



Migratie in cijfers en in rechten 2019



Federaal Migratiecentrum

2019

Migratie in cijfers en in rechten

Inhoud

Inleiding	6
Myria's aanbevelingen	10



Myria in actie

13

1. Institutionele situatie	14
2. Rekeningen en financiële toestand	14
3. Strategisch driejarenplan 2019-2021	15
4. Myria en netwerken: op nationaal niveau	16
5. Myria en netwerken: op internationaal niveau	18
6. De juridische permanentie	20
7. Studies en onderzoeken	22
8. Publicaties en tools	23

Externe bijdrage: Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration	25
--	----



Migratie in België

28

Cijfers	29
---------	----



Toegang tot het grondgebied

39

Cijfers	40
---------	----

1. Het inreis-uitreissysteem (EES) en het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (ETIAS)	44
2. Bezorgdheid over het privéleven en het gebruik van profilering	45

Myriadoc 9 : Een nieuw paradigma voor het Europees asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk	46
--	----



Internationale bescherming

47

Cijfers	48
---------	----

1. Asiel	55
1.1. Europa	55
1.2. België	57
2. Opvang	57
3. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen	60
4. Staatloosheid	60

5



Recht op een gezinsleven

63

Cijfers

64

6



Vrij verkeer, economische migratie en studenten

Cijfers

77

- | | |
|---------------------------|-----------|
| 1. Europa | 84 |
| 1.1. Economische migratie | 84 |
| 1.2. Vrij verkeer | 84 |
| 2. België | 85 |

Externe bijdrage:
Detachering naar België –
een portret van nieuwe migratie en
mobiliteitspatronen

93

7



Verblijfsregularisaties

Cijfers

100

- | | |
|--|------------|
| 1. Humanitaire regularisatie (9bis) | 103 |
| 2. Medische regularisatie (9ter) | 106 |

8



Nationaliteit

Cijfers

108

- | | |
|---|------------|
| 1. De wet van 18 juni 2018 en de moeilijke toepassing op het terrein | 111 |
| 2. Moeilijkheid om een geboorteakte te verkrijgen: rekening houden met het geboorteregistratiecijfer | 112 |
| 3. Vervallenverklaring van de nationaliteit | 112 |
| 4. Belgen met Congolees statuut mogen niet worden gediscrimineerd | 113 |

Colofon

114

Rechten én cijfers



Migratie in cijfers en in rechten 2019 is het vijfde jaarverslag dat Myria onder die titel publiceert. Sinds het eerste volwaardige verslag *Migratie in 2007* is het een bewuste keuze om cijfermatige analyses van de migratie-reëliteit te koppelen aan juridische analyses van het migratie-beleid. De publicatie van de 'editie 2019' gaat gepaard met die van een *Myriadoc* waarin Myria ingaat op de Europese en regionale context van het Belgische asielsysteem.

De federale regeerperiode die zopas ten einde kwam, werd gekenmerkt door een uitgesproken polarisatie. De regering en niet-gouvernementele organisaties voerden onafgebroken strijd, tot voor de hoogste rechtscolleges. Daarbuiten kwamen overheid en niet-gouvernementele organisaties nauwelijks tot enig noemenswaardig gesprek.

Myria heeft de wettelijke bevoegdheid om de dialoog te bevorderen tussen de overheid en niet-gouvernementele organisaties. Het doet dat nu al concreet rond asiel, gezinshereniging met erkende vluchtelingen, nationaliteitsverwerving, dringende medische hulp...

Myria nam recent ook initiatief rond de delicate problematiek van transmigranten en hun klachten over het gebruik van geweld bij politieoptredens. De bereidheid van het Comité P om – bij Myria – met Dokters van de Wereld en de vzw Humain in gesprek te gaan – en de soms zeer uiteenlopende lezing van dezelfde feiten onder ogen te zien – vormt een hoopgevend spoor naar een meer verantwoordelijke houding ten aanzien van personen die zich in een uiterst kwetsbare situatie bevinden.

In de eerste aanbeveling van zijn memorandum voor de vorming van een federale regering pleit Myria ervoor

het migratiebeleid te ontwikkelen met medewerking van alle actoren, ook de niet-gouvernementele. Zeker op het federale vlak is er geen overlegstructuur of consultatiecultuur die adviezen inwint of analyses verzamelt rond het migratiebeleid. Tegelijk was er nog nooit eerder zo veel expertise rond asiel en migratie voorhanden. Mag het redelijk geacht worden dat bij de totstandkoming van een nieuw Migratiewetboek ook daadwerkelijk een beroep gedaan wordt op deze expertise, zoals Myria aanbeveelt?

“Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op kennis van de feiten en respect voor de mensenrechten” is al vele jaren het richtsnoer voor het team van Myria. In zo goed als alle beleidsvraagstukken die Myria behandelt en in de rechtszaken die raken aan onze bevoegdheden, staat de kwestie centraal hoe de wetgever en de regering bepaalde categorieën van vreemdelingen behandelt, en hoe de overheid te werk moet gaan in bepaalde individuele situaties. Daarbij staan twee vragen telkens weer voorop: streeft een bepaalde maatregel een legitiem doel na en is die maatregel proportioneel?

Eén absoluut grondrecht en enkele meer relatieve rechten?

In deze inleiding ga ik in op de relevantie van goede bronnen, diepgaande analyse en gedegen kennis van de migratiereëliteit, als een voorwaarde voor een geïnformeerd beleid dat de grondrechten respecteert. Het soort kennis dat noodzakelijk is, varieert voor elk grondrecht.

Soms heeft een mensenrecht een absoluut karakter. Zo laat artikel 3 van het Europees Mensenrechtenverdrag geen enkele marge voor een mogelijke verschuiving van folteringen of onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen. Moet de Dienst Vreemdelingenzaken bijvoorbeeld vóór elke verwijderingsbeslissing toetsen of een beslissing artikel 3 respecteert? In dat licht onderstreepte het rapport van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in de Soedankwestie nog eens dat de proportionaliteitsvraag niet aan de orde is. Kennis van feiten vormt de kern, samen met het respect van procedures waarbij onderzoek van feiten en risico's vooropstaan.

Andere mensenrechten laten dan weer meer ruimte voor overheidsinmenging, met andere woorden de

mogelijkheid die de overheid heeft om beperkende maatregelen te nemen. Dat geldt – voor wat migratie betreft – in het bijzonder voor het artikel 8 van datzelfde verdrag, dat het recht op een privé- en gezinsleven beschermt, en zo de hoeksteen vormt van het recht op gezinshereniging. “Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.” De inmengingsmarge voor de overheid lijkt hier breed en groot.

Vandaag zoekt de overheid doelbewust de grenzen op van de mogelijkheden om het recht op gezinsleven in te perken, wat het belang van de rechtspraak dan weer opdrijft. Toch heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in zaken betreffende het recht op gezinsleven een vrij beperkte rechtsmacht, wat Myria betreurt. Bovendien wordt het parlementaire debat nauwelijks gevoed door gedegen en volledig onderzoek naar de evoluties van huwelijken, partnervorming en verblijfsstrategieën en drijven de schaarse debatten op extrapolaties van individuele dossiers of situaties.

Het is zowel voor de wetgever als voor de rechter cruciaal dat beroep gedaan wordt op volledige en diepgaande informatie en dat vreemdelingen zo goed mogelijk worden gehoord.

Op de conferentie van 15 mei 2018 naar aanleiding van het 10-jarige bestaan van EMN, het Europees Migratienetwerk, pleitte Margaritis Schinas, woordvoerder van de Europese Commissie, met vuur – en een zekere wanhoop – voor een meer op de feiten gerichte benadering van migratie.

Migratie vormt het terrein van een intense maatschappelijke en politieke strijd, waar ‘ruis’ en ‘passie’ de totstandkoming van een narratief en een totaalbeeld hardnekkig verhinderen.

Een beleid gestoeld op feitenkennis

Kijken we eens naar een recent bericht van Statbel, het Belgische statistiekbureau:

“Geboortecijfers en vruchtbaarheidscijfers blijven dalen (9 april 2019).” “17,5% van de bevolkingstoename ligt bij een positief ‘natuurlijk saldo’, met meer geboortes dan overlijdens (+9.473 personen in 2017). 82,5% van het groei cijfer wordt verklaard door het positieve

migratiesaldo: meer immigratie dan emigratie (+44.536 personen in 2017).”

Is de demografische wetenschap voldoende uitgerust met expertise en middelen om verder te gaan dan de klassieke analyses van de natuurlijke loop van de bevolking, in termen van geboorte- en sterftecijfers, analyses van levensverwachting en vruchtbaarheid? Demografische studies die dieper ingaan op migratieprocessen zijn nog in de minderheid ten aanzien van de meer klassieke demografische werkstukken.

België beschikt over administratieve databanken met zeer waardevolle informatie over zijn bevolking, zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en het Rijksregister. Ondanks de bekwaamheid en de goodwill van de beheerders, ontbreekt het aan politieke wil om die gegevensbronnen voor onderzoekers voldoende toegankelijk te maken. Hier ligt nochtans de sleutel tot verdieping en verheldering van de realiteit en de betekenis van de internationale migratie naar België.

In zijn memorandum van 2019 voor de vorming van een federale regering beval Myria aan om onderzoek te stimuleren en de kennis over de Rijksregistergegevens te ontwikkelen. Dat vergt betere gegevens en efficiënte gebruikersplatformen die uitwisseling mogelijk maken tussen onderzoekscompetenties en technische competenties, tegen een kostprijs die geen te hoge drempel vormt.

Het uitdiepen van de kennis over het natuurlijk verloop van de bevolking enerzijds en de internationale migratiestromen anderzijds leert ons veel over de bijzonder rijke en uiteenlopende migratieachtergronden van de Belgische bevolking. Ondanks enkele goede recente initiatieven gaat nog veel te weinig aandacht uit naar de uitgesproken verschillende dynamieken en synergieën van de drie gewesten.

Is er sprake van een eerder lauwe aandacht voor het bredere beeld, dan werd er de laatste jaren wel een verbeterd strijd gevoerd om en rond een aantal zeer specifieke cijfers, betreffende situaties waarop het beleid onmiddellijk impact heeft, wil hebben of geacht wordt te hebben.

Sinds 2011 zijn de regels voor gezinshereniging en nationaliteitsverwerving aanhoudend verstrengd en wordt hoog ingezet op terugkeer en verwijdering. Dat vertaalt de nood en betrachting van het migratiebeleid om bepaalde onderdelen van de internationale migraties onder controle te krijgen.

De laatste jaren heeft Myria met inzet van al zijn middelen bijgedragen aan verheldering van cijfers rond

nationaliteitsverwerving, humanitaire visa, staatloosheid, detentie en verwijderingen. Myria betracht zo met objectieve cijfers en analyses de noodzakelijke debatten te voeden die vaak op het scherpst van de snee verliepen, met cijferdiscussies die gevoerd werden tot op het honderdtal, het tiental en soms zelfs de eenheid. Het gaat om dossiers en beslissingen die, één voor één, mensen en gezinnen raken die zich vaak in humanitair prangende situaties bevinden.

Maar die verscherpte politieke aandacht voor bepaalde cijfers of individuele dossiers gaat vaak ten koste van een breder beeld van migratie. De politieke behoefte aan een discours van controle onttrekt een uiterst gevarieerde, dynamische en omvangrijke realiteit aan het oog. Het gaat om vele tienduizenden migraties per jaar, die – weliswaar gecontroleerd – door de overheid toch vooral worden gefaciliteerd: het meest omvangrijke, nauwelijks becommentarieerde, noch geanalyseerde onderdeel van de internationale migratie.

Ook aan de totstandkoming en de verheldering van het bredere beeld probeert Myria, binnen de grenzen van zijn mogelijkheden, wezenlijk bij te dragen.

Enkele onderbelichte tendensen

Een greep uit recente informatie en inzichten rond internationale migratie in dit en het vorige verslag van Myria – en uit recent onderzoek dat mee op initiatief van Myria tot stand kwam:

- In 2017 verlieten 81.825 vreemdelingen België. Nog nooit lag het aantal emigraties zo hoog. Dat wordt uitgelegd in dit verslag. Het levert het beeld op van een heel sterke internationale mobiliteit, in het bijzonder wat de EU-burgers betreft. Iemand die zich afvraagt waarom 58.894 burgers uit de nieuwe lidstaten België in 2017 verlieten? Wat hun initiële migratiemotieven waren? Op dit ogenblik bestaat hiervan geen enkele monitoring.
- De instroom van burgers van de nieuwe lidstaten baarde heel wat zorgen, met als gevolg dat er een sterker toezicht kwam op hun inkomen en hun hoedanigheid als werknemer of zelfstandige. Ook de mogelijkheden om het verblijf in te trekken werden uitgebreid. Myria raadpleegde daarom de socio-economische monitoring 2015 (een recurrent rapport van Unia en de FOD WASO) waaruit bleek dat slechts 9% van de personen met als origine een van de nieuwe lidstaten inactief was met een vorm van bijstand. Dat was veruit de laagste score van alle groepen naar origine (de personen

van Belgische origine inbegrepen)¹. Die populatie vormde ook de bevolking ‘naar origine’ met de hoogste arbeidsmarktparticipatie, na die van de personen van Belgische origine. In het opvolgingscomité van het MEqIN-onderzoek (Measuring Equivalent Incomes), een ambitieus BELSPO-project van een consortium van meerdere universiteiten, bracht Myria dit onder de aandacht. BELSPO is de Programmatorische Overheidsdienst voor het Belgische wetenschapsbeleid. Het MEqIN-team kwam tot de vaststelling dat van alle bevolkingsgroepen (de bevolking van Belgische origine inbegrepen) de Oost-Europese bevolking in België het hoogst scoorde op alle vlakken van algemene gezondheid, en emotioneel en fysiek welbevinden².

- In heel recent onderzoek van DEMO (UCLouvain), gecoördineerd door Bruno Schoumaker, werden drie groepen erkende vluchtelingen onderzocht op basis van Kruispunbankgegevens. Na *Careers*³ werd opnieuw onderzoek gevoerd naar verschillende groepen erkende vluchtelingen. Naar analogie met *Careers* werd ook gekeken naar de groep vluchtelingen die erkend werden tussen 2001 en 2006. De personen die tot deze groep behoren hebben, tien jaar na hun erkenning als vluchteling (of subsidiair beschermde) hun positie op de arbeidsmarkt verder versterkt. Een op de twee toen erkende vluchtelingen blijkt tien jaar na de erkenning effectief te werken. En wat ook opmerkelijk is: 8 op de 10 van de erkende vluchtelingen uit deze groep heeft ooit gewerkt. De arbeidsmarktparticipatie van de nieuwere cohortes ligt dan weer lager. Maar de studie brengt relevante en actuele onderzoeksincities voor volgehouden aandacht voor vluchtelingen en werk.
- Vorig jaar publiceerde Myria in z'n jaarverslag de eerste resultaten van een omvangrijk onderzoek van de Universiteit Gent naar partnerkeuzes bij mannen van Marokkaanse en Turkse origine. Daaruit bleken zeer forse wijzigingen in het huwelijksgedrag van personen van Marokkaanse en Turkse origine. Waar in 2005 nog een op de twee personen van Turkse origine van de tweede generatie een huwelijkspartner vond in Turkije, is dat in 2013 geëvolueerd naar minder dan een op zes. Die evolutie was trouwens al in sterke mate ingezet op het ogenblik dat de gezinsherenigingswetgeving in 2011 aanmerkelijk werd verstrengd.

¹ Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, Figuur 49, p. 178.

² B. CAPEAU, L. CHERCHYE, K. DECANCO, A. DECOSTER, B. DE ROCK, F. MANIQUET, A. NYS, G. PÉRILLEUX, E. RAMAEKERS, Z. RONGÉ, E. SCHOKKAERT, F. VERMEULEN, *Wat heet dan gelukkig zijn? Geluk, welvaart en welzijn van de Belgen*, Garant, Antwerpen-Apeldoorn, 2018, FIGUUR 6.5, p. 62.

³ A. REA en J. WETS (ed.), *The long and Winding Road to Employment, An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gent, 2014.

- In dit rapport dan weer vraagt Myria om aandacht voor een zorgwekkende evolutie in de cijfers over de nationaliteitsverwervingen. Vrouwen lijken sterk getroffen door de wijzigingen van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit van 2012 en de rol die arbeidsmarktparticipatie er heeft gekregen als voorwaarde voor nationaliteitsverwerving. Myria moedigt de overheid aan om zich goed rekenschap te geven van de gevolgen van beleidsbeslissingen op genderevenwichten.
- En nog een allerlaatste voorbeeld van een ‘breedbeeldfenomeen’ dat Myria in dit jaarverslag onder de aandacht brengt: uit onderzoek van de Universiteit Antwerpen, in samenwerking met Myria, blijkt nog maar eens dat werkgevers en opdrachtgevers niet wachten tot men klaar is met het vraagstuk over economische migratie. Detachering van werknemers in het kader van het vrij dienstenverkeer bereikte een ongeziene omvang. Er is een intra-Europese mobiliteit van 230.000 unieke werknemers die naar België werden gedetacheerd voor een kortere of langere periode in 2018. Analyse van die cijfers laat zien dat ook 20.000 derdelanders hier in 2018 hebben gewerkt voor een firma gevestigd in een ander EU-land. De top 6 bestaat uit Oekraïners, Turken, Bosniërs, Brazilianen, Kosovaren en Marokkanen.

De Universiteit Antwerpen en Myria proberen de interactie tussen het beroep op het principe van het vrij dienstenverkeer en migratie (dat beroep doet op het principe van het vrij personenverkeer) te verhelderen in het kader van een BELSPO-onderzoek dat de naam IMMILAB kreeg. De koppeling van meerdere databanken, waaronder LIMOSA (waar detacheringen moeten worden aangegeven) en de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid, moet hiertoe bijdragen. Maar het is opnieuw de moeilijke toegankelijkheid van Rijksregisterinformatie, essentieel voor inzicht in de interactie tussen dienstenverkeer en personenverkeer, die de totstandkoming van een totaalbeeld bemoeilijkt.

Proberen we kennis over migratie te delen

Eindigen we met een positieve noot. Er wordt wel degelijk vooruitgang geboekt op vlak van rapportage inzake migratie. Er is de ontwikkeling van de migratie- en integratiemonitor in Vlaanderen, de socio-economische monitoring van Unia en de FOD WASO. Ook de consistente en volgehouden inspanningen van de Dienst Vreemdelingenzaken om betere cijfers te publiceren inzake migratie en verblijfsbeslissingen verdient onze oprechte waardering. Maar jammer dan weer dat deze dienst tegelijk z’n eigen activiteitenverslag dan weer zo drastisch heeft ingeperkt.

Een gedragen narratief over migratie komt uiterst moeilijk tot stand. Er is een diep onvermogen om te erkennen dat deze samenleving alle demografische kenmerken heeft van een migratiemaatschappij. Daardoor beschikken we ook niet over voldoende instrumenten om de noodzakelijke kwantitatieve – maar ook kwalitatieve – data rond migratie te produceren, en zo het debat te verhelderen waarmee het beleid vorm moet krijgen.

