

Hoofdstuk 4

Recht op een gezinsleven

Meer en meer mensen hebben een familielevens dat zich afspeelt in verschillende landen. Dat is een logisch gevolg van migratie. Myria analyseert in dit hoofdstuk de Belgische wetswijzigingen en een deel van de rechtspraak over gezinshereniging. Het gaat na of deze niet in de weg staan van het recht op een gezinsleven. Eerst analyseert het echter de cijfers over de visa voor gezinshereniging van 2015 (die iets hoger liggen dan in 2014) en die over de verblijfstitels op grond van gezinshereniging van 2014 (waarbij iets meer dan de helft wordt afgeleverd aan familieleden van EU-burgers).



1. CIJFERS

1.1. | Gezinshereniging in kaart gebracht aan de hand van verschillende gegevensbronnen

De twee belangrijkste gegevensbronnen om gezinshereniging te bestuderen zijn de databank met betrekking tot de *beslissingen over de toekenning van visa* (2) en de databank met gegevens over de afgifte van *verblijfstitels* (3). Hoewel beide databanken elkaar gedeeltelijk overlappen, hebben ze toch niet volledig betrekking op dezelfde personen²⁹⁵.

Tabel 11. Vergelijkend overzicht van de gegevens die worden gebruikt om de gezinshereniging in België te bestuderen

	Visa voor lang verblijf (visa D) in het kader van een gezinshereniging	Verblijfstitels (vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten afgegeven in het kader van een gezinshereniging)
Periode van de beschikbare gegevens	2010-2015	2010-2014
Verspreiding van de gegevens	FOD Buitenlandse Zaken	Dienst Vreemdelingenzaken
Inhoud van de gegevens	Beslissingen genomen tijdens het jaar (zowel positieve als negatieve), volgens de datum van de visumaanvraag en volgens enkele kenmerken van de begunstigde (geslacht, leeftijd, nationaliteit).	Afgifte van de verblijfstitels, met informatie volgens de nationaliteit, de leeftijd en het geslacht van de begunstigde, naast de verwantschap met de persoon die het recht op gezinshereniging opent.
Betrokken nationaliteiten	Uitsluitend de nationaliteiten die aan de visumplicht onderworpen zijn, met andere woorden de derdelanders ²⁹⁶ .	Alle vreemdelingen (zowel derdelanders als EU-burgers).
Inbegrepen populatie	Personen die een visumaanvraag hebben ingediend in het kader van een gezinshereniging (met positieve of negatieve afloop).	Personen die toegang hebben gekregen tot het Belgisch grondgebied dankzij een visum voor gezinshereniging en personen die zich op grond van een andere verblijfstitel in België bevonden en daarna een verblijfstitel hebben verkregen in het kader van een gezinshereniging.
Niet inbegrepen populatie	Personen die hetzij op grond van een ander visumtype, hetzij op irreguliere manier toegang hebben gekregen tot het Belgisch grondgebied en pas ter plaatse een aanvraag tot gezinshereniging hebben ingediend.	Personen aan wie een verblijfstitel in het kader van een gezinshereniging werd geweigerd.

²⁹⁵ De twee gegevensbronnen worden gedetailleerd en vergeleken in hoofdstuk 2. De gegevens over de verblijfstitels die in dit hoofdstuk worden voorgesteld, verschillen echter van de gegevens over de eerste verblijfstitels die in hoofdstuk 2 worden vermeld.

²⁹⁶ De volledige lijst van nationaliteiten onderworpen aan de visumplicht, is beschikbaar op de website van de Dienst vreemdelingenzaken: https://sif-gid.ibz.be/FR/les_pays_tiers_dont_les_ressortissants_sont_soumis_a_l_obligation_de_visa.aspx.

Kader 16.

Definities

- De **gezinshereniger** is de term die wordt gebruikt voor de *persoon die het recht op gezinshereniging opent*, met andere woorden de persoon die al in België aanwezig is en wordt vervoegd door zijn familieleden.
- De term **gezinsmigrant** wordt gebruikt om de *begunstigde* van de gezinshereniging aan te duiden, met andere woorden de persoon die de al in België aanwezige gezinshereniger vervoegt.
- Wanneer de gezinshereniger een **onderdaan van een derde land** is, is de wettelijke basis voor de gezinshereniging *artikel 10* (wanneer hij een onbeperkt verblijfsrecht heeft) of *artikel 10bis* (wanneer zijn verblijfsrecht beperkt is) van de vreemdelingenwet.
- Wanneer de gezinshereniger een **burger van de EU** is, is de wettelijke basis voor de gezinshereniging *artikel 40bis van dezelfde wet*.
- Wanneer de gezinshereniger de **Belgische nationaliteit** heeft, is de wettelijke basis voor de gezinshereniging *artikel 40ter van dezelfde wet*.

1.2. | De visa

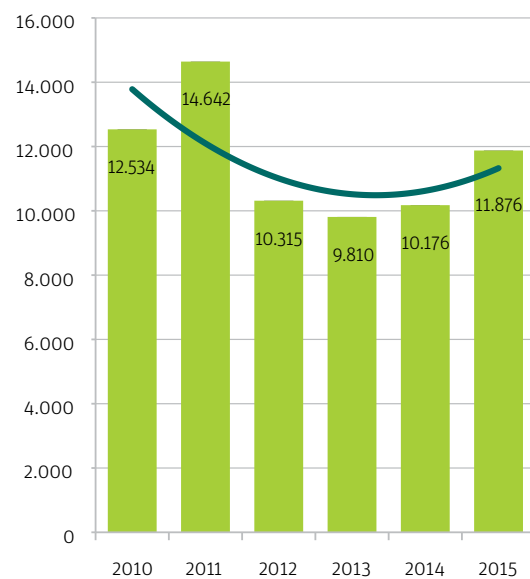
In de visumdatbank wordt de gezinshereniging voornamelijk bestudeerd aan de hand van de visa voor lang verblijf (visa D) waarvoor als reden gezinshereniging werd opgegeven (art.10/10bis of art. 40bis/40ter). Het is niet mogelijk om in de visumdatbank een onderscheid te maken tussen de artikelen 40bis en 40ter.

1.2.1. | 11.876 visa voor gezinshereniging afgegeven in 2015, een lichtjes hoger cijfer dan in 2014

Tussen 2011 en 2012 was het aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging met 30% gedaald²⁹⁷. Die daling weerspiegelde zeer waarschijnlijk de effecten van de nieuwe wet op de gezinshereniging die op 22 september 2011 in werking was getreden²⁹⁸. Uit de statistieken van het jaar 2013 bleek nog altijd een daling, hoewel die minder uitgesproken was dan voorheen: 9.810 visa voor gezinshereniging in 2013 tegenover 10.176 in 2012 (-5%). Die lichte daling werd echter voornamelijk verklaard door een vermindering van het totaal aantal

(zowel negatieve als positieve) beslissingen en niet door een stijging van het percentage weigeringen, zoals in 2012 het geval was. Die vermindering van het aantal *beslissingen* zou een weerspiegeling kunnen zijn van het aantal *visumaanvragen*²⁹⁹. Er mag immers worden aangenomen dat de strengere voorwaarden die door de

Figuur 36. Evolutie van het aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging, voor alle nationaliteiten samen, 2010-2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



297 De cijfers die in dit jaarverslag worden vermeld voor de jaren 2010-2014 verschillen lichtjes van die welke in de vorige jaarverslagen werden voorgesteld, want er werd een harmonisatie van de gegevens doorgevoerd (meer bepaald van de categorieën die bij de gezinshereniging in aanmerking moeten worden genomen).

298 De wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de vreemdelingenwet, die in werking is getreden op 22 september 2011, heeft nieuwe materiële voorwaarden ingevoerd voor de gezinshereniging, zowel met een derdelander (artikelen 10/10bis) als met een EU-burger (artikel 40bis) of met een Belg (artikel 40ter).

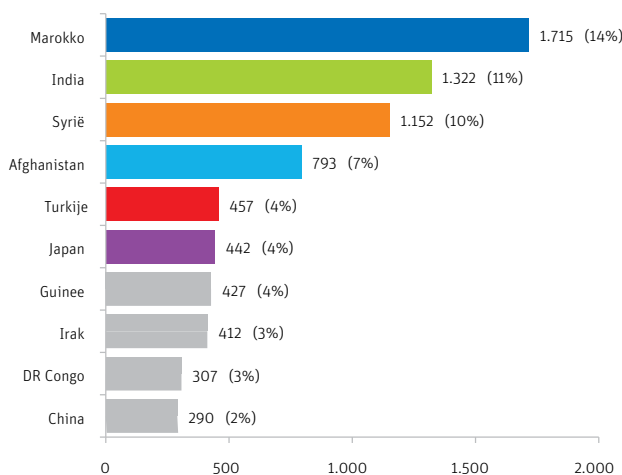
299 Wij herinneren eraan dat de FOD Buitenlandse Zaken de gegevens aanlevert op basis van de datum van de beslissing en niet volgens het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Het is bijgevolg niet mogelijk om de evolutie van het aantal visumaanvragen nader in kaart te brengen.

nieuwe wet op de gezinshereniging werden ingevoerd in 2013 ongetwijfeld beter gekend waren en daardoor tot een daling van het aantal aanvragen hebben geleid. In 2014 en 2015 wordt een lichte stijging van het aantal afgegeven visa vastgesteld, met 11.876 visa in 2015.

1.2.2. | Sterk uiteenlopende evolutie naargelang van het herkomstland

Onder de houders van een visum voor gezinshereniging onderscheiden enkele nationaliteiten zich van de rest. In 2015 bekleden de Marokkanen, de Indiërs, de Syriërs, de Afghanen, de Turken en de Japanners in de rangschikking de eerste plaatsen (Figuur 37).

