Advies van Myria aan de Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken

en Openbaar Ambt

Wetsvoorstel 55 0877/001

tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang, de vestiging, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op het invoeren van een voorbereidend traject inzake inburgering en basistaalkennis (13 december 2019)

10 juli 2020

1. Myria bedankt de Commissie voor haar vraag om advies en juicht toe dat de wetgever zich buigt over de bevordering van integratie van nieuwkomers. Als onafhankelijke federale instelling die als opdracht heeft om toe te zien op het respect voor de grondrechten van vreemdelingen, volgt Myria de integratiemaatregelen van nabij op, in het bijzonder in die situaties waar maatregelen inzake integratie genomen worden door de federale wetgever om de toegang tot het grondgebied en het verblijf op het grondgebied te organiseren.[1] Met het huidige advies wil Myria **(I)** duiding geven bij de gezinsherenigingsrichtlijn, aangezien integratiemaatregelen gebonden zijn aan het juridisch kader en de specifieke doelstellingen van die richtlijn, **(II)** de aandacht vestigen op specifieke categorieën van vreemdelingen die in elk geval vrijgesteld moeten worden, **(III)** een verschil in behandeling aankaarten, **(IV)** stilstaan bij de haalbaarheid van het wetsvoorstel vanuit een praktisch oogpunt en vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsverdeling in België, en **(V)** kort ingaan op de in het wetsvoorstel aangehaalde voorbeelden in andere lidstaten.

[1] Zie ook Myriadoc 6, *Vreemdeling zijn in België in 2017*, https://www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-6-vreemdeling-zijn-in-belgie-in-2017 (over de nieuwkomersverklaring en de integratie-inspanningen).

Samenvatting

Vereisten Hof van Justitie en Europese Commissie in het kader van pre-aankomst integratievoorwaarden:

- Integratiemaatregelen zijn slechts rechtmatig indien de integratie van de gezinsleden daarmee kan worden vergemakkelijkt. Integratiemaatregelen die gericht zijn op het inperken van gezinshereniging zijn in strijd met het doel van de gezinsherenigingsrichtlijn, met name het bevorderen van de gezinshereniging, en het nuttige effect daarvan.
- Het evenredigheidscriterium vereist dat de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting niet verder gaan dan nodig is om dat (integratie)doel te bereiken.
- De toelaatbaarheid van de voorwaarden hangt derhalve af van de toegankelijkheid, het ontwerp en de organisatie van de voorwaarden. D.w.z.:
    - Geen absolute voorwaarde of prestatieverplichting waarvan het recht op gezinshereniging afhangt: geen automatische weigering louter omwille van het niet slagen voor het examen wanneer de wil en de inspanningen er waren om voor het examen te slagen.
    - Garanties qua toegankelijkheid (cursussen, tests, lesmateriaal, examengelden, ...). Deze mogen geen belemmering vormen.
    - Individuele beoordeling: er moet rekening worden gehouden met alle relevante elementen en materiële of persoonlijke omstandigheden en behoeften (bijv. leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand). Dit impliceert vrijstellingen.

Vaststellingen Myria:

- Het **wetsvoorstel voldoet niet aan de bovengenoemde garanties** voor pre-aankomst integratievoorwaarden.
- Het uitgangspunt van de gezinsherenigingsrichtlijn is dat de gezinshereniging - en dus de voortzetting van het gezinsleven - de integratie van derdelanders bevordert. Het wetsvoorstel schrijft zich onvoldoende in die gedachte in en lijkt geen rekening te houden met het feit dat de **belemmering van gezinshereniging contraproductief** kan zijn voor het halen van de integratiedoelstelling. Het wetsvoorstel biedt ook geen omkadering over *of en hoe* de voorgestelde maatregelen effectief kunnen zijn om de integratie te bevorderen.
- Het wetsvoorstel voorziet geen beoordeling ten gronde wanneer de vereiste attesten van slagen niet bij de aanvraag toegevoegd werden. Dit impliceert een automatische weigering zonder enige inhoudelijke beoordeling. Die inhoudelijke beoordeling is minimaal nodig om rekening te kunnen houden met **alle individuele elementen** van het dossier. Er werden ook geen garanties ingebouwd naar toegankelijkheid.
- Het wetsvoorstel voorziet **geen zogenaamde "hardheidsclausule"** (ernstig zieke vreemdelingen, wilsonbekwamen, enz.).
- Het wetsvoorstel voorziet **geen vrijstellingen voor specifieke categorieën** waarbij een pre-aankomst integratievoorwaarde in strijd zou zijn met internationale normen waaraan België is gebonden:
    - Familieleden van een vreemdeling die erkend is als vluchteling of die de subsidiaire bescherming geniet of die door de bevoegde Belgische autoriteiten erkend is als staatloze.
    - Familieleden van een Belg die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend, overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
    - Begunstigden van de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije getekend op 12 september 1963.
- Het wetsvoorstel bouwt een **ongelijke behandeling** in tussen meerderjarige gehandicapte kinderen van Belgen en meerderjarige gehandicapte kinderen van derdelanders.
- Het wetsvoorstel houdt **geen rekening met de praktische haalbaarheid**, in functie van:
    - De **organisatie van de examens op de diplomatieke posten**, in termen van kosten, organisatie en capaciteit (in het bijzonder vanwege de garanties qua toegankelijkheid die geboden moeten worden).
    - De **bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en deelentiteiten.**
- De uiteenzetting in het wetsvoorstel over de invulling van pre-aankomst voorwaarden in Duitsland, Nederland en Frankrijk komt voor bepaalde aspecten **niet overeen met de informatie die EMN België** hierover biedt. Uit een EMN-studie blijkt ook dat de **meeste landen geen pre-aankomst integratievereisten stellen aan de gezinsleden**.

I. De Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG: integratie bevorderen, niet de gezinshereniging belemmeren

2. Het wetsvoorstel wenst een voorbereidend traject inzake inburgering en basistaalkennis in te voeren, als voorwaarde voor een verblijfsrecht op basis van gezinshereniging van meerderjarige gezinsleden van derdelanders[2] en Belgen[3]. De richtlijn gezinshereniging 2003/86/EG[4] (hierna "gezinsherenigingsrichtlijn"), de Burgerschapsrichtlijn[5] (voor Belgen die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer), en de Associatieovereenkomst EEG-Turkije[6] vormen hierbij de relevante juridische instrumenten. Myria analyseert in dit advies enkel de gezinsherenigingsrichtlijn op uitvoerige wijze, en verwijst naar de twee andere instrumenten in punt II (categorieën vreemdelingen die vrijgesteld werden in eerdere wetswijzigingen inzake integratie als verblijfsvoorwaarde).

3. De gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86 legt vast dat maatregelen op het gebied van gezinshereniging in overeenstemming moeten zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. De eerbiediging van het gezinsleven wordt door tal van regionale en internationale rechtsinstrumenten gewaarborgd. In de gezinsherenigingsrichtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden gewaarborgd door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[7].

4. In dit verband heeft de Europese Raad verklaard dat de Europese Unie moet zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn om hun rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie.[8] Deze verplichting tot een 'billijke behandeling' van derdelanders houdt in dat de bescherming die moet worden geboden hoger is dan deze die aan elkeen gewaarborgd wordt krachtens de mensenrechtenverdragen en het handvest, zo niet zouden deze richtlijnen ten aanzien van derdelanders geen nuttig effect hebben.[9]

5. Het wetsvoorstel vermeldt twee doelstellingen: het aanscherpen van de voorwaarden voor gezinshereniging (afremmen gezinsmigratie) en een snellere integratie in de Belgische samenleving.

---

[2] Artikel 10 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang, de vestiging, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen.
[3] Artikel 40ter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang, de vestiging, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen.
[4] Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *PB*, 3 oktober 2003 (Hierna "gezinsherenigingsrichtlijn").
[5] 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, tot wijziging van Verordening (EEG), *PB*, 29 juni 2004 ("burgerschapsrichtlijn").
[6] Associatieovereenkomst EEG-Turkije ondertekend op 12 september 1963, en het Aanvullend Protocol ondertekend op 13 november 1970.
[7] Overweging 2, gezinsherenigingsrichtlijn.
[8] Conclusies Tampere, Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, § 18-21 en Overweging 3, gezinsherenigingsrichtlijn.
[9] European Conference from Tampere 20 to Tampere 2.0, Helsinki, 24 en 25 oktober 2019; Conclusies Tampere, Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, § 18-21.

A. Doelstelling van het wetsvoorstel: inperken van de gezinshereniging

Het wetsvoorstel waarover Myria om advies wordt verzocht vertrekt vanuit een reeks overwegingen die hoofdzakelijk de doelstelling ontwikkelen om gezinshereniging te beperken. Er worden pre-aankomst integratievoorwaarden ingevoerd, als een instrument ter inperking van immigratie. Deze primordiale doelstelling blijkt onder meer ook uit het feit dat er prominent wordt verwezen naar de stijging van de cijfers inzake gezinshereniging en naar de impact van integratiemaatregelen in buurlanden op het aantal familiemigranten, en niet naar de impact daarvan op een succesvolle integratie van nieuwkomers in die landen.

In dit advies staat Myria niet verder stil bij de cijfers, die na te lezen zijn in zijn jaarverslag[10]. We merken wel op dat de in het wetsvoorstel geciteerde cijfers gaan over de eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen, een categorie die breder is dan gezinshereniging. Het gaat ook over de cijfers voor alle nationaliteiten samen, hetgeen eveneens breder is dan de doelgroep van dit wetsvoorstel.[11]

Verder, waar het wetsvoorstel spreekt over de gezinshereniging als een "passief migratiekanaal" grijpt Myria deze verwijzing aan om de aandacht te vestigen op het instrument van de socio-economische monitoring. Het verblijfsmotief 'gezin' (of 'familiale redenen'), zoals dit administratief geregistreerd wordt, geeft geen indicatie van het feit of personen werk hebben op het ogenblik van hun eerste inschrijving, noch of zij die intentie hebben te werken, noch of zij ongeacht hun initiële intenties naderhand aan de slag gaan. Myria vestigt de aandacht op de resultaten van de socio-economische monitoring arbeidsmarkt en origine 2019 van de FOD WASO en Unia, waaraan Myria heeft meegewerkt voor het onderdeel dat betrekking heeft op de longitudinale analyse van personen volgens hun verblijfsmotief. Hieruit blijkt dat zeven jaar na hun eerste inschrijving (in 2010) 9,6% van de personen met een eerste verblijfsmotief 'gezin' geregistreerd is als *inactief met een uitkering*. Deze cijfers betreffen zowel derdelanders als unieburgers.[12]

B. Doel van de integratievoorwaarden in de richtlijn: integratie bevorderen

6. **Integratiemaatregelen die gericht zijn op het inperken van gezinshereniging zijn duidelijk in strijd met de gezinsherenigingsrichtlijn**. Dit blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (hierna "HvJ"). In het arrest-Chakroun stelt het HvJ dat gezinshereniging de algemene regel is en dat

[10] Bijvoorbeeld Myria, *Jaarverslag, Migratie in cijfers en in rechten 2019*, pp. 64-67.

[11] De toelichting bij het wetsvoorstel spreekt van een stijgend aantal aanvragen vanaf de asielcrisis in 2015, maar de weergegeven cijfers in de tabel tonen geen stijging aan. Bovendien betreffen de weergegeven cijfers duidelijk niet het aantal aanvragen, maar de afgifte van eerste verblijftitels om familiale redenen. De weergegeven cijfers omvatten dan ook descendenten geboren in België (een grote groep). Ten slotte maken de eerste verblijftitels geen onderscheid op basis van wie het recht op gezinshereniging opent (Belgen, EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen) terwijl EU-onderdanen niet geviseerd worden door het wetsvoorstel.

[12] UNIA, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, *Arbeidsmigratie en origine*, 2019, grafiek 104 beschikbaar op: https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/publications/NL/SocioEconomischeMonitoring2019.pdf. We verwijzen ook naar deze monitoring voor de evoluties inzake werk zeven jaar na de eerste inschrijving voor personen met eerste verblijfsmotief 'gezin'.

bepalingen die toelaten deze te beperken strikt moeten worden uitgelegd. Bovendien mogen lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.[13] Ook specifiek in het kader van integratiemaatregelen, herinnert het HvJ in het arrest K. en A. van 2015 aan die rechtspraak en verduidelijkt het daarbij dat de integratievoorwaarden van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86[14] *"slechts als rechtmatig kunnen worden beschouwd indien de integratie van de gezinsleden daarmee kan worden vergemakkelijkt"*, en dat "*het evenredigheidscriterium hoe dan ook [vereist] dat de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken*, en dat de integratievoorwaarden "*immers **niet tot doel [mogen] hebben de personen te selecteren** die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen, maar hun integratie in de lidstaten [dienen] te vergemakkelijken.*[15] Ook in de meer recente arresten C. en A., en K. van 2018 (over de verlening van een autonome verblijfstitel) oordeelt het HvJ in die zin, net als de Raad van State in Nederland.[16]

Dit blijkt ook uit de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de toepassing van de richtlijn gezinshereniging. Deze vormen een belangrijke gids voor de interpretatie van de gezinsherenigingsrichtlijn. "*De Commissie benadrukt echter dat dergelijke voorwaarden ten doel hebben de integratie van gezinsleden te vergemakkelijken. De toelaatbaarheid van de voorwaarden hangt af van de vraag of zij dit doel dienen en of zij in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Hun toelaatbaarheid is derhalve afhankelijk van de toegankelijkheid, het ontwerp en de organisatie van de voorwaarden, en of dergelijke voorwaarden dan wel het effect daarvan een ander doel hebben dan integratie. **Als integratievoorwaarden feitelijk worden gebruikt ter inperking van gezinshereniging, zou dit een aanvullende eis voor gezinshereniging betekenen. Dit zou afbreuk doen aan het doel van de richtlijn, het bevorderen van gezinshereniging, en aan het nuttige effect daarvan***."[17]

7. Integratievoorwaarden in het kader van de richtlijn dienen zoals gezegd niet om een selectief migratiebeleid te voeren, wel om integratie mee te bevorderen. **Voor vele derdelanders zou het wetsvoorstel een achteruitgang kunnen betekenen op gebied van hun integratie, wanneer zij hun gezinsleven niet kunnen voortzetten. De gezinshereniging, en dus de voortzetting van het gezinsleven, speelt immers een belangrijke rol bij de bevordering van integratie van derdelanders.** Zo vermeldt de gezinsherenigingsrichtlijn: "*Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de*

[13] HvJ, 4 maart 2010, C-578/08, Chakroun, §43.

[14] Artikel 7, lid 2, eerste alinea van de gezinsherenigingsrichtlijn: "*de lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen"*.

[15] HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, K. en A., §50 (verwijzing naar arrest-Chakroun), en §§51, 52, 56 en 57.

16 HvJ, 7 november 2018, C-257/17, C. en A. (§60, 62, 65), en HvJ, 7 november 2018, C-484/17, K. (§21, 24). Zie ook arresten RvS Nederland, 26 april 2019, 201600860/2 (6.1.) en 201703695/3 (5.1.).

[17] 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, Brussel, 3 april 2014, COM(2014) 210 final, p. 15 (hierna "richtsnoeren Europese Commissie"). In die zin ook Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, van 29 maart 2019, COM(2019) 162 final, p. 9.

mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken."[18] In het arrest-Dogan stelt het Hof van Justitie in die zin dat gezinshereniging een noodzakelijk middel is om het gezinsleven mogelijk te maken van (Turkse) werknemers, en dat het zowel bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het verblijf van de werknemers als aan hun integratie in de lidstaten.[19]

8. Naast het feit dat de belemmering van gezinshereniging contraproductief kan zijn voor het bereiken van de integratiedoelstelling, stelt Myria ook vast dat **de indieners van het wetsvoorstel niet motiveren *of en hoe* de voorgestelde maatregelen wél effectief kunnen zijn om de integratie te bevorderen.** De manier waarop de maatregelen georganiseerd en vormgegeven worden zal hierop een grote impact hebben. Daarnaast gaat het evenwel ook over het belang om dit voorstel te toetsen aan (longitudinale) studies en te laten samengaan met een veel breder debat over integratie en inburgering, waarbij integratie en inburgering beschouwd worden als dynamische processen in de samenleving en niet beperkt worden tot juridisch geformaliseerde integratievereisten.[20] Deze vraag naar de positieve impact van de voorgestelde maatregelen op integratie is tevens belangrijk vanuit de overweging dat de voorgestelde maatregelen veel bijkomende middelen en kosten vragen (inrichten van studiepakketten, opstellen testen, afnemen examens op de diplomatieke posten), en zeer complex zijn vanwege de staatsstructuur in België (zie verderop).

C. Principes voor de toelaatbaarheid van integratievoorwaarden

9. Het wetsvoorstel stelt dat de aanvrager een attest van een geslaagd inburgeringstraject en een geslaagde taaltest moet voegen bij zijn aanvraag gezinshereniging. Deze attesten worden door het wetsvoorstel *de facto* ingevoerd als ontvankelijkheidsvoorwaarde, in die zin dat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) de aanvraag gezinshereniging ***niet ten gronde*** zal onderzoeken wanneer de attesten niet voorgelegd worden.[21]

10. Zoals hoger reeds aan bod kwam, hangt de toelaatbaarheid van de integratievoorwaarden in eerste instantie af van de vraag of zij het doel van de bevordering van integratie dienen, niet verder gaan dan nodig is om dit doel te bereiken, en niet het effect hebben een ander doel te dienen. De voorwaarden moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. De toelaatbaarheid van de voorwaarden is dus afhankelijk van de toegankelijkheid, het ontwerp en de organisatie van de voorwaarden. In dit licht hebben het Hof van Justitie van de EU (HvJ) en de Europese Commissie meer

[18] Overweging 4 gezinsherenigingsrichtlijn.
[19] HvJ, 10 juli 2014, C-138/13, Dogan, §34.
[20] Zie ook Myriadoc 6: *Vreemdeling zijn in België in 2017*, https://www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-6-vreemdeling-zijn-in-belgie-in-2017 (over de nieuwkomersverklaring en de integratie-inspanningen). De Europese Commissie stelt bijvoorbeeld dat "*integratievoorwaarden wellicht vaak doeltreffender* [zijn] *in het gastland"* (Richtsnoeren Europese Commissie inzake de gezinsherenigingsrichtlijn, p. 17 (zie hoger, voetnoot 17).
[21] Dit volgt uit artikel 25/3, § 1 verblijfsbesluit (aanvraag gezinshereniging met derdelander op de diplomatieke post: alleen bewijs van indiening bijlage 15quinquies *na voorlegging van alle vereiste documenten*); artikel 26§1 verblijfsbesluit (aanvraag gezinshereniging met derdelander bij de gemeente vanuit wettig verblijf: alleen bewijs van indiening door de gemeente bijlage 15bis *na voorlegging van alle vereiste documenten*; indien niet alle vereiste documenten overlegd worden krijgt de vreemdeling een bijlage 15ter (niet-inoverwegingname); artikel 26/1 §1 verblijfsbesluit (aanvraag gezinshereniging met derdelander bij de gemeente vanuit 'buitengewone omstandigheden': afgifte bijlage 15ter (niet-inoverwegingname) indien niet alle vereiste documenten overlegd worden; artikel 52§3 verblijfsbesluit (aanvraag gezinshereniging met Belg op de gemeente: indien niet alle vereiste bewijsdocumenten voorgelegd worden na uiterlijk 3 maanden weigert de gemeente de aanvraag door middel van een bijlage 20 zonder enige inhoudelijke beoordeling).

concrete 'contouren' bepaald over hoe de integratievoorwaarde van artikel 7, tweede lid gezinsherenigingsrichtlijn toegepast moet worden, opdat ze toelaatbaar zou zijn (zie hieronder).

Geen absolute voorwaarde of prestatieverplichting waarvan het recht op gezinshereniging afhangt – geen weigering louter omwille van het niet slagen voor het examen wanneer de wil en de inspanningen er waren om voor het examen te slagen

11. Het wetsvoorstel zou de integratievoorwaarde toevoegen in artikel 10§2, 3e lid van de verblijfswet. Dit is met name in hetzelfde lid als de voorwaarden van bestaansmiddelen, huisvesting en ziekteverzekering. Er moet echter een verschil gemaakt worden tussen de voorwaarden hernomen in artikel 7, eerste lid van de gezinsherenigingsrichtlijn (materiële voorwaarden) en artikel 7, tweede lid van de gezinsherenigingsrichtlijn (integratievoorwaarden), waarbij de reikwijdte van de twee types van "voorwaarden" niet gelijkgesteld mag worden. Dit volgt uit de doelstelling van de integratievoorwaarden, die niet mogen fungeren als een selectiemechanisme voor *wie* mag immigreren, en enkel mag dienen voor het bevorderen van integratie van reeds geselecteerde nieuwkomers op basis van een recht op gezinshereniging. Het wetsvoorstel stelt een prestatieverplichting voor waarvan het recht op gezinshereniging afhangt. Dit staat op gespannen voet met de gezinsherenigingsrichtlijn en de rechtspraak van het HvJ. Er moeten immers ook garanties ingebouwd worden dat de gezinshereniging eveneens kan worden toegestaan wanneer niet aan de integratievoorwaarden is voldaan. Conform de rechtspraak van het HvJ en de richtsnoeren van de Europese Commissie, dient minstens te worden voorzien dat de aanvraag niet geweigerd kan worden louter omwille van het niet slagen voor het examen. Er moet immers rekening worden gehouden met de wil en de inspanningen van het gezinslid om voor het examen te slagen en de individuele omstandigheden die het (succesvol) afleggen van het examen verhinderen (zie lager). Dit is essentieel, wil men effectief garanderen dat het doel van de maatregelen alleen het bevorderen van integratie en gezinshereniging is, en niet het afremmen van gezinshereniging.

12. In die zin stelt de Europese Commissie: *"De lidstaten mogen derhalve van gezinsleden verwachten dat zij voldoen aan de integratievoorwaarden overeenkomstig artikel 7, lid 2, maar **dit mag geen absolute voorwaarde zijn waarvan het recht op gezinshereniging afhangt**. De aard van de integratievoorwaarden van artikel 7, lid 2, verschilt van de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 4, lid 1, en artikel 7, lid 1 (…)* [art. 7, lid 1 bevat de voorwaarden bestaansmiddelen, huisvesting, ziektekostenverzekering – "*Vereisten die derhalve kunnen worden beschouwd als voorwaarden vooraf die de lidstaten kunnen stellen alvorens toestemming te geven voor binnenkomst en verblijf van gezinsleden*"].[22]

*"Artikel 7, lid 2 (…) De integratievoorwaarden die een lidstaat oplegt mogen met andere woorden **niet neerkomen op een prestatieverplichting** die de mogelijkheid tot gezinshereniging feitelijk beperkt. Integendeel, de **voorwaarden moeten bijdragen aan het succes van gezinshereniging** (…) Lidstaten kunnen derhalve **geen binnenkomst en verblijf op het eigen grondgebied weigeren aan een gezinslid***

[22] Richtsnoeren Europese Commissie inzake de gezinsherenigingsrichtlijn, pp. 15-16 (zie hoger, voetnoot 17). In die zin stelde ook Advocaat-Generaal Mengozzi in zijn conclusie bij het arrest-Dogan van het HvJ vast dat de voorwaarden van het eerste lid van artikel 7 dienen tot een selecteren van personen die hun recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen, en dat dit niet het geval mag zijn bij de integratievoorwaarden van het tweede lid van artikel 7, aangezien deze moeten beogen de integratie in de lidstaten te bevorderen (Conclusie Adv.-Gen. MENGOZZI, 30 april 2014, C-138/13, Dogan, §53).