Myria wil met al zijn mogelijkheden en samen met overheden en niet-gouvernementele organisaties bijdragen aan een overheidsbeleid dat inzicht in de migratierealiteit vooropstelt en de grondrechtentoets nooit uit de weg gaat.

Ik nam voor de inleiding bij dit verslag de bevolgen en vaardige pen over van François De Smet. François was – tot en met 19 maart 2019 – nauw betrokken bij de voorbereiding en realisatie van dit verslag, maar sinds 20 maart heeft hij Myria definitief verlaten. Ik wil graag, samen met m’n collega’s, François van harte danken voor z’n bijdrage en voor z’n gedreven leiding tijdens de vier jaren van z’n mandaat.

Koen Dewulf
dd. Directeur

Myria's Aanbevelingen



In de aanloop naar de federale, regionale en Europese verkiezingen van 26 mei 2019 selecteerde Myria een aantal essentiële aanbevelingen uit zijn werk en rapporten van de voorbije jaren. We bundelden ze in een memorandum om ze opnieuw onder de aandacht te brengen van de verschillende politieke

partijen. Ontdek hier tien aanbevelingen in vogelvlucht. De integrale versie van het verkiezingsmemorandum en Myria's andere aanbevelingen vindt u op onze website.

1. | Maak eindelijk werk van het Migratiewetboek

De aanneming van een Migratiewetboek stond al in het regeerakkoord van 2014, maar de ontwikkeling ervan verloopt niet transparant en zonder het nodige overleg. Myria dringt erop aan dat een comité van deskundigen de basis legt en dat na uitvoerig overleg met alle institutionele en niet-gouvernementele stakeholders. Het Migratiewetboek moet de bestaande wetgeving verduidelijken en de grondrechten van vreemdelingen versterken.

2. | Organiseer een permanente interministeriële conferentie over migratie én integratie

Sinds de opeenvolgende staatshervormingen zijn er in België verschillende beleidsniveaus bevoegd voor migratie en integratie. Effectief overleg tussen de federale en gefedereerde overheden is in het voordeel van iedereen, bijvoorbeeld op het vlak van integratie, economische migratie en de situatie van mensen zonder papieren. Myria stelt voor om tijdens de volgende legislatuur een permanente interministeriële conferentie voor migratie en integratie op te richten.

3. | Maak van mensenhandel een prioriteit op het terrein

Myria wil dat de politie, magistraten en inspectiediensten voldoende mensen en technische middelen krijgen om mensenhandel effectiever te bestrijden, bijvoorbeeld om het gebruik van internet en sociale media als onderzoeksmethode verder te ontwikkelen. De eerstelijnsdiensten zouden ook beter opgeleid moeten worden om slachtoffers van mensenhandel te detecteren, zeker als ze minderjarig zijn. Ook de gespecialiseerde slachtoffercentra moeten eindelijk over voldoende en permanente middelen kunnen beschikken.

4. | Focus op de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkelaars

België beschikt over het nodige instrumentarium om mensensmokkel succesvol te bestrijden. Dat model mag niet ontregeld worden door beleidskeuzes die focussen op louter ordehandhaving en doelbewust transmigranten viseren in plaats van smokkelaars. Bij een strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel ligt de focus op het verzamelen van bewijsmateriaal tegen de smokkelaars. Gerichte politiecontroles op plaatsen waar de smokkelaars op heterdaad kunnen betrapt worden leveren daarbij het meeste op. Ook de financiële drooglegging en ontmanteling van de internationale smokkelnetwerken moeten daarbij voorrang krijgen.

5. | Faciliteer gezinshereniging voor begunstigden van internationale bescherming

Myria is sinds 2017 partner van UNHCR inzake gezinshereniging van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden. Zij zouden de mogelijkheid moeten hebben om de aanvraag tot gezinshereniging voor hun familieleden zelf in te dienen in België. Myria beveelt ook aan om de gezinshereniging uit te breiden naar bepaalde familieleden die behoren tot de gezinseenheid en ten laste zijn van de begunstigde van internationale bescherming.

6. | Vrijwaar het recht op gezinsleven van personen met een handicap

Zowel in het kader van gezinshereniging met een Belg als met een derdelander evalueert DVZ de bestaansmiddelen van de persoon in België die de aanvrager wil vervoegen. Myria pleit voor een wetswijziging opdat tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de inkomensgarantie voor ouderen verplicht mee in rekening worden gebracht bij die beoordeling. Zo verkrijgen die personen rechtszekerheid en worden ze niet gediscrimineerd in hun recht op een gezinsleven.

7. | Ontwikkel alternatieven voor de detentie van vreemdelingen

Myria blijft zich verzetten tegen het principe dat gezinnen met kinderen in detentie kunnen worden geplaatst. Het drukt erop dat de overheden de bestaande alternatieven sterk moeten verbeteren en ook nieuwe alternatieven moeten ontwikkelen, niet alleen voor gezinnen met kinderen maar ook voor volwassenen zonder kinderen. Die alternatieven lopen uiteen: regelmatige aanmeldingen, afgifte van identiteitspapieren, financiële garanties, keuze van een garant, toewijzing van een verblijfplaats, gemeenschappelijk wonen... Het Europese wettelijke kader heeft die alternatieven ook voorzien.

8. | Zet een onafhankelijk controlemechanisme voor detentie op

In juli 2018 heeft België het facultatieve protocol bij het VN-verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (OPCAT) geratificeerd. Na die ratificatie heeft het in principe één jaar de tijd om een mechanisme op te zetten voor regelmatige bezoeken van de plaatsen waar mensen van hun vrijheid beroofd worden, ongeacht of die detentie strafrechtelijk of administratief is. Vandaag vervult geen enkel orgaan die rol op afdoende wijze. Myria vindt het dan ook hoog tijd om te voldoen aan de eis om een onafhankelijk en professioneel nationaal preventiemechanisme in te voeren.

9. | Verbeter de kwaliteit en toegankelijkheid van gegevens uit het Rijksregister

Het Rijksregister bevat een schat aan informatie over migranten en personen van vreemde origine. Helaas blijven die gegevens ondergebruikt door onderzoekers, met name door een gebrek aan toegankelijkheid, lange wachttijden en hoge kosten. Ook de kwaliteit over bepaalde variabelen laat te wensen over. Myria stelt voor om een project op te zetten om de gegevens van het Rijksregister te verbeteren en de banden met onderzoekers en andere instellingen die ermee werken aan te halen. Het wil dat de toegang tot de gegevens goedkoper wordt voor overheidsinstellingen en universiteiten, en zelfs gratis als het kadert in een wettelijke opdracht.

10. | Zet een grootschalig nationaal migratieonderzoek op

Myria beveelt aan dat de overheid een groot landelijk onderzoek opzet en financiert over de geïmmigreerde bevolking, vreemdelingen en personen van vreemde afkomst. Dat onderzoek moet gebaseerd zijn op een grote representatieve steekproef. Het onderzoeksproject zou het resultaat moeten zijn van een samenwerking tussen universiteiten, overheidsinstanties en actoren die actief zijn op het terrein.

Hoofdstuk 1

Myria in actie

Myria, het Federaal Migratiecentrum, vervult als autonome openbare instelling in alle onafhankelijkheid drie complementaire wettelijke opdrachten: waken over de grondrechten van vreemdelingen, informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen, en stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel.

AUDITION 28 JANVIER 2019



1. Institutionele situatie

Myria, het Federaal Migratiecentrum, vervult als autonome openbare instelling in alle onafhankelijkheid drie complementaire wettelijke opdrachten: waken over de grondrechten van vreemdelingen, informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen, en stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria werd officieel opgericht op 15 maart 2014 en telt een team van 16 voltijds equivalenten.

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

Leden van de raad van bestuur van het federaal migratiecentrum op 1 juni 2019

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

* Ontslag aanvaard 16 april 2019.

2. Rekeningen en financiële toestand

In 2018 boekte Myria een **overschot van € 46.000**. In 2017 bedroeg dat € 200.925. Die twee 'goede' resultaten op rij moeten worden genuanceerd: ze zijn in de eerste plaats te danken aan een rationeel en gematigd beheer van onze middelen en belangrijke besparingen (op studies en communicatiecampagnes).

Balans op 31 december 2018 (x € 1.000)			
Activa	1.626	Passiva	1.626
Vaste activa	0	Beginkapitaal	835
Materiële vaste activa	22	Gecumuleerd resultaat	269
Vlottende activa	1.604	Schulden	522
Handelsvorderingen	96	Leveranciers	146
Financiële activa	77	Schulden aan de sociale zekerheid	114
Geldbeleggingen	250	Overige schulden	262
Liquide middelen	1.173		
Vlottende activa	8		
Resultatenrekening 01.01 - 31.12.2018 (x € 1.000)			
Opbrengsten	1.821	Kosten	1.775
Subsidies	1.596	Projectkosten	152
Projectopbrengsten	221	Werkingskosten	477
Diverse opbrengsten	4	Personeelskosten	1.135
		Afschrijvingen	11
		Resultaat 2018	46

3. Strategisch driejarenplan 2019-2021

Myria heeft in 2018 het laatste jaar van zijn strategisch driejarenplan 2016-2018 afgerond en intussen ook werk gemaakt van een nieuw plan. Het team maakte een strategisch driejarenplan 2019-2021 dat rekening houdt met al zijn verplichtingen:

- zijn opdrachten uitvoeren;
- een hoog niveau van deskundigheid aanhouden;
- aan de verwachtingen van de stakeholders tegemoetkomen;
- de individuele ondersteuning als prioriteit behouden;
- informatie verstrekken aan het brede publiek.

Myria heeft dat plan op een participatieve en open manier willen opstellen. Daarom werden twee gelijklopende processen ontwikkeld in 2018:

- een intern participatief proces waarbij het team tijdens een aantal thematische brainstormsessies zijn prioriteiten voor de komende drie jaar vastlegde. Daaruit kwam een reeks thema's naar voren, die tijdens een tweedaagse retraite zijn besproken;
- een enquête door een private dienstverlener over de verwachtingen en de perceptie van Myria bij onze verschillende partners (ngo's, instellingen, politieke wereld...).

Op basis daarvan heeft het team het driejarenplan 2019-2021 opgesteld en aan een operationeel plan 2019 gekoppeld. Daarin hebben we negen strategische pijlers geïdentificeerd:

1. Duurzame verankering van de instelling
2. De realisatie van onze publicaties rationaliseren
3. Het beleidswerk optimaliseren
4. Nog meer investeren in de bijstand aan personen
5. Het juridische werk vaker gebruiken en opwaarderen
6. Verdere uitbouw van de rol van Myria als platform
7. Onze communicatie optimaliseren en ons meer openstellen voor het brede publiek
8. Specifiek werken rond transitmigratie
9. Meer werken rond economische migratie en vrij verkeer

De raad van bestuur van Myria heeft het strategisch driejarenplan op 29 januari 2019 goedgekeurd.

4. Myria en netwerken: op nationaal niveau

Federale regering

2018 was het jaar waarin het intussen welbekende *VN-migratiepact* is opgesteld en goedgekeurd. Voor België werden de onderhandelingen gecoördineerd door ambassadeur Jean-Luc Bodson, de speciale gezant voor Asiel en Migratie van wie u een bijdrage kunt lezen na dit hoofdstuk. Hij heeft in ruime mate overleg gepleegd met de overheden en het middenveld. Ook Myria werd om advies gevraagd. Het kon zijn opmerkingen, voorstellen en kritiek over de tekstontwerpen formuleren en een aantal daarvan is in aanmerking genomen. Myria onderstreept daarbij de kwaliteit van het participatieve proces dat toen is gevoerd en is tevreden dat België het pact uiteindelijk heeft goedgekeurd.

Op 24 november 2018 werd Myria ook gehoord door de commissie die zich moest buigen over de voorwaarden waarbinnen de repatriëring van vreemdelingen verloopt. Voorzitter van die commissie was dhr. Marc Bossuyt en Myria heeft er de instelling voorgesteld en toelichting gegeven bij zijn verslagen over het verwijderingsbeleid, de meest recente cijfers ter zake en bij zijn voornaamste aanbevelingen. De commissie-Bossuyt heeft in februari 2019 een tussentijds verslag gepubliceerd waarin ze aangeeft niet te hoeven reageren op de 19 aanbevelingen uit het verslag van Myria inzake Belgische beleid op het vlak van terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen uit 2017, omdat die aanbevelingen niet specifiek aan haar waren gericht. Myria is daarom van plan specifieke aanbevelingen aan de commissie te richten.

Federaal Parlement

Myria is sterk verankerd in het Federaal Parlement aangezien de leden van zijn raad van bestuur erdoor zijn aangeduid. Die band is een gevolg van de wil om zijn onafhankelijkheid tegenover regeringsacties te waarborgen. Alle parlementairen krijgen bij publicatie een exemplaar van Myria's twee jaarverslagen.

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

- Op 6 maart 2018 is Myria gehoord door de Commissie Justitie over het wetsontwerp "Burgerlijk recht en geschillenoplossing". Dat onderwerp komt aan bod in ons hoofdstuk Nationaliteit.

- Op 16 oktober 2018 is Myria gehoord door de Commissie Binnenlandse Zaken om advies te geven over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en tot invoering van een verbod op opsluiting van begeleide minderjarigen (DOC 54 3045/001). In dat verband heeft Myria, net als vele specialisten en internationale instellingen, nogmaals benadrukt zich te verzetten tegen de detentie van kinderen om redenen die verband houden met de migratiestatus van hun ouders. In samenspraak met drie andere onafhankelijke instellingen (de federale Ombudsman, de Délégué général aux droits de l'enfant en de Kinderrechtencommissaris), kon Myria ook zijn aanbeveling herhalen om alternatieve maatregelen voor detentie te evalueren, waarbij kinderen niet worden opgesloten. Tenslotte benadrukte Myria ook zijn aanbeveling om meer personele en materiële middelen vrij te maken voor de bestaande alternatieven voor detentie.

Unia

Unia, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, is zonder enige twijfel de meest bevoorrechte partner van Myria, waarmee het voorheen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vormde. Die gemeenschappelijke verankering vertaalt zich vandaag nog in een sterke samenwerking, transversale diensten en waardevolle operationele contacten tussen medewerkers. De leden van de raad van bestuur van Myria zetelen bovendien ook in de raad van bestuur van Unia.

Inhoudelijk wordt er in veel dossiers samengewerkt met Unia, wat illustreert dat beide instellingen dezelfde waarden delen. Zo werd Myria in 2018, op verzoek van de FOD Werkgelegenheid en Unia, omwille van zijn expertise inzake de socio-economische integratie van vreemdelingen, betrokken bij het opstellen van de socio-economische monitoring. Myria is verheugd over de vooruitgang die is geboekt dankzij de gegevens over de sociaaleconomische positie naargelang de redenen waarvoor verblijfstitels zijn afgegeven.

Contactvergadering Internationale Bescherming

Sinds januari 2016 heeft Myria de contactvergaderingen hervat die voordien door het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) georganiseerd werden. De doelstelling ervan blijft dat de asielinstanties en de organisaties die actief zijn op het gebied van internationale bescherming, opvang en vrijwillige terugkeer elkaar ontmoeten om in een geest van dialoog en hoffelijkheid

informatie uit te wisselen. De vergaderingen worden geleid door medewerkers van Myria, die ook de verslagen ervan opstellen en publiceren op zijn website.¹

Transitgroep van de bezoekers van de gesloten centra

Myria heeft zijn rol van waarnemend deelnemer verdergezet in 2018 binnen de monitorings- en beleidsvergaderingen van de Transitgroep. Die laatste verenigt de organisaties die een bezoekrecht hebben in de gesloten centra en de terugkeewoningen. In die context heeft het de analyses van de Transitgroep ondersteund bij de vragen over detentie en verwijdering van vreemdelingen. Het heeft ook juridische steun verleend aan de bezoekers van de gesloten centra en de terugkeewoningen, in het bijzonder in het kader van de opvolging van individuele dossiers. Myria heeft de bevoegde autoriteiten ook aangesproken naar aanleiding van interpellaties van bezoekers over meer structurele kwesties (waaronder detentievoorwaarden en toegang tot juridische bijstand).

Platform van nationale mensenrechteninstellingen

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

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

Myria heeft in 2018 ook zes maanden het (roterende) voorzitterschap van het platform waargenomen en een actieve bijdrage geleverd met onder meer de voorstelling van zijn jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel op 6 november 2018.

Platform Kinderen op de vlucht

Myria heeft in 2018 als waarnemer deelgenomen aan de vergaderingen van de werkgroepen Gezinnen in migratie, Detentie en NBMV's van het Platform Kinderen op de vlucht.

Platform Recht voor iedereen

In 2018 heeft Myria als waarnemer deelgenomen aan de vergaderingen van het Platform Recht voor Iedereen.

Platform over het verkrijgen van de Belgische nationaliteit

Myria heeft in 2018 zijn platformwerk verdergezet met de verschillende actoren die in contact staan met mensen die de Belgische nationaliteit willen verwerven. Tijdens een vergadering op 6 november 2018 werd de balans opgemaakt van de recente wijzigingen aan het Wetboek Belgische Nationaliteit. Voordien had Myria een vergadering bijgewoond van de operatoren van de Franse Gemeenschapscommissie binnen het Brussels Gewest (Cocof) over de problematiek van de inburgeringscursussen voor het Franstalige Brusselse publiek. Myria houdt er bovendien ook regelmatige en constructieve contacten op na met de dienst Nationaliteit van de FOD Justitie.

Comité P

In 2018 hebben Myria en het Comité P een overeenkomst ondertekend om hun samenwerking te formaliseren en te verbeteren. De overeenkomst bepaalt onder meer de modaliteiten voor de uitwisseling van informatie en de organisatie van minstens één vergadering per jaar.

Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

Myria heeft zijn rol van waarnemend deelnemer voortgezet binnen de Cel en haar bureau, waarvan het ook het secretariaat verzorgt. Zo vond een vergadering van de Cel plaats op 14 juni 2018. Ze behandelde voornamelijk het onderzoek van een addendum aan het actieplan inzake mensenhandel, dat specifiek over minderjarigen gaat. Bovendien heeft Myria deelgenomen aan de vergaderingen van het bureau van de Cel die maandelijks gehouden worden.

Coördinatievergaderingen over mensenhandel in de gerechtelijke arrondissementen

Myria heeft actief deelgenomen aan de coördinatievergaderingen in Charleroi (januari 2018) en in Gent (maart 2018).

¹ www.myria.be/nl/contactvergaderingen-internationale-bescherming.