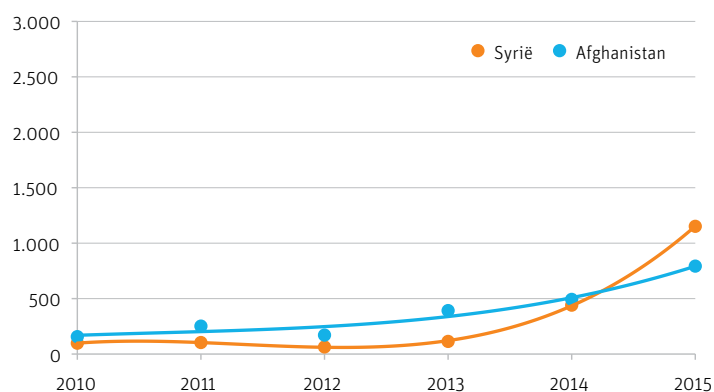
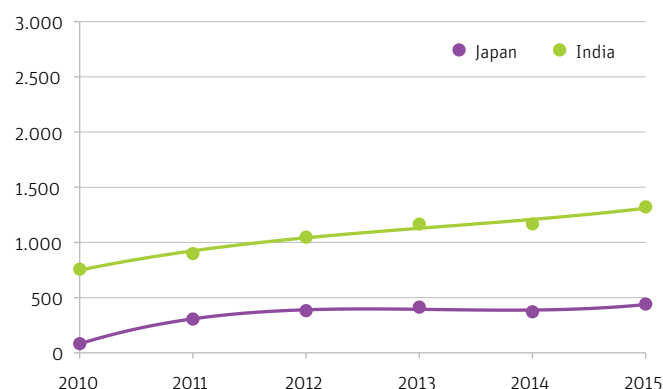
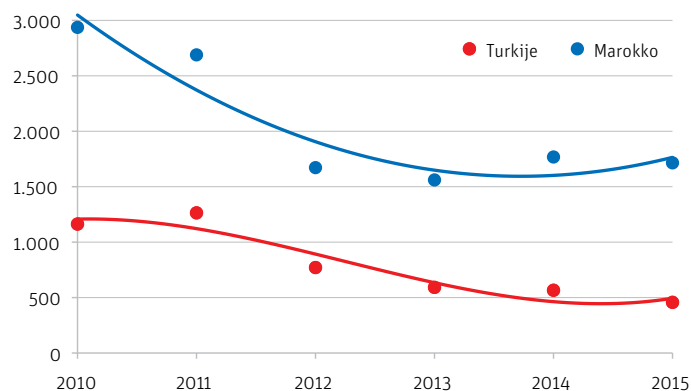
Figuur 37. Voornaamste nationaliteiten van houders van een visum voor gezinshereniging in 2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



Voor die nationaliteiten verloopt de evolutie van het aantal visa voor gezinshereniging echter niet gelijkmatig (Figuur 38).

- Voor de *Marokkanen* en de *Turken* valt een aanzienlijke daling op van het aantal visa in de afgelopen vijf jaar. Er kan vooral een beduidende vermindering van het aantal afgegeven visa aan die twee nationaliteiten worden vastgesteld tussen 2011 en 2012. Zij werden immers bijzonder hard getroffen door de hervorming van 2011. Sinds 2012 doet er zich een zekere stabilisering voor. Tussen 2010 en 2015 wordt een daling van 40% opgetekend voor de Marokkanen en een vermindering van 60% voor de Turken.

Figuur 38. Evolutie van het aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging voor de voornaamste nationaliteiten, 2010-2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



- Voor de *Japanners* en de *Indiërs* werd daarentegen een toename vastgesteld van het aantal visa afgeleverd voor gezinshereniging. De Japanners, die in 2010 niet bij de tien voornaamste nationaliteiten waren, nemen in 2015 de zesde plaats in.
- Een laatste opmerkelijk feit heeft betrekking op de *Syriërs* en de *Afghanen*. Vóór 2014 was het aantal visa voor gezinshereniging dat werd afgegeven aan Syriërs zeer laag (tussen 60 en 120 visa per jaar), terwijl ze in 2015 op de derde plaats komen met meer dan 1.100 afgegeven visa. Die bijzonder uitgesproken evolutie bij de Syriërs heeft ongetwijfeld voor een deel te maken met de gunstigere voorwaarden die aan erkende vluchtelingen en aan begunstigen van subsidiaire bescherming (een status die een aanzienlijk aantal Syriërs en Afghanen in 2014 en 2015 hebben verkregen) worden toegestaan tijdens het eerste jaar van hun erkenning opdat ze door hun gezinsleden (echtgenoten en kinderen) zouden kunnen worden vervoegd.

1.2.3. | Frequentere weigeringen en een langere behandelingstermijn voor visa voor gezinshereniging dan voor de andere visumtypes

De visa die worden aangevraagd voor gezinshereniging verschillen van de andere visumtypes om minstens twee redenen: ze worden vaker geweigerd dan de andere en hun behandelingstermijn is langer. Gezien de hervorming van het recht op gezinshereniging, die in 2011 in werking is getreden, was 2012 duidelijk een overgangsjaar. In vergelijking met de jaren daarvoor lag het aandeel weigeringen hoger, terwijl de behandelingsduur van de dossiers over het algemeen korter was geworden. In 2012 werden 41% van de visa die werden afgeleverd op grond van de artikelen 10/10bis geweigerd en 52% van de visa op grond van de artikelen 40bis/40ter (tegenover 26% en 32% het jaar daarvoor). Die weigeringspercentages zijn de afgelopen jaren lichtjes gedaald tot respectievelijk 23% en 40%. Niettemin is het aandeel weigeringen zeer aanzienlijk hoger dan voor de andere visumtypes (1% weigeringen voor visa om beroepsredenen en 15% weigeringen voor visa om studieredenen)³⁰⁰.

Wat de gemiddelde behandelingstermijn betreft, kan een aanzienlijke daling van de gemiddelde behandelingsduur van de visa voor gezinshereniging worden vastgesteld. Tussen 2011 en 2015, is die duur gedaald van 26 weken naar 16 weken voor de visa op basis van de artikelen 10/10bis en van 27 weken naar 15 weken voor de visa

op basis van de artikelen 40bis/40ter. Vooral het aantal beslissingen genomen op een termijn van 3 tot 6 maanden is aanzienlijk toegenomen, wat de effecten van de hervorming van 2011 weerspiegelt. Die hervorming voorziet een verkorting van de termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen over visa voor gezinshereniging voor onderdanen van derde landen (van 9 maanden naar 6 maanden) en voert een termijn van 6 maanden in voor de Belgen en de EU-burgers. Toch moet erop worden gewezen dat die behandelingstermijnen, die door de administratie werden berekend, de periode tussen de ontvangst van het volledige dossier en het nemen van de beslissing betreffen. In werkelijkheid moeten de kandidaten voor gezinshereniging vóór ze hun aanvraag formeel kunnen indienen dikwijls administratieve stappen ondernemen en soms gerechtelijke procedures doorlopen die vaak lang kunnen duren om alle vereiste documenten bijeen te krijgen. Daarna duurt het soms nog lang alvorens de betrokkenen in kennis worden gesteld van de genomen beslissing. Die administratieve behandelingstermijnen zijn dus veel korter dan de effectieve wachttijd waarmee de betrokken gezinnen worden geconfronteerd³⁰¹. Overigens moet nog worden opgemerkt dat de behandelingstermijnen gemiddeld langer duren wanneer er uiteindelijk een negatieve beslissing wordt genomen.

300 Zie hoofdstuk 2.2. Motieven voor migratie naar België, figuur 17.

301 Zie Recente ontwikkelingen in dit hoofdstuk, punt 2.2.

Tabel 12. Aantal beslissingen, percentage weigeringen en gemiddelde behandelingsduur voor visa voor lang verblijf, volgens het motief, 2011-2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)

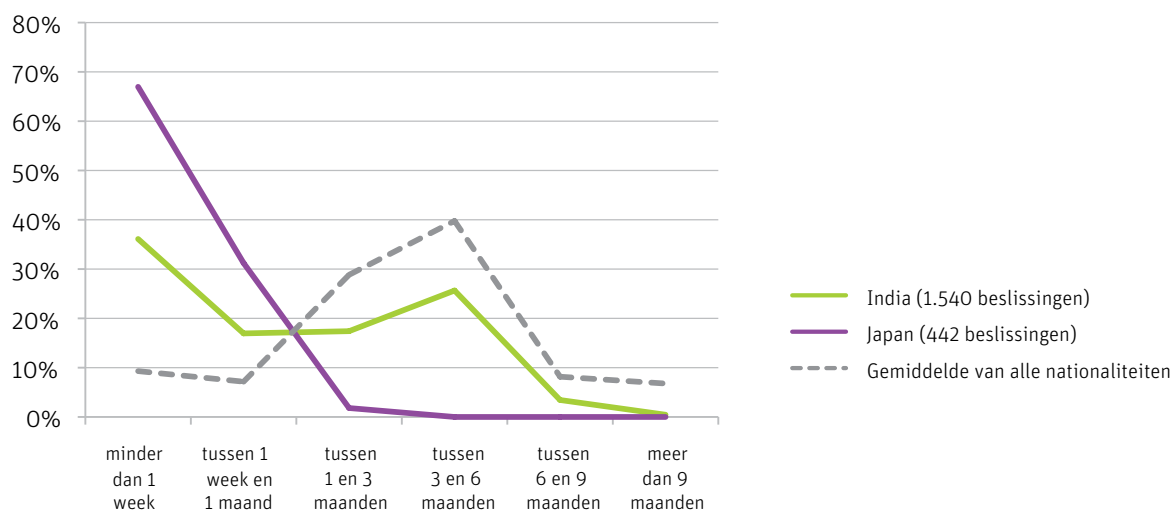
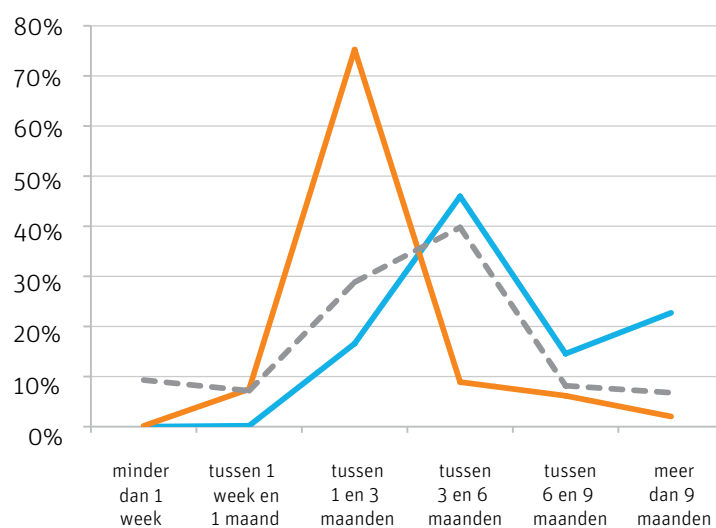
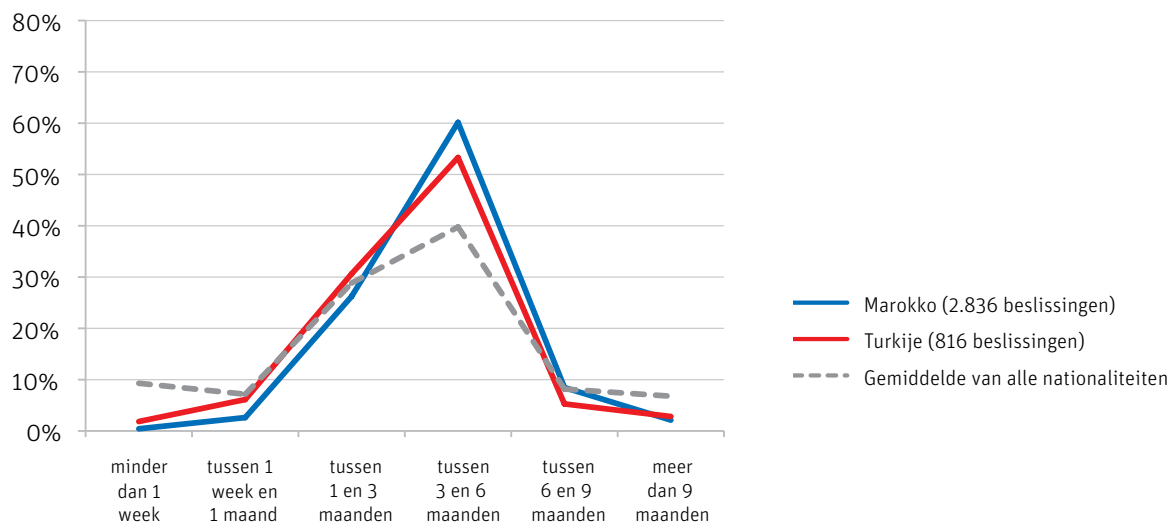
	2011			2012			2013			2014			2015		
	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen
Beroepsredenen	3.610	2	2%	3.438	2	2%	3.795	2	1%	3.480	1	1%	3.532	1	1%
Studieredenen	8.902	3	26%	9.091	3	25%	9.249	4	24%	9.387	4	21%	8.963	3	15%
Gezinshereniging met een derdelander (art. 10/10bis)	10.812	26	26%	11.192	19	41%	9.111	15	29%	8.973	20	26%	11.352	16	23%
Gezinshereniging met een EU-burger of met een Belg (art. 4Obis en 4Oter)	9.779	27	32%	7.672	18	52%	5.956	15	44%	5.835	20	39%	5.218	15	40%
Andere visa voor lang verblijf	2.622	8	9%	2.769	7	11%	2.702	9	10%	3.029	8	10%	3.444	8	9%
Totaal visa voor lang verblijf	35.725			34.162			30.813			30.704			32.509		

1.2.4. | Behandelingstermijn varieert volgens de nationaliteit van de begunstigde

Gemiddeld, en voor alle nationaliteiten samen, wordt de grote meerderheid (85%) van de beslissingen over visa voor gezinshereniging genomen binnen de zes maanden volgend op de visumaanvraag, en de meeste daarvan tussen drie en zes maanden na de indiening van de aanvraag (Figuur 39). Voor de Marokkanen en de Turken volgt de beslissingstermijn over hun visumaanvraag globaal genomen de gemiddelde curve die wordt vastgesteld: ongeveer 85% van de beslissingen worden genomen tussen één en zes maanden na de aanvraag. Ook het tijdschema van de beslissingen voor

de visa aangevraagd door Afghanen ligt vrij dicht bij dit gemiddelde, hoewel toch een aanzienlijk deel van de beslissingen (37%) pas na zes maanden wordt genomen. De Syriërs wijken lichtjes af van het gemiddelde met een globaal kortere behandelingstermijn van de dossiers: het leeuwenaandeel van de beslissingen (75%) wordt genomen tussen één en drie maanden na de aanvraag. De Indiërs en de Japanners, ten slotte, wijken zeer duidelijk af van het gemiddelde, aangezien de beslissingen over de visumaanvragen zeer snel worden genomen. 36% van de beslissingen over visa voor Indiërs en 67% van de beslissingen voor Japanners worden in de eerste dagen na hun aanvraag (op minder dan een week tijd) genomen. Voor de Japanners wordt geen enkele beslissing later dan drie maanden na de aanvraag genomen en voor de Indiërs worden 29% van de beslissingen tussen 3 en 9 maanden na de aanvraag genomen, maar nooit later.

Figuur 39. Administratieve behandelingsduur van de visumaanvragen (die tot een positieve of een negatieve beslissing hebben geleid) in het kader van een gezinshereniging voor enkele nationaliteiten, 2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



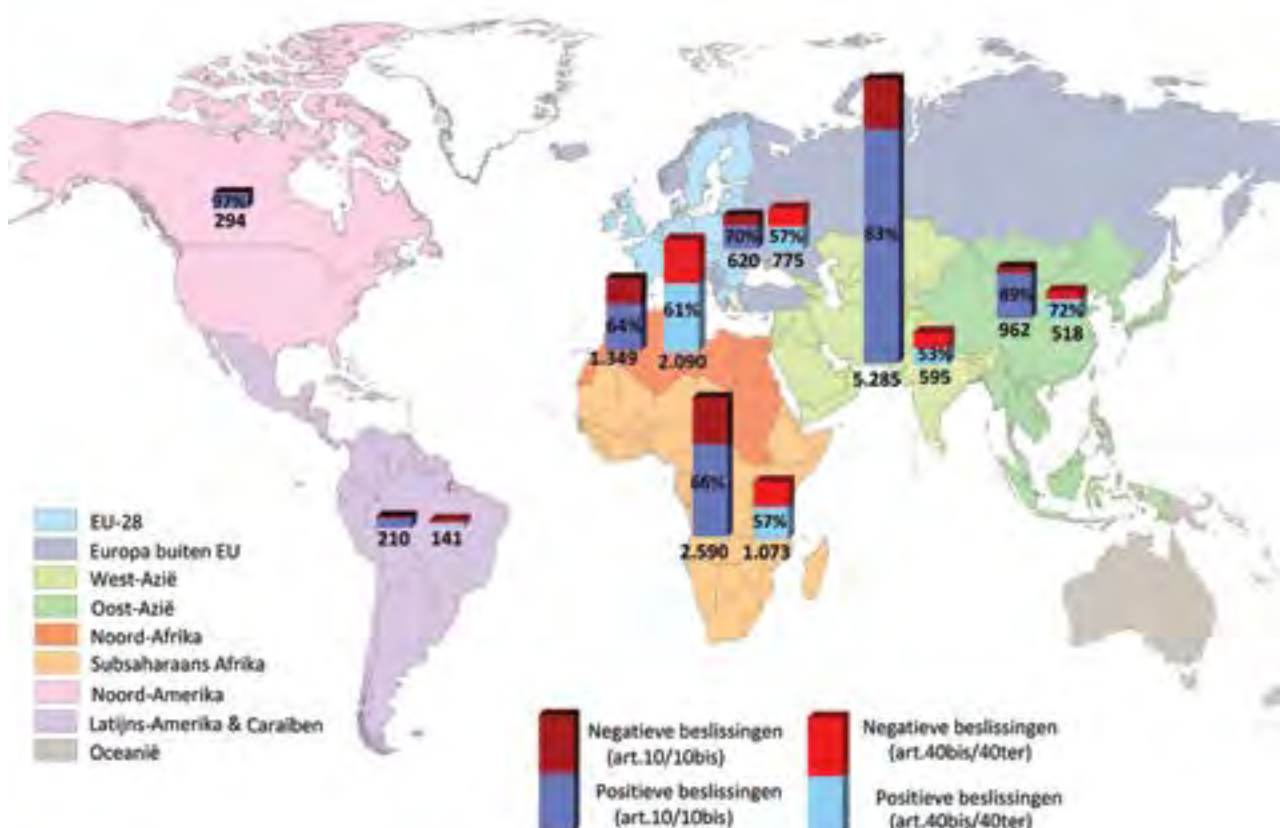
1.2.5. | De gezinsherenigingen met een Belg of een EU-burger zijn minder talrijk

Zoals blijkt uit Kaart 12 heeft het grootste deel van de beslissingen, ongeacht de nationaliteit van de gezinsmigrant, betrekking op visumaanvragen voor de gezinshereniging met een onderdaan van een derde land (art.10/10bis). Wat de Noord-Afrikanen en de Europeanen (buiten de EU) betreft, worden echter iets meer beslissingen over de toekenning van visa genomen voor gezinsherenigingen met een Belg of een EU-burger.

Dat geldt in het bijzonder voor de Marokkanen en de Turken. Dit kan worden verklaard door het feit dat de Marokkaanse en Turkse migraties ouder zijn en velen van die migranten Belg zijn geworden of als Belg zijn geboren. Hoewel de beslissingen die worden genomen voor visa voor gezinshereniging met een Belg of een EU-burger minder talrijk zijn, worden ze ook minder vaak toegestaan. Gemiddeld werd bij de beslissingen die in 2015 werden genomen over visa in het kader van de artikelen 40bis/40ter een weigeringspercentage van 40% vastgesteld, tegenover 23% in het geval van de artikelen 10/10bis.

