



Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België

Vaststellingen en aanbevelingen

1 familie uiteengerukt door oorlog is te veel.

1 familie uiteengerukt door oorlog is te veel.

Met deze nota willen we de aandacht vestigen op het belang van de eerbiediging van het recht op een gezinsleven van begunstigden van internationale bescherming¹, terwijl we ook een aantal hinderpalen aanwijzen die de uitoefening van dit recht in de weg staan.

Het gaat daarbij om obstakels in de Belgische wetgeving en de huidige praktijk in België die tot complexe en dure procedures kunnen leiden waardoor gezinnen langdurig gescheiden blijven. Hierdoor zien begunstigden van internationale bescherming hun recht op gezinshereniging tot op zekere hoogte uitgehold.

De problemen die we in deze nota beschrijven en de aanbevelingen die we formuleren, zijn gebaseerd op het werk van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (hierna 'BCHV' genoemd) en haar partners, in samenwerking met de Regionale Vertegenwoordiging voor West-Europa van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (hierna 'UNHCR' genoemd), waarvan het BCHV de operationele partner is - namelijk het begeleiden van begunstigden van internationale bescherming in België bij hun aanvraag tot gezinshereniging. Dit document gaat dieper in op enkele van de 'Voorstellen inzake bescherming van vluchtelingen, begunstigden van subsidiaire bescherming en staatlozen in België'² die de Regionale Vertegenwoordiging voor West-Europa van UNHCR in oktober 2011 publiceerde.

¹ De term 'begunstigden van internationale bescherming' verwijst naar erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten.

² Regionale Vertegenwoordiging voor West-Europa van UNHCR, *Voorstellen inzake bescherming van vluchtelingen, begunstigden van subsidiaire bescherming en staatlozen in België*, 12 oktober 2011, http://www.unhcr.be/commonFiles/PhotoGalleries/UN-day_2011/UNHCR_Voorstellen_inzake_bescherming.pdf.



Inhoudstafel

Inleiding	4
Personen die subsidiaire bescherming genieten.....	6
Definitie van gezinsleden en behandeling van aanvragen voor humanitaire visa	11
Termijn van één jaar en voorwaarden voor gezinshereniging	16
Bewijs van gezinsbanden en DNA-tests	21
Kosten van de gezinsherenigingsprocedure.....	24
Statuut van de gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming en voorwaarden voor de hernieuwing van hun verblijfsvergunning	26

Inleiding

De Slotakte van de Conferentie van gevolmachtigden van de Verenigde Naties betreffende de Status van Vluchtelingen en Staatloze Personen³ erkent de eenheid van het gezin als een grondrecht van elke vluchteling. Zo is in de tekst het volgende te lezen:

“OVERWEGENDE, dat de eenheid van het gezin – de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij – een wezenlijk recht van de vluchteling is en dat deze eenheid voortdurend wordt bedreigd, en

MET VOLDOENING VASTSTELLEND, dat, [...] de aan een vluchteling verleende rechten eveneens van toepassing zijn op zijn gezinsleden,

BEVEELT de Regeringen aan, de nodige maatregelen te nemen voor de bescherming van het gezin van de vluchteling, in het bijzonder teneinde:

De handhaving van de eenheid van het gezin van de vluchteling te verzekeren, in het bijzonder in de gevallen waarin het hoofd van het gezin aan de voor de toelating in een bepaald land vereiste voorwaarden heeft voldaan;

De bescherming van minderjarige vluchtelingen te verzekeren, in het bijzonder onbegeleide kinderen en jonge meisjes, met name wat betreft voogdij en adoptie.”

De eerbiediging van het gezinsleven wordt overigens door tal van regionale en internationale rechtsinstrumenten gewaarborgd. We verwijzen onder meer naar artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna het ‘EVRM’ genoemd) en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Gezien de specifieke situatie waarin begunstigden van internationale bescherming zich bevinden, vereist hun recht op een gezinsleven bijzondere aandacht.

In die optiek verplicht artikel 23 van de zogenaamde ‘Kwalificatierichtlijn’ de lidstaten om het behoud te waarborgen van de eenheid van het gezin waartoe begunstigden van internationale

³ Verenigde Naties, Slotakte van de Conferentie van gevolmachtigden van de Verenigde Naties betreffende de Status van Vluchtelingen en Staatloze Personen, 25 juli 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a8244.html>. [Nederlandse vertaling: http://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/geldigheidsdatum_30-04-2013#VertalingNL]. Zie ook Artikel 16.3 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en Artikel 23.1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 16 december 1966.

bescherming behoren⁴. Overweging 8 van de Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging⁵ erkent dat “[d]e situatie van vluchtelingen [...] bijzondere aandacht [vraagt] vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.”

Zo preciseert UNHCR in zijn antwoord op het Groenboek van de Europese Commissie inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven⁶ dat “gezinshereniging een fundamenteel aspect is van de normalisering van de levens van mensen die vervolging of ernstig gevaar ontvlucht zijn en die hun gezin kwijtgeraakt zijn toen ze werden verdreven en moesten vluchten.”⁷

Begunstigden van internationale bescherming die hun land moesten ontvluchten, werden daarbij vaak gedwongen om hun gezin achter te laten of ze verloren elk spoor van hun gezin. In hun geval is een gezinshereniging in het asieland vaak de enige mogelijkheid om hun gezin weer bij zich te hebben, weer in alle veiligheid een gezinsleven te leiden en te hopen er een betere toekomst op te bouwen.

Daarnaast speelt het gezin een erg belangrijke rol bij de integratie van begunstigden van internationale bescherming in het asieland. Pas wanneer ze zich niet langer zorgen hoeven te maken over hun gezinsleden die ze in een onzekere toestand achterlieten en wanneer ze na de pijnlijke scheiding weer met hun gezin herenigd zijn, kunnen begunstigden van internationale bescherming weer op een serene manier hun leven opbouwen en werk maken van hun integratie in hun nieuwe omgeving.

In het licht van de specifieke situatie waarin begunstigden van internationale bescherming zich bevinden, is een snelle, soepele en efficiënte procedure voor gezinshereniging dan ook een noodzaak.

⁴ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), *Pb.L.* 20 december 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:NL:PDF>.

⁵ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven, *Pb.L.* 3 oktober 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:nl:HTML>. Hierna de ‘Richtlijn Gezinshereniging’ genoemd.

⁶ Europese Commissie, Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG), 15 november 2011, COM (2011) 735 definitief, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:NL:PDF>.

⁷ UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Richtlijn 2003/86/EG)*, februari 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f55e1cf2.html>. [vrije vertaling]

In dit verband kunnen we zes verschillende problemen onderscheiden die reële obstakels vormen voor de gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming in België.

In deze nota behandelen we achtereenvolgens: de strengere voorwaarden voor gezinshereniging die van toepassing zijn op personen die subsidiaire bescherming genieten; de enge definitie van gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming en de lange, onzekere procedure voor de aanvraag van humanitaire visa; de strenge voorwaarden voor gezinshereniging die gelden wanneer de aanvraag niet binnen het jaar na de toekenning van het statuut kan worden ingediend; de complexe problematiek van het aantonen van familiebanden en het frequente gebruik van DNA-tests ; het probleem van de financiering van de kosten van een gezinshereniging en tot slot een aantal problemen in verband met de integratie van het gezin in België (o.m. het statuut dat gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming krijgen na hun aankomst in België en de verlenging van hun verblijf).

Personen die subsidiaire bescherming genieten

Mensen die subsidiaire bescherming genieten, moeten in België momenteel aan strengere voorwaarden voor gezinshereniging voldoen dan erkende vluchtelingen.

Erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten worden uitdrukkelijk vrijgesteld van bepaalde voorwaarden voor gezinshereniging op grond van artikel 10, §2, 5e lid van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna 'de wet van 15 december 1980' genoemd)⁸. Deze vrijstelling is echter ingeschreven in artikel 10 van deze wet. Dit artikel regelt in

⁸ Artikel 10, §2, 5e lid van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals gewijzigd door de wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voor wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging, B.S. 31 december 1980; https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/19801215_n.pdf: "Het tweede en het derde lid zijn niet van toepassing op de in §1, eerste lid, 4°, 5° en 7° bedoelde familieleden van een als vluchteling erkende vreemdeling en van een vreemdeling die subsidiaire bescherming geniet indien de bloed- of aanverwantschapsbanden of het geregistreerd partnerschap al bestonden vooraleer de vreemdeling het Rijk binnenkwam en voor zover de aanvraag tot verblijf op basis van dit artikel werd ingediend in de loop van het jaar na de beslissing tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of de toekenning van de subsidiaire bescherming van de vreemdeling die vervoegd wordt."

principe de gezinshereniging van vreemdelingen die werden toegelaten of gemachtigd tot een verblijf in het rijk voor onbeperkte duur.

Volgens de interpretatie van de Belgische autoriteiten is deze bepaling bijgevolg niet van toepassing op personen die subsidiaire bescherming genieten tijdens de eerste vijf jaar van hun verblijf in België. Ze zijn dan namelijk slechts toegelaten tot een verblijf van beperkte duur, wat betekent dat zij onderworpen zijn aan de voorwaarden van artikel 10*bis* van de wet. Dit artikel regelt de gezinshereniging van vreemdelingen die toegelaten zijn tot een verblijf van beperkte duur en voorziet geen uitzonderingsstelsel.