Gelegenheidsplatform tussen Dokters van de Wereld, vzw Humain en Comité P

In februari 2018 heeft Comité P beroep gedaan op Myria. Het was op zoek naar relevante informatie over de grondrechten van transmigranten in het kader van een toezichtsonderzoek naar de controle en opsluiting van transmigranten door de politie bij grootschalige bestuurlijke aanhoudingen. Myria achtte het relevant om Comité P in contact te brengen met twee ngo's die zeer actief zijn op het terrein: Dokters van de Wereld en de vzw Humain. Myria heeft zijn eigen bevindingen en aanbevelingen overgemaakt aan Comité P (zowel op het gebied van de grondrechten als op het gebied van de bestrijding van mensensmokkel) maar heeft ook contacten gefaciliteerd. Zo konden beide verenigingen tijdens twee bijeenkomsten (20 maart en 13 juni 2018) hun expertise en de resultaten van hun observaties delen met de onderzoekers van Comité P. Comité P heeft zijn rapport in februari 2019 gepubliceerd.²

5. Myria en netwerken: op internationaal niveau

UNHCR

In partnerschap met UNHCR is Myria sinds april 2017 van start gegaan met een project rond gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming (erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden). In 2018 werd dit project verlengd. In het kader van dit partnerschap fungeert een juriste binnen Myria als referentiepersoon. Het faciliteren van het familie- en gezinsleven vormt een essentieel onderdeel van een effectieve bescherming van vluchtelingen. De doelstelling van dit project is dan ook het faciliteren van de gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming in België en het bevorderen van de kwaliteit van de Belgische procedure voor gezinshereniging en humanitaire visa. Het project loopt in een context waar er veel aanvragen voor gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming zijn, en dat door de hoge erkenningscijfers in recente jaren voor bepaalde nationaliteiten. Myria verleent advies via zijn gespecialiseerde helpdesk, via e-mail of telefoon op dinsdag- en vrijdagnamiddag. Ook via de algemene permanenties kunnen hier vragen over gesteld worden. Myria volgt ook individuele dossiers op van aanvragen voor visa gezinshereniging en humanitaire visa voor de

familieleden, al dan niet via een tussenkomst bij UNHCR of de betrokken overheidsinstanties. De opvolging van dossiers gebeurt altijd in samenwerking met eerstelijnsactoren (partners) zoals advocaten, sociaal assistenten en voogden die op het terrein een aanvraag ondersteunen. Myria volgde in 2018 379 families op via de informatievragen waarbij 594 'activiteiten' werden geregistreerd (mails en telefoons). Daarnaast opende Myria 44 dossiers (1.018 activiteiten).

Myria tracht die actoren ook te versterken door informatie zo breed mogelijk ter beschikking te stellen, zo mogelijk ook via vormingen en presentaties. Zo hielp Myria UNHCR ook met een update van leaflets met de bedoeling om ze in de loop van 2019 verder te verdelen. Myria deelde ook op de regelmatige basis informatie mee aan deze partners, waaronder ook twee vraag- en antwoordlijsten ter attentie van DVZ en Buitenlandse Zaken, en ook het verslag van de vergaderingen met die instanties.

Daarnaast doet Myria dienst als platform door als spreekbuis op te treden voor deze partners en als contactpersoon tussen de verschillende betrokken actoren en overheidsinstanties. In februari 2018 onderhielden Myria en UNHCR een onderhoud met Buitenlandse Zaken. In juni 2018 organiseerde Myria samen met UNHCR opnieuw een jaarlijkse vergadering met de relevante administraties (DVZ en Buitenlandse Zaken). In april en oktober 2018 organiseerde Myria een partnervergadering met respectievelijk 20 en 28 partners. Myria en UNHCR organiseerden ook een vergadering met IOM om een uitwisseling te houden over de huidige activiteiten en samenwerking in de toekomst. Tenslotte tracht Myria het recht op gezinsleven van deze doelgroep te verdedigen door beleidsaanbevelingen te doen aan de betrokken instanties en overheden. In 2018 ging de focus van het jaarverslag over het recht op gezinsleven en in het bijzonder dat van vluchtelingenfamilies. Bij de presentatie van het jaarverslag in juni organiseerde en coördineerde Myria ook een paneldebat hierover met vertegenwoordigers van UNHCR, de Europese Commissie, Caritas, een academicus en een advocaat. In 2018 werd ook een gezamenlijke analysenota van UNHCR en Myria gepubliceerd met de verschillende obstakels en aanbevelingen in dat verband. Het project wordt nauw opgevolgd in partnerschap met UNHCR. Myria en UNHCR houden regelmatig consultatie-, coördinatie-, en monitoringsvergaderingen.

Los daarvan nam Myria in 2018 ook deel aan diverse vergaderingen georganiseerd door UNHCR, onder meer rond juridische bijstand en internationale bescherming.

De directeur van Myria tenslotte werd in juli 2018 door het *Refugee Law Initiative* (Londen) uitgenodigd om er de resultaten toe te lichten van een samenwerking tussen Myria en UNHCR op het vlak van gezinshereniging van personen die internationale bescherming genieten.

² <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2019-02-06%20transmigranten.pdf>.

Europees Migratienetwerk (EMN)

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

EMN werd opgericht door een Beschikking van de Raad van de EU (2008/381/EG) met als doel om actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verschaffen over migratie en asiel om de beleidsvorming in België en in de Europese Unie te ondersteunen, en om die informatie ook te delen met het publiek.³

In 2018 heeft EMN zijn jaarverslag 2017 over migratie en asiel in de EU (op het niveau van de lidstaten en op Europees niveau) gepubliceerd, naast een reeks studies over specifieke thema's. De onderwerpen van die thematische studies worden elk jaar goedgekeurd door het Europees Stuurcomité van EMN. Uitgaande van een gemeenschappelijke vragenlijst maakt elke lidstaat een nationaal rapport. Op basis van die nationale studies publiceert EMN een vergelijkend syntheserapport op Europees niveau.

In 2018 hadden de thematische studies betrekking op:

- arbeidsmarktintegratie van derdelanders;
- impact van visaliberalisering op de bestemmingslanden;
- begunstigden van internationale bescherming die reizen naar het land van herkomst en het eventuele einde van de beschermingsstatus;
- internationale studenten aantrekken en behouden.

Myria heeft actief bijgedragen aan de uitwerking van de Belgische studie over arbeidsintegratie van derdelanders; en de studie over begunstigden van internationale bescherming die reizen naar het land van herkomst. Myria was voor die laatste studie ook lid van het adviescomité, zowel op Europees als op nationaal niveau.

Myria heeft in 2018 ook deelgenomen aan diverse activiteiten en evenementen van EMN. Zo nam Myria deel aan het begeleidingscomité voor de uitwerking van een bijkomende nationale studie over de socio-economische integratie van personen die een status

van internationale bescherming kregen tussen 2001 en einde 2014, uitgevoerd door het Centre de Recherche en Démographie (UCLouvain). In december 2018 vond de jaarlijkse nationale EMN-conferentie plaats van het Belgisch Contactpunt, gewijd aan de belangrijkste ontwikkelingen op het vlak van migratie en asiel in België in 2018. Twee experts van Myria deden een tussenkomst: een overzicht van de recente statistieken op het vlak van legale migratie en een tussenkomst over de situatie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel en -smokkel. De adjunct-directeur van Myria modereerde de conferentie.

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

Myria neemt actief deel aan de vergaderingen van het informeel netwerk van nationale rapporteurs en vergelijkbare mechanismen inzake mensenhandel. Die vergaderingen worden georganiseerd door de Europese coördinatrice van de strijd tegen de mensenhandel, mevrouw Myria Vassiliadou en door het voorzitterschap van de EU. De thema's die tijdens de vergaderingen in juni en december 2018 aan bod zijn gekomen, hadden onder meer betrekking op de samenwerking tussen EU-agentschappen om samen mensenhandel te bestrijden, de samenwerking met de Balkanlanden en de voorstelling van het tweede rapport van de Europese Commissie over de vooruitgang die de lidstaten op het vlak van bestrijding van mensenhandel hebben geboekt.

Europees Netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (ENNHRI)

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

In dat verband heeft het netwerk deelgenomen aan de algemene vergadering en aan de jaarlijkse conferentie (General Assembly Meeting and Annual Conference 2018) die op 24 en 25 oktober 2018 in Athene zijn gehouden. Op 13 en 14 november 2018 vond er in zijn kantoren te Brussel ook een werkvergadering plaats van de Asylum and Migration Working Group.

³ Zie de website van EMN: <https://emnbelgium.be>.

Comité voor de Rechten van het kind

In het kader van het onderzoek van het vijfde en zesde periodiek verslag dat België aan het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft voorgelegd, heeft Myria in samenwerking met Unia en met het Steunpunt tot bestrijding van armoede, een parallel rapport ingediend (1 maart 2018). In naam van de drie instellingen heeft Myria in juni 2018, samen met ngo's en nationale mensenrechteninstellingen, ook deelgenomen aan de zogenaamde *pre-session* bijeenkomst.

6. De juridische permanentie

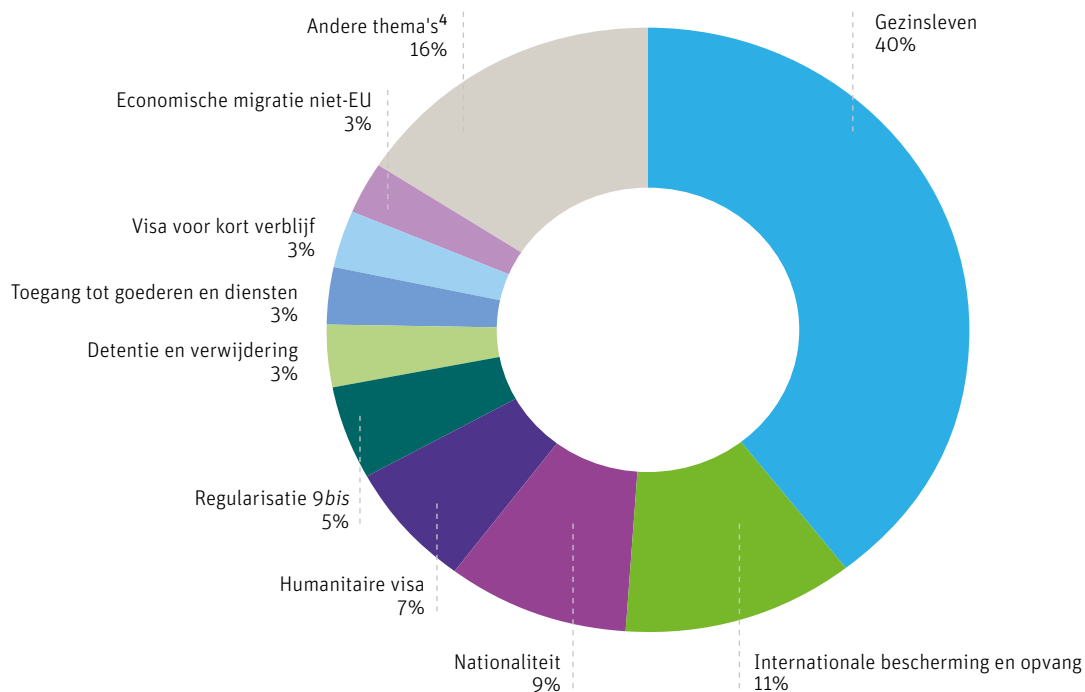
Myria krijgt elke dag vragen van vreemdelingen of Belgen over hun rechten. Het probeert elke vraag zo goed mogelijk te beantwoorden.

Myria verzamelt alle informatie in een databank. In 2018 werd de nieuwste versie van de CRM-software hiervoor geïnstalleerd met als doel het contact tussen de medewerkers en de mensen die een beroep doen op de juridische dienstverlening te verbeteren en tegelijk de ingezamelde informatie te valoriseren. Daardoor zijn de gegevens voor het jaar 2018 anders dan die van voorgaande jaren: een vergelijking zoals in de verslagen van de vorige jaren is dus onmogelijk.

1.875 vragen in 2018

De medewerkers van Myria kregen in 2018 in totaal 1.875 vragen: zowel vragen om informatie als om advies. In het eerste geval geven de medewerkers uitleg over de wetgeving en de rechten en plichten van de vraagsteller. Daarna sluiten ze het dossier af. Bij vragen om advies kan Myria ook tussenkomen bij de diensten waar zich eventueel een probleem stelt. Dat vergt meer en intensievere opvolging. Van de 1.875 voorgelegde vragen hebben er 790 (42%) zo'n tussenkomst vereist.

Thema's van de vragen



⁴ De andere thema's hadden betrekking op het vrij verkeer binnen de Europese Unie, migratie om studieredenen voor de onderdanen van derde landen, praktijken van gemeentebesturen, medische regularisatie (9ter), OCMW, mensenhandel of -smokkel, NBMV, langdurig ingezetenen, vrijwillige terugkeer, diplomatiek statuut, internationaal privaatrecht, staatloosheid, enz.

Iemand kan zich doorheen de jaren verschillende keren tot Myria wenden om zijn situatie aan te kaarten. In 2018 ontving Myria zo 218 vragen van mensen die eerder al een beroep op Myria hadden gedaan. 1.657 vragen kwamen van mensen die voor de eerste keer contact opnamen.

Van alle vragen hadden er 423 betrekking op de specifieke voorwaarden inzake gezinshereniging van personen die internationale bescherming genieten in het kader van de samenwerking met UNHCR (goed voor 23% van het totaal). Die samenwerking loopt sinds 2017.

Van alle vragen die Myria in 2018 behandelde, had 40% betrekking op het gezinsleven (gezinshereniging met een onderdaan uit een derde land, met een Belg of een EU-onderdaan, huwelijk, samenwoning, erkenning van afstamming of van het buitenlands huwelijk), daarna internationale bescherming en het recht op opvang (11%) en vervolgens op de nationaliteit (9%). Die drie thema's stonden ook in 2017 al helemaal bovenaan.

Daarna volgen humanitaire visa (7%), die sterk aan belang hebben gewonnen, en regularisatie 9bis (5%).

De begunstigden

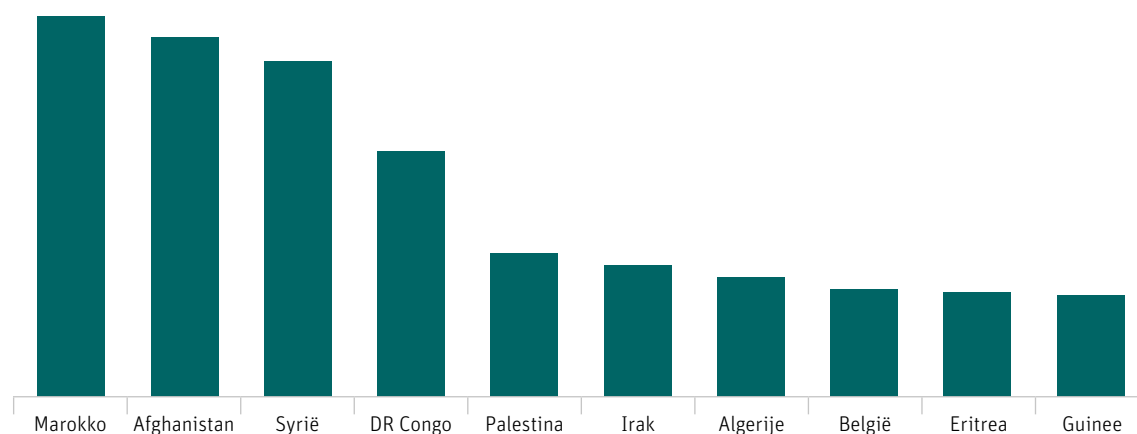
Het aantal voorgelegde vragen loopt niet gelijk met het aantal begunstigden. Een begunstigde kan op een bepaald ogenblik verschillende vragen voorleggen maar ook verschillende jaren na elkaar een beroep doen op Myria.

In 2018 waren er 1.537 begunstigden, een meerderheid mannen (59%).

De grote meerderheid van de personen die in 2018 een beroep deden op Myria waren derdelanders (94%). Koplopers waren de Marokkanen, gevolgd door de Afghanen en Syriërs. Er is ook een duidelijk verband met de belangrijkste herkomstnationaliteiten van aanvragers van internationale bescherming (Afghanen, Syriërs, Palestijnen, Congolezen en Irakezen).

6% van de begunstigden is Belg (van wie een aantal de Belgische nationaliteit heeft verkregen) of EU-burger. Bij die laatsten gaat het vooral om Bulgaren, Fransen, Italianen, Roemenen en Nederlanders.

Top 10 van de nationaliteiten van begunstigden in 2018



7. Studies en onderzoeken

Het **project Immigbel**, dat in 2017 van start ging bij Belspo, is intussen omgedoopt tot IMMILAB en wordt verder gecoördineerd door het Centrum Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen. In het verlengde van zijn aanbeveling werkt Myria mee als onderaannemer aan het onderzoek van de situatie van gedetacheerde personen, zowel wat hun verblijfsstatus betreft als de interactie met het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van werknemers. Achteraan hoofdstuk 6 vindt u een bijdrage van de Universiteit Antwerpen die de analyse van de detacheringsgegevens uitdiept.

Een longitudinale studie naar de socio-economische loopbanen van personen die in de loop van de periode 2001-2014 begunstigde werden van internationale bescherming, werd in 2018 afgewerkt, in opdracht van het Belgisch Contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). Het Centre de recherche en démographie (DEMO) van de UCLouvain realiseerde de studie. Myria werkte hiervoor intens samen met de onderzoekers Prof. Dr. Bruno Schoumaker en Dr. Sarah Carpentier. De resultaten werden voorgesteld op EMN's Annual Policy Event op 12 december 2018. Het rapport werd in de eerste jaarhelft van 2019 ook publiek gemaakt.

Sinds eind 2017 bevat **de Socio-Economische Monitoring Arbeidsmarkt en Origine** een substantieel onderdeel dat ingaat op de integratie op de arbeidsmarkt en verblijfsredenen. Dat kwam tot stand in samenwerking met Myria. Ook de volgende socio-economische monitoring actualiseert en verdiept dat onderdeel. De resultaten worden in de loop van 2019 verwerkt en komen aan bod in de Socio-Economische Monitoring van 2020.

Op verzoek van de FOD WASO neemt Myria mee de vertegenwoordiging van België op zich in de **werkgroep en de expertengroep rond internationale migratie van de OESO**. Sinds enkele jaren nu al werken de FOD WASO en Myria samen bij de diverse oproepen van de OESO op het vlak van internationale migratie (vragenlijsten, oplevering rapporten, commentaren en deelname aan de vergaderingen).

