

Gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming in België



Samenvatting en aanbevelingen

Begunstigten van internationale bescherming werden bij de vlucht uit hun land van herkomst vaak gedwongen om hun gezinsleden achter te laten. Daarbij verloren ze soms zelfs elk spoor van hen. Een gezinshereniging in het asieland is dan de enige mogelijkheid om weer samen met hun gezin te zijn en in alle veiligheid een nieuw gezinsleven op te bouwen. Heel dikwijls kunnen begunstigten van internationale bescherming zich pas toeleggen op hun integratie en het opbouwen van een betere toekomst als ze met hun gezin herenigd zijn.

De nefaste gevolgen voor begunstigten van internationale bescherming van een scheiding van hun gezinsleden, nopen tot een bijzondere aandacht voor het behoud en het herstel van hun gezinsleven en een snelle, soepele en doeltreffende gezinsherenigingsprocedure¹.

Sinds juli 2013 voerde België wijzigingen door waardoor begunstigten van subsidiaire bescherming voortaan dezelfde rechten genieten als vluchtelingen voor gezinshereniging. Dat is een belangrijke vooruitgang. Toch dringen zich op een aantal domeinen nog altijd verbeteringen op.

Dit is een samenvatting van de gezamenlijke nota van UNHCR en Myria. Met die analyse willen beide organisaties een constructieve bijdrage leveren aan de dialoog tussen alle betrokken actoren, en ook aan de verbetering van de procedure gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming.

1 | Versoepelde indiening van de visumaanvraag

Gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming moeten hun visumaanvraag indienen bij de bevoegde Belgische ambassade. Dat leidt vaak tot complicaties die de gezinshereniging in het gedrang kunnen brengen. Het is niet alleen moeilijk om zonder begeleiding ter plaatse de ingewikkelde indieningsprocedure van de visumaanvraag te begrijpen: vaak moeten de gezinsleden ook nog lange, gevaarlijke en dure verplaatsingen maken naar de bevoegde diplomatieke post. Aangezien België niet in elk land diplomatieke posten heeft, komt het vaak voor dat gezinsleden zich naar een ander land moeten begeven dan het land waar ze verblijven.

Aanbevelingen

- Begunstigten van internationale bescherming de mogelijkheid bieden om de aanvraag tot gezinshereniging voor hun gezinsleden in België in te dienen.
- Als dat niet kan, toestaan dat de aanvraag bij de bevoegde ambassades of consulaten per post, via elektronische weg of via andere gelijkaardige middelen kan worden ingediend, of door een gevolmachtigde derde.
- Verzekeren dat de informatie met betrekking tot een aanvraag tot gezinshereniging, en in het bijzonder de specifieke aspecten voor de gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming, systematisch wordt voorzien, zowel door de ambassades en consulaten als door de externe dienstverleners aan wie de visumbehandeling werd uitbesteed. Die informatie moet toegankelijk, duidelijk en volledig zijn (zowel van juridische als praktische aard) en in een taal die door de aanvrager wordt begrepen.

2 | Een definitie van het gezin die rekening houdt met zijn effectieve samenstelling en de afhankelijkheidsbanden

In België komt slechts een vrij beperkte groep van gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming in aanmerking voor gezinshereniging. Door de gezinshereniging voor te behouden aan de echtgenoot, echtgenote of geregistreerde partner, aan de kinderen van minder dan 18 jaar, aan de meerderjarige kinderen met een handicap en aan de ouders van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die internationale bescherming geniet, houdt de Belgische wetgeving onvoldoende rekening met hun specifieke situatie. Het komt immers vaak voor dat ze meerderjarige kinderen, broers en zussen, feitelijk geadopteerde kinderen, neven of nichten of zieke ouders ten laste hebben genomen die in België van gezinshereniging zijn uitgesloten aangezien ze niet in de wetgeving zijn vermeld. Die gezinsleden kunnen alleen een aanvraag voor een humanitair visum indienen wat leidt tot een lange en ingewikkelde procedure waarvan de uitkomst hoogst onzeker is.

Aanbevelingen

- De lijst van gezinsleden van de begunstigten van internationale bescherming die in het kader van een gezinshereniging met hen mogen worden herenigd uitbreiden om er ook andere gezinsleden in op te nemen die deel uitmaken van de gezinseenheid of van hen afhankelijk zijn, mét bijzondere aandacht voor kinderen en bejaarde personen wegens hun kwetsbaarheid.
- De aanvragen van een humanitair visum van gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming die strikt genomen geen recht hebben op gezinshereniging binnen een redelijke termijn behandelen en in de mate van het mogelijke binnen dezelfde termijn als voor de behandeling van de aanvragen tot gezinshereniging van de andere gezinsleden.
- Bij de behandeling van de aanvraag voor een humanitair visum al de aspecten van het concept 'afhankelijkheid' in rekening nemen (fysieke, psychologische, emotionele en financiële afhankelijkheid).

3 | Afschaffing termijn één jaar om de aanvraag in te dienen

Om niet te moeten voldoen aan de bijkomende voorwaarden (het bewijs van een ziektekostenverzekering, behoorlijke huisvesting en stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen) moeten gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming hun aanvraag tot gezinshereniging binnen het jaar na de toekenning van hun status van internationale bescherming indienen. Gezien hun bijzondere situatie hebben ze vaak af te rekenen met praktische moeilijkheden die het hen buiten hun wil onmogelijk maken om die termijn na te leven. Die bijkomende voorwaarden kunnen hun recht op de eenheid van het gezin dan ook in het gedrang brengen.

Aanbevelingen

- De termijn afschaffen van één jaar na de erkenning of toekenning van de status van internationale bescherming waarbinnen de begunstigde van internationale bescherming vrijgesteld is van bijkomende voorwaarden om een gezinshereniging mogelijk te maken.
- Als dat niet kan, de mogelijkheid handhaven om binnen het jaar een gedeeltelijke aanvraag tot gezinshereniging in te dienen, die wordt vervolledigd zodra alle documenten beschikbaar zijn of het zoekproces van de gezinsleden afgesloten is. Die mogelijkheid op een daadwerkelijke manier toepassen in alle diplomatieke of consulaire posten.
- Bij de beoordeling van de bijkomende voorwaarden voor de gezinshereniging, flexibiliteit aan de dag leggen² en een zo individueel mogelijk onderzoek uitvoeren³, in het bijzonder bij de beoordeling over de stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen. Rekening houden met de situatie op de arbeidsmarkt, met bewijzen van tijdelijk werk (arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, arbeidsovereenkomsten artikel 60 van het OCMW, uitzendwerk...), eventuele inkomsten van de gezinsleden die de aanvraag indienen, en ook inkomsten die op dit ogenblik uitgesloten zijn, zoals inkomsten uit een inkomensgarantie voor ouderen, inkomsten uit een inkomensvervangende tegemoetkoming of een leefloon voor personen met een handicap.

4 | Versoepeld bewijs van gezinsbanden

Begunstigden van internationale bescherming stuiten op grote obstakels wanneer ze het bewijs moeten leveren van de banden met hun gezinsleden. Voor die laatsten is het delicaat en soms zelfs onmogelijk om zich tot de autoriteiten van hun land van herkomst te wenden om de officiële documenten vast te krijgen die die banden aantonen. De risico's die ze lopen wanneer ze contact opnemen met de autoriteiten mogen niet worden onderschat. Hoewel de Belgische wetgeving voorziet dat ook naar andere soorten bewijzen kan worden teruggegrepen, worden er vrijwel systematisch DNA-tests gevraagd. Hoewel die tests in bepaalde gevallen een situatie kunnen deblokkeren, gaat het om een dure procedure die uitsluitend op een biologische invulling van het begrip 'gezin' berust.

Aanbevelingen

- Wanneer officiële documenten die de gezinsbanden aantonen niet ter beschikking kunnen worden gesteld, de mogelijkheden toelaten die door de Belgische wetgeving worden geboden om beroep te doen op andere geldige bewijzen of op een onderhoud om de gezinsband vast te stellen.
- Richtsnoeren opstellen voor de uitvoering van DNA-tests in het kader van de gezinshereniging die rekening houden met de aanbevelingen van UNHCR.⁴
- Een evaluatie maken van het gebruik van die tests.

5 | Minder hoge kosten

De kosten van een gezinsherenigingsprocedure (behandelingskosten, medische attesten, verkrijgen van documenten en hun legalisatie, verplaatsing naar de ambassades en verblijf ter plaatse, DNA-tests, vliegtuigbiljetten...) zijn een andere hinderpaal voor begunstigden van internationale bescherming. Al die kosten staan doorgaans helemaal niet in verhouding tot hun financiële draagkracht en belemmeren hun

gezinshereniging. De mogelijkheden om hiervoor een financiële lening te krijgen, zijn beperkt en dekken noch het hele Belgische grondgebied noch alle behoeften.

Aanbevelingen

- De gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming vrijstellen van de kosten voor het indienen van een visumaanvraag.
- De kosten van de DNA-test terugbetalen wanneer het resultaat positief is.
- Het bestaande systeem van financiële leningen uitbreiden in het kader van gezinshereniging.

6 | Versoepelde gezinshereniging bij een humanitaire crisis

Het hoger belang van het kind, het risico dat vluchtelingen aan onmenselijke en vernederende behandelingen worden onderworpen, de verantwoordelijkheid van staten om vluchtelingenpopulaties te beschermen en blijkt te geven van solidariteit met de buurlanden die doorgaans het gros van de menselijke inspanningen leveren: het zijn allemaal overwegingen die in conflictsituaties en bij een humanitaire crisis vereisen dat er een grotere soepelheid aan de dag wordt gelegd bij het onderzoek van visumaanvragen voor gezinshereniging of humanitaire visa. In de context van de verschillende crisissen die vandaag overal in de wereld woeden, worden de staten aangemoedigd om de hervestiging van vluchtelingen op te drijven en andere toetredingsvormen, zoals een vereenvoudigde gezinsherenigingsprocedure, in te voeren.⁵

Aanbeveling

- Bij ernstige humanitaire crisissen de toegang tot de procedure van gezinshereniging of de toekenning van humanitaire visa voor vluchtelingen uit de betrokken landen vergemakkelijken, zowel om humanitaire redenen als uit solidariteit.

Noten en referenties

1. UNHCR, *Memorandum op het gebied van bescherming van vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en staatlozen in België*, juni 2014, p.35, <http://www.refworld.org/docid/541fc8c84.html>.
2. “Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt te worden uitgelegd. Bovendien mogen de 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.” (HvJEU, *Rhimou Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08, para 43).
3. “De volgende beginselen moeten worden geëerbiedigd: Alle individuele omstandigheden van een geval moeten worden geïdentificeerd en het gewicht dat aan individuele respectievelijk openbare belangen wordt gehecht, moet in soortgelijke gevallen vergelijkbaar zijn. Er moet sprake zijn van een redelijke en evenredige balans tussen de relevante individuele en openbare belangen.” (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, COM(2014) 210 final, 3 april 2014, p. 29).
4. UNHCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, juni 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>.
5. UNHCR, *Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, 11 juli 2014, <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html>.