Dit verschil in behandeling is naar onze mening het gevolg van een fout bij de opstelling van de wet van 15 december 1980 zoals deze werd gewijzigd door de wet van 8 juli 2011 die op 22 september 2011 in werking trad.⁹

Zoals duidelijk blijkt uit de parlementaire werkzaamheden¹⁰ in verband met de wijziging van de wet van 15 december 1980, was het immers de wil van de Belgische wetgever, om inzake gezinshereniging de voorwaarden voor personen die subsidiaire bescherming genieten, af te stemmen op deze voor vluchtelingen en hen dus ook te laten genieten van de vrijstelling die artikel 10, §2, 5e lid van de genoemde wet voorziet.

Dat is ook waar de Raad van State van uitging in zijn advies van 4 april 2011 waarin de Raad uitdrukkelijk zegt *"[dat] personen die subsidiaire bescherming genieten, wat de voorwaarden inzake gezinshereniging betreft op dezelfde manier behandeld worden als erkende vluchtelingen [...]".*¹¹

De restrictieve interpretatie van de nieuwe wetsbepalingen door de Belgische administratie druist overigens ook in tegen de recente rechtspraak van de Raad voor

⁹ Wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voor wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging, B.S. 12 september 2011.

¹⁰ ie met name: *"Bovendien moet de situatie van de erkende vluchtelingen worden gelijkgesteld met die van de personen die de subsidiaire bescherming genieten, zodat in een gelijke behandeling wordt voorzien."* (De heer Denis Ducarme (MR), Parl. St., Kamer, 2010-2011, nr. 55-0443/018, pag. 179); *"Met het oog op de nodige coherentie worden anderzijds ook de personen die subsidiaire bescherming genieten [...] vrijgesteld van de vigerende voorwaarden die voor de onderdanen van derde landen gelden bij een aanvraag tot gezinshereniging."* (Verantwoording, Amendement nr. 112 van de dames Fonck en Delacroix-Rolin, Parl. St., Kamer, 2010-11, nr. 53-0443/006, pag. 2); *"Mevrouw Isabel Casteleyn, vertegenwoordigster van de staatssecretaris, preciseert [dat ...] wat de subsidiaire bescherming [...] betreft, [...] men binnen de regering tot een consensus gekomen [is] om hen aan hetzelfde stelsel te onderwerpen, op grond van het feit dat het subsidiair statuut van dezelfde aard is als het asielrecht [...]. Mevrouw Nahima Lanjri (CD&V) sluit zich aan bij die interpretatie."* (Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt uitgebracht door de dames Leen Dierick en Catherine Fonck, Parl. St., Kamer, 2010-11, nr. 53-0443/018, pag. 91-92).

¹¹ Advies van de Raad van State nr. 49 356/4 van 4 april 2011, Parl. St. Kamer, 2010-11, nr. 53-0443/015, pag. 13, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/0443/53K0443015.pdf>.

Vreemdelingenbetwistingen (hierna de 'RvV' genoemd) hieromtrent. Zo stelde de RvV verscheidene malen duidelijk dat de gunstigere voorwaarden voor gezinshereniging van artikel 10, §2, 5e lid noodzakelijkerwijs ook van toepassing zijn op de gezinsleden van personen die subsidiaire bescherming genieten.¹² In zijn arrest van 28 februari 2012¹³ zegt de RvV bijvoorbeeld:

“Ook al verwijst het personeel toepassingsgebied van artikel 10 van de wet van 15 december 1980 naar de gezinsleden van vreemdelingen die werden toegelaten tot het rijk of gemachtigd tot een verblijf in het rijk voor onbeperkte duur of die werden gemachtigd om zich in het rijk te vestigen, toch lijkt de uitzondering van §2, 5e lid, noodzakelijkerwijs van toepassing op de gezinsleden van vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten en slechts toegelaten zijn voor een verblijf van beperkte duur, aangezien één van de toepassingsvoorwaarden van deze uitzondering is dat ‘de aanvraag tot verblijf op basis van dit artikel werd ingediend in de loop van het jaar na de beslissing tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of de toekenning van de subsidiaire bescherming van de vreemdeling die vervoegd wordt’.”

In het algemeen is een verschil in behandeling tussen erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten niet op redelijke gronden te verantwoorden. Er bestaan namelijk grote overeenkomsten tussen deze twee categorieën van vreemdelingen. Zo kunnen personen die subsidiaire bescherming genieten net zo min als vluchtelingen naar hun land van herkomst worden teruggestuurd, wat impliceert dat ze hun recht op gezinshereniging moeilijk elders dan in België kunnen uitoefenen. Bovendien kampen personen die subsidiaire bescherming genieten met dezelfde problemen als vluchtelingen: ze hebben het even moeilijk om hun gezinsleden terug te vinden en officiële documenten te verkrijgen. Hun gezinnen kunnen ook dezelfde risico's lopen of worden vervolgd. Het verschil in behandeling valt ons inziens dan ook op geen enkele objectieve grond te verantwoorden.

De recente werkzaamheden op Europees niveau gaan ook in deze richting, en niet alleen voor wat betreft het recht op gezinshereniging. De Europese wetgever heeft namelijk de bedoeling om een eenvormig beschermingsstatuut te creëren voor zowel erkende vluchtelingen als personen die subsidiaire bescherming genieten.¹⁴

¹² Om deze constante rechtspraak van de RvV te illustreren, zowel wat betreft vernietigingsberoepen als wat betreft beroep in geval van dringende noodzakelijkheid, verwijzen naar de volgende arresten RvV 20 januari 2012, nr. 73 660; RvV 28 februari 2012, nr. 76 023; RvV 16 maart 2012, nr. 77 449; RvV 28 maart 2012, nr. 78 178; RvV 30 maart 2012, nr. 78 639; RvV 29 juni 2012, nr. 84 095; RvV 29 juni 2012, nr. 84 096; RvV 29 juni 2012, nr. 84 098; RvV 7 september 2012, nr. 87 147; RvV 26 oktober 2012, nr. 90 509; RvV 16 november 2012, nr. 91 580; RvV 4 december 2012, nr. 92 931; RvV 4 december 2012, nr. 92 932.

¹³ RvV 28 februari 2012, nr. 76 023 [vrije vertaling].

¹⁴ COM (2008), 360 definitief [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's – Asielbeleidsplan – een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0360:NL:NOT>.

Uitgaande van het gegeven dat vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten vergelijkbare behoeften hebben op het vlak van bescherming, roept het Programma van Stockholm op tot het creëren van een eenvormig beschermingsstatuut als één van de voornaamste doelstellingen van de voltooiing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het programma roept ook op tot een gelijkschakeling van de rechten van personen die subsidiaire bescherming genieten en de rechten die aan erkende vluchtelingen worden toegekend.¹⁵

In die optiek beoogt ook de recent herschikte Kwalificatierichtlijn¹⁶ een betere afstemming van de rechten van personen die subsidiaire bescherming genieten op de rechten van erkende vluchtelingen. In de toelichting staat hieromtrent te lezen: *“Toen de subsidiaire bescherming werd ingevoerd, werd aangenomen dat het om een tijdelijke status ging. [...] De ervaring heeft echter geleerd dat deze veronderstelling onjuist was. Daarom moet er een einde worden gemaakt aan de beperkingen van de rechten van degenen die subsidiaire bescherming genieten die niet langer als noodzakelijk en objectief gerechtvaardigd kunnen worden beschouwd. Het gelijktrekken van de rechten is nodig om volledige overeenstemming te waarborgen met het non-discriminatiebeginsel zoals dat is uitgelegd in de recente rechtspraak van het EHRM¹⁷, en met het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Bovendien beantwoordt het aan de oproep in het Haags programma om een uniforme beschermingsstatus in te voeren.”*¹⁸ Om deze reden bepaalt deze Richtlijn in artikels 20 en 23 dat de eenheid van het gezin in stand moet worden gehouden zonder enig onderscheid tussen vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten.

Bovendien is een verschil in behandeling volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna het “EHRM” genoemd) discriminerend in de zin van artikel 14 van het EVRM indien deze niet berust op objectieve en redelijke rechtvaardigingsgronden, d.w.z. indien de verschillende behandeling geen ‘*legitiem doel*’ nastreeft of indien er geen sprake is van een ‘*redelijk proportionaliteitsverband tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel*’.¹⁹ Het EHRM oordeelde in de zaken Niedzwiecki tegen Duitsland en Okpiz v. Duitsland²⁰ dat met

¹⁵ Europese Raad, Het Programma van Stockholm – een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, *Pb.C.* 4 mei 2010; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:nl:PDF>.

¹⁶ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), *Pb.L.* 20 december 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:nl:PDF>.

¹⁷ EHRM, arresten Niedzwiecki v. Duitsland en Okpiz v. Duitsland, 15 februari 2006.

¹⁸ COM (2009) 551 definitief [Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:NL:PDF>.

¹⁹ Zie onder meer EHRM, arrest Wagner en J.M.W.L. v. Luxemburg, 28 juni 2007, §150 en §152.

²⁰ EHRM, arresten Niedzwiecki v. Duitsland en Okpiz v. Duitsland, 15 februari 2006.

betrekking tot het gezinsleven alleen dwingende redenen een verschil in behandeling kunnen rechtvaardigen tussen ouders die een permanente verblijfsvergunning hebben en ouders die deze niet hebben.

We merken ook op dat de Richtlijn Gezinshereniging weliswaar geen betrekking heeft op personen die subsidiaire bescherming genieten, maar dat dit ook niet kon aangezien de richtlijn van vóór de Kwalificatierichtlijn dateert. Het is overigens belangrijk om te onderstrepen dat personen die subsidiaire bescherming genieten in andere Europese landen (Frankrijk, Nederland, Luxemburg, Zweden) wel aan dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging onderworpen zijn als erkende vluchtelingen.