Internationaal

GAFI: Myria werd uitgenodigd om op 20 februari 2018 in Parijs een lezing te houden tijdens de vergadering van de werkgroep over mensenhandel van de FATF (Financiële Actiegroep, een intergouvernementeel orgaan belast met het opstellen van normen en het bevorderen van de effectieve toepassing van wetgevende, reglementaire

en operationele maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld). Myria hield er een presentatie met als titel *Financial flows from human trafficking, examples from Belgium's experience*. De voorbeelden die binnen het kader van de werkgroep aan bod zijn gekomen dienden onder meer als basis voor het in juli 2018 door de FATF gepubliceerde internationale verslag.⁵

ALEFA (Association of Law Enforcement Forensic Accountants): Myria werd op 5 april 2018 als keynotespreker uitgenodigd tijdens een Europese opleiding georganiseerd in samenwerking met Europol. De titel van de presentatie luidde *The need of financial investigation regarding THB*. In december 2018 heeft ALEFA haar handboek *Trafficking in Human Beings: Financial Investigation handbook* uitgebracht, waarin het uitgebreid verwijst naar Myria's jaarrapport mensenhandel en mensensmokkel.⁶

OSCE: Myria heeft deelgenomen aan de *18th High-level Alliance against Trafficking in Persons conference 'Everyone Has a Role: How to Make a Difference Together'* in Wenen op 23 en 24 april 2018.

Raad van Europa: Tijdens de conferentie voor de 10^{de} verjaardag van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel die op 22 mei 2018 te Straatsburg is georganiseerd met als titel *Ten years of implementation of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings: impact and challenges ahead*, was Myria rapporteur van een van de workshops rond *building strategic partnerships*.

Tijdens de vergadering van nationale rapporteurs en coördinatoren op 23 mei 2018 in Straatsburg, werd Myria gevraagd een lezing te houden over *the role of National Rapporteur as independent monitoring mechanism: the Belgian example*.

Symposium over mensenhandel in Berlijn: Op 25 en 26 oktober heeft Myria deelgenomen aan de internationale conferentie georganiseerd door het Duitse netwerk van ngo's tegen mensenhandel (KOK) in Berlijn. De conferentie moest een balans opmaken van mensenhandel in Duitsland twee jaar na de invoering van de EU-richtlijn. Myria was er uitgenodigd als keynotespreker rond het thema *trafficking in human beings for exploitation in begging- the Belgian experience*.

Conferentie Victim Support Europe: Op 12 december 2018 heeft Myria een lezing gehouden tijdens de jaarlijkse conferentie van Victim Support Europe met als thema in

⁵ www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Human-Trafficking-2018.pdf.

⁶ <http://www.alefa.eu>.

2018, *online victimisation*. Het thema van de lezing was *What makes a person vulnerable to trafficking?*

In het kader van zijn opdracht inzake mensenhandel heeft Myria in 2018 ook **internationale delegaties** uit Egypte, Servië en Jordanië ontvangen.

Myria heeft in het kader van zijn opdracht van de richtlijn 2014/54 deelgenomen aan de tweede **Free Movement-Body meeting** op 22 november 2018 georganiseerd door de Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie. Daarnaast nam het ook deel aan de *Equinet Cluster on Free Movement* op 22 en 23 november 2018.

Nationaal

UNHCR-Myria

Op 6 en 8 februari 2018 gaf Myria twee vormingen rond gezinshereniging met NBMV's, georganiseerd door Vluchtelingenwerk Vlaanderen (één voor advocaten en één voor begeleiders). Myria heeft ook op verschillende gelegenheden een uiteenzetting gedaan over het project en de knelpunten en aanbevelingen over dit thema: op 25 januari bij de Universiteit Antwerpen op de conferentie "Exiled and Separated: a symposium on refugees' challenges to reunite with their families." Myria gaf op 25 april een presentatie over humanitaire visa op een panel-debat in een Master Class bij de Europese Commissie, georganiseerd door de Universiteit Gent, met als titel *European and International Asylum and Migration Law and Policy*. Op 28 september 2018 was Myria spreker bij de Campus Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen van Odisee op een "Carrousel over gezinshereniging na vlucht of gedwongen migratie". Myria presenteerde ten slotte het project op 20 november 2018 op een partnermeeting van IOM.

KULeuven

Myria nam deel aan een focusgroep op 14 maart 2018 georganiseerd door de KULeuven rond *Post-trauma integration – low level psychosocial support and intervention for refugees*.

Presentatie voor het Comité P rond mensensmokkel op 20 maart 2018. Heel concreet ging het over het belang van een humane aanpak in de strijd tegen mensensmokkel.

Inspectie RSZ

Op 23 maart 2018 heeft Myria een opleiding gegeven over cases, goede praktijken en rechtspraak inzake mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.

HUB

Op 27 maart 2018 heeft Myria een opleidingssessie georganiseerd rond hulp bij illegale immigratie en

mensensmokkel voor de Humanitaire Hub in het Brusselse Noordstation.

ADDE

Op 19 oktober 2018 heeft Myria een lezing gehouden in het kader van een opleiding rond de rechten van vreemdelingen georganiseerd door de vzw ADDE en gaf het toelichting bij de recente cijfers inzake migratie in België.

Parlement van de Franse Gemeenschapscommissie

Tijdens de *Jeudis de l'hémicycle* van 8 november 2018 over kinderhandel heeft Myria een lezing gegeven over het thema *Mineurs victimes de traite en Belgique, quelle réalité au-delà des chiffres?* (Minderjarige slachtoffers van mensenhandel in België, welke realiteit achter de cijfers?).

Koninklijk Paleis

Op 5 december 2018 gaf Myria een lezing tijdens een academische zitting rond het thema mensenhandel, georganiseerd ter herdenking van de 25^{ste} verjaardag van het overlijden van koning Boudewijn. De directeur van Myria hield een toespraak met als titel *Mensenhandel: evolutie gedurende een kwarteeuw globalisering*.

8. Publicaties en tools

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

Alle publicaties van Myria zijn gratis beschikbaar: op papier of als download op www.myria.be.

Migratie in cijfers en rechten 2018



Het recht op gezinsleven in het gedrang was het centrale thema in het migratierapport *Migratie in cijfers en rechten* dat in juni 2018 werd gepubliceerd.

Mensenhandel en mensensmokkel 2018 'Minderjarig, in hoogste nood'



De focus van het in oktober 2018 gepubliceerde verslag *Mensenhandel en Mensensmokkel online* was gewijd aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel. Het verslag richt zich op een bijzonder kwetsbare slachtoffergroep: Nigeriaanse minderjarige meisjes die door

mensenhandelaars worden gerekruteerd in hun thuisland om in Europa in de prostitutie uitgebuit te worden.

Myriadocs



Sinds 2016 heeft Myria zijn publicaties vervolledigd met zogenaamde Myriadocs. Dat zijn beknoptere publicaties dan de jaarverslagen met thematische analyses van wettelijke, politieke of actuele topics. Ze worden uitsluitend gepubliceerd

in digitaal formaat. In 2018 werden twee Myriadocs gepubliceerd.

Myriadoc #7: Vreemdeling in zijn gemeente

In het kader van de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2018 heeft Myria een korte Myriadoc gewijd aan specifieke kwesties die spelen op gemeentelijk niveau. De wet zou voor iedereen gelijk moeten zijn. Myria moet helaas vaststellen dat de toepassing ervan op het terrein kan verschillen al naargelang de gemeente waar de vreemdeling woont (en soms zelfs naargelang de persoon aan het loket).

Myriadoc #8: Terugkeer, detentie en verwijdering 2018: Recht op gezinsleven in het gedrang

Deze Myriadoc houdt het Belgische beleid op het vlak van terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen kritisch tegen het licht en presenteert recente cijfers. Net zoals Myria's laatste migratieverslag focust het rapport op kwesties die verband houden met het recht op een gezinsleven van personen in detentie. Myria formuleert aanbevelingen om het respect voor de mensenrechten te verbeteren.

Myriatics



De Myriatics zijn korte studies met een demografische insteek die Myria sinds oktober 2015 uitbrengt met als doel om dieper in te gaan op een concreet thema. In 2018 werden twee Myriatics gepubliceerd.

Myriatics #9: Vergrijzing en immigratie: een grote uitdaging voor Europa

De afgelopen jaren is de natuurlijke groei van de Europese bevolking (EU-28), het verschil tussen geboorten en sterfgevallen, afgenomen. 2015 was in dit opzicht een keerpunt: voor de eerste keer was de natuurlijke groei negatief. Voor alle EU-landen samen werden dat jaar meer sterfgevallen dan geboorten geregistreerd. Tegelijkertijd dringt het probleem van de vergrijzing zich op: het fenomeen raakt alle Europese landen. Het aandeel afhankelijke en oudere personen neemt toe, terwijl het aandeel jonge en actieve mensen afneemt.

Myriatics #10: 1997-2017: een balans van twee decennia immigratie in België

In deze twee decennia van migratie in België hebben er zich talrijke veranderingen voorgedaan. Het einde van de jaren 1990 wordt gekenmerkt door een toenemende immigratie van vreemdelingen in België. Het aantal immigraties van vreemdelingen bereikte een historisch hoog peil, met in sommige jaren bijna 140.000 jaarlijkse binnenkomsten. Achter die versnelling van de migratiebewegingen naar en vanuit België zijn diverse migratiedynamieken aan het werk.



Externe bijdrage: Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration

Jean-Luc BODSON
Speciale gezant voor Asiel en Migratie

1. Onderhandelingsproces en internationale context

Op 19 september 2016 hebben de staats- en regeringsleiders op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York voor het eerst een wereldwijd debat gevoerd over de migratie- en vluchtelingenproblematiek. Deze problematiek dient volgens hen hoog op de internationale agenda geplaatst te worden en dat kan alleen door een nauwe samenwerking tussen de landen en een efficiënte aanpak op een evenwichtige en globale manier. Ze hebben unaniem een sterk politiek signaal goedgekeurd, de **Verklaring van New York**, en daarbij voor een dubbel onderhandelingsproces gekozen, met enerzijds een mondiaal Pact inzake vluchtelingen (GCR) waarover is onderhandeld te Genève onder auspiciën van UNHCR en anderzijds een Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM), waarover is onderhandeld onder auspiciën van de speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Migratie te New York.

In april 2017 werd een **VN-resolutie** aangenomen, die de **modaliteiten** bepaalt voor de voorbereiding en de onderhandelingen over het Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Die zullen in drie fasen worden gevoerd:

1. Een **overlegfase**: een reeks in 2017 georganiseerde thematische en regionale brainstormsessies om alle belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld, de private sector, academische instellingen, parlementen, lokale overheden, de diaspora en migrantenorganisaties, de kans te geven van gedachten te wisselen over alle aspecten van migratie en om zich zo, via een transparant en inclusief overlegproces op de onderhandelingen voor te bereiden.
2. In december 2018 vindt in Puerto Vallarta een grote synthesesvergadering plaats, die tot een eerste ontwerp van tekst moet leiden (Zero Draft), dat als basis voor de onderhandelingen zal dienen.
3. De intergouvernementele onderhandelingen gaan in februari 2018 van start op basis van deze Zero-draft,

die door de twee co-facilitatoren (de Zwitserse en Mexicaanse ambassadeurs bij de Verenigde Naties te New York) is voorbereid. De onderhandelingen worden afgerond op 13 juli, datum waarop de co-facilitatoren de onderhandelde tekst officieel aan de voorzitter van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties overhandigen.

Op 10 december 2018 wordt het Pact uiteindelijk door 164 landen aangenomen tijdens een vergadering van staats- en regeringsleiders in de Marokkaanse stad Marrakesh. De goedkeuring door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties volgt op 19 december 2018. 152 landen, waaronder ook België, stemmen voor, 12 onthouden zich, terwijl de Verenigde Staten, Hongarije, Israël, de Tsjechische Republiek en Polen tegen stemmen.

Heel wat landen hebben daar wel een "stemverklaring" aan toegevoegd. Daarin verduidelijken zij hun interpretatie van de punten van het Pact door bijvoorbeeld het juridisch niet-bindende karakter van de tekst en het behoud van de soevereiniteit van de staten om toegang tot hun grondgebied te verlenen, te benadrukken.

De debatten gingen gepaard met een **grote polarisering** tussen de herkomst- en bestemmingslanden, waarbij de bezorgdheden en eisen van beide partijen vaak tegenstrijdig waren.

De kloof was bovendien enorm tussen enerzijds een aantal Latijns-Amerikaanse landen die vinden dat de mensenrechten een recht op migratie omvatten en dat het dan ook niet nodig is een onderscheid te maken tussen reguliere en irreguliere migratie en landen zoals China of Rusland anderzijds, die vooral oog hebben voor de eerbiediging van hun soevereiniteit en de veiligheidsaspecten van migratie.

In die context hebben **de Afrikaanse groep**, die met één stem sprak ondanks de grote uiteenlopende belangen, en **de groep van 27 EU-landen** (zonder Hongarije), een **doorslaggevende rol** gespeeld in het verloop van de onderhandelingen.

Gelet op die polarisering is het dan ook verbazend dat er zo snel een tekst op tafel lag en vooral dat de 27 (daarin gesteund door andere landen met gelijkaardige belangen) zo veel **toegevingen** konden binnenhalen. In de slotversie van de tekst stonden dan ook heel wat **amendementen** om tegemoet te komen aan de eisen van de 27. Deze slotversie sloot op alle punten aan bij het Belgische standpunt. In het algemeen kunnen we stellen dat het om een goed doordachte, evenwichtige, coherente en voldoende concrete tekst gaat, die een historische doorbraak betekent voor de mondiale aanpak van migratieverschijnselen.

2. De inhoud van het Pact

Het Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration **erkent migratie als een feit**. Het Pact streeft er niet naar migratie te promoten of te stoppen maar wil enkel **orde scheppen** in de huidige migratiechaos. De bedoeling is om de **positieve gevolgen van migratie te optimaliseren** en de **negatieve impact ervan te beperken**.

Inleiding, §11 "er is een mondiale aanpak nodig om alle voordelen van migratie ten volle te benutten (...) en tegelijkertijd de negatieve gevolgen van illegale migratie te beperken".

Aangezien unilaterale acties weinig uithalen, wordt een **globale aanpak** voorgesteld die met alle aspecten van migratie rekening houdt. Het Pact legt de **nadruk op internationale samenwerking**, door de beginselen ervan vast te leggen.

De tekst is **juridisch niet-bindend** en eerbiedigt de **soevereiniteit van de lidstaten**. De tekst is bedoeld als een samenwerkingskader met een politiek engagement om samen werk te maken van de verwezenlijking van 23 doelstellingen.

De eerbiediging van de soevereiniteit van de lidstaten op het vlak van migratie en het juridisch niet-bindende karakter ervan worden in de tekst op verschillende plaatsen vermeld:

Inleiding §7 "eerbiedigt de soevereiniteit van de lidstaten"; **Gemeenschappelijke ambities, §15, c)** "Het mondiale Pact herbevestigt het soevereine recht van de staten om hun nationale migratiebeleid te bepalen en hun recht om de migratie binnen hun jurisdictie te beheren, in overeenstemming met het internationale recht.... Staten kunnen, binnen de grenzen van hun soevereine jurisdictie, een onderscheid maken tussen reguliere en irreguliere migratie, A/RES/73/195 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration 6/41 18-22354 met name bij de ontwikkeling van wetgevende en beleidsmaatregelen voor de uitvoering van het mondiale Pact"; **Doelstelling 11 (§27)** "Voorts verbinden wij ons ertoe een grensbeheersbeleid te voeren dat de nationale soevereiniteit eerbiedigt".

Om concreet en pragmatisch rekening te houden met de diverse migratiesituaties in de wereld, staat onder elk van de 23 doelstellingen een **lijst van mogelijke en aanbevolen acties** vermeld en om elke doelstelling te bereiken kunnen de lidstaten deze "goede praktijken" als basis gebruiken voor het uitstippelen van een concreet beleid, indien zij dit **geschikt achten voor hun situatie**.

"Om deze belofte na te komen, zullen we gebruik maken van de volgende acties".

Dit Pact is een juridisch niet-bindend verdrag. Het bevat wel **politieke toezeggingen om de 23 doelstellingen**, die serieus moeten worden genomen, te halen. Het klopt dus niet dat de goedkeuring van deze tekst geen gevolgen zal hebben en dat hij dus overbodig is.

Het is daarom belangrijk de 23 doelstellingen en de gevolgen ervan zorgvuldig te analyseren. Deze 23 doelstellingen zijn opgevat volgens een chronologische logica, die aansluit bij het traject van de migrant, te beginnen met de mogelijke oorzaken achter de beslissing om te migreren, tot de kwestie van de integratie in de samenleving van het land van bestemming of desgevallend, terugkeer naar het land van herkomst. De 23 doelstellingen zijn de volgende:

1. Informatie en statistieken over migratie beter verzamelen en delen om de debatten te objectiveren, waardoor overheden met kennis van zaken beleidsmaatregelen kunnen nemen;
2. De oorzaken van migratie aanpakken: gewapende conflicten, gebrek aan economische vooruitzichten en aan democratie, slecht bestuur, klimaatverandering en vervuiling;
3. De migranten correct informeren en dus de strijd aanbinden met de door smokkelaars verspreide desinformatie;
4. Ervoor zorgen dat migranten over identiteitsdocumenten beschikken (niet alleen om hen tegen misbruik te beschermen, die documenten zijn ook essentieel voor hun terugkeer als ze hier illegaal zijn);
5. De mogelijkheden voor legale migratie uitbreiden (zonder dat de migratiestromen daarom moeten toenemen, maar door een gericht migratiebeleid te voeren, waardoor de landen van bestemming de migratiestromen beter onder controle kunnen houden en de populaties in de landen van herkomst alternatieven krijgen voor illegale migratie);
6. De strijd aanbinden met de uitbuiting van migranten op het werk;
7. Vermijden dat migranten in een kwetsbare situatie terechtkomen;
8. Op een gecoördineerde manier levens redden door de nadruk te leggen op het principe van gedeelde verantwoordelijkheid;
9. De strijd aanbinden met mensensmokkel;
10. De strijd aanbinden met mensenhandel;
11. De grenzen beter beheren;
12. Werk maken van transparantere migratieprocedures waardoor migranten of potentiële migranten hun legale opties beter begrijpen en op die manier vermijden dat ze in de handen van mensenhandelaars terechtkomen of in illegale situaties verstrikt raken;

13. Migranten pas in laatste instantie opsluiten (wanneer ze geen verblijfspapieren hebben en weigeren om het grondgebied te verlaten);
14. Consulaire bescherming vanwege de landen van herkomst en tijdens de hele cyclus, samenwerking tussen het land van herkomst, het transit- en bestemmingsland;
15. Toegang tot basisdiensten voor alle migranten (in België gaat het om dringende medische hulp en onderwijs);
16. De integratie van migranten in onze samenleving bevorderen;
17. De strijd aanbinden met discriminatie en het debat over migranten objectiveren;
18. Investeren in het verwerven van vaardigheden en de erkenning van kwalificaties;
19. De diaspora de mogelijkheid bieden een bijdrage te leveren tot de ontwikkeling van hun land van herkomst;
20. De financiële transfers vergemakkelijken en de kosten ervan beperken;
21. Samenwerken op het vlak van terugkeer en terugname (en ook de landen van herkomst verplichten hun onderdanen zonder verblijfspapieren terug te nemen);
22. Werk maken van mechanismen voor de overdraagbaarheid van de voordelen van de sociale zekerheid;
23. De samenwerking op het vlak van migratie versterken.

Deze tekst bevat **geen enkele nieuwe juridische verplichting**. Hij wijst de landen wel op hun **bestaande** verplichtingen en verwijst naar verschillende wettelijke instrumenten ter zake.

3. De toepassing en opvolging van het Pact

België neemt nu al **concrete beleidsmaatregelen** waardoor de meeste van die doelstellingen *de facto* reeds worden toegepast.

De diensten van de speciale gezant werken in overleg met de andere bevoegde diensten in België aan de

implementatie van mechanismen voor inclusief overleg om een stand van zaken op te maken en de toepassing van het Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration op te volgen.

Momenteel lopen in New York trouwens onderhandelingen over de invoering van een internationaal mechanisme voor de opvolging en evaluatie van het Pact. In een eerste fase lijkt men te kiezen voor een licht mechanisme dat geen administratieve structuur en dus ook geen extra kosten vergt, en dat vooral als voorbeeld moet dienen. De landen die menen over goede praktijken te beschikken voor de toepassing van het Pact zouden die met andere landen kunnen delen, om hen ertoe aan te zetten het goede voorbeeld te delen.

De Internationale Organisatie voor Migratie kreeg de opdracht de landen bij te staan bij de toepassing van het Pact. Ze zal dit doen in overleg met de belangrijkste VN-agentschappen die binnen het *Internationaal Migratienetwerk* bevoegd zijn voor de migratieproblematiek.

Jean-Luc Bodson staat aan het hoofd van de dienst van de speciale gezant voor Asiel en Migratie. Deze dienst van de FOD Buitenlandse Zaken behandelt alle externe dimensies van Asiel en Migratie: bestrijden van de diepere oorzaken van irreguliere migratie, reguliere mobiliteit en migratie, bescherming en asiel, mensenhandel en mensensmokkel, terugkeer en terugname. Het team van de speciale gezant voor Asiel en Migratie is verantwoordelijk voor de opvolging van het externe (internationale) beleid van ons land in die materies. Als Belgische VN-ambassadeur heeft Jean-Luc Bodson het Migratiepact voor de federale regering onderhandeld.

Hoofdstuk 2

Migratie in België

Twee soorten statistieken brengen de algemene cijfers over immigratie en de vreemde populatie in kaart. Stocks verwijzen naar de personen die op een bepaalde datum op het Belgische grondgebied aanwezig zijn. Migratiestromen verwijzen naar de bewegingen van bevolkingsgroepen: de immigraties van personen die het Belgische grondgebied binnenkomen en de emigraties van personen die het Belgische grondgebied verlaten in de loop van een bepaald jaar.





Stocks en migratiestromen: definities

Twee soorten statistieken brengen de algemene cijfers over immigratie en de vreemde populatie in kaart:

Stocks verwijzen naar de personen die op een bepaalde datum op het Belgische grondgebied aanwezig zijn;

Migratiestromen verwijzen naar de bewegingen van bevolkingsgroepen: de immigraties van personen die het Belgische grondgebied binnenkomen en de emigraties van personen die het Belgische grondgebied verlaten in de loop van een bepaald jaar.

► Voor meer informatie over de migratiestromen in België in 2017, zie Myriatics 10

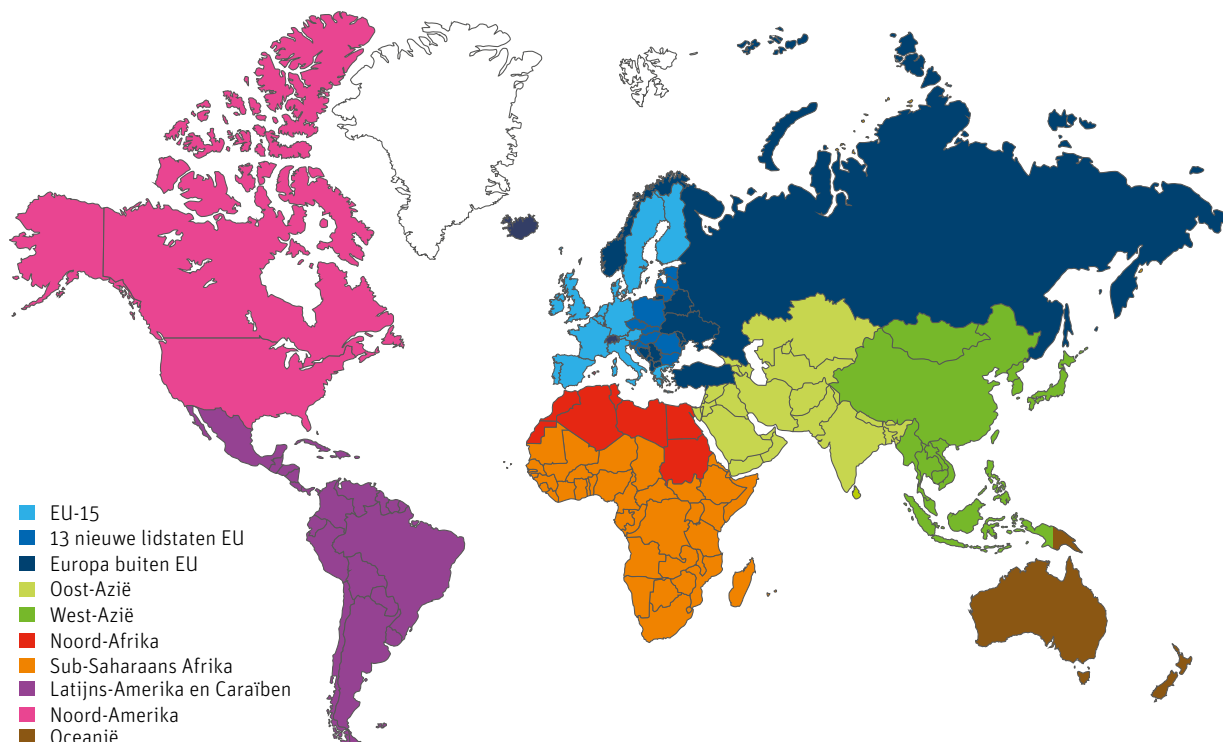
Definitie van de nationaliteitengroepen

Dit jaarverslag maakt meestal een onderscheid tussen elf verschillende groepen van nationaliteiten: (1) EU-15; (2) 13 nieuwe EU-lidstaten; (3) Europa buiten de EU (met inbegrip van Turkije); (4) Sub-Saharaans Afrika; (5) Noord-Afrika; (6) West-Azië; (7) Oost-Azië; (8) Latijns-Amerika en de Caraïben; (9) Noord-Amerika; (10) Oceanië; (11) Vluchtelingen, staatlozen en 'onbepaald'. Die nomenclatuur is gebaseerd op die van de Verenigde Naties.

■ De **landen van de EU-15** zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In dit verslag hebben de cijfers van de EU-15 betrekking op de EU-15 zónder België.

■ De **13 nieuwe lidstaten** van de EU-28 zijn: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, de Tsjechische Republiek, Roemenië, Slowakije en Slovenië. Aangezien Kroatië tot de Europese Unie is toegetreden in 2013, hebben de statistieken van de jaren daarvoor (tot en met 2012) betrekking op de 'twaalf nieuwe lidstaten' (EU-27).

■ Onder **derde landen** vallen alle andere landen die geen deel uitmaken van de EU-28. In die groep wordt nog een onderscheid gemaakt met de notie **Europese landen buiten de EU**. Dat zijn Albanië, Andorra, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Kosovo, Liechtenstein, Monaco, Moldavië, Macedonië, Montenegro, Noorwegen, Rusland, San Marino, Servië, Zwitserland, Oekraïne én ook Turkije. Door Turkije in deze categorie op te nemen blijven we in overeenstemming met de classificaties van het Belgische statistiekbureau (Statbel) en het Europese (Eurostat).



Stocks

Origine van de vreemdelingen op 1 januari 2018

11 % van de inwoners van België heeft een vreemde nationaliteit, 67% van hen komt uit de EU

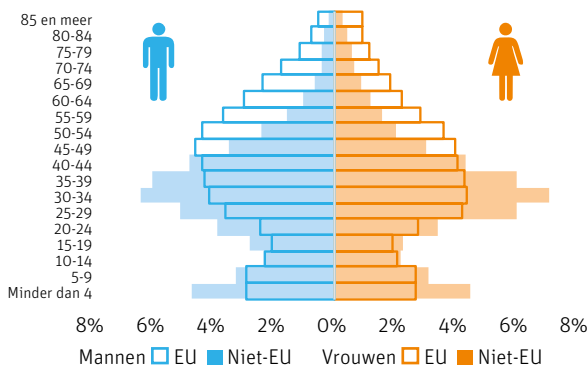
Op 1 januari 2018 telde DVZ 1.259.091 personen met een vreemde nationaliteit die over een geldige verblijfskaart of -document beschikten. Op de 11.376.070 door het Belgische statistiekbureau (Statbel) geregistreerde inwoners, waren de vreemdelingen met een verblijfskaart goed voor 11% van de inwoners in België.

De meeste daarvan (67%) zijn afkomstig uit een EU-land: 51% uit een land van de EU-15 (vooral Frankrijk, Italië en Nederland) en 16% uit een van de lidstaten die sinds 2004 lid zijn van de EU (vooral Roemenië, Polen en Bulgarije). De onderdanen uit Noord-Afrika zijn goed voor 7% van de vreemdelingen (de Marokkanen zijn er sterk vertegenwoordigd). De onderdanen uit West-Azië zijn goed voor 7% van de vreemdelingen (met als koploper de Syriërs). Ook de onderdanen uit Sub-Saharaans Afrika zijn goed voor 7% (de belangrijkste uit deze regio afkomstige nationaliteit zijn de Congolezen). De Europese onderdanen buiten de EU tenslotte maken 6% uit (met de Turken voorop).



Structuur per leeftijd en geslacht van de vreemdelingen in België op 1 januari 2018

De vreemde bevolking uit derde landen is veel jonger dan de EU-onderdanen



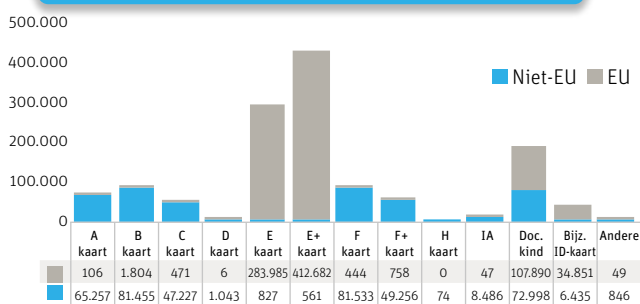
De verdeling per leeftijd en geslacht van vreemdelingen in België vertoont een belangrijk onderscheid op basis van hun oorspronkelijke nationaliteit: onderdanen van derde landen zijn gemiddeld jonger dan EU-burgers: 25% is 19 jaar of jonger (tegenover 20% voor die uit de EU) en 53% is tussen 20 en 44 jaar (39% voor die uit de EU). Het aandeel 45-plussers bij de EU-onderdanen bedraagt daarentegen 41% (tegenover 21% voor niet-EU-onderdanen).

	Niet-EU	EU
19 jaar of jonger	25%	20%
20-44 jaar	53%	39%
45 jaar en +	21%	41%

De man-vrouwverhouding is evenwichtig voor beide subgroepen van herkomst.

bron: DVZ

Verblijfskaarten en -documenten van vreemdelingen op 1 januari 2018



De Dienst Vreemdelingenzaken heeft voor het eerst cijfers gepubliceerd over het aantal vreemdelingen dat in het bezit is van een geldige verblijfskaart of een geldig verblijfsdocument, afhankelijk van het type document. Methodologische gegevens: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistieken/VREEMDELINGENKAARTEN%20EN%20VERBLIJFSDOCUMENTEN.pdf>

Kaart A	Bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, beperkt verblijf (BIVR)
Kaart B	Bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, onbeperkt verblijf (BIVR)
Kaart C	Identiteitskaart voor vreemdelingen, onbeperkt verblijf
Kaart D	Verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen
Kaart E	Verblijfskaart EU-burger
Kaart E+	Document waaruit de duurzaamheid van het verblijf blijkt
Kaart F	Verblijfskaart van een familielid van een EU-burger
Kaart F+	Duurzame verblijfskaart van een familielid van een EU-burger
Kaart H	Europese bluecard
AI	Attest van immatriculatie
Kids-ID	Identiteitsbewijs voor kinderen onder 12 jaar
Bijzonder ID	Identiteitskaart voor diplomaten, consulaire vertegenwoordigers en internationale ambtenaren

bron: DVZ

Vergelijkingen van de gegevensbronnen



Gegevensbronnen over het aantal vreemdelingen in België

Myria publiceert doorgaans de cijfers over het *aantal vreemdelingen ingeschreven in een gemeente waar ze verblijven* afkomstig van Statbel. Dit jaar publiceert DVZ voor het eerst het aantal vreemdelingen die over een geldige kaart of een geldig verblijfsdocument beschikken (in het wachtregister ingeschreven personen niet

meegerekend). Die twee bronnen hebben verschillende indicatoren. Uit de onderlinge vergelijking blijkt een verschil van 86.000 tot 161.000 mensen, afhankelijk van het jaar (gegevens beschikbaar tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2018). Mogelijke verklaringen voor die verschillen vindt u hieronder.

Vergelijking van de cijfers van Statbel en van DVZ

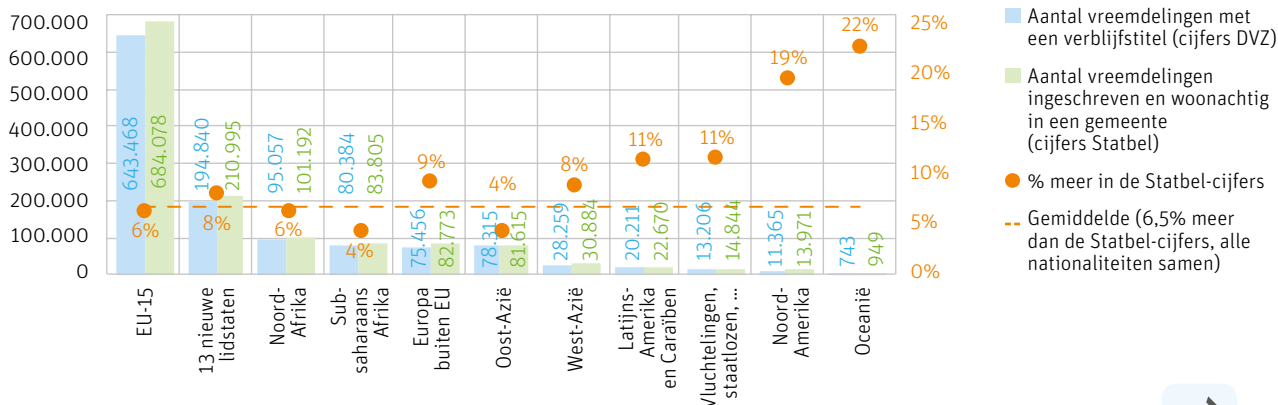
	Indicator A: Aantal vreemdelingen die over een geldige kaart of een geldig verblijfsdocument beschikken (Bron: DVZ)	Indicator B: Aantal vreemdelingen ingeschreven in een gemeente (Bron: Statbel)	Verskil tussen beide (C=B-A)	% vreemdelingen ingeschreven in de gemeente waar ze verblijven en waarvoor geen geldige verblijfstitel is geregistreerd (C/B)
1/1/2015	1.093.909	1.255.286	161.377	12,9%
1/1/2016	1.138.681	1.295.660	156.979	12,1%
1/1/2017*	1.241.309	1.327.776	86.467	6,5%
1/1/2018	1.259.091	1.357.556	98.465	7,3%

* De precieze gegevens per nationaliteit zijn beschikbaar in de twee gegevensbronnen op 1 januari 2017, die als vergelijkingspunt worden gebruikt.

Op 1 januari 2017 was er voor de 6,5% van de vreemdelingen ingeschreven in de gemeente waar ze verbleven, geen enkele geldige verblijfstitel geregistreerd. Het gaat hier om 86.467 personen. Dit verschil tussen de beide indicatoren is binnen de verschillende nationaliteitsgroepen, in verschillende mate tastbaar (zie onderstaande figuur). Voor de EU-15-groep, die getalsmatig veruit de grootste is, beschikten ongeveer 40.000 personen niet over een geldige verblijfstitel, hoewel zij in de gemeente waren geregistreerd (zijnde 6% van alle personen die voor deze nationaliteitsgroep waren ingeschreven). Voor een aantal nationaliteitsgroepen, zoals voor de Noord-Amerikanen bijvoorbeeld, ligt dit percentage opvallend hoog (19%).

Voor nationaliteiten uit Sub-Saharaans Afrika of West-Azië ligt dat cijfer dan weer relatief laag (4%). Die discrepantie tussen de twee indicatoren en de verschillen naargelang van de origine zijn te wijten aan verschillende factoren.

- **Laattijdige schrapping:** personen van wie de verblijfstitel is verstrekt, die het land hebben verlaten maar die nog niet door het gemeentebestuur zijn geschrapt.
- **Personen in irregulier verblijf:** ofwel omdat zij nooit een verblijfstitel hebben gehad (omdat ze bijvoorbeeld wel een bewijs van inschrijving in de gemeente hebben, maar nog geen verblijfstitel of -kaart), ofwel omdat zij na het verstrijken van hun verblijfstitel op het grondgebied zijn gebleven.
- **Vertraagde verlenging van de verblijfskaart of -titel om administratieve redenen:** personen van wie de verblijfstitel niet snel genoeg is verlengd en die een tijdje zonder geldige verblijfstitel zitten (laattijdige beslissing van DVZ of van de gemeente of laattijdige afhandeling van de formaliteiten door de betrokken persoon zelf).
- De groepen met de laagste percentages (Sub-Saharaans Afrika of West-Azië) zijn ook de nationaliteitengroepen die het sterkst vertegenwoordigd zijn in de asielstromen.



Bevolking van vreemde nationaliteit, of als vreemdeling geboren

Myria publiceert doorgaans niet alleen cijfers over het aantal vreemdelingen maar ook over het aantal personen die als vreemdeling zijn geboren en Belg zijn geworden. Samen vormen beide categorieën de bevolking van

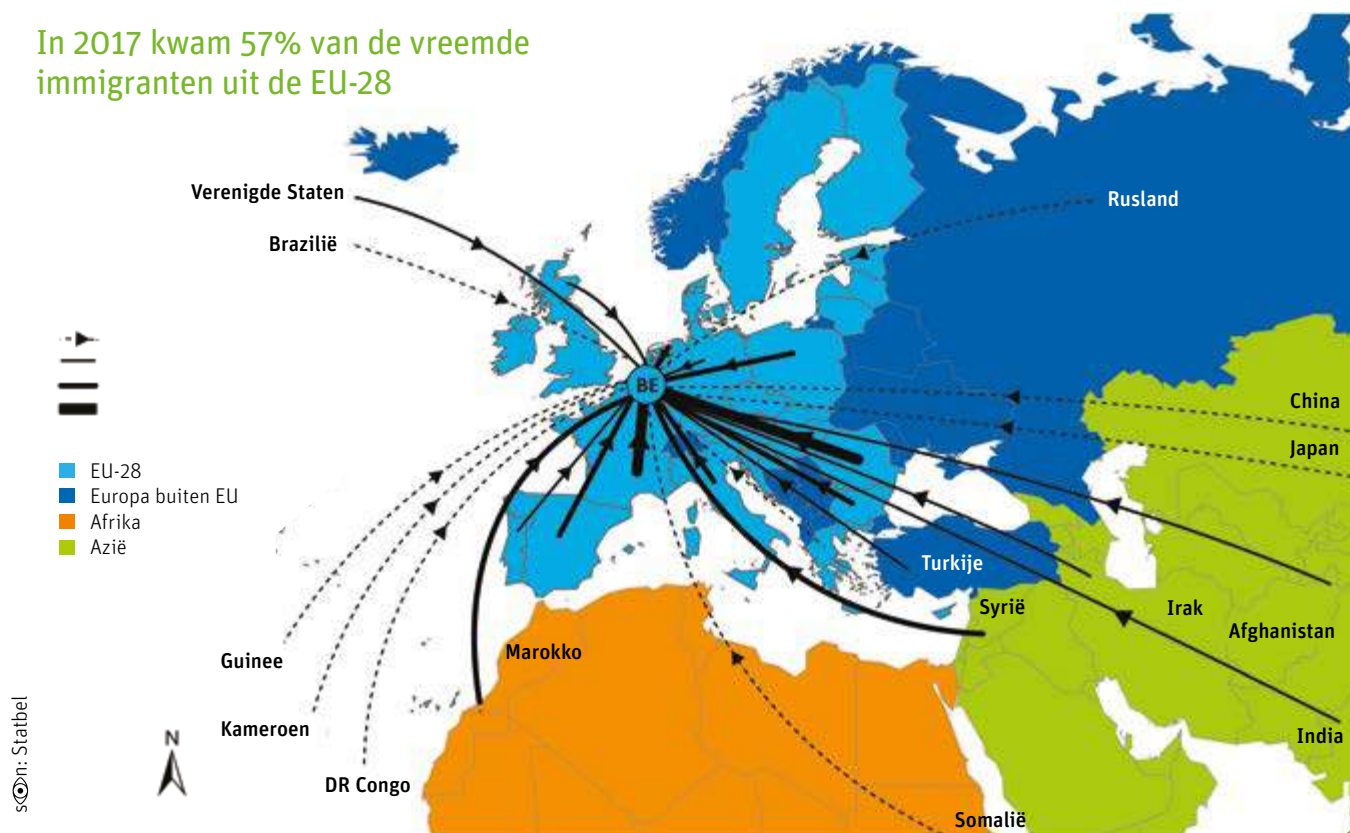
vreemde origine. Aangezien de cijfers op 1 januari 2018 niet beschikbaar waren bij de redactie van dit rapport, verwijzen we de lezers naar het *Rapport Migratie 2018*, om de cijfers op 1 januari 2017 te raadplegen.



Migratiestromen

Migratiestromen naar België in 2017

In 2017 kwam 57% van de vreemde immigranten uit de EU-28



Belangrijkste nationaliteiten van de immigranten

De tabel hiernaast toont verschillende belangrijke evoluties:

- een aantal nationaliteiten waaronder **Fransen** handhaaft zich bovenaan;
- de **Marokkanen** en andere zakken dan weer in de rangschikking;
- nog andere klimmen gestaag in de top 15, zoals de **Roemenen** sinds 2007;
- recenter vervoegen de **Syriërs** de top 5.

Verskillende migratiedynamieken hebben de afgelopen twee decennia geleid tot deze veranderingen in het profiel van immigranten:

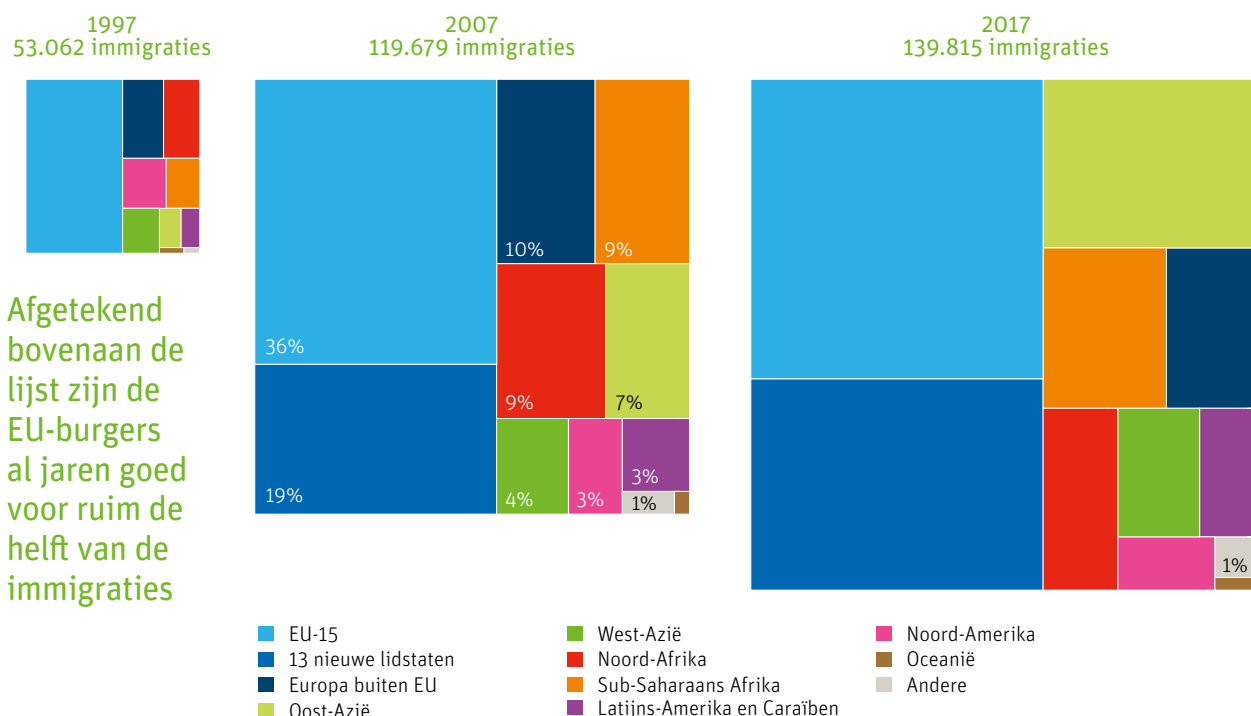
- een groeiend aantal immigranten uit de nieuwe EU-lidstaten; een evenredige daling van de immigraties uit de EU-15;
- een aanzienlijke en recente daling van het aantal Marokkaanse en Turkse immigranten;
- een toename van de immigratie uit West-Azië.

Belangrijkste herkomstnationaliteiten van immigranten in 1997, 2007 en 2017

Top 15 – 1997		Top 15 – 2007		Top 15 – 2017	
Frankrijk	7.577	Frankrijk	13.557	Roemenië	18.048
Nederland	6.524	Nederland	12.134	Frankrijk	13.611
Marokko	4.356	Polen	9.986	Nederland	9.459
Italië	3.301	Marokko	8.638	Italië	6.362
Duitsland	3.201	Roemenië	6.121	Syrië	5.955
Verenigde Staten	3.156	Turkije	3.963	Polen	5.787
Verenigd Koninkrijk	2.812	Duitsland	3.697	Marokko	5.225
Portugal	1.771	Italië	3.614	Bulgarije	5.193
Turkije	1.610	Bulgarije	3.233	Spanje	5.175
Spanje	1.325	DR Congo	2.902	India	3.812
Polen	1.098	Portugal	2.658	Portugal	3.809
DR Congo	905	Verenigde Staten	2.619	Afghanistan	3.694
Japan	804	Rusland	2.608	Duitsland	2.954
Griekenland	744	Verenigd Koninkrijk	2.291	Irak	2.548
Zweden	647	Spanje	2.273	Verenigde Staten	2.473
Andere	13.231	Andere	39.385	Andere	45.710
Totaal	53.062	Totaal	119.679	Totaal	139.815

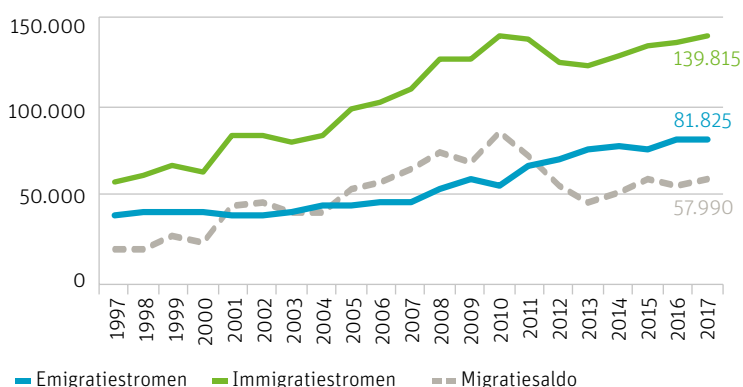
Herkomst van de immigranten: diverse migratiedynamieken

Samenstelling van de immigratiestromen van vreemdelingen in België volgens de herkomstregio in 1997, 2007 en 2017



Evolutie van de immigratiestromen

Aantal immigraties van vreemdelingen in België



139.815 immigraties van vreemdelingen geregistreerd in de loop van 2017 in België

- Ondanks enkele schommelingen de afgelopen jaren, is er globaal een stijgende tendens in de immigratiestromen van vreemdelingen in België sinds het begin van de jaren 2000.
- In 2017 ligt het aantal geregistreerde immigraties iets hoger dan in 2016 (+3%) maar het blijft onder het aantal in 2011 (140.375).

➤ Voor meer informatie over de migratiestromen de afgelopen twee decennia, zie *Myriatics 10*

Definitie van immigraties

Op Belgisch niveau hebben de statistieken inzake immigraties betrekking op de *aangegeven immigraties*, de registerwijzigingen en de heringeschreven personen nadat ze eerst uit het Rijksregister waren geschrapt.

➔ De *registerwijzigingen* hebben betrekking op personen die van het Wachtregister naar een ander register overgaan. Dat zijn vooral personen die als vluchteling zijn erkend of op een andere basis gemachtigd zijn om in België te verblijven, en ook EU-burgers die op hun verblijfskaart aan het wachten zijn. In 2017 waren die registerwijzigingen goed voor 11% van de immigraties.

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

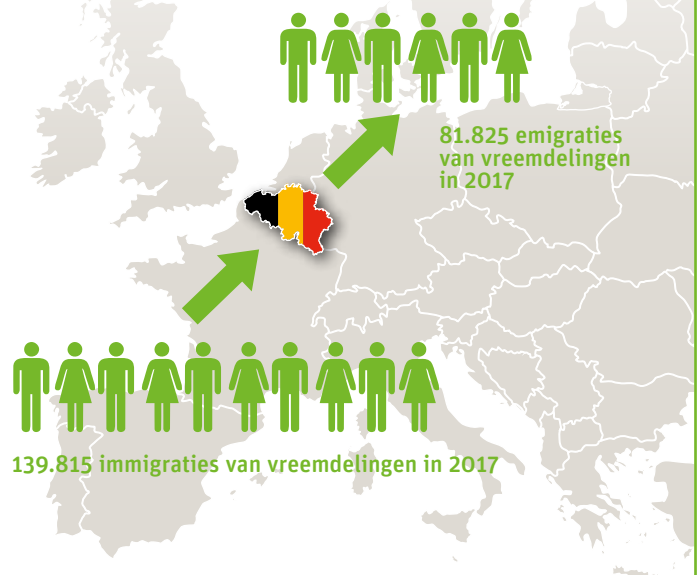
Migratiestromen

Immigraties, emigraties en migratiesaldo van de vreemdelingen

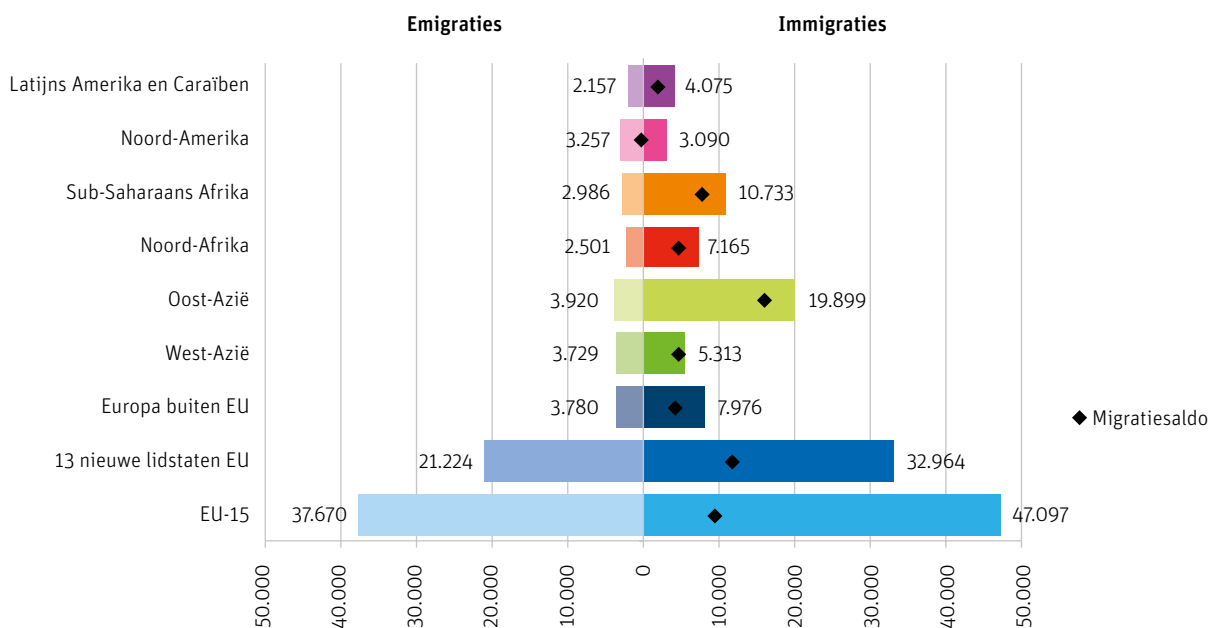
De mobiliteit van vreemdelingen in België beperkt zich niet tot immigratie alleen

- In 2017 zijn 139.815 personen het land binnengekomen en verlieten 81.825 het. Dat levert een ruim positief migratiesaldo op (+57.990 personen). In de Belgische migratiegeschiedenis is het aantal emigraties van vreemdelingen nooit zo hoog geweest.
- Herleiden we dat tot 10 immigraties, dan waren 6 ervan emigraties van vreemdelingen in 2017. Achter dat gemiddelde zitten grote verschillen naargelang de origine. 7 emigraties van EU-burgers werden geregistreerd voor 10 EU-immigraties, terwijl dit voor onderdanen uit Sub-Saharaans Afrika of West-Azië maar 2 emigraties voor 10 immigraties is.

Voor elke 10 vreemdelingen die het Belgische grondgebied in 2017 zijn binnengekomen, hebben 6 het verlaten.



Emigraties, immigraties en migratiesaldo van vreemdelingen in 2017



- De **EU-burgers** zijn in de meerderheid, zowel wat de immigratiestromen naar België (57%) betreft, als de emigratiestromen vanuit België (72%).
- Het **migratiesaldo** is het verschil tussen het aantal personen dat het land binnenkomt en het aantal personen dat het land verlaat: dat is negatief voor de Belgische onderdanen, maar positief voor de vreemdelingen.

Migratiestromen van Belgen

Ook Belgische onderdanen migreren:

- In 2017 hebben **37.557 Belgen het land verlaten en 24.100 zich (opnieuw) in België gevestigd**. In tegenstelling tot de personen met een vreemde nationaliteit verlaten meer Belgen het grondgebied dan dat er terugkeren.
- Vergeleken met de stromen van 2009 is het aantal immigraties van Belgen in 2017 sterker gedaald dan het aantal emigraties, wat tot een uitgesproken negatief migratiesaldo heeft geleid: -13.457 personen.

De meeste Belgen zouden geëmigreerd zijn naar een ander EU-land

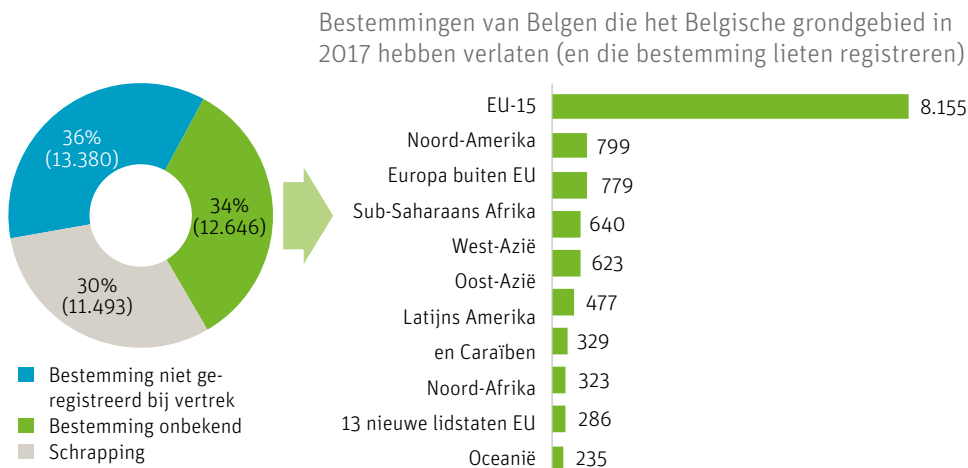
- De registratie van *emigraties* is minder volledig dan die van *immigraties* (velen vergeten – al dan niet opzettelijk – hun vertrek te melden). Ter compensatie van die gebrekkige registratie worden personen van wie het vertrek door de autoriteiten is vastgesteld of van wie de verblijfstitel is verstrekt, uit het register geschrapt. Het is dus via een statistische correctie dat deze verwijderingen uit het register worden geteld als emigraties (schrappingen).
- De mobiliteit van personen die als vreemdeling zijn geboren en Belg zijn geworden, zijn ook in de cijfers over de Belgen opgenomen.
- In 2017 was 30% van de 37.389 geregistreerde emigraties het gevolg van schrappingen uit het Register. In 36% van de gevallen ging het om emigraties waarvan het vertrek was aangegeven maar zonder registratie van de bestemming en in 34% van de gevallen ging het om aangegeven emigraties waarvan de bestemming wel werd geregistreerd. Van die laatste categorie ruilde de

overgrote meerderheid (8.155 van de 12.646, of 6 van de 10 personen) België in voor een andere lidstaat van de EU-15 (vooral Frankrijk).

- Die cijfers per bestemming zijn misschien niet representatief voor alle Belgische vertrekkers. Mogelijk hebben personen die hun vertrek niet hebben geregistreerd of hun bestemming niet hebben aangegeven, niet hetzelfde profiel als degenen die hun vertrek en bestemming wel aangeven.

Definitie van emigraties

Op Belgisch niveau hebben de statistieken over emigraties vooral betrekking op de *aangegeven emigraties* en op *personen die uit het Rijksregister zijn geschrapt* omdat de gemeente hun afwezigheid heeft vastgesteld.



Top 10 van de landen van bestemming

Frankrijk	3.344
Spanje	1.365
Verenigd Koninkrijk	980
Nederland	749
Luxemburg	538
Verenigde Staten	513
Duitsland	459
Turkije	374
Zwitserland	289
Canada	286

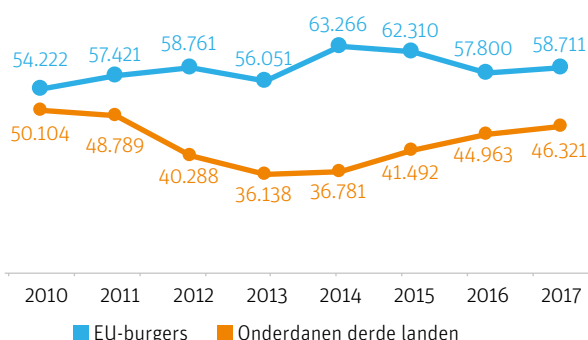
	Belgen			Vreemdelingen		
	Internationale immigraties	Internationale emigraties	Migratiesaldo	Internationale immigraties	Internationale emigraties	Migratiesaldo
2009	39.602	45.845	-6.243	126.877	57.873	69.004
2010	25.802	31.261	-5.459	140.375	55.378	84.997
2011	23.810	33.773	-9.963	138.071	65.951	72.120
2012	24.403	35.409	-11.006	124.717	69.346	55.371
2013	24.617	35.880	-11.263	122.079	75.973	46.106
2014	25.483	36.497	-11.014	128.465	77.497	50.968
2015	24.964	35.640	-10.676	133.085	74.727	58.358
2016	24.157	37.389	-13.232	136.327	80.856	55.471
2017	24.100	37.557	-13.457	139.815	81.825	57.990

Eerste verblijfstitels uitgereikt aan onderdanen van derde landen en aan EU-burgers

In 2017 werden in totaal **105.032** eerste verblijfstitels uitgereikt aan vreemdelingen die in het buitenland zijn geboren en momenteel in België wonen

- België kent meer eerste verblijfstitels toe aan Europese onderdanen (58.711) dan aan onderdanen van derde landen (46.321): 56% tegenover 44%.
- Ondanks enkele schommelingen de afgelopen jaren is het aantal eerste verblijfstitels voor begunstigden uit de EU in 2017 licht gestegen (10% meer dan in 2010).
- Na een daling tussen 2010 en 2013 is het aantal aan onderdanen van derde landen uitgereikte verblijfstitels opnieuw gestegen. Die laatste ontwikkeling is deels te verklaren door een toename van het aantal personen dat internationale bescherming geniet (statuut van vluchteling en subsidiaire bescherming).

Jaarlijks uitgereikte eerste verblijfstitels tussen 2010 en 2017



Top 5 van nationaliteiten voor de eerste verblijfstitels uitgereikt in 2017 en vergelijking met 2010

EU-landen	2010		2017	
Roemenië	6.651	12%	12.146	21%
Frankrijk	10.299	19%	10.666	18%
Nederland	7.414	14%	7.376	13%
Italië	3.266	6%	4.715	8%
Polen	7.537	14%	4.313	7%
Andere EU	19.055	35%	19.495	33%
Total EU	54.222	100%	58.711	100%
Derde landen	2010		2017	
Syrië	364	1%	5.679	12%
Marokko	8.949	18%	4.173	9%
India	2.064	4%	3.263	7%
Afghanistan	660	1%	2.379	5%
Verenigde Staten	2.108	4%	2.350	5%
Andere derde landen	35.959	72%	28.477	61%
Totaal derde landen	50.104	100%	46.321	100%

Statistieken over de eerste verblijfstitels

Wat? Juridisch gezien zou het juist zijn om van verblijfskaarten en -documenten te spreken omdat geen 'verblijfstitels' worden uitgereikt aan EU-burgers. Om geen onnodige verwarring te scheppen, gebruiken we hier de term 'verblijfstitel' zowel voor EU-burgers als niet-EU-burgers.

Wie?

- Vreemdelingen die het Belgisch grondgebied binnenkomen moeten daarvan een verklaring afleggen in de gemeente waar ze verblijven en krijgen dan een verblijfstitel op basis van hun visumtype of hun machtiging tot verblijf.
- Net zoals in de statistieken over de immigratiestromen worden de asielzoekers niet als dusdanig meegeteld in de cijfers over de eerste verblijfstitels. Ze worden pas in de statistieken opgenomen wanneer ze als vluchteling worden erkend of indien ze subsidiaire bescherming krijgen, of wanneer ze een eerste verblijfstitel krijgen op een andere basis.

Nieuw

- De hier voorgestelde cijfers zijn uniek: voor het eerst stelt DVZ statistieken op over de verblijfstitels voor zowel onderdanen van derde landen als voor burgers van de EU. In eerdere versies van het jaarverslag bleef de analyse van de eerste verblijfstitels bij gebrek aan meer volledige gegevens beperkt tot begunstigden uit derde landen.
- Nieuw is ook dat er systematisch een onderscheid wordt gemaakt tussen in België geboren vreemdelingen en in het buitenland geboren vreemdelingen. **Enkel de in het buitenland geboren personen komen hier aan bod.** In het hoofdstuk *Recht op gezinsleven* worden ook de cijfers voorgesteld over de begunstigden van een eerste verblijfstitel om familiale redenen die in België zijn geboren.

bron: DVZ

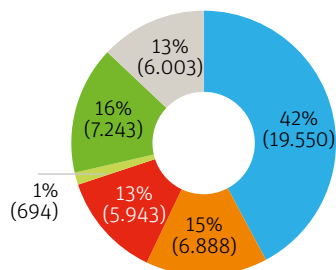
Tussen 2010 en 2017 hebben zich grote verschuivingen voorgedaan in de belangrijkste nationaliteiten van begunstigden van eerste verblijfstitels.

- De Roemenen, Fransen en Nederlanders staan bovenaan de lijst van de EU-nationaliteiten. De meest opvallende ontwikkeling is die van de Roemenen, die hun aantal eerste verblijfstitels zag verdubbelen. Bij de Polen doet zich de omgekeerde tendens voor: in vergelijking met 2010 zijn in 2017 half zo veel eerste verblijfstitels uitgereikt.
- Bij de onderdanen van **derde landen**, stonden Syriërs en Afghanen in 2010 niet eens in de rangschikking, terwijl ze nu in de top 5 staan. In 2017 waren ze respectievelijk goed voor 12% en 5% van de aan onderdanen van derde landen uitgereikte eerste verblijfstitels. Het aantal aan Marokkanen uitgereikte eerste verblijfstitels is gehalveerd in vergelijking met 2010. Toch maken de Marokkanen maken nog altijd deel uit van de belangrijkste nationaliteiten uit derde landen.

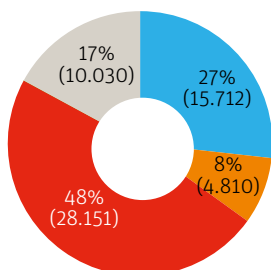
bron: DVZ

Verblijfsredenen

46.321 onderdanen van derde landen (immigranten)



58.711 eerste verblijfstitels uitgereikt aan EU-onderdanen (immigranten)



- Familiale redenen
- Vluchtelingenstatuut en subsidiaire bescherming
- Studieredenen
- Redenen i.v.m. bezoldigde activiteiten
- Humanitaire redenen
- Kinderen geboren in België
- Andere redenen

Opvallende profielverschillen tussen Europeanen en derdelanders

- Voor alle **onderdanen van derde landen** zijn gezinsredenen de belangrijkste verblijfsreden (42%). Drie andere redenen volgen in relatief gelijke mate: internationale bescherming (16%), studies (15%) en bezoldigde activiteiten (13%). De eerste titels uitgereikt in het kader van internationale bescherming (statuut van vluchteling of subsidiaire bescherming) zijn de laatste jaren toegenomen: hun aantal is tussen 2010 en 2017 met een factor 3,7 toegenomen. Anderzijds is het aantal eerste verblijfstitels dat om humanitaire redenen is afgegeven, sterk gedaald: hun aantal ligt 14 keer lager. Die elementen worden verderop in dit jaarverslag uitgewerkt.
- Voor alle **EU-burgers** die hun eerste verblijfstitel in 2017 ontvingen was de eerste reden een bezoldigde activiteit (48%), gevolgd door familiale redenen (27%) en tenslotte studies (8%).

In België geboren kinderen

9.925 eerste verblijfstitels uitgereikt aan in België geboren personen en onderdanen van derde landen, waaronder:

- 92% om familiale redenen;
- 6% voor vluchtelingen.

7.810 eerste verblijfstitels uitgereikt aan in België geboren personen en EU-burgers, waaronder:

- 99% om familiale redenen.

In de vorige verslagen van Myria werden de in België geboren kinderen opgenomen in het totaal van de uitgereikte eerste verblijfstitels.

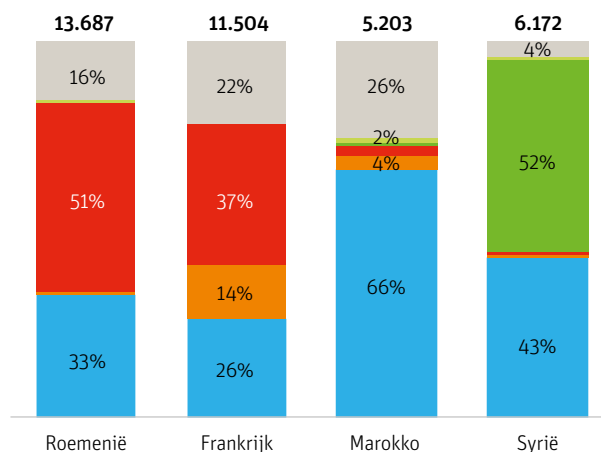
De Roemenen, Fransen, Marokkanen en Syriërs: 4 nationaliteiten met uiteenlopende profielen

Myria heeft recent een gedetailleerde profielschets gemaakt van vier nationaliteiten die vier belangrijke migratieloga illustreren van de laatste twee decennia in België.

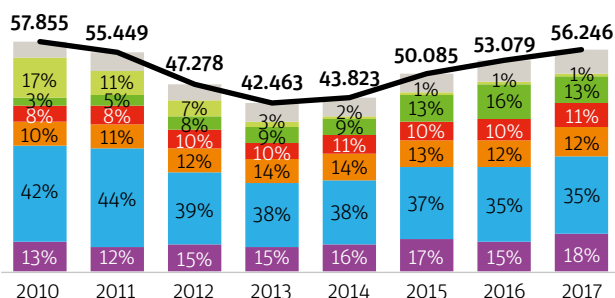
► Voor meer details, zie *Myriatics 10*

- De Roemenen onderscheiden zich van de andere nationaliteiten doordat de helft van de eerste verblijfstitels om professionele redenen worden toegekend. Voor de Fransen is dit 37%. Voor de Marokkanen en Syriërs ligt dat veel lager.
- 66% van de aan Marokkanen uitgereikte eerste verblijfstitels is om familiale redenen.
- Voor Syriërs wordt meer dan de helft van de verblijfstitels uitgereikt in het kader van een statuut van vluchteling of van subsidiaire bescherming. Familiale redenen komen op de tweede plaats.

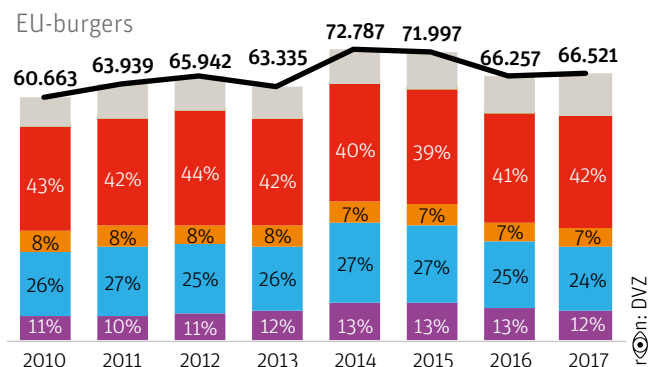
Eerste verblijfstitels uitgereikt volgens de verblijfsreden 2017.



Onderdanen derde landen



EU-burgers





Hoofdstuk 3

Toegang tot grondgebied

Burgers uit landen van de Schengenzone en de Europese Economische Ruimte hebben geen visum nodig om toegang te krijgen tot het Belgische grondgebied. De meeste anderen wel. Wie een visum voor kort verblijf krijgt, regelden de EU-lidstaten in een gemeenschappelijk Europees visumbeleid. Visa voor lang verblijf zijn dan weer een nationale bevoegdheid.

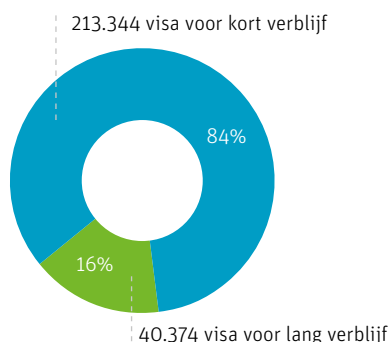
Afgegeven visa door België

2 visumtypes om toegang te krijgen tot het grondgebied

Om toegang te krijgen tot het Belgische grondgebied moeten de onderdanen uit bepaalde landen in het bezit zijn van een visum. Er bestaan twee soorten visa:

- visa voor **kort verblijf** (visa C) voor een periode van maximum 90 dagen;
- visa voor **lang verblijf** (visa D), uitgereikt voor een periode van meer dan 90 dagen.

253.718 beslissingen (positieve en negatieve) genomen in 2018



Visa voor kort verblijf: context en beslissingsproces

- Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van visa voor kort verblijf.
 - Deze visa moeten worden afgegeven door de lidstaat die de voornaamste reisbestemming van de aanvrager is.
 - Wanneer België geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft in het land van waaruit de aanvrager wil vertrekken, kan een andere lidstaat in de plaats van België een geldig visum afgeven en omgekeerd.
- Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengenlanden is toegestaan, kan de houder van het visum vrij rondreizen in de volledige Schengenzone.

Visumaanvragers

De onderdanen van de meeste derde landen moeten over een visum beschikken als ze de Belgische grenzen willen overschrijden. Daar zijn de onderdanen van de landen van de Schengenzone en van de Europese Economische Ruimte van vrijgesteld. Voor een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van de visumplicht vrijgesteld zijn: zie website van FOD Binnenlandse Zaken (<https://bit.ly/2K9s0O8>).

Beperkingen

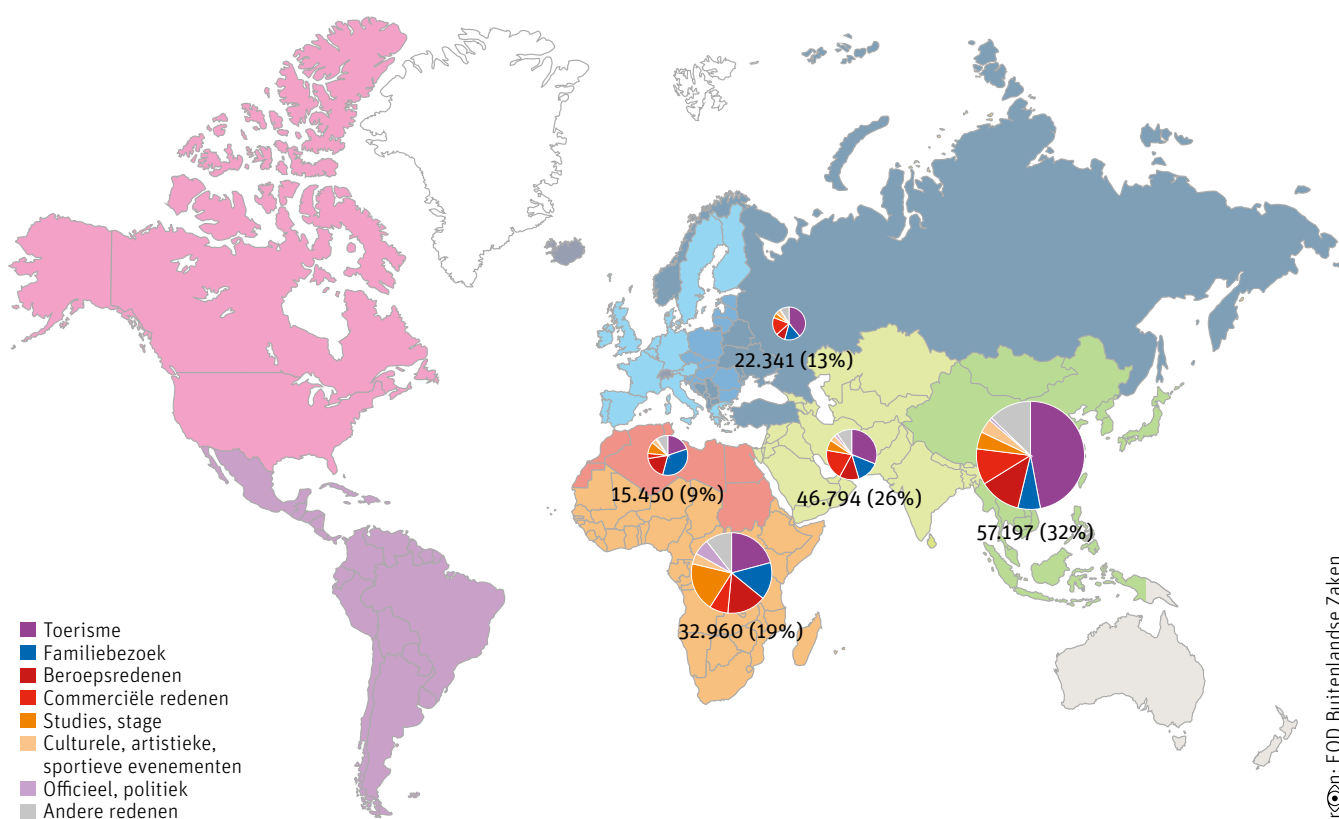
- De visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken is niet representatief voor alle migranten, aangezien de onderdanen van sommige landen van de visumplicht zijn vrijgesteld.
- De motieven voor de afgifte van visa in de visumdatabank zijn de wettelijke motieven. De effectieve redenen waarom personen migreren,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



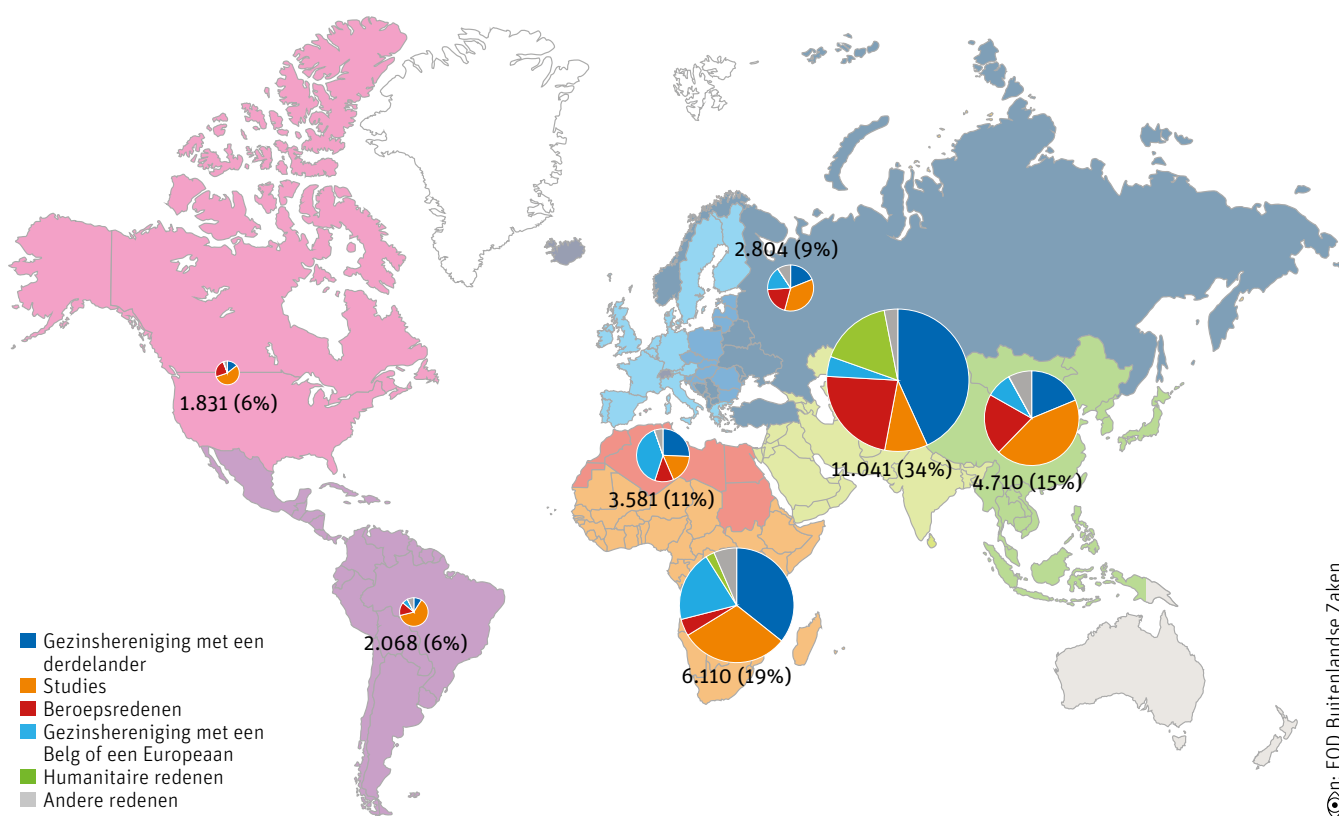
Visa voor lang verblijf: context en beslissingsproces

- Die visa vallen onder de nationale bevoegdheden en kunnen bijgevolg enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland.
- De ambassades en consulaten mogen de afgifte van een aangevraagd visum niet weigeren. Wanneer de aanvrager niet aan de voorwaarden voor de afgifte van een visum voldoet of wanneer de aanvraag een grondiger onderzoek vereist, wordt die aanvraag overgemaakt aan de Dienst Vreemdelingenzaken die de (positieve of negatieve) beslissing neemt.

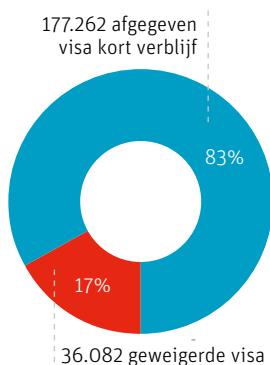
177.262 visa voor kort verblijf afgegeven door België in 2018



32.373 visa voor lang verblijf afgegeven door België in 2018



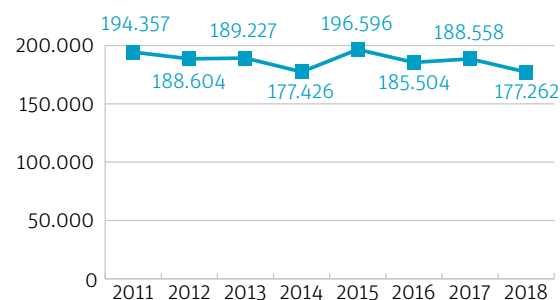
Visa kort verblijf 2018 - visa C



36.082 geweigerde visa kort verblijf

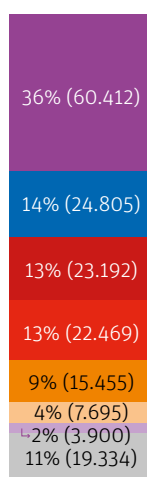
- 83% van de in 2018 genomen beslissingen voor visa kort verblijf was **positief**.
- Het aantal weigeringen, alle nationaliteiten en motieven door elkaar gehaald, bedraagt 17%.

Aantal afgegeven visa C

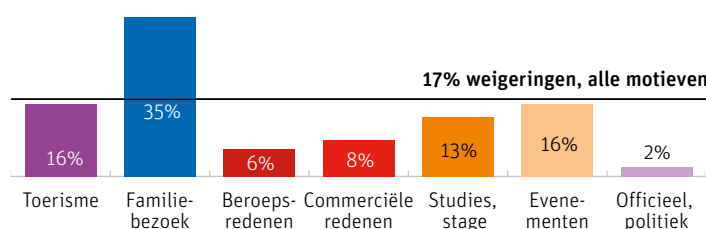


177.262 door België afgegeven visa kort verblijf in 2018

- Toerisme
- Familiebezoek
- Beroepsredenen
- Commerciële redenen
- Studies, stage
- Culturele, artistieke, sportieve evenementen
- Officieel, politiek
- Andere redenen



Percentage geweigerde visa kort verblijf in 2018 volgens het motief



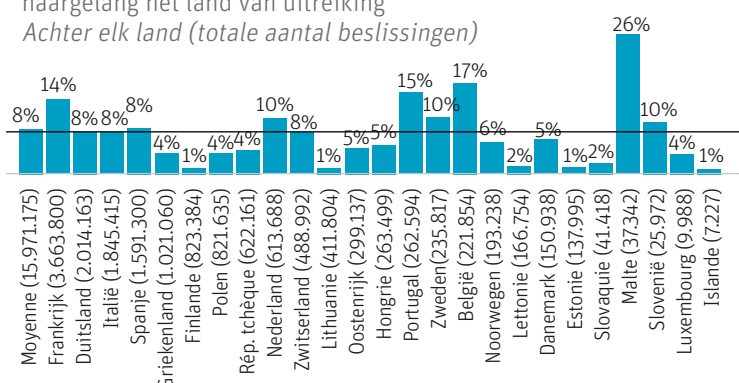
- **Toerisme** is het voornaamste motief van de door België afgegeven visa kort verblijf (34%). Het weigeringspercentage ligt relatief laag (16%). Dat visumtype wordt vooral afgegeven aan Chinezen (36%), Indiërs (14%) en Russen (10%). In 2017 behoorden de Congolezen tot de top 3 van belangrijkste begunstigten van toeristenvisa (12%), terwijl ze in 2018 nog amper 2% uitmaken. Het aantal weigeringen voor toeristenvisa voor deze nationaliteit is fel gestegen (van 31% naar 53%), terwijl het aantal beslissingen sterk is gedaald (van 11.600 naar 2.000 beslissingen).

- **Familiebezoeken** zijn het motief voor 14% van de afgegeven visa voor kort verblijf, voornamelijk aan onderdanen uit Azië (India, China, Iran), Afrika (Marokko, Algerije) en Europa buiten de EU (Turkije, Rusland). Met 35% ligt het weigeringspercentage het hoogst voor dit motief en dat geldt vooral voor onderdanen uit Marokko, Turkije en Algerije.
- Visa voor kort verblijf die om **beroepsredenen** worden afgegeven, zijn goed voor 13% en hebben in de eerste plaats betrekking op Chinezen (22%) en Indiërs (20%). Ze worden slechts zelden geweigerd (6% weigeringen).
- Ook visa kort verblijf met een **commercieel** karakter vertegenwoordigen 13%. Net als bij de beroepsredenen zijn ook hier de belangrijkste nationaliteiten de Indiërs (31%) en de Chinezen (24%). Het aantal weigeringen voor hen is ook relatief gering (8%).

bron: FOD Buitenlandse Zaken

Visa kort verblijf 2017 - vergelijkingen EU

Percentage geweigerde visa C in 2017 naargelang het land van uitreiking
Achter elk land (totale aantal beslissingen)



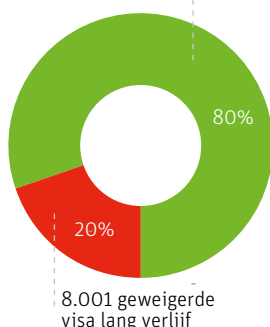
In 2017 bedroeg het aantal geweigerde visa kort verblijf in België 17%. Dat is relatief hoog vergeleken met de andere lidstaten uit de Schengenruimte.

Voor alle lidstaten samen bedroeg het aantal beslissingen waarin een visum kort verblijf werd geweigerd in 2017 gemiddeld 8%. Het aantal weigeringen schommelt sterk tussen de landen onderling, zoals blijkt uit de figuur hiernaast. Opmerking: de door de Europese Commissie verspreide gegevens verschillen licht van de gegevens die we zelf uit de visumdatabase hebben gehaald.

bron: Europese Commissie

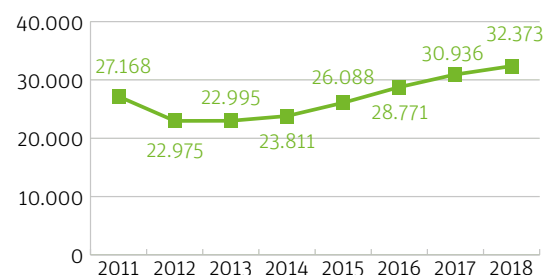
Visa lang verblijf 2018 - visa D

32.373 afgegeven visa lang verblijf



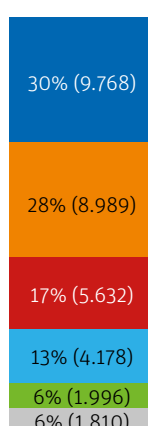
- 16% van alle beslissingen die in 2018 werden genomen, hadden betrekking op een visum **lang verblijf**.
- Net als voor de visa kort verblijf was het resultaat voor de **grote meerderheid (80%) positief**.
- Sinds 2012 neemt het aantal toegekende visa lang verblijf toe. Dit valt samen met de daling van het aantal weigeringen voor visa D (behalve voor het jaar 2018, waar het met 2% is gestegen t.o.v. 2017).
- In 2018 bedraagt het aantal weigeringen, alle nationaliteiten en motieven door elkaar gehaald, 20%.

Aantal afgegeven visa D

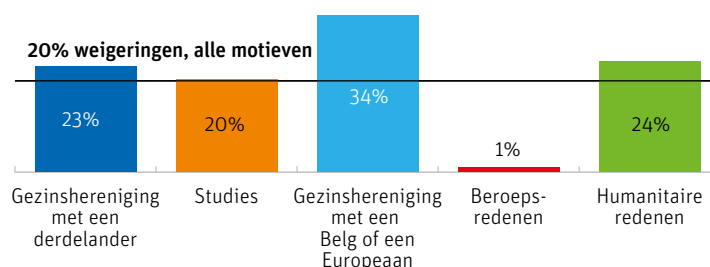


32.373 door België afgegeven visa lang verblijf in 2018

- Gezinshereniging met een derdelander
- Studies
- Beroepsredenen
- Gezinshereniging met een Belg of een Europeaan
- Humanitaire redenen
- Andere redenen



Percentage geweigerde visa lang verblijf in 2018 volgens het motief



Gezinshereniging met een derdelander

- **Percentage** om dit motief afgegeven visa t.o.v. alle in 2018 afgegeven visa: 30%.
- Belangrijkste **nationaliteiten** die er gebruik van maken: Indiërs (19%), Afghanen (12%) en Somaliërs (8%).
- Percentage **weigeringen**: 23%. Tussen 2017 en 2018 is dit aantal gestegen van 18% naar 23%. Terwijl dit type visum in 2017 amper werd geweigerd voor Syrische en Iraakse aanvragers (respectievelijk 7% en 6%), nam het weigeringspercentage voor deze twee nationaliteiten in 2018 aanzienlijk toe (respectievelijk 18% en 13%). In mindere mate geldt dit ook voor de Afghanen en Somaliërs.



Beroepsredenen

- **Percentage** om dit motief afgegeven visa t.o.v. alle in 2018 afgegeven visa: 17%.
- Belangrijkste **nationaliteit** van de begunstigde: Indiërs (41%).
- Aantal **weigeringen** bijzonder laag: 1%.



Humanitaire redenen

- **Percentage** om dit motief afgegeven visa t.o.v. alle in 2018 afgegeven visa: 6%.
- Belangrijkste **nationaliteit** van de begunstigde: Syriërs (77%).
- Percentage **weigeringen**: 24% in 2018, tegenover 12% in 2017. Het aantal weigeringen ligt zeer laag voor de Syriërs (3%). Voor de Congolezen (van 6% naar 57%) en ook voor de Iraakse (van 10 naar 30%) is dit cijfer evenwel sterk toegenomen.



Gezinshereniging met een Belg of een EU-burger

- **Percentage** om dit motief afgegeven visa t.o.v. alle in 2018 afgegeven visa: 13%.
- Belangrijkste **nationaliteiten** die er gebruik van maken: Marokkanen (25%) en Turken (8%).
- Bijzonder hoog aantal **weigeringen** in vergelijking met andere motieven: 34%. Dit cijfer is echter gedaald tussen 2017 (38%) en 2018, en deze tendens is vooral opvallend voor de Turken (aantal weigeringen gedaald van 41% naar 26%) en in mindere mate ook voor de Marokkanen (aantal weigeringen gedaald van 40% naar 37%).



Studies

- **Percentage** om dit motief afgegeven visa t.o.v. alle in 2018 afgegeven visa: 28%.
- Belangrijkste **nationaliteiten** die er gebruik van maken: Chinezen (11%), Kameroeners (9%) en Amerikanen (7%).
- Percentage **weigeringen**: 20%. Achter dit gemiddelde gaan grote verschillen schuil: 59% van de beslissingen hebben tot een weigering geleid voor de Kameroeners, terwijl visa om studieredenen amper worden geweigerd voor de Chinezen (0,8%) en voor de Amerikanen (0,5%).

1. Het inreis- uitreisstelsel (EES) en het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (ETIAS)

In september 2018 heeft de EU een verordening aangenomen tot oprichting van een Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (European Travel Information and Authorisation System, ETIAS)¹, op basis van een model dat reeds bestaat in de Verenigde Staten, Canada en Australië. Dit systeem verplicht onderdanen van derde landen die niet aan de visumplicht zijn onderworpen, een "reisvergunning" aan te vragen vooraleer ze voor een kort verblijf naar de Europese Unie reizen. De betrokkenen, ook de familieleden van EU-burgers, zullen via een onlineformulier een aanvraag moeten indienen. Elke aanvraag zal 7 euro kosten, behalve voor personen jonger dan 18 en ouder dan 70 jaar en voor familieleden van EU-burgers. Voor hen is de aanvraag gratis. Het invullen van de gegevens zal verplicht zijn met het oog op een analyse van de veiligheidsrisico's (veroordelingen voor bepaalde zware misdrijven de afgelopen 10 jaar, voor terrorisme de afgelopen 20 jaar, verblijf in een conflictgebied de afgelopen 10 jaar) en van het risico op illegale immigratie (de afgelopen 10 jaar een bevel om het grondgebied te verlaten of terugkeerbesluit ontvangen hebben).² Wie deze vragen positief beantwoordt, krijgt een lijst met meer gedetailleerde vragen voorgelegd. Deze gegevens worden in principe gedurende 5 jaar bewaard maar blijven toegankelijk voor politiediensten met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit.³ De reisvergunning moet o.a. worden geweigerd wanneer de vreemdeling een "een veiligheidsrisico, een risico op het gebied van illegale immigratie of een hoog epidemiologisch risico vormt", of als hij een als gestolen gemeld reisdocument heeft gebruikt.⁴ De lidstaten kunnen evenwel een reisvergunning afgeven wanneer ze het "nodig achten op humanitaire gronden", op basis van hun nationale recht, "om redenen van nationaal belang of op grond van internationale verplichtingen". Net zoals bij visa

voor kort verblijf zal de reisvergunning geen enkele waarborg op toegang tot het grondgebied bieden. De grenspolitie zal altijd bewijsstukken kunnen opvragen om na te gaan of aan de voorwaarden voor toegang en verblijf is voldaan. De aanvrager zal hiervan op de hoogte moeten worden gebracht. Een reisvergunning zal bovendien ook kunnen worden vernietigd of ingetrokken. De Europese Commissie is belast met de goedkeuring van uitvoeringsverordeningen om het nieuwe ETIAS-systeem operationeel te maken, wat naar verwachting tegen 2021 het geval zal zijn.

Het ETIAS-systeem zal o.a. in combinatie met het inreis-uitreisstelsel (Entry-Exit System of EES) werken, een databank met daarin alle gegevens over de inreis en uitreis van onderdanen van derde landen voor een kort verblijf in de EU, en welke al dan niet aan een visumverplichting zijn onderworpen.⁵ Deze databank met informatie over de identiteit van de persoon zal behalve de reisdocumenten, ook de redenen voor de beslissing tot weigering van toegang bevatten. Op die manier krijgen de lidstaten een realtime zicht op de vreemdelingen die de maximumduur van hun toegestane verblijf hebben overschreden en kunnen ze automatisch signaleringen genereren. De politie zal het EES-systeem ook gebruiken als identificatie-instrument om onbekende verdachten, daders of slachtoffers te identificeren i.v.m. terroristische misdrijven en "ernstige strafbare feiten"⁶ en om de verplaatsingshistoriek van bekende verdachