktober 2005, zijnde de uiterlijke omzettingsdatum voor de lidstaten van de gezinsherenigingsrichtlijn (aangezien deze bepalingen directe werking hebben, ook vóór de effectieve omzettingsdatum in België). Immers, naast de primaire en secundaire Unieregelgeving vormt de rechtspraak van het Hof een volwaardige bron van Unierecht. De uitlegging die het Hof krachtens de hem bij artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VW EU) verleende bevoegdheid geeft aan een regel van Unierecht, verklaart en preciseert, voor zover dat nodig is, de betekenis en strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding moet of had moeten worden verstaan en toegepast worden [287].

Deze interpretatie door het Hof is bindend voor al de lidstaten van de EU. België zal dus zijn praktijk en wet moeten wijzigen, aangezien deze momenteel als referentiepunt, om te oordelen over de minderjarigheid, het ogenblik van de aanvraag van de gezinshereniging neemt

Wat de termijn van indiening van de aanvraag betreft, schuift het Hof drie maanden naar voor als 'redelijke termijn' waarbinnen de aanvraag moet worden ingediend, zich baserend op de termijn van de gezinsherenigingsrichtlijn waarbinnen vluchtelingen onder gunstigere voorwaarden hun aanvraag gezinshereniging kunnen indienen. Aangezien België hiervoor een termijn van twaalf maanden neemt, zou logischerwijze ook deze termijn als 'redelijke termijn' beschouwd moeten worden om de aanvraag in te dienen in het geval de NBMV meerderjarig is geworden. Sommige landen die slechts een termijn van drie maanden hanteren, geven de mogelijkheid om de aanvraag in het gastland in te dienen (zoals Nederland).

Ook voor NBMV, die *na* hun toekenning van de beschermingsstatus meerderjarig zijn geworden, moet het bepalende ogenblik om als "alleenstaande minderjarige" te worden beschouwd, de indiening van de asielaanvraag zijn. Ook zij moeten dus nog kunnen genieten van de gezinshereniging met hun ouders indien de aanvraag binnen een redelijke termijn na de toekenning van de beschermingsstatus werd ingediend.

Het arrest spreekt enkel over erkend vluchtelingen, en niet over subsidiair beschermden, aangezien ook de gezinsherenigingsrichtlijn onder zijn bepalingen met betrekking tot vluchtelingen niet ingaat op deze laatste categorie. Op het gebied van gezinshereniging heeft België deze twee categorieën echter volledig gelijkgesteld, na een arrest van het Grondwettelijk Hof, en zoals ook geadviseerd door de Europese Commissie in zijn richtsnoeren[288]. Logischerwijze zou deze interpretatie dus ook moeten gelden voor NBMV die de subsidiaire bescherming toegekend kregen in België.

Uit een publicatie "gemcom" van DVZ van 9 mei 2018, en een bericht op de website van DVZ van 14 mei[289], blijkt dat DVZ inderdaad ook de rechtspraak zal volgen wanneer de NBMV een subsidiaire bescherming heeft verkregen. De aanvraag zal echter al binnen de drie maanden na de toekenning van internationale bescherming moeten worden ingediend. Er wordt niet ingegaan op de situatie waarbij de NBMV *na* de toekenning van internationale bescherming 18 jaar werd: waarbij de aanvraag gezinshereniging aldus nog binnen de termijn van drie maanden na de toekenning van internationale bescherming werd ingediend, maar waarbij de leeftijd van 18 jaar werd overschreden tijdens deze drie maanden. Ook is er geen sprake van een overgangsmaatregel voor diegenen die hun recht op gezinshereniging in het verleden hebben mislopen.

286 Artikel 10 §1, 7° vreemdelingenwet: "*de ouders van een vreemdeling die erkend werd als vluchteling in de zin van artikel 48/3 of die de subsidiaire bescherming geniet, voor zover zij met hem komen samenleven en op voorwaarde dat hij jonger is dan achttien jaar en het Rijk binnengekomen is zonder begeleiding van een krachtens de wet verantwoordelijke meerderjarige vreemdeling en vervolgens niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke persoon gestaan heeft, of zonder begeleiding werd achtergelaten nadat hij het Rijk is binnengekomen*".

287 HvJ 13 januari 2004, Kühne & Heitz NV, nr. C-453/00, §21 in RVV 8 februari 2018, nr 199 329.

288 GwH arrest nr. 121/2013, B.15.3 en B.15.6 en Richtsnoeren Europese commissie, p. 25. De convergentie van beide soorten bescherming is ook bevestigd in de herschikte erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU).

289 Zie https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging%20–%20Ouders%20van%20een%20als%20vluchteling%20erkende%20minderjarige%20–%20Wijziging.aspx.

Aanbevelingen

Myria beveelt aan dat, in overeenstemming met het arrest van het HvJ over deze kwestie, de Belgische praktijk en wet meteen gewijzigd worden zodat de NBMV, erkend als vluchteling of met subsidiaire bescherming, die minderjarig was op het ogenblik van de asielaanvraag, maar tijdens of na zijn procedure meerderjarig wordt, nog steeds het recht op gezinshereniging kan uitoefenen wanneer de aanvraag daartoe wordt ingediend binnen een termijn van twaalf maanden na de toekenning van de beschermingsstatus.

Dat een overgangsmaatregel wordt voorzien voor diegenen die in het verleden het recht op gezinshereniging hebben mislopen, waarbij in de individuele gevallen rekening zou gehouden kunnen worden met de leeftijden en de effectief beleefde familiebanden tussen de jongere en zijn ouders.

2.4. | Vereiste documenten in het kader van gezinshereniging

Families op de vlucht in een onverenigbare situatie

2.4.1. | Documenten verkrijgen: een delicate situatie voor vluchtelingen

Begunstigden van internationale bescherming zijn zeer vaak in de onmogelijkheid om officiële documenten te verkrijgen in het kader van de gezinshereniging. Dit kan zijn vanwege het persoonlijk risico dat zij lopen wanneer zij contact opnemen met hun eigen autoriteiten. De status van erkend vluchteling laat hen overigens niet toe om contact op te nemen met de eigen autoriteiten (bv. diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst). Bij contact lopen zij het risico om deze beschermingsstatus te verliezen[290]. Ook de gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming die zich nog in het herkomstland of in een derde land bevinden, zijn vaak zelf vluchtelingen voor wie het uitermate delicaat of onmogelijk kan zijn om bij de autoriteiten van hun land van herkomst aan te kloppen en de vereiste officiële documenten aan te vragen. Daarnaast zijn officiële documenten dikwijls gewoonweg niet te verkrijgen vanwege de afwezigheid van een functionerende burgerlijke stand, in situaties van conflict of oorlog. De Belgische autoriteiten geven ook regelmatig aan de authenticiteit van documenten afkomstig uit bepaalde landen niet te kunnen verifiëren, vanwege het feit dat zij een staat niet erkennen of vanwege het feit dat er wijdverspreide corruptie is in een staat.

Ook de gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming die zich nog in het herkomstland of in een derde land bevinden, zijn vaak zelf vluchtelingen voor wie het uitermate delicaat of onmogelijk kan zijn om bij de autoriteiten van hun land van herkomst aan te kloppen en de vereiste officiële documenten aan te vragen.

Myria wordt via zijn juridische permanentie inderdaad regelmatig geconfronteerd met begunstigden van internationale bescherming die aangeven dat zij er niet in slagen de aanvraag van hun familieleden in goede banen te leiden, vanwege bepaalde vereiste documenten die zij, noch hun familieleden kunnen verkrijgen.

2.4.2. | Juridisch kader

Omwille van deze delicate situatie, sturen onder meer UNHCR en de Raad van Europa er sinds lange tijd op aan dat het vereisen van documenten in het kader van de gezinshereniging realistisch en aangepast moet zijn aan de situatie van vluchtelingen. Het gebrek aan documenten ter bewijs van de familiebanden mag geen obstakel vormen voor de gezinshereniging, **andere bewijsmiddelen** moeten in rekening genomen worden[291].

Artikel 11, 2e lid van de gezinsherenigingsrichtlijn tracht tegemoet te komen aan deze delicate situatie en bepaalt "Wanneer een vluchteling geen officiële bewijsstukken

290 Zie ook CGVS "U bent als vluchteling erkend in België- Uw rechten en plichten" januari 2018, p. 13: "*Uw vluchtelingenstatus verbiedt u elk contact met de ambassade van uw land van herkomst.* www.cgvs.be/sites/default/files/brochures/asiel_asile_-_erkend_reconnu_-_u_bent_als_vluchteling_erkend_in_belgie_-_nl.pdf.

291 Bijv. UNHCR ExCom, *Family Reunification*, Conclusion No. 24 (XXXII), 21 October 1981, §6.; UNHCR, Summary Conclusions: Family Unity, "Expert roundtable organized by UNHCR and the Graduate Institute of International Studies", Geneva, Switzerland, 8–9 November 2001; Raad van Europa, Comite van Ministers, Aanbeveling R(1999)23 van het Comite van Ministers aan de lidstaten "on Family Reunion for Refugees and Other Persons in Need of International protection", 15 December 1999, Rec (99)23; Commissaris voor de Rechten van de Mens, Issue Paper, *Realising the right to family reunification of refugees in Europa*, 7 februari 2017, p. 9, 42-43; UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, januari 2018, p. 70-84.

kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, nemen de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking, die overeenkomstig het nationale recht worden beoordeeld. Een beslissing tot afwijzing van het verzoek mag niet louter gebaseerd zijn op het ontbreken van bewijsstukken."[292].

Deze bepaling werd omgezet in Belgisch recht:

Artikel 11 §1, 2e lid vreemdelingenwet bepaalt dat, in het geval van familieleden van een erkend vluchteling of van een vreemdeling met subsidiaire bescherming, de weigeringsbeslissing inzake gezinshereniging niet uitsluitend mag gebaseerd worden op het ontbreken van officiële documenten die de bloed-of aanverwantschapsbanden aantonen[293].

Artikel 12*bis* §5-6 vreemdelingenwet voorziet een trapsgewijs bewijsvoeringssysteem (een 'cascadesysteem').

De bloed- of aanverwantschapsbanden met een begunstigde van internationale bescherming worden door middel van de volgende bewijsmiddelen vastgesteld:

- Officiële documenten.
- Bij onmogelijkheid deze voor te leggen:
  - Moeten '*andere geldige bewijzen*' in rekening genomen worden*;*
  - Kan overgegaan worden tot een onderhoud of '*elk onderzoek dat noodzakelijk wordt geacht,*' of in voorkomend geval voorgesteld worden *een 'aanvullende analyse'* te doen. Dit laatste houdt een DNA-test in[294].

De omzendbrief van 17 juni 2009 verduidelijkt dit cascadesysteem en somt, op niet-exhaustieve wijze, enkele voorbeelden op van 'andere geldige bewijzen', zoals onder meer een akte van traditioneel huwelijk of religieus huwelijk, een vervangend vonnis, nationale identiteitskaart die de afstammingsband vernoemt[295] …

DVZ beschikt over een beoordelingsmarge bij de evaluatie van de geldigheid/toelaatbaarheid van de 'andere bewijzen', maar niet over de keuze om deze al dan niet in rekening te nemen[296]. Uit de bewoordingen van de wet – "kan" –, blijkt dat DVZ over een zekere beoordelingsmarge beschikt om al dan niet over te gaan tot een onderhoud, onderzoek of analyse. Ook over de beoordeling van een 'onmogelijkheid om officiële documenten voor te leggen' verduidelijkt de omzendbrief dat DVZ over een beoordelingsmarge beschikt. Dit kan onder meer met alle rechtsmiddelen bewezen worden[297].

DVZ dient rekening te houden met alle elementen van het dossier wanneer deze oordeelt over de *geldigheid* van 'andere geldige bewijzen'. De vraag rijst of bepaalde documenten uit de lijst in de omzendbrief, zoals het vervangend vonnis ('jugement supplétif') of de religieuze of traditionele huwelijksakte, onder bepaalde voorwaarden niet aanvaard zouden moeten worden als 'officiële documenten' en dus op die manier niet onder de discretionaire beoordelingsmarge van DVZ zouden mogen vallen[298].

De Europese Commissie somt in zijn richtsnoeren nog een breder gamma aan voorbeelden op van 'andere bewijsmiddelen', zoals schriftelijke/mondelinge verklaringen van de indieners, gesprekken met de gezinsleden of onderzoek naar de situatie in het buitenland. "*Deze verklaringen kunnen dan bijvoorbeeld worden bevestigd door ondersteunend bewijsmateriaal zoals documenten, audiovisueel materiaal, documenten of fysieke bewijsstukken (zoals diploma's en afschriften van banktransacties) of kennis van specifieke feiten*"[299]. Men kan ook nog denken aan getuigenissen van derden, het gehoorverslag van een asielzoeker bij het CGVS, rapporten van internationale organisaties, verklaringen op eer of een door een notaris gecertificeerde verklaring over alle gegevens van de familieleden[300].

292 Artikel 5 van de gezinsherenigingsrichtlijn is van toepassing, onverminderd de afwijking m.b.t. de bewijsstukken in artikel 11, 2e lid. Krachtens artikel 5, 2e lid, mogen lidstaten "*desgewenst gesprekken houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden en ander onderzoek verrichten dat nodig wordt geacht*" teneinde bewijs van een gezinsband te verkrijgen.

293 Officiële documenten opgesteld overeenkomstig de regels van het internationaal privaatrecht, zowel wat de inhoudelijke en vormelijke voorwaarden als wat de legalisatie betreft. Op voorwaarde echter dat de bloed- of verwantschapsbanden reeds bestonden bij de aankomst van de vreemdeling in België.

294 Art. 12*bis* §6, tweede lid vreemdelingenwet. De Omzendbrief van 17 juni 2009 (zie voetnoot hieronder) specifieert dat het onderhoud eerder is gericht op het bestaan van een huwelijksband of partnerschap, terwijl de aanvullende analyse, in dit geval een DNA-test, gericht is op het bewijzen van het bestaan van de afstammingsband.

295 Omzendbrief van 17 juni 2009, houdende bepaalde verduidelijkingen en wijzigings- en opheffingsbepalingen inzake de gezinshereniging, B.S. 2 juli 2009, artikel M1.

296 *Ibid.* Art. 12*bis* §5 vreemdelingenwet. is als volgt geformuleerd: "…**wordt** rekening gehouden met andere geldige bewijzen …", in tegenstelling tot art. 12*bis* §6, 1e lid vreemdelingenwet dat handelt over vreemdelingen zonder internationale beschermingsstatus: "… **kan** … rekening houden met andere geldige bewijzen …"

297 *"op basis van bewijselementen die voldoende ernstig, objectief en overeenstemmend zijn (…) De onmogelijkheid moet "reëel en objectief" zijn, dit wil zeggen onafhankelijk van de wil van de vreemdeling".*

298 Zie ook ADDE, "La preuve du lien de famille dans le cadre du regroupement familial: actualités", Newsletter septembre 2009 : « Les jugements supplétifs, *constituent des documents officiels, pour autant qu'il ne contrevient* à *aucun motif de refus de reconnaissance stipulé* à *l'article 25 du Code de droit international privé […] Actes de mariage religieux, s'ils sont* établis *conformément* à *la législation du pays de célébration …* ».

299 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, p. 23. (hierna "richtsnoeren Europese Commissie").

300 Zie voorbeelden in UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, januari 2018, p. 73 en p. 76.

Vervolgens volgt uit rechtspraak van het EHRM de **plicht om een zekere geloofwaardigheid toe te dichten aan de verklaringen over de gezinsbanden** van het familielid tijdens de asielprocedure, **gelet op het feit dat de lidstaat het familielid een beschermingsstatus heeft toegekend**. Zo moest er volgens het Hof in twee zaken inzake een gezinshereniging met een vluchteling in Frankrijk, rekening gehouden worden met «andere bewijselementen» die overeenkomen met de coherente verklaringen over de familiebanden sedert de asielaanvraag bij de asielinstanties. *"De aanvrager kon redelijkerwijs verwachten dat deze zou getuigen van zijn vroegere gezinsleven en dat de nationale autoriteiten er voldoende aandacht aan zouden besteden"*[301] *(eigen vertaling)*. Het EHRM verwijst in deze arresten ook naar zijn rechtspraak inzake het **voordeel van de twijfel** dat wordt toegepast op asielzoekers: "(...) *gezien de bijzondere situatie waarin zij zich bevinden, moeten zij in veel gevallen het voordeel van de twijfel krijgen wanneer men de geloofwaardigheid van hun verklaringen en de documenten die ter ondersteuning daarvan worden ingediend, beoordeelt"*[302] *(eigen vertaling)*. Meer algemeen oordeelde het EHRM onder meer dat de procedure gezinshereniging rekening moet houden met de omstandigheden die het gezinsleven verstoord en ontwricht hebben en de omstandigheden die hebben geleid tot de toekenning van de vluchtelingenstatus[303].

Vervolgens volgt uit rechtspraak van het EHRM de plicht om een zekere geloofwaardigheid toe te dichten aan de verklaringen over de gezinsbanden van het familielid tijdens de asielprocedure, gelet op het feit dat de lidstaat het familielid een beschermingsstatus heeft toegekend.

Inzake de bewijsstandaarden stelt UNHCR vast dat gezien de specifieke situatie waarin vluchtelingen en hun gezinsleden zich trachten te herenigen, het meer geschikt en redelijk zou zijn om van hen te **verwachten dat ze hun identiteit en/of familiebanden "waarschijnlijk" maken, eerder dan bewezen of ten stelligste zeker**. Zo moet volgens UNHCR hen het voordeel van de twijfel worden toegekend, net zoals dit wordt aanvaard door het EHRM in het geval van asielzoekers. Het betreft met name een groep die gelijkaardige problemen in de context van gezinshereniging ondervinden en niet enkel tijdens de asielprocedure[304]. In asielzaken vormen de verklaringen van een asielzoeker, naast eventueel materieel bewijs, de enige basis voor de beoordeling van de asielaanvragen. Het gebrek aan bewijs mag geen hinderpaal vormen voor de toekenning van bescherming. Het voordeel van de twijfel wordt verleend van zodra de verklaringen over het algemeen als coherent en plausibel werden bestempeld (als het asielrelaas "geloofwaardig" is). De bewijslast is daar ook een gedeelde taak[305].

2.4.3. | Vaststellingen

1. Beslissingen DVZ: onvoldoende toepassing wettelijke cascadesysteem en internationaal rechtskader inzake bewijsvoering familiebanden met vluchtelingen

- Myria stelt vast dat DVZ aanvragen regelmatig weigert, waarbij de motieven alleen maar verband houden met de vereiste documenten die de familiebanden aantonen. Verschillende beslissingen vermelden de onmogelijkheid om de authenticiteit te verifiëren, vaak in combinatie met een vermeende fraude[306] en/of vanwege (soms minimale) tegenstrijdigheden tussen overgelegde documenten onderling, of tussen enerzijds deze documenten en anderzijds de verklaringen in het asieldossier van de betrokkenen in kwestie.
- Het valt Myria op dat het percentage visumweigeringen voor bepaalde nationaliteiten relatief hoog is. Zo is het weigeringspercentage bij Somaliërs 45%, bij personen afkomstig uit Eritrea en Guinee 44%[307]. Op grond van deze nationaliteiten kunnen we aannemen dat een groot aantal onder hen familieleden van begunstigden van internationale bescherming zijn. Myria stelt in de praktijk vast dat het voor deze nationaliteiten vaak moeilijk is om authentieke documenten te verkrijgen. Hoewel er geen statistieken gekend zijn over de weigeringsmotieven, is het goed mogelijk dat het hoge weigeringspercentage voor bepaalde nationaliteiten te verklaren is door motieven gelinkt aan de documenten.

Hoewel er geen statistieken gekend zijn over de weigeringsmotieven, is het goed mogelijk dat het hoge weigeringspercentage voor bepaalde nationaliteiten te verklaren is door motieven gelinkt aan de documenten.

Aan de hand van de weigeringsbeslissingen waarover

301 EHRM, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, 10 juli 2014, nr. 2260/10, §79; EHRM, *Mugenzi t. Frankrijk,* 2014, 10 juli 2014, 52701/09, §59.
302 EHRM, *F.N. en anderen t. Zweden*, 18 december 2012, nr. 28774/09, §67 en EHRM, *Mo.P.t. Frankrijk,* 30 april 2013, nr. 55787/09 in EHRM, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, 10 juli 2014, nr. 2260/10, §69 en EHRM, *Mugenzi t. Frankrijk,* 2014, 10 juli 2014, 52701/09, §47.
303 EHRM, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, 10 juli 2014, nr. 2260/10, §73; EHRM, *Mugenzi t. Frankrijk,* 2014, 10 juli 2014, 52701/09, §52.
304 UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, januari 2018, p. 71.
305 Zie UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16 december 1998, §5-6.
306 Artikel 74/20 §1 vreemdelingenwet.
307 *Zie hoger: algemene cijfers recht op gezinsleven aan het begin van deze focus.*

Myria kennis heeft, kunnen volgende, meer precieze, vaststellingen gedaan worden.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van weigeringsbeslissingen van 2017, waarbij men nochtans uit de asieldossiers kon afleiden dat er wel degelijk sprake moest zijn van een gezinsband:

Case

Een aanvraag van een Irakese vrouw om haar echtgenoot, erkend vluchteling in België, te vervoegen, werd geweigerd. Dit omdat de authenticiteit van de huwelijksakte en van de echtscheidingsakte van de erkende vluchteling met zijn eerste vrouw niet kon worden nagegaan. Ze werden immers niet gelegaliseerd en de ambassade in Teheran had vastgesteld dat de officiële stempels op de documenten "onregelmatigheden" bevatten en het document dus overduidelijk vervalst zou zijn.

Case

Een weigering in twee gelijkaardige zaken van Somalische echtgenoten waarvan de echtgenoot erkend vluchteling is in België. De ambassade in Kampala stelde vast dat de officiële stempels op het huwelijksdocument werden geprint door middel van een kleurenprinter, waardoor de documenten dus "overduidelijk vervalst" zouden zijn. De tweede aanvraag werd geweigerd vanwege een tegenstrijdigheid tussen de Somalische geboorteakte en de huwelijksakte waardoor de identiteit van de echtgenote niet kon worden nagegaan (haar naam op de geboorteakte bestond uit vier namen, in de huwelijksakte maar uit drie namen). Daarnaast vanwege het feit dat het slechts een "eenvoudig niet gelegaliseerd huwelijkscertificaat" betrof, waarvan ze de authenticiteit niet met zekerheid kunnen nagaan, aangezien het document niet gelegaliseerd kan worden in Somalië, "land waarvan de regering niet door België wordt erkend".

Case

Een aanvraag van een Guineese vrouw om haar echtgenoot te komen vervoegen, tevens van Guinee en erkend als vluchteling in België, werd geweigerd. Er kon geen geloofwaardigheid gehecht worden aan de documenten uit Guinée, vanwege de wijdverspreide corruptie en vanwege het feit dat dat de echtgenoot verklaard zou hebben geen document te hebben ontvangen bij zijn huwelijk. DVZ had echter niet de andere verklaringen in rekening genomen, die wel konden wijzen op een huwelijksband.

Op basis van de weigeringsbesluiten waarvan Myria op de hoogte is, komt Myria tot de volgende, specifieke bevindingen:

- Myria stelt vast dat er een **dubbele standaard** wordt gebruikt wanneer het aankomt op het in rekening nemen van de **verklaringen uit het asieldossier**. Zoals hierboven besproken, verplicht de rechtspraak van het EHRM de lidstaten een geloofwaardigheid toe te dichten aan de verklaringen over de gezinsbanden van het familielid tijdens de asielprocedure, gelet op het feit dat de lidstaat het familielid een beschermingsstatus heeft toegekend. Myria stelt echter vast dat er regelmatig wordt vastgepind op één bepaalde verklaring tijdens het gehoor bij de asielprocedure die tegenstrijdig is met het afgegeven document in het kader van de aanvraag gezinshereniging. DVZ houdt dan echter geen rekening met het geheel van de verklaringen, waaruit dan weer wel duidelijk bleek dat er een gezinsband zou bestaan. Tegelijk moet er in dit verband gewaakt worden over het respect voor het privéleven. Het betreffen immers verslagen van een andere instantie, het CGVS, die zonder toestemming of medeweten van betrokkenen, worden opgevraagd door DVZ. Het betreffen vaak verklaringen van jaren geleden en de betrokkene heeft nooit bevestigd dat de informatie daar inderdaad juist wordt weergegeven, tenzij ze ooit in het kader van de asielaanvraag het verslag hebben opgevraagd om hun opmerkingen daarover door te geven. Indien er een toestemming is, of indien betrokkene er zich zelf op beroept, moeten de instanties, vanwege hun zorgvuldigheidsplicht natuurlijk rekening houden met deze elementen. Ook het element van de toekenning van internationale bescherming zelf, moet natuurlijk altijd in rekening genomen worden. In elk geval veronderstelt een zorgvuldig en redelijk handelen dat er niet enkel gesteund wordt op elementen die in het nadeel van betrokkenen spelen, maar met alle elementen en zeker de elementen die net wijzen op het bestaan van een gezinsband.

DVZ houdt dan echter geen rekening met het geheel van de verklaringen, waaruit dan weer wel duidelijk bleek dat er een gezinsband zou bestaan.

- Hiermee samenhangend, stelt Myria ook vast dat er een vrij hoge **standaard van bewijs** wordt gehanteerd, in rekening brengend dat het om vluchtelingenfamilies gaat. De wet verduidelijkt niet welke standaard van bewijs moet gehanteerd worden bij het bewijs van de familiebanden. Myria heeft ook geen kennis

van een standpunt of officiële instructie hierrond. Volstaat er een standaard van "waarschijnlijkheid" (zoals UNHCR aanbeveelt, *supra)* of moet er sprake zijn van een "zekerheid"? De omzendbrief geeft enkel aan dat inzake 'andere geldige bewijzen' "*een geheel van aanwijzingen* [moeten] *vormen die voldoende ernstig en overeenstemmend zijn om het mogelijk te maken om het bestaan van de vermeende familieband te kunnen bewijzen"*. In twee beslissingen waarvan Myria kennis heeft, motiveerde DVZ echter dat er geen "absolute zekerheid" kon worden vastgesteld rond de familiebanden[308]. In elk geval stelt Myria tevens vast dat de beslissingen duidelijk geen toepassing maken van een toekenning van het **voordeel van de twijfel** bij een aanvraag gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming (zoals toegepast wordt voor asielzoekers), hetgeen in strijd is met de rechtspraak van het EHRM en de aanbevelingen van het UNHCR zoals hierboven geciteerd.

- Myria stelt vast dat DVZ de "onmogelijkheid" om documenten te bekomen, te weinig vermoedt of veronderstelt in het geval van vluchtelingenfamilies[309] en dat -wanneer dit wel gebeurt- hier dan geen adequaat gevolg aan verbindt. De omzendbrief somt enkele voorbeelden op van de 'onmogelijkheid' om bepaalde documenten te verkrijgen, onder meer "*indien België het betrokken land niet als Staat erkent*" of "*ofwel omdat de bevoegde nationale overheden niet naar behoren functioneren ofwel omdat ze niet meer bestaan*" of "*indien voor het bekomen van officiële documenten een terugkeer naar de betrokken Staat of een contact met de overheden van die Staat, die moeilijk verzoenbaar zijn met de persoonlijke situatie van de betrokkene, vereist zijn*[310]. Als er aldus zou blijken uit het asieldossier dat er in hoofde van de betrokkenen een vrees voor vervolging vanwege de autoriteiten bestaat, zou men dus moeten vermoeden dat deze in de onmogelijkheid zijn om officiële documenten te verkrijgen. Myria stelt vast dat DVZ vaak zijn weigeringsbeslissing motiveert op grond van de vaststelling dat de authenticiteit van de documenten uit bepaalde landen niet *kan* geverifieerd worden (bv. bij Guineese documenten is dit volgens DVZ niet mogelijk aangezien er vanwege de corruptie in het land geen geloofwaardigheid aan gehecht kan worden; bij Somalische documenten omdat deze niet gelegaliseerd kunnen worden aangezien België de Somalische regering niet erkent[311] …). In die gevallen kan DVZ zich niet beperken tot deze vaststelling maar moet zij haalbare alternatieven voorstellen om onderzoek te kunnen doen naar de familiebanden. De verkrijging van deze documenten hebben overigens vaak hoge kosten, tijd en moeite meegebracht, hoewel het voor DVZ al op voorhand vaststaat dat zij deze documenten niet in rekening kunnen nemen.

Als er aldus zou blijken uit het asieldossier dat er in hoofde van de betrokkenen een vrees voor vervolging vanwege de autoriteiten bestaat, zou men dus moeten vermoeden dat deze in de onmogelijkheid zijn om officiële documenten te verkrijgen.

De volgende vaststellingen hebben betrekking op een onvolkomen toepassing van het wettelijke cascade-systeem:

- Bij het bewijs van de **afstammingsbanden** wordt er **zelden een beroep gedaan op 'andere geldige bewijzen' of 'een onderhoud'** en wordt er vanaf het ogenblik dat er geen officiële documenten voorhanden zijn of de authenticiteit daarvan niet geverifieerd kan worden, **systematisch beroep** gedaan op de **DNA-procedure**. De personen ontvangen dan een weigeringsbeslissing, onder voorbehoud van een DNA-test. Nochtans bepaalt de omzendbrief: "*De Dienst Vreemdelingenzaken kan slechts in laatste instantie een beroep doen op dit bewijsmiddel, namelijk, indien de vreemdeling noch officiële documenten, noch andere geldige bewijzen die het mogelijk maken om de familieband vast te stellen, kan voorleggen.*" Ook de richtsnoeren van de Europese Commissie stellen vast dat "*de criteria van wenselijkheid en noodzakelijkheid impliceren dat dergelijk onderzoek niet is toegestaan wanneer er andere minder passende en minder beperkende manieren zijn om een gezinsband aan te tonen.*"[312]. En verder, in lijn met de richtlijnen van UNHCR daarover "*indien er gerede twijfels bestaan nadat*

308 Beslissingen DVZ in RvV 13 maart 2017, nr. 183.719 en nr. 183.723.

309 Momenteel hangt er hierover een interessante prejudiciële vraag voor het Europese Hof van Justitie, met name of art. 11, 2e lid gezinsherenigingsrichtlijn zo moet worden uitgelegd, dat een verzoek gezinshereniging niet mag afgewezen worden louter vanwege het ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband blijkt, of dat dit enkel niet kan afgewezen worden *indien een plausibele verklaring werd gegeven voor het feit dat deze bewijsstukken niet konden worden overgelegd en niet alsnog kan overleggen (*AWB 16/26862, Netherlands: Rechtbank Den Haag/The Hague District Court, 14 November 2017, beschikbaar op: http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2017:13124).

310 Of ook:" *indien de interne situatie van het betrokken land van dusdanige aard is (was) dat het onmogelijk is om daar de officiële documenten te bekomen, ofwel omdat deze documenten vernietigd werden en er geen enkel ander middel bestaat om ze te vervangen".* De omzendbrief bepaalt dat de bewijselementen in principe door de vreemdeling zelf worden overgemaakt, maar het kan ook gaan om elementen waarover de Dienst Vreemdelingenzaken reeds zou beschikken. Bijvoorbeeld: "*elementen die verbonden zijn met een andere verblijfsaanvraag van de vreemdeling, elementen die afkomstig zijn uit interne verslagen van missies in het buitenland; die bekomen zijn bij (inter)nationale instellingen of organisaties die de algemene situatie in de betrokken Staat kennen (bvb. diplomatieke of consulaire posten, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, de door de EU of de VN erkende NGO's, enz.).*"

311 Bijv. RvV 22 juni 2017, nr. 188.795.

312 Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.*, p. 10.

andere soorten bewijs zijn onderzocht, of er duidelijke aanwijzingen zijn dat er sprake is van fraude, als laatste middel DNA-testen kunnen worden gebruikt"[313]. De kosten van DNA-testen lopen snel op, voor een gezin van vier personen bedraagt dit 800 euro. Daarnaast rijzen ook een aantal vragen vanuit praktisch en ethisch perspectief[314]. Nochtans volgt uit de bewoordingen van artikel 12bis §5 vreemdelingenwet dat DVZ geen beoordelingsmarge heeft om ook andere geldige bewijzen in rekening te nemen (hoewel DVZ zoals hoger aangegeven wel een marge heeft bij het onderzoek naar de toelaatbaarheid en geldigheid van de voorgelegde documenten). Over deze kwestie bestaat echter weinig Belgische rechtspraak, aangezien in het belang van de cliënt meestal wordt besloten dat het beter is om over te gaan tot een DNA-test, dan een beroep in te dienen waarvan het resultaat onzeker is en de termijn van behandeling erg lang kan zijn.

- Myria stelt ook vast dat er niet voldoende beroep gedaan wordt op de mogelijkheid om over te gaan tot een **onderhoud of interview** (zoals bedoeld in artikel 12bis §6), wanneer er **twijfel** rijst over de **authenticiteit van documenten** of **bij vermeende tegenstrijdigheden of fraude**. In de geanalyseerde beslissingen hadden bepaalde kwesties mogelijk via een gesprek uitgeklaard kunnen worden. Er bestaat inderdaad een beoordelingsmarge bij de beslissing of het wenselijk en noodzakelijk is om het bewijs van de gezinsband te verifiëren door middel van gesprekken en andere vormen van onderzoek. Deze marge wordt tegelijk ook begrensd door de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht inzake administratieve beslissingen.

Dit kan in de praktijk impliceren dat de noodzaak om over te gaan tot een onderhoud, eveneens dwingend wordt.

De overheid moet afdoende verduidelijken hoe zij haar beoordelingsmarge aanwendt en waarom zij geen beroep doet op een bijkomend onderhoud. Tegelijkertijd moet deze bepaling ook samen gelezen worden met het verbod om de weigering van de aanvraag uitsluitend te baseren op het ontbreken van officiële documenten die de familieband aantonen (waarbij er geen sprake is van een beoordelingsmarge). Dit kan in de praktijk impliceren dat de noodzaak om over te gaan tot een onderhoud, eveneens dwingend wordt. Deze bepalingen kunnen bovendien gekoppeld worden aan het hoorrecht als algemeen rechtsbeginsel.

Recente **rechtspraak van de RvV** bevestigt deze begrenzing van de beoordelingsmarge om over te gaan tot een onderhoud en impliceert in feite dat er een zekere onderzoeksplicht in hoofde van DVZ kan ontstaan.

- Zo vernietigde de RvV een weigering gezinshereniging met een Somalische echtgenote, erkend als vluchtelinge in België. DVZ achtte de huwelijksbanden niet bewezen vanwege de afwezigheid van legalisatie en de authenticiteit van het huwelijkscertificaat kon niet worden geverifieerd. Daarnaast vermeende DVZ fraude door de verschillende schrijffouten op de officiële stempel in het huwelijkscertificaat[315]. De RvV besloot dat het vermoeden dat een buitenlands document frauduleus is, enkel het voorgelegde stuk aantast, maar niet de ingeroepen verwantschapsband. **Aldus blijft de cascaderegeling volgens de RvV van toepassing, ook bij vermeende fraude**. Hoewel DVZ een discretionaire bevoegdheid heeft om te beslissen om al dan niet over te gaan tot een onderhoud, had DVZ volgens de RvV **onredelijk en onzorgvuldig** gehandeld. Immers, deze had zich beperkt tot de vaststelling dat de 'onmogelijkheid' om officiële documenten of andere geldige bewijzen in Somalië te bekomen niet bewezen was en had de partners niet uitgenodigd voor een onderhoud in België en op de Belgische ambassade[316].
- In een zaak van een Eritrees koppel, weigerde DVZ

313 *Ibid.*, p. 23. De Europese Commissie verwijst naar de UNHCR-beginselen inzake DNA-tests: UNHCR, "UNHCR Note on DNA-testing to Establish Family Relationships in the Refugee context", juni 2008 (§13: *DNA testing to verify family relationships may be resorted to only where serious doubts remain after all other types of proof have been examined, or, where there are strong indications of fraudulent intent and DNA testing is considered as the only reliable recourse to prove or disprove fraud*".

314 Zo impliceert het feit dat tot een genetische analyse wordt overgegaan een louter biologische invulling van het concept 'gezin'. Die definitie kan echter te eng blijken omdat ze niet overeenstemt met de specifieke realiteit in bepaalde landen noch met de bijzondere situatie van begunstigden van internationale bescherming. (Zie ook Heinemann, U. Naue and A.-M. Tapaninen, "Verifying the family? A comparison of DNA analysis for family reunification in three European countries (Austria, Finland and Germany)" (2013), European Journal of Migration and Law, Volume 15, Issue 2, pp. 183-185: "*It reduces the socio-biological complexity of the family to a solely biological entity and has the potential to exclude family members that are only related socially and not genetically (…). Parental testing may also show that family members are not biologically related and therefore pose ethical questions. Additionally, it can be used as another means of reducing legal immigration*". Ook de toegankelijkheid van deze tests kan problematisch zijn, gezinsleden moeten soms een lange, dure en gevaarlijke reis maken naar de ambassade. Zie ook A. HAYOIS, "Aperçu des difficultés rencontrées en pratique", RDE, 2010, nr. 160, pag. 480 tot 483.

315 RvV 22 juni 2017, nr. 188.795.

316 De RvV verwijst daarbij naar de algemene situatie van chaos in Somalië en onmogelijkheid om documenten te legaliseren, het feit dat beide partners bescherming zochten (echtgenote in België, echtgenoot in Oeganda) tegen Somalische overheden zich dus niet konden richten tot de Somalische overheid of terugkeren naar Somalië om andere geldige bewijzen te bekomen, en het feit dat de verklaringen in asielrelaas van echtgenote die reeds aangaf religieus gehuwd te zijn met verzoeker, overeenstemmen met de gegevens van de visumaanvraag.

de aanvraag om gelijkaardige redenen. In deze zaak meende DVZ dat het huwelijkscertificaat van de Eritrese orthodoxe kerk frauduleus was vanwege het feit dat de echtgenoot tijdens het interview met het CGVS verklaard had dat hij zijn huwelijksakte zou hebben meegenomen uit Eritrea maar deze onderweg verloor. Aldus zou het thans onmogelijk zijn dit nu voor te leggen in het kader van de gezinshereniging. De RvV achtte het onredelijk dat DVZ zich volledig vastpinde op slechts één onderdeel van de verklaringen van de echtgenoot. Het feit dat de vreemdelingenwet DVZ niet verplicht over te gaan tot een onderhoud, neemt de verplichting om **zorgvuldig onderzoek** te doen en in de oordeelsvorming rekening te houden met **al de gegevens** waarvan zij kennis heeft, niet weg, zo oordeelde de RvV[317].

- In andere recente beslissingen aanvaardde DVZ noch het huwelijkscertificaat, noch de geboorteakte, vanwege het vermeende frauduleuze karakter (schrijffouten in de officiële stempel en andere geboortedatum dan die op het visumformulier) en vanwege het feit dat ze niet gelegaliseerd werden. DVZ erkent daarbij dat de legalisatie onmogelijk is gezien de Somalische regering niet erkend wordt door België[318]. De RvV besluit dat **precies in dergelijke situatie waar DVZ erkent dat het onmogelijk is** om officiële Somalische documenten die de familiebanden aantonen te verkrijgen en waarvan de authenticiteit kan nagegaan worden, artikel 12bis §5 en 6 moeten toegepast worden. DVZ kon dus niet anders dan andere elementen die de huwelijksband bewijzen in het administratief dossier te onderzoeken. Bij gebrek aan "andere bewijzen" moest DVZ **de reden uiteenzetten waarom hij ervoor kiest om geen onderhoud of bijkomende analyse te doen.** De verklaringen over het huwelijk en de identiteit in het gehoorverslag tijdens de asielprocedure bleken overeen te komen met de visumaanvraag. DVZ bleek ook op de hoogte, aangezien uit het dossier blijkt dat het gehoorverslag werd opgevraagd door DVZ[319].

317 RvV, 30 juni 2016, nr. 170.949. De RvV meende dat DVZ zorgvuldig onderzoek moest doen aangaande alle elementen van het administratief dossier waarvan zij kennis had, zoals de verklaringen tijdens de asielprocedure over het huwelijk die stroken met de gegevens van het visumdossier. Vernietiging vanwege een schending van de zorgvuldigheidsplicht in het licht van de bepalingen van artikel 11, §1, tweede lid en 12*bis* van de vreemdelingenwet.

318 Beslissingen DVZ in RvV 13 maart 2017, nr. 183.719 en nr. 183.723.

319 De RvV vernietigt omwille van een schending van de formele motiveringsplicht en art. 12*bis*.

2. Gebrek aan een wettelijke tegemoetkoming inzake andere vereiste documenten in het kader van de gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming (die geen betrekking hebben op de familiebanden)

Voor begunstigden van internationale bescherming of hun familieleden is het echter vaak niet alleen maar een probleem om officiële documenten te verkrijgen die de familiebanden aantonen. Dezelfde redenen bemoeilijken ernstig het bekomen van **een paspoort, uittreksel uit het strafregister, adoptie-of voogdijakte, een overlijdensakte of een document ter vervanging van de ouderlijke toestemming voor definitief vertrek van het minderjarige kind**. Ook deze documenten impliceren een rechtstreeks contact met de instanties.

De hierboven vermelde cascaderegeling in de gezinsherenigingsrichtlijn en de vreemdelingenwet spreekt enkel over documenten die *de familiebanden* aantonen en komt hier dus niet rechtstreeks aan tegemoet. Bovendien is de geboorteakte een document dat niet enkel wordt gebruikt om de afstamming aan te tonen, maar ook de leeftijd (*infra*). De vraag rijst of de wettelijke waarborgen hier dan van toepassing zijn.

De hierboven vermelde cascaderegeling in de gezinsherenigingsrichtlijn en de vreemdelingenwet spreekt enkel over documenten die de familiebanden aantonen en komt hier dus niet rechtstreeks aan tegemoet.

Ook hier moet gewezen worden op het belang van de hierboven geciteerde rechtspraak van het EHRM, waaruit blijkt dat het element van de toekenning van de internationale bescherming zelf een cruciale rol moet spelen in het kader van de procedure gezinshereniging. De noodzakelijke toekenning van het voordeel van de twijfel bij een gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming, alsook de lagere bewijsstandaard, zijn evenzeer van toepassing op de andere documenten.

Er gelden verder nog andere waarborgen, zoals algemene beginselen van behoorlijk bestuur als het zorgvuldigheidsbeginsel. Bij elke behandeling van een aanvraag gezinshereniging gelden ook de verplichting tot individuele beoordeling, zoals omschreven door artikel 17 gezinsherenigingsrichtlijn, de rechtspraak van het Hof van Justitie en de richtsnoeren van de Europese Commissie daarover[320]. Er is ook het hoorrecht als algemeen rechtsbeginsel. Er moet tenslotte ook nog steeds

320 Richtsnoeren Europese Commissie, *op.cit.,* p. 28. Het HvJ is daarbij van oordeel dat daarbij een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle relevante factoren moet gemaakt worden.

een belangenafweging gemaakt worden in het kader van het recht op het gezinsleven, zoals vervat in artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest .

In een zaak waar DVZ een aanvraag weigerde vanwege twijfels rond de identiteit van de aanvraagster -echtgenote (foto's op bepaalde documenten zouden de opgegeven leeftijd niet hebben weerspiegeld) en een vermeend frauduleus uittreksel uit het strafregister (stempels en handtekening zouden op dit document zijn geprint en dus niet origineel zijn), kwam de RvV eerst tot het besluit dat er kon aangenomen worden dat er sprake was van een beschermenswaardig gezinsleven ("*te meer nu verzoekers' verklaringen, gelet op zijn erkenning als vluchteling, een zekere geloofwaardigheid moeten worden toegedicht en het niet is betwist dat er twee kinderen uit het huwelijk waren geboren, die evenwel zijn omgekomen*"). Nadien stelde de RvV vast dat DVZ een belangenafweging in het licht van artikel 8 van het EVRM had moeten doorvoeren*: "Het gegeven dat een frauduleus document ter staving van het bewijs van goed gedrag en zeden voorlag, kan hierbij een bezwarend element zijn, maar een belangenafweging veronderstelt dat alle relevante elementen, en dus ook deze die betrekking hebben op het gezinsleven van verzoekster, in de weegschaal worden gelegd."*[321].

Inzake de twijfels rond de identiteit van de aanvraagster bij DVZ, stelde de RvV vast dat van een zorgvuldig en redelijk handelend bestuur in deze situatie kon verwacht worden dat verdere acties ondernomen werden, bv. een nader onderzoek door de ambassade die de aanvraagster in persoon kan uitnodigen.

3. Aanzienlijke vertraging bij de indiening van de aanvraag bij de ambassade en de behandeling van hangende aanvragen, vanwege een onvoldoende doorwerking van het wettelijke cascadesysteem en internationaal rechtskader

De vereiste documenten stellen niet enkel een probleem op het einde van de rit, bij een definitieve beslissing door DVZ. Vaak loopt een dossier aanzienlijke vertraging op omdat de betrokkenen er niet in slagen de aanvraag in zijn onvolledige staat in te dienen op de ambassade of bij de bevoegde privéfirma, zoals VFS, aan wie de visumdiensten werden uitbesteed. In een later stadium loopt een dossier ook vaak vertraging op omdat er tijdens de behandeling van de aanvraag op instructie van DVZ nog bijkomende documenten worden opgevraagd en er niet altijd of zeer moeizaam rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van begunstigden van internationale bescherming en hun aangehaalde redenen waarom ze deze documenten niet kunnen verkrijgen.

De vereiste documenten stellen niet enkel een probleem op het einde van de rit, bij een definitieve beslissing door DVZ

Case

Myria heeft kennis van een dossier van een **Rohingya** vluchtelinge uit Myanmar, wiens echtgenoot erkend is als vluchteling in België. Deze vrouw kan geen geboorteakte of uittreksel uit het strafregister voorleggen, vanwege haar jarenlange (irregulier) verblijf in Bangladesh en vanwege haar profiel als Rohingya moslima, waardoor zij niet terecht kan bij de autoriteiten (noch in Myanmar, noch in Bangladesh). DVZ lijkt deze onmogelijkheid zeer moeilijk te aanvaarden. Dezelfde situatie geldt voor een ander dossier van een Tibetaanse man in China wiens echtgenote erkend werd als vluchtelinge in België.

Case

Myria heeft ook kennis van enkele **Afghaanse** dossiers waarbij de Belgische ambassade betrokkenen de opdracht gaf om, in het kader van het bewijs van hun huwelijksbanden, een originele volmacht af te geven, ondertekend door de echtgenote, bij de Afghaanse ambassade in Brussel of geattesteerd ("*duly attested*") door het Afghaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken. De echtgenotes in deze zaken waren allen in België erkende vluchtelingen. Deze eisen zijn bijgevolg regelrecht onverenigbaar met het verbod van erkende vluchtelingen om contact op te nemen met hun eigen autoriteiten.

Case

Myria stelt ook vast dat **Eritreeërs** zeer vaak problemen ondervinden om documenten te verkrijgen. Hoewel ze zich reeds in buurlanden zoals in Ethiopië of Soedan bevinden, dringt DVZ regelmatig aan op bijkomende akten of bijvoorbeeld een attest van verdwijning van de

321 RvV 27 maart 2017, nr. 184.385. Aldus besloot de RvV dat er nog een eigen belangenafweging moet plaatsvinden in het licht van artikel 8 EVRM indien er een document ontbreekt. Daar waar er geen nauwkeurige positieve verplichtingen zijn, dient aangenomen te worden dat de gezinsherenigingsrichtlijn erin voorziet dat er nog een individueel onderzoek/belangenafweging moet zijn in het licht van artikelen 17 en 5, lid 5 van de richtlijn zo stelde de RvV. Binnen het kader van de belangenafweging stelde de RvV ook "*er wordt eveneens herhaald dat in casu de mogelijkheid om in het herkomstland het gezinsleven verder te zetten problematisch is, nu de echtgenoot erkend vluchteling is en niet direct blijkt dat er sprake is van een derde land waar de gezinshereniging mogelijk is*".

vader (bij gebrek aan de vaderlijke toestemming). Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat de Eritrese overheid (ministerie of rechtbank) zal meewerken bij de afgifte van dergelijke documenten, vooral als personen het land clandestien verlaten zouden hebben, wat meestal het geval is. Normaliter moeten zij een toelating krijgen om uit het land te vertrekken, wat in de meeste gevallen onmogelijk is[322].

Buitenlandse Zaken bevestigt dat een aanvraag in principe toch ontvankelijk kan zijn op basis van minimum vier noodzakelijke basiselementen, zelfs bij onmogelijkheid om bepaalde documenten te verkrijgen[323]. De datum van ontvankelijkheid is voornamelijk cruciaal voor belangrijke "deadlines", zoals de termijn van één jaar na verkrijging van de beschermingsstatus of de 18e verjaardag van een NBMV[324]. In de praktijk merkt Myria dat ambassades de aanvraag regelmatig weigeren in ontvangst te nemen bij afwezigheid van bepaalde documenten. Er moeten dan vaak meerdere tussenkomsten volgen van een begeleider hier in België om de onmogelijkheid van afgifte te verantwoorden. De Belgische ambassade in Turkije eiste in het verleden regelmatig van Syrische familieleden hun paspoorten op te vragen bij het Syrische consulaat in Istanbul. Het bleek voor veel families echter onmogelijk om contact op te nemen met dit consulaat. Hetzelfde probleem stelt zich vandaag inzake de legalisatie van hun officiële documenten. Myria heeft ook kennis van verschillende zaken waarbij de Belgische ambassade in Libanon zeer moeilijk aanvragen van Syriërs zonder paspoorten aanvaardt, wanneer er nochtans duidelijke redenen werden opgegeven waarom het paspoort niet verkregen kon worden, bijvoorbeeld vanwege ernstige vrees voor vervolging.

De officiële inontvangstname van de aanvraag is in principe pas een feit na de ontvangst van een bijlage 15quinquies, dus nadat het dossier volledig is. Hier situeren we ons reeds in de bevoegdheid van DVZ. Het valt dan ook vaak voor dat er via de ambassade, op instructie van DVZ, nog bijkomende documenten worden opgevraagd. Zoals uit de geciteerde cases blijkt, is het vaak niet evident om DVZ ervan te overtuigen dat betrokkenen dit document niet kunnen voorleggen. Er wordt soms niet gereageerd en uiteindelijk riskeert de aanvraag geweigerd te worden. Zoals we hoger hebben besproken, zou een onmogelijkheid om bepaalde documenten af te leveren in het kader van een gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming nochtans vermoed kunnen worden. Hoewel de wet inderdaad stelt dat de datum voor het indienen van de aanvraag, de datum is waarop alle officiële bewijzen worden overgelegd[325] en aldus de maximum behandelingstermijn van negen maanden pas dan begint te lopen, moet er wel over gewaakt worden dat deze bepaling niet op zo'n manier wordt geïnterpreteerd dat deze de wettelijke cascaderegeling en dus de mogelijkheid om dossiers te aanvaarden op basis van andere bewijzen, uit zou hollen[326].

2.4.4. | Conclusies

Vele families op de vlucht bevinden zich in een delicate situatie wanneer het er op aankomt om de nodige documenten te verkrijgen in het kader van de gezinshereniging. Het brengt hen soms in een regelrechte onverenigbare situatie met hun nood aan internationale bescherming.

Myria stelt vast dat in bovenvermelde weigeringsbeslissingen of bij gebrek aan flexibiliteit van de ambassades of van DVZ bij de indiening en behandeling van de aanvraag, een langdurige scheiding van het gezin tot gevolg hebben. Vaak wordt zo een uiteindelijke hereniging onmogelijk. Bij een nieuwe aanvraag op basis van nieuwe documenten, bevinden betrokkenen zich dikwijls na de termijn van één jaar, waardoor ze moeten voldoen aan de strikte vereisten op vlak van inkomen en huisvesting. Ook beroepstermijnen van een jaar of meer kunnen in zo'n situaties uitputtend zijn ten aanzien van de gezinssituatie.

Het wettelijke cascadesysteem, dat tegemoet zou moeten komen aan de situatie van families op vlucht, wordt in de praktijk onvoldoende benut. De hogergenoemde rechtspraak van het EHRM en de aanbevelingen van UNHCR, om geloof te hechten aan de familiebanden omwille van de erkende beschermingsnood en om het voordeel van de twijfel net als in asielprocedures toe te passen op procedures gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming, vindt voorlopig geen toepassing in de Belgische praktijk. In dezelfde zin bemerken we geen Belgische praktijk van een aanvaarding van een lagere bewijsstandaard, noch bij de beoordeling van de onmogelijkheid om documenten

322 Informatie uit mail dd. 2/03/2017, Milena Belloni, Ph.D. CeMIS-Departement of Sociology, de Universiteit Antwerpen, specialist forced Eritrean migration towards Europe.

323 Ingevuld en ondertekend aanvraagformulier + recente foto (1), bewijs betaling visumfee (2), paspoort of verantwoording van afwezigheid paspoort (3), en bewijs betaling administratieve bijdrage, indien van toepassing (4). Informatie terug te vinden op Q&A-lijst BuZa van september 2017 (verspreid door Myria aan partnernetwerk) en bevestiging op vergadering Myria-Buitenlandse Zaken van februari 2018.

324 Zie evenwel in dit verband recent arrest HvJ, *A,S. tegen staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* 12 april 2018, C-550/16 en analyse in deze focus rond gezinshereniging met NBMV.

325 Art. 12*bis*, §2, 2de lid vreemdelingenwet.

326 Cfr. RvS 13 maart 2018, nr. 240.997: termijn negen maanden is vervaltermijn, ook bij twijfel over huwelijk.

te verkrijgen (die in bepaalde gevallen 'verondersteld' zou moeten worden), noch bij de beoordeling van de familiebanden zelf.

De Duitse overheid besloot in mei 2015 dat 'geloofwaardig bewijs' ("*credible evidence*", "*qualifizierte Glaubhaftmachung*") van een familieband volstond, en dat geen absoluut 'documentair' bewijs nodig was ("*full documentary proof*"). De Duitse overheid liet ook de vereiste van originele documenten van burgerlijke stand en de legalisatie van deze documenten vallen, wanneer er een uittreksel aanwezig was uit het Syrische familieregister[327]. Met betrekking tot de onmogelijkheid om documenten voor te leggen, zou er geen plausibele uitleg nodig zijn in het geval van begunstigden van internationale bescherming. In een uitspraak in 2015 oordeelde het Hooggerechtshof ("*Upper Tribunal*") van het Verenigd Koninkrijk over een Somalisch koppel dat gehuwd was volgens een Islamitische ceremonie in een vluchtelingenkamp, dat in die omstandigheden volgens de vereiste bewijsstandaard het volgende aangetoond was: "*reasonably speaking, there is a genuine and subsisting marriage relationship between [them] in circumstances where documentary evidence is difficult to come by*". In Canada kunnen visum officieren "*any documentary and oral evidence*" in overweging nemen ter bewijs van de familiebanden[328].

Een flexibele benadering is tenslotte niet enkel nodig om tegemoet te komen aan de situatie van families op de vlucht, maar ook om te vermijden dat er handel in vervalste documenten ontstaat of groeit, die inspelen op deze vereiste documenten in het kader van de gezinshereniging voor deze personen[329].

Aanbevelingen

Myria beveelt aan:

- Naar het voorbeeld van de asielprocedure, het voordeel van de twijfel en een lagere bewijsstandaard toe te passen op procedures gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming. Een lagere bewijsstandaard, met name het voldoende achten dat deze aspecten "geloofwaardig" en "waarschijnlijk" werden gemaakt, eerder dan een absoluut bewijs te vereisen en dit zowel bij de beoordeling van de onmogelijkheid om documenten te verkrijgen (die in bepaalde gevallen 'vermoed' moet worden), als bij de beoordeling van de familiebanden zelf.
- Vanwege de toekenning van bescherming de verklaringen tijdens de asielprocedure die duiden op een gezinsband, als bewijs te beschouwen.
- Vormingen te organiseren voor diplomaten en ter attentie van het personeel van privéfirma's aan wie de visumdiensten werden uitbesteed, waarbij de klemtoon op deze mensenrechtelijke aspecten wordt gelegd en waarbij externe actoren, zoals Myria en UNHCR, worden betrokken.
- Artikel 12bis §5-6 vreemdelingenwet meer systematisch toe te passen, met name door meer gebruik te maken van het bestaande cascadesysteem en het ruimer toe te passen dan in de huidige praktijk. Dit houdt in:
  - Flexibeler te zijn in het aanvaarden van "andere geldige bewijzen", alsook een ruimer gamma aan "andere geldige bewijzen" in rekening te nemen;
  - Routinegebruik van DNA-test vermijden (enkel bij sterke twijfel of bij sterke indicatie van fraude) en pas na onderzoek van alle andere soorten bewijs. Bij positief resultaat, DNA-kosten laten dekken door de staat;
  - Flexibeler gebruik maken van de mogelijkheid om over te gaan tot een onderhoud en betrokkenen te horen om bepaalde zaken uit te klaren en twijfels over de familiebanden of identiteit weg te nemen;
  - Een actieve onderzoeksplicht in hoofde van DVZ te aanvaarden (onderhoud, haalbare alternatieven voorstellen om de familieband te onderzoeken,...), ook in het kader van het onderzoek naar "de onmogelijkheid om officiële documenten over te leggen" en daarbij aan te nemen (te vermoeden) dat in principe de meeste families van begunstigden van internationale bescherming problemen ondervinden om documenten te verkrijgen;
- Het wettelijk cascadesysteem uit te breiden naar de andere vereiste documenten in het kader van de gezinshereniging die geen betrekking hebben op de gezinsbanden, maar waarbij ook een contact met de autoriteiten vereist is. En wettelijk verankeren dat ook in deze gevallen een weigering niet louter gebaseerd mag worden op het gebrek aan deze (officiële) documenten.
- Het cascadesysteem en de nodige flexibiliteit inzake bewijsstandaard en bewijslast ook toe te passen bij de indiening van de aanvraag (door de ambassades en door DVZ in een later stadium bij de officiële inontvangstname), om niet onnodig de aanvragen te laten vertragen.

327 UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, januari 2018, p. 77. German Bundestag, Reply of 11 May 2015 to parliamentary questions, Drucksache 18/4993, 27.
328 *Ibid.*, p. 80.
329 *Ibid.*, p. 71.

2.5. | Leeftijdstesten voor kinderen in het buitenland die hun familieleden in België wensen te vervoegen

Myria constateerde dat, sinds 2017, wanneer een minderjarige zich wenst te herenigen met familieleden in België[330], DVZ veel vaker twijfel uitte over de leeftijd en aldus de instructie gaf om over te gaan tot een leeftijdstest (bottest) om de minderjarigheid te verifiëren. Indien de test uitwijst dat het kind meerderjarig is, wordt deze uitgesloten van de gezinshereniging.

Dergelijke testen kunnen een bijkomend obstakel vormen voor de gezinshereniging, vanwege de hoge kosten die hierbij komen kijken, maar ook vanwege de noodzakelijke bijkomende verplaatsingen naar de plaats waar het onderzoek wordt afgenomen. In de Belgische praktijk bestaan deze testen momenteel uit een eenmalig medisch onderzoek (een bottest) waarvan de betrouwbaarheid wordt bekritiseerd door de wetenschappelijke literatuur[331]. Er bestaat momenteel geen multidisciplinaire aanpak waarbij ook de psychosociale en culturele context in rekening wordt genomen[332]. Tenslotte is het onduidelijk in welke gevallen overgaan wordt tot een instructie tot een leeftijdstest, op welke manier het voordeel van de twijfel wordt toegepast, en wat de mogelijkheden zijn om een tegenexpertise te doen of wat de effectieve beroepsmogelijkheden zijn tegen een weigeringsbeslissing onder voorbehoud van een leeftijdstest. Het lijkt belangrijk dat er antwoord wordt gegeven op deze vragen en dat deze praktijk beter omkaderd wordt. Verder, zelfs indien de leeftijdstest zou leiden tot de vaststelling dat het kind meerderjarig is, is het moeilijk te verdedigen dat de affectieve en materiële banden plots verbroken worden eens het kind de meerderjarigheid bereikt.

Case

Een NBMV van Afghaanse afkomst werd erkend als vluchteling in augustus 2016. In januari 2017, dienden zijn moeder en twee minderjarige broertjes en één minderjarig zusje een aanvraag gezinshereniging in. Op 11 september 2017 weigerde DVZ de aanvraag onder voorbehoud van een DNA-test. Voor de minderjarige broertjes werd de aanvraag ook geweigerd onder voorbehoud van een leeftijdstest. DVZ motiveerde dat de taskara's (Afghaanse identiteitsdocumenten) de verwantschapsband met de moeder niet aantonen, en dat de foto's op de visumaanvraag de leeftijd van de kinderen niet weerspiegelden. Verder stelde DVZ vast dat de ambassade twijfel heeft geuit over de leeftijd van de aanvragers. In december 2017 kwam het resultaat van de leeftijdstest: een radiografie van de botten gaf aan dat één zoon meerderjarig is. De moeder van de NBMV staat nu voor een moeilijke keuze: als zij naar België komt met de twee kinderen die minderjarig werden bevonden, moet zij haar oudste zoon alleen achterlaten. Een aanvraag tot herziening door de advocaat (nog voor er een uitslag was over de leeftijd, en na voorlegging van een geboorteakte), werd afgewezen. Ondertussen is de beroepstermijn tegen de initiële beslissing van DVZ verstreken. Het is onduidelijk hoe de resultaten van de leeftijdstest kunnen worden aangevochten. Een eventuele nieuwe humanitaire visumaanvraag is kostelijk, de behandelingstermijn kan oplopen tot een jaar of meer, en het resultaat is vooral erg onzeker.

Sinds maart 2018 wijzigde de praktijk aangezien DVZ toen beslist heeft geen gebruik meer te maken van de bottesten in het buitenland om de leeftijd vast te stellen. Dit besluit kwam nadat DVZ overleg had gepleegd met de belangrijkste diplomatieke posten via de welke deze leeftijdstesten plaatsvonden, nadat hierover kritische vragen vanuit het middenveld, Myria en de ombudsman volgden. De antwoorden van de diplomatieke posten zouden "gemengd" zijn geweest. DVZ zal dus in hun beslissingen geen referentie meer maken naar de mogelijkheid van een bottest en zal zich beperken tot de motivatie waarom zij de akte niet kan weerhouden om de leeftijd vast te stellen, volgens de regels van het internationaal privaatrecht. In de hangende dossiers met een weigering onder voorbehoud van leeftijdstest zullen betrokkenen de keuze hebben om de leeftijdstest nog te laten doen of een nieuwe aanvraag in te dienen.

Myria is ongerust over het toekomstig proces. Uit deze reactie lijkt DVZ eigenlijk toe te geven dat de leeftijdstesten niet voldoende waarborgen boden. Doch zijn er veel aanvragen van het voorbije jaar die nu definitief geweigerd zijn omdat de leeftijdstest uit zou gewezen hebben dat de

330 Artikel 10 §1, 4°, 1e en 2e streepje (minderjarige kinderen van derdelanders), artikel 40*bis*, §2,3° (kinderen van unieburgers), artikel 40*ter*, §2, 1° (kinderen van Belgen). Of ook in het kader van broertjes en zusjes van een NBMV die de mogelijkheid hebben via een humanitair visum te komen wanneer hun ouders ook een aanvraag gezinshereniging indienen.

331 Zie bijvoorbeeld verschillende studies geciteerd in rapport Platform kinderen op de vlucht, *leeftijdsschatting van niet-begeleide minderjarigen (NBMV) in vraag: Probleemstelling, analyse en aanbevelingen,* september 2017, www.mineursenexil.be/fr/la-plate-forme/nos-actualites/document-240.html.

332 Zie Raad van Europa, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, issue Paper, februari 2017, aanbevelingen nr. 8-10; *op.cit.*, pp. 5-6; UNHCR, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe,* juli 2017, aanbevelingen 10-12, www.refworld.org/docid/59633afc4.html. (meest recente positie UNHCR); Nationale Raad van de Orde der Artsen, *bottesten voor de leeftijdsbepaling van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV),* 14 oktober 2017.

aanvragers meerderjarig zijn. Voor de hangende dossiers rijst de vraag of een nieuwe aanvraag wel een degelijk alternatief is voor de weinig betrouwbare leeftijdstesten, gezien de belangrijke termijnen in bepaalde situaties. Het kan zijn dat het jaar na de toekenning van bescherming verstreken is, dat de NBMV waarvan de broertjes en zusjes een aanvraag indienden om samen met de ouders te komen ondertussen 18 jaar werd, of dat de minderjarige aanvragers nu ook werkelijk meerderjarig zijn geworden ondertussen.

Doch zijn er veel aanvragen van het voorbije jaar die nu definitief geweigerd zijn omdat de leeftijdstest uit zou gewezen hebben dat de aanvragers meerderjarig zijn.

Inzake de toekomstige dossiers rijst de vraag of DVZ op dezelfde manier en aan hetzelfde tempo dossiers zal weigeren vanwege een betwisting van de leeftijd zoals dit nu het geval is. Myria stelt immers een sterke stijging vast sinds 2017 van weigeringen vanwege betwisting van leeftijd. Bovendien schoot de motivatie rond het niet-weerhouden van een officiële akte in voorbije dossiers vaak ook tekort. Zoals hierboven aangehaald in het hoofdstuk rond de vereiste documenten, kan men van begunstigden van internationale bescherming niet altijd aannemen dat zij de vereiste authentieke documenten überhaupt kunnen verkrijgen. Hoewel de bepalingen van de vreemdelingenwet die aan deze moeilijkheid tegemoet komen, handelen over documenten die *de familiebanden* aantonen[333], moet men deze redenering logischerwijze doortrekken tot diezelfde documenten die niet enkel de familieband aantonen, maar ook de leeftijd, zoals de geboorteakte. Ook de zorgvuldigheidsplicht in het licht van deze bepalingen zal vereisen dat een aanvraag gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming niet wordt geweigerd louter op basis van het gebrek aan een officiëleakte.

Aanbevelingen

Myria beveelt aan:

- Wanneer DVZ beslist de officiële akte die de leeftijd (zoals geboorteakte) aantoont niet te aanvaarden, dit afdoende motiveert, in overeenstemming met de regels van het internationaal privaatrecht;
- Om wettelijk te verankeren dat, in het geval van een gezinshereniging met een erkend vluchteling of subsidiair beschermde, een weigeringsbeslissing niet louter gebaseerd mag worden op basis van het gebrek aan (authentieke) documenten die de leeftijd aantonen: in dat geval moet hetzelfde cascadesysteem toegepast worden als datgene dat van toepassing is op de situatie van het gebrek aan documenten die de familiebanden aantonen;
- Bij twijfel over de leeftijd, het voordeel van de twijfel toegekend wordt aan de aanvrager. Aldus kan enkel een situatie van manifeste twijfel over de leeftijd, een rol spelen bij de beoordeling van de aanvraag;
- Een systeem van multidisciplinaire evaluatie van de leeftijd moet worden ingebouwd, met duidelijke standaarden en uitgevoerd door een onafhankelijke instantie en niet enkel gebaseerd op een medisch onderzoek;
- Wanneer er een medisch aspect wordt toegevoegd aan deze evaluatie, dit enkel te laten gebeuren mits toestemming van de aanvragers of officiële voogd, en in overeenstemming met de pertinente medische en ethische standaarden. De foutenmarge moet daarbij ook telkens in rekening genomen worden, in het voordeel van de betrokkene.

333 Artikel 11 en 12*bis* §5-6 vreemdelingenwet.

3. Recht op gezinsleven in het kader van Dublin

De hieronder weergegeven cijfers betreffen de **effectieve overdrachten** die plaatsgevonden hebben vanuit een ander EU-land **naar België** (*binnenkomende overdrachten*). Ze betreffen niet de aanvragen of de beslissingen (deze zijn ook beschikbaar via Eurostat).

Deze inkomende overdrachten naar België worden vervolgens vergeleken met de **effectieve overdrachten naar de andere EU-landen**. Het is belangrijk om te weten dat niet elk land de gegevens aan Eurostat gegeven heeft, het is dus niet mogelijk om een totaal te berekenen op Europees niveau.

Aangezien de cijfers betrekking hebben op de Dublin *overdrachten*, behoren deze niet tot de gevallen waarbij België zich verantwoordelijk verklaart om familiale redenen wanneer asielzoekers zich reeds in België bevinden.

De Dublin III-verordening bevat, onder de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, ook bepalingen met het oog op de naleving van het beginsel van de eenheid van het gezin:

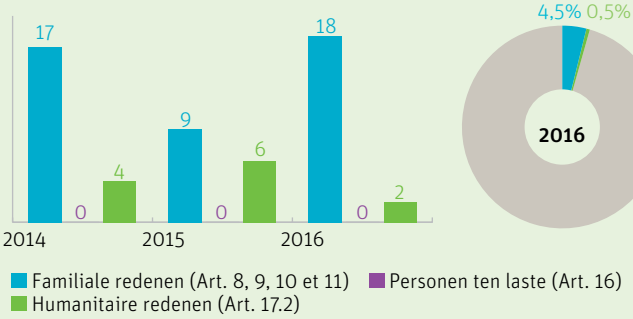
- Art. 8: niet-begeleide minderjarige asielzoekers die familieleden of gezinsleden hebben in een andere lidstaat.
- Art. 9: asielzoekers die een gezinslid hebben dat internationale bescherming geniet in een andere lidstaat.
- Art. 10: asielzoekers die een gezinslid hebben voor wie de asielprocedure hangende is in een andere lidstaat.
- Art. 11: wanneer meerdere gezinsleden en/of minderjarige ongehuwde broers of zussen in dezelfde lidstaat gelijktijdig een verzoek om internationale bescherming indienen.
- Art. 16: familielid afhankelijk van de asielzoeker (of omgekeerd).
- Art. 17.2: bevat een discretionaire bepaling op basis van humanitaire redenen (in het bijzonder familiale of culturele gronden).

Naar België

In 2016:

- 4,5% van de **414 Dublin overdrachten naar België** waren gebaseerd op de naleving van het beginsel van eenheid van gezin, hetzij een totaal van 20 asielzoekers (18 om familiale redenen en 2 om humanitaire redenen). Het merendeel onder hen had een familielid dat asielzoeker was in België (Art. 10).
- Het merendeel van deze overdrachten was afkomstig uit **Griekenland** (15). Gevolgd door Zweden, Zwitserland, Oostenrijk, Duitsland en Polen (elk 1 overdracht).
- Er werd geen enkele overdracht voor personen ten laste naar België uitgevoerd in 2014, 2015 en 2016.

Dublin overdrachten naar België



Bron: DVZ en Eurostat

Naar de rest van Europa

Aantal Dublin overdrachten om familiale en humanitaire redenen in 2016 per land van bestemming

Land van bestemming	Familiale redenen (Art. 8, 9, 10 en 11)		Personen ten laste (Artikel 16)		Humanitaire redenen (Artikel 17.2)		Totaal aantal overdrachten Dublin
Duitsland	816	10%	26	0,3%	61	1%	8.512
Verenigd Koninkrijk	318	58%	5	0,9%	111	20%	553
Zweden	90	9%	3	0,3%	22	2%	964
Noorwegen	49	8%	1	0,2%	9	2%	584
Nederland	43	10%	0	0%	8	2%	422
Oostenrijk	38	7%	0	0%	4	1%	559
Zwitserland	29	7%	0	0%	3	1%	445
België	18	4%	0	0%	2	0,5%	414
Denemarken	13	4%	0	0%	1	0,3%	319
Frankrijk	12	1%	1	0,1%	1	0,1%	1.257
Polen	7	0,5%	0	0%	0	0%	1.363
Italië	4	0%	1	0%	1	0%	4.061
Litouwen	4	3%	0	0%	0	0%	131
Ierland	2	3%	0	0%	1	2%	61
Luxemburg	2	5%	0	0%	0	0%	41
Bulgarije	1	0%	0	0%	2	0,3%	624
Letland	1	2%	0	0%	0	0%	62
Roemenië	1	2%	0	0%	1	2%	53

Duitsland is het land dat in absolute cijfers de meeste **Dublin overdrachten** ontvangen heeft **om familiale redenen** in 2016 (816). Deze vertegenwoordigen 10% van het totaal aantal Dublin overdrachten. In relatieve cijfers vertegenwoordigt het **Verenigd Koninkrijk** een meer doorslaggevende waarde aangezien 58% van de Dublin overdrachten naar dit land in 2016 werden uitgevoerd om familiale redenen.

Algemeen ligt het aantal **Dublin overdrachten voor personen ten laste zeer laag**. Het land dat er de meeste ontvangen heeft, is Duitsland (26), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (5) en Zweden (3).

Wat betreft de overdrachten om **humanitaire redenen**, staat het **Verenigd Koninkrijk** op een eerste plaats met 111 overdrachten, gevolgd door Duitsland (61) en Zweden (22).

Nota: In 2016 werd er geen enkele Dublin overdracht om familiale of humanitaire redenen naar Kroatië, Estland, Finland, Griekenland, IJsland, Liechtenstein, Malta, Slovakije en Slovenië uitgevoerd. Op 26/02/18 had Eurostat geen gegevens over Hongarije, Cyprus, Spanje, de Tsjechische Republiek en Portugal.

Bron: Eurostat

Externe bijdrage: Het recht op gezins- en familieleven binnen Dublin[334]

Hoe kan de praktijk tegemoet komen aan de realiteit van familierelaties?

Petra Baeyens, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, beleidsmedewerker Bescherming

Inleiding

Mensen op de vlucht die internationale bescherming zoeken in België of een ander land in de Europese Unie[335] zijn op het ogenblik dat zij hun asielaanvraag indienen niet altijd vergezeld door hun gezin en familie. Soms hebben ze hun land van herkomst of transit op een ander tijdstip verlaten. In andere gevallen hebben ze elkaar tijdens de vlucht verloren. Een gezin of familie kan dus verspreid zijn over de Europese Unie, en de nood of wens hebben om opnieuw met elkaar herenigd te worden. Asielzoekers reizen ook door naar een bepaalde lidstaat omdat ze hun asielaanvraag daar willen laten behandelen, net omdat ze daar een familielid, en dus een netwerk hebben. Dit kan een echtgenoot of minderjarig kind zijn, een broer of zus, maar ook een neef of nicht, oom of tante.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen krijgt via haar juridische dienstverlening heel wat vragen van asielzoekers, hun familieleden, hulpverleners en advocaten[336] over de mogelijkheden die asielzoekers hebben om zich tijdens het Dublin-onderzoek met hun familie te herenigen. Welk recht op gezinsleven hebben asielzoekers in de Dublin procedure? Welke familieleden vallen daaronder? Hoe kan er een vlotte hereniging van gezins- en familieleden binnen het Dublin-systeem plaatsvinden?

In de Europese Unie kent geen enkel land het recht op gezinshereniging toe aan asielzoekers die nog in de asielprocedure zitten[337]. Hieronder vallen dus ook asielzoekers in de Dublin-procedure. Zodra zij echter formeel erkend zijn als vluchteling of subsidiaire bescherming genieten, hebben zij het recht om zich met bepaalde gezinsleden te laten herenigen. Toch heeft de Belgische overheid, net als andere Europese landen, ook voor asielzoekers in de Dublin-procedure in bepaalde gevallen een positieve verplichting om het gezinsleven te eerbiedigen door (doorgaans dichte) familieleden te herenigen[338]. De Dublin III-verordening heeft daarvoor ook een aantal regels uitgewerkt.

In deze bijdrage willen we beleidsmakers informeren over het recht op gezins- en familieleven van asielzoekers in de Dublin-procedure. We kijken daarbij eerst naar de wet en de praktijk, maar ook naar humanitaire overwegingen. Dit laatste zou een belangrijkere rol moeten spelen in de toepassing van de verordening, maar ook in de onderhandelingen die op Europees niveau plaatsvinden. Daar ligt momenteel een voorstel op tafel voor een herschikking van de Dublin III-verordening[339].

Het recht op gezins- en familieleven is een mensenrecht, ook binnen Dublin

Het recht op gezins- en familieleven is een mensenrecht dat is opgenomen in talrijke mensenrechtenverdragen. We denken daarbij aan de Universele verklaring van de Rechten van de Mens (1948)[340], het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke rechten (hierna: BUPO)[341], en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: ECOSOC). Deze mensenrechtenverdragen erkennen dat het gezin de

334 Voor een uitgebreidere juridische analyse van het recht op gezins- en familieleven zie ook: P.BAEYENS en E. DECLERCK, "Welk recht op een gezins- en familieleven binnen het Dublin-systeem?", Tijdschrift Vreemdelingenrecht, 2017, nr. 4.

335 Of Ijsland, Noorwegen, Liechenstein of Zwitserland, landen op wie de Dublin-III verordening ook van toepassing is.

336 Als hulpmiddel voor de advocaat hebben we twee leidraden ontwikkeld, waarvan één specifiek rond het recht op gezins- en familieleven binnen Dublin. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Het dublin-onderzoek en het recht op familieleven: leidraad voor de advocaat", december 2017, beschikbaar op: www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/vwvbrochure_leidraad_advocaat_versie-aangepast_20171214.pdf.

337 J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 535.

338 Zie bijvoorbeeld EHRM 28 november 1996, nr. 21702/93, *Ahmut t. Nederland*, §63.

339 Voor een kort overzicht over het voorstel zie: ECRE, CEAS reform: state of play of negotiations on the dublin iv regulation, 30 November 2017, www.asylumineurope.org/news/30-11-2017/ceas-reform-state-play-negotiations-dublin-iv-regulation.

340 Niemand mag onderworpen worden aan willekeurige inmenging in zijn gezin. Verder stelt de verklaring dat het gezin een natuurlijke en fundamentele groepseenheid is van de maatschappij en beschermd moet worden door de maatschappij en de staat. De verklaring mag dan wel geen juridisch bindend instrument zijn toch heeft zij een groot gezag en werden talrijke rechten, waaronder het recht op een gezinsleven, overgenomen in juridisch bindende instrumenten.

341 Zo spreekt het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke rechten (1966, hierna: BUPO-verdrag) tweemaal over gezinsleven. Een eerste maal stelt het dat niemand mag onderworpen worden aan willekeurige en onwettige inmenging in zijn privéleven, zijn gezinsleven, … iedereen moet tegen zo een inmenging beschermd worden door de wet. (artikel 17 BUPO-Verdrag). Verder erkent het BUPO-verdrag dat het gezin de natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij vormt en recht heeft op bescherming van de staat en maatschappij (artikel 23 BUPO-verdrag).

natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij vormt en recht heeft op bescherming van staat en maatschappij[342]. Op regionaal niveau erkent artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) het recht op respect voor privé-, gezins-, en familieleven. Een zelfde recht werd opgenomen in artikel 7 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie. Daarnaast verankert artikel 22 van de Belgische Grondwet het recht dat iedereen recht heeft op de eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven.

De bepalingen uit deze mensenrechtenverdragen, en dus ook het recht op familieleven, zijn ook van toepassing op vreemdelingen. De interpretaties van de respectievelijke comités bij de verdragen bevestigen dit ook[343]. Ook onder het EVRM kunnen vreemdelingen zich beroepen op artikel 8 EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) wijst erop dat de verdragsstaten in bepaalde gevallen een positieve verplichting hebben het recht op gezinsleven van vreemdelingen te eerbiedigen[344].

Noch in het BUPO verdrag, noch in het EVRM impliceert het recht op familieleven ook een recht op verblijf. Het VN-Mensenrechtencomité stelt echter wel dat de vreemdeling in bepaalde gevallen de bescherming van het Verdrag kan genieten, zelfs wanneer het op toegang of verblijf aankomt, bijvoorbeeld wanneer overwegingen over het recht op gezinsleven meespelen[345]. Het recht om een familie te stichten, veronderstelt de mogelijkheid om samen te leven. De staat moet de nodige maatregelen nemen om gezinseenheid of gezinshereniging mogelijk te maken, zeker in gevallen waar gezinnen en families gescheiden zijn omwille van politieke of economische redenen[346]. Ook op regionaal niveau, in de toepassing van het EVRM is er geen recht op verblijf als dusdanig. Wel moet de staat – volgens de rechtspraak van het EHRM – bij de beslissing om al dan niet een verblijf toe te kennen een redelijke afweging maken tussen enerzijds het belang van de staat om de binnenkomst en het verblijf van niet-onderdanen te controleren, en anderzijds het belang van het individu om met zijn gezin samen te leven[347]. De staat moet volgens het EHRM ook verzekeren dat procedures om gezinsleden met een vluchteling te herenigen met de nodige spoed, soepelheid en doeltreffendheid behandeld worden, waarbij rekening moet worden gehouden met de omstandigheden die geleid hebben tot de erkenning van vluchteling en tot het verstoorde en gedesorganiseerde gezinsleven[348].

De Belgische overheid heeft, net als andere Europese landen, ook voor asielzoekers in de Dublin-procedure in bepaalde gevallen een positieve verplichting om het gezinsleven te eerbiedigen door (doorgaans dichte) familieleden te herenigen.

De Dublin III-verordening erkent dit recht op gezins- en familieleven en heeft daarvoor een reeks criteria uitgewerkt. Artikel 7 van de Dublin III-verordening bepaalt dat de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat in rangorde van verschijnen moeten worden toegepast. De aanwezigheid van het gezin is hierbij het eerste criterium. Hiermee erkent de Dublin III-verordening het belang van de eenheid van het gezin. Ook in de preambule bij de verordening komt het belang van eenheid van gezin en familie verschillende malen aan bod[349].

De regeling is verschillend naargelang het om een niet-begeleide minderjarige asielzoeker[350] gaat of om een volwassen asielzoeker[351], waarbij de waarborgen voor de eerste categorie veel uitgebreider zijn. Deze uitgebreidere bescherming wordt ingegeven door overwegingen van het hoger belang van het kind.

De niet-begeleide minderjarige asielzoeker: het hoger belang moet primeren

De Dublin III-verordening voorziet specifieke voorschriften voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV), die gezinsleden, broers of zussen of familieleden, op het grondgebied van de EU hebben. In de toepassing van al deze bepalingen moet het hoger belang primeren. Dit principe van het hoger belang van het kind werd ook opgenomen in de preambule van de

342 Bijvoorbeeld: Artikel 10 Internationaal verdrag voor Economische, Sociale en Culturele rechten, 19 december 1966 (hierna "ECOSOC-verdrag") en artikel 23 BUPO-verdrag en artikel 10 ECOSOC-verdrag.

343 UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 11 April 1986, available at: www.refworld.org/docid/45139acfc.html.

344 Zie bijvoorbeeld EHRM 28 november 1996, nr. 21702/93, *Ahmut t. Nederland*, §61-63.

345 UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 11 April 1986, available at: www.refworld.org/docid/45139acfc.html [geraadpleegd op 6 juni 2017], punt 5.

346 UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 19: Article 23 (The Family) Protection of the Family, the Right to Marriage and Equality of the Spouses*, 27 July 1990, available at: www.refworld.org/docid/45139bd74.html [geraadpleegd op 31 juli 2017], punt 5.

347 Zie o.a. EHRM 19 januari 2012, nrs. 39472/07 et 39474/07, *Popov t. Frankrijk*, §39; EHRM 28 juni 2011, nr. 55597/09, *Nunez v. Noorwegen*, § §68-69.

348 EHRM 10 juli 2014, nr. 2260/10, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, § §73-75; EHRM 10 juli 2014, nr. 52701/09, *Mugenzi t. Frankrijk*, § §52-54.

349 In het bijzonder de overwegingen 15-18; 35.

350 Art. 8 Dublin III-verordening.

351 Artikel 9-11 Dublin III-verordening.

Dublin III-verordening, en in artikel 6 dat de algemene waarborgen en beginselen ten aanzien van minderjarigen vastlegt en in de artikelen die betrekking hebben op NBMV.

Voor een NBMV moet de ontvangende lidstaat eerst kijken of er een "gezinslid"[352] is, een broer of zus of, bij gebrek daaraan, een "familielid"[353] dat kan zorgen voor de minderjarige en zich op legale wijze in een lidstaat bevindt[354]. Onder de Dublin III-verordening werd de notie familielid opgenomen en gedefinieerd als een volwassen tante of oom of grootouder van de verzoeker die op het grondgebied van een lidstaat aanwezig is, ongeacht of de verzoeker volgens het nationale recht een wettig, buitenechtelijk of geadopteerd kind is[355]. Hierdoor zijn de mogelijkheden tot familiehereniging vergroot voor de NBMV. Als dat het geval is, is deze staat verantwoordelijk voor het verzoek tot bescherming, op voorwaarde dat deze oplossing in het belang van het kind is[356].

Zijn er gezinsleden, broers, zussen, of familieleden in verschillende lidstaten, dan zal gekeken worden naar het belang van de NBMV om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is[357]. Dit wordt dossier per dossier geëvalueerd. Hierbij rijzen vragen over de bewijzen van de verwantschap maar ook over het vermogen van het gezins- of familielid in de andere lidstaat om voor de minderjarige te zorgen. De lidstaten moeten die elementen bij de beoordeling in overweging nemen en daarover met elkaar overleggen[358]. Er zijn bij de Dublin III-verordening echter geen verdere richtsnoeren die uitleggen hoe de lidstaten deze elementen moeten beoordelen. We moeten dus kijken naar het VN-Kinderrechtenverdrag en de bijkomende commentaren die het verdrag verder uitleggen. Volgens algemene commentaar nr. 14[359] bij dit verdrag moet bij de beoordeling van het belang van kind rekening gehouden worden met de mening van het kind, zijn of haar identiteit, het behoud van de familiale omgeving en het onderhouden van relaties met anderen, de bescherming en veiligheid en kwetsbaarheid van het kind, alsook het recht van het kind op gezondheid en onderwijs[360].

Wanneer geen enkel familielid zich legaal in een lidstaat bevindt, dan is volgens de Dublin III-verordening die staat verantwoordelijk waar de minderjarige zijn asielaanvraag heeft ingediend[361]. Het Hof van Justitie van de Europese Unie[362] verduidelijkte in het arrest MA echter dat de lidstaat waar de NBMV zich bevindt, verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van de NBMV, wanneer hij in meerdere lidstaten een aanvraag indiende en geen wettig verblijvende gezinsleden heeft in een van die lidstaten. Voordien werd de lidstaat waar de eerste asielaanvraag werd ingediend verantwoordelijk geacht. Het arrest MA is dus een algemene afwijking op de toewijzingsregels in het Dublin-systeem voor NBMV die geen gezins- of familieleden hebben op het grondgebied van de lidstaten. Door hun kwetsbaarheid is het belangrijk de procedure voor NBMV niet nodeloos te rekken, wat er toe leidt dat NBMV in principe niet aan een andere lidstaat worden overgedragen. Het Hof benadrukte in dit arrest ook dat in alle handelingen omtrent kinderen het belang van het kind de eerste overweging moet zijn. Het beriep zich daarbij op artikel 24 (2) van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie[363]. Het Hof van Justitie van de EU geeft ons hierbij stof tot nadenken: het belang van het kind zou het eerste en enige criterium moeten zijn in het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat.

DVZ paste zijn praktijk reeds in 2013 aan deze rechtspraak aan[364] en bevestigde in 2017 dat het die praktijk nog steeds hanteert[365]. Dat betekent dat België minderjarigen in deze

352 Art. 2 (g) Dublin III-verordening. Spreken we over gezinsleden dan heeft de Dublin III-verordening het over minderjarige kinderen, de echtgenoot van de asielzoeker of zijn/haar niet-gehuwde partner met wie hij/zij een duurzame relatie heeft. Meerderjarige kinderen vallen echter niet onder de notie gezinslid. Ten slotte worden ook de vader, moeder of volwassen die volgens de wet of praktijk van de lidstaat verantwoordelijk is voor de ongehuwde minderjarige, als gezinslid beschouwd. Een 18-jarige zoon of dochter zal dus geen beroep kunnen doen op dit criterium, maar kan een lidstaat wel vragen om de discretionaire clausules toe te passen zodat hij of zij alsnog bij zijn of haar familie kan blijven. De staten hoeven die echter niet toe te kennen. Daardoor kunnen deze jongeren in een precaire situatie terecht komen.

353 Art. 2 (h) Dublin III-verordening.

354 Art. 8 Dublin III-verordening.

355 Art. 2 (h) Dublin III-verordening.

356 Art. 8, (1) en (2) Dublin III-verordening.

357 Art. 8 (4) Dublin III-verordening.

358 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

359 UN Committee on the rights of the Child, Algemeen Commentaar nr. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 mei 2013.

360 K. POLLET, "Grondrechtenbescherming in de Dublin III-verordening: de doodsteek voor het Dublinsysteem?", in *Migratie-en migrantenrecht 17*, die Keure, 2017, p. 123 ev.

361 Art. 8 Dublin III-verordening.

362 HvJ 6 juni 2013, C-648/11, *MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department*.

363 HvJ 6 juni 2013, C-648/11, *MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department*, §49.

364 BCHV, Verslag van de contactvergadering van 11 juni 2013, punt 15; BCHV, Verslag van de contactvergadering van 10 september 2013, punt 31. De contactvergadering is een maandelijkse vergadering tussen asielinstanties en terreinactoren. Alle actoren kunnen hier vragen stellen aan de asielinstanties. Het verslag van de vergadering wordt voor publicatie goedgekeurd door de asielinstanties. Deze verslagen zijn een belangrijke informatiebron en geven het officiële beleid van de Belgische instanties weer. De verslagen van de contactvergadering zijn beschikbaar op de website van Myria. www.myria.be/nl/contactvergaderingen-internationale-bescherming. De verslagen van 2006-2015 zijn terug te vinden op de website van het BCHV.

365 Myria, Verslag van de contactvergadering van 15 februari 2017, punt 14, beschikbaar op: www.myria.be.

situatie niet langer terugstuurt naar de eerste staat waar zij een asielaanvraag hebben ingediend. Momenteel worden op Europees niveau onderhandelingen gevoerd over een herschikking van de Dublin III-verordening. In het voorstel volgt de Commissie de redenering uit het arrest niet. Het stelt namelijk dat – bij ontstentenis van gezins- of familierelaties – de lidstaat waar het verzoek door de NBMV het eerst wordt ingediend, verantwoordelijk is[366].

Een beperkt recht op gezinsleven voor meerderjarige asielzoekers

Bij meerderjarige asielzoekers is het eerste criterium bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat de aanwezigheid van gezinsleden[367]. Het begrip gezinslid wordt echter zeer eng gedefinieerd[368]. Het gaat hierbij voornamelijk over de echtgenoten of gelijkgestelde partners, de minderjarige kinderen, en de ouders van ongehuwde minderjarigen. Dit leidt ertoe dat in de praktijk heel wat mensen moeilijkheden zullen ondervinden om hun familie of gezin te vervoegen. Zo worden meerderjarige kinderen niet als gezinslid beschouwd. Een 18-jarige zoon of dochter zal dus geen beroep kunnen doen op dit criterium, maar kan een lidstaat wel vragen om de discretionaire clausules toe te passen zodat hij of zij alsnog bij zijn of haar familie kan blijven. Het toepassen van de discretionaire clausules is echter een gunst. Staten hoeven die dus niet toe te kennen waardoor deze jongeren in een precaire situatie terecht kunnen komen. Ook broers en zussen van meerderjarige asielzoekers komen niet in aanmerking.

Het voorstel van de Commissie tot herziening van de Dublin III-verordening[369] wil onder meer een bredere invulling geven aan de definitie 'gezinsleden,' waarbij broers en zussen van de asielzoeker onder deze notie worden opgenomen. Deze bredere invulling zou een welgekomen evolutie zijn in het respect voor het gezinsleven. De gezinsband tussen volwassen kinderen en hun ouders worden hieronder echter niet opgenomen. Zij blijven dus onderworpen aan de discretionaire appreciatiemarge van de lidstaat en kunnen zich bijgevolg enkel beroepen op de discretionaire bepalingen en/of de afhankelijkheidsclausule.

Om gezinsleden te kunnen vervoegen in België (of een andere lidstaat) moeten die gezinsleden in België daarenboven ofwel zelf erkend zijn als vluchteling, subsidiaire bescherming genieten[370], of een asielzoeker[371] zijn. Dit betekent dat er voor andere gezinsleden geen specifieke bepalingen zijn in de Dublin III-verordening. We denken hierbij bijvoorbeeld aan een gezinslid dat al Belg is of EU-burger, of dat reeds in België is in het kader van studies of werk. DVZ verwacht dat er in die gevallen een beroep wordt gedaan op de klassieke gezinsherenigingsprocedure. Hierbij moeten we wel opmerken dat ook gezinshereniging doorgaans gelimiteerd is tot een beperkt aantal gezinsleden. Zo'n aanvraag moet bovendien gebeuren bij de bevoegde diplomatieke post[372]. Dit is de diplomatieke post in het herkomstland, in een buurland daarvan of in het land van verblijf waar zij een verblijfsrecht hebben. De vraag stelt zich echter of een persoon die asiel heeft aangevraagd in een andere Europese lidstaat beschouwd zal worden als iemand met een legaal verblijfsrecht. Dit blijkt in de praktijk niet altijd even duidelijk[373]. Het is dus niet altijd evident om via gezinshereniging zijn of haar familieleden te vervoegen. Voor deze mensen rest bijgevolg enkel de mogelijkheid om België te vragen zich op basis van de discretionaire bepalingen bevoegd te verklaren.

Ook de afhankelijkheidsclausule biedt slechts beperkte mogelijkheden

Voor meerderjarige asielzoekers is de mogelijkheid om bij familieleden[374], zoals een oom of tante, of zelfs een broer of zus te verblijven veel complexer en bijna onmogelijk. Een asielzoeker die door zijn kwetsbaarheid afhankelijk is van zijn familieleden of zijn kwetsbare familieleden die van hem of haar afhankelijk zijn, kunnen zich wel beroepen op de afhankelijkheidsclausule (artikel 16 van de Dublin III-verordening).

De Dublin III-verordening geeft aan wanneer iemand kwetsbaar is. Dit kan wanneer de asielzoeker zwanger of pasgeboren is, aan een ernstige ziekte of zware handicap

366 K. POLLET, "Grondrechtenbescherming in de Dublin III-verordening: de doodsteek voor het Dublinsysteem?", in *Migratie- en migrantenrecht 17*, die Keure, 2017, p. 149.
367 Artikel 9-11 Dublin III-verordening.
368 Art. 2 (g) Dublin III-verordening.
369 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), COM (2016) 270, 4 mei 2016. Het voorstel wordt momenteel op het niveau van de Raad van de Europese Unie besproken.
370 Artikel 9 Dublin III-verordening.
371 Artikel 10 Dublin III-verordening.
372 Gezinshereniging met Belgen en Unieburgers is ook mogelijk vanuit onwettig verblijf in België.
373 Myria, Verslag van de contactvergadering van 19 april 2017, punt 21, beschikbaar op: www.myria.be.
374 Artikel 2 (h) van de Dublin III-verordening definieert een familielid als de volwassen oom of tante of grootouder van de asielzoeker die op het grondgebied van een lidstaat aanwezig is. Deze definitie is echter vooral van belang ten aanzien van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Het is immers enkel in de artikelen rond minderjarigen dat deze notie wordt hernomen.

lijdt, of een hoge leeftijd heeft. De asielzoeker is hierdoor afhankelijk van de hulp van familieleden. Ook hier kunnen maar een beperkt aantal familieleden zich beroepen op dit artikel: het kind van de asielzoeker, zijn broer, zus of ouder die wettig verblijft in een van de lidstaten. Dit geldt ook in de andere richting: het kind, de broer of zus, of de ouder van de asielzoeker die afhankelijk is van de hulp van de asielzoeker. Die familieleden moeten eveneens wettig verblijven in een van de lidstaten. Maar wat met de grootouders van een volwassen asielzoeker of een oudere oom of tante die zelf geen dichte gezins- of familieleden meer heeft? Zij zullen enkel op basis van de discretionaire bepalingen kunnen vragen dat België hun asielverzoek behandelt.

De loutere aanwezigheid van familieleden en kwetsbaarheid op zich leidt niet tot de toepassing van de afhankelijkheidsclausule. Verzoekers dienen bijkomende elementen aan te brengen die de afhankelijke relatie aantonen.

Wat een afhankelijke relatie is, is een feitenkwestie die de door DVZ wordt beoordeeld. Uit een analyse van de rechtspraak[375] blijkt dat DVZ en RvV een zeer strikte invulling geven aan het begrip 'afhankelijkheid'. Zo zijn loutere geldstortingen aan iemand die in zijn thuisland nog werk heeft niet voldoende. De intentie om een familielid ten laste te nemen tijdens de asielprocedure toont ook niet aan dat er op het moment van de beslissing al een band van afhankelijkheid was[376]. Eenmalige financiële hulp van beperkte omvang, *in casu* 200 euro, van een Somalische man aan zijn broer die nog in Somalië verbleef, werd afgedaan als geen afdoende bewijs voor het bestaan van een bestendige, structurele afhankelijkheidsrelatie[377].

Uit de praktijk blijkt dat onder meer volgende bewijsmiddelen de afhankelijke relatie mee kunnen ondersteunen: stortingsbewijzen, bewijzen van verwantschap, coherente verklaringen (uit het gehoorverslag)[378], medische en therapeutische attesten[379]. De RvV aanvaardt eveneens het gehoorverslag van het CGVS als een begin van bewijs om de ziekte van het afhankelijke familielid, dat reeds in België erkend is als familielid, te staven[380]. Daarnaast vereist artikel 16 van de Dublin III-verordening een schriftelijke verklaring dat familieleden hiermee instemmen[381].

Een andere belangrijke voorwaarde voor de toepassingen van deze clausule is dat de familiebanden reeds bestonden in het land van herkomst. Uit de rechtspraak van de RvV blijkt dat er sprake moet zijn van effectieve en duurzame banden tussen de familieleden. Hoe langer de familieleden al gescheiden zijn, hoe meer elementen ze moeten aanhalen om de afhankelijkheid te onderbouwen. Rechtspraak van de RvV wijst uit dat DVZ en de RvV veel belang hechten aan het feit of de verzoek(st)er sinds zijn/haar aankomst in België al contact heeft gehad met dat gezins-/familielid en op welke manier. Telefonisch contact is bijvoorbeeld onvoldoende om van een hechte band te spreken.

De strenge invulling wordt onder meer gesteund door de rechtspraak van het EHRM. In een arrest[382] van 30 juni 2015 in een zaak waarbij een asielzoeker zich beriep op de afhankelijkheidsclausule uit de toenmalige Dublin II-verordening gaf het EHRM een zeer rigide invulling aan het recht op familie- en privéleven. In deze zaak diende A.S., een Koerdische jongeman met Syrische nationaliteit, een asielaanvraag in Zwitserland in, waar twee zussen van hem verblijven. Op basis van een Eurodac-hit, beslisten de Zwitserse autoriteiten echter dat hij naar Italië moest terugkeren. Zussen zijn immers geen "gezinslid" in de zin van de Dublinverordening en kon hij zich dus niet op de desbetreffende bepalingen beroepen. Uit een medisch attest bleek echter dat de verzoeker aan een ernstige vorm van posttraumatische stressstoornis (PTSS) leed en dat de steun van zijn zussen absoluut noodzakelijk was om zijn emotionele stabiliteit te recupereren. Als de medische behandeling gestopt zou worden, bestond het risico dat A.S. misbruik zou maken van alcohol of drugs en dat hij zelfmoord zou plegen.

Voor het EHRM pleitte hij dat een terugkeer naar Italië naast een schending van artikel 3 (verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling) ook een schending van artikel 8 (recht op privé- en gezinsleven) zou uitmaken. Het EHRM ging niet na hoe de Zwitserse

375 Voor een uitgebreidere juridische analyse van het recht op gezins- en familieleven zie ook: P.BAEYENS en E. DECLERCK, "Welk recht op een gezins- en familieleven binnen het Dublin-systeem?", Tijdschrift Vreemdelingenrecht.
376 RvV 23 mei 2016, nr. 167.994.
377 RvV 20 mei 2016, nr. 161.217.
378 RvV 14 december 2015, nr. 158.421.
379 Worden gezondheidsproblemen aangehaald dan zijn medische attesten des te meer van belang (RvV 25 augustus 2016, nr. 173.575; RvV 23 juni 2016, nr. 170.466; RvV 19 april 2017, nr. 185.556).
380 RvV 14 december 2015, nr. 158.421. De RvV stelde in dit arrest dat uit het gehoorverslag van het CGVS de familierelatie kan worden aangetoond (er kan duidelijk een verwijzing worden gelezen naar de naam van verzoeker als diens broer), alsook de medische toestand (er blijkt eveneens dat deze broer heel uitgebreid omtrent diens ziekte door het CGVS werd ondervraagd, zowel wat betreft de oorzaak ervan als de poging tot behandeling in verscheidene landen). Het bewijs dat het CGVS afdoende geloof heeft gehecht aan deze verklaringen, blijkt eveneens uit de beslissing tot erkenning.
381 RvV 25 augustus 2016, nr. 173.575; RvV 11 mei 2016, nr. 167.429; RvV 7 april 2017, nr. 185.192.
382 EHRM 30 juni 2015, nr. 39350/13, *A.S. t. Zwitzerland*.

autoriteiten de Dublin II-verordening hadden toegepast, maar herhaalde zijn vaste principes van artikel 8 EVRM op migranten die geen vast verblijf hebben[383]. Die principes zijn ook van toepassing op asielzoekers. Het Hof herhaalde zijn eerdere rechtspraak dat er in principe geen sprake is van een familieleven tussen ouders en volwassen kinderen en broers en zussen, tenzij zij bijzondere elementen van afhankelijkheid kunnen aantonen[384].

Bovendien schendt een verwijdering van het familielid slechts in uitzonderlijke omstandigheden het recht op familieleven indien de betrokken persoon wist dat zijn verblijfssituatie irregulier of precair was op het ogenblik dat het gezin werd gesticht. In deze zaak meende het EHRM dat de asielzoeker slechts een beperkte tijd in Zwitserland kon verblijven, namelijk tijdens zijn Dublin-procedure. Die korte duur leidde er volgens het EHRM toe dat er geen sprake kon zijn van sterke familiebanden met zijn zussen, zelfs al zou hij de banden en elementen van afhankelijkheid van zijn zussen kunnen aantonen. Het EHRM verwierp de positieve rol die zijn zussen in zijn therapie speelden omdat dit al werd onderzocht en verworpen in het kader van artikel 3 EVRM[385] en volgens het EHRM geen verdere vraag deed rijzen op vlak van artikel 8 EVRM[386].

De afhankelijkheidsclausule biedt maar mogelijkheden voor een beperkt aantal familieleden en in situaties van afhankelijkheid. We stellen daarbij vast dat er ook een strikte invulling wordt gegeven aan de notie afhankelijkheid. Toch mag het belang van familieleden niet onderschat worden. Familie is immers de eerste actor van bescherming. Zijn familieleden in de nabijheid, dan kunnen asielzoekers op hen terugvallen voor materiële en psychologische steun. Het trauma dat vluchtelingen niet enkel door vervolging oplopen, maar ook tijdens de latere vlucht, verhoogt de nood aan bescherming door de familie.

Om hieraan tegemoet te komen vraagt Vluchtelingenwerk een soepele toepassing van de afhankelijkheidsclausule die meer beantwoordt aan de reële noden van asielzoekers en hun familieleden.

De discretionaire bepalingen: een bijkomende mogelijkheid om gezins- en familieleven te waarborgen

Ook wanneer België op basis van de opgesomde criteria in de verordening niet verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, kan DVZ op elk ogenblik soeverein beslissen toch de aanvraag te behandelen. Dit is neergeschreven in artikel 17(1) van de Dublin III-verordening en is ook wel beter gekend als de soevereiniteitsclausule. Het tweede lid van artikel 17 omvat daarentegen de mogelijkheid voor de lidstaat die het Dublin-onderzoek uitvoert of de verantwoordelijke lidstaat om een andere lidstaat te verzoeken de persoon over te nemen teneinde familierelaties te verenigen op humanitaire gronden, in het bijzonder op grond van familiebanden of op culturele gronden.

Die zogenaamde soevereiniteitsclausule laat België dus toe het gezins- en familieleven te waarborgen voor gezins-, familieleden en familiesituaties die niet onder de strikte toepassing van de Dublin III-verordening vallen. Dit laat de overheid toe – zolang er geen gepaste aanpassingen zijn aan de Dublin III-verordening – om tegemoet te komen aan de realiteit van gezins- en familierelaties. Die relaties worden des te belangrijker als mensen op de vlucht zijn. Ook de rol van verdere familieleden, die traditioneel nauwelijks beschermd worden onder het recht op gezins- en familieleven zijn cruciaal wanneer mensen door een ontwrichtende en verscheurende oorlogssituatie in het land van herkomst alles moeten achterlaten om elders opnieuw te beginnen[387].

Vluchtelingenwerk vraagt DVZ om de discretionaire bepalingen ruim toe te passen op die familiesituaties die niet onder de criteria van de Dublin III-verordening vallen. Bovendien vraagt Vluchtelingenwerk Vlaanderen geen overdrachten te vragen aan lidstaten waar de opvang en asielprocedure niet voldoet aan de standaarden, in het licht van het profiel van een specifieke asielzoeker, en zich verantwoordelijk te verklaren op basis van de soevereiniteitsclausule uit artikel 17 van de Dublin III-verordening.

383 Zoals bijvoorbeeld in EHRM 3 oktober 2014, nr. 12738/10, *Jeunesse t. Nederland*, §103-104.
384 EHRM 30 juni 2015, nr. 39350/13, *A.S. t. Zwitzerland*, §49.
385 Het Hof wees erop dat de toestand van de verzoeker op het ogenblik van de uitspraak niet kritiek was en dat er geen aanwijzing bestond dat de nodige behandeling niet beschikbaar zou zijn in Italië (EHRM 3 oktober 2014, nr. 12738/10, *Jeunesse t. Nederland).*
386 EHRM 30 juni 2015, nr. 39350/13, *A.S. t. Zwitzerland*, §51.
387 J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 533-534.

Een pro-actievere rol voor de Dienst Vreemdelingenzaken om het gezins- en familieleven te waarborgen

De Dublin III-verordening heeft voor volwassen asielzoekers beperkte garanties ingevoerd om het gezinsleven te waarborgen. Voor NBMV zijn die waarborgen ruimer. In de praktijk blijkt dat er heel wat tijd over kan gaan vooraleer de asielzoekers of de NBMV effectief met een familielid wordt herenigd. Dit is vooral zo voor NBMV die zich nog in Griekenland bevinden. De effectieve overdracht door Griekenland na een akkoord van België duurt in sommige gevallen namelijk vrij lang. Dit kan zelfs oplopen tot zes maanden. Bovendien wordt de vertraging beïnvloed door financiële aspecten. Zo moet de overdragende lidstaat de reis betalen. Dit is voor een land als Griekenland niet altijd evident, waardoor de hereniging soms vertraagd wordt. DVZ stelt dat ze wel prioriteit geven aan gezinshereniging binnen Dublin en ze zich daarbij aan de opgelegde antwoordtermijn houden[388].

Wanneer asielzoekers zich in een andere lidstaat bevinden en wensen herenigd te worden met gezins- of familieleden (voor NBMV) in België, dan voorzien de modaliteiten in de Dublin III-verordening dat de verzoekende asielinstanties een verzoek tot overname richten aan België, waarop België dient te reageren. Toch kan de overheid ook kiezen daarvan af te wijken. Zo stelde het Hof van Justitie in het arrest K. v. Bundesasylambt[389] dat de verplichting van een verzoek in bepaalde omstandigheden moet "wijken voor de verplichting van een snelle behandeling, omdat zij de procedure om te bepalen welke de verantwoordelijke lidstaat is, nutteloos zou verlengen." Ook het UK Upper Tribunal[390] heeft in 2016 geoordeeld dat de Britse asielautoriteiten een positieve verplichting hebben om vier asielzoekers, waaronder minderjarigen, toe te laten tot Groot-Brittannië waar hun broers en zussen verbleven, ook al hadden de Franse autoriteiten geen overname-verzoek ingediend.

Vluchtelingenwerk vraagt DVZ om een proactieve rol te nemen in het herenigen van asielzoekers met hun gezinsleden en over te gaan tot een ambtshalve overname wanneer de asielzoeker of zijn gezinsleden in België asiel hebben aangevraagd (en dus niet te wachten op het verzoek tot overname van de lidstaat waar betrokkene zich bevinden). Wanneer het gaat om NBMV vragen we DVZ ook om deze zelfde proactieve houding aan te houden ten aanzien van de gezins- en familieleden. Het nodeloos verlengen van de procedure staat immers haaks op het hoger belang van het kind.

Conclusie

Uit wat voorafgaat volgt dat zowel DVZ als RvV binnen een juridisch kader handelen. Dit kader is echter zeer strikt. Die enge invulling wordt ingegeven door de rechtspraak van het EHRM die het recht op gezinsleven grotendeels beperkt tot het kerngezin. Dit sluit echter niet uit dat lidstaten een verdergaande bescherming kunnen bieden.

De wet en het juridisch kader weerspiegelen immers niet de realiteit van gezins- en familierelaties. Mensen op de vlucht worden vaak gedwongen gescheiden van hun familieleden en kunnen hun gezins- en familieleven niet elders verderzetten dan in het land waar ze bescherming zoeken. Die familierelaties worden des te belangrijker als mensen op de vlucht zijn. Familie is immers de eerste actor van bescherming, omdat zij materiële en psychologische steun kunnen bieden. Het trauma dat vluchtelingen door vervolging en tijdens de vlucht oplopen, verhoogt de nood aan bescherming door de familie[391]. De bescherming van en door het gezin en de familie is het meest essentieel voor de zwakste familieleden: de kinderen en oudere mensen.

Ten aanzien van minderjarige kinderen erkennen de staten doorgaans een recht op gezinshereniging. Voor andere familieleden, zoals grootouders van volwassen asielzoekers, ligt dit echter heel wat moeilijker. In vele landen, waaronder België, vallen ze niet onder gezinshereniging (zowel binnen als buiten het Dublin-systeem), dit terwijl ze tot de meest kwetsbare categorie van familieleden horen[392]. Toch kunnen de lidstaten hun recht op familieleven wel waarborgen door de afhankelijkheid van oudere familieleden of familieleden die getroffen worden door trauma niet al te strikt te beoordelen en de afhankelijkheids- en soevereiniteitsclausule met soepelheid toe te passen.

Gezinnen en families laten samenleven heeft bovendien ook belangrijke effecten op langere termijn. Zo faciliteert de aanwezigheid van familie het integratiepotentieel en worden mensen zowel op sociaal als economisch vlak sneller zelfvoorzienend.

388 Myria, Verslag van de contactvergadering van 15 februari 2017, punt 14, beschikbaar op: www.myria.be.

389 HvJ, K. v. Bundesasylambt, C-245/11, 6 november 2012, §52.

390 UK Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber, ZAT v. Secretary of State for Home Department, 21 januari 2016, www.asylumlawdatabase.eu/en/content/uk-queen-application-zat-iaj-kam-aam-mat-maj-and-lam-applicants-v-secretary-state-home.

391 K. JASTRAM en K. NEWLAND, "Family Unity and Refugee Protection", in: *Refugee Protection in International law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, juni 2003, p. 557.

392 *Ibid.*

Dat het Dublin-systeem onder druk staat is geen geheim. De landen aan de buitengrenzen van de EU dragen de zwaarste last. Lidstaten kunnen zelf het evenwicht helpen herstellen door meer aandacht te geven aan familie- en gezinsrelaties. Op basis van de discretionaire bepalingen staat het de lidstaten immers steeds vrij zich verantwoordelijk te verklaren voor het behandelen van de asielaanvraag. Ook de Raad van Europa roept op om een brede interpretatie van het concept gezinseenheid te hanteren onder de Dublin III-verordening[393]. Dit komt niet enkel de asielzoekers ten goede maar kan de ongelijke verdeling en de daarbij horende ongelijke druk helpen remediëren.

Op Europees niveau wordt de Dublin III-verordening momenteel opnieuw onderhandeld[394]. We vragen de Belgische overheid in die onderhandelingen het recht op gezins- en familieleven naar voor te schuiven en naast een verruiming van het recht ook de praktische obstakels tijdens de procedure zoveel mogelijk te minimaliseren. Intussen reiken we onze overheid de tools aan om in de praktijk een beleid uit te werken dat tegemoet komt aan de realiteit van familierelaties, aan de hand van onderstaande aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Vluchtelingenwerk vraagt DVZ om een proactieve rol te nemen in het herenigen van asielzoekers met hun gezinsleden en over te gaan tot een ambtshalve overname wanneer de asielzoeker of zijn gezinsleden in België asiel hebben aangevraagd (en dus niet te wachten op het verzoek tot overname van de lidstaat waar betrokkene zich bevinden). Wanneer het gaat om NBMV vragen we DVZ ook om deze zelfde proactieve houding aan te nemen ten aanzien van de gezins- en familieleden. Het nodeloos verlengen van de procedure staat immers haaks op het hoger belang van het kind.

Aanbeveling 2

Vluchtelingenwerk vraagt een soepele toepassing van de afhankelijkheidsclausule die meer beantwoordt aan de reële noden van asielzoekers en hun familieleden.

Aanbeveling 3

Vluchtelingenwerk vraagt DVZ om de discretionaire bepalingen ruim toe te passen op die familiesituaties die niet onder de criteria van de Dublin III-verordening vallen. Bovendien vraagt Vluchtelingenwerk Vlaanderen geen overdrachten te vragen aan lidstaten waar de opvang en asielprocedure niet voldoet aan de standaarden, in het licht van het profiel van een specifieke asielzoeker, en zich verantwoordelijk te verklaren op basis van de soevereiniteitsclausule uit artikel 17 van de Dublin III-verordening.

393 Raad van Europa, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, issue Paper, februari 2017.

394 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), COM (2016) 270, 4 mei 2016. Het voorstel wordt momenteel op het niveau van de Raad van de Europese Unie besproken.

4. Gezinsleven ouders en kinderen

Het recht van het kind om niet van zijn ouders gescheiden te worden tegen zijn of haar wil, wordt gewaarborgd door het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind[395]. De aanvragen tot gezinshereniging tussen ouders en kinderen moeten worden behandeld "met welwillendheid, menselijkheid en spoed" en het indienen van een dergelijke aanvraag mag geen nadelige gevolgen hebben voor de aanvragers of hun familieleden[396]. Bovendien, bepaalt het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat elk kind het recht heeft op regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders[397]. Meerdere internationale instrumenten hameren er op, bij alle beslissingen die het betreffen, het belang van het kind voorop te stellen[398]. Tenslotte mag het kind ook niet gediscrimineerd worden wegens het verblijfsstatuut van z'n ouders[399]. In de praktijk wordt dit recht echter niet altijd gerespecteerd. Myria vermeldt hieronder twee situaties die in strijd kunnen zijn met dit recht van het kind om niet gescheiden te worden van zijn ouders.

4.1. | Het gebrek aan het recht op gezinshereniging voor de ouder van een derdelands minderjarig kind

We denken aan deze situaties:

- De situatie waarbij de ouder(s) een kind begeleidt (begeleiden) dat internationale bescherming geniet, terwijl de ouder(s) geen internationale bescherming geniet(en). We denken bijvoorbeeld aan de situatie waarbij het kind erkend werd als vluchteling omwille van een risico op genitale verminking;
- De situatie waarbij een kind dat internationale bescherming geniet, begeleid wordt door één van zijn ouders, en de andere ouder dus geen recht heeft op gezinshereniging aangezien het kind niet "niet begeleid" is;
- De situatie van de ouder(s) van een kind dat in België een verblijfsrecht heeft op een andere basis dan op basis van een internationale beschermingsstatus. We denken aan bepaalde behartenswaardige of beschermingswaardige situaties, zoals bijvoorbeeld de ouder(s) van kinderen-derdelanders die een verblijfsstatuut hebben op basis van een humanitaire of medische regularisatie of in het kader van een duurzame oplossing. Het kind opent in dit geval immers geen recht op gezinshereniging voor zijn ouder(s), ongeacht of het kind begeleid wordt of niet.

De vreemdelingenwet voorziet namelijk enkel het recht op gezinshereniging met de **vader** of de **moeder** "van een vreemdeling die erkend werd als vluchteling in de zin van artikel 48/3 of die subsidiaire bescherming geniet, voor zover zij met hem komen samenleven en op voorwaarde dat hij jonger is dan achttien jaar en het Rijk binnengekomen is zonder begeleiding van een krachtens de wet verantwoordelijke meerderjarige vreemdeling en vervolgens niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke persoon gestaan heeft, of zonder begeleiding werd achtergelaten nadat hij het Rijk is binnengekomen"[400]. In de andere gevallen opent een minderjarig kind geen recht op gezinshereniging voor zijn ouder(s).

In deze situaties heeft/hebben de ouder/ouders, om in België te mogen blijven, geen andere keuze dan een aanvraag tot humanitaire regularisatie in te dienen[401]. De ouder moet dan eerst bewijzen dat er buitengewone omstandigheden zijn die hem verhinderen om de aanvraag in het land van herkomst in te dienen. Het resultaat van de aanvraag tot humanitaire regularisatie is bovendien erg onzeker, wetende dat de regularisatiecriteria bij de beoordeling ten gronde en de behandelingstermijn niet wettelijk zijn vastgelegd. Bovendien zal deze ouder tijdens de procedure irregulier in ons land verblijven en zal deze ouder dus geen recht hebben om te werken en om aan de noden van zijn kind tegemoet te komen. De ouder loopt tevens het risico om het land te worden uitgewezen. De rechten van het kind om een persoonlijke relatie te onderhouden met zijn ouder of om er niet van te worden gescheiden, zouden dus in het gedrang kunnen komen.

Dit verschil in behandeling voorzien door de Belgische wetgever tussen kinderen die onderdanen zijn van derde landen en Belgische kinderen en/of kinderen uit een EU-

395 Art.9 van het IVRK.
396 Art.10.1 van het IVRK.
397 Artikel 24.3 Handvest van Grondrechten van de Europese Unie.
398 Art.3.1 IVRK, art.24.2 Handvest EU en art.5.5 gezinsherenigingsrichtlijn.
399 Art.2 IVRK en art.26 BUPO.

400 Art.10, §1, 7° van de vreemdelingenwet.
401 Artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet (en artikel 9 in geval van humanitair visum).

land[402], is volgens Myria niet gerechtvaardigd en in strijd met verschillende internationale verdragen[403].

Myria werd geconfronteerd met verscheidene gevallen[404]:

Case

Mevrouw heeft de Marokkaanse nationaliteit en verblijft sinds 2010 in België. Ze heeft twee kinderen van drie en vijf jaar met een man van Syrische nationaliteit die subsidiaire bescherming geniet. De kinderen genieten eveneens van de subsidiaire beschermingsstatus. Mevrouw heeft geen recht om een aanvraag gezinshereniging in te dienen in België, en kon niet naar Marokko gaan met haar gezin omdat het land geen personen met de Syrische nationaliteit zou binnenlaten. Bovendien heeft zij geen recht op gezinshereniging met haar echtgenoot omdat deze geen werk heeft. Ze was niet op de hoogte van het feit dat ze een aanvraag tot humanitaire regularisatie kon indienen.Na een aantal jaren, met behulp van een juridische dienst, heeft ze eindelijk een aanvraag tot regularisatie ingediend omwille van humanitaire redenen. Het dossier wordt momenteel behandeld bij DVZ. Echter, zoals hierboven uiteengezet, leidt deze procedure tot veel onzekerheid, en tijdens de behandeling is de ouder niet beschermd tegen een eventuele uitwijzing.

Aanbeveling

Myria beveelt aan een wijziging van de regelgeving te overwegen zodat, voor nader te bepalen categorieën of in behartenswaardige situaties, een verblijfsrecht mogelijk wordt gemaakt voor de ouder(s) van kinderen-derdelanders (zoals voor ouders van kinderen met een verblijfsstatuut op basis van een humanitaire of medische regularisatie of in het kader van een duurzame oplossing, en zoals voor ouders van begeleide erkende vluchtelingen of subsidiair beschermden).

402 Cfr. artikel 40*bis*, §2, 5° en 40*ter*, §2, 2° van de vreemdelingenwet.
403 Zie artikels 2, 9 en 10 van het IVRK, artikel 26 van het IVBPR en artikel 14 van het EVRM.
404 De namen van de personen en de plaatsen van elke aangehaalde situatie in dit hoofdstuk zijn gewijzigd omwille van vertrouwelijkheid.

4.2. | De instructies van DVZ aan de gemeentebesturen inzake de inschrijving van kinderen geboren in België uit niet-Belgische ouders

In de lente van 2017 kreeg Myria vragen rond het verblijf en de inschrijving bij de gemeente van kinderen geboren in België uit buitenlandse ouders. Myria werd geconfronteerd met situaties waarin het kind plots niet meer werd ingeschreven door de gemeente (in het Bevolkingsregister of Vreemdelingenregister) wanneer één van de ouders onwettig in het land verbleef. Er werd vereist dat in die situatie een aanvraag tot gezinshereniging voor het kind werd ingediend, volgens de formele procedure.

Deze praktijk volgde op een "GemCom"-fiche[405] van DVZ van 24 april 2017, met instructies bestemd voor de gemeentebesturen[406]. Vóór de afgifte van deze instructies, werden deze kinderen automatisch ingeschreven door de gemeente zonder formaliteiten, op basis van een eenvoudig principe dat in een omzendbrief van 2001 werd vastgelegd[407]. Het kind kreeg dezelfde verblijfsstatus als zijn ouders. Er werd een onderscheid gemaakt op basis van de gezinssituatie: indien het kind samenwoonde met zijn beide ouders die een verschillend verblijfsrecht hadden, kreeg het kind de meest gunstige status; indien het kind bij één van de ouders woonde, volgde hij de status van deze ouder.

De nieuwe praktijk bracht onmiddellijk cruciale vragen op het vlak van grondrechten met zich mee, meer bepaald inzake het recht op de eerbiediging van het gezins- en familieleven en het belang van het kind, waaronder:

- De moeilijkheden en de termijn om de nodige documenten te verkrijgen en te legaliseren, de termijn

405 Gemcom instructie getiteld "Kinderen geboren in België uit niet-Belgische ouders", versie van 24.04.2017. Gemcom is een informatiesysteem van DVZ ten behoeve van de gemeentebesturen en de politie, met als doel DVZ toe te laten haar instructies door te geven.
406 Infoblad «Kinderen geboren in België van niet-Belgische ouders», versie van 24.04.2017.
407 Preciseringen aangaande de rol van het gemeentebestuur in het kader van de toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, alsmede aangaande de taken van bepaalde bureaus van de Dienst Vreemdelingenzaken, 17 juli 2001, *BS 28 juli 2001, gewijzigd door de omzendbrief van 16 mei 2003, BS 10 november 2003, en 21 juni 2007, BS 4 juli 2007,* p. 9, punt D "het bijzonder geval van minderjarige vreemdelingen". Punt D werd in 2005 ingetrokken en de omzendbrief zelf in 2011. Deze staat nog steeds op de website van DVZ: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/20010717_nl.pdf.

van de procedure tijdens de welke het kind geen bescherming geniet;

- De plaats van indiening van de aanvraag tot gezinshereniging: bewijs buitengewone omstandigheden om aanvraag in België te kunnen indienen[408]. Een vereiste indiening in het land van herkomst is in strijd met artikel 9 van het IVRK, dat verbiedt dat het kind wordt gescheiden van zijn ouders, tenzij deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind.
- Voor kinderen van wie beide ouders legaal in België verblijven werd er wel van rechtswege een verblijfsrecht erkend zonder dat er een formele aanvraag tot gezinshereniging moest worden ingediend[409]. Wat was de rechtvaardiging voor dit verschil in behandeling ten opzichte van een kind van wie slechts één ouder legaal in België verblijft, een verschil in behandeling dat bovendien niet uitdrukkelijk voorzien werd door de wetgever? Het feit dat één ouder legaal in België verblijft, zou moeten volstaan om van rechtswege verblijfsrecht voor het kind te openen op basis van artikel 10 van de vreemdelingenwet, zonder dat er een formele aanvraag tot gezinshereniging moet worden ingediend.
- De administratieve en sociale moeilijkheden die het kind ondervindt vanwege de langdurige termijn alvorens ingeschreven te worden. Volgens Myria riep deze praktijk vragen op met betrekking tot het recht op het gezinsleven van het kind en de nodige bescherming van het kind tegen alle vormen van discriminatie zoals vervat in artikel 2 §2 van het IVRK, in dit geval een discriminatie op basis van de "rechtspositie" van een ouder.

Na verscheidene kritieken en diverse interventies[410], werden deze instructies op 31 augustus 2017 vervangen door een publicatie Gemcom getiteld "Verblijfsstatus van een kind dat in België geboren werd uit ouders die geen Belgen zijn"[411]. Deze nieuwe instructies keren terug naar de vroegere praktijk, aangezien voortaan elk kind dat in België is geboren uit ten minste één wettig in België verblijvende ouder opnieuw automatisch wordt ingeschreven – zonder gezinsherenigingsprocedure, en zelfs op een meer open wijze dan voordien omdat er geen verplichting meer is om bij deze ouder te verblijven.

Myria juicht deze terugkeer naar de vorige praktijk zonder verplichting tot samenwonen toe, maar heeft bedenkingen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wet inzake de schijnerkenningen[412]. Immers, deze instructies moeten samen met die wet worden gelezen en met de omzendbrief die deze wet begeleidt[413], omdat deze verschillende instrumenten samen het vaststellen van de verwantschap en de inschrijving van een kind in het Rijksregister bemoeilijkt.

De nieuwe instructies voorzien immers dat de afstammingsband tussen het in België geboren kind en zijn ouder(s) op het ogenblik van de geboorte in België **juridisch vastgesteld** dient te zijn. Myria heeft de moeilijkheden onderzocht die voortvloeien uit de invoering van de wet op de schijnerkenningen om deze afstammingsband juridisch vast te stellen. Het erkennen van een kind wordt in bepaalde gevallen inderdaad een zeer moeizaam proces, zowel op het vlak van de te verschaffen documenten[414], de termijnen om de akte van aangifte te verkrijgen als het gebrek aan rechtsmiddelen indien de erkenning wordt geweigerd[415]. Het gaat zowel om vaders in onwettig verblijf die een kind van een Belgische moeder of van een moeder met verblijfsrecht erkennen, als over Belgische vaders of vaders die over een verblijfsrecht beschikken en een kind erkennen van een moeder in onwettig of precair verblijf. Door deze nieuwe en veel 'zwaardere' procedure komt het kind in een kwetsbare situatie terecht zonder enige bescherming tegen een mogelijke uitwijzing. En zolang de verwantschapsband niet is vastgesteld, kan het kind niet worden ingeschreven en zal het geen recht op verblijf in België hebben.

De nieuwe instructies voorzien bovendien dat de afstammingsband tussen het kind geboren in België en zijn ouder(s) juridisch moet worden vastgesteld **op het ogenblik van de geboorte** in België. Dit houdt in

408 Art. 12*bis* §1ste al. 2, 3° van de vreemdelingenwet.

409 Punt 1 Informatieformulier getiteld "Kinderen geboren in België uit niet-Belgische ouders", versie van 24.04.2017, *niet gepubliceerd*.

410 Myria stuurde in juni 2017 een brief naar de directeur van DVZ waarin deze kwesties stonden vermeld. Zie ook ADDE, newsletter nr. 132, Édito « Que fait l'État de nos bébés » of Vraag van N. Lanjri van 8 januari 2017 (N), *V.A., Hfst., 2016-2017*, sessie van 28 juni 2017, nr. 54-698.

411 Publicatie Gemcom getiteld "Verblijfsstatus van een kind dat in België geboren werd uit ouders die geen Belgen zijn", versie van 31 augustus 2017, *niet gepubliceerd.*

412 Wet van 19 september 2017 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek, de wet van 15 december 1980 inzake toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het Consulair Wetboek, met het oog op de strijd tegen schijnerkenningen en die verschillende bepalingen bevat met betrekking tot onderzoek naar het vaderschap, moederschap en meemoederschap en met betrekking tot schijnhuwelijken en schijn-wettelijke samenwoning, *BS* 4 oktober 2017 (hierna wet van 19 september 2017). Deze wet is in werking getreden op 1 april 2018.

413 Omzendbrief bij de 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* 26 maart 2018.

414 Zo zal bijvoorbeeld de geboorteakte van de twee ouders voortaan zijn vereist.

415 Voor meer informatie, zie Myriadoc 6 "Vreemdeling zijn in België in 2017", *Schijnerkenningen: hoe ver gaan in de strijd tegen misbruiken?*, p. 4-21.

dat bijvoorbeeld de situatie waar de wettig verblijvende vader die zijn kind dat hij heeft met een vrouw die onwettig in het land verblijft, na de geboorte erkent, niet voorzien is in de nieuwe instructies. De omzendbrief over schijnerkenningen[416] lijkt erkenning mogelijk te maken na de geboorte, aangezien hij als volgt bepaalt: "moet bij elke erkenning worden opgemaakt, ongeacht of ze voor de geboorte, tijdens de geboorteaangifte of na de geboorte plaatsvindt". De praktijk zal echter uitwijzen hoe de gemeenten deze instructie interpreteren en mogelijk besluiten om de inschrijving van een kind niet toe te staan als de erkenning plaatsvindt na de geboorte, aangezien deze situatie niet uitdrukkelijk is voorzien. Myria vreest dat die onduidelijkheid voor deze gezinnen moeilijke situaties met zich mee zal brengen en voor veel verwarring zal zorgen in de verschillende gemeenten. Myria werd reeds geconfronteerd met problematische situaties die betrekking hadden op deze twee instructies, maar eveneens op de verwarring over welke regel door de gemeenten moest worden toegepast:

Case

Een mevrouw met de Filipijnse nationaliteit verblijft reeds meerdere jaren onwettig in België. Ze heeft een zoon gekregen met een man die geregulariseerd werd in België. De zoon, genaamd David, werd erkend door zijn vader, maar eerst weigerde de Brusselse gemeente om hem in te schrijven omdat David niet bij zijn vader woonde. Met de nieuwe instructie die geen samenwoning meer vereist tussen de ouder en het kind, heeft de gemeente, na contact te hebben opgenomen met DVZ, ermee ingestemd om David toch in te schrijven. David was toen al tien jaar oud.

Case

In maart 2018 beviel een dame van Kameroense nationaliteit, die onwettig in België land verblijft, van de kleine Clémentine, van wie de vader genaturaliseerd is. Deze laatste is getrouwd, zijn echtgenote is op de hoogte van de situatie en de man wil het kind erkennen. Op basis van de nieuwe instructies zou de gemeente het kind moeten inschrijven, want er geldt geen samenwoningsplicht meer. De Waalse gemeente vraagt aan de moeder om alle documenten voor te leggen zoals voorzien in de nieuwe wet op schijnerkenningen, en dat terwijl deze wet in maart 2018 nog niet in werking was getreden. Ondertussen heeft Clémentine geen enkel verblijfsdocument.

416 Omzendbrief frauduleuze erkenning, *op.cit.*, zie punt A, p. 2.

Myria is van mening dat de strijd tegen fraude en misbruik gerechtvaardigd is, maar zich bovenal moet focussen op malafide personen die misbruik maken van de kwetsbare situatie van vreemdelingen met een precair verblijfsstatuut. De invoering van dit nieuwe systeem, die een samenlezing impliceert van de maatregelen tegen frauduleuze erkenningen en de instructies van DVZ, is mogelijk niet doeltreffend en kan volgens Myria een inbreuk impliceren op het belang van het kind en de grondrechten van de betrokken personen. Het is noodzakelijk om waakzaam te blijven. Myria herinnert er hier aan dat het kind niet gediscrimineerd mag worden op grond van het verblijfsstatuut van zijn ouders.

Myria beveelt aan tijdens de wettelijke vaststelling van een afstamming om:

- Alle geschillen over afstamming voor te behouden aan de rechterlijke macht en de mogelijkheid voor de ambtenaren van de burgerlijke stand om preventief de vaststelling van erkenningen te weigeren af te schaffen teneinde het recht van elk kind te waarborgen om zijn dubbele afstammingsband te kennen en vastgesteld te zien, evenals het recht van de betrokken personen op een privé-, gezins- en familieleven;
- De onevenredige vereiste af te schaffen om voorafgaand aan elke erkenning een hele reeks documenten voor te leggen[417];
- In de wet een bescherming van het kind tegen uitwijzing te voorzien, vanaf het ogenblik dat de ouders de wens hebben uitgedrukt om hun kind in te schrijven, en dit tijdens de gehele procedure van de vaststelling van de afstamming (inclusief een eventueel onderzoek en beroepsprocedure);

Myria herinnert eveneens aan zijn aanbevelingen van 2015:

- Het is essentieel dat de rechten en het belang van het kind de voornaamste overweging vormen in elke fase van het proces, voor alle betrokken autoriteiten en betrokken partijen. Myria beveelt aan om in de immigratiewetgeving een transversale bepaling op te nemen die alle actoren verplicht bij elke beslissing, die het kind (direct of indirect) aanbelangt, rekening te houden met het belang van het kind[418].

417 Deze twee aanbevelingen zijn een uittreksel uit Myriadoc 6, *Op.cit.*, p. 23. Myria hervat eveneens alle aanbevelingen van zijn onderzoek naar schijnerkenningen.

418 Migratie in Cijfers en in Rechten, 2015, Aanbeveling 2015/8, p. 230.

Externe bijdrage: Huwelijkskeuze onder inwoners van België van Marokkaanse en Turkse origine tussen 2005 en 2013, sociologische en politieke determinanten

Frank Caestecker (Myria)

John Lievens, Amelie Van Pottelberge, Emilien Dupont en Bart Vandeputte (UGent, Vakgroep Sociologie)

Deze bijdrage is gebaseerd op een kwantitatieve analyse van huwelijksgegevens uit het Rijksregister gecombineerd met de opleidingsgegevens uit de census van 2011. Het betreffen 71.021 huwelijken, afgesloten tussen 2005 en 2013, van personen die in België verblijven en ofwel geboren zijn in België met de Marokkaanse of Turkse nationaliteit, dan wel geïmmigreerd zijn naar België als Marokkaan of Turk. Een groot deel van deze personen hebben intussen de Belgische nationaliteit. Het Rijksregister kan hen toch nog onderscheiden van andere Belgen dankzij het bewaren van de historiek van de nationaliteit.

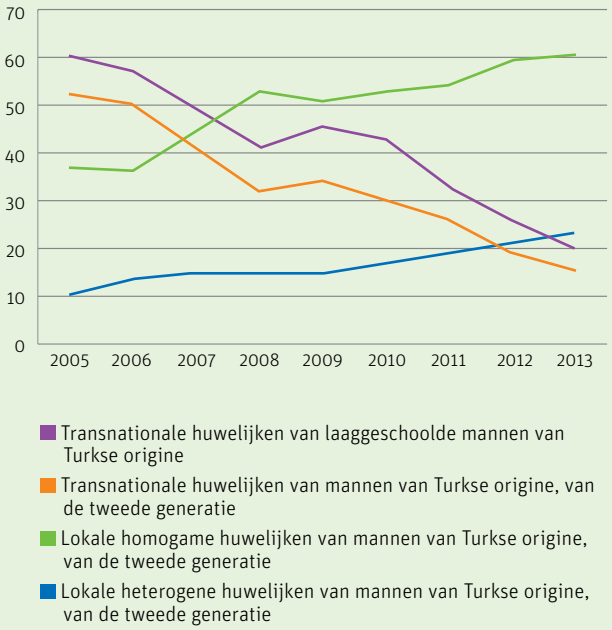
Deze analyse behandelt de ontwikkelingen, tot 1 januari 2017, van huwelijken die vóór 2014 zijn aangegaan, omdat de immigratie- en verblijfsprocedure van partnermigranten pas na drie jaar als administratief voltrokken kan worden verondersteld. Het bestand van het Rijksregister op 1 januari 2017 biedt onvoldoende volledige gegevens om de gevolgen, op vlak van samenwoonst, van huwelijken die geregistreerd werden na 2013, te analyseren.

Het Rijksregister bevat ongeveer 250.000 personen van Marokkaanse nationale origine en ongeveer 150.000 inwoners van Turkse nationale origine. Het gaat daarbij om alle personen die naar België migreerden of er geboren zijn, en die bij de geboorte respectievelijk de Marokkaanse of Turkse nationaliteit hebben. Personen die in België geboren zijn en bij de geboorte de Belgische nationaliteit hadden, maar minstens één ouder hebben met de Marokkaanse of Turkse nationaliteit, en dus wellicht de dubbele nationaliteit hebben, worden hier dus beschouwd als personen van Belgische nationale origine. Ze zijn daarom niet opgenomen in de analyses.

Deze Marokkaanse en Turkse populaties van ongeveer 250.000 en 150.000 personen respectievelijk, vormen vandaag de grootste gemeenschappen met origine van een derde land. De personen van Marokkaanse of Turkse nationale origine worden verder in deze tekst eenvoudigweg aangeduid als personen van Marokkaanse of Turkse origine.

De partnerkeuzes van personen van Marokkaanse of Turkse origine, in de periode 2005-2013 in België, zijn goed voor bijna de helft van alle partnerkeuzes door personen van niet-EU-orgine (ongeacht of ze de Belgische nationaliteit hebben verworven of niet).

Partnerkeuze van mannen in België van Turkse origine 2005-2013



Uit vorig onderzoek bleek dat geregistreerde partnerschappen of wettelijke samenwoning instaat voor slechts 2% van de partnerschappen van personen met een Turkse of Marokkaanse origine, zodat we ons beperken tot de personen die een huwelijk aangingen[419].

Bij de huwelijkskeuze van inwoners van Marokkaanse of Turkse origine onderscheiden we drie mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid is een huwelijk afgesloten met een persoon die verblijft in het buitenland, met andere

419 Caestecker Frank, Van Pottelberge Amelie, Dupont Emilien, Van de Putte Bart & Lievens John (2017). Partner Choices in Long Established Migrant Communities in Belgium. Historical life course studies, 2017, 4, pp. 20-40; Caestecker Frank, Emilien Dupont, Bart Van de Putte en John Lievens (2016). Partner migration in the Moroccan community. A focus on time- and contextual evolutions in: Chris Timmerman, Nadia Fadil, Noel Clycq, Idesbald Goddeeris e.a. (eds.), *50 Years of Moroccan Migration in Belgium*. Leuven: Leuven University Press, pp. 105-124.

woorden een **transnationaal huwelijk,** met een persoon doorgaans verblijvend in het land van herkomst (maar in elk geval een ander land dan België). De twee andere mogelijkheden betreffen telkens huwelijken die zijn aangegaan met een persoon die in België verblijft. Wanneer het huwelijk wordt aangegaan met een partner van dezelfde nationale origine spreken we van een **lokaal homogaam huwelijk**. Wanneer het huwelijk wordt aangegaan met een partner van een andere nationale origine spreken we van een **lokaal heterogaam huwelijk**.

Op basis van de geanalyseerde gegevens blijkt in 2005 een transnationaal huwelijk de meest voorkomende situatie te zijn bij laagopgeleide personen. Zowel bij personen van Turkse als van Marokkaanse origine koos minstens 60% van zij die hoogstens een diploma lager secundair hadden, in 2005, voor een transnationaal huwelijk. Tegen 2010 was dit onder personen van Marokkaanse origine, mannen en vrouwen, gedaald tot 40%. Van de laaggeschoolde vrouwen van Turkse origine kozen nog 52% personen voor een transnationaal huwelijk, en 43% van de laaggeschoolde mannen van Turkse origine deden dat ook (zoals de grafiek hierboven aangeeft).

Niet alleen het opleidingsniveau speelt een rol bij het type huwelijkskeuze, maar ook het generatie-niveau. Voor de eerste generatie personen van Marokkaanse en van Turkse origine, zij die zelf migreerden, bleef het transnationale huwelijk tot 2010 de meest voorkomende keuze. Bij de tweede generatie, in België geboren personen van Marokkaanse of van Turkse origine, valt er een bijzonder sterke afname van de voorkeur voor een partnermigrant, en dus een transnationaal huwelijk, op te tekenen.

Bij de tweede generatie, in België geboren personen van Marokkaanse of van Turkse origine, valt er inderdaad een bijzonder sterke afname van de voorkeur voor de partnermigrant op te tekenen. De volkstelling van 1991 gaf eerder nog aan dat het transnationaal huwelijk bij de tweede generatie een uitgesproken voorkeur genoot. Bij de tweede generatie van Turkse origine liep dit zelfs op tot 60%. Bij die van Marokkaanse origine was dat iets minder[420]. In 2005 kon het transnationaal huwelijk nog slechts 46% van de tweede generatie van personen van Marokkaanse origine bekoren. En in 2010 was dit verder gedaald tot 29%.

In het begin van de 21ste eeuw bleven personen van Turkse origine van de tweede generatie vaker voor het transnationaal huwelijk te kiezen dan hun generatiegenoten van Marokkaanse origine. Zo koos in 2005 nog steeds 53% van de tweedegeneratie-migranten van Turkse origine voor het transnationaal huwelijk, met een partnermigrant. Die huwelijkskeuze neemt sinds dan verder af in belang, in het bijzonder onder de mannen. Slechts 30% van de tweede-generatie mannen van Turkse origine (zie grafiek) en 40% van deze vrouwen sloot in 2010 nog een transnationaal huwelijk. Hoewel de partnerkeuze bij mannen van Turkse origine van de tweede generatie gedurende langere tijd sterker op het land van herkomst georiënteerd was dan bij de Marokkaanse mannen, liep deze keuze tegen 2010 gelijk aan de partnerkeuze van de tweede generatie uit Marokko

De *lokaal homogame* partnerschappen werden in deze periode steeds belangrijker bij de tweede generatie personen van Turkse en Marokkaanse origine. Lokaal heterogame huwelijken, huwelijken met personen die eveneens in België verbleven maar niet van dezelfde origine waren, bleven zwak vertegenwoordigd. In 2005 noteren we 8 en 15% (respectievelijk bij personen van Turkse origine en Marokkaanse origine) lokaal heterogame huwelijken, wat in 2010 gestegen was tot 9 en 20%.

Terwijl vooral de tweede generatie personen van Turkse origine in 1991 nog een uitgesproken voorkeur had voor partnermigranten, koos in 2010 maar een derde meer voor het transnationaal huwelijk. Het zijn daarbij de transnationale huwelijken en de lokaal homogame huwelijken die communicerende vaten zijn. Toch won, samen met de daling van het transnationaal huwelijk ook het lokaal heterogaam huwelijk aan belang. Maar, zoals eerder aangegeven, kan op basis van de onderliggende definities niet op sluitende wijze aangegeven worden welk aandeel van het heterogaam huwelijk effectief is aangegaan met personen die daadwerkelijk een 'andere' origine hebben. De dalende populariteit van partnermigratie staat wel buiten kijf.

Een plausibele verklaring voor deze wijzigingen lijkt te liggen in de geringere stabiliteit van de transnationale huwelijken. Zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek naar partnerschappen in de Marokkaanse en de Turkse gemeenschap wees op hogere echtscheidingskansen bij huwelijken van iemand uit de tweede generatie met een partnermigrant uit Turkije of Marokko[421]. De beperktere

420 Lievens, John. The third wave of immigration from Turkey and Morocco: determinants and characteristics. In Lesthaeghe, Ron (Ed.), *Communities and generations: Turkish and Moroccan Populations in Belgium* (pp. 95-128). Brussel: NIDI CBGS, 2000.

421 Corijn, Martine en Lodewijckx Edith, Kwantitatief Luik: Echtscheiding geteld. Echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst. Een analyse op basis van Rijksregistergegevens van volwassenen en kinderen in het Vlaamse Gewest in S. Koelet et al. (ed.), *Echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst Deel 2: Kwantitatieve en kwalitatieve studie*, Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid, 2009, pp. 1-38; Eeckhaut, Mieke, Lievens John & Van de Putte Bart, Partner selection and divorce in ethnic minorities: Distinguishing between two types of ethnic homogamous marriages. *International Migration Review*, 2011, 45(2), pp. 269-296.

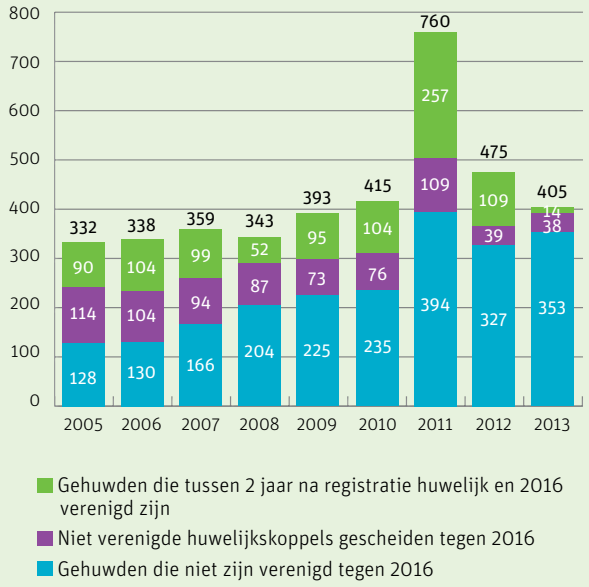
duurzaamheid van deze huwelijken verminderde wellicht de aantrekkingskracht van deze huwelijkskeuze.

Tot en met 2010 beschouwde de overheid de partnerkeuze van alle inwoners van België als een louter private aangelegenheid. Een huwelijkspartner van een inwoner van België kon overkomen uit het buitenland zonder dat de overheid onoverkomelijke hindernissen opwierp[422]. Sinds 2011 bemoeilijkt de overheid het laten overkomen van partnermigranten voor inwoners van België. De overheid voert een leeftijdsvoorwaarde in die hoger is dan de huwelijksleeftijd en maakt het gezinsleven in België onmogelijk voor personen die niet zelf financieel instaan voor hun levensonderhoud. Hierdoor zien mensen die niet voldoen aan de leeftijds- en/of inkomensvoorwaarde, ook zij die de Belgische nationaliteit hebben, zich gedwongen hun partnerkeuze te wijzigen, uit te stellen, of op te geven. De Wet van 8 juli 2011 vereist, naast een nieuwe leeftijdsvoorwaarde, ook een stabiel en regelmatig inkomen van de in België verblijvende persoon vooraleer een partnermigrant hem of haar mag vervoegen. Deze persoon moet een inkomen hebben dat 120% van het leefloon overschrijdt. Inkomsten uit de bijstand worden hierbij niet verrekend.

Sinds 2011 voert de overheid op selectieve wijze een ontradend beleid ten aanzien van het transnationaal huwelijk

Uit cijfers van de visa voor gezinshereniging die worden uitgereikt aan een bredere categorie dan enkel huwelijkspartners, kan gezien de spectaculaire daling ook een daling van het aantal toelatingen om in België een partner te vervoegen afgeleid worden. Terwijl bijvoorbeeld in Marokko de Belgische ambassade in 2010 nog 3.807 dergelijke visa toekende, daalde hun aantal tot 2.691 in 2011, 1.672 in 2012 en slechts 1.562 in 2013[423]. Dat personen van Turkse of Marokkaanse origine die een huwelijk sloten met een partnermigrant moeilijkheden ondervonden bij het laten overkomen van hun partner blijkt ook uit onze cijfers. In de periode 2005-2008 slaagden 12 tot 15% van deze partnermigranten er niet in hun huwelijkspartner in België te vervoegen, binnen de twee jaar na de registratie van hun huwelijk in het Rijksregister. Dit aandeel steeg in 2011 tot 40% en bleef hoog met 33% in 2012 en 2013.

Inwoners van België van Turkse en Marokkaanse origine die huwen met een transnationale partner waarmee ze twee jaar na het registreren van hun huwelijk in het Rijksregister niet samenwonen in België, 2005-2013



De wet van 8 juli 2011 trad in voege op 22 september 2011 en werd retroactief toegepast, dus ook voor aanvragen ingediend vóór 22 september 2011 waarover nog geen beslissing gevallen was. Terwijl tussen 2005 en 2008 samen 1.372 personen of een jaarlijks gemiddelde van 343 personen er niet in slaagden binnen de twee jaar hun huwelijkspartner uit een derde land te laten overkomen, steeg dit aantal bij personen wiens huwelijk geregistreerd was in 2011 (zie grafiek 2) tot 760.