Tot slot onderstreept ook UNHCR in zijn antwoord van februari 2012 op het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging de gelijkenissen tussen het profiel van personen die subsidiaire bescherming genieten en dat van erkende vluchtelingen. UNHCR nodigt alle lidstaten dan ook uit om hun statuten op elkaar af te stemmen voor wat de gezinshereniging betreft: *“UNHCR is van mening dat de humanitaire behoeften van personen die subsidiaire bescherming genieten, niet verschillen van deze van vluchtelingen, en dat de verschillen in rechten waarop zij aanspraak kunnen maken, daarom niet gerechtvaardigd zijn op basis van hun individuele ervaringen als vluchteling en hun behoeften op het vlak van bescherming. Er is ook geen reden om tussen beiden een onderscheid te maken voor wat betreft hun recht op een gezinsleven en toegang tot gezinshereniging. Verder heeft een recente studie van UNHCR uitgewezen dat mensen met hetzelfde profiel op uiteenlopende manieren worden beoordeeld door de verschillende lidstaten wanneer zij moeten beslissen om hen het statuut van vluchteling toe te kennen of subsidiaire bescherming te verlenen. UNHCR juicht toe dat verscheidene lidstaten, ondanks het feit dat personen die subsidiaire bescherming genieten van het toepassingsgebied van de Richtlijn uitgesloten zijn, deze toch toepassen op personen die subsidiaire bescherming genieten onder dezelfde voorwaarden als deze die voor vluchtelingen gelden. UNHCR stelt vast dat de Richtlijn en de implementatie door de lidstaten voldoende flexibiliteit toelaten om alle begunstigden van internationale bescherming onder dezelfde voorwaarden toegang te verlenen tot gezinshereniging. UNHCR juicht deze soepele benadering toe en vraagt alle lidstaten om rekening te houden met de specifieke situatie waarin personen die subsidiaire bescherming genieten, verkeren en om in het geval van personen die subsidiaire bescherming genieten dezelfde gunstige regels voor gezinshereniging toe te passen als deze die voor vluchtelingen gelden.”*²¹

Op basis van het voorgaande kunnen we besluiten dat het toepassen van de algemene regels inzake gezinshereniging op personen die subsidiaire bescherming genieten, voorbijgaat aan de specifieke situatie waarin deze mensen verkeren. Deze aanpak houdt geen rekening met hun gedwongen vertrek uit hun land, hun bijzondere behoeften op het vlak van bescherming en hun

²¹ UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, Februari 2012, pag. 5-6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f55e1cf2.html> [vrije vertaling].

problemen – dezelfde als deze waarmee vluchtelingen kampen – om de formaliteiten voor een gezinshereniging te vervullen.

AANBEVELING

In haar *‘Voorstellen inzake bescherming van vluchtelingen, begunstigen van subsidiaire bescherming en staatlozen in België’* van 12 oktober 2011 raadde de Regionale Vertegenwoordiging voor West-Europa van UNHCR aan om het statuut van personen die subsidiaire bescherming genieten gelijk te schakelen met dat van vluchtelingen gezien hun gelijklopende behoeften aan bescherming en integratie.²²

Inzake gezinshereniging zou het wenselijk zijn dat personen die subsidiaire bescherming genieten, net zoals vluchtelingen, zouden kunnen gebruikmaken van de gunstigere voorwaarden.

Definitie van gezinsleden en behandeling van aanvragen voor humanitaire visa

Er is geen algemeen erkende definitie van wat precies een gezin is.

In België berust het begrip ‘gezin’ in het kader van gezinshereniging op een relatief eng, biologisch concept.

Volgens de bepalingen van artikel 10 en volgende van de wet van 15 december 1980 kan een begunstigde van internationale bescherming in België van rechtswege slechts worden herenigd met zijn/haar minderjarige kinderen²³ (biologische of geadopteerde kinderen²⁴, evenals de kinderen van de echtgenoot/echtgenote), zijn/haar ongehuwde meerderjarige kinderen met een handicap (indien ten laste genomen)²⁵ en zijn/haar echtgeno(o)t(e) en/of geregistreerde partner²⁶. Bovendien hebben alleen de vader en moeder van een niet-begeleide minderjarige die in België internationale bescherming geniet, recht op gezinshereniging.²⁷ Dit zou opnieuw kunnen leiden tot het scheiden van een gezin, namelijk wanneer de ouders herenigd worden met

²² *Op. cit.*, pag. 13.

²³ Artikel 10, §1, 4° van de wet van 15 december 1980.

²⁴ Op voorwaarde dat de adoptie het voorwerp uitmaakt van authentieke akten of naar behoren erkende buitenlandse gerechtelijke beslissingen.

²⁵ Artikel 10, §1, 6° van de wet van 15 december 1980.

²⁶ Artikel 10, §1, 4° en 5° van de wet van 15 december 1980.

²⁷ Artikel 10, §1, 7° van de wet van 15 december 1980.

hun kind in België en hierdoor andere minderjarige kinderen alleen achterlaten in het land van herkomst.

Artikel 10 (2) van de Richtlijn Gezinshereniging biedt de lidstaten de mogelijkheid om in hun nationale wetgeving een bepaling op te nemen waardoor ook andere gezinsleden die ten laste van een vluchteling zijn, in aanmerking komen voor gezinshereniging.²⁸ Dit artikel werd echter niet omgezet in Belgisch recht.

We moeten dus vaststellen dat de definitie van 'gezin' die de Belgische wetgeving hanteert, niet genoeg rekening houdt met de bijzondere situatie van begunstigden van internationale bescherming die, doordat ze hun land ontvlucht zijn, noodgedwongen gescheiden van hun gezin leven.

Het komt namelijk regelmatig voor dat begunstigden van internationale bescherming gezinsleden ten laste hebben die volgens de huidige wet uitgesloten zijn van gezinshereniging. Deze mensen dreigen vaak in een uiterst kwetsbare situatie terecht te komen indien ze alleen in hun land moeten blijven.

Zo zijn meerderjarige kinderen bijvoorbeeld uitgesloten van het recht op gezinshereniging. Kinderen die net meerderjarig geworden zijn, kunnen nog volledig afhankelijk zijn van hun ouders, zowel in financieel als in emotioneel opzicht. Dit geldt in het bijzonder voor jonge meisjes voor wie een scheiding zware gevolgen kan hebben.²⁹

Ook niet-biologische minderjarige kinderen die feitelijk worden opgevangen, ten laste genomen of geadopteerd, zijn uitgesloten van het recht op gezinshereniging. Mensen krijgen echter internationale bescherming in België omdat ze uit conflictgebieden komen, vervolgd werden of moesten vluchten. In een dergelijke context komt het veelvuldig voor dat gezinnen kinderen of andere leden van hun familie opnemen (neven, nichten, enz.) die tot hun gezinseenheid zijn gaan behoren.

Het probleem stelt zich ook in het geval van broers en zussen van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die internationale bescherming genieten, in het bijzonder voor diegenen onder hen die zelf minderjarig zijn. Uitgaande van het principe van de eenheid van het gezin en het hoger belang van het kind³⁰ zouden zij aanspraak moeten kunnen maken op het recht op

²⁸ Artikel 10 (2), Richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*: “De lidstaten kunnen gezinshereniging van niet in artikel 4 genoemde gezinsleden toestaan indien dezen ten laste komen van de vluchteling.”

²⁹ Zie in dit verband arrest nr. 72 489 van de RvV van 22 december 2011 waarin de RvV bij hoogdringendheid oordeelde dat er sprake was van een risico op schending van artikel 3 van het EVRM (onmenselijke of ontorende behandeling) in het geval van de meerderjarige dochter van een erkende Iraakse vluchteling in België. Aan de jonge vrouw, die in Damascus woonde, was door de Dienst Vreemdelingenzaken een humanitair visum geweigerd wegens een tekort aan bestaansmiddelen.

³⁰ Conform artikel 24, paragraaf 2 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: “Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere

gezinshereniging. Dergelijke situaties leiden *de facto* tot het uiteenvallen van het gezin, aangezien een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die internationale bescherming geniet, slechts het recht heeft om met zijn vader en moeder te worden herenigd maar niet met zijn minderjarige broers en zussen.

Tot slot vermelden we nog de mensen die onder het gewoonterecht gehuwd zijn of die sinds lang een stabiele relatie hebben met een begunstigde van internationale bescherming, maar nooit gehuwd zijn of door hun omgeving werden belet om een huwelijk te sluiten. Vaak kunnen ongehuwde koppels overigens slechts met de grootste moeite aantonen dat ze een stabiele relatie hebben. Ook deze partners worden uitgesloten van het recht op gezinshereniging. UNHCR stelt hierover het volgende in haar antwoord op het groenboek over de gezinshereniging: *“Moreover, not only legally-recognized spouses (including same-sex spouses), but also individuals who are engaged to be married, who have entered a customary marriage (also known as « common-law » marriages), or who have established long-term partnerships (including same-sex partners), are to be considered as spouses.”*³¹

Uit het voorgaande blijkt dat er nood is aan een voldoende flexibele definitie van het begrip ‘gezinssleden’ waaronder alle mensen vallen die tot een gezinseenheid behoren of die financieel of emotioneel afhankelijk zijn van een begunstigde van internationale bescherming in België. In het bijzonder dient rekening te worden gehouden met de kwetsbaarheid van minderjarigen en bejaarde personen.

Volgens het UNHCR-handboek inzake procedures en criteria moeten *“tot de gezinssleden op wie het principe van de eenheid van het gezin kan worden toegepast, minstens de echtgeno(o)t(e) en de minderjarige kinderen worden gerekend. In de praktijk worden ook andere personen ten laste van de vluchteling meegerekend – bijvoorbeeld zijn bejaarde ouders – indien ze deel uitmaken van hetzelfde huishouden.”*³²

instellingen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging”, artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en artikel 22bis van de Grondwet dat als volgt luidt: *“Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.”* Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat artikel 8 van het EVRM samen met de wettelijke bepalingen inzake het hoger belang van het kind moet worden gelezen. Op basis van artikel 8 van het EVRM oordeelde het Hof dat het hoger belang van het kind tot doel heeft om *“de banden met zijn gezin in stand te houden, behoudens in de gevallen waarin die zich bijzonder onwaardig zou hebben getoond, aangezien het verbreken van deze band betekent dat het kind wordt afgesneden van zijn wortels.”* [vrije vertaling] EHRM, arrest Mamousseau en Washington v. Frankrijk, 6 december 2007, §67. Zie ook UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art.3 para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

³¹ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, July 2011, p.

271, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ecb973c2.html>.

³² UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (UNHCR-handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus), december 2011, paragraaf 185, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f33c8d92> [vrije vertaling].

Zo merkt UNHCR in zijn antwoord op het groenboek over gezinshereniging op: *“Naast het concept ‘gezinseenheid’ (...) zou ook de fysieke, financiële, psychologische en emotionele afhankelijkheid tussen gezinsleden op passende wijze mee moeten kunnen wegen bij de eindbeslissing: “Er wordt over het algemeen aangenomen dat er sprake is van afhankelijkheid wanneer iemand jonger dan 18 is, maar deze afhankelijkheid blijft bestaan indien de persoon in kwestie (nadat hij/zij 18 geworden is) binnen de gezinseenheid blijft en er economische, sociale en emotionele banden mee behoudt. Er moet worden erkend dat er sprake is van afhankelijkheid wanneer iemand een handicap heeft of niet in staat is om in zijn onderhoud te voorzien, hetzij permanent of voor een naar verwachting lange tijd. Ook andere leden van een huishouden kunnen geacht worden afhankelijk te zijn, zoals grootouders, ongehuwde/alleenstaande broers, zussen, tantes, ooms, neven en nichten en kleinkinderen, evenals personen die niet biologisch verwant zijn maar binnen het gezin worden opgevangen.”*³³ In verband met de interpretatie van het begrip ‘afhankelijkheid’ specificceert UNHCR dat *“afhankelijkheid impliceert dat er tussen de gezinsleden een relatie of band van sociale, emotionele of economische aard bestaat. De relatie of band tussen de personen in kwestie is normaal gezien sterk, permanent en van redelijke duur. Het hoeft niet noodzakelijk om een totale afhankelijkheid te gaan – zoals tussen een minderjarig kind en zijn ouders – maar het kan ook om een wederzijdse of gedeeltelijke afhankelijkheid gaan, zoals in het geval van echtgenoten of bejaarde ouders.”*³⁴

Gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming die volgens de Belgische wet geen recht hebben op gezinshereniging, hebben slechts één mogelijkheid om in België met hun gezinslid te worden herenigd: ze kunnen een aanvraag voor een ‘humanitair visum’ indienen op basis van artikels 9 en 13 van de wet van 15 december 1980.

De toekenning van deze verblijfstitel wordt echter volledig overgelaten aan de Dienst Vreemdelingenzaken, die op dit vlak over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt en geval per geval oordeelt, zonder voorafgaandelijk bij wet vastgelegde criteria. In het kader van gezinshereniging in de strikte betekenis van het woord wordende betrokken gezinsleden daarentegen van rechtswege toegelaten tot het grondgebied.

In de praktijk stellen we vast dat het aanvragen van een humanitair visum een veelal langdurige en complexe procedure is die gepaard gaat met rechtsonzekerheid en waarvan de uitkomst uitermate moeilijk te voorspellen is. We merken dat de behandeling van een aanvraag voor een humanitair visum in veel gevallen langer duurt dan de behandeling van een verzoek tot gezinshereniging. Door de combinatie van twee soorten visums binnen één gezin – afhankelijk van het statuut van de verschillende gezinsleden – kunnen de betrokken gezinnen uiteraard

³³ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, juli 2011, pag. 178 en pag. 273, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ecb973c2.html> [vrije vertaling].

³⁴ UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, op. cit., pag. 7-8 [vrije vertaling].

terechtkomen in situaties waarin bepaalde gezinsleden alleen moeten achterblijven in het land, zonder de zekerheid te hebben dat ze later met hun gezin kunnen worden herenigd.

We stellen ook vast dat het criterium van de financiële tenlasteneming in België van doorslaggevend belang is bij de behandeling van een aanvraag voor een humanitair visum en er slechts weinig aandacht wordt besteed aan de reële humanitaire redenen die worden aangevoerd, noch aan het onderzoek van het effectieve gezinsleven.

Het financiële aspect mag echter geen uitsluitend criterium zijn om een humanitair visum te weigeren. Met name op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is de Belgische Staat verplicht om een zo nauwgezet mogelijk individueel onderzoek te verrichten naar de reden van de aanvraag, met aandacht voor alle omstandigheden van elk dossier. Deze discretionaire bevoegdheid moet bovendien worden uitgeoefend met inachtneming van de fundamentele rechten.³⁵ De bepalingen van het EVRM gelden namelijk als waarborg voor deze grondrechten en stellen ze niet afhankelijk van louter goede wil of praktische regelingen.³⁶

Bij het onderzoeken van de aanvragen voor 'humanitaire visa' voor gezinsleden van begunstigen van internationale bescherming, is het dus bijzonder belangrijk dat de Dienst Vreemdelingenzaken uitgaat van de eerbiediging van het recht op een gezinsleven zoals dat wordt beschermd door artikel 22 van de Grondwet³⁷, artikel 7 van het Handvest van de

³⁵ Wat de discretionaire bevoegdheid betreft, waarover de minister of zijn afgevaardigde beschikt in het geval van een aanvraag tot een verblijfsvergunning door vreemdelingen die zich op het Belgisch grondgebied bevinden, stelt het Grondwettelijk Hof: *"Die discretionaire bevoegdheid kan evenwel niet aldus worden begrepen dat zij, zonder dat uitdrukkelijk wordt verwezen naar de noodzakelijke eerbiediging van verdragsrechtelijke grondrechten, de minister of zijn gemachtigde zou toestaan de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te schenden, derwijze dat aan een categorie van vreemdelingen het genot wordt ontnomen van de rechten die door die verdragsbepalingen worden gewaarborgd. Doordat zij een zorgvuldig onderzoek van iedere aanvraag vereist, biedt de bestreden regeling de mogelijkheid om elke aanvraag individueel, op grond van concrete elementen, te beoordelen in het licht van onder meer die verdragsbepalingen."*, GH 26 juni 2008, nr. 95/2008, B.6., pag. 23, <http://www.const-court.be/public/n/2008/2008-095n.pdf>.

³⁶ In het kader van een collectieve uirwijzing van een zigeunerfamilie werd de Belgische staat veroordeeld voor het niet garanderen van bepaalde procedurele waarborgen, zoals voorzien in het artikel 13 van het EVRM en het bijhorende 4^e protocol. Het Hof oordeelde hierbij dat: *"de vereisten van artikel 13, zoals de andere bepalingen van het Verdrag, van die aard zijn, dat ze gegarandeerd moeten worden en niet mogen afhangen van de loutere goede wil of een praktische regeling. Dat is één van de gevolgen van de primordiale status van het recht, één van de basis principes van een democratische samenleving, inherent aan het geheel van bepalingen van het Verdrag."* (zie, *mutatis mutandis*, *Iatridis c. Griekenland* [GC], nr. 31107/96, § 58, EHRM 1999-II). EHRM, arrest Conka v. België, 5 februari 2002, §83, http://www.rtdh.eu/pdf/20020205_conka_c_belgique.pdf. [vrij vertaald]

³⁷ In een antwoord op een prejudiciële vraag betreffende de overeenstemming van het vermoeden van vaderschap met artikel 22 van de grondwet en artikel 8 van het EVRM, die handelen over de eerbiediging van het gezinsleven, stelt het Grondwettelijk Hof: *"Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever 'een zo groot mogelijke concordantie [heeft willen nastreven] met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), teneinde betwistingen over de inhoud van dit Grondwetsartikel respectievelijk art. 8 van het EVRM te vermijden'"* (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, pag. 2)", GH 31 mei 2011, nr. 96/2011, B.8., pag. 15, <http://www.const-court.be/public/n/2011/2011-096n.pdf>.

Grondrechten van de Europese Unie³⁸ en artikel 8 van het EVRM, en zoals het wordt geïnterpreteerd in de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie van de Europese Unie.³⁹

Zo moet het begrip ‘gezinsleven’ volgens het EHRM worden geïnterpreteerd als een feitelijk gegeven dat afhankelijk is van het bestaan van een voldoende nauwe persoonlijke band.⁴⁰ Op basis van de recente evolutie in de rechtspraak van het Hof aangaande artikel 8 van het EVRM kunnen bovendien ook andere types van gezinsrelaties in aanmerking worden genomen die niet officieel zijn en die – met name onder invloed van de context van ballingschap – andere banden hebben doen ontstaan.⁴¹

AANBEVELING

Om de eenheid van het gezin te waarborgen en in het hoger belang van het kind zou het wenselijk zijn om:

- het begrip ‘gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming’ in België uit te breiden tot alle gezinsleden die tot het huishouden van de betrokkene behoren of van hem/haar afhankelijk zijn;
- het concept ‘afhankelijkheid’ ruimer te interpreteren en niet te beperken tot het financiële aspect (fysieke, financiële, psychologische en emotionele afhankelijkheid);
- aanvragen voor humanitaire visa die worden ingediend door gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming in België die strikt genomen geen recht hebben op gezinshereniging, binnen dezelfde termijn te behandelen als aanvragen van andere gezinsleden.

Termijn van één jaar en voorwaarden voor gezinshereniging

Overweging 8 van de Richtlijn Gezinshereniging bepaalt het volgende: *“De situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden*

³⁸ Artikel 7 van het Handvest heeft dezelfde betekenis en reikwijdte als artikel 8 van het EVRM. (Toelichting bij het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 14 december 2007, afl. 303, pag. 17), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:NL:PDF>.

³⁹ De Raad van State oordeelt met name dat artikel 8 van het EVRM boven de bepalingen van de wet van 15 december 1980 staat. RvS22 december 2010, nr. 210.029, 2.4., <http://www.raadvst-consetat.be/Arresten/210000/000/210029.pdf>.

⁴⁰ EHRM, arrest K. en T. v. Finland, 12 juli 2001, §150, <http://www.juricaf.org/arret/CONSEILDELEUROPE-COUREUROPEENNEDESROITSDELHOMME-20010712-2570294>.

⁴¹ S. SAROLEA, “Le droit au regroupement de famille. La famille a l’épreuve de la migration. Migrer ou vivre en famille... Faut-il choisir?” in M.C. FOBLETS, D. VAN HEULE en M. MAES (uitg.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen. Deel 14*, Brugge, die Keure, 2011, 301-426.

moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.”

Deze gunstigere voorwaarden zijn opgenomen in Hoofdstuk 5 van de genoemde richtlijn.

De richtlijn biedt de lidstaten in artikel 12 (1), §3 de mogelijkheid om te beslissen dat vluchtelingen slechts kunnen worden vrijgesteld van de algemene voorwaarden voor gezinshereniging wanneer ze hun verzoek tot gezinshereniging binnen de drie maanden na de toekenning van hun statuut indienen.

Bepaalde Europese landen voorzien in gunstigere voorwaarden voor de gezinshereniging van begunstigen van internationale bescherming, op voorwaarde echter dat het verzoek tot gezinshereniging wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van het statuut en op voorwaarde dat de verwantschaps- of huwelijksbanden dateren van voor aankomst van de vreemdeling op het grondgebied. Andere Europese landen (Frankrijk, Oostenrijk, Spanje, Zweden...) hebben deze bepaling echter niet omgezet en bijgevolg zijn begunstigen van internationale bescherming er altijd vrijgesteld van de strengere voorwaarden inzake gezinshereniging. België heeft daarentegen beslist enkel te voorzien in gunstigere voorwaarden voor gezinshereniging aan voor begunstigen van internationale bescherming indien het verzoek tot gezinshereniging door de gezinsleden van de begunstigde van internationale bescherming werd ingediend binnen het jaar na de erkenning van zijn statuut én op voorwaarde dat de verwantschaps- of huwelijksbanden dateren van vóór de aankomst van de vreemdeling in België.⁴² Alleen in dat geval zijn begunstigen van internationale bescherming dus vrijgesteld van de voorwaarde om aan te tonen dat zij over een ziektekostenverzekering, behoorlijke huisvesting en stabiele, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen beschikken.⁴³

Ondanks deze gunstigere voorwaarden blijft de gezinsherenigingsprocedure voor heel wat begunstigen van internationale bescherming problematisch omwille van de termijn die eraan gekoppeld werd. Nochtans resten hen meestal weinig andere mogelijkheden dan een gezinsleven te leiden in België. Door de bijzondere omstandigheden waarin ze verkeren, hebben ze vaak af te rekenen met praktische moeilijkheden die hen, buiten hun wil om, beletten om het verzoek tot gezinshereniging binnen de termijn van één jaar in te dienen.

Doordat ze gevlucht zijn, verloren begunstigen van internationale bescherming vaak het contact met hun gezinsleden. Hun gezin terugvinden is vaak een eerste fase en die kan, naargelang van het geval, behoorlijk wat tijd in beslag nemen.

Bovendien is het in vele gevallen moeilijk of zelfs onmogelijk voor de gezinsleden om de officiële documenten te verzamelen die hun identiteit en hun relatie met de begunstigde van internationale bescherming in België aantonen. Velen onder hen zijn eveneens gevlucht en

⁴² Deze laatste voorwaarde vloeit voort uit artikel 9(2) van de richtlijn en niet uit artikel 12.

⁴³ Artikel 10, §2, 5e lid van de wet van 15 december 1980.

verblijven in een derde land zonder documenten te hebben meegenomen. De afstand en de angst voor vervolging of het reële risico op ernstige schade kunnen hen ervan weerhouden om contact op te nemen met de autoriteiten in hun land van herkomst om de nodige documenten te verkrijgen.

Daarnaast kan het respecteren van de termijn worden bemoeilijkt door de soms erg hoge financiële kosten die aan het vervullen van de formaliteiten voor een visumaanvraag verbonden zijn⁴⁴ (paspoorten, visumkosten en kosten van vertalingen, vervangende vonnissen, legalisaties, medische getuigschriften, ...), evenals de eventuele vervoers- en verblijfskosten als gevolg van de grote afstand tussen de woonplaats van de betreffende gezinsleden en de plaats waar de bevoegde Belgische diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen gevestigd zijn.

Indien de gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming er niet in slagen om binnen het jaar een verzoek tot gezinshereniging in te dienen, zijn ze onderworpen aan de voorwaarden die voor de hierboven vermelde migranten gelden, en meer in het bijzonder aan de voorwaarde om over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen te beschikken.

Artikel 10, §5 van de wet van 15 december 1980 licht toe wat hieronder moet worden begrepen: *“De stabiele en toereikende bestaansmiddelen bedoeld in § 2, derde lid, moeten ten minste gelijk zijn aan honderdtwintig procent van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3° van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.*

Bij het beoordelen van deze bestaansmiddelen:

1° wordt rekening gehouden met hun aard en regelmatigheid;

2° worden de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslag, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen niet in aanmerking genomen;

3° worden de wachtuitkering en de overbruggingsuitkering niet in aanmerking genomen en wordt de werkloosheidsuitkering enkel in aanmerking genomen voor zover de betrokken echtgenoot of partner kan bewijzen dat hij actief werk zoekt.”

Bij het onderzoek naar de mate waarin aan deze inkomensvoorwaarde voldaan is, zou rekening moeten worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en meer in het bijzonder met het arrest Chakroun. Hierin oordeelde het Hof, dat zich moest uitspreken over dit criterium in de Nederlandse wetgeving, dat deze bevoegdheid zo moet worden uitgeoefend *“dat geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, gezinshereniging te bevorderen, en aan het nuttig effect daarvan. [...] Aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, moet deze bevoegdheid bovendien aldus worden uitgelegd dat de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vaststellen, maar niet dat zij een minimuminkomen kunnen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt*

⁴⁴ Zie het punt over de kosten van deze nota, pag. 24.

toegestaan, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Deze uitlegging vindt steun in artikel 17 van de richtlijn, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld.”⁴⁵

Artikel 12bis, 4e lid van de wet van 15 december 1980 schrijft het volgende voor: *“Indien aan de voorwaarde betreffende de stabiele en regelmatige bestaansmiddelen als bedoeld in artikel 10, § 5, niet voldaan is, dient de minister of zijn gemachtigde, op basis van de eigen behoeften van de vreemdeling die vervoegd wordt en van zijn familieleden te bepalen welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te voorzien zonder ten laste te vallen van de openbare overheden. De minister of zijn gemachtigde kan hiervoor alle bescheiden en inlichtingen die voor het bepalen van dit bedrag nuttig zijn, doen overleggen door de vreemdeling.”*

Zo blijkt uit de Europese rechtspraak dat elk verzoek tot gezinshereniging individueel moet worden onderzocht. Hieruit volgt dat, gelet op een lezing van de Belgische wettelijke bepalingen in het licht van deze rechtspraak, voor wat betreft het onderzoek van de voorwaarde betreffende de bestaansmiddelen, het bedrag dat voorzien wordt door de Belgische wet slechts mag beschouwd worden als een referentiebedrag en dat het bedrag van 120% van het leefloon niet systematisch als een minimum mag worden beschouwd. Het betreft slechts een referentiebedrag waarboven alle inkomsten automatisch als toereikend moeten worden beschouwd.

Zonder in te gaan op de wettigheid van de nieuwe inkomensvoorwaarde die in de wet van 15 december 1980 werd ingeschreven, stellen we in de praktijk echter vast dat deze voorwaarde strikt wordt toegepast, zonder dat elk individueel geval aan een echte en grondige analyse wordt onderworpen. Het betreft een voorwaarde die slechts in geringe mate de realiteit op de huidige arbeidsmarkt in België weerspiegelt en het vele gezinnen van begunstigden van internationale bescherming *de facto* onmogelijk maakt om te worden herenigd.

Zo stellen we met name vast dat andere arbeidsovereenkomsten dan deze van onbepaalde duur slechts bij hoge uitzondering worden aanvaard. Uitzendwerk wordt bijvoorbeeld per definitie beschouwd als tijdelijk en flexibel. Omdat ervan wordt uitgegaan dat deze inkomsten niet aan de voorwaarde van regelmatigheid tegemoetkomen, worden ze slechts onder bepaalde voorwaarden aanvaard.

Een arbeidsovereenkomst op basis van artikel 60, §7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt eveneens geweigerd omdat ze wordt geacht onvoldoende stabiele inkomsten te genereren. Voor velen is dit echter de enige en eerste toegangspoort tot de arbeidsmarkt. Gezien de zeer variabele duur van deze contracten

⁴⁵ Zie het arrest Chakroun, dat een mijlpaalarrest is betreffende gezinshereniging en dat de beoordelingsruimte voor lidstaten bij de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG beperkt, meer bepaald wat betreft het onderzoek naar de voorwaarde van de bestaansmiddelen, HvJ, C-578/08, *Rhinou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, §43 en 48, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CJ0578:NL:HTML>.

en de erg uiteenlopende situaties waarin deze werknemers zich bevinden, druist het systematisch weigeren van deze aanvragen in tegen de verplichting om elk dossier individueel te onderzoeken. Bovendien schrijft de wet voor dat werkloosheidsuitkeringen in aanmerking kunnen worden genomen indien de betrokkene kan aantonen dat hij actief op zoek is naar werk. Mensen met een contract op basis van 'artikel 60' zullen in het slechtste geval terugvallen op een werkloosheidsuitkering wanneer hun contract afgelopen is. De inkomsten uit een arbeidsovereenkomst op basis van 'artikel 60' zouden dus in aanmerking moeten kunnen worden genomen. Gebeurt dit niet, dan is er sprake van een verschil in behandeling tussen mensen met een werkloosheidsuitkering en mensen die op basis van 'artikel 60' tewerkgesteld zijn.

Personen die subsidiaire bescherming genieten, ondervinden vandaag extra veel problemen om hun recht op gezinshereniging te doen eerbiedigen. Aangezien zij tijdens de eerste vijf jaar van hun verblijf in België slechts over een voorlopige verblijfstitel beschikken, is het hen meestal praktisch onmogelijk om werk te vinden op basis van een arbeidsovereenkomst die voldoende 'stabiel' wordt bevonden, d.w.z. een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur. In hun specifieke geval holt deze voorwaarde het recht op gezinshereniging volledig uit.

Bovendien bevat de wet van 15 december 1980 geen uitzonderingen voor mensen die om redenen buiten hun wil niet kunnen werken, zoals bijvoorbeeld als gevolg van ziekte of handicap.

Deze voorwaarden beletten net de meest kwetsbare mensen om met hun gezin te worden herenigd.

Een studie van de *Migration Policy Group* over dit onderwerp toont de negatieve impact van de inkomensvoorwaarde aan, en met name de onevenredig grote invloed hiervan op de meest kwetsbare groepen zoals vluchtelingen en mensen die op de vlucht zijn voor gewapende conflicten.⁴⁶

In al deze gevallen waarin een begunstigde van internationale bescherming niet aan de inkomensvoorwaarde kan voldoen om redenen die volledig buiten zijn controle vallen, biedt de wet de gezinsleden slechts de mogelijkheid om een 'humanitair visum' aan te vragen teneinde het principe van de eenheid van het gezin te eerbiedigen. Humanitaire visa worden echter uitgereikt na een lange, vage en complexe procedure die met heel wat onzekerheid en problemen gepaard gaat, zoals we hierboven beschreven.⁴⁷

⁴⁶ *Migration Policy Group, MPG Briefing 3: Impact of new family reunion test and requirements on the integration process*, november 2011, http://www.migpolgroup.org/publications_detail.php?id=331.

⁴⁷ Zie het punt over de definitie van 'gezinsleden' en de behandeling van aanvragen voor humanitaire visa op pag. 10-15 van deze nota.

AANBEVELING

Om een effectief recht op gezinshereniging te waarborgen aan de gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming, zou het wenselijk zijn om niet langer als voorwaarde te stellen dat een begunstigde van internationale bescherming zijn verzoek tot gezinshereniging moet indienen binnen het jaar na de erkenning of de toewijzing van zijn statuut om vrijgesteld te zijn van de bijkomende voorwaarden inzake gezinshereniging.

Als er toch bijkomende voorwaarden worden geëist, en meer bepaald de voorwaarde om te beschikken over stabiele, regelmatige en voldoende, bestaansmiddelen, is het wenselijk dat elk verzoek tot gezinshereniging toch het voorwerp uitmaakt van een individueel onderzoek en dat het bedrag dat voorzien wordt door de wet slechts wordt beschouwd als een referentiebedrag.

Bewijs van gezinsbanden en DNA-tests ⁴⁸

Om de afstammingsbanden tussen een begunstigde van internationale bescherming in België en zijn gezinsleden te controleren, verifiëren de Belgische autoriteiten de authenticiteit van de officiële documenten die ter ondersteuning van het verzoek tot gezinshereniging worden voorgelegd. Voor gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming – die soms zelf ook als vluchteling in een derde land leven – is het echter uitermate delicaat en soms zelfs onmogelijk om bij de autoriteiten van hun land van herkomst aan te kloppen en de vereiste officiële documenten aan te vragen. Er moet dan ook rekening worden gehouden met de risico's die de betrokkenen kunnen lopen wanneer zij contact opnemen met de autoriteiten in hun herkomstland. Alleen al het feit dat een begunstigde van internationale bescherming of zijn gezinsleden met de autoriteiten van hun land van herkomst worden geconfronteerd, is ongepast en moet worden vermeden.

Artikel 11 (2) van de Richtlijn Gezinsshereniging schrijft daarom het volgende voor: *“Wanneer een vluchteling geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, nemen de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking, die overeenkomstig het nationale recht worden beoordeeld. Een beslissing tot afwijzing van het verzoek mag niet louter gebaseerd zijn op het ontbreken van bewijsstukken.”*

⁴⁸ Dit gedeelte van deze nota is in grote mate geïnspireerd op het artikel van A. HAYOIS, *“Aperçu des difficultés rencontrées en pratique”*, RDE, 2010, nr. 160, pag. 480 tot 483, en de nota van UNHCR: UNHCR, *“Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context”*, juni 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>.

Deze bepaling werd deels omgezet in het Belgisch recht in artikel 12bis, §5 en §6 van de wet van 15 december 1980. Dit artikel voorziet een trapsgewijs bewijsvoeringssysteem om bloed- of aanverwantschapsbanden met een begunstigde van internationale bescherming in België aan te tonen.

Wanneer de gezinsleden van een vreemdeling die als vluchteling erkend is of subsidiaire bescherming geniet⁴⁹, geen officiële documenten kunnen voorleggen die de bloed- of aanverwantschapsbanden aantonen, moeten de Belgische overheden rekening houden met *'andere geldige bewijzen'*.⁵⁰ Bij gebrek hieraan kunnen ze overgaan tot *'een onderhoud'* of *'elk onderzoek dat noodzakelijk wordt geacht'* met het doel een reeks voldoende sluitende aanwijzingen te verzamelen om iemand als gezinslid te kunnen beschouwen. Slechts wanneer dergelijke elementen ontbreken, staat de wet toe om een *'aanvullende analyse'* te laten uitvoeren, d.w.z. een DNA-test. Er wordt dus voorrang gegeven aan alternatieven voor een genetische analyse.

In de praktijk wordt dit trapsgewijze bewijsvoeringssysteem door de Belgische overheidsdiensten weinig toegepast bij de behandeling van verzoeken tot gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming. Zo wordt er zelden een beroep gedaan op *'andere geldige bewijzen'* voordat wordt voorgesteld om DNA-tests uit te voeren. Het gebruik van DNA-tests is in feite een haast onvermijdelijk bewijsmiddel geworden om afstammingsbanden aan te tonen in het kader van gezinsherenigingsprocedures wanneer de betrokkenen er niet in slagen om officiële documenten van de burgerlijke stand voor te leggen of wanneer de Belgische autoriteiten deze documenten niet erkent. Nochtans zouden in bepaalde situaties ook heel wat andere bewijselementen de bloed- of verwantschapsbanden kunnen aantonen.

Deze praktijk dook voor het eerst op in september 2003, zonder enige wettelijke basis, en aanvankelijk in het kader van een 'pilotproject' dat nog zou worden geëvalueerd. In 2006,

⁴⁹ Op voorwaarde echter dat de bloed- of verwantschapsbanden reeds bestonden bij de aankomst van de vreemdeling in België.

⁵⁰ Bij wijze van voorbeeld worden "andere geldige bewijzen" opgesomd door de Omzendbrief van 17 juni 2009 houdende bepaalde verduidelijkingen en wijzigings- en opheffingsbepalingen inzake de gezinshereniging, B.S. 2 juli 2009. "De "andere bewijzen" van de afstammingsband zijn, met name : Geboorteakte, geboortecertificaat, geboortetest; Huwelijksakte die is opgesteld door de Belgische overheden die bevoegd zijn voor de burgerlijke stand en waarin de afstammingsband vermeld wordt; Notariële akte, gehomologeerd door de bevoegde overheid; Affidavit; Nationale identiteitskaart die de afstammingsband vermeldt; Huwelijkscontract waarin de afstammingsband vermeld wordt; Uittreksels van de geboorteregisters; Vervangend vonnis (...) De "andere bewijzen" van de huwelijksband of het partnerschap zijn, met name : Akte van traditioneel huwelijk, indien een akte van een burgerlijk huwelijk niet kan worden voorgelegd; Notariële akte, gehomologeerd door de bevoegde overheid; Religieuze akte; Nationale identiteitskaart die de huwelijksband of het partnerschap vermeldt; Uittreksel van huwelijksakte of partnerschapsakte; Vervangend vonnis." Bovendien denken we bijvoorbeeld aan getuigenissen, het relaas van een asielzoeker bij de Belgische instanties en rapporten van internationale organisaties.

zonder enige officiële evaluatie, werd deze praktijk vervolgens veralgemeend wanneer artikel 12bis, §6 werd ingevoegd in de wet van 15 december 1980⁵¹.