Kaart 12. Aantal beslissingen en % positief/negatief voor de visa D in het kader van een gezinshereniging in België (art. 10/10bis en art. 40bis/40ter), volgens de herkomst van de gezinsmigrant in 2015

(Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



1.3. | De eerste verblijfstitels

Sinds enkele jaren publiceert de DVZ jaarlijkse statistieken over de verblijfstitels die werden afgegeven met het oog op een gezinshereniging zowel voor de derdelanders als voor de EU-burgers. In tegenstelling tot de andere wettelijke migratiemotieven, kan de gezinshereniging dus voor alle nationaliteiten worden bestudeerd.

Bij die eerste verblijfstitels worden ook de volgende kaarten en documenten in aanmerking genomen:

- De kaarten en documenten die worden afgegeven aan personen die uit het buitenland aankomen.
- De kaarten en documenten die worden afgegeven aan personen die voorheen irregulier op het grondgebied verbleven. Sommige van die personen beschikken over een tijdelijke verblijfstitel (met name personen die in het bezit zijn van een attest van immatriculatie, een bijlage 15 of een bijlage 35).
- De kaarten en documenten die worden afgegeven aan pasgeborenen in België, die worden opgenomen in de categorie 'descendanten' van de gezinshereniging. Deze vertegenwoordigen 31% van het totaal aantal van 52.486 verblijfstitels voor gezinshereniging. Om de gezinshereniging te bestuderen, zou het ideaal zijn die in België geboren kinderen niet op te nemen, maar aangezien we niet over de volledige databank van de DVZ beschikken, kunnen wij die kinderen niet identificeren in functie van de verschillende kenmerken (en in het bijzonder in functie van de nationaliteit)³⁰².

De hier voorgestelde statistieken verschillen van die over de eerste verblijfstitels die in hoofdstuk 2 worden voorgesteld want ze omvatten ook de EU-burgers, terwijl de beschikbare Eurostat-gegevens alleen betrekking hebben tot derdelanders.

1.3.1. | Duidelijke daling van het aantal gezinsherenigingen voor Turken en Marokkanen

In 2014 werden, voor alle nationaliteiten samen, in het kader van de gezinshereniging 52.486 verblijfstitels afgegeven. Voor de meeste van die titels zijn de gezinsmigranten EU-burgers (56%). De belangrijkste begunstigden van de gezinshereniging waren de Roemenen met 5.045 titels om familiale redenen, van dichtbij gevolgd door de Nederlanders (4.927), de Fransen (4.377) en daarna de Marokkanen (4.142).

Voor de periode 2010-2014 werden zeer sterk uiteenlopende ontwikkelingen vastgesteld (Tabel 13). Tussen 2010 en 2014 wordt een daling van 24% opgetekend voor de derdelanders en, omgekeerd, een stijging van 32% voor de EU-burgers. Enkele nationaliteiten zijn in het bijzonder verantwoordelijk voor die extremen. De Turken (-53%) en de Marokkanen (-47%) zijn de enige nationaliteiten uit de top tien uit derdelanden die niet behoren tot de Europese Unie en beiden kenden een belangrijke daling van het aantal titels afgegeven om familiale redenen. Enkele andere nationaliteiten hebben daarentegen een aanzienlijke stijging laten optekenen, onder andere de Roemenen (+65%), de Italianen (+60%), de Spanjaarden (+45%) en de Fransen (+44%).

³⁰² Voor nadere preciseringen over die gegevens, zie: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistieken/Stat_A_GH_NL_2014.pdf.

Tabel 13. Eerste verblijfstitels afgegeven in het kader van een gezinshereniging volgens de nationaliteit van de begunstigten, 2010-2014 (Bron: DVZ)

Nationaliteiten	2010	2011	2012	2013	2014	Evolutie 2010-2014	
Roemenië	3.063	3.774	4.122	4.132	5.045	+65%	
Nederland	3.947	4.161	4.055	3.907	4.927	+25%	
Frankrijk	3.046	3.171	2.914	3.086	4.377	+44%	
Marokko	7.816	6.715	5.002	4.005	4.142	-47%	
Polen	2.804	2.639	2.666	2.692	3.031	+8%	
Spanje	1.752	1.910	2.088	1.924	2.537	+45%	
Italië	1.329	1.495	1.532	1.587	2.120	+60%	
Bulgarije	1.771	1.910	1.885	1.855	1.963	+11%	
Portugal	1.052	1.036	1.302	1.428	1.411	+34%	
Turkije	2.515	2.328	1.576	1.278	1.184	-53%	
Andere	23.637	24.820	21.756	20.085	21.749	-8%	
Totaal EU	22.186	23.521	23.838	23.713	29.372	+32%	
Totaal niet-EU	30.546	30.438	25.060	22.266	23.114	-24%	
Totaal	52.732	53.959	48.898	45.979	52.486		

1.3.2. | De gezinsherenigingen hebben vooral betrekking op kinderen

Van de in totaal 52.486 titels die in 2014 in het kader van de gezinshereniging werden afgegeven, had ongeveer een kwart betrekking op een gezinshereniging tussen partners (27%). Kinderen vertegenwoordigen daarentegen 71% van alle gezinsherenigingen. De in België geboren kinderen maken daarvan een niet te verwaarlozen aandeel uit (31%), terwijl het niet echt om een gezinshereniging gaat. De in het buitenland geboren kinderen die hun al in België aanwezige ouders vervoegen, vertegenwoordigen 40%. Gezinsherenigingen van ascendenten die hun kinderen vervoegen, vormen dan weer een zeer kleine minderheid (2%)³⁰³.

De grote meerderheid van de gezinsherenigingen met **Belgen** betreft gezinsherenigingen tussen (gehuwde) partners (66%). 22% van de eerste titels hebben dan weer betrekking op kinderen, van wie het merendeel in het buitenland geboren kinderen zijn. De afgifte van verblijfstitels voor gezinshereniging aan ascendenten die hun kind(eren) wensen te vervoegen is verhoudingsgewijs minder belangrijk (12%). Toch is dit aandeel niet te verwaarlozen, aangezien het uitsluitend om ouders gaat die hun minderjarige kinderen vervoegen. Het kan echter niet worden uitgesloten dat dit vrij hoge percentage toe te schrijven is aan een inhaalbeweging. Vóór de hervorming van de gezinshereniging (in 2011) konden buitenlandse ouders van Belgische minderjarige kinderen immers alleen maar een verblijfsrecht verkrijgen op basis van een regularisatieaanvraag, wat een procedure is die meer onzekerheden inhoudt³⁰⁴.

De verblijfstitels die in het kader van een gezinshereniging worden afgegeven aan **onderdanen van de EU of van derde landen** vertonen meer gelijkenissen. Respectievelijk 78% en 79% van die verblijfstitels betreffen

303 Dit wordt ten dele verklaard door het feit dat – voor derdelanders – alleen de ascendenten die een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die internationale bescherming geniet wensen te vervoegen, recht hebben op een verblijfstitel in het kader van gezinshereniging. Uitzonderd de onderdanen van Turkije die, in bijzondere gevallen, de mogelijkheid hebben om zich te laten vervoegen door ascendenten ten laste in overeenstemming met artikel 11 van het bilaterale akkoord tussen België en Turkije betreffende de tewerkstelling van Turkse werknemers in België.

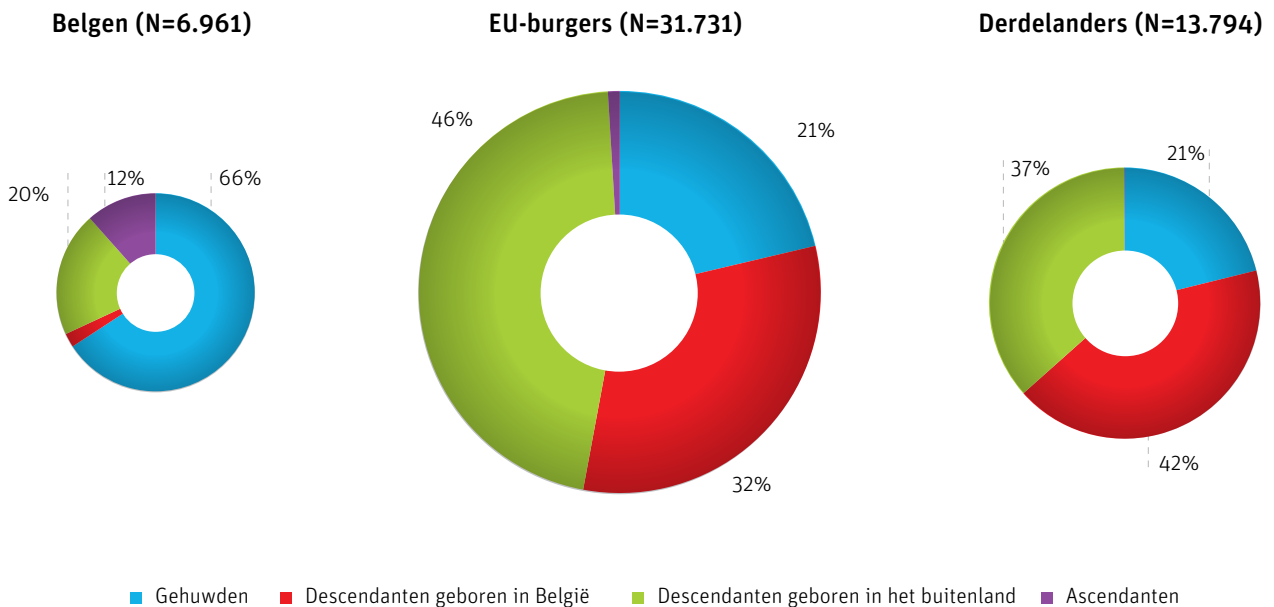
304 Zie: *Focus*, Hoofdstuk III: Visa voor kort verblijf voor familiebezoek, Jaarverslag 'Migratie in cijfers en in rechten', 2015.

kinderen. Ongeveer de helft van die kinderen zijn in België geboren.

In de regel wordt een aanzienlijke daling vastgesteld van het aantal verblijfstitels dat wordt afgegeven in het kader van gezinsherenigingen tussen (gehuwde) partners (-30% tussen 2011 en 2014). Die sterke daling weerspiegelt

ongetwijfeld de effecten van de hervorming van 2011, met name de materiële en economische eisen die veel minder soepel worden toegepast dan bij aanvragen voor een gezinshereniging met kinderen³⁰⁵.

Figuur 40. Verdeling van de verblijfstitels afgegeven in het kader van een gezinshereniging volgens de nationaliteit van de "gezinshereniger" en de familieband van de "gezinsmigrant", 2014 (Bron: DVZ)



2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

In 2014 gaf de Europese Commissie een aantal richtsnoeren³⁰⁶ over de toepassingsmodaliteiten van de richtlijn betreffende de gezinshereniging van onderdanen van derde landen³⁰⁷. Zij herinnerde aan één van de voornaamste principes van de richtlijn, "de erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken, mag niet worden gebruikt op een manier die de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect daarvan³⁰⁸". Myria zag recent verschillende wetswijzigingen en arresten inzake het recht op gezinshereniging verschijnen. In dit onderdeel bespreekt het een aantal van deze arresten en zal het nagaan of de wetswijzigingen inderdaad zorgen voor een bevordering van het recht op gezinshereniging.

2.1. | Wetsontwerp wijzigt verschillende artikels inzake gezinshereniging

In maart 2016 werd een wetsontwerp houdende diverse bepalingen in de Kamer voorgelegd³⁰⁹ waarin verschillende aanpassingen aan de vreemdelingenwet worden voorgesteld. Een groot deel van deze aanpassingen gaan over het recht op gezinshereniging. We geven ze hier voor de volledigheid mee.

306 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief.

307 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (hierna: de gezinsherenigingsrichtlijn).

308 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, punt 1 Inleiding.

309 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen", Doc 54K1696/006, 14 april 2016.

2.1.1. | Verlenging van het tijdelijk verblijfsrecht voor familieleden van derdelanders

Het verblijfsrecht van de familieleden van derdelanders in wettig verblijf is momenteel van tijdelijke aard tijdens de eerste drie jaar van verblijf. Gedurende deze periode kan het verblijf ingetrokken worden indien de betrokkene niet meer voldoet aan de voorwaarden³¹⁰ van zijn verblijf, of een of andere vorm van fraude heeft gepleegd om dat verblijfsrecht te bekomen. Het wetsontwerp stelt voor deze termijn te verlengen naar vijf jaar zoals dit geldt voor het verblijfsrecht van familieleden van Belgen en EU-burgers. Na vijf jaar tijdelijk verblijf, kan het familielid onbeperkt verblijf aanvragen indien het gezin nog steeds aan alle verblijfsvoorwaarden voldoet. Maar wat indien men niet voldoet aan deze voorwaarden van verblijf? Dan behoudt het familielid zijn tijdelijk verblijf gedurende één jaar. Indien hij na één jaar voldoet aan de nieuwe voorwaarden³¹¹, ontvangt het familielid een definitief verblijfsrecht. In het andere geval, verliest het zijn verblijfsrecht. Wanneer de minister of zijn gemachtigde overweegt een einde te maken aan het verblijf van de familieleden, of van de gezinshereniger zelf moet hij rekening houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband, de duur van het verblijf in België, het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van oorsprong³¹².

Myria stelt zich vragen bij het verlengen van het tijdelijk verblijf na de termijn van vijf jaar. De gezinsherenigingsrichtlijn voorziet³¹³ heel duidelijk dat na niet later dan vijf jaar verblijfsrecht het familielid recht zal hebben op een onafhankelijk verblijfsrecht, los van de gezinshereniger. Enkel de voorwaarden voor toekenning en de termijn (met dus een maximum van 5 jaar) voor het onafhankelijk verblijf mogen de lidstaten zelf vastleggen³¹⁴.

310 Vreemdelingenwet, art. 13, §1, lid 3: "(...) Na afloop van deze periode geldt de toelating tot verblijf voor onbepaalde duur voorzover de vreemdeling nog steeds voldoet aan voorwaarden van artikel 10."

311 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *op.cit.*, pp. 8-9: Art. 13, §1, (nieuwe aanvulling op) lid 3: "(...) een nieuw verblijf van beperkte duur toe, waarvan de vernieuwing onderworpen is aan het bezit van toereikende bestaansmiddelen, om niet ten laste te vallen van de openbare overheden, en van een ziektekostenverzekering die alle risico's dekt, en voor zover de vreemdeling geen gevaar vormt voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid."

312 Nieuw paragraaf 3 wordt toegevoegd aan artikel 13 in overeenstemming met artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn. Zie voor meer informatie over deze verlenging tot vijf jaar: KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Memorie van Toelichting", Doc 54K1696/001, 2 maart 2016, p. 25.

313 Art. 15, 1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

314 Art. 15, 4 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

2.1.2. | Verlaging van de leeftijdsvoorwaarde voor familieleden van EU-burgers en Belgen

In uitvoering van het arrest van het Grondwettelijk Hof van september 2013³¹⁵ verlaagt het wetsontwerp de leeftijdsvoorwaarde van 21 jaar naar 18 jaar voor EU-burgers en hun echtgenoot indien de relatie al bestond voor de komst naar België van de EU-burger. Om een verschil in behandeling te vermijden wordt dit eveneens van toepassing voor de Belg en zijn echtgenoot indien zij al minstens 1 jaar in het buitenland samenwoonden.

2.1.3. | Notie bestaansmiddelen in kader van individueel behoeftenonderzoek

Het wetsontwerp wijzigt de bepalingen omtrent het individueel behoeftenonderzoek dat de DVZ moet voeren in kader van de inkomstenvoorwaarde grondig. De nieuwe omschrijving alvorens over te gaan op een individueel behoeftenonderzoek door de DVZ luidt "indien aan de voorwaarde van het toereikend karakter van de bestaansmiddelen (...) niet is voldaan". Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat indien het percentage van 120% van het leefloon niet bereikt wordt, de DVZ het bedrag moet bepalen opdat de betrokkenen niet ten laste vallen van de openbare overheden. De Memorie vult aan: "Het toereikend karakter moet echter enkel gecontroleerd worden indien de bestaansmiddelen reeds stabiel en regelmatig zijn. Indien dit niet het geval is, moet de (...) Dienst Vreemdelingenzaken de bestaansmiddelen van de vreemdeling niet verder analyseren. Dat is in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State (...) arrest nr. 230 222 van 17 februari 2015"³¹⁶.

Dit lijkt Myria kort door de bocht. In zijn advies bij dit wetsontwerp vroeg de Raad van State zich af hoe gerechtvaardigd kan worden dat er in de nieuwe bepaling enkel sprake is van het "toereikend karakter" van de bestaansmiddelen terwijl de inkomstenvoorwaarde spreekt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen³¹⁷. De memorie van toelichting (zie hierboven) stelt dat de bestaansmiddelen eerst regelmatig en stabiel moeten

zijn eer een behoeftenonderzoek naar toereikendheid moet gebeuren door de DVZ en verwijst hiervoor naar een arrest³¹⁸ van de RvS. In dat arrest verklaarde de RvS dat indien er géén bestaansmiddelen worden voorgelegd, er geen individueel behoeftenonderzoek moet uitgevoerd worden. De gezinshereniger legde bewijzen van een werkloosheidsuitkering voor zonder bewijs dat hij actief naar werk zocht. De RvS verwees ook naar een arrest van 2013 waar enkel bewijzen van een OCMW uitkering werden neergelegd. De RvS concludeerde in beide gevallen dat het niet gaat om bewijzen die aanvaard kunnen worden als bestaansmiddelen die voldoen aan de inkomstenvoorwaarde, waardoor er dus ook geen individueel behoeftenonderzoek dient te gebeuren. De RvS legt dus geen link tussen het stabiel en regelmatig karakter van de bestaansmiddelen en het individueel behoeftenonderzoek. Het stelt enkel dat het bewijs van de bestaansmiddelen moet geleverd worden alvorens de DVZ een individueel behoeftenonderzoek moet uitvoeren.

Daarenboven stelt de gezinsherenigingsrichtlijn³¹⁹ dat bij elke beslissing tot niet toekenning of intrekking een evaluatie van de individuele situatie moet gebeuren. Het Hof van Justitie van de Europese Unie legde de basisprincipes inzake het onderzoek naar de inkomstenvoorwaarde vast in zijn arrest *Chakroun* waarin het verwees naar dit principe en stelde dat elk verzoek tot gezinshereniging individueel behandeld moet worden³²⁰. Ook advocaat-generaal P. Mengozzi herhaalde dit principe dat er in elk geval rekening gehouden moet worden met de specifieke omstandigheden van de betrokkenen³²¹.

Bij elke beslissing tot niet toekenning of intrekking van het verblijf moet een evaluatie van de individuele situatie gebeuren.

315 GH 26 september 2013, nr. 121/2013.

316 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Memorie van Toelichting", Doc 54K1696/001, 2 maart 2016, p. 23.

317 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Advies van de RvS nr. 57.881/4", DOC 54 1696/001, 16 september 2015, pp. 134-135.

318 RvS 17 februari 2015, nr. 230 222. Dit arrest verwijst zelf naar een arrest van 2013: RvS 11 juni 2013, nr. 223 807.

319 Art. 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

320 HvJEU, C-578/08, R. Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, 4 maart 2010, §48.

321 HvJEU, C-558/14, Conclusie van Advocaat-Generaal P.Mengozzi, 23 december 2015, §25.

2.2. | Een langere behandelingstermijn voor verzoeken gezinshereniging voor familieleden van derdelanders

Op 18 maart 2016 werd een wetsontwerp in de Kamer voorgelegd³²² waarin de behandelingstermijn van een verzoek tot gezinshereniging van zes maanden naar negen maanden wordt verlengd voor familieleden van derdelanders. De bepaling dat deze termijn twee keer met drie maanden verlengd kan worden in uitzonderlijke situaties blijft bestaan. Dit betekent dat de behandelingstermijn voor deze familieleden dezelfde wordt als die van vóór de wetwijziging van 2011.

De gezinsherenigingsrichtlijn spoort de lidstaten aan³²³ om de procedures voor de behandeling van verzoeken tot gezinshereniging doelmatig en beheersbaar te maken, en ook transparant en billijk zodat de betrokken personen voldoende rechtszekerheid krijgen. De Europese Commissie lichtte in haar mededeling³²⁴ toe dat de behandeling van deze verzoeken afgehandeld moet kunnen worden met inachtneming van de normale werklust van de overheidsinstanties van de lidstaten. Volgens de Commissie moet "als *algemene regel* gelden dat een standaardaanvraag bij een normale werklust onmiddellijk en zonder onnodige vertraging wordt afgehandeld. Indien de werklust bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat of indien de aanvraag verder onderzoek vereist, mag een *maximale termijn van negen maanden* in acht worden genomen." De gezinsherenigingsrichtlijn voorziet dat in bijzondere omstandigheden, met name door het complexe karakter van een verzoek, deze termijn van 9 maanden verlengd kan worden, maar ook dit moet volgens de Commissie strikt en per geval geïnterpreteerd worden. Zo zijn "problemen met de administratieve capaciteit geen geldige reden voor een uitzonderlijke verlenging". Wel aanvaard zijn bijzondere omstandigheden als "de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden, een ernstige crisis in het land van herkomst die de toegang tot administratieve gegevens belet, moeilijkheden bij het organiseren van gesprekken met gezinsleden in het land van herkomst vanwege

veiligheidsproblemen, moeilijke toegang tot diplomatieke missies of problemen bij de vaststelling van het ouderlijk gezag wanneer de ouders uit elkaar zijn".

De verlenging van de behandeltermijn is conform de gezinsherenigingsrichtlijn, maar Myria wil er op wijzen dat lange behandelingstermijnen zwaar zijn voor de betrokkenen. Hun reële wachtermijn is immers niet beperkt tot de behandeltermijn van hun dossier door de DVZ. Vóór ze hun aanvraag tot gezinshereniging kunnen indienen, doorlopen zij administratieve stappen of soms gerechtelijke procedures die lang kunnen aanslepen om de vereiste documenten bijeen te krijgen. Sinds 2015 zien Myria en zijn partners net hier een engel verschijnen. Op 22 januari 2015 publiceerde de FOD Buitenlandse Zaken de Omzendbrief van 14 januari 2015 houdende instructies inzake legalisatie en onderzoek van vreemde documenten in het Belgisch Staatsblad. Waar een omzendbrief normaal gezien verduidelijkingen aanbrengt over de betreffende wetgeving, voegt deze omzendbrief voorwaarden toe, wat juridisch gezien niet correct is. De omzendbrief behandelt twee onderwerpen: de legalisatie en het onderzoek van vreemde documenten.

Reële wachtermijnen voor de aanvragen gezinshereniging beperken zich niet tot de behandeltermijn van hun dossier door de DVZ en zijn zwaar voor de betrokken families.

Het principe van legalisatie blijft hetzelfde: een legalisatie bevestigt slechts de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van het stuk handelde en de identiteit van het zegel of de stempel op het stuk³²⁵. Een legalisatie kan dus geweigerd worden indien: 1) de handtekening niet die is van de bevoegde ambtenaar, 2) de ondertekenende ambtenaar niet bevoegd is, 3) het zegel of de stempel vals, vervalst, of ongewoon is. Daarnaast voegt de omzendbrief echter deze voorwaarde toe: "een legalisatie kan ook geweigerd worden als het ingediende document strijdig met de Belgische openbare orde wordt beoordeeld". Het Nederlandstalig steunpunt IPR³²⁶ stelde vragen bij deze voorwaarde. Het is immers onduidelijk wat de wettelijke grondslag en de precieze draagwijdte is: gaat het om de notie openbare orde van intern recht³²⁷ of om de notie van internationale openbare orde³²⁸?

De omzendbrief omschrijft daarnaast de te volgen procedure indien een overheid een vreemd document wil laten onderzoeken³²⁹. Jammer genoeg wordt er geen

322 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", DOC 54 1726/001, 18 maart 2016.

323 Overweging 13 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

324 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, punt 3.3. Duur van de procedures.

325 Art. 30§1, 2^{de} lid van de wet houdende het Wetboek Internationaal privaatrecht (hierna: Wetboek IPR).

326 STEUNPUNT IPR, AGENTSCHAP I-I, "Onduidelijkheid over legalisatie na nieuwe omzendbrief", 18 augustus 2015, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be/nieuws/onduidelijkheid-over-legalisatie-na-nieuwe-omzendbrief.

327 Art. 6 van het Burgerlijk Wetboek.

328 Art. 21 Wetboek IPR.

329 Myria vermeldde deze nieuwe mogelijkheid in het Consulaire Wetboek al en wees op de gevaren van overdreven gedetailleerde verificaties en té lange onderzoekstermijnen, zie Jaarverslag Migratie in feiten en in rechten 2015, pp. 109-110.

termijn voor dit onderzoek bepaald. Nochtans herhaalde de Europese Commissie in zijn mededeling dat een beslissing inzake gezinshereniging zo snel mogelijk genomen moet worden. Anders wordt het recht op gezinshereniging voor de betrokkenen belemmerd³³⁰. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens oordeelde in 2014 al dat overdreven lange verificaties van de afstammingsband een schending betekende van het recht op gezinsleven³³¹.

Volgens Myria is het belangrijk 1) te waken over een zo kort mogelijke behandelingstermijn voor de verzoeken tot gezinshereniging; 2) te vermijden dat de legalisering van een document kan geweigerd worden op basis van de notie openbare orde (of minstens duidelijkheid te verschaffen over deze notie); 3) een behandelingstermijn in te voegen voor de onderzoeken door de administratie naar vreemde documenten.

2.3. | Grondwettelijk Hof brengt duiding over het recht op gezinshereniging voor wettelijk samenwonende partners en over de bescherming voor slachtoffers van huishoudelijk geweld

In 2015 werden twee belangrijke vragen behandeld door het Grondwettelijk Hof. We behandelen ze achter elkaar.

Is er een discriminatie tussen gehuwde en wettelijk samenwonende partners in hun recht op gezinshereniging?

De eerste vraag die het Hof behandelde: Is het geoorloofd dat gehuwde partners enkel aan de algemene voorwaarden om een recht op gezinshereniging te openen moeten voldoen, terwijl de wettelijk samenwonende partners bijkomende voorwaarden als een duurzame en stabiele relatie opgelegd krijgen?

Het Grondwettelijk Hof zei op 26 maart 2015 dat er geen discriminatie is tussen de gehuwde en de wettelijk samenwonende koppels "Aangezien in tegenstelling tot wat het geval is bij een huwelijk, de ambtenaar van de burgerlijke stand die de (...) verklaring tot wettelijke samenwoning (...) heeft geregistreerd, niet kon nagaan of de partijen die verklaring aflegden met het loutere doel een verblijfsrechtelijke titel te bekomen, en de wettelijke samenwoning eenzijdig kan worden beëindigd (...)"³³². De RvV legde deze vraag voor aan het GH op 17 maart 2014 in kader van een beroep van een koppel dat zijn wettelijke samenwoning had afgesloten vóór de wetgeving inzake schijnwettelijke samenwoningen in voege trad. Ondertussen kent het burgerlijk wetboek wel het principe van schijnwettelijke samenwoning³³³, waardoor ook bij het afsluiten van een wettelijke samenwoning de ambtenaar van burgerlijke stand de intenties van het koppel, met name of een van de betrokkene enkel een verblijfsrechtelijk voordeel nastreeft, kan nagaan. Bijgevolg kan de vraag gesteld worden of er toch geen ongeoorloofd verschil in behandeling is tussen het gehuwde en het wettelijk samenwonende koppel, aangezien het laatste koppel nog steeds aan meer voorwaarden moet voldoen om een verblijfsrecht op basis van gezinshereniging te kunnen openen?

Worden slachtoffers van huishoudelijk geweld verschillend behandeld?

Is het geoorloofd dat slachtoffers van huiselijk geweld die gehuwd zijn met een EU-burger of Belg moeten aantonen dat zij niet ten laste komen van het sociale bijstandstelsel en over een ziektekostenverzekering beschikken om hun verblijfsrecht te behouden indien zij beslissen niet langer samen te leven met hun agressor, terwijl de slachtoffers die gehuwd zijn met een derdelander dit niet moeten?

Bij de beoordeling van de verblijfssituatie van alle slachtoffers huishoudelijk geweld heeft de Minister een discretionaire bevoegdheid.

Ook hier is er geen discriminatie volgens het Grondwettelijk Hof: een derdelander die omwille van huiselijk geweld niet langer samenleeft met zijn Belgische echtgenoot en dus niet langer voldoet aan zijn verblijfsvoorwaarden, heeft geen recht om zijn verblijfsrecht te behouden. Hij verliest het echter ook niet automatisch.

332 GH, arrest nr. 43/2015, 26 maart 2015, B.11.

333 Wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de wet van 31 december 1851 met betrekking tot de consulaten en de consulaire rechtsmacht, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijnwettelijke samenwoningen, 2 juni 2013, BS, 23 september 2013. Voor meer informatie: Jaarverslag Migratie 2013, p. 108.

330 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, punt 3.3. Duur van de procedures.

331 EHRM, *Senigo Longue v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014.

Het Hof stelt dat de minister wettelijk bevoegd is om hier over te oordelen en dus rekening moet houden met alle elementen die hem worden meegedeeld: in het bijzonder die waarom de derdelander niet meer samenwoont met zijn Belgische echtgenoot, in casu het huiselijk geweld dat de betrokken vreemdeling heeft ondergaan. Het Hof bevestigt dat de minister dezelfde discretionaire bevoegdheid heeft in zijn oordeel over de verblijfssituatie van het slachtoffer van huiselijk geweld dat gehuwd is met een derdelander³³⁴.

2.4. | Integratievoorwaarde mag het recht op gezinshereniging voor derdelanders niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) verduidelijkte op 9 juli 2015 de integratievoorwaarde³³⁵ van de gezinsherenigingsrichtlijn. Zij beoordeelde twee geschillen samen, waar in beide gevallen dezelfde rechtbank overwogen had "dat het in strijd is met artikel 7, lid 2, van de gezinsherenigingsrichtlijn (de integratievoorwaarde) om van een derdelander die buiten

de Europese Unie een aanvraag (...) indient, te eisen dat hij vóór toelating tot Nederland aan het inburgeringsvereiste voldoet"³³⁶. In het kader van de hogere beroepen voerde de Minister van Buitenlandse Zaken aan dat uit

het Groenboek³³⁷ blijkt "dat de Europese Commissie de plicht voor de echtgenoten van gezinsherenigers om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen, voordat een machtiging (...) tot verblijf (...) wordt afgegeven, niet zonder meer in strijd acht met artikel 7, lid 2, van de richtlijn"³³⁸. De verwijzende rechter merkt in zijn prejudiciële vraag aan het Hof op dat het Groenboek er op wijst "dat de toelaatbaarheid van integratievoorwaarden

ervan afhankelijk is of zij de integratie bevorderen en of zij in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit"³³⁹.

De Nederlandse wetgeving voorziet dat vreemdelingen voorafgaand aan het verzoek tot gezinshereniging een inburgeringsexamen met goed gevolg afleggen. Daarnaast betaalt de gezinsmigrant 110€ voor het cursusmateriaal ter voorbereiding van het examen en moet hij (elke keer) 350€ betalen om het examen (nogmaals) af te leggen. In haar wetgeving heeft de Nederlandse overheid een hardheidsclausule opgenomen waardoor een persoon zou vrijgesteld zijn van de integratievoorwaarde indien er "sprake is van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden die ertoe leidt dat de derdelander blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen."³⁴⁰

Volgens het Hof (en de Europese Commissie³⁴¹) mag de integratievoorwaarde enkel de integratie van de gezinsleden in hun nieuwe samenleving tot doel hebben. De verplichting om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen zal ervoor zorgen dat de derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met het land van verblijf op te bouwen. Volgens het evenredigheids criterium mag de integratievoorwaarde echter niet verder gaan dan dat. Het verzoek tot gezinshereniging zou dus niet geweigerd mogen worden, indien de gezinsleden alle mogelijke inspanningen leveren om te slagen voor het examen maar toch falen. De integratievoorwaarde zou dan immers tot niets anders verworden dan een instrument om de gezinshereniging al dan niet toe te staan en zou zijn oorspronkelijk doel, het bevorderen van de integratie, verliezen. Ook moet er rekening gehouden worden met de individuele omstandigheden van de aanvrager: leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand³⁴².

Het Hof besluit dat er niks mis is met te eisen van derdelanders om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen, voordat zij toestemming krijgen voor toegang tot en verblijf op het grondgebied van de voorziene lidstaat. Dat examen omvat de beoordeling van basiskennis van zowel de taal als de samenleving van de betrokken lidstaat en de deelname is betalend. Echter, de praktische uitwerking mag er niet toe leiden dat het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt. In Nederland is dit wél het geval, omdat (1) er geen rekening wordt gehouden met

334 GH, arrest nr. 121/2015, 17 september 2015, B.5.2 – B.5.3.

335 Art. 7, lid 2 van de gezinsherenigingsrichtlijn: "de lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen."

336 HvJEU, C-153/14, Minister van Buitenlandse Zaken t. K en A, 9 juli 2015, §40.

337 Groenboek inzake het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (richtlijn 2003/86), COM(2011) 735 definitief.

338 HvJEU, *op.cit.*, §41.

339 HvJEU, *Ibid.*, §42.

340 HvJEU, *Ibid.*, §27.

341 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014)210 definitief, punt 4.5. Integratiemaatregelen.

342 HvJEU, *op.cit.*, §§53-60.

Een inburgeringsexamen mag het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken

de bijzondere omstandigheden van een individu die er objectief gezien voor zorgen dat de betrokkene al dan niet met goed gevolg een examen kan afleggen, en (2) het bedrag van de kosten voor het examen te hoog zijn vastgesteld³⁴³.

2.5. | De inkomstenvoorwaarde voor derdelanders en Belgen blijft voor beroering zorgen

In de periode 2015-2016 brachten verschillende hoven verduidelijkingen inzake de inkomstenvoorwaarde in het kader van aanvragen tot gezinshereniging met een derdelander of een Belg³⁴⁴. Zo is de rechtspraak verdeeld over de beoordeling over de herkomst van de bestaansmiddelen³⁴⁵, en riep de RvV de DVZ op het matje over hun oordeel over inkomsten uit arbeidsongeschiktheid³⁴⁶.

De RvV stelde in 2014 - 2015³⁴⁷ dat **de herkomst van de bestaansmiddelen** niet van belang is om aan de inkomstenvoorwaarde die wordt opgelegd aan Belgen en derdelanders te voldoen, op voorwaarde dat de gezinshereniger kan bewijzen dat hij effectief over deze inkomsten kan beschikken. Zo kan de gezinshereniger op het ogenblik van de indiening van de aanvraag niet alleen zijn inkomsten als bewijs voorleggen, maar ook de inkomsten van zijn partner. De RvS floot de RvV in 2015 terug en verwees hiervoor naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van september 2013, dat de voorbereidende werken van de hervorming van het recht op gezinshereniging in België aanhaalt om te verduidelijken dat enkel de inkomsten van de gezinshereniger zelf in aanmerking mogen genomen

worden³⁴⁸. De RvV blijft echter bij zijn standpunt, en zei in 2016³⁴⁹ dat de Belgische gezinshereniger moet kunnen beschikken over voldoende bestaansmiddelen (met andere woorden, deze bestaansmiddelen moet kunnen gebruiken) om niet ten laste te vallen van het sociale bijstandstelsel. De RvV verwijst vervolgens naar het Burgerlijk Wetboek³⁵⁰ dat voorziet dat elke echtgenoot bijdraagt in de lasten van het huwelijk naar zijn vermogen, bijgevolg moet de Belgische gezinshereniger ook de bestaansmiddelen van zijn partner kunnen gebruiken om bewijzen aan te brengen dat hij voldoet aan de inkomstenvoorwaarde.

De herkomst van de bestaansmiddelen is niet van belang, zolang de gezinshereniger het effectief genot op deze inkomsten bewijst.

Ook de Commissie haalde in zijn mededeling³⁵¹ van april 2014 deze problematiek aan wanneer ze verwees naar rechtspraak van het HvJ over de inkomstenvoorwaarde. Het HvJ oordeelde "dat het (...) vereiste geïndividualiseerd onderzoek van deze verzoeken (...) *in beginsel* betrekking heeft op de inkomsten van de gezinshereniger en niet van de onderdanen van het derde land (...)". "Tegelijkertijd suggereert het HvJ met de term 'in beginsel' dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen de inkomsten van gezinsleden in aanmerking te nemen of dat er in individuele gevallen uitzonderingen op deze regel kunnen worden toegestaan, indien die door de specifieke omstandigheden zijn toegelaten". Het belangrijkste doel van deze voorwaarde is te voorkomen dat de gezinshereniger en zijn familieleden ten laste komen van het sociale bijstandstelsel van de betreffende lidstaat, zoals ook de RvV in zijn arresten aanhaalde. Waar de lidstaten verplicht zijn rekening te houden met de inkomsten van de familieleden van de gezinshereniger bij de verlenging van het verblijfsrecht³⁵², verbiedt geen enkele bepaling van de gezinsherenigingsrichtlijn hen om ook de inkomsten van de familieleden in overweging te nemen op het ogenblik van de indiening van de aanvraag.

Eind december 2014 weigerde de DVZ het verblijf van een familielid van een Belg omdat deze laatste zijn inkomen enkel kon aantonen middels een ziekte-uitkering omwille van **arbeidsongeschiktheid**. De DVZ stelde dat hij niet over voldoende stabiele en regelmatige bestaansmiddelen beschikte omdat dit een minimaal toekomstperspectief vereist en dit hier niet voorhanden was. Zij concludeerde

343 HvJEU, *Ibid.*, §71.

344 Voor een grondige analyse van deze inkomstenvoorwaarde, zie S.SAROLÉA en J.HARDY, "Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 2. Les Conditions d'octroi. §3. Les conditions socio-économiques et les principes transversaux de l'arrêt Chakroun", *Questions actuelles en droit des étrangers*, Anthemis, 2016, pp. 22-26.

345 RvS 20 oktober 2015, nr. 232.612; RvV 29 juli 2015, nr. 150 168; RvV 28 januari 2016, nr. 160 902.

346 RvV 29 mei 2015, nr. 146 813.

347 Oa RvV 14 juli 2014, nr. 126.996; RvV 21 mei 2015, nr. 145 915; RvV 29 juli 2015, nr. 150 168; RvV 20 augustus 2015, nr. 151 113.

348 RvS 23 april 2015, nr. 230.955; RvS 20 oktober 2015, nr. 232.612; GH, 26 september 2013, arrest 121/2013, B.52.3 en B.55.2-4.

349 RvV 28 januari 2016, nr. 160 902; RvV 21 april 2016, nr. 166 218.

350 Burgerlijk Wetboek, art. 221.

351 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, Punt 4.4. Vereiste van voldoende inkomsten.

352 Art. 16, lid 1 onder a) van de gezinsherenigingsrichtlijn.

dat zij niet kon voorzien welke inkomsten deze persoon zou hebben, eens hij genezen zou zijn en dus geen ziekte-uitkering meer zou krijgen. Deze premisse van de DVZ is zorgwekkend, aangezien een ziekte-uitkering wegens arbeidsongeschiktheid niet uitgesloten is als bestaansmiddelen die in aanmerking komen als bewijs van de inkomstenvoorwaarde. De RvV vernietigde deze beslissing op 29 mei 2015, omdat niet uitgesloten is dat bestaansmiddelen die geen toekomstige bestaansmiddelen garanderen, wel degelijk stabiel, toereikend en regelmatig kunnen zijn. Daarbij merkt de RvV op "zelfs een werknemer met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur (is) niet in staat om stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen voor de nabije toekomst te garanderen, aangezien een werknemer in grote mate afhankelijk is van zijn werkgever (...)"³⁵³.

2.6. | Familieleden eisen het recht gehoord te worden op

In het verleden analyseerde Myria het recht om gehoord te worden (zogenaamde hoorplicht) zowel op Europees als op Belgisch niveau³⁵⁴. Het zag dat het Hof van Justitie inderdaad de hoorplicht erkent, maar dat dit recht niet absoluut is. Het Hof is wel strikt op het vlak van de gevolgen van een schending van dit recht: de betrokkene moet aantonen dat de beslissing anders had kunnen uitdraaien als hij de kans had gekregen gehoord te worden.

De Raad van State haalt deze Europese rechtspraak in 2015 aan in een aantal arresten over de intrekking van het verblijf van familieleden van EU-burgers³⁵⁵. De Raad zegt dat deze individuele analyse cruciaal is bij een toekenning

353 RvV 29 mei 2015, nr. 146 813.

354 Jaarverslag Migratie in feiten en in rechten 2015, Focus: het recht om gehoord te worden, pp. 193-200. In deze analyse werd de hoorplicht geanalyseerd aan de hand van rechtspraak over de toepassing van de terugkeerrichtlijn.

355 De vrij verkeer richtlijn voor EU-burgers voorziet in zijn art. 28, 1 een analyse van de individuele situatie vooraleer een beslissing wordt genomen over de toekenning of intrekking van het verblijfsrecht. Dit is omgezet in nationaal recht in artikel 42quater, §1, al 3 van de Vreemdelingenwet waardoor de DVZ de duur van verblijf in de lidstaat, de leeftijd, de gezondheidstoestand, de familiale en economische situatie, de sociale en culturele integratie en nauwe banden met het herkomstland van betrokkene in overweging moet nemen. Zie: RvS 19 februari 2015, nr. 230.257; RvS 24 februari 2015, nr. 230 293; RvS 19 januari 2016, nr. 233.512. Voor een grondige analyse van het recht op gehoord te worden, zie S.SAROLÉA en J.HARDY, "Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 1. Questions transversales. §6. Le droit d'être entendu", *Questions actuelles en droit des étrangers*, Anthemis, 2016, pp. 17-19.

of intrekking van verblijf van een familielid van een EU-burger (of Belg of derdelander). Daarom moet deze analyse correct uitgevoerd worden. Net hier schort er wat aan.

De DVZ is van het principe dat de betrokkene spontaan alle pertinente informatie over zijn individuele situatie moet overmaken, anders bevindt zij zich in de onmogelijkheid een oordeel te vellen. De RvS antwoordt echter: "Het komt hem (...) toe zich op de hoogte te stellen van het dossier en dus de vreemdeling uit te nodigen gehoord te worden over de redenen die de DVZ zouden kunnen tegenhouden een einde te stellen aan het verblijfsrecht. Enkel een dergelijke uitnodiging biedt (...) een effectieve en nuttige mogelijkheid aan de vreemdeling om zijn gezichtspunt te laten kennen"³⁵⁶. De DVZ is dus verplicht zelf informatie te verzamelen en de RvS verwijst in zijn arrest naar het HvJ dat o.a. in het arrest *Khaled Boudjlida* de puntjes op de i zette over het recht gehoord te worden opdat de betrokkene zijn daadwerkelijk rechtsmiddel kan uitoefenen³⁵⁷.

De DVZ moet zelf een gedetailleerd onderzoek over de individuele situatie van de betrokkene uitvoeren.

De RvV verwijst vervolgens naar deze rechtspraak van de RvS waar het bij de intrekking van het verblijfsrecht van een EU-burger aan toevoegt dat zelfs het versturen van een brief waarin meer informatie over de individuele situatie van de betrokkene wordt gevraagd, niet voldoende is³⁵⁸. De DVZ moet alle mogelijke stappen nemen om na te gaan of deze brief werkelijk bij de betrokkene is toegekomen. Daarnaast moet de DVZ zelf een gedetailleerd onderzoek uitvoeren van de persoonlijke situatie van de betrokkene en kan het niet gewoon verklaren dat dit onmogelijk is voor hem omdat de betrokkene geen informatie verschaft³⁵⁹.

2.7. | Mag een inreisverbod het recht op gezinshereniging voor Belgen belemmeren?

De DVZ sluit vreemdelingen die het voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat niet opgeheven of opgeschort werd uit van humanitaire regularisatie of gezinshereniging met een Belg. Zij paste deze restrictieve werkwijze niet toe op familieleden van EU-burgers omdat zij onder

356 RvS 19 januari 2016, nr. 233.512, punt 12.

357 HvJEU, C-249/13, *Khaled Boudjlida v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 december 2014, punten 34, 36, 37 en 59.

358 RvV 30 april 2015, nr. 144 652.

359 RvV 26 november 2015, nr. 157 132.

het Unierecht vallen: een verzoek tot gezinshereniging houdt voor hen impliciet een aanvraag tot opheffing van het inreisverbod in. Myria maakte in het verleden al de aanbeveling deze redenering ook toe te passen op de andere aanvragers van gezinshereniging en op aanvragers van een humanitaire regularisatie³⁶⁰. De RvV stelde in 2015 dat een niet in overweging name van een aanvraag gezinshereniging van een familielid van een Belg die een inreisverbod had gekregen, geen rechtsgrond vond in de vreemdelingenwet en vernietigde de beslissing van de DVZ³⁶¹. Daarnaast verwees de RvV naar de vreemdelingenwet die stelt dat een verzoek tot gezinshereniging met een Belg enkel ingeperkt kan worden in twee specifieke situaties³⁶²: een verzoek kan enkel geweigerd worden indien niet voldaan is aan de voorwaarden van gezinshereniging, of als er misbruik of fraude is, of redenen van openbare orde. De RvV herhaalt dus dezelfde principes voor het familielid van een Belg als die het aanhaalde voor familieleden van EU-burgers³⁶³.

2.8. | De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verduidelijkt de verblijfsvoorwaarden voor ouders van de minderjarige EU-burger

In maart 2014 werden de voorwaarden voor de verkrijging van een verblijfstitel door de derdelander die ouder is van een minderjarig kind dat een EU-burger is in de

verblijfswetgeving opgenomen³⁶⁴. De voorwaarden zijn:

- Beschikken over het daadwerkelijk hoederecht over het kind
- Beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering
- En het kind moet ten laste zijn van de ouder die het hoederecht heeft.

De DVZ interpreteerde deze bepaling zo dat zij daarenboven oordeelde dat het minderjarig kind ingeschreven moest zijn als economisch niet-actieve EU-burger. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zette in twee arresten³⁶⁵ de puntjes op de i. Uit de voorbereidende parlementaire werken blijkt, stelt de Raad, dat "(...) de *ratio legis* nadrukkelijk steunt op het feit dat de ouder en het minderjarige kind niet ten laste mogen komen van de overheidsfinanciën van de lidstaat van ontvangst". Daarnaast wijst de Raad er op dat geen wettelijke bepaling het kind verbiedt verblijfsrecht te hebben op een andere basis, bijvoorbeeld als student, zolang het beschikt over voldoende bestaansmiddelen en over een ziektekostenverzekering. Tot slot, stelt de Raad dat er geen enkele vereiste is over de herkomst³⁶⁶ van de bestaansmiddelen van het kind.

AANBEVELINGEN

Myria beveelt aan dat:

- Een familielid van een derdelander na maximaal vijf jaar een onafhankelijk en onbepaald verblijfsrecht (en dus zonder bijkomende voorwaarden) bekommt, los van de gezinshereniger.
- De DVZ steeds een individueel behoeftenonderzoek uitvoert, zolang het bewijs van de bestaansmiddelen geleverd wordt en ongeacht deze bestaansmiddelen stabiel en regelmatig zijn.
- De behandelingstermijnen voor verzoeken gezinshereniging voor derdelanders zo kort mogelijk blijven.
- Er een gebonden termijn ingevoerd wordt voor de onderzoeken naar vreemde documenten.
- De legalisering van een document niet geweigerd kan worden op basis van de notie openbare orde (of dat er minstens duidelijkheid wordt verschaft over deze notie).

360 Jaarverslag Migratie in feiten en in rechten 2015, pp. 147-148. Voor meer informatie, zie ook: AGENTSCHAP I-I, "Aanvraag gezinshereniging met Unieburger of Belg mogelijk ondanks inreisverbod, 28 april 2015, www.kruispuntmi.be/nieuws/aanvraag-gezinshereniging-met-unieburger-of-belg-mogelijk-ondanks-inreisverbod?

En: Voor een grondige analyse van de recente rechtspraak over de praktijk van de DVZ ten aanzien van de aanvragen gezinshereniging ondanks een inreisverbod, zie S.SAROLÉA en J.HARDY, "Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 1. Questions transversales. §2. Interdiction d'entrée", *Questions actuelles en droit des étrangers*, Anthemis, 2016, pp. 12-14.

361 RvV 28 juli 2015, nr. 150 096, punt 3.2.2.; RvV 2 april 2015, nr. 142 682, punt 3.2.4.

362 Deze 2 specifieke situaties zijn voorzien in artikels 42septies en 43 van de vreemdelingenwet. Zie: RvV 28 juli 2015, nr. 150 096, punt 3.3.1. en 3.3.2.; RvV 26 februari 2015, nr. 139 567, punten 3.9-3.12.

363 Zie ook het arrest van de RvV over de niet in overweging name van een verzoek tot gezinshereniging van een familielid van een EU-burger omwille van een inreisverbod: RvV 19 december 2014, nr. 135 627, punten 3.13 - 3.16.

364 Art. 40bis§2, lid 5 van de vreemdelingenwet. Zie ook: Jaarverslag Migratie in cijfers en in rechten 2015, pp. 108-109.

365 RvV 7 mei 2015, nr. 145 025; RvV 18 juni 2015, nr. 148 088.

366 De Raad verwijst hier naar het arrest Zu en Chen van het HvJEU: HvJEU, C-200/02, Zu en Chen v. VK, §30.