(…) louter omdat het gezinslid op het moment dat hij nog in het buitenland verblijft, niet is geslaagd voor de integratietoets *waarin de wetgeving van die lidstaat voorziet."*[23]

13. Uit het arrest van het HvJ K. en A. van 2015 volgt inderdaad dat lidstaten in principe [24]. Het HvJ stelt evenwel ook in dit arrest dat dit niet kan wanneer men verder zou gaan dan nodig om het doel van integratie te bereiken, en dat dit met name het geval is "*indien de toepassing van die verplichting gezinshereniging* ***automatisch zou beletten wanneer zij, hoewel zij niet voor het examen zijn geslaagd, wel het bewijs hebben geleverd van hun wil om voor dat examen te slagen en van de nodige inspanningen die zij daartoe hebben gedaan***[25]

14. In 2018 herinnert het HvJ ook aan die rechtspraak in de arresten C. en A., en K. (betreffende de toekenning van een autonome verblijfstitel), door te stellen dat de integratievoorwaarden er niet toe mogen leiden "*dat wordt belet dat een autonome verblijfstitel wordt verleend aan de derdelanders die het bewijs hebben geleverd van hun wil om dat examen te behalen en van de inspanningen die zij daarvoor hebben gedaan*".[26]

Garanties qua toegankelijkheid en individuele beoordeling in functie van concrete toegankelijkheid en persoonlijke omstandigheden en behoeften

15. De toelaatbaarheid van integratievoorwaarden hangt ook af van de garanties qua toegankelijkheid van cursussen of het uitvoeren van de test, de organisatie ervan inzake lesmateriaal, de examengelden en de plaats hiervan. Deze mogen geen belemmering vormen. De voorwaarden mogen ook niet het effect hebben een ander doel te dienen dan integratie, bijvoorbeeld hoge examengelden die gezinnen met een laag inkomen uitsluiten.[27]

16. Ook moeten er vrijstellingen worden voorzien in geval van persoonlijke omstandigheden en individuele behoeften. Daarmee samenhangend moet de beoordeling van integratievoorwaarden voor elk geval afzonderlijk gebeuren, rekening houdend met alle relevante elementen en materiële of persoonlijke moeilijkheden die de betrokken persoon zou kunnen hebben om te voldoen aan de integratievoorwaarden. Myria denkt onder meer aan analfabetisme, precaire situaties van vrouwen, enz.

17. Hierbij, en dus ook bij het hierboven vermelde verbod om het verzoek af te wijzen louter omwille van het niet slagen voor het examen, is steun te vinden in **artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn**[28],

---

[23] De enige situatie waarin integratieproblemen kunnen leiden tot een afwijzing wordt vermeld in de laatste alinea van artikel 4, lid 1; daarbij wordt ervan uitgegaan dat een lidstaat heeft vastgesteld dat niet is voldaan aan een voorwaarde voor integratie. (Richtsnoeren Europese Commissie inzake de gezinsherenigingsrichtlijn, pp. 15-16, zie hoger, voetnoot 17).

[24] HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, K. en A., §49, 54 en 71.

[25] HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, K. en A., § 56.

[26] HvJ, 7 november 2018, C-257/17, C. en A. (§63), en HvJ, 7 november 2018, C-484/17, K. (§22). In die zin ook arresten RvS in Nederland, 26 april 2019, 201600860/2 (6.4.) en 201703695/3 (5.4.).

[27] Europese Commissie, *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging*, COM(2019) 162 final, 29 maart 2019, p. 9.

[28] Artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn stelt: "*In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin 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."*

op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld. Op basis van dit artikel verbiedt de gezinsherenigingsrichtlijn een nationale wetgeving op grond waarvan de uitoefening van het recht van gezinshereniging op basis van een reeks vooraf bepaalde voorwaarden kan worden geweigerd, zonder de mogelijkheid om elk geval afzonderlijk, op basis van de concrete omstandigheden, te beoordelen.

18. Aldus de Europese Commissie[29]:

"*(…) Deze voorwaarden zijn bedoeld om het integratieproces te vergemakkelijken, wat betekent dat de lidstaten van deze mogelijkheid niet op om het even welke manier gebruik mogen maken (…) Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met geslacht en met de specifieke situatie van vrouwen die bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau hebben. De moeilijkheidsgraad van de toets, de kosten van deelname, de toegankelijkheid van het lesmateriaal dat nodig is om een dergelijke toets voor te bereiden noch de toegankelijkheid van de toets zelf mogen daarbij een belemmering vormen[30]. (….) Daarnaast moeten integratievoorwaarden evenredig zijn en met de nodige souplesse worden toegepast om er per geval en in het licht van de specifieke omstandigheden voor te zorgen dat gezinshereniging ook kan worden toegestaan wanneer niet aan de integratievoorwaarden is voldaan[31]. De lidstaten* ***moeten derhalve voorzien in de mogelijkheid van vrijstelling, uitstel of andere integratievoorwaarden in geval van bepaalde specifieke kwesties of persoonlijke omstandigheden van de betrokken immigrant****. Specifieke individuele omstandigheden die in aanmerking kunnen worden genomen zijn bijvoorbeeld cognitieve vaardigheden, de kwetsbare positie van de betrokken persoon, bijzondere gevallen waarin de les- of testfaciliteiten niet toegankelijk zijn, of andere precaire uitzonderingssituaties. Ook moet er terdege rekening mee worden gehouden dat vrouwen en meisjes in sommige delen van de wereld minder toegang hebben tot onderwijs en mogelijk minder geletterd zijn dan mannen (…). De Commissie meent derhalve dat taal- en integratiecursussen op toegankelijke wijze moeten worden aangeboden (op verschillende plekken), gratis of ten minste betaalbaar moeten zijn en moeten worden aangepast aan individuele behoeften, met inbegrip van genderspecifieke behoeften (zoals kinderopvang)."*

19. Ook het HvJ heeft in zijn rechtspraak de toelaatbaarheid van integratievoorwaarden afhankelijk gemaakt van deze elementen. Zo stelt het HvJ in het arrest K. en A. van 2015: "*Voorts moeten bijzondere individuele omstandigheden, zoals* ***leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand*** *van de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger in aanmerking worden genomen, teneinde hen* ***vrij te stellen van de verplichting*** *om het examen als aan de orde in de hoofdgedingen met goed gevolg af te leggen wanneer blijkt dat zij, vanwege die omstandigheden, niet in staat zijn dat examen af te leggen of daarvoor te slagen. Anders zou die verplichting, in dergelijke omstandigheden, een moeilijk te overkomen hindernis vormen om het bij richtlijn 2003/86 toegekende recht op gezinshereniging doeltreffend te maken*." Het Hof stelt ook dat deze voorwaarden de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maken aangezien (1) *"zij*

[29] Richtsnoeren Europese Commissie inzake de gezinsherenigingsrichtlijn, pp. 16-17 (zie hoger, voetnoot 17).

[30] Statistieken en kwalitatieve beleidseffectbeoordelingen kunnen aanwijzingen bevatten dat bepaalde voorwaarden feitelijke belemmeringen voor gezinshereniging vormen.

[31] De automatische weigering van gezinshereniging wegens het niet-slagen voor een toets kan een schending inhouden van artikel 17, artikel 5, lid 5, en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

niet toelaten dat rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden die er objectief aan in de weg staan dat de belanghebbenden dat examen met goed gevolg kunnen afleggen", en (2) "*zij het bedrag van de kosten in verband met een dergelijk examen te hoog vaststellen*."[32] Het HvJ stelde in het arrest K. en A. ook dat de hardheidsclausule waarin de regeling in Nederland voorziet niet voldoende is, aangezien die niet toelaat dat de betrokken gezinsleden in *alle situaties* waarin de handhaving van de verplichting de gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maakt (gelet op de bijzondere omstandigheden van hun situatie) worden vrijgesteld van die verplichting.[33]

20. Het HvJ bevestigt die rechtspraak in de meer recente arresten C. en A., en K. (inzake toekenning autonome verblijfstitel), waarin het stelt dat het slagen voor een inburgeringsexamen niet als voorwaarde voor de verblijfstitel kan worden gesteld wanneer blijkt dat betrokkenen wegens omstandigheden als leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand niet in staat zijn om aan dat examen deel te nemen of dat met goed gevolg af te leggen.[34] Reden ook waarom de Nederlandse Staatssecretaris heeft aangegeven zijn beslispraktijk aan te passen.[35]

21. **Myria stelt vast dat het wetsvoorstel niet tegemoetkomt aan de garanties die het HvJ en de Europese Commissie vereisen bij pre-aankomst integratievoorwaarden.** Er is immers geen beoordeling ten gronde wanneer de vereiste attesten van slagen niet bij de aanvraag toegevoegd werden. Dit impliceert een automatische weigering zonder enige inhoudelijke beoordeling. Die inhoudelijke beoordeling is minimaal nodig om rekening te kunnen houden met alle individuele elementen in het dossier, zoals opgelegd door de rechtspraak van het Hof van Justitie. Er werden verder ook geen garanties ingebouwd naar toegankelijkheid.

II. Specifieke categorieën die moeten worden vrijgesteld

22. Het opleggen van een voorafgaande integratiemaatregel als verblijfsvoorwaarde aan bepaalde categorieën vreemdelingen zou **strijdig zijn met internationale normen waaraan België is gebonden**, waaronder het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; de richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden ("Burgerschapsrichtlijn"); het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen. **Dit is de reden waarom de wetgever bij het invoeren van de nieuwkomersverklaring en inspanningsverplichting tot integratie onder meer voor volgende categorieën in een vrijstelling voorzag**[36]:

---

[32] HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, K. en A., § 58-59 en §71. "*Voor deze uitlegging is steun te vinden in artikel 17 van richtlijn 2003/86, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld"* (§60).

[33] HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, K. en A., § 63. "*Voor deze uitlegging is steun te vinden in artikel 17 van richtlijn 2003/86, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld"* (§60).

[34] HvJ, 7 november 2018, C-257/17, C. en A. (§64), en HvJ, 7 november 2018, C-484/17, K. (§23). In die zin ook arresten RvS in Nederland, 26 april 2019, 201600860/2 (6.4.) en 201703695/3 (5.4.).

[35] RvS in Nederland, 26 april 2019, nr. 201600860/2 (6.5.) en nr. 201703695/3 (5.5.).

[36] Artikel 1/2 werd ingevoegd door de wet van 18 december 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. Artikel 1/2§1, tweede lid van de Vreemdelingenwet voorziet in uitzonderingen. Zie Memorie van Toelichting bij Wetsontwerp van 16 juni 2016 tot invoering van deze algemene verblijfsvoorwaarde, p. 7, https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1901/54K1901001.pdf.

- Familieleden van een vreemdeling die erkend is als vluchteling of die de subsidiaire bescherming geniet of die door de bevoegde Belgische autoriteiten erkend is als staatloze (zie lager);
- Familieleden van een Belg die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend, overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Begunstigden van de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije getekend op 12 september 1963. [37]

23. Voorts werden ook de minderjarigen, ernstig zieke vreemdelingen en personen die zich bevinden in één van de situaties zoals omschreven in de artikelen 388, 491 en 492 van het Burgerlijk Wetboek (o.a. personen die wilsonbekwaam werden verklaard), van die verplichting vrijgesteld.[38] Er is geen zogenaamde hardheidsclausule in dit wetsvoorstel.

24. Het huidige wetsvoorstel brengt dan ook een **interne incoherentie** in de Vreemdelingenwet met zich mee, in de mate dat die vrijstellingen niet voorzien worden door het huidige wetsvoorstel.

25. **Wat betreft de categorie van familieleden van erkend vluchtelingen,** wijst Myria ook op het **artikel 7, tweede lid, 2e alinea van de gezinsherenigingsrichtlijn** dat expliciet **verbiedt** dat integratievoorwaarden ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen **worden toegepast *vooraleer* de gezinshereniging is toegestaan**.[39] Het huidige wetsvoorstel met een voorafgaande integratieverplichting is strijdig met deze bepaling.

    Hoewel de gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is op familieleden van **subsidiair beschermden,** bevinden zij zich net als familieleden van vluchtelingen in een situatie van gedwongen vlucht, ondervinden zij gelijkaardige administratieve en praktische obstakels bij de procedure gezinshereniging, en is gezinshereniging in het asielland evenzeer de enige wijze om hun gezinsleven verder te zetten. Op gebied van gezinshereniging heeft België deze twee categorieën dan ook volledig gelijkgesteld na een arrest van het Grondwettelijk Hof.[40] Dit wordt ook geadviseerd door UNHCR, de Europese Commissie en de Raad van Europa.[41]

---

[37] Meer bepaald vanwege de "standstill-clausule" in artikel 41, eerste lid Aanvullend Protocol. Zie HvJ, 10 juli 2014, C-138/13, Dogan.

[38] Artikel 1/2, §4 van de Vreemdelingenwet.

[39] Artikel 7, tweede lid, alinea 2 gezinsherenigingsrichtlijn: "*De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.*"

[40] GwH, 26 september 2013, arrest nr. 121/2013, B.15.3 en B.15.6.

[41] UNHCR, *Families together, Family reunification in Europe for refugees*, december 2018, p. 35, aanbeveling 7, beschikbaar op: https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/Familiestogether_20181203-FINAL.pdf; Richtsnoeren Europese Commissie inzake de gezinsherenigingsrichtlijn, p. 25 (zie hoger, voetnoot 17); Raad van Europa: Commissioner for Human Rights, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, juni 2017, p. 23. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maakt in het kader van zijn evaluatie over de eerbiediging van artikel 8 EVRM geen onderscheid naargelang het toegekende beschermingsstatuut (UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of J. K. v. Switzerland (Appl. No. 15500/18) before the European Court of Human Rights*, 28 mei 2019, beschikbaar op https://www.refworld.org/docid/5dced8884.html.

De drie lidstaten waar het wetsvoorstel naar verwijst (Frankrijk, Nederland en Duitsland) voorzien dan ook in een uitzondering van de voorafgaande integratievoorwaarden voor familieleden van begunstigden van internationale bescherming.[42]

Ten slotte brengt Myria eveneens onder de aandacht dat ook familieleden van **medisch geregulariseerde personen** het eerste jaar vrijgesteld zijn van de materiële voorwaarden voor gezinshereniging[43], en dus ook zouden moeten vrijgesteld worden van de integratievoorwaarden.

III. Ongelijke behandeling

Myria wenst ook onder de aandacht te brengen dat het voorliggende wetsvoorstel niet van toepassing is op meerderjarige gehandicapte kinderen van derdelanders[44], maar wel op meerderjarige gehandicapte kinderen van Belgen.[45] Verder is het van toepassing op familieleden van derdelanders met onbeperkt verblijf, maar niet op familieleden van derdelanders met beperkt verblijf.[46]

IV. Praktische haalbaarheid

a. Examen op de diplomatieke post

26. De verworven kennis wordt aangetoond aan de hand van een examen georganiseerd op de diplomatieke post in het land van herkomst waar de familieleden verblijven (of bij gebreke, bij de dichtstbijzijnde diplomatie post in een buurland). Het wetsvoorstel gaat niet in op die situaties waarbij het familielid reeds in België is en de aanvraag gezinshereniging in België wordt ingediend.[47]

27. Uit verschillende contacten die Myria had met Buitenlandse Zaken de laatste jaren, blijkt dat de capaciteit van de diplomatieke posten beperkt is. Omwille van het feit dat de visumdiensten in de meeste landen uitbesteed zijn aan private firma's, zoals TLS en VFS Global, rijst de vraag hoe dit praktisch georganiseerd kan worden. In ieder geval zal het ook veel extra middelen vergen, te meer omdat er garanties moeten worden ingebouwd voor de toegankelijkheid van deze testen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden en behoeften van betrokkenen (zie hoger). Ook zal er moeten worden gegarandeerd dat de toegankelijkheid in al de herkomstlanden op hetzelfde niveau

[42] EMN, *Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, april 2017, p. 26.

[43] Zie RvV, 22 februari 2018, nr. 200.115 (dit was volgens de RvV immers de bedoeling van de wetgever: Parl. St., Kamer, 2010-2011, DOC 53-0443/018, pp. 91-92; GwH, 26 september 2013, arrest nr. 121/2013, B.15.3.).

[44] Artikel 10§1, eerste lid, 6° van de vreemdelingenwet (het wetsvoorstel spreekt over de meerderjarige familieleden vermeld in artikel 10§1, eerste lid, 4° en 5°).

[45] Het wetsvoorstel verwijst naar de familieleden vermeld in artikel 40ter§2, eerste lid, 1°, hetgeen in principe ook de meerderjarige gehandicapte kinderen betreft.

[46] Artikel 10bis van de vreemdelingenwet.

[47] Zo kan de aanvraag gezinshereniging met een Belg steeds ingediend worden bij de gemeente in België. De aanvraag gezinshereniging met een derdelander kan ook in bepaalde situaties ingediend worden bij de gemeente in België: wanneer de derdelander reeds gemachtigd werd tot een verblijf van meer dan drie maanden; of wanneer hij dit niet is, maar hij niet visumplichtig is of naar België is gekomen met een visum C met het oog op het afsluiten van een huwelijk of wettelijke samenwoning in België, of in buitengewone omstandigheden (artikel 12bis§1 van de Vreemdelingenwet).

wordt gebracht. Myria veronderstelt dat het advies van de FOD Buitenlandse Zaken verder zal ingaan op de uitdagingen in termen van organisatie en capaciteit.

b. Bevoegdheidsverdeling federale overheid en deelentiteiten

28. De complexiteit van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel houdt ook verband met de staatsstructuur in België en de uiteenlopende invullingen van bevoegdheden inzake integratie door de diverse gewesten en gemeenschappen.

29. In België is integratie en inburgering een gedefederaliseerde bevoegdheid. De indieners van het wetsvoorstel laten het dan ook over aan de gemeenschappen om te bepalen *welke minimale kennis* inzake inburgering en taalkennis dient verworven te zijn voorafgaand aan de aanvraag.

Hierbij rijzen echter vragen. De gemeenschappen hebben die bevoegdheid inzake inburgering ingevuld door een eigen invulling te geven aan de doelgroep, door zelf te bepalen hoe ver de verplichtingen reiken, wat de sancties zijn, en wat de beroepsprocedure is.

Volgens het Grondwettelijk hof en de Raad van State mag de federale wetgever geen maatregelen nemen die de vrije uitoefening van bevoegdheden (o.a. inzake integratie) van de deelentiteiten onmogelijk of uitermate moeilijk zouden maken.[48]

Het advies van de Raad van State inzake de verblijfsvoorwaarde tot nieuwkomersverklaring en integratie-inspanningen benadrukte dat de federale wetgever binnen zijn eigen federale bevoegdheid inzake verblijfsvoorwaarden de bevoegde deelentiteiten inzake inburgering **niet mag verplichten om een inburgeringscursus te organiseren en geen exhaustieve lijst van bewijsmiddelen mag opleggen**[49]:

> "*In principe is ze* [de federale overheid] *eveneens bevoegd om de vreemdeling te verplichten aan te tonen dat hij bereid is zich in de samenleving te integreren voordat ze de verblijfstitel verlengt, aangezien de bewijsmiddelen hoe dan ook niet exhaustief worden vermeld."*[50]

[48] GwH, 4 oktober 2018, nr. 126/2018 (B.13.2.) en RvS, 19 mei 2016, advies nr. 59.224/VR/4 bij het wetsontwerp van 16 juni 2016, nr. 54/1901, 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 (hierna "advies RvS 19 mei 2016 inzake de nieuwkomersverklaring en integratie-inspanningen"), p. 31.

[49] Advies RvS, 19 mei 2016 inzake de nieuwkomersverklaring en integratie-inspanningen, pp. 31-32 (zie voetnoot 48).

[50] De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft de volgende opmerkingen gemaakt in advies 49.941/AV/2/V, op 16 en 23 augustus 2011 gegeven over een amendement bij een wetsvoorstel dat ontstaan heeft gegeven aan 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' (Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-0476/011, 13-14):

10.1.1. Het voorgestelde artikel 12bis, 2° en 3°, van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit bepaalt dat de vreemdeling, om de Belgische nationaliteit te kunnen verkrijgen door een verklaring af te leggen overeenkomstig artikel 15 van hetzelfde Wetboek, onder meer het bewijs moet leveren dat hij voldoet aan de criteria voor maatschappelijke integratie (…).
10.1.2. De vraag rijst of de voorgestelde bewijsregeling, die in de mogelijkheid van slechts drie bewijsmiddelen voorziet – en waarvan bovendien bij de huidige stand van de wetgeving één bewijsmiddel slechts beschikbaar is voor de aanvragers die onder de Vlaamse Gemeenschap ressorteren (…) – bestaanbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie. Er ontstaat aldus immers een verschil in behandeling tussen categorieën vreemdelingen naargelang van de mogelijkheden waarover ze beschikken om hun maatschappelijke integratie te bewijzen".

"*Door aldus te handelen, verplicht de federale overheid de gemeenschappen immers niet een 'inburgeringscursus' te organiseren 'waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid' en bepaalt ze evenmin de inhoud van die cursus, zodat ze niet raakt aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om zelfstandig het beleid te bepalen dat nodig is voor de opvang en de integratie van inwijkelingen.*"

In dit wetsvoorstel legt de federale wetgever **de bevoegde deelentiteiten echter op om voor bepaalde doelgroepen een bepaald aanbod in het herkomstland te organiseren, met een minimale norm en een test**.

In een dergelijk kader lijkt ten minste een samenwerkingsakkoord noodzakelijk. Het advies van de RvS inzake het wetsontwerp nieuwkomersverklaring en integratie-inspanningen somt belangrijke redenen op waarom een samenwerkingsovereenkomst in de zin van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 noodzakelijk is: het gaat om het mee bepalen van de inhoudelijke norm, de organisatie van een aanbod in het buitenland, ...[51] Er zal onder meer afstemming nodig zijn over het bepalen van doelgroepen, controle- en sanctieregelingen.

30. Myria werpt hierbij enkele vragen op. Dit gebeurt met de bedoeling de complexe uitdagingen op vlak van bevoegdheidsverdeling bij dit wetsvoorstel te concretiseren, alsook de nood aan verregaande afstemming. De complexe uitdagingen op vlak van bevoegdheidsverdeling kunnen concreter geschetst worden aan de hand van de volgende (niet-exhaustieve) opmerkingen en vragen:

- Zoals hoger uitvoerig besproken, moet op federaal niveau worden gewaarborgd dat er garanties zijn dat het recht op gezinshereniging niet belemmerd wordt (zoals vereist door de richtlijn en concreter ingevuld door het Hof van Justitie). Tegelijkertijd zullen het dus de gemeenschappen zijn die al de bepalende elementen hiertoe zullen moeten invullen (de kosten, toegankelijkheid van cursus en testmateriaal, opzet en organisatie hiervan, ...);
- De DVZ (of de RvV in geval van beroep) zal in het kader van een aanvraag gezinshereniging moeten nagaan of er individuele elementen of factoren zijn waardoor het verblijf toch moet worden toegestaan, ondanks dat iemand op gemeenschapsniveau zijn inburgeringsplicht niet is nagekomen (en eventueel gesanctioneerd wordt);
- Het wetsvoorstel definieert een bepaalde doelgroep die verplicht is het integratietraject te doorlopen, terwijl de bevoegde gemeenschappen een andere doelgroep hebben gedefinieerd;
- Het wetsvoorstel vereist dat een inburgeringscertificaat voorgelegd wordt vóór de aanvraag gezinshereniging. Dit lijkt moeilijk te verenigen met het feit dat voor de gemeenschappen alleen personen met een wettelijk verblijf onder de inburgeringsplicht kunnen vallen;
- Indien de gemeenschappen ervoor kiezen om geen dergelijke voorwaarde of minimale kennis op te leggen, of indien er vrijstellingen gelden bij de huidige bepaling van de doelgroep door de gemeenschappen, kan de aanvraag gezinshereniging dan toch worden ingediend?;
- Het wetsvoorstel legt een integratieverplichting op als resultaatsverbintenis. In Vlaanderen is er geen resultaatsverbintenis (regelmatige deelname is voldoende);
- Ten slotte kan het wetsvoorstel ook problematisch zijn gelet op het vrij verkeer in België, aangezien de aanvragers de basiskennis moeten hebben van de taal van de gemeenschap waar zij zich zullen vestigen.

[51] Advies RvS, 19 mei 2016 inzake de nieuwkomersverklaring en integratie-inspanningen, pp. 33-34 (zie voetnoot 48).

V. Voorbeelden Duitsland, Nederland en Frankrijk

Uit een EMN-studie over gezinshereniging uit 2017 blijkt dat de meeste landen geen pre-aankomst integratievereisten stellen aan de gezinsleden; de enige drie landen die dit wel doen zijn Nederland, Duitsland en Oostenrijk.[52] Het wetsvoorstel verwijst naar voorbeelden in Nederland, Duitsland en Frankrijk. Myria kreeg als partner van EMN België reeds inzage in de toelichting die zij hierover geven. Hieruit blijkt onder meer dat er in Frankrijk geen pre-aankomst integratievoorwaarden in het land van herkomst zijn. Nederland en Duitsland voorzien onder meer in een hele reeks vrijgestelde categorieën, en voorzien ook dat omwille van individuele omstandigheden een vrijstelling van de pre-aankomst integratievoorwaarden kan worden verleend. Voor meer details verwijzen we naar de toelichting van EMN België bij dit wetsvoorstel.

[52] EMN, *Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, april 2017, p. 26.