Laten we even dieper in gaan op de gegevens betreffende de 1.372 transnationale huwelijken, met één partner, van Marokkaanse of Turkse origine, die in België verblijft en wier huwelijk afgesloten was tussen 2005 en 2008, en die twee jaar na de registratie van hun huwelijk nog niet waren verenigd in België. Wat leert ons de informatie in het Rijksregister op 1 januari 2017? Na die twee jaar kwam voor een kwart van deze 1.372 koppels de samenwoonst in België alsnog tot stand. Van de andere drie kwart bleek een minderheid, iets minder dan een derde hiervan, gescheiden. De helft van die 1.372 koppels stond nog steeds geregistreerd als getrouwd, zonder dat hun samenwoning in België tot stand kwam. Deze 628 huwelijkspartners die zich niet in België vestigden, vormen 5% van de personen die tussen 2005 en 2008 een transnationaal huwelijk aangingen met een persoon in België van Marokkaanse of Turkse origine.

422 Caestecker Frank en Sarah d'Hondt, Migratiebeheer van huwelijksmigratie in Caestecker Frank (ed.), *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* Leuven: Acco, 2006, pp. 47-58.

423 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR), Jaarverslag migratie, 2013, pp. 79-80 en CGKR, jaarverslag migratie, 2014, pp. 99-100.

Van de 760 personen wiens huwelijk met een persoon van Marokkaanse of Turkse origine in België, in 2011 werd ingeschreven en die in 2013 nog steeds niet geregistreerd waren als in België verblijvend hebben er 257 inmiddels, hun partner vervoegd. Steeds volgens Rijksregister info op 1 januari 2017, is een honderdtal van die koppels inmiddels gescheiden. Dat betekent dat er dan nog altijd 394 personen zijn die als echtgenoot of echtgenote werden geregistreerd in 2011 en toch hun echtgenote of echtgenoot in België niet vervoegd hebben. Het gaat om 21% van de in 2011 geregistreerde transnationale huwelijken.

Van de in 2012 en 2013 geregistreerde huwelijken zijn er respectievelijk 475 en 405 waarvan de partnermigrant hun partner in België niet hebben vervoegd. Van deze beide groepen waren er in 2016 respectievelijk 109 en 14 toch nog in België aangekomen. Van de in totaal 757 gehuwden die in 2016 nog steeds hun partner niet hadden vervoegd zijn er intussen respectievelijk 39 (huwelijk geregistreerd in 2012) en 38 (huwelijk geregistreerd in 2013) die inmiddels gescheiden blijken. 327 en 353 personen, die respectievelijk 23% en 29% van de partners uit het buitenland van de huwelijken van 2012 en 2013 uitmaken, bleven in 2016 nog geregistreerd als huwelijkspartner zonder dat ze inmiddels in België samenwoonden.

De hindernissen voor het samenleven in België voor deze transnationale paren kunnen een verklaring zijn voor de veranderingen in de partnerkeuze, die in toenemende mate gemaakt wordt tussen partners die al in België wonen. Toch lijkt de beleidswijziging de personen op huwbare leeftijd van Marokkaanse en Turkse origine voor niet evidente keuzes te plaatsen. Dat blijkt alvast uit de daling met 7%, in de periode van 2011-2013, van het totaal aantal huwelijken van personen van Turkse of Marokkaanse origine. Deze daling wijst wellicht op uit- of afstelgedrag als gevolg van het bemoeilijken van samenleven in België met een partnermigrant.

Vanaf 2011 is bij zij die toch huwen de keuze voor een partnermigrant logischerwijze minder populair. De tanende populariteit van de keuze voor een partnermigrant dient, in tegenstelling tot de vorige periode (2005-2010), genuanceerd te worden. Bij mensen met vermoedelijk hogere inkomens, gezien hun opleidingsniveau, is de keuze van de partner niet significant veranderd. Bij mannen van Marokkaanse origine of vrouwen van Turkse origine met een diploma hoger onderwijs daalde de (relatief geringe) populariteit van de partnermigrant niet. Een vijfde van deze groep bleef ervoor kiezen.

De invloed van het beleid op de partnerkeuze laat zich echter duidelijker voelen bij laaggeschoolden. Bij lager opgeleide (hoogstens een diploma lager secundair) personen noteren we een halvering van het aandeel partnermigranten bij de partnerkeuze, bij mannen van Turkse origine van 43 naar 20%, zoals grafiek 1 aangeeft, en bij vrouwen van Marokkaanse origine van 42 naar 19%. Bij de tweede generatie personen van Marokkaanse origine en de tweede generatie mannen van Turkse origine daalde de keuze voor een partnermigrant van respectievelijk 30% in 2010 naar 16% in 2013 (zie grafiek 1). Voor vrouwen van Turkse origine daalde het aandeel van 40% tot 26%. Vooral de lokaal homogame huwelijken namen onder deze tweede generatie toe, maar ook de lokaal heterogame huwelijken.

Hoogstwaarschijnlijk zijn een deel van deze lokaal heterogame huwelijken in de realiteit wel nog homogame huwelijken. Sinds 1991 zijn kinderen, geboren in België uit minstens één ouder die ook geboren is in België, Belg bij geboorte. Aan deze kinderen van de derde generatie wordt bij de geboorte de Belgische nationaliteit toegekend[424]. Gezien steeds meer personen onder hen vanaf 2010 meerderjarig worden en kunnen huwen vervaagt het onderscheid binnen het Rijksregister tussen heterogame huwelijken en homogame huwelijken[425].

Conclusie

De kinderen van de Turkse en Marokkaanse immigratie in België hebben zich de afgelopen tien jaar toenemend afgekeerd van het land van hun ouders voor een huwelijkspartner. Terwijl de partnermigrant tot 2010 de voorkeur bleef genieten onder de eerste generatie van Turkse en Marokkaanse origine, koos de tweede generatie van Marokkaanse en Turkse origine, steeds minder voor een partner uit het land van herkomst ten voordele van partners binnen de eigen gemeenschap in België. Ook koos men iets meer voor het lokaal heterogaam huwelijk, al horen daar kanttekeningen bij geplaatst te worden wat de origine betreft van deze partners.

Dit kwantitatief overzicht geeft duidelijk aan dat een bestaande trend selectief werd versterkt vanuit het beleid door het stellen van een leeftijdsvoorwaarde en de voorwaarde dat de in België verblijvende persoon beschikt over voldoende eigen financiële middelen om in te staan

424 Renauld Bernadette, De Belgische nationaliteitswetgeving 1984-2013, in Frank Caestecker, Bernadette Renauld, Nicolas Perrin en Thierry Eggerickx, *Belg worden. De geschiedenis van de Belgische nationaliteitsverwerving sinds 1830*.Myria en Wolters Kluwer, 2016, p. 129.

425 Tussen 2005 en 2013 is er bij de partnerkeuze van personen in België van Marokkaanse en Turkse origine slechts een minimale stijging van het aandeel huwelijken gesloten met Belgen zonder buitenlandse origine geboren voor 1991. Vanaf 1991 is in vele gevallen deze buitenlandse origine niet meer zichtbaar.

voor het levensonderhoud van het gezin. Terwijl personen met voldoende financiële middelen kunnen blijven kiezen voor een partnermigrant, kunnen de financieel zwakkeren dit niet. Het aantal transnationale huwelijken halveerde tussen 2008 en 2013 (van 2.345 tot 1.237) en sinds 2011 was voor bijna een kwart van deze transnationale huwelijken (23%) de samenwoonst in België niet mogelijk. Ongeveer een duizendtal inwoners van België van Marokkaanse of Turkse origine wiens huwelijk geregistreerd werd in België tussen 2011 en 2013 organiseerde geen samenleven in België. Onze analyse wijst er op dat de harde hand van de overheid de reeds bestaande trend om steeds meer te kiezen voor een partner in België selectief versterkt heeft. De recente daling van het aantal huwelijken van personen uit deze gemeenschappen geeft aan dat de beleidsingreep ook uitstel en misschien zelfs afstel van de partnerkeuze uitgelokt heeft. Verder onderzoek van deze 71.021 huwelijken van mensen woonachtig in België van Marokkaanse en Turkse origine kan deze eerste bestandsopname nog verfijnen.

Vreemdeling in zijn gemeente

Een te verregaand formalisme bij de gemeenten

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

Case

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

Case

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

Case

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

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

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

kort ook Jemenitische documenten[426], maar ook een legalisatie van Syrische en Irakese documenten blijkt in de praktijk stelselmatig problemen mee te brengen. Sommige gemeenten weigeren ook de akte in rekening te nemen wanneer de legalisatie ouder is dan zes maanden. Daarbij vereisen sommige ambassades dan weer op hun beurt dat, alvorens zij een document kunnen legaliseren, de legalisatie van het document door de autoriteiten van het herkomstland niet ouder mag zijn dan enkele maanden (bv. ambassade in RDC).

Opm.: ook familieleden die hun aanvraag tot gezinshereniging op de gemeente kunnen indienen (voornamelijk familieleden van EU-burgers en Belgen) ondervinden hierbij problemen. Daar gaan we in dit hoofdstuk niet verder op in, we verwijzen daarvoor naar het hoofdstuk economische migratie waar de problemen worden behandeld van de inschrijving van EU-burgers en hun familieleden.

Disproportionele gevolgen voor de betrokkenen

Wanneer familieleden niet ingeschreven worden in het register, of wanneer de afstammings- of huwelijksband niet kan worden geregistreerd, komen essentiële rechten in het gedrang. Het recht op toegang tot gezondheidszorg, ziekteverzekering, geboortepremie, gezins- en kinderbijslag, ouderschapsverlof,[427] en andere familiale bijstand worden niet gewaarborgd. Verder levert het voor volwassenen problemen op bij de toegang tot werk (inschrijving VDAB/Forem/Actiris, aanvraag arbeidskaart …). Bij een niet-geregistreerde afstamming kunnen ook problemen ontstaan op vlak van erfrecht en ouderlijke verantwoordelijkheid … Dit alles bevordert allerminst de integratie van de familieleden. Meer fundamenteler raakt de burgerlijke staat, iemands identiteitsgegevens, aan de openbare orde.

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

Een weigering van **afgifte van een bijlage 15 of een inschrijving in het register** druist in tegen bepalingen van nationaal recht[428]. Bovendien vereist het belang van het kind[429] ingeschreven te worden vanaf de geboorte, bij zijn ouders te wonen en niet van hen gescheiden te worden, zoals vereist door het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind[430].

Betreffende de erkenning van de buitenlandse akten die de **afstamming of het huwelijk** aantonen, heeft het principe

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

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

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

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

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

van *de plano erkenning* zoals vervat in artikel 27 §1 WIPR inderdaad als implicatie dat, hoewel DVZ de gezinsbanden wel erkend heeft in het kader van de gezinshereniging, deze zelfde afstammings- of huwelijksbanden niet noodzakelijkerwijze door de gemeente erkend worden (of omgekeerd). Daar waar DVZ bij het onderzoek naar familiebanden kan steunen op het wettelijk ingebouwde cascadesysteem en dus ook 'andere geldige bewijzen' (of niet gelegaliseerde documenten) *moet* in rekening nemen en over *kan* gaan tot een onderhoud of bv. DNA-analyse, is deze mogelijkheid op het eerste zicht niet expliciet voorzien in bepalingen betreffende de ambtenaar van burgerlijke stand.

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

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

Een erkenning van de akte via gerechtelijke weg vraagt zeer veel tijd en dit is ook niet wenselijk vanwege de overbelasting van het gerechtelijk systeem, voor een kwestie waarbij de ambtenaar van burgerlijke stand eigenlijk soepelheid aan de dag kán leggen. Een legalisatie door de minister van Buitenlandse Zaken van België kan voldoen aan de legalisatievoorwaarden van artikel 30 WIPR maar dit veronderstelt dat de akte in eerste instantie reeds werd gelegaliseerd door de autoriteiten in het land van herkomst[431].

Een soepele aanvaarding door de ambtenaar van burgerlijke stand van gelijkwaardige documenten (zo ook niet-gelegaliseerde akten) is ook noodzakelijk om in overeenstemming te handelen met het belang van het kind en de hierboven genoemde rechten van het kind of andere internationale fundamentele rechten van de mens, zoals het recht op privé- en gezinsleven[432].

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

De ambtenaar van burgerlijke stand zou dus ook de relevante bepalingen met betrekking tot vluchtelingen in rekening moeten nemen om soepelheid aan de dag te leggen. Zo zijn er verschillende bepalingen in de Conventie van Genève[433] alsook conclusies van het Uitvoerend Comité van UNHCR[434]. De familierechtbank van Luik beriep zich in een zaak waarbij de huwelijksakte van een Syrisch koppel niet gelegaliseerd werd onder meer op artikel 12 van de Conventie van Genève en stelde dat «*De plus, il y a lieu de rappeler que le statut d'époux de […] fait partie de son statut personnel et que son statut de réfugié doit conduire l'Etat Belge à faire preuve de souplesse administrative, les contacts avec la Syrie ne pouvant être que très réduits suite à la reconnaissance du statut de* réfugié.»[435]

Aanbevelingen aan de gemeenten

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

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 6

Vrij verkeer, **economische** migratie en studenten

In dit hoofdstuk presenteert Myria gegevens over economische migratie naar België, het vrije verkeer en migratie om redenen van onderwijs. De rechten van Europese werknemers zouden beter gewaarborgd kunnen worden, met name door de volledige en correcte omzetting van richtlijn 2014/54.



Cijfers

De economische migratie naar België is een moeilijk onderwerp om te bestuderen aan de hand van de beschikbare cijfers want er bestaat geen unieke databank die het fenomeen in zijn geheel kan aantonen. Onderstaande gegevens tonen elk een aspect van dit complex fenomeen.

Aangezien er verschillende rechten zijn wat betreft toegang tot het grondgebied, verblijf en werk, zullen de gegevens van derdelanders op een andere manier worden aangekaart dan die van EU-burgers.

- Voor **derdelanders** worden volgende vragen aangekaart:
  - Toegang tot het grondgebied omwille van professionele redenen (visa toegekend omwille van professionele redenen).
  - Toegang tot verblijf (eerste verblijfstitels toegekend om een bezoldigde activiteit)
  - Toegang tot werk:
    - Loontrekkende (arbeidskaart)
    - Zelfstandige (beroepskaart)
- Voor **EU-burgers** zal de aandacht gevestigd worden op het vrij verkeer en de toegang tot het verblijf (eerste verblijfstitels) maar ook op inperkingen van het vrij verkeer, op basis van de cijfers van intrekking van de verblijfstitel, het bevel om het land te verlaten en de verwijdering van EU-burgers. Aangezien zij vrij toegang hebben tot het Belgisch grondgebied, worden zij niet opgenomen in de databank van de visa. Hetzelfde geldt voor de arbeidskaarten en beroepskaarten, waarvan ze vrijgesteld zijn.
- De gegevens van RSZ over **gedetacheerde werknemers** in België geven de cijfers van de werknemers (voornamelijk EU maar ook niet-EU) die over dit statuut beschikken afzonderlijk weer.
- De gegevens van de *Socio-economische monitoring 2017, arbeidsmarkt en origine* geven de tewerkgestelden onder de vreemdelingen weer, (EU en niet-EU), die waren ingeschreven in het Rijksregister in 2010, naargelang de geregistreerde verblijfsreden. Ze bieden voor de eerste keer de mogelijkheid om het percentage te weten van personen die werkzaam zijn onder de personen die een verblijfstitel gekregen hebben om redenen die verband houden met een bezoldigde activiteit, maar ook van personen die een verblijfstitel gekregen hebben om familiale redenen, studieredenen, internationale bescherming of regularisatie.

Wanneer men deze gegevens bestudeert, is het noodzakelijk om in het achterhoofd te houden dat:

- het motief van afgifte van een visum of een verblijfstitel niet bepaalt of die persoon effectief gaat werken. Personen die een verblijfstitel gekregen hebben om niet-professionele redenen kunnen ook werken als de wet dat toestaat.
- Toegang tot werk hangt af van de nationaliteit en van het verblijfsstatuut van de vreemdeling.
- Nota: de referentiejaren van de voorgestelde gegevens variëren naargelang de bronnen. Het gaat steeds om de laatst beschikbare gegevens op het moment dat het rapport geschreven werd (maart 2018).

Economische migratie van derdelanders

1. Toegang tot het grondgebied om professionele redenen

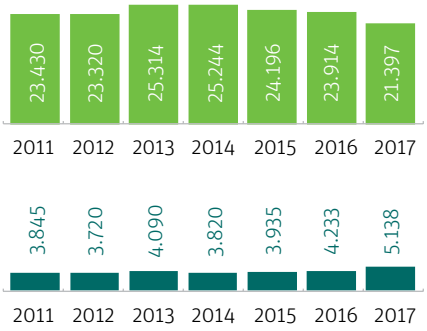
Visa

In 2017:

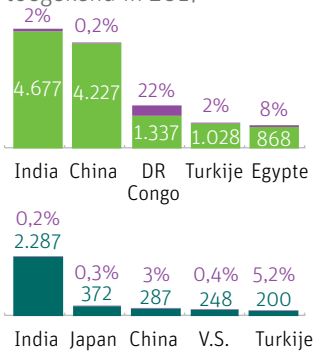
- Van alle visa die zijn toegekend voor kort verblijf, zijn **11%** toegekend om professionele redenen, van alle visa die zijn toegekend voor lang verblijf, zijn **17%** toegekend om professionele redenen.
- Het aantal toegekende visa C neemt af, terwijl het aantal visa D toeneemt.
- Voor de visa C hebben de Afrikaanse landen een weigeringsgraad die hoger ligt dan het gemiddelde.
- Voor de visa D ligt de weigeringsgraad meestal zeer laag.

Meer cijfers over visa vindt u terug in het hoofdstuk Toegang tot het grondgebied.

Visa toegekend om professionele redenen



Top 5 van de nationaliteiten waaraan een visum werd toegekend in 2017



Visa kort verblijf (Visas C) | Visa lang verblijf (Visas D) | Weigeringen

Bron: FOD Buitenlandse Zaken, calculaties Myria

2. Toegang tot het verblijf op grond van bezoldigde activiteit voor niet-EU-burgers

Eerste verblijfstitels toegekend in 2016 op grond van bezoldigde activiteit

In 2016:

- **10%** van de eerste verblijfstitels toegekend aan derdelanders, werden toegekend op basis van een bezoldigde activiteit. Deze verhouding blijft stabiel ten opzichte van 2015.

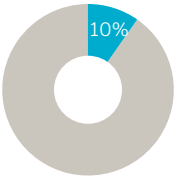
Zie hoofdstuk Bevolking en bewegingen.

- **Werden er 5.181 eerste verblijfstitels toegekend.** Men merkt een lichte toename op van 5% ten opzichte van het vorige jaar. Over een langere periode merkt men alleszins een belangrijkere toename: tussen 2010 en 2016 was er namelijk een toename van 19%.
- De **Indiërs** alleen al vertegenwoordigen bijna één op vier (24%) van de verblijfstitels op grond van bezoldigde activiteit van de derdelanders. Dit verklaart waarom 43% van alle verblijfstitels aan Indiërs werd toegekend, hetzij de hoogste plaats in de top 10 van de niet-EU-nationaliteiten.

Eerste verblijfstitels toegekend op grond van bezoldigde activiteit



Deel van het geheel van de 1e verblijfstitels afgeleverd in 2016



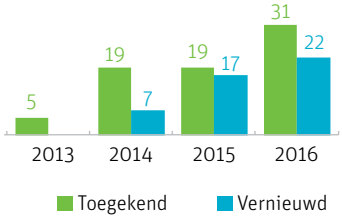
Top 10 van de niet-EU-burgers

Nationaliteit	Eerste verblijfstitels toegekend in 2016 op grond van bezoldigde activiteiten	% in vergelijking met andere nationaliteiten	% in vergelijking met andere redenen
India	1.259	24%	43%
Verenigde Staten	874	17%	39%
Japan	350	7%	36%
China	311	6%	18%
Turkije	192	4%	11%
Canada	174	3%	30%
Rusland	172	3%	16%
Brazilië	134	3%	12%
Marokko	123	2%	2%
Filippijnen	93	2%	18%
Andere	*1.499*	*29%*	*4%*
TOTAAL	**5.181**	**100%**	**10%**

Bron: DVZ-Eurostat

Blauwe kaarten

In 2016, werden er 31 Europese blauwe kaarten toegekend aan hoog gekwalificeerde niet-EU-loontrekkenden. De voornaamste nationaliteiten die hiervan genoten, waren Amerikanen (6), Russen (5) en Chinezen (3). Er werden in datzelfde jaar 22 kaarten vernieuwd. Familieleden van deze personen konden genieten van de afgifte van 22 kaarten en 26 vernieuwingen in 2016.

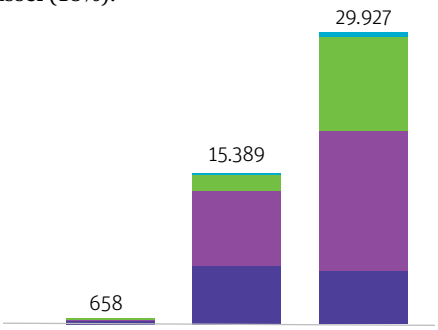


Bron: DVZ-Eurostat

3. Toegang tot werk voor niet-EU-burgers

Arbeidskaarten voor loontrekkenden

- In 2016 werden er in totaal **658 arbeidskaarten A**, **15.389 arbeidskaarten B** en **29.927 arbeidskaarten C** afgeleverd.
- Meer dan de helft van de arbeidskaarten A werden door Brussel afgeleverd (58%), 27% door Vlaanderen en 14% door Wallonië.
- Arbeidskaarten B daarentegen werden voornamelijk afgeleverd door Vlaanderen (50%), gevolgd door Brussel (39%) en ten slotte Wallonië (11%).
- Hetzelfde geldt voor arbeidskaarten C, waarvan 48% werd afgeleverd door Vlaanderen. Wallonië eindigt hier op een tweede plaats met 32%, gevolgd door Brussel (18%).

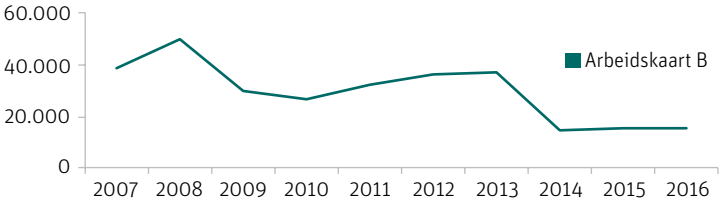


	Arbeids-kaart A	Arbeids-kaart B (vernieuwingen inbegrepen)	Arbeids-kaart C
Duitst. Gem.	0	56	545
Wallonië	95	1.685	9.512
Vlaanderen	179	7.645	14.369
Brussel	384	6.003	5.501
Totaal	658	15.389	29.927

De **Arbeidskaart A** is geldig voor onbeperkte duur en voor alle werk in loondienst. Deze kaart is voorbehouden voor werknemers die gedurende meerdere jaren gewerkt hebben met arbeidskaart B.

De **Arbeidskaart B** is geldig voor maximum 12 maanden en is beperkt tot een enkele werkgever. In principe dient de goedkeuring voor de tewerkstelling te worden aangevraagd door de werkgever voordat de werknemer in België aankomt. Anders gezegd, het recht op werk geeft het recht op verblijf en immigratie.

De **Arbeidskaart C** is eveneens geldig gedurende 12 maanden, maar laat de vreemdeling toe om voor elke werkgever te werken. In tegenstelling tot de arbeidskaart B, wordt de arbeidskaart C aangevraagd op Belgisch grondgebied, wanneer het verblijfsstatuut toegang verleent tot de arbeidsmarkt.



Tussen 2015 en 2016 merkt men een zekere constante op in de **afgifte van arbeidskaarten B**. De 10 laatste jaren vertonen belangrijkere variaties. Een eerste daling was zichtbaar tussen 2008 en 2010, ten gevolge van een vrijstelling van arbeidskaarten voor Polen vanaf mei 2009. Tussen 2013 en 2014 was er een tweede daling, door de vrijstelling van arbeidskaarten voor Roemenen en Bulgaren vanaf 2014.

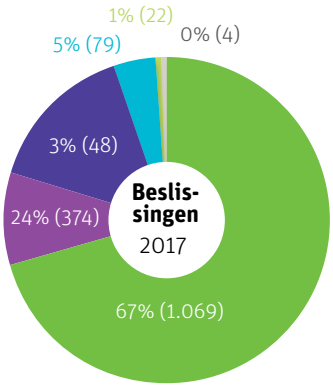
Zie: Myriatics#3 Nieuwe migratie uit Oost-Europa Focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren, www.myria.be/files/Myriatics3-FR-160316.pdf

Bron: Regio's Brussel, Vlaanderen, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap

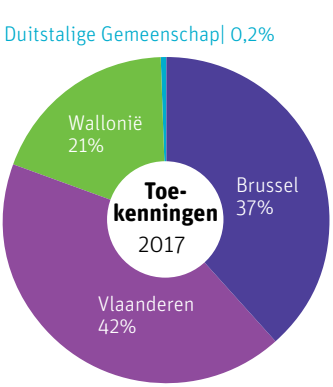
De beroepskaarten voor zelfstandigen

- In 2017 hebben er, op een totaal van 1.596 beslissingen, 1.069 geleid tot de toekenning van een beroepskaart of een vernieuwing ervan (67% positieve beslissingen). Daar men in 2016 934 positieve beslissingen telde, constateert men een lichte toename (+14%).
- In 2017 werden er 449 beroepskaarten toegekend door Vlaanderen (42%), 396 door Brussel (37%), 222 door Wallonië (21%) en 2 door de Duitstalige Gemeenschap (2%).

67% positieve beslissingen in 2017



1.069 beroepskaarten toegekend in 2017





Bron: Regio's Brussel, Vlaanderen, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap

Het vrij verkeer van EU-burgers in België

Het vrij verkeer is van toepassing op burgers die een nationaliteit hebben uit een van de EU-landen en voor een verblijf van langer dan 3 maanden. Het gaat ofwel om:

- een loontrekkende of een zelfstandige,
- een werkzoekende met een reële kans te worden aangenomen,
- een persoon met ziekte-verzekering en voldoende inkomen om niet ten laste te vallen van de Belgische sociale bijstand,
- een student, op voorwaarde dat hij is ingeschreven in een door de overheid georganiseerde, erkende of gesubsidieerde onderwijsinstelling en hij beschikt over een ziektekostenverzekering.

EU-burgers hebben dus geen visum nodig om toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied. Ze hebben eveneens toegang tot loonarbeid en werk op zelfstandige basis zonder dat ze daartoe een arbeidskaart of een beroepskaart nodig hebben.

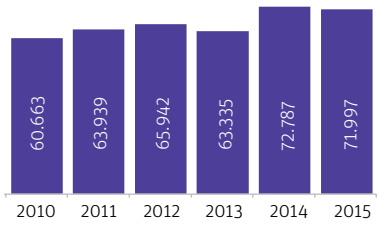
Eerste toegekende verblijfstitels

71.997 eerste toegekende verblijfstitels aan EU-burgers in 2015

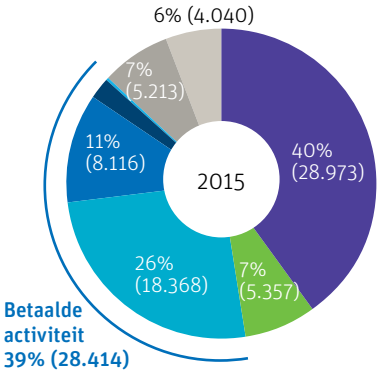
40% omwille van familiale redenen

39% om redenen in verband met een bezoldigde activiteit

Eerste toegekende verblijfstitels aan EU-burgers



Motief van afgifte van de eerste verblijfstitels in 2015
(Totaal = 71.997)



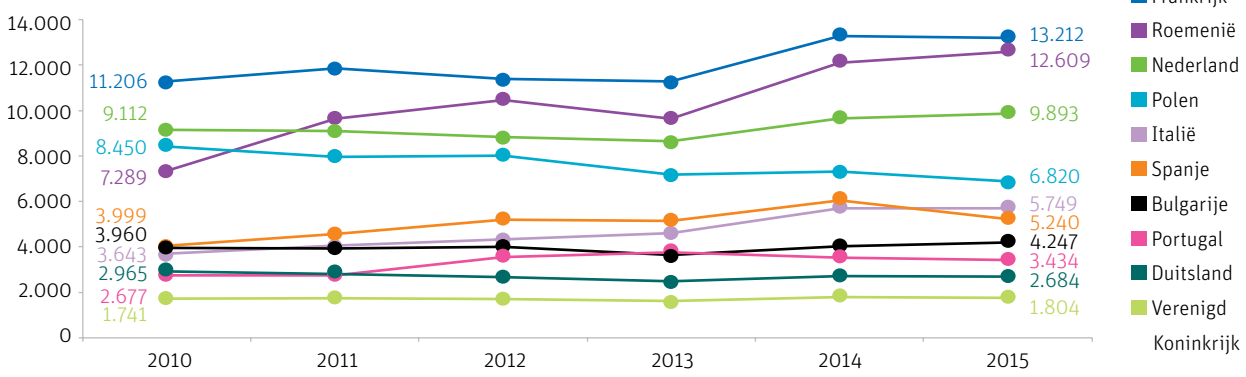
- Gezinshereniging
- Onderwijs en studies
- Loonstrekkenden
- Zelfstandigen
- Werkzoekenden
- Andere bezoldigde activiteiten
- Houders van voldoende bestaansmiddelen
- Onbepaalde en andere

Net zoals voor derdelanders is de eerste reden van afgifte van een verblijfstitel de **gezinshereniging** (40%). Maar in het geval van de EU-burgers wegen de redenen met betrekking tot een **bezoldigde activiteit (39%)** (loontrekkenden, zelfstandigen, werkzoekenden en anderen) praktisch even zwaar door als de familiale redenen. **Studieredenen** maken **7%** uit, net zoals personen die over voldoende **bestaansmiddelen** beschikken ook **7%** vertegenwoordigen voor de afgifte van een eerste verblijfstitels aan EU-burgers in 2015.

De gegevens over de motieven van de verblijfstitels van EU-burgers en hun reden van afgifte worden momenteel niet op systematische wijze gepubliceerd. De gegevens die hier worden voorgesteld, komen uit een parlementaire vraag waarvan het antwoord gepubliceerd werd in 2017. Het geeft de gegevens weer van de eerste verblijfstitels van EU-burgers en hun motief van afgifte van 2010 tot 2015. Myria beveelt de overheid aan een instelling op te dragen om deze cijfers jaarlijks te publiceren.

Voor de motieven van afgifte van de eerste verblijfstitels van niet-EU-onderdanen, zie hoofdstuk Bevolkingsgroepen en bewegingen).

Eerste verblijfstitels toegekend aan EU-burgers, top 10 van de nationaliteiten



Fransen (18%) en Roemenen (18%) zijn de twee eerste nationaliteiten aan wie eerste verblijf-stitels werden toegekend in 2015. Gevolgd door Nederlanders (14%), Polen (9%) en Italianen (8%).

Bron: Kamer van volksvertegenwoordigers, geschreven vraag en antwoord nr. 600, bulletin 115, publicatiedatum 24/04/2017

Intrekking van verblijfstitels van EU-burgers

1.845 intrekkingen van verblijfstitels van EU-burgers in 2016

Als aan de verblijsvoorwaarden niet langer is voldaan, kan de verblijfstitel van een EU-burger worden ingetrokken.

In 2016:

- **De verblijfstitel van 1.845 EU-burgers** die in België verblijven, **werd ingetrokken**. Bijna de helft van hen waren van Roemeense nationaliteit (47%).
- 1.055 verblijfstitels van EU-burgers werden ingetrokken omdat de houder ervan "niet meer beantwoordde aan de voorwaarden" (57%), 392 omwille van fraude (21%) en 283 omwille van "onredelijke belasting" van het Belgische sociale bijstandssysteem (15%).

Nationaliteit	EU-burgers wiens verblijf werd ingetrokken in 2016	%
Roemenië	863	47%
Bulgarije	254	14%
Nederland	170	9%
Italië	103	6%
Spanje	101	5%
Frankrijk	94	5%
Slovakije	80	4%
Portugal	54	3%
Polen	45	2%
Griekenland	23	1%
Andere	*58*	*3%*
TOTAAL	1.845	100%

Bron: Kamer van volksvertegenwoordigers, geschreven vraag en antwoord nr. 998, bulletin 115, publicatiedatum 24/04/2017

Bevelen om het grondgebied te verlaten en repatriëring van EU-burgers

5.558 bevelen om het grondgebied te verlaten afgeleverd aan EU-burgers in 2016

- EU-burgers krijgen in principe enkel een bevel om het grondgebied te verlaten (**BGV**) in geval van problemen met de openbare orde of, sedert juli 2016, in geval van fraude.
- Van de 47.811 BGV die afgeleverd werden in 2016, ging het in **5.558** gevallen om **EU-burgers**, dat is 12% van het totaal. Meer dan een vierde van die BGV aan EU-burgers werden afgeleverd aan Roemenen (27%).

Roemenië	1.512	27%
Nederland	959	17%
Frankrijk	707	13%
Bulgarije	470	8%
Polen	435	8%
Italië	336	6%
Spanje	259	5%
Portugal	163	3%
Slovakije	162	3%
Kroatië	92	2%
Andere	*463*	*8%*

857 repatriëringen van EU-burgers in 2016

- De **repatriëring van EU-burgers (857 in 2016)** vertegenwoordigt 18% van het totaal aantal repatriëringen in 2016. Met 330 repatriëringen in 2016 staan Roemenen op de eerste plaats van repatriëringen van EU-burgers, vóór Nederlanders en Fransen.

Roemenië	330	39%
Nederland	165	19%
Frankrijk	76	9%
Polen	76	9%
Bulgarije	55	6%
Litouwen	32	4%
Slovakije	23	3%
Italië	20	2%
Verenigd Koninkrijk	15	2%
Kroatië	10	1%
Andere	*55*	*6%*

Voor cijfers over de BGV en de repatriëring van derdelanders, zie MyriaDoc #5: Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdeling in België (2017), Een terugkeer, tegen welke prijs? www.myria.be/fr/publications/myriadocs-5-terugkeer-detentie-en-verwijdering

Bron: DVZ

Het vrij verkeer van EU-burgers in de EU

Wat betreft de EU-28, in 2016:

- hebben 11,8 miljoen EU-burgers (tussen 20 en 64 jaar) gebruik gemaakt van hun recht op vrij verkeer om gedurende een of meerdere jaren in een ander EU-land te verblijven dan dat waarvan ze de nationaliteit hebben. Dit vertegenwoordigt 3,9% van de totale bevolking op arbeidsactieve leeftijd in de EU-28. Onder hen waren er 9,1 miljoen actief (loontrekkenden, zelfstandigen en werkzoekenden).
- Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben de meeste EU-burgers ontvangen. Als de aantallen vergeleken worden volgens de bevolkingsgrootte van het land van verblijf komt België op een 5e plaats.
- Onder deze burgers zijn 50% vrouwen en 50% mannen.

Volgens gegevens van 2015 komen de EU-burgers vooral uit Roemenië, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

Bron: European Commission, *2017 Annual report on intra-EU labour mobility*, pp 21-30)

Andere types economische migratie (EU en niet-EU)

Gedetacheerde personen

Gedetacheerde werknemers in de zin van de verplichte voorafgaande verklaring in Limosa, zijn personen die naar België worden gestuurd om er tijdelijk of deeltijds te werken. Het gaat om werknemers die gewoonlijk in een ander land werken dan in België, en in een andere lidstaat zijn aangeworven dan in België. Zo'n verklaring wordt ook vereist voor elke zelfstandige die actief is in België, zonder er permanent te verblijven.

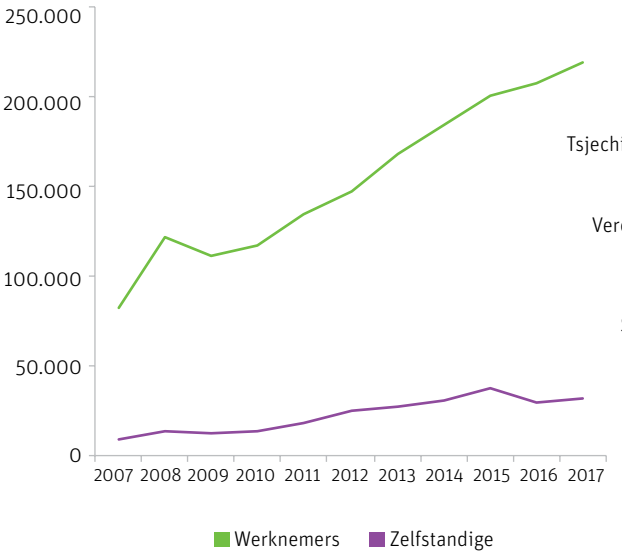
Deze gedetacheerden kunnen een EU-nationaliteit hebben of niet, en zijn in het algemeen niet onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid.

Meer dan **244.000** gedetacheerden in België in 2017

In 2017 hebben **244.144** een detacheringsverklaring afgelegd in België (Limosa-aangifte), **215.732** als werknemers en **31.785** als zelfstandige (in een jaar kan een persoon zowel een verklaring als loontrekkende en als zelfstandige afleggen). Één detacheringsverklaring kan betrekking hebben op een periode van één dag tot een heel jaar.

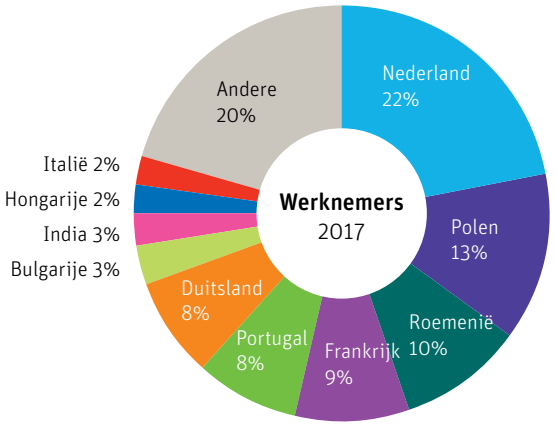
Tussen 2010 en 2017 is het aantal verklaarde gedetacheerde werknemers en zelfstandigen in België verdubbeld.

Gedetacheerde werknemers en zelfstandigen in België



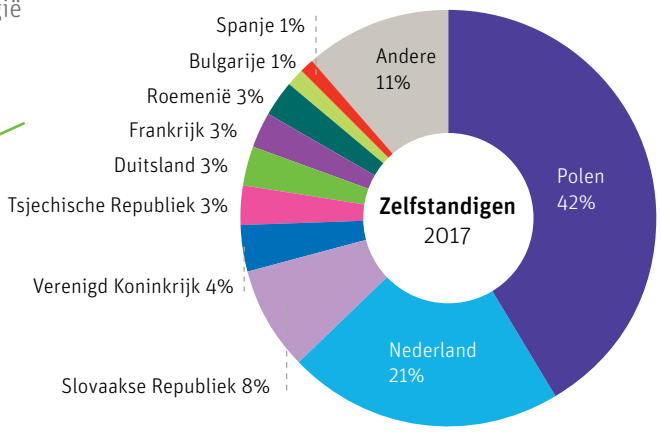
In 2017:

- De werknemers zijn vooral van Nederlandse (22%), Poolse (13%) en Roemeense (10%) nationaliteit. Onder de zelfstandigen vinden we vooral Polen (42%), Nederlanders (21%) en Slovaken (8%).
- Van de gerapporteerde gedetacheerde werknemers werkte ongeveer 4 op 10 in de bouwsector. Het aandeel van zelfstandigen is hier nog hoger, in 2017 werkten 7 van de 10 in deze sector.





4,5% van de gedetacheerde werknemers zijn vrouwen



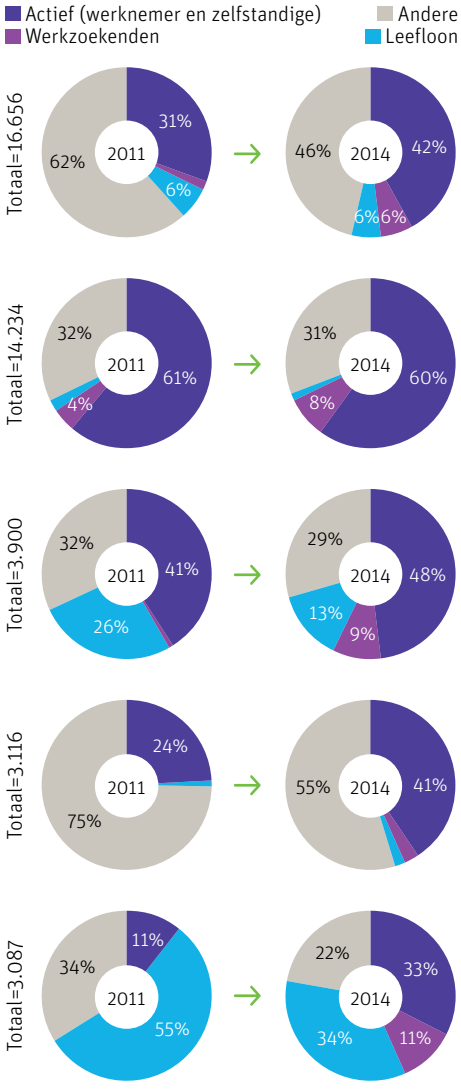


3,5% van de gedetacheerde zelfstandigen zijn vrouwen

Bron: RSZ

Gegevens over de sociaal-economische positie van vreemdelingen

Om te begrijpen hoe migranten integreren en evolueren op de arbeidsmarkt, is het interessant om te kijken naar de socio-economische positie van **personen die recent (in 2010) en voor het eerst werden ingeschreven in het Rijksregister**, alle nationaliteiten door elkaar gehaald (EU en niet-EU), in functie **van het verblijfsmotief**. Deze analyses geven hun positie op de arbeidsmarkt weer in 2011, of het jaar dat volgt op hun inschrijving in het Rijksregister en vergelijkt deze met hun socio-economische positie in 2014.



- Onder de personen die voor het eerst in het Rijksregister ingeschreven werden in 2010, om familiale redenen, is de verhouding van vrouwen die tewerkgesteld zijn (loontrekkenden en zelfstandigen) lager dan bij de mannen, behalve bij de nationaliteiten van de nieuwe EU-landen.
- **De toename van het aandeel werkenden geldt zowel voor mannen als vrouwen**, die een eerste verblijfstitel gekregen hebben omwille van familiale motieven in 2010. Deze vaststelling geldt **voor alle nationaliteiten.**

Zie grafiek 75 p.146 van "Socio-economische monitoring 2017. Arbeidsmarkt en origine", FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=46761

Familiale redenen
31% van de personen die voor het eerst ingeschreven werden in het Rijksregister in 2010 om familiale redenen zijn het daaropvolgende jaar **tewerkgesteld. Drie jaar later** is dat **42%**. Het aantal werkzoekenden neemt toe maar het aantal dat geniet van een leefloon stagneert op 6%.

Redenen met betrekking tot een bezoldigde activiteit
61% van de personen die voor het eerst zijn ingeschreven in het Rijksregister in 2010 om redenen van bezoldigde activiteiten, zijn het jaar dat volgt op de afgifte van hun verblijfstitel **tewerkgesteld. Drie jaar later blijft deze verhouding stabiel** (60%). Het aantal werkzoekenden neemt langzaam toe, van 5% tot 8%. Het aantal personen dat geniet van een leefloon blijft laag.

Regularisatie-redenen
41% van de personen die voor het eerst zijn ingeschreven in het Rijksregister in 2010 omwille van een regularisatie (humanitair of medisch) zijn het daaropvolgende jaar **tewerkgesteld. Drie jaar later** is deze verhouding **48%** en het aantal werkzoekenden neemt toe tot 9%, terwijl het aantal personen dat **een leefloon ontvangt, zakt van 26% tot 14%.**

Studie-redenen
24% van de personen die voor het eerst zijn ingeschreven in het Rijksregister in 2010 om studieredenen zijn het daaropvolgende jaar **tewerkgesteld. Drie jaar later** is deze verhouding **41%**. Het aantal werkzoekenden en personen die een leefloon ontvangen, blijft zeer laag.

Redenen met betrekking tot internationale bescherming
11% van de personen die voor het eerst zijn ingeschreven in het Rijksregister in 2010 om redenen van internationale bescherming (erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden), zijn het daaropvolgende jaar **tewerkgesteld. Drie jaar later** is deze verhouding **33%**. De verhouding van werkzoekenden, nul tijdens het eerste jaar, stijgt na 3 jaar tot 11%. **Het aantal personen dat een leefloon ontvangt, daalt van 55% tot 34%.**

Deze cijfers zijn afkomstig van een kruising van de gegevens van het Rijksregister en die van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Ze geven de effectieve situatie weer van personen op de arbeidsmarkt op grond van hun administratieve data. De analyses werden gemaakt door de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia in het kader van de "Socio-economische monitoring 2017. Arbeidsmarkt en origine ".

Zie: hoofdstuk 5 van "Socio-economische monitoring 2017. Arbeidsmarkt en origine", FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia, pp 131-160. www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=46761

Migratie van niet-EU-studenten

Voor de gegevens met betrekking tot EU-burgers, zie Vrij verkeer van EU-burgers in België, eerder in dit hoofdstuk.

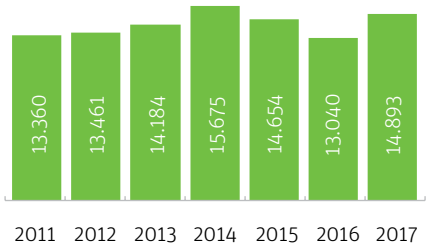
Visa

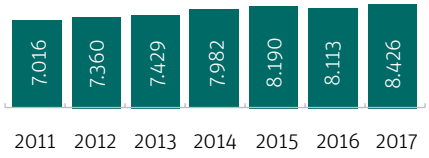
In 2017:

- werden er **14.893** visa voor kort verblijf (visa C) toegekend omwille van studies, stages en conferenties. Dit is **8%** van het totaal aantal toegekende visa C.
- Er werden **8.426** visa voor lang verblijf (visa D) toegekend omwille van studies. Dit is **27%** van het totaal aantal toegekende visa D.
- Hoewel het weigeringspercentage gemiddeld **15%** is voor visa C en **20%** voor visa D, ligt het aantal weigeringen vaak hoger voor bepaalde nationaliteiten zoals Congolezen (33%) voor visa C en Kameroeners (53%) voor visa D.

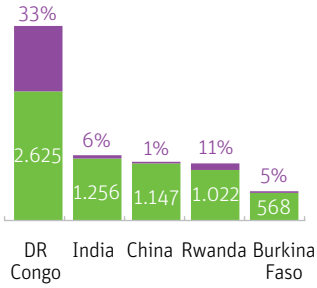
Meer gegevens over de visa, zie hoofdstuk Toegang tot het grondgebied

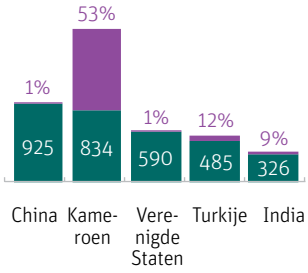
Visa voor kort verblijf (visa C) toegekend omwille van studies, stages of conferenties





Top 5 van de nationaliteiten waaraan een visum werd toegekend omwille van studies in 2017



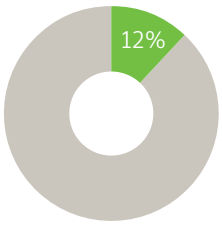


Visa kort verblijf (Visas C) | Visa lang verblijf (Visas D) | Weigering

Bron: FOD Buitenlandse Zaken, calculaties Myria

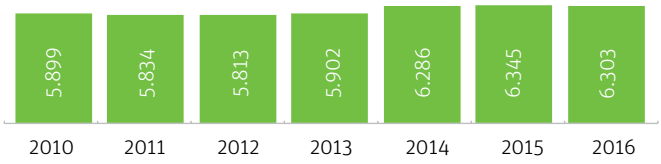
Eerste verblijfstitels toegekend in 2016 om studieredenen

Aandeel in het geheel van de 1e verblijfstitels afgeleverd in 2016



- In **2016** werden **6.303 eerste verblijfstitels** toegekend aan derdelanders om studieredenen. Dit is **12%** van de eerste verblijfstitels die in 2016 aan derdelanders toegekend werden.
- Tussen 2010 en 2016 merkt men een lichte toename van 7% in het aantal eerste verblijfstitels die worden toegekend omwille van studies.
- **Kameroen** en **China** zijn veruit de twee belangrijkste nationaliteiten in dit type eerste verblijfstitels in 2016. Voor Kameroen werd zelfs één eerste verblijfstitel op twee afgeleverd omwille van die reden in 2016.

Eerste verblijfstitels afgeleverd omwille van studies



Nationaliteit	Eerste verblijfstitels toegekend in 2016 op grond van onderwijs	% in vergelijking met andere nationaliteiten	% in vergelijking met andere redenen
Kameroen	799	13%	50%
China	750	12%	43%
Verenigde Staten	336	5%	15%
Turkije	283	4%	17%
Brazilië	249	4%	22%
India	245	4%	8%
Marokko	221	4%	4%
Canada	205	3%	35%
DR Congo	177	3%	14%
Vietnam	148	2%	47%
Andere	*2.890*	*46%*	*8%*
TOTAAL	**6.303**	**100%**	**12%**

Bron: DVZ-Eurostat

Meer weten over studie-migratie? Zie: Caestecker F. et Rea A., *Migreren voor een diploma. Studenten derdelanders in de EU in het hoger onderwijs in België*, Academia-Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2012.

1. Recente ontwikkelingen

1.1. | Europa

- Op 28 juni 2017 keurde het Europees Parlement[436] het voorstel tot hervorming van de blue card-richtlijn[437] van de Europese Commissie goed. De richtlijn vereenvoudigt de mogelijkheid voor een blauwe kaarthouder in een lidstaat om naar een andere lidstaat te verhuizen, zonder dat hij opnieuw een volledig nieuwe aanvraag tot arbeidsvergunning en verblijf moet indienen. Daarnaast zal de blauwe kaart ook mogelijk zijn voor andere categorieën van vreemdelingen, zoals personen met internationale bescherming, maar ook asielzoekers[438].
- De Europese Commissie wil in 2018 pilootprojecten rond arbeidsmigratie financieren. Samen met het bedrijfsleven wordt in kaart gebracht aan welke werknemers er in Europa een tekort is. Die werknemers worden dan langs officiële weg gerekruteerd in landen die meewerken aan gedwongen terugkeer van migranten in irregulier verblijf[439].
- De Europese Commissie stelt voor om een *Europese Arbeidsautoriteit* op te richten. Deze Europese Arbeidsautoriteit moet werknemers, zelfstandigen, bedrijven en nationale overheden helpen de voordelen van het vrij personenverkeer optimaal te benutten en voor een eerlijke arbeidsmobiliteit zorgen. Het zal zich focussen op drie taken nl. het geven van informatie, de samenwerking tussen de bevoegde nationale instanties verbeteren en een bemiddelende rol opnemen bij grensoverschrijdende conflicten. Deze autoriteit wordt een nieuw gedecentraliseerd EU-agentschap. De Commissie hoopt dat de Europese Arbeidsautoriteit in 2019 volledig operationeel kan zijn[440].
- In een arrest van 21 juni 2017[441] oordeelde het HvJ dat een derdelander in het bezit van een gecombineerde vergunning of single permit in een lidstaat recht heeft op sociale zekerheid, *in casu* kinderbijslag[442]. De **single permit richtlijn**[443] voorziet namelijk in een algemene regel van gelijke behandeling van derdelanders met de burgers van de lidstaat. Lidstaten mogen daar slechts beperkt van afwijken.
- Het HvJ oordeelde in het arrest van 6 februari 2018 dat door een andere rechter dan deze van de zendlidstaat van de werknemer een certificaat van de sociale zekerheid kan worden vernietigd of buiten beschouwing kan worden gelaten, wanneer de autoriteiten van de zendlidstaat er niet in slagen om binnen een redelijke termijn, nadat de vraag tot onderzoek werd gesteld door de lidstaat waar de werknemers tewerkgesteld zijn, het uitgereikte certificaat te herbekijken[444]. Het feit dat de werknemers in de zendlidstaat amper actief waren, wordt gezien als een misbruik van recht. Wanneer dit wordt vastgesteld, houdt de detachering op te bestaan. Het Hof breidt met deze uitspraak het begrip van **'oprechte samenwerking'** uit. Het principe impliceert ook wederzijds vertrouwen. Bijgevolg kan de zendlidstaat de gronden waarop het certificaat werd toegekend herbekijken en indien nodig het certificaat intrekken wanneer de gastlidstaat twijfels uit over de correctheid van de gronden waarop het certificaat is uitgereikt[445].
- 23 lidstaten hebben informatie verstrekt over hun beleid en praktijk aangaande bepaalde aspecten van de studenten- en onderzoekersrichtlijn[446]: manieren waarop internationale studenten kunnen aantonen over voldoende bestaansmiddelen te beschikken, het gebruik van bevroren/geblokkeerde rekeningen bij internationale studenten en erkende agentschappen voor au-pairs[447].

436 Europees Parlement, *Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan*, 28 juni 2017. Beschikbaar op: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BREPORT%2BA8-2017-0240%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN.

437 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (hierna: blue card-richtlijn).

438 Zie ook: Kamer, vraag nr. 806 van mevrouw Katja Gabriëls, 10 februari 2017, QRVA 54 105.

439 Europese Commissie, *Staat van de Unie 2017 – Commissie presenteert volgende stappen naar krachtiger, doeltreffender en eerlijker migratie- en asielbeleid van de EU*, 27 september 2017. Beschikbaar op: europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_nl.htm.

440 Europese Commissie, *Commissie presenteert voorstellen voor een Europese Arbeidsautoriteit en voor een bredere toegang tot sociale bescherming*, 13 maart 2018. Beschikbaar op: europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1624_nl.htm.

441 HvJ, *Kerly Del Rosario Martinez Silva t. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) and Comune di Genova*, 21 juni 2017, C-449/16.

442 Dit volgens verordening (EG) nr. 883/2004 van 29 april 2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

443 Richtlijn 2011/98/EU van 13 december 2011 betreffende **één** enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (hierna: single permit richtlijn).

444 HvJ, Ömer *Altun and Others, Absa NV and Others t. Openbaar Ministerie*, 6 februari 2018, C-359/16. Zie ook: HvJ, *Prejudiciële vraag in zaak C-359/16,* Ömer *Altun e.a., Absa NV e.a. t. Openbaar Ministerie*, Publiecatieblad van de Europese Unie, 12 september 2016, C335/39.

445 HvJ, *National courts may, in cases of fraud, disregard social security certificates issued to workers posted within the EU*, Press release No 10/18, 6 februari 2018.

446 Richtlijn 2016/801/EU van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (hierna: studenten- en onderzoekersrichtlijn).

447 EMN, *Derdelands studenten in de EU houden,* 20 september 2017.

1.2. | België

Omzetting richtlijnen

- Wat betreft de omzetting van de **single permit richtlijn**, verklaarde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat hij met een voorstel naar het parlement zou komen in januari 2018[448]. Op 2 februari 2018 werd het samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de Federale Staat, de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de single permit richtlijn. Door de Kamer werd op 15 maart 2018 het wetsontwerp, dat instemming met het samenwerkingsakkoord beoogt, aangenomen[449]. Eveneens werd door de Vlaamse overheid[450], de Duitstalige gemeenschap[451] en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest[452] respectievelijk twee decreten en een ordonnantie aangenomen die de instemming met het samenwerkingsakkoord beogen. Enkel het Waalse gewest dient nog de nodige stappen in verband met dit samenwerkingsakkoord te ondernemen.

Op 2 februari 2018 werd het samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de Federale Staat, de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de single permit richtlijn.

- Wat betreft de **studenten- en onderzoekersrichtlijn** is er naast het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018[453] dat met het instemmingsdecreet op 14 maart 2018 in het Vlaams Parlement werd goedgekeurd[454], nog een extra samenwerkingsakkoord nodig, aangezien deze richtlijn eveneens bepalingen bevat inzake verblijf en werk voor korte duur. Deze bepalingen vallen buiten het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord single permit. Deze richtlijn zal dus pas volledig omgezet zijn na goedkeuring van het tweede samenwerkingsakkoord en indien nodig de samenhangende uitvoerende samenwerkingsakkoorden. Er werden nog geen stappen ondernomen door de overige overheden.
- De **intra-corporate transfer (ICT) richtlijn**[455] **en de seizoensarbeidersrichtlijn**[456] moesten al worden omgezet tegen respectievelijk november en september 2016. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie verklaarde dat zijn diensten bezig zijn met de omzetting van deze richtlijnen, alsook de nieuwe blue card-richtlijn. Al deze richtlijnen vallen onder de toepassing van de single permit procedure. Deze richtlijnen zullen worden omgezet door middel van uitvoeringsakkoorden, wat minder tijdrovend is[457]. De staatssecretaris heeft[458] ook bevestigd[459] dat hij zal zorgen voor de omzetting van de richtlijn die het statuut van stagiairs regelt, samen met het statuut van de vrijwilligers en de au pairs. Op die manier zullen tegen het einde van 2018 alle EU-richtlijnen inzake arbeidsmigratie omgezet moeten zijn. In het Migratiewetboek, dat de staatssecretaris voorbereidt, zou een hoofdstuk worden gewijd aan het aspect "verblijf" dat samenhangt met de omzetting van bovengenoemde bepalingen.

Gevolgen laattijdige omzetting

- De Europese Commissie heeft op 13 juli 2017 België voor het HvJ gedaagd voor de niet-omzetting van de **single permit richtlijn**, die tegen 25 december 2013 had moeten omgezet zijn. In November 2015 had de

448 Kamer, antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, 4 oktober 2017, CRIV 54 COM 742.

449 Wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten, *Doc. Parl.*, Kamer 2017-18, Doc nr. 54K2933.

450 Decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten, *BS* 4 april 2018.

451 Decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten, gedaan te Brussel op 2 februari 2018, *BS* 30 april 2018.

452 Ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten, *BS* 24 april 2018.

453 Dit betreft het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 tussen de Federale Staat, de drie gewesten en de Duitstalige gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten.

454 Decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten, aangenomen op 14 maart 2018.

455 Richtlijn 2014/66/EU van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (hierna: intra-corporate transfer richtlijn).

456 Richtlijn 2014/36/EU van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (hierna: seizoensarbeidersrichtlijn).

457 Voor deze richtlijnen zal zoals voor de studenten- en onderzoekersrichtlijn een extra samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten.

458 Dit aangezien de uitvoerende samenwerkingsakkoorden niet door de parlementen moeten worden goedgekeurd, maar enkel door de regeringen.

459 Kamer, antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, 4 oktober 2017, CRIV 54 COM 742.

Commissie de zaak al voor het Hof gebracht, maar de procedure werd in april 2016 *on hold* gezet zodat België bijkomende informatie kon leveren. Ondertussen heeft België de richtlijn nog steeds maar gedeeltelijk omgezet, waardoor de Commissie besliste de zaak toch naar het Hof te verwijzen en een dwangsom te vragen van 70.828,80 euro per dag[460].

- De Rechtbank van eerste aanleg in Luik[461] beval de afgifte van een verblijfskaart, op straffe van een dwangsom, aan een arbeidsmigrant omwille van de niet-omzetting van de single permit richtlijn. De Belgische staat ging in beroep tegen het vonnis. De zaak betrof een man die al een jaar werkte met een arbeidskaart B en wiens verblijfskaart A na een jaar niet werd verlengd door DVZ. De verzoeker bevond zich in een vicieuze cirkel. Het Waalse gewest weigerde een nieuwe arbeidskaart af te leveren omwille van zijn irregulier verblijf, terwijl DVZ zijn verblijf weigerde bij gebrek aan een arbeidskaart. De rechtbank oordeelde dat de man zich in irregulier verblijf bevond als gevolg van het systeem waarbij zowel de federale als de gewestelijke overheid een beslissing moeten nemen voordat een verblijf kan worden toegekend. De rechtbank meent dat dit systeem in strijd is met de single permit richtlijn, die België nog steeds niet omzette[462].

Andere evoluties

- De nieuwe **federale integratieplicht**[463], in werking sinds 26 januari 2017, geldt nu ook voor bepaalde arbeidsmigranten. Bijgevolg zullen er door de arbeidsmigranten (behalve Turken[464]) integratie-inspanningen moeten worden aangetoond om hun verblijfsrecht te behouden. Voor arbeidsmigranten en hun familieleden is er echter op dit moment geen Vlaamse of Waalse inburgeringsplicht. Enkel in het Brussels gewest zijn de arbeidsmigranten niet vrijgesteld van integratievoorwaarden. Het is echter nog niet zeker of DVZ zal eisen dat arbeidsmigranten ook een Vlaams of Waals inburgeringstraject moeten volgen, aangezien werken wordt aanzien als een erkende integratie-inspanning.
- Op 29 augustus 2017 sloten de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en de Waalse minister van Werk **een samenwerkingsovereenkomst die asielzoekers sneller aan werk moet helpen**. De overeenkomst moet de samenwerking tussen Fedasil en FOREM versterken zodat asielzoekers naar werk begeleid worden (onder meer door informatiesessies te geven in de opvangcentra). In oktober 2016 werd een gelijkaardige samenwerking afgesloten tussen de VDAB en Fedasil. De staatssecretaris wil ook nog een gelijkaardig akkoord sluiten met het Brussels gewest[465]. De gesprekken met ACTIRIS zijn lopende. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie bevestigde bovendien het bestaande beleid van 2013 ten aanzien van de opvang voor asielzoekers die zijn tewerkgesteld en een eigen inkomen hebben[466].
- Sinds 2 november 2017 zijn familieleden van een langdurig ingezetene in een andere lidstaat van de Europese Unie met een tweede verblijf in België vrijgesteld van een arbeidskaart op voorwaarde dat de langdurig-ingezetene zelf ook vrijgesteld is.
- In het zomerakkoord van 2017 behandelde de ministerraad onder meer de wet houdende diverse bepalingen inzake werk. Op 15 februari 2018 traden enkele maatregelen in werking waaronder de CAO-wet[467] die wordt uitgebreid tot ambassadepersoneel[468]. Hierdoor wordt hun rechtspositie versterkt.
- De RvV stelde in een arrest van 7 april 2017 dat terugkeren naar het land van herkomst tijdens de schoolvakantie om een studentenvisum aan te vragen zonder de lopende studies te onderbreken niet realistisch is[469].
- In een arrest van 22 juni 2017 stelde de RvV dat de vreemdelingenwet niet verbiedt dat een student uit een derde land van studierichting verandert[470].

460 Europese Commissie, *Legal migration: commission refers Belgium to the Court of Justice for failing to provide common rules for non-EU workers*, 13 juli 2017. Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1953_en.htm en HvJ, *Commissie t. België*, aanhangig, C-564/17.

461 Rechtbank Eerste Aanleg Luik, 3 februari 2017, rolnr. 17/17/C.

462 Zie ook: www.agii.be/nieuws/rechtbank-luik-beveelt-afgifte-verblijfskaart-a-aan-arbeidsmigrant-wegens-niet-omzetting-single.

463 Art. 1/2 van de vreemdelingenwet, ingevoegd door de 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.

464 Dit omwille van de associatieovereenkomst die tussen de EEG en Turkije is gesloten. Zie: Besluit van de Raad van 23 december 1963 houdende sluiting van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (64/732/EEG).

465 Zie: www.knack.be/nieuws/belgie/fedasil-en-forem-sluiten-samenwerkingsakkoord-voor-activering-asielzoekers/article-belga-893589.html, www.fedasil.be/fr/actualites/collaboration-entre-le-forem-et-fedasil en https://emnbelgium.be/fr/nouvelles/une-declaration-dintention-ete-signee-entre-le-secretaire-detat-lasile-et-la-migration-et. Zie ook voor cijfers van tewerkstelling van asielzoekers: Kamer, antwoord van de staatssecretaris van Asiel en Migratie, op parlementaire vraag nr. 933 van de heer Denis Ducarme, 14 april 2017, QRVA 54 114.

466 Kamer, antwoord van de staatssecretaris van Asiel en Migratie, op parlementaire vraag nr. 662 van mevrouw de Monica De Coninck, 23 mei 2017, QRVA 54 118.

467 Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *BS* 15 januari 1969.

468 Artikel 2 wet 15 januari 2018 houdende diverse bepalingen inzake werk, *BS* 5 februari 2018.

469 RvV, 7 april 2017, nr. 185 186. Zie ook: www.agii.be/nieuws/aanvraag-studentenvisum-tijdens-schoolvakantie-niet-realistisch-volgens-rvv.

470 RvV, 22 juni 2017, nr. 188 766. Zie ook www.agii.be/nieuws/verandering-van-studierichting-geen-reden-om-verblijf-derdelands-student-te-beeindigen.

Aanbeveling

Myria beveelt de regering aan om de Dienst Vreemdelingenzaken op te dragen jaarlijks de cijfers te publiceren betreffende de verblijfsmotieven van de EU-burgers. Op dit ogenblik worden alleen maar regelmatig gegevens uitgebracht betreffende de verblijfstitels die uitgereikt worden aan EU-onderdanen om familiale redenen, terwijl voor derde landers de gegevens beschikbaar worden gemaakt met betrekking tot alle verblijfsredenen, met name door Eurostat. De motieven achter de verblijfstitels worden in het rijskregister bijgehouden voor alle vreemdelingen, ook voor EU-burgers, maar geen enkele instelling is belast met de jaarlijkse rapportering hierover. Een systematische publicatie van deze gegevens zou een beter zicht geven op de migratiestromen van EU-burgers naar België en het mogelijk maken de migratiemotieven van derdelanders en EU-burgers te vergelijken.

Externe bijdrage: Illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen in België

Belgisch Contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN)

In 2017 heeft het Belgisch Contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN) **een studie gepubliceerd over de illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen**[471] in wettig of onwettig verblijf in België. De studie, die werd geschreven door Philippe Vanden Broeck (FOD Werkgelegenheid), in samenwerking met het Belgische Contactpunt van het EMN, analyseert het nationaal beleid en praktijken om dit fenomeen te voorkomen, identificeren en bestraffen, evenals de gevolgen en mogelijke oplossingen voor de tewerkgestelden.

De studie benadrukt dat illegale tewerkstelling in België een bron van bezorgdheid is vanwege de talrijke **negatieve gevolgen** die het fenomeen teweegbrengt, met name wat betreft de niet-naleving van de rechten van werknemers en de risico's van uitbuiting, maar eveneens de gederfde inkomsten voor de overheidsfinanciën en oneerlijke concurrentie. De omvang van de illegale tewerkstelling in België blijft echter **moeilijk in te schatten** vanwege de clandestiene en complexe aard van het verschijnsel.

De studie merkt op dat de **illegaal tewerkgestelde werknemers** het recht hebben om onbetaalde lonen van hun werkgever terug te vorderen, dat zij een klacht tegen hun werkgever kunnen indienen en hun rechten voor de rechtbank kunnen verdedigen. Derden (waaronder Myria) kunnen gerechtelijke stappen ondernemen namens een onderdaan van een derde land in onwettig verblijf.

Niettemin wijst de studie erop dat onderdanen van derde landen (en specifiek diegenen in onwettig verblijf) vaak **verschillende barrières moeten overwinnen**, zo kennen ze niet altijd hun rechten, kan de toegang tot rechtsmiddelen moeilijk zijn en kunnen ze terughoudend zijn om een klacht in te dienen of samen te werken met de politie of inspectiediensten. Zo blijkt namelijk dat onderdanen van derde landen (en specfiek diegenen in onwettig verblijf) vaak bang zijn van de mogelijke gevolgen van het illegaal tewerkgesteld zijn, voornamelijk wat betreft hun vooruitzichten op verblijf op het grondgebied.

Verschillende ngo's pleiten voor de oprichting van een contactpunt om buitenlandse werknemers op **vertrouwelijke basis** bij te staan en te informeren over hun rechten.

De afgelopen jaren zijn er veel maatregelen genomen om illegale tewerkstelling te bestrijden. Dit omvat **preventie- en voorlichtingsmaatregelen** gericht op werkgevers en werknemers door de overheden, vakbonden of ngo's. Bovendien is er een solide institutioneel en juridisch kader gecreëerd om **illegale tewerkstelling te identificeren en te bestraffen**, met name door de invoering van het Sociaal Strafwetboek van 2010. Hierin worden onder bepaalde voorwaarden boetes voorzien voor werknemers, in wettig en onwettig verblijf, die illegaal tewerkgesteld zijn.

471 Belgisch Contactpunt van het Europees Migratienetwerk, *The illegal employment of third-country nationals in Belgium*, juli 2017: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL%20BE%20study%20Illegal%20Employment%20of%20TCNs_1.pdf.
De Nationale Contactpunten van EMN in andere lidstaten en Noorwegen hebben ook nationale studies over hetzelfde onderwerp gepubliceerd. Op basis van alle nationale studies is ook een vergelijkende synthese-studie op Europees niveau gepubliceerd. Deze onderzoeken zijn beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies_en.

Vreemdeling in zijn gemeente

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

De richtlijn 2014/54/EU[472] heeft als doel de belemmeringen op het vrij verkeer en discriminatie op grond van nationaliteit voor EU-werknemers en hun familieleden op verschillende vlakken weg te werken. In artikel 3 van deze richtlijn wordt vastgelegd dat de lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om werknemers in de Unie te beschermen tegen een nadelige behandeling of nadelige gevolgen.

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

Case

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

De lange wachttermijnen voor inschrijving bij de gemeenten vormen een schending van het recht op vrij verkeer van de EU-burger. Het recht op vrij verkeer houdt namelijk in dat een EU-burger het recht heeft om werk te zoeken in een andere lidstaat van de Europese Unie, er te werken zonder werkvergunning, in dat land te wonen als ze er werken, er te verblijven wanneer de EU-burger er niet meer werkt en dezelfde behandeling te krijgen als burgers van dat land op het gebied van werk, arbeidsomstandigheden en alle andere sociale en fiscale voordelen[473]. Dit recht op vrij verkeer opent conform artikel 6 van de richtlijn vrij verkeer[474] een verblijfsrecht voor maximaal drie maanden. EU-burgers dienen aan geen andere voorwaarden of formaliteiten te voldoen behoudens de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart.

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

Echter wordt door de richtlijn vrij verkeer de verplichting opgelegd aan de EU-burger en hun familieleden zich bij de autoriteiten in te schrijven wanneer ze langer dan drie maanden in een lidstaat verblijven. Dit kunnen ze doen aan de hand van hun identiteitskaart. Afhankelijk van hun statuut moeten zij vervolgens bepaalde documenten voorleggen. Behoudens deze documenten mogen er geen andere documenten worden gevraagd. De richtlijn stelt uitdrukkelijk dat de autoriteiten **onmiddellijk** een verklaring van inschrijving moeten afgeven, waarin naam en adres van de ingeschreven persoon en de datum van inschrijving worden vermeld[475].

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

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

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

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

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

475 Artikel 8, *Ibid.*

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

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

Aanbevelingen aan de gemeenten

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

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

Hoofdstuk 7

Regularisatie van verblijf

In dit hoofdstuk presenteert Myria de cijfers van verzoeken tot regularisatie, de beslissingen en het aantal personen, per nationaliteit, dat om humanitaire of medische redenen werd geregulariseerd. Myria maakt de balans op van de belangrijkste trends in de jurisprudentie en herinnert aan haar eerdere aanbevelingen met betrekking tot humanitaire en medische regularisatie.

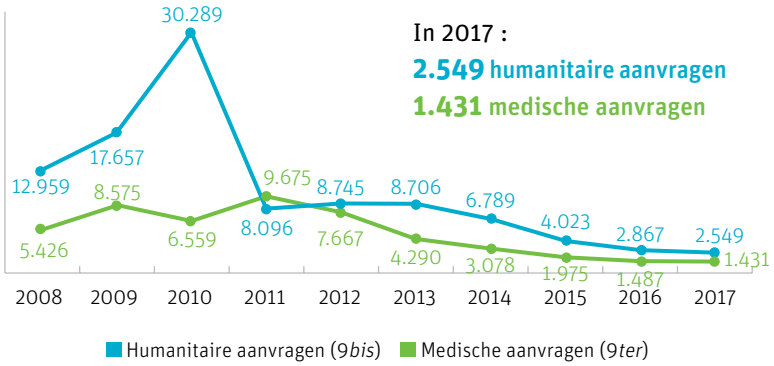


Regularisatie van verblijf

De regularisatie van verblijf om **humanitaire redenen** (Art. 9bis van de vreemdelingenwet) valt in beginsel onder de discretionaire bevoegdheid van de minister of zijn afgevaardigde. Zij kunnen een vreemdeling al dan niet machtigen hier te verblijven, mits aan een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan.

De regularisatie van verblijf om **medische redenen** (Art. 9ter) is een vorm van bescherming, gebaseerd op internationale verplichtingen waaraan België gebonden is.

Aanvragen tot regularisatie



Steeds minder aanvragen tot regularisatie om humanitaire en medische redenen

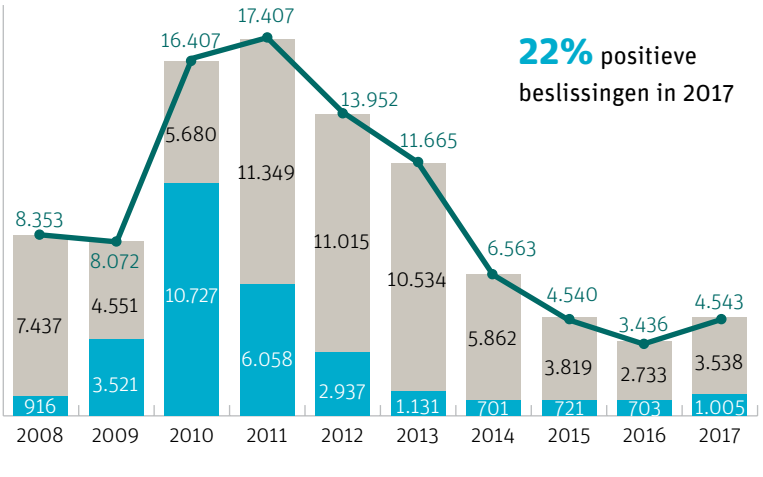
Tussen 2016 en 2017, daling met 11% van de aanvragen tot humanitaire regularisatie en met 4% van de aanvragen tot medische regularisatie, terwijl 2016 al een recordjaar was.

Bron: DVZ

Beslissingen inzake humanitaire regularisaties (Art. 9*bis*)

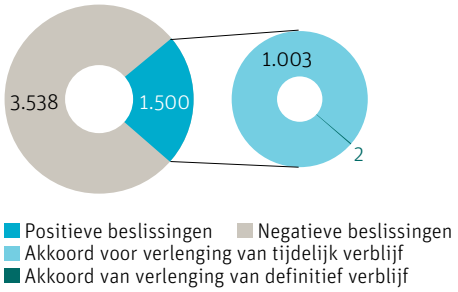
Stijging van het aantal beslissingen

Tussen 2016 en 2017, stijging met 32% van het totale aantal beslissingen. Stijging met 43% van de positieve beslissingen en met 29% van de negatieve beslissingen.



(Onder de negatieve beslissingen vallen de als onontvankelijk en niet-gegrond verklaarde beslissingen)

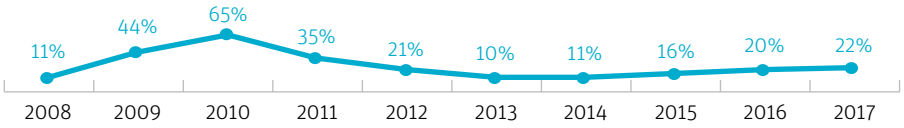
1.005 positieve beslissingen in 2017 op een totaal van **4.543**



De machtigingen tot definitief verblijf worden een uitzondering

In 2017 werden 2 machtigingen tot definitief verblijf uitgereikt, tegenover 1.003 machtigingen tot tijdelijk verblijf. De machtigingen tot definitief verblijf zijn goed voor 0,2% van de positieve beslissingen in 2017 (tegenover 1% in 2016).

Percentage positieve beslissingen in de lift



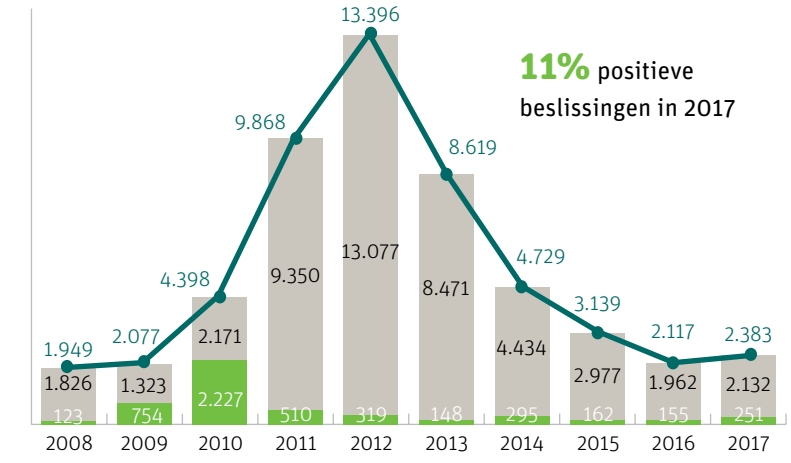
Bron: DVZ

Beslissingen inzake medische regularisaties (Art. 9*ter*)

Stijging van het aantal beslissingen

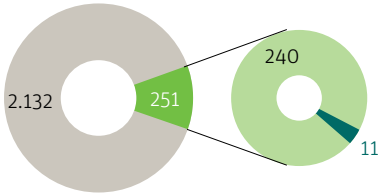
Tussen 2016 en 2017:

- Stijging van het totale aantal beslissingen in het kader van de medische regularisatie (+13%)
- Stijging met 62% van het aantal positieve beslissingen
- Stijging met 9% van het aantal negatieve beslissingen



(Onder de negatieve beslissingen vallen de als onontvankelijk en niet-gegrond verklaarde beslissingen)

251 positieve beslissingen in 2017 op een totaal van **2.383** beslissingen

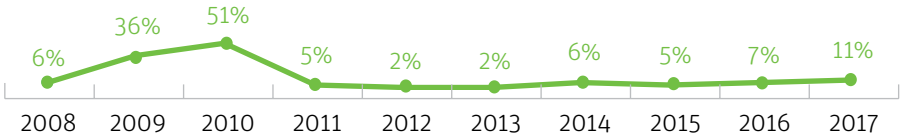




Steeds minder machtigingen tot een definitief verblijf

Van de positieve beslissingen uit 2017 hebben er 11 geleid tot een machtiging tot definitief verblijf en 240 tot een machtiging tot tijdelijk verblijf. De machtigingen tot definitief verblijf zijn goed voor 4% van de positieve beslissingen in 2017 (tegenover 10% in 2016).

Percentage positieve beslissingen in de lift

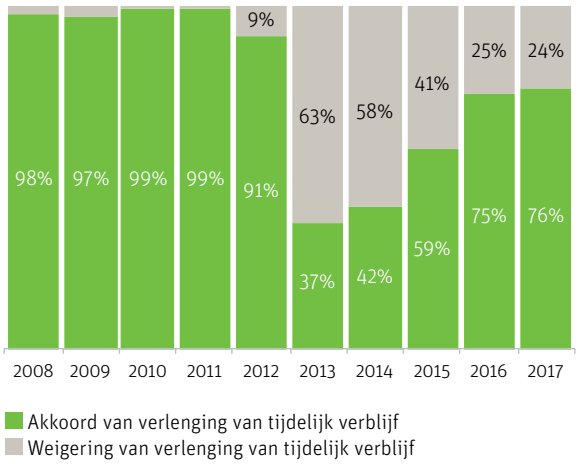


Verlenging van het tijdelijke verblijf

Na een positieve beslissing ten gronde, krijgt de persoon in principe een machtiging tot tijdelijk verblijf. Elk jaar onderzoekt DVZ het dossier opnieuw en beslist dan de persoon al dan niet een verlenging van zijn verblijf toe te kennen voor een extra jaar. Vijf jaar na het indienen van de vraag wordt de machtiging tot tijdelijk verblijf in een machtiging tot definitief verblijf omgezet.

In 2017:

- **117** akkoorden voor verlenging van tijdelijk verblijf ten opzichte van **37** weigeringen (zijnde 76% akkoorden en 24% weigeringen),
- **42** omzettingen van een tijdelijk in een definitief verblijf. In 2016 waren er 65.
- **693** attesten van immatriculatie uitgereikt in 2017, in afwachting van een onderzoek ten gronde voor de ontvankelijk verklaarde dossiers (561 in 2016).



Bron: DVZ

RvV: Minder beroepen ingediend, meer beslissingen

In 2016 werden bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) 1.132 beroepen ingediend na een negatieve beslissing in een dossier van medische regularisatie. Dit is 32% minder dan in 2015. In dat jaar werden er 1.670 van deze beroepen ingediend.

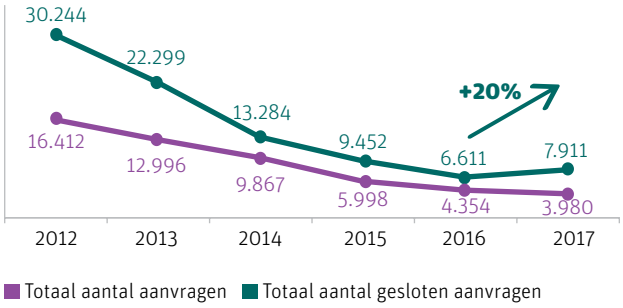
In 2016 werden 2.368 beroepen inzake medische regularisaties door de RvV behandeld, 16% meer dus dan in 2015 (2.041 in 2015).

Bron: RvV

Nieuwe aanvragen en afgesloten aanvragen

Naar een daling van de achterstand?

Voor het eerst sinds 5 jaar wordt een stijging (+20%) vastgesteld van het aantal afgesloten aanvragen tot regularisatie (humanitaire en medische), terwijl het aantal binnenkomende aanvragen (humanitaire en medische) blijft dalen (-9% tussen 2016 en 2017).



Bron: DVZ

Geregulariseerde personen (humanitair + medisch)

1.853 geregulariseerde personen in 2017

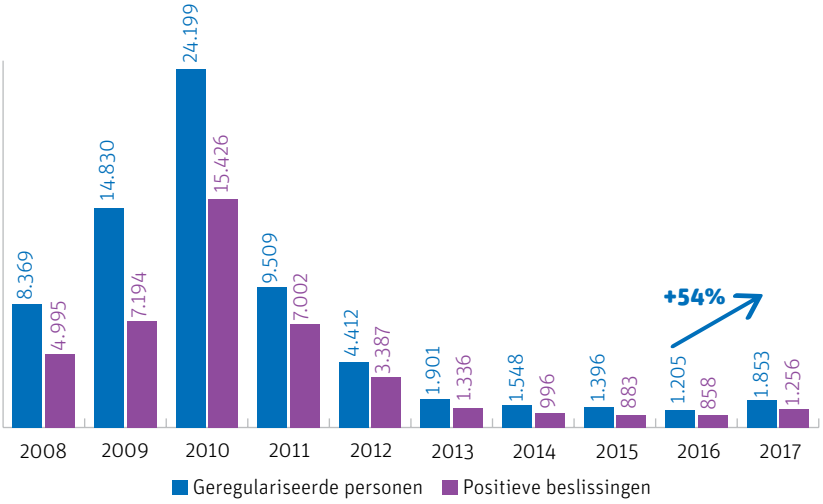
De evolutie 2016-2017 geeft de eerste waargenomen stijging (+54%) weer van het aantal geregulariseerde personen (ongeacht de procedure) na een continue daling van het aantal jaarlijks geregulariseerde personen sinds 2010.

De **1.256 positieve beslissingen** die in 2017 zijn getroffen in het kader van de humanitaire en medische regularisaties hebben geleid tot de regularisatie van **1.853 personen**.

Daarvan zijn **1.443 personen** geregulariseerd voor **humanitaire redenen** en **410** voor **medische redenen**.

Een beslissing kan betrekking hebben op verschillende personen want eenzelfde regularisatiedossier kan voor verschillende personen van eenzelfde gezinscel worden ingediend.

Gemiddeld tellen we 1,5 persoon per positieve beslissing in 2017 (1,4 in het kader van de humanitaire regularisatie en 1,6 in het kader van de medische regularisatie).



Top 10 van nationaliteiten van de in 2017 geregulariseerde personen

	Toutes procédures confondues		Humanitaire redenen (Art. 9*bis*)		Medische redenen (Art. 9*ter*)	
DR Congo	281	227	16%	54	13%	
Armenië	156	111	8%	45	11%	
Marokko	150	131	9%	19	5%	
Rusland	134	120	8%	14	3%	
Guinee	77	61	4%	16	4%	
Kameroen	74	63	4%	11	3%	
Kosovo	74	45	3%	29	7%	
Albanië	70	52	4%	18	4%	
Servië	62	58	4%	4	1%	
Turkije	47	47	3%	0	0%	
Andere	*728*	*528*	*37%*	*200*	*49%*	
TOTAAL	**1.853**	**1.443**	**100%**	**410**	**100%**	

In 2017:

- De Congolezen zijn de voornaamste begunstigden van de regularisatie (in 2016 waren ze met 205, in 2017 met 281).
- De Armeniërs komen op de 2de plaats na een sterke stijging van 61 personen in 2016 naar 156 in 2017 (meer dan verdubbeld dus).
- Daarna volgen de Marokkanen (115 geregulariseerde personen in 2016 voor 150 in 2017) en de Russen (74 in 2016 en 134 in 2017, dus bijna het dubbele).

Bron: DVZ

1. Recente ontwikkelingen

1.1. | Humanitaire regularisatie (art. 9bis)

- In 2017 heeft de Raad van State bevestigd dat DVZ de wet overtrad (wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen)[476] door een vreemdeling, van wie de aanvraag tot humanitaire regularisatie nog niet werd onderzocht, het bevel te geven het grondgebied te verlaten[477].
- Volgens de Raad van State zijn **de elementen die reeds werden ingeroepen ter ondersteuning van een asielaanvraag en die door de asielautoriteiten werden verworpen onontvankelijk** in het kader van een aanvraag tot humanitaire regularisatie, ook al beschouwden de asielautoriteiten deze elementen niet als niet bewezen[478].
- Volgens de Raad van State **moet de vreemdeling een identiteitsbewijs voorleggen bij de indiening van de aanvraag tot humanitaire regularisatie.** Indien er geen enkel document wordt voorgelegd, moet DVZ de aanvraag onontvankelijk verklaren en mag ze geen rekening houden met later verschafte documenten, bijvoorbeeld tijdens de beroepsprocedure bij de RvV tegen een voorafgaande beslissing tot onontvankelijkheid[479].
- Het Grondwettelijk Hof heeft **de wet vernietigd die bepaalde dat personen die in België woonden op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet vanwege een arbeidskaart of een beroepskaart geen sociale hulp kregen**, omdat deze wet als disproportioneel werd beschouwd, vermits misbruiken kunnen worden bestreden door sociale onderzoeken van de OCMW's en de intrekking van de verblijfstitel door DVZ[480].
- Volgens de RvV **mag het eenmalige gebruik van een valse naam tijdens een eerdere asielprocedure geen reden voor DVZ zijn om een aanvraag tot humanitaire regularisatie te verwerpen**, terwijl de echte identiteit en nationaliteit van de vreemdeling gekend is (het beginsel *fraus omnia corrumpit* is niet van toepassing, daar de ingeroepen integratie-elementen ter ondersteuning van de aanvraag niet voortvloeien uit het gebruik van de valse naam)[481].
- De RvV heeft geoordeeld dat **DVZ verplicht was om ernstig te onderzoeken of het voor de kinderen onmogelijk of moeilijk was om hun schooltijd verder te zetten in het land van herkomst van hun ouders** om te beslissen of een aanvraag tot humanitaire regularisatie ontvankelijk is of niet. Zeker indien de kinderen hun hele schooltijd in België hebben doorgebracht en de geschreven taal van hun land van herkomst niet kennen[482].
- In 2017 heeft het Hof van beroep van Antwerpen bevestigd dat de **rechtsbijstandsprocedure toelaat** behoeftige vreemdelingen **vrij te stellen van administratieve kosten** op het vlak van verblijf, voornamelijk met het oog op de indiening van een aanvraag tot humanitaire regularisatie[483].

1.2. | Medische regularisatie (art. 9ter)

- Op 21 februari 2017 **werd Myria gehoord door de Kamercommissie Binnenlandse Zaken**, samen met andere betrokken partijen zoals de federale Ombudsman, het Belgisch Comité voor Bio-ethiek, het Agentschap Integratie & Inburgering en NGO's. Het heeft herinnerd aan zijn aanbevelingen voor een betere procedure voor medische regularisatie en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel[484].
- De RvV en de Rechtbank van eerste aanleg van Brussel waren van mening dat **een aanvraag tot medische regularisatie vanuit een gesloten centrum moet kunnen worden ingediend**, ook al werd de toegang tot het grondgebied geweigerd[485]. Volgens de RvV kan DVZ niet weigeren de aanvraag te onderzoeken omdat de vreemdeling medisch in staat is om te reizen en zich in een transitzone zou bevinden. Het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 van het EVRM) vereist dat het medisch risico wordt

476 Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.
477 RvS nr. 238 304, 23 mei 2017.
478 RvS nr. 239 861, 13 november 2017, ter vervanging van RvV nr. 177 729, 16 november 2016, arrest na een negatief advies van eerste auditeur Benoit Cuvelier.
479 RvS nr. 234 445 van 27 februari 2017.
480 Grondwettelijk Hof, nr. 61/2017, 18 mei 2017. Merk op dat deze uitsluiting door de Raad van State als aanvaardbaar werd beschouwd (*Parl.* doc., Hfst., 2012-2013, 53-2853/001, p. 66).
481 RvV nr. 175 607, 30 september 2016.
482 RvV nr. 190 269, 31 juli 2017 (geschreven Albanees, Kosovo); RvV nr. 181 193, 24 januari 2017 (cyrillisch alfabet, Rusland).
483 Hof van beroep van Antwerpen, 26 april 2017, nr. 2017/PD/104. Zie ook: Bureau voor rechtsbijstand van de Rechtbank van eerste aanleg van Namen, 16 december 2016, verzoekschrift nr. 16/455/I; Rechtbank van eerste aanleg van West-Vlaanderen (afdeling Kortrijk), 26 mei 2016, beschikbaar op: www.agii.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.
484 Auditrapport van 6 april 2017, Parl. Doc. Hfst., 54-2408/001.
485 Rechtbank van eerste aanleg van Brussel, 29 maart 2017, rolnummer 17/21/C, www.agii.be/nieuws/aanvraag-9*ter*-mogelijk-vanuit-gesloten-transitcentrum.

onderzocht in geval van terugkeer en niet alleen het in staat zijn om te reizen[486].

- Volgens de RvV **moet er rekening worden gehouden met de context inzake de nood aan psychiatrische zorgen**: door zich te beperken tot de algemene vaststelling dat psychiatrische zorgen beschikbaar waren in Albanië, heeft de arts-ambtenaar van DVZ de situatie van een 12-jarig kind, van wie de familie afkomstig is uit een afgelegen landelijke regio van het land en dat getraumatiseerd was door een geval van bloedwraak, niet correct beoordeeld[487].
- Volgens de RvV **moet de arts-ambtenaar van DVZ beslissen** op basis van de medische gegevens waarover hij beschikt, of door eventueel de mening van specialisten te vragen, **of de patiënt wel of niet lijdt aan de vermelde aandoeningen en of hij een behandeling nodig heeft.** Wanneer de behandelende arts een risico op hartfalen, maagontsteking, maagperforatie, beroerte, nierinsufficiëntie, hartinfarct en zelfmoord ter sprake brengt, mag de arts-ambtenaar niet eenvoudigweg zeggen dat de noodzaak voor een behandeling niet met zekerheid is aangetoond bij gebrek aan gespecialiseerde rapporten over de klachten van de patiënt[488].
- In 2017 is DVZ een procedure opgestart om **gespecialiseerde medische experts aan te werven** om hun mening te geven in het kader van aanvragen tot medische regularisatie zoals de wetgeving dit voorziet[489], maar ze heeft **geen enkele kandidatuur** ontvangen[490].
- Volgens de Raad van State verplicht **artikel 3 van het EVRM (over het verbod op uitwijzing in geval van risico op slechte behandeling) DVZ niet om een specifieke reden te voorzien voor een bevel om het grondgebied te verlaten**: de RvV moet controleren of deze bepaling wel of niet wordt nageleefd op basis van de elementen die werden uitgewisseld tussen de vreemdeling en DVZ en de elementen uit het dossier, maar niet alleen op basis van de reden voor het bevel om het grondgebied te verlaten[491].
- De Raad van State was van mening dat de arts-ambtenaar van DVZ niet verplicht was om zich te baseren op documenten of feitelijke elementen om het volgende advies te verstrekken, tegen het advies van de psychiater van de patiënt in: "Het betreft hier psychische aandoeningen die als dusdanig niet te objectiveren vallen, evenmin als de noodzaak om ze te behandelen. Door dergelijke aandoeningen aan te wenden om een regularisatie tot verblijf te bekomen, wordt het genezingsproces ervan niet in de hand gewerkt omdat de betrokkene er baat bij heeft zich conform de diagnose te blijven affirmeren. Enkel een beslissing dienaangaande in deze of gene zin kan deze impasse doorbreken en is een *conditio sine qua non* in het therapeutisch proces. Uitspraken *in casu* over de mogelijke behandelingsduur zijn dan ook louter speculatief. Suggesties in positieve of negatieve zin kunnen het ziekteverloop sterk bepalen. Overigens ook zonder behandeling en ongeacht het land van verblijf, is de evolutie van dergelijke ziektes enkel symptomatisch. Het volgen van een medicamenteuze behandeling is bijgevolg niet essentieel. Het risico op zelfmoord is van louter speculatieve aard. Er bestaat dus actueel geen risico op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in het land van herkomst. Derhalve is er vanuit medisch standpunt geen bezwaar tegen een terugkeer naar het land van herkomst[492]."
- De Rechtbank van eerste aanleg van Brussel heeft een medisch expert aangesteld om de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van de behandeling van een seropositieve patiënt in Guinee te onderzoeken, alsook de "psychologische schade die de vreemdeling oploopt vanwege de weigeringsbeslissingen" voor medische regularisatie[493]. Sinds 2007 tracht de patiënt zijn situatie tevergeefs te laten regulariseren. Zijn procedure telt twee arresten tot nietigverklaring van de RvV en meerdere intrekkingen van beslissingen door DVZ.

486 RvV nr. 187 922, 2 juni 2017. Betreffende artikel 3 van het EVRM, zie ook het hoofdstuk *Internationale bescherming*.
487 RvV nr. 183 908, 16 maart 2017.
488 RvV nr. 184 854, 30 maart 2017.
489 Art. 2 tot 6 van het KB van 17 mei 2007 tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
490 Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Kamercommissie van Binnenlandse Zaken, CRA nr. 54, COM 651, 3 mei 2017, p. 7.
491 De RvV kon het bevel om het grondgebied te verlaten niet herroepen, enkel en alleen omdat het op dat punt niet gemotiveerd was (RvS nr. 238 570, 20 juni 2017).
492 RvS nr. 237 959, 20 april 2017.
493 De rechtbank beslist dat de kosten voor de expert ten laste zijn van de Belgische staat, uitzonderlijk omwille van "de systematische onthouding van de raadgevende artsen van de dienst Vreemdelingenzaken om overleg te plegen met de behandelende arts van de aanvrager en/of om een specialist te raadplegen"(Rechtbank van eerste aanleg van Brussel, 30 juni 2017, 16/6964/A).

Aanbevelingen

Aangezien er geen follow-up is gegeven, herinnert Myria aan haar eerdere aanbevelingen met betrekking tot regularisatie.

Wat de humanitaire regularisatie betreft, herhaalt Myria zijn aanbeveling om duidelijke criteria voor humanitaire regularisatie in de wet- of de regelgeving te verankeren, bij de uitwerking van het door de regering gewenste Migratiewetboek.

Wat de medische regularisatie betreft, herhaalt Myria zijn aanbevelingen om:

- In de regelgeving te voorzien dat de medische plichtenleer moet worden geëerbiedigd door de artsen die adviezen uitbrengen in verband met medische regularisatie, en er meer bepaald de verplichting in op te nemen om een patiënt die daarom verzoekt te onderzoeken en de mogelijkheid om overleg met de behandelend arts te voorzien, alvorens een negatief advies uit te brengen over zijn gezondheidstoestand of over de toegankelijkheid van de medische zorgen in het land van herkomst;
- Gebruik te maken van de mogelijkheid om onafhankelijke medische expertises te laten uitvoeren op het niveau van DVZ en een wettelijk kader te voorzien voor de onafhankelijke medische expertises tijdens de fase van het beroep bij de RvV;
- Een van rechtswege opschortend beroep met volle rechtsmacht in te voeren bij de RvV tegen negatieve beslissingen ten gronde van DVZ waarbij een verblijf om medische redenen wordt geweigerd en aan de vreemdeling een voorlopig document toe te kennen tijdens de behandeling van dit beroep (bijlage 35);
- Een van rechtswege opschortend beroep bij de RvV te voorzien tegen een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) dat wordt afgegeven aan een vreemdeling wanneer de tenuitvoerlegging ervan een reëel risico op onmenselijke en vernederende behandeling meebrengt en tevens een verlenging van het BGV toe te staan tijdens de behandeling van dat beroep.

Vreemdeling in zijn gemeente: de verantwoordelijkheid van de gemeenten met betrekking tot regularisatie van het verblijf

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

Case

De heer V. vroeg in december 2003 een regularisatie aan op basis van het vroegere artikel 9 §3 van de vreemdelingenwet. Meer dan 12½ jaar later vroeg DVZ hem om zijn adres per post te bevestigen. Zijn advocaat stuurde het ingevulde formulier terug met vermelding van het adres sinds augustus 2016. Vervolgens stuurde DVZ een brief naar de gemeente met het verzoek om het adres van de heer V. te controleren. Op 22 augustus 2016 stuurde de wijkagent die belast is met deze controle de brief terug naar DVZ, met de in hand geschreven opmerking: «Niet meer aanwezig op het adres, onbekend bij de buurtbewoners». Op basis van deze paar woorden geschreven door de wijkagent, verklaarde DVZ bijna 13 jaar na de aanvraag (november 2016) zijn verzoek tot regularisatie "zonder voorwerp". Op 30 mei 2017 annuleerde de RvV deze beslissing494. De RvV hekelde DVZ omdat deze de conclusies van het 'rapport' van de politie had overgenomen, zonder proberen uit te zoeken op basis van welke precieze elementen de wijkagent had geconcludeerd dat de heer V. niet langer op het adres woonde en onbekend was in de buurt. Gezien de ernst van de gevolgen van een verzoek dat "zonder voorwerp" werd verklaard, had DVZ zich niet tevreden moeten stellen met de summiere informatie van de wijkagent.

Aanbeveling aan de gemeenten

Myria herinnert aan zijn aanbeveling aan gemeenten om duidelijke regels aan te nemen met betrekking tot de woonstcontroles[495] op basis van artikel 10 van het Koninklijk Besluit van 16 juli 1992, dat vreemdelingen in onzekere situaties niet bestraft.

494 RvV, 30 mei 2017, nr. 187 728 geciteerd in ADDE, *Newsletter nr. 133, juli 2017*.
495 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 216.

Hoofdstuk 8
Nationaliteit

Myria presenteert haar cijfers over de verschillende toegangswegen tot de Belgische nationaliteit, die jaar op jaar ingewikkelder zijn geworden. In dit hoofdstuk analyseert Myria ook enkele van de obstakels die vreemdelingen die Belg willen worden ondervinden bij de gemeenten, en doet aanbevelingen in dit opzicht.



Verwerving van de Belgische nationaliteit

37.500 personen zijn Belg geworden in 2017, ofwel 15% meer dan in 2016.

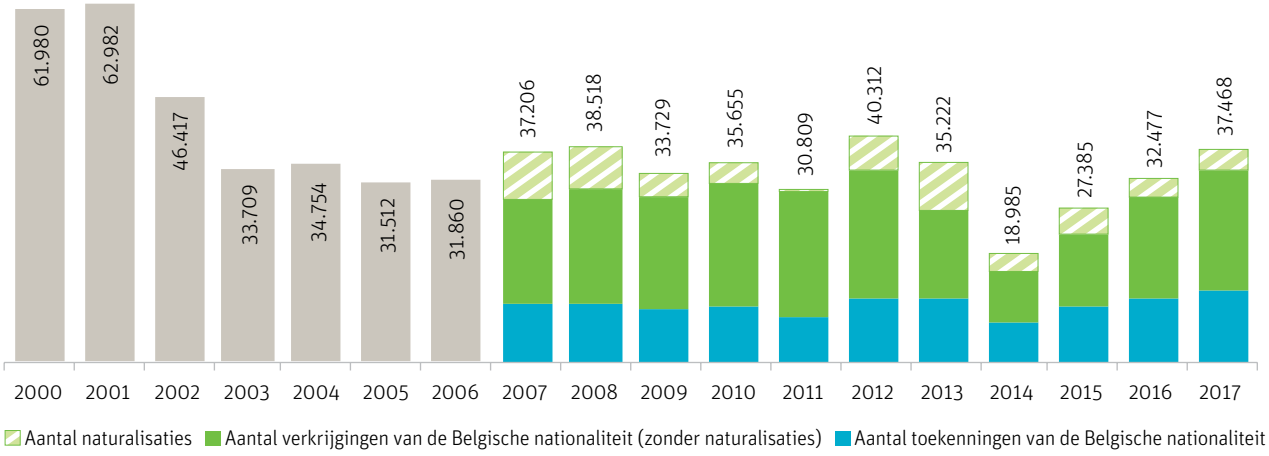
- Sinds 2015 neemt het aantal nationaliteits-verwervingen toe.
- In 2016 werd meer dan een derde van de Belgische nationaliteiten nog steeds toegekend op basis van procedures die in 2013 afgeschaft werden.
- Zodra de achterstand is weggewerkt van zaken die nog onder de oude wet worden behandeld, is de kans groot dat het aantal nieuwe Belgen aanzienlijk zal dalen.

Verwerving van de Belgische nationaliteit.

De Belgische nationaliteit kan via twee verschillende mechanismen worden verworven:

- **De toekenning** van de Belgische nationaliteit, het resultaat van een nagenoeg automatische procedure, betreft voornamelijk minderjarigen.
- **De verkrijging** van de Belgische nationaliteit, het resultaat van een vrijwillige handeling van de persoon die de nationaliteit wil verkrijgen, betreft meerderjarige personen. Sinds de laatste wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN) (wet van 4 december 2012, in werking getreden op 1 januari 2013), kan de Belgische nationaliteit alleen nog worden verkregen via nationaliteitsverklaring en via naturalisatie. De aanvragen die vóór 1 januari 2013 werden ingediend, worden echter wel nog volgens de oude procedures behandeld.

Evolutie van het aantal vreemdelingen dat Belg is geworden volgens het type procedure



Aantal toekenningen en verkrijgingen van de Belgische nationaliteit

Toekenning van de nationaliteit	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toekenning van de nationaliteit op grond van de nationaliteit van vader of moeder (art. 8)	559	496	672	697	627	571
Toekenning van de nationaliteit op grond van adoptie (art. 9)	210	165	143	141	108	72
Toekenning op grond van geboorte in België, geval van staatloosheid (art. 10)	39	39	34	25	32	26
Toekenning 3de generatie (art. 11)	21	147	306	352	511	576
Toekenning 2de generatie (art. 11bis)	174	110	4	7	9	11
Toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12)	10.039	10.348	5.547	8.653	9.956	11.401
Totaal van de toekenningen	**11.042**	**11.305**	**6.706**	**9.875**	**11.243**	**12.657**
Verkrijging van de nationaliteit	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verkrijging door verklaring (art. 12bis)	15.058	11.363	9.007	12.486	17.545	20.886
Verkrijging door nationaliteitskeuze (art. 13-15)	100	58	13	6	8	6
Verkrijging door vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16)	7.259	4.020	116	70	85	68
Totaal van de verkrijgingen (zonder naturalisaties)	**22.417**	**15.441**	**9.136**	**12.562**	**17.638**	**20.960**
Naturalisaties (art. 19)	**6.462**	**8.168**	**3.005**	**4.814**	**3.505**	**3.756**
Andere nationaliteitswijzigingen (herkrijging en speciale gevallen)	**391**	**308**	**138**	**134**	**91**	**95**
Totaal van de nationaliteitswijzigingen	**40.312**	**35.222**	**18.985**	**27.385**	**32.477**	**37.468**

Bron: Statbel voor de gegevens van 2000-2006, Rijksregister vanaf 2007 (extractie februari 2018)

Herkomst van de nieuwe Belgen

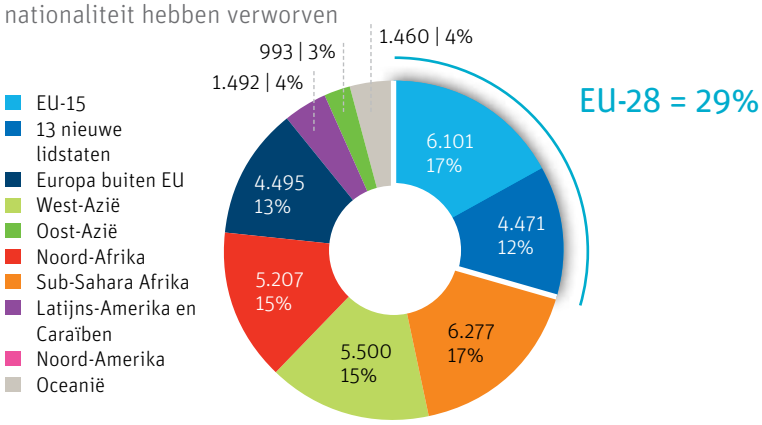
Op Belgisch niveau (2017) komen personen die de nationaliteit van het gastland behalen voornamelijk uit derde landen

- Het voornaamste land van herkomst van de nieuwe Belgen is Marokko (11%), op grote afstand gevolgd door de andere herkomstlanden.
- Behalve Marokko, wordt de top 5 van landen van herkomst vervolledigd door Roemenië (5%), Nederland (4%), Polen (4%) en Verenigd Koninkrijk (3%).
- Nochtans vormen **de nieuwe Belgen afkomstig uit de EU-28 een minderheid (29%)** als we het totale aantal bekijken.
- Voor de nieuwe Belgen afkomstig uit derde landen zijn, na Marokko, vooral DR Congo, Turkije, Rusland en Guinee de voornaamste herkomstlanden.

Op het Europese niveau (2016):

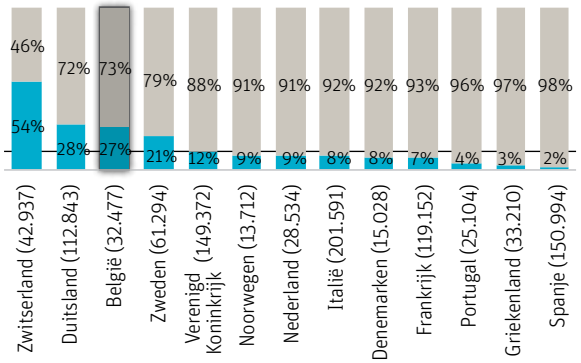
Het aandeel nationaliteitswijzigingen van personen afkomstig uit de EU-28 en personen afkomstig uit derde landen schommelt naargelang het gastland. Samen met Zwitserland, Duitsland en Zweden ligt België wat nationaliteitswijzigingen betreft boven het gemiddelde dat wordt vastgesteld voor alle landen van de EU (+ Zwitserland en Noorwegen).

Regio van herkomst van de personen die in 2017 de Belgische nationaliteit hebben verworven



Bron: RR

Regio van herkomst (derde landen of EU-28), volgens het land waarvan de nationaliteit werd verworven, 2016



Gemiddelde EU-28 = 14% van de nationaliteitswijzigingen hebben betrekking op EU-burgers

Bron: Eurostat

De naturalisatie

De naturalisatie, een verkrijgingswijze van de Belgische nationaliteit die aan het uitsterven is

- De naturalisatieprocedure werd in 2012 sterk gewijzigd: Deze procedure wordt de uitzondering, en enkel toegepast in gevallen van "buitengewone verdiensten" (voorbehouden voor enkele categorieën van personen zoals kunstenaars, atleten, wetenschappers, enz.).
- Een aanzienlijke achterstand van dossiers die vóór de wet van 2012 zijn ingediend, moet nog worden behandeld volgens de oude wet. De effecten van de WBN-verandering zullen pas over enkele jaren merkbaar zijn.
- In 2017 werden van de 3.756 naturalisaties die werden toegekend, slechts 34 (minder dan 1%) toegekend onder de nieuwe wetgeving.
- Tussen 2013 en 2017, werden 59 naturalisaties toegekend op grond van de nieuwe wet (0 in 2013 en 2014, 12 in 2015, 13 in 2016 en 34 in 2017). In diezelfde periode werden ongeveer 23.000 personen nog onder de oude wet genaturaliseerd.

Bron: Commissie voor de naturalisaties van de Kamer

Coherente gegevens

In de afgelopen jaren heeft Myria in zijn jaarverslagen gewezen op de gebrekkige coherentie van de gegevens die door verschillende bronnen over de verwerving van de Belgische nationaliteit worden gepubliceerd. In het bijzonder het aantal toekenningen van de Belgische nationaliteit op grond van de nationaliteit van de vader of van de moeder (art. 8 van het WBN) varieert sterk naargelang de bron. Een van de redenen voor die verschillen heeft te maken met de selectiecriteria die worden gehanteerd om de gegevens uit de database van het Rijksregister te extraheren. De cijfers die hier worden weergegeven, houden rekening met de **personen die vroeger een vreemde nationaliteit hadden en Belg zijn geworden**. Uitgesloten zijn de kinderen die werden geregistreerd met een onbepaalde nationaliteit, wegens een laattijdig vastgestelde verwantschap met een Belgische ouder. Samen met de betrokken actoren werkt Myria momenteel aan de verbetering van deze gegevens.

1. Recente ontwikkelingen

- De familierechtbank van Waals-Brabant heeft geoordeeld dat de beroepsopleiding die de inspanningen tot sociale integratie bewijst, niet verplicht moet zijn gevolgd gedurende de 5 jaar voorafgaand aan de nationaliteitsverklaring op grond van 5 jaar wettig verblijf. Een beroepsopleiding die vroeger werd gevolgd, moet dus in aanmerking worden genomen[496].
- De familierechtbank van Henegouwen heeft geoordeeld dat werk uitgevoerd krachtens een arbeidsovereenkomst op grond van artikel 60 van de OCMW-wet wel degelijk voldoet aan de voorwaarde van economische participatie in het kader van een Belgische nationaliteitsverklaring na een verblijf van 5 jaar[497]. Die zaak illustreert het probleem dat wordt gesteld door de huidige definitie van de arbeidsdag in het Wetboek van de Belgische nationaliteit, door verwijzing naar de werkloosheidsreglementering. Deze sluit sommige categorieën van werknemers uit voor wie geen sociale bijdragen werden betaald aan de werkloosheidsverzekering (ambtenaar, academisch personeel van het vrij hoger onderwijs)[498].
- Volgens het Hof van Cassatie kan een vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit na de nietigverklaring van een schijnhuwelijk (waardoor de betrokken persoon Belg is kunnen worden) enkel worden uitgesproken onder de voorwaarden en volgens de wijze die is bepaald door het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Een rechter mag geen vervallenverklaring van de nationaliteit wegens een schijnhuwelijk opleggen dat niet onder de gevallen valt die door het Wetboek zijn voorzien door zich te baseren op het algemeen beginsel fraus omnia corrumpit (fraude invalideert alles). Dit laatste mag niet worden toegepast als het ingaat tegen specifieke wettelijke bepalingen[499].
- Volgens de familierechtbank van Namen[500] is het feit dat een persoon door de Staatsveiligheid gekend is als "salafist" geen gewichtig feit eigen aan de persoon dat verhindert dat hij Belg zou worden wanneer die bewering door de betrokkene en zijn familie wordt betwist en geen enkele andere ondervraagde persoon (buren, school van de kinderen, leden van de voetbalclub die de kandidaat bezoekt…) enig element in die zin aanhaalt.
- Een wetsontwerp dat bij de Kamer werd ingediend in februari 2018[501] wijzigt een aantal aspecten van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. In het bijzonder wordt voortaan rekening gehouden met het verblijf van de erkende vluchtelingen[502] of de familieleden van burgers van de Europese Unie vanaf de indiening van hun (asiel- of verblijfs)aanvraag voor de berekening van de termijn van 5 jaar wettelijk verblijf. Voorts wordt een automatisch verlies van de nationaliteit vermeden voor de Belgen die tussen de leeftijd van 18 en 28 jaar in het buitenland verblijven. Toen Myria in maart 2018 werd gehoord door de Commissie voor de Justitie van de Kamer, heeft het Centrum kritiek geuit op de meer restrictieve aspecten van dit wetsontwerp, meer bepaald de strengere eisen die worden opgelegd voor de geboorteakten, het feit dat geen rekening meer zal worden gehouden met de inburgeringscursussen (alleen het traject of het parcours wordt in aanmerking genomen) en het ontbreken van specifieke aandacht voor de situatie van analfabeten, een verschijnsel dat in de meerderheid van de gevallen vrouwen betreft[503].

496 Famrb. Waals-Brabant, 30 mei 2017, nr. 16/1006/B, Newsletter ADDE, juni 2017.

497 Famrb. Henegouwen (afd. Bergen), 11 januari 2017, nr. 496/2017, Newsletter ADDE, juni 2017.

498 Patrick Wautelet, "Travailler pour devenir belge : à travail égal, accès égal à la nationalité belge?", *Revue@dipr.be*, 2017/1, p. 124 e.v., www.dipr.be/sites/default/files/tijdschriften_pdf/tijdschrift62.pdf.

499 Cass., 23 november 2017, C.16.0538.N, http://jure.juridat.just.fgov.be. Vóór 2012 kon de vervallenverklaring in die veronderstelling alleen worden uitgesproken door het Hof van Beroep op grond van artikel 23 van het WBN en niet door de rechter die met de nietigverklaring van het huwelijk was belast. Sindsdien kan de rechter die de nietigverklaring van het huwelijk uitspreekt tegelijk ook de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit uitspreken op grond van artikel 23/1 §1, 3° van het WBN.

500 Famrb. Namen, 17 mei 2017, R.G. nr. 16/650/B, Newsletter ADDE nr. 133, juli 2017.

501 Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en houdende wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, Doc. Kamer, 54 nr. 2919/1, 5 februari 2018 (Titel IV, art. 123 tot 138).

502 Betreffende de vluchtelingen, zie Patrick Wautelet, "Acquisition de la nationalité belge et caractère déclaratif de la reconnaissance de la qualité de réfugié", Revue @dipr.be, 2016/2, pp. 112-114.

503 Myria, Nota aan de Commissie voor de Justitie van de Kamer, 6 maart 2018.

Vreemdeling in zijn gemeente, ook wanneer men Belg wil worden

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

De wet beperkt de rol van de ambtenaren van de burgerlijke stand van de gemeente ertoe om de "volledigheid van de verklaring" te onderzoeken, met de mogelijkheid om de aanvrager te verzoeken zijn dossier binnen de 2 maanden te vervolledigen en om de aanvraag onontvankelijk te verklaren indien het dossier binnen die termijn niet werd vervolledigd[504]. De gemeenten fungeren als een filter die de betrokken personen vaak ten goede komt: de lokale beambte helpt hen om hun dossier voor te bereiden en gaat na of aan alle voorwaarden is voldaan om te vermijden dat een dossier dat geen enkele kans op slagen heeft nodeloos rondslingert op het bureau van de parketmagistraat. Dankzij die controles kan ook worden vermeden dat 150 euro moet worden betaald zonder resultaat. Nochtans stelt Myria, net als andere actoren[505], vast dat sommige gemeenten overijverig tewerk gaan ten nadele van de kandidaat-Belgen. In talrijke gemeenten interpreteren de beambten de voorwaarden immers op hun eigen manier, die vaak te restrictief is, en weigeren ze om het dossier door te sturen naar het parket wanneer ze twijfels hebben over de een of andere voorwaarde. Myria is van mening dat die blokkering van dossiers niet in overeenstemming is met de wet[506]. Alleen het parket van de Procureur des Konings is bevoegd om een advies uit te brengen over de naleving van de "basisvoorwaarden" en het bestaan van "gewichtige feiten eigen aan de persoon".

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

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

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

Indien aan die voorwaarden was voldaan op het ogenblik dat de ouder Belg werd vóór 2013, dan zijn die personen op dit ogenblik Belg, zelfs al woonden ze op dat moment in het buitenland (of wonen ze tegenwoordig in het buitenland) en zelfs indien ze op dit ogenblik geen enkel wettelijk verblijf hebben in België. Dit wordt uitgelegd in de ministeriële omzendbrief van 2013[507] Die personen zijn van rechtswege automatisch Belg en er is geen enkele procedure vereist. De betrokken gemeenten en diplomatieke posten moeten een Belgisch identiteitsdocument afgeven nadat ze hebben nagegaan of aan de voorwaarden is voldaan. In geval van twijfel kan een advies worden gevraagd aan de dienst nationaliteit van de FOD Justitie. Talrijke gemeenten weten dit echter nog niet, zoals blijkt uit de onderstaande situatie.

Case

De heer C. is in 1988 in Tanzania geboren[508]. Hij vervoegde zijn vader in België in 2003. In 2006 werd zijn vader Belg. Deze besliste dat de heer C. naar Tanzania moest teruggaan om er zijn opleiding verder te zetten. In tegenstelling tot zijn broer, die in België gebleven was, kreeg de heer C. geen Belgische identiteitskaart, want hij bevond zich op dat ogenblik in Tanzania. In 2009 kwam de heer C. terug naar België en ging inwonen bij zijn vader en zijn broer, die beiden Belg zijn. DVZ stond hem een verblijfsrecht toe op grond van een gezinshereniging. De heer C. verloor zijn verblijfsrecht in 2012 nadat hij de ouderlijke woning verlaten had. Hij werd dan als "sans papier" beschouwd en kreeg verschillende bevelen om het grondgebied te verlaten. Hij probeerde zijn verblijf te regulariseren met procedures voor gezinshereniging en humanitaire regularisatie, maar zonder succes. Op

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

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

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

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

508 De plaatsnamen werden veranderd om de vertrouwelijkheid te waarborgen.

een dag raadpleegde hij echter een gespecialiseerde juridische dienst die hem vertelde dat hij eigenlijk Belg was. Die dienst stuurde een schrijven waarin de situatie in detail werd uitgelegd en leverde de bewijzen dat aan de vier hierboven beschreven voorwaarden was voldaan. De schepen van de burgerlijke stand van de Vlaams-Brabantse gemeente weigerde hier echter op in te gaan. Hij gaf daarvoor als reden dat de heer C. geen wettelijk verblijfsrecht had in België. Ondertussen was de heer C. vader geworden en wilde hij graag werken om in het levensonderhoud van zijn gezin te voorzien. Dat was echter onmogelijk zolang hij geen Belgische identiteitskaart had. Aangezien hij zich in een precaire situatie bevond, deed de heer C. een beroep op het OCMW, dat elke hulp weigerde omdat hij illegaal in België verbleef. Myria nam telefonisch contact op met de gemeentebeambte, die de wetgeving en de rol van de FOD Justitie met betrekking tot de Belgische nationaliteit niet kende. De gemeente zei enkel dat ze contact zou opnemen met DVZ, dat geen enkele bevoegdheid heeft voor aangelegenheden in verband met de Belgische nationaliteit. Uiteindelijk bracht de FOD Justitie, na een verzoek van de gespecialiseerde juridische dienst, een advies uit waarin werd bevestigd dat de heer C. wel degelijk Belg is. De gemeente gaf hem daarna eindelijk een Belgische identiteitskaart. De heer C. was dus al gedurende bijna 10 jaar Belg zonder het te weten en wachtte meer dan een jaar op zijn identiteitskaart.

Verkeerde informatie

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

Case

Mevrouw Y. verblijft al 11 jaar wettelijk in België als burger van de Europese Unie. Haar verblijf is gedekt door een kaart E+ en ze wil Belg worden. In haar situatie vereist de wet dat ze aan drie voorwaarden voldoet[509]: 10 jaar wettelijk verblijf, het bewijs van de kennis van een van de drie landstalen en het bewijs van haar deelname aan het economische en/of socioculturele leven van de onthaalgemeenschap. Mevrouw Y. werkt al vele jaren en neemt dus aan het economische leven deel. Ze voldoet ook aan de andere voorwaarden. De wet bepaalt wel degelijk dat het bewijs van die deelname aan het economische of socioculturele leven "door alle wettelijke middelen"[510] kan worden geleverd. Het is dus niet absoluut noodzakelijk om een integratietraject te hebben gevolgd dat door de bevoegde overheid is erkend. Nochtans weigerde haar gemeente (in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) om akte te nemen van haar aanvraag. De loketbediende zei haar dat ze een integratietraject moest volgen en dat ze haar aanvraag niet kon indienen zonder een bewijs dat ze dit traject met succes had voltooid.

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

Myria heeft weet van verschillende dossiers van Belgische ouders van kinderen die in het buitenland geboren zijn die de Belgische nationaliteit niet aan hun kind hebben kunnen laten toekennen, terwijl het in principe maar om een gewone formaliteit gaat. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

Case

De heer Albert Akitani[511] is een Belg van Togolese origine, die gehuwd is met een Togolese vrouw en vader van een kind dat in Togo werd geboren. Volgens de wet is zijn kind Belg indien de heer Akitani, die Belg was toen zijn zoontje werd geboren, "binnen een termijn van vijf jaar na de geboorte een verklaring heeft afgelegd waarin hij verzoekt om toekenning van de Belgische nationaliteit aan zijn kind"[512]. In principe is die verklaring een pure formaliteit. Het volstaat om het bewijs voor te leggen van de familieband en het bewijs dat de ouder op het ogenblik van de geboorte van het kind Belg was. Maar wanneer de heer Akitani zich aanbiedt aan het loket in zijn gemeente, weigert de beambte om akte te nemen van zijn verklaring. De reden daarvoor is dat op de geboorteakte de naam en de voornaam van de vader werden omgewisseld. Daarop stelt hij voor om een attest van naamsovereenkomst van de ambassade van Togo voor te leggen waarop wordt bevestigd dat "Albert Akitani" wel degelijk één en dezelfde persoon is als "Akitani Albert", die op de geboorteakte

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

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

511 Fictieve naam om de persoonlijke levenssfeer te beschermen.

512 Art. 8 §1, 2° b) van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

vermeld staat. De gemeente weigert en eist dat hij teruggaat naar Togo om die fout ter plaatse te laten corrigeren en dat hij een nieuwe geboorteakte voorlegt. De heer Akitani, die het slachtoffer is geworden van een beroerte, ondervindt grote problemen om zich te verplaatsen. Hij kan die reis niet snel maken. De tijd gaat voorbij, zijn zoontje groeit op en viert zijn vijfde verjaardag zonder de verwerving van de Belgische nationaliteit waarop hij recht had. Na de leeftijd van vijf jaar kan hij door geen enkele procedure nog Belg worden. Dat houdt heel wat praktische gevolgen in voor het gezin. Volgens zijn dokter is de heer Akitani wegens zijn gezondheidstoestand heel erg op de hulp van zijn echtgenote aangewezen. Om een visum te kunnen krijgen, zou hij nu moeten kunnen bewijzen dat hij een inkomen van 1.429 euro heeft (terwijl zijn werkloosheidsuitkering ongeveer 1.200 euro bedraagt). Indien zijn zoontje de Belgische nationaliteit zou hebben, zou hij, vergezeld door zijn moeder, zijn vader kunnen vervoegen zonder dat er een inkomensvoorwaarde wordt opgelegd.

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

Case

De heer B. lijdt aan een motorische handicap waardoor hij onmogelijk kan schrijven of eender welk document kan ondertekenen. Om die reden werd hem overigens een vrijstelling verleend voor de ondertekening van zijn identiteitskaart. De heer B. begaf zich eind november 2017 naar de dienst van de burgerlijke stand van zijn gemeente (in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) om informatie in te winnen over de toegangsvoorwaarden tot de Belgische nationaliteit. Hij legde klaar en duidelijk uit dat hij wegens zijn handicap niet in staat was om een document te ondertekenen. Op dat moment leek dat geen probleem te zijn. Op 4 januari 2018 ging de heer B. terug naar de dienst van de burgerlijke stand met alle vereiste documenten. Op dat moment vertelde men hem dat geen gevolg kon worden gegeven aan zijn aanvraag indien hij niet kon schrijven. Men zei hem dat hij een bijzondere en authentieke volmacht nodig had die door een notaris wordt opgemaakt. Op 25 januari 2018 stuurde de begeleidster van de heer B., van de vzw Transition (een begeleidingsdienst voor personen met een handicap) per e-mail een verzoek naar de schepen van de burgerlijke stand van de gemeente om een redelijke aanpassing uit te voeren. De vraag was of het mogelijk zou zijn om zijn nationaliteitsverklaring in te dienen door middel van een volmacht die werd opgesteld door de ambtenaar van de burgerlijke stand zodat die volmacht gratis zou zijn en de heer B. niet zou worden gediscrimineerd wegens zijn handicap. Ditzelfde verzoek werd ook naar de dienst nationaliteit van de FOD Justitie gestuurd en naar een substituut van het parket van Brussel die instaat voor de nationaliteitsdossiers. Die laatste antwoordde op 7 februari dat een volmacht niet nodig was en dat het volstond dat de heer B. zich aanbood bij de ambtenaar van de burgerlijke stad van zijn gemeente, die de verklaring in ontvangst zou moeten nemen zonder ondertekening vanwege de vrijstelling die hem daartoe was toegestaan. Op 14 februari ging de heer B. dus naar de gemeente samen met zijn begeleidster om er zijn aanvraag in te dienen, voorzien van alle documenten waaronder ook de e-mail met het antwoord van het parket. De verantwoordelijke van de dienst weigerde om hen te ontmoeten en om de diverse documenten die aan het loket werden aangeboden in ontvangst te nemen. De bediende vroeg hen om die documenten rechtstreeks naar de schepen van de burgerlijke stand te sturen per e-mail, wat dezelfde dag nog werd gedaan. Op 6 maart antwoordde die per aangetekend schrijven “dat ze het advies van de Procureur des Konings over dit verzoek om een mondelinge verklaring had gevraagd”, terwijl een – gunstig – advies dat door zijn eerste substituut was gegeven, al op 14 februari naar haar was gestuurd.

Aanbevelingen aan de gemeenten

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

Myria beveelt aan dat:

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

Bijlage 1. Aanbevelingen

FOCUS: Gezinshereniging		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Aanvraag gezinshereniging in België toestaan voor begunstigden internationale bescherming	Myria beveelt aan de mogelijkheid te bieden aan de begunstigde van internationale bescherming om zelf de aanvraag gezinshereniging voor zijn familieleden in te dienen in België.	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Criteria voor buitengewone omstandigheden in regelgeving verankeren	Myria beveelt aan criteria voor "buitengewone omstandigheden" die toelaten een aanvraag gezinshereniging bij de gemeente in België in te dienen, in de regelgeving te verankeren. Bij wijze van voorbeeld raadt Myria aan deze omstandigheden aan te nemen in het geval: ■ Er minderjarige kinderen bij betrokken zijn; ■ Er sprake is van een zorgwekkende medische of humanitaire situatie, ook wanneer die op zichzelf niet in aanmerking zou worden genomen voor een regularisatie om medische redenen; ■ Het een land van terugkeer betreft waarnaar FOD Buitenlandse Zaken elke reis afraadt; ■ Het om een koppel gaat waarbij de echtgeno(o)t(e) tijdens de behandeling van de aanvraag gezinshereniging niet mee kan terugkeren, vanwege haar of zijn beschermingsstatus in België; ■ Er sprake is van een situatie waarin een onmogelijkheid van terugkeer duidelijk buiten de wil van betrokkene ligt (sluiting van de grenzen, sluiting van de ambassades, oorlogstoestand, …). Naast deze criteria beveelt Myria ook aan de mogelijkheid open te houden voor een discretionaire beoordeling van "buitengewone omstandigheden", wat inhoudt dat ook een concreet en verregaand onderzoek kan plaatsvinden (met overeenkomstige motivering), in het kader van artikel 8 EVRM, de doeltreffendheidsvereiste van de gezinsherenigingsrichtlijn, het belang van het kind en alle andere relevante belangen en omstandigheden (overeenkomstig de individuele beoordelingsplicht zoals vervat in artikel 17 gezinsherenigingsrichtlijn). In de regelgeving een bindende termijn verankeren van 3 maanden om te oordelen over de aanwezigheid van buitengewone omstandigheden (en dus over de ontvankelijkheid van de aanvraag gezinshereniging).	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Verankering van een bindende procedure voor gezinshereniging krachtens artikel 8 EVRM en 17 van de richtlijn gezinshereniging	Myria beveelt aan in de regelgeving een bindende standaardprocedure te verankeren zodat bij de behandeling van een verzoek gezinshereniging, in het geval strikt genomen de wettelijke voorwaarden voor de gezinshereniging niet (volledig) vervuld zijn: ■ Er de verplichting is om systematisch en terdege onderzoek te doen naar de vraag of een weigering van het verblijfsrecht geen risico van een schending van artikel 8 EVRM met zich meebrengt; ■ Er de verplichting is systematisch overeenkomstig artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn elk verzoek individueel te beoordelen en daarbij alle relevante factoren in aanmerking te nemen inclusief de aard en de hechtheid van de gezinsband.	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Het recht op gezinshereniging toestaan aan de NBMV die tijdens of de asielprocedure meerderjarig werd.	Myria beveelt aan dat, in overeenstemming met het arrest van het HvJ over deze kwestie, de Belgische praktijk en wet meteen gewijzigd wordt zodat de NBMV, erkend als vluchteling of met subsidiaire bescherming, die minderjarig was op het ogenblik van de asielaanvraag, maar tijdens of na hun procedure meerderjarig worden, nog steeds het recht op gezinshereniging kan uitoefenen wanneer de aanvraag daartoe wordt ingediend binnen een termijn van 12 maanden na de toekenning van de beschermingsstatus, en dat een overgangsmaatregel wordt voorzien voor diegenen die in het verleden het recht op gezinshereniging hebben mislopen, waarbij in de individuele gevallen rekening zou gehouden kunnen worden met de leeftijden en de effectief beleefde familiebanden tussen de jongere en zijn ouders.	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Vormingen organiseren voor diplomatiek personeel en private dienstverleners	Myria beveelt aan vormingen te organiseren voor diplomaten en ter attentie van het personeel van privéfirma's aan wie de visumdiensten werden uitbesteed waarbij de klemtoon op deze mensenrechtelijke aspecten wordt gelegd en waarbij externe actoren, zoals Myria en UNHCR, worden betrokken.	FOD Buitenlandse Zaken

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Asielrelaas laten gelden als bewijs van gezinsband	Myria beveelt aan vanwege de toekenning van bescherming de verklaringen tijdens de asielprocedure die duiden op een gezinsband, als bewijs te beschouwen.	DVZ
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Gebruik maken van lagere bewijsstandaard in gezinshereniging	Naar het voorbeeld van de asielprocedure, het voordeel van de twijfel en een lagere bewijsstandaard toe te passen op procedures gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming. Een lagere bewijsstandaard, met name het voldoende achten dat deze aspecten “geloofwaardig” en “waarschijnlijk” werden gemaakt, eerder dan een absoluut bewijs te vereisen en dit zowel bij de beoordeling van de onmogelijkheid om documenten te verkrijgen (die in bepaalde gevallen ‘vermoed’ moet worden), als bij de beoordeling van de familiebanden zelf.	DVZ, FOD Buitenlandse Zaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Het bestaande cascadesysteem inzake documenten breder toepassen	Myria beveelt aan artikel 12bis §5-6 Vw. meer systematisch toe te passen, met name door meer gebruik te maken van het bestaande cascadesysteem en het ruimer toe te passen dan in de huidige praktijk. Dit houdt in: ■ Flexibeler te zijn in het aanvaarden van “andere geldige bewijzen”, alsook een ruimer gamma aan “andere geldige bewijzen” in rekening te nemen; ■ Routinegebruik van DNA-test vermijden (enkel bij sterke twijfel of bij sterke indicatie van fraude) en pas na onderzoek van alle andere soorten bewijs. Bij positief resultaat, DNA-kosten laten dekken door de staat; ■ Flexibeler gebruik maken van de mogelijkheid om over te gaan tot een onderhoud en betrokkenen te horen om bepaalde zaken uit te klaren en twijfels over de familiebanden of identiteit weg te nemen; ■ Een actieve onderzoeksplicht in hoofde van DVZ te aanvaarden (onderhoud, haalbare alternatieven voorstellen om de familieband te onderzoeken …), ook in het kader van het onderzoek naar “de onmogelijkheid om officiële documenten over te leggen” en daarbij aan te nemen (te vermoeden) dat in principe de meeste familieleden van begunstigden van internationale bescherming problemen ondervinden om documenten te verkrijgen. Myria beveelt aan het wettelijk cascadesysteem uit te breiden naar de andere vereiste documenten in het kader van de gezinshereniging die geen betrekking hebben op de gezinsbanden, maar waarbij ook een contact met de autoriteiten vereist is. En wettelijk verankeren dat ook in deze gevallen een weigering niet louter gebaseerd mag worden op het gebrek aan deze (officiële) documenten. ■ Myria beveelt aan het cascadesysteem en de nodige flexibiliteit inzake bewijsstandaard en bewijslast ook toe te passen bij de indiening van de aanvraag (door de ambassades en door DVZ in een later stadium bij de officiële inontvangstname), om niet onnodig de aanvragen te laten vertragen.	DVZ, FOD Buitenlandse Zaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Garanties rond leeftijdsbepaling versterken	Myria beveelt aan dat: ■ Wanneer DVZ beslist de officiële akte die de leeftijd aantoont niet te aanvaarden, dit afdoende motiveert, in overeenstemming met de regels van het internationaal privaatrecht; ■ Om wettelijk te verankeren dat, in het geval van een gezinshereniging met een erkend vluchteling of subsidiair beschermde, een weigeringsbeslissing niet louter gebaseerd mag worden op basis van het gebrek aan (authentieke) documenten die de leeftijd aantonen: in dat geval moet hetzelfde cascadesysteem toegepast worden als datgene dat van toepassing is op de situatie van het gebrek aan documenten die de familiebanden aantonen; ■ Bij twijfel over de leeftijd, het voordeel van de twijfel toegekend wordt aan de aanvrager. Aldus kan enkel een situatie van manifeste twijfel over de leeftijd, een rol spelen bij de beoordeling van de aanvraag; ■ Een systeem van multidisciplinaire evaluatie van de leeftijd moet worden ingebouwd, met duidelijke standaarden en uitgevoerd door een onafhankelijke instantie en niet enkel gebaseerd op een medisch onderzoek; ■ Wanneer er een medisch aspect wordt toegevoegd aan deze evaluatie, deze enkel te laten uitvoeren mits toestemming van de aanvragers of officiële voogd en in overeenstemming met de pertinente medische en ethische standaarden. De foutenmarge moet daarbij ook telkens in rekening genomen worden, in het voordeel van de betrokkene.	DVZ, FOD Buitenlandse Zaken, Federaal parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Een recht op gezinshereniging mogelijk maken voor de ouders van een kind dat internationale bescherming geniet (maar begeleid is) of in bepaalde andere situaties voor ouders van kinderen met een verblijfsrecht op een andere basis	Myria beveelt aan een wijziging van de regelgeving te overwegen zodat, voor nader te bepalen categorieën of in behartenswaardige situaties, een verblijfsrecht mogelijk wordt gemaakt voor de ouder(s) van kinderen-derdelanders (zoals voor ouders van kinderen met een verblijfsstatuut op basis van een humanitaire of medische regularisatie of in het kader van een duurzame oplossing, en zoals voor ouders van begeleide erkende vluchtelingen of subsidiair beschermden).	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Zorg voor bescherming van het kind tegen verwijdering	Myria beveelt aan in de wet een bescherming van het kind tegen uitwijzing te voorzien, vanaf het ogenblik dat de ouders de wens hebben uitgedrukt om hun kind in te schrijven, en dit tijdens de gehele procedure van de vaststelling van de afstamming (inclusief een eventueel onderzoek en beroepsprocedure).	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie

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

Hoofdstuk 4: Internationale bescherming

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Introduceer een verbod op refoulement in de wet	Myria beveelt aan om in de Belgische vreemdelingenwet een transversale bepaling op te nemen die de uitzetting of verwijdering van een vreemdeling verbiedt indien er een ernstig risico bestaat op behandelingen die in strijd zijn met de artikelen 2 en 3 van het EVRM.	Federaal parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Introduceer het recht om te worden gehoord vóór het BGV wordt uitgevaardigd	Myria beveelt aan dat artikel 62 §1 van de vreemdelingenwet wordt gewijzigd zodat elke vreemdeling, ook aan de grens, het recht zou hebben om te worden gehoord voor de afgifte van een verwijderingsbesluit of een intrekking van het verblijfsrecht en dat hij, nadat hij daarvan in een voor hem begrijpelijke taal op de hoogte werd gebracht, de elementen zou kunnen laten gelden die een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen en een schending van het hoger belang van het kind kunnen aantonen.	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Zorg voor een grondig onderzoek van het risico op mishandeling	Myria beveelt aan dat, wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert of dit risico kennelijk voortvloeit uit de situatie in het land van terugkeer of eigen is aan de persoon, de wet oplegt dat een grondig onderzoek van dit risico moet worden gedaan door een autoriteit die over de noodzakelijke deskundigheid en middelen beschikt.	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Geef specifieke motivatie voor het risico van mishandeling in de BGV	Myria beveelt aan dat de Belgische regelgeving expliciet voorziet in een verwijderingsbesluit in de zin van de terugkeerrichtlijn, met een specifieke motivatie voor het risico op slechte behandelingen en een onderzoek naar het superieure belang van het kind (telkens wanneer een verwijderingsbesluit direct of indirect een kind betreft), met in principe de bepaling van het terugkeerland, en dat uiterlijk op het moment van detentie moet worden gemeld.	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Maak het advies van CGVS over het risico bindend	Myria beveelt aan dat het advies van het CGVS, wanneer deze tot het besluit is gekomen dat er in geval van een verwijdering een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, bindend zou zijn en elke verwijdering zou verbieden zolang er over de situatie geen nieuw advies van het CGVS werd uitgebracht dat vaststelt dat er geen ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen meer bestaat.	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Geef een automatisch schorsende oproep aan de RVB	Myria beveelt aan om een automatische opschortende werking te voorzien van het beroep bij de RvV tegen beslissingen tot verwijdering waarbij een risico wordt aangevoerd op schending van de artikelen 2 en 3 van het EVRM (of vergelijkbare bepalingen, als de artikelen 3, 4 en 19 §2 van het Handvest van de grondrechten van de EU).	Federaal Parlement, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ
Hoofdstuk 6: Vrij verkeer, economische migratie en studenten		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Publiceer gegevens over verblijfsvergunningen van EU-burgers per motief van afgifte	Myria beveelt aan dat de overheid DVZ opdraagt jaarlijks gegevens te publiceren over de verblijfsvergunningen van EU-burgers per motief van afgifte.	Federale regering, staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Onmiddelijke afgifte ontvangstbewijs inschrijving of bewijs aanvraag inschrijving	In het licht van de richtlijn 2014/54 beveelt Myria aan dat de gemeenten de termijnen respecteren en onmiddellijk een bijlage 19 of bijlage 19ter afleveren indien de EU-burger en zijn derdelandse familieleden zich bij de gemeente aanbieden.	Gemeenten
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Zo efficiënt mogelijke gemeentelijke inschrijvingsprocedures voor EU-burgers	Myria vraagt om de inschrijvingsprocedures voor EU-burgers te onderwerpen aan een onderzoek op efficiëntie, zodat ze een minder grote belemmering vormen voor het vrij verkeer van personen binnen de EU.	Gemeenten
Hoofdstuk 8: Nationaliteit		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Specifieke opleidingen over nationaliteit	Myria beveelt aan dat gemeentebeambten die zich bezighouden met nationaliteits-kwesties een specifieke opleiding krijgen over toegang tot de Belgische nationaliteit en procedures.	Gemeenten
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Geen voorwaarden toevoegen die niet in de regelgeving staan	Myria beveelt aan dat de gemeenten systematisch een ontvangstbevestiging afgeven voor elke nationaliteitsverklaring, hun onderzoek beperken tot de volledigheid van het dossier zonder voorwaarden toe te voegen waarin de regelgeving niet voorziet.	Gemeenten
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
Redelijke aanpassing voor mensen die het formulier niet kunnen ondertekenen	Myria beveelt aan dat systematisch een redelijke aanpassing wordt getroffen voor personen die het nationaliteitsverklaringsformulier niet kunnen invullen of ondertekenen.	Gemeenten

Definitie van de verschillende nationaliteitengroepen

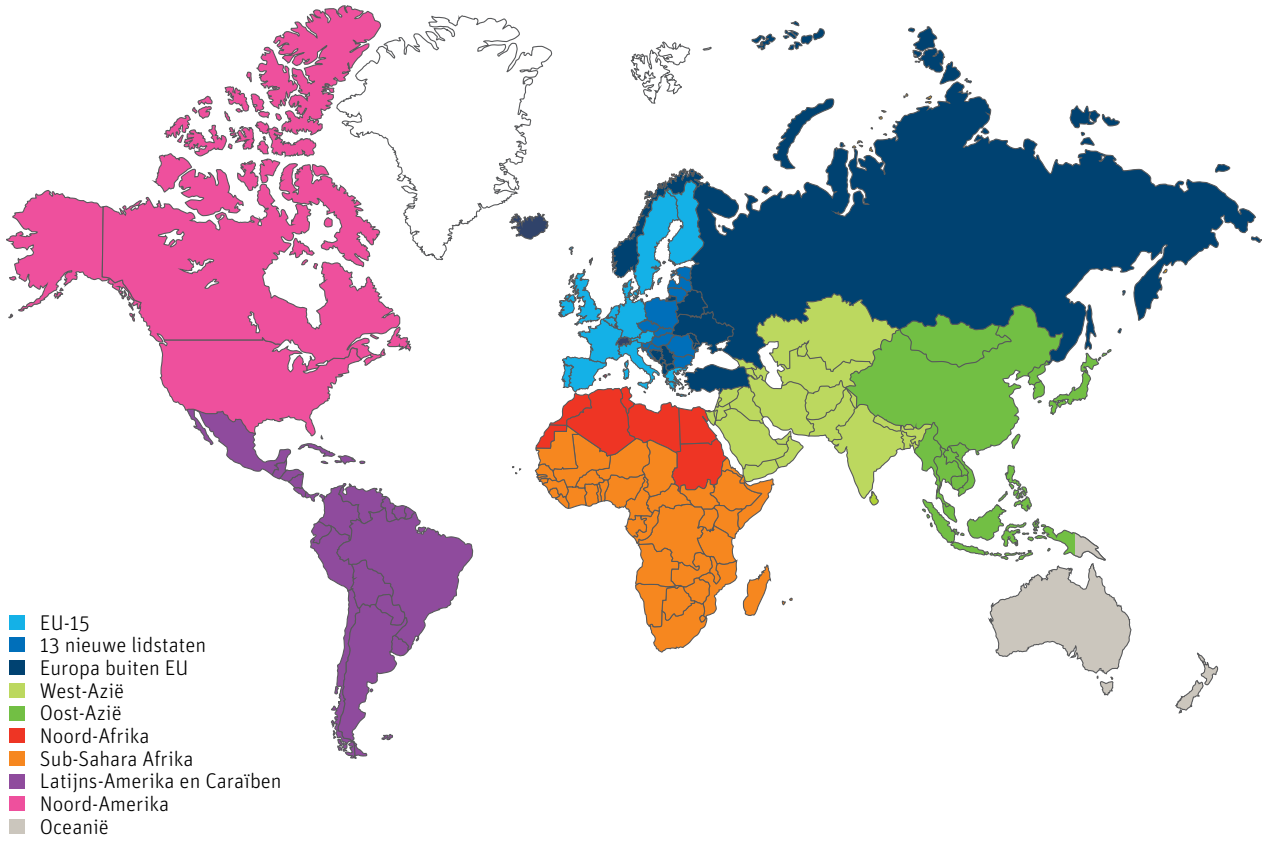
In dit jaarverslag worden verschillende groepen van nationaliteiten vermeld. Meestal maken wij een onderscheid tussen 11 verschillende groepen: (1) EU-15; (2) 13 nieuwe lidstaten; (3) Europa buiten de EU (met inbegrip van Turkije); (4) Sub-Sahara Afrika; (5) Noord-Afrika; (6) West-Azië; (7) Oost-Azië; (8) Latijns-Amerika en de Caraïben; (9) Noord-Amerika; (10) Oceanië; (11) Vluchtelingen, staatlozen en onbepaald. Die nomenclatuur is gebaseerd op die van de Verenigde Naties.

- De **landen van de EU-15** zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In dit verslag hebben de cijfers van de EU-15 betrekking op de EU-15 zonder België.

- De **dertien nieuwe lidstaten zijn van de EU-28**: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, de Tsjechische Republiek, Roemenië, Slovakije en Slovenië. Aangezien Kroatië tot de Europese Unie is toegetreden in 2013, hebben de statistieken van de jaren daarvoor (tot en met 2012) betrekking op de 'twaalf nieuwe lidstaten' (EU-27).

- Onder **onderdanen van derde landen** worden de burgers van alle andere landen ter wereld verstaan die geen deel uitmaken van de EU-28. In die groep wordt nog een onderscheid gemaakt met de notie **Europese landen buiten de EU**. Dat betreft alle Europese landen die geen deel uitmaken van de EU-28, met inbegrip van Turkije, namelijk: Albanië, Andorra, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Kosovo, Liechtenstein, Monaco, Moldavië, Macedonië, Montenegro, Noorwegen, Rusland, San Marino, Servië, Zwitserland en Oekraïne. Door Turkije in deze categorie op te nemen, blijven we in overeenstemming met de classificaties die de Belgische (Statbel) en Europese (Eurostat) diensten voor statistiek gebruiken.

- In dit jaarverslag onderscheiden we ook twee subregio's in Azië: Oost-Azië en West-Azië. Oost-Azië staat voor de subregio's die de Verenigde Naties Oost-Azië (China, Korea, Japan, ...) en Zuidoost-Azië (Cambodja, Indonesië, Maleisië, de Filippijnen, ...) noemen. West-Azië omvat de subregio's Centraal-Azië (Kazachstan, Kirgizië, ...), Zuid-Azië (Afghanistan, Bangladesh, India, Iran, Pakistan, ...) en West-Azië (Armenië, Irak, Israël, ...).



Bijlage 3. Glossarium

ANG	Algemene Nationale Gegevensbank (gegevens van de politie)
BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
CGVS	Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
ENNHRI	Europese netwerk van nationale mensenrechteninstellingen
EMN	European Migration Network
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
I.V.	Inreisverbod
NGO	Non-gouvernementele organisatie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
RvS	Raad van State
RvV	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
SIS	Schengen-informatiesysteem
VIS	Informatiesysteem over de visa

COLOFON

Migratie in cijfers en in rechten 2018
Brussel, juni 2018

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

Redactie: Mathieu Beys, Alexandra Büchler, Astrid Declercq, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Carolina Grafé, Tom Kenis, Joke Swankaert, Ina Vandenberghe, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg, Margot De Vuyst
Externe bijdragen: Frank Caestecker, Petra Baeyens, Françoise Tulkens
Vertaling: Vertaalbureau Alfabet, Signes & Caractères, Elisabeth Vaccaro, Scripto Sensu, Peter Ingelbrecht, Alphavit
Grafisch ontwerp en opmaak: StudiOrama
Foto's cover en titelpagina's: Belga Image
Drukwerk: Bulckens
Verantwoordelijke uitgever: François De Smet
Met dank aan: Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil); Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS); Délégué général aux droits de l'enfant; Centre de recherche en démographie (DEMO) van de Université catholique de Louvain; Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ); Kabinet van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie; FOD Buitenlandse Zaken, de Regio's en de Duitstalige Gemeenschap, FOD Werkgelegenheid, Unia, Sarah Cheddadi, Joan Damiens, Maroussia Toungouz Nevessingsky. Myria wil zeker ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) danken om ons essentiële cijfergegevens voor dit verslag te bezorgen en voor het nalezen en becommentariëren van de teksten. We hebben alle opmerkingen van DVZ zorgvuldig onderzocht en we hebben er bij de finale redactie zo veel mogelijk rekening mee gehouden.

Ce rapport est aussi disponible en français.

Dit verslag is ook digitaal beschikbaar als pdf op de website van Myria: www.myria.be.

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

Deze publicatie is gedrukt op FSC-papier Mix Crédit CU-COC-812048.



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 respect van de grondrechten van vreemdelingen.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe

MYRIA
Federaal Migratiecentrum