Niet alleen wordt er veel te systematisch gebruikgemaakt van deze procedure, bij de praktische toepassing stellen zich ook een aantal problemen.

Zo impliceert het feit dat tot een genetische analyse wordt overgegaan een louter biologische invulling van het concept 'gezin'. Die definitie kan echter te eng blijken omdat ze niet overeenstemt met de specifieke realiteit in bepaalde landen noch met de bijzondere situatie van begunstigen van internationale bescherming.⁵²

Bovendien zijn DNA-tests relatief duur: 200 euro per persoon. Een gezin met drie kinderen moet dus 1.000 euro neertellen. In tegenstelling tot wat in bepaalde Europese landen gebeurt (Nederland, Oostenrijk, Zweden...), betaalt de Belgische overheid deze kosten niet zelf, zelfs niet wanneer de resultaten positief zijn. UNHCR acht het raadzaam dat de overheid de kosten van de analyse ten laste neemt.⁵³

Een ander praktisch probleem houdt verband met de toegankelijkheid van deze tests. De stalen kunnen slechts worden afgenomen door het personeel van de bevoegde Belgische diplomatieke post of een andere ambassade of consulaat dat België vertegenwoordigt. Er is echter niet altijd een Belgische ambassade of een Belgisch consulaat in het land waar de gezinsleden van de begunstigde van internationale bescherming verblijven. Verder is het soms ook het geval dat de ambassades of consulaten die België vertegenwoordigen niet gemachtigd zijn om DNA-testen uit te voeren. Om een DNA-test te laten uitvoeren, moeten de gezinsleden dus soms een lange, dure en vooral gevaarlijke reis maken. Dit kan voor nog grotere problemen zorgen wanneer het gaat om niet-begeleide minderjarigen of vluchtelingen. Zij beschikken namelijk niet altijd over de vereiste reisdocumenten.

Hoewel het recht op gezinshereniging door deze problemen in de praktijk volledig kan worden uitgehold, moeten we toch ook opmerken dat het gebruik van DNA-tests in bepaalde dossiers voor een deblokking kan zorgen en de procedure in een aantal gevallen kan versnellen.

Gelet op al deze problemen is enige soepelheid vanwege de overheid in verband met de procedures noodzakelijk. Daarnaast lijkt het ook van fundamenteel belang dat België een reglementering goedkeurt die rekening houdt met de moeilijkheden die nu in de praktijk voorkomen en die meer in het bijzonder de volgende dingen regelt: de tenlasteneming van de kosten van de DNA-test (of toch minstens wanneer het resultaat positief blijkt), een strengere

⁵¹ Artikel 11 van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S. 6 oktober 2006.

⁵² Zie het punt over de definitie van de term 'gezinsleden' op pag. 10-15 van deze nota.

⁵³ UNHCR, "Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context", juni 2008, punt 32, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d.html>.

toepassing van het gebruik van '*andere geldige bewijzen*', een flexibele benadering op het vlak van de toegankelijkheid van de procedure en de verplichting om een evaluatierapport op te stellen aangaande het gebruik van de tests.

AANBEVELING

Het zou wenselijk zijn om:

- de gezinsherenigingsprocedure voor begunstigden van internationale bescherming te vereenvoudigen, met name voor wat betreft de documenten die de gezinsbanden aantonen, door enige soepelheid aan de dag te leggen in verband met de opgevraagde documenten en door artikel 12bis, §5 en §6 van de wet van 15 december 1980 strenger toe te passen;
- de kosten van de DNA-tests terug te betalen wanneer het resultaat positief blijkt;
- richtsnoeren op te stellen voor het uitvoeren van DNA-tests.

Kosten van de gezinsherenigingsprocedure

België komt op geen enkel ogenblik tussen in de kosten van de gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming. Het gaat nochtans om een dure procedure.

Een visumaanvraag kost 180 euro per persoon. Dit bedrag moet bij het indienen van de aanvraag worden betaald, zelfs indien het visum naderhand wordt geweigerd. Daarbij komen nog de vele andere kosten die in het kader van een gezinsherenigingsprocedure voor diverse zaken moeten worden betaald: het verkrijgen van de nodige documenten (zoals paspoorten, geboorte- en huwelijksakten, medische getuigschriften), de vertaling en legalisatie door de Belgische en buitenlandse overheden van de authentieke buitenlandse akten en gerechtelijke beslissingen, de kosten van de DNA-tests⁵⁴, vliegtuigtickets, enz. Daar moet soms ook nog eens de financiële steun worden bijgerekend die de gezinsleden nodig hebben om zichzelf te onderhouden en de reizen naar de bevoegde Belgische diplomatieke post te bekostigen.

Al deze kosten staan vaak niet in verhouding tot de financiële draagkracht van de begunstigden van internationale bescherming in België. Velen onder hen hebben namelijk lange tijd geen toegang tot de arbeidsmarkt gehad terwijl ze op een beslissing over hun asielaanvraag wachtten.

⁵⁴ Zie hierboven: punt over het aantonen van gezinsbanden en DNA-tests op pag. 21-24 van deze nota.

Slechts zelden kunnen ze gebruikmaken van klassieke banksystemen om een lening aan te gaan. Bovendien is het recht van de gezinsleden om in een derde land te werken, vaak beperkt.⁵⁵

Zoals de Europese Commissie overigens al opmerkte⁵⁶, kunnen buitensporige kosten het recht op gezinshereniging ondermijnen en *de facto* beletten dat gezinnen van vluchtelingen worden herenigd. UNHCR maakt zich ook zorgen over het feit dat *“de hoge kosten van deze gezinshereniging begunstigden van internationale bescherming in een precaire situatie kunnen brengen en het risico vergroten dat zij het slachtoffer van uitbuiting worden (...)”*

Terwijl het financiële aspect mensen er in bepaalde gevallen van weerhoudt om een verzoek tot gezinshereniging in te dienen, zorgt het in andere gevallen voor een aanzienlijke vertraging van de procedure. Een begunstigde van internationale bescherming doet er in de praktijk vaak een tijd over om het nodige geld bij elkaar te krijgen en moet daarvoor een beroep doen op vrienden, kennissen of kredietinstellingen.

De scheiding van een gezin heeft niet te verwaarlozen gevolgen. Door de lange termijnen staan de gezinsleden die in het buitenland achterblijven, gedurende langere tijd bloot aan mogelijke risico's. Het lange wachten kan hun fysieke en mentale gezondheid aantasten, evenals het welzijn van de begunstigde van internationale bescherming die in België verblijft. Naarmate een scheiding langer duurt, verloopt de integratie van het gezin in België moeizamer, vooral wanneer de kinderen tijdens de scheiding lange tijd niet naar school konden en gedurende vele jaren zonder ouderlijk gezag of met slechts één van de ouders opgroeiden. Het feit dat een begunstigde van internationale bescherming er om financiële redenen niet in slaagt om zijn verzoek tot gezinshereniging in te dienen binnen het jaar na de toekenning van zijn statuut, zou bovendien de hereniging van zijn gezin simpelweg kunnen verhinderen. Na afloop van dit jaar dient hij namelijk te voldoen aan meer en strengere voorwaarden.⁵⁷

AANBEVELING

Het zou wenselijk zijn om:

- de gezinsherenigingsprocedure voor begunstigden van internationale bescherming te vereenvoudigen door de kosten die gepaard gaan met een gezinshereniging zoveel mogelijk te beperken;

⁵⁵ UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, februari 2012, pag. 16.

⁵⁶ Europese Commissie, Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG), 15 november 2011, COM (2011) 735 definitief, pag. 8.

⁵⁷ Zie het punt over de termijn van één jaar en de voorwaarden voor gezinshereniging op pag. 15-20 van deze nota.

- de gezinsleden van begunstigde van internationale bescherming vrij te stellen van de kosten voor het indienen een visumaanvraag;
- de kosten van de DNA-tests terug te betalen wanneer het resultaat positief blijkt te zijn;
- begunstigde van internationale bescherming toegang te verlenen tot sociale leningen die hen toelaten hun familiehereniging te bekostigen.

Statuut van de gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming en voorwaarden voor de hernieuwing van hun verblijfsvergunning

Volgens het UNHCR-handboek *“speelt het principe van de eenheid van gezin niet alleen wanneer alle leden van een gezin op hetzelfde moment vluchteling worden. Het is ook van toepassing in de gevallen waarin een gezin tijdelijk gescheiden raakt als gevolg van het vertrek van één of meer van de gezinsleden.”*⁵⁸

Conclusie Nr. 24 van het Uitvoerend Comité aangaande gezinshereniging stelt in punt 8 dan ook het volgende: *“Om de snelle integratie van vluchtelingengezinnen in hun gastland te bevorderen, moeten de naaste verwanten die met een vluchteling worden herenigd, in principe hetzelfde juridische statuut en dezelfde voordelen kunnen krijgen als het gezinshoofd dat officieel als vluchteling erkend is.”*⁵⁹

In verband met overweging 15 van de Richtlijn Gezinshereniging zegt het handboek: *“De integratie van de gezinsleden moet worden bevorderd. Met het oog hierop zouden zij toegang moeten krijgen tot een statuut dat onafhankelijk is van dat van de hereniger, met name wanneer het tot een breuk komt tussen de echtgenoten of partners, en zouden zij toegang moeten hebben tot onderwijs, werk en beroepsopleidingen, net zoals de persoon met wie zij werden herenigd, en dit in passende omstandigheden.”* [vrije vertaling]

De problemen zijn immers niet opgelost wanneer een gezin eenmaal in België herenigd is. Dan duiken er problemen op die verband houden met het statuut van de gezinsleden van de begunstigde van internationale bescherming en de voorwaarden voor het hernieuwen van hun verblijfstitel in België. Hierdoor ontstaat een toestand van rechtsonzekerheid die een hinderpaal

⁵⁸ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (UNHCR-handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus), december 2011, paragraaf 186 [vrije vertaling], <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f33c8d92>.

⁵⁹ UNHCR, Uitvoerend Comité, Conclusie Nr. 24 van 21 oktober 1981, *Family Reunification*, <http://www.unhcr.org/3ae68c43a4.html> [vrije vertaling].

vormt voor de integratie van het gezin van de begunstigde van internationale bescherming in België.

De gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming krijgen niet automatisch hetzelfde statuut – vluchteling of subsidiaire bescherming – als de ouder, de echtgenoot/echtgenote of het kind met wie zij in België werden herenigd.

Tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf in België krijgen de gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming een verblijfsdocument dat één jaar geldig is. Gedurende die periode is de verlenging van hun verblijfsdocument aan verscheidene voorwaarden onderworpen. Zij moeten met name nog steeds aan de voorwaarden voldoen die bij hun aankomst op het Belgisch grondgebied in het kader van de gezinshereniging waren gesteld, en moeten effectief het vooropgestelde gezins- of huwelijksleven leiden. Na deze controleperiode worden de gezinsleden toegelaten tot een verblijf van onbeperkte duur en krijgen zij een verblijfskaart die vijf jaar geldig is.⁶⁰

De gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming bevinden zich daardoor in een precare juridische situatie. Het feit dat hun verblijfsrecht niet autonoom is ten overstaan van de begunstigde van internationale bescherming in België, kan negatieve gevolgen hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er een einde komt aan hun gemeenschappelijk leven (scheiding, overlijden, geweld binnen het gezin⁶¹) of wanneer de ondertussen meerderjarig geworden kinderen besluiten om het ouderlijk huis te verlaten. In deze gevallen dreigen de gezinsleden hun verblijfstitel te verliezen en zouden ze een bevel om het grondgebied te verlaten kunnen ontvangen.

Bij de vernieuwing van de verblijfstitel van gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming controleert de Belgische administratie sinds kort streng of alle nieuwe voorwaarden inzake gezinshereniging, zijnde het bewijs van een ziekteverzekering, behoorlijke huisvesting en stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen, zoals die in de wet van 8 juli 2011 ingeschreven zijn, worden nagekomen. Deze strenge controle vindt zelfs plaats indien een vluchteling vrijgesteld was van de voorwaarden bij het aanvragen van de visa voor zijn gezinsleden, omdat de nieuwe wet toen nog niet van toepassing was. Nu is de vluchteling verplicht om deze voorwaarden toch te vervullen bij de vernieuwing van de verblijfstitel aangezien er geen overgangsbepalingen zijn opgenomen in de wet van 8 juli 2011.

We stellen vast dat artikel 11 §2, 5e lid van de wet van 15 december 1980 niet altijd wordt toegepast bij de controle op de naleving van de voorwaarden. Deze bepaling luidt als volgt: *“Bij de beslissing om een einde te stellen aan het verblijf op basis van het eerste lid, 1°, 2° of 3°, houdt*

⁶⁰ Artikel 11, §2 en artikel 13, §1, 3e lid van de wet van 15 december 1980.

⁶¹ Wanneer er sprake is van geweld binnen het gezin, bestaat het risico dat het slachtoffer onder druk wordt gezet en vreest zijn/haar verblijfstitel te verliezen indien hij/zij de woonplaats verlaat, ondanks de bepalingen van artikel 11, §2, 4e lid en artikel 42quater, §4, 4° van de wet van 15 december 1980.

de minister of zijn gemachtigde rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in het Rijk, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.” De RvV herinnert er in zijn recente rechtspraak⁶² echter aan dat de Dienst Vreemdelingenzaken deze bepaling formeel moet toepassen en dat dit ook tot uiting moet komen in de motivering van zijn beslissing. Verder zouden de Belgische autoriteiten voldoende rekening moeten houden met het feit dat begunstigten van internationale bescherming niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst om er hun gezinsleven uit te kunnen oefenen.

Afgezien van de problemen die verband houden met het precaire karakter van hun verblijfsrecht tijdens de eerste drie jaar in België, hebben gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming het door hun statuut ook moeilijker om zich in België te integreren. Gezinsleden die tot een verblijf op het Belgisch grondgebied toegelaten zijn in het kader van gezinshereniging, ontvangen eerst gedurende drie jaar een tijdelijke verblijfstitel en na afloop van die periode een verblijfstitel voor onbeperkte duur. Daaraan zijn echter minder rechten verbonden dan aan het statuut van vluchteling.

Het statuut van vluchteling verleent de houder immers tal van rechten die vergelijkbaar zijn met deze die een Belg en/of een Europees staatsburger geniet. Vluchtelingen hebben met name een aantal specifieke rechten die in het Verdrag van Genève worden erkend, zoals het recht om identiteitspapieren⁶³ en reisdocumenten⁶⁴ te hebben, het recht op werk⁶⁵, huisvesting⁶⁶, onderwijs⁶⁷, een vergemakkelijkte toegang tot naturalisatie⁶⁸, enz. Aangezien hun gezinsleden niet automatisch het statuut van vluchteling toegewezen krijgen, kunnen ze ook niet van deze rechten genieten.

De reisdocumenten waarnaar het Verdrag van Genève verwijst, worden bijvoorbeeld niet afgeleverd aan de gezinsleden van een vluchteling die hem in het kader van een gezinshereniging in België hebben vervoegd, omdat zij niet het statuut van vluchteling hebben. Nochtans zijn deze gezinsleden soms zelf vluchtelingen geweest in een ander land en kunnen zij misschien geen beroep doen op de bevoegde instanties om reisdocumenten te verkrijgen. Sommigen van hen zijn in België aangekomen met een *laissez-passer* die door de Belgische autoriteiten werd afgeleverd en in dat geval kunnen ze niet reizen buiten België. Gezinsleden van erkende vluchtelingen zijn – in tegenstelling tot erkende vluchtelingen – niet vrijgesteld van de vereiste om een arbeidskaart te hebben en kunnen slechts werken indien zij in het bezit zijn van een

⁶² RvV 29 februari 2012, nr. 76 411.

⁶³ Artikel 27 Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen.

⁶⁴ Artikel 28 Verdrag van Genève.

⁶⁵ Artikels 17-19 Verdrag van Genève.

⁶⁶ Artikel 21 Verdrag van Genève.

⁶⁷ Artikel 22 Verdrag van Genève.

⁶⁸ Artikel 34 Verdrag van Genève.

arbeidskaart C of een beroepskaart. Deze beperkte rechten die aan het statuut van gezinsleden verbonden zijn, staan een geslaagde integratie in België in de weg.

Het statuut van deze gezinsleden zorgt er bovendien voor dat de leden van eenzelfde gezin op een verschillende manier worden behandeld. De verschillende rechten die ze hebben, kunnen onaanvaardbare verschillen doen ontstaan in de behandeling van leden van eenzelfde gezin. Dit lijkt in strijd met artikel 14, paragraaf 1 van de Richtlijn Gezinshereniging dat als volgt luidt: *“De gezinsleden van de gezinshereniger hebben, op dezelfde wijze als de gezinshereniger, recht op toegang tot onderwijs, toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige, toegang tot beroepskeuzebegeleiding, beroepsopleiding en bij- en nascholing.”*

Voornamelijk de verschillende behandeling van kinderen van eenzelfde gezin – zij die tegelijk met de vluchteling aangekomen zijn en zij die na de erkenning van het statuut aangekomen zijn – lijkt ongerechtvaardigd. Soms kon een vluchteling bijvoorbeeld slechts enkelen van zijn kinderen meenemen naar België als gevolg van de omstandigheden die hem voor mogelijke vervolging deden vluchten. In dit geval is het discriminerend dat de kinderen die niet samen met hun ouder konden vertrekken, het slachtoffer worden van deze beperking op het vlak van toekenning van bescherming.

AANBEVELING

Zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om een aanvraag tot internationale bescherming in te dienen op grond van een persoonlijke vrees, zou het wenselijk zijn om, aan de gezinsleden die tot gezinshereniging werden toegelaten, wanneer zij hiertoe persoonlijk een aanvraag indienen, hetzelfde juridische statuut toe te kennen als dat van de gezinshereniger door middel van een vereenvoudigde procedure en conform het beginsel van de eenheid van het gezin.

In dit kader moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de eigen wil van de verschillende gezinsleden, ongeacht hun geslacht en leeftijd.



©UNHCR/Rory Gavi

**Belgisch Comité voor hulp
aan vluchtelingen**

Paleizenstraat 154
1030 Brussel
Tel.: +32 2 537 82 20
Email: info@cbar-bchv.be

**Hoog Commissariaat voor de
Vluchtelingen van de Verenigde Naties**

Van Eyckstraat 11b
1050 Brussel
Tel.: +32 2 627 59 99
E-mail: belbr@unhcr.org

1 familie uiteengerukt door oorlog is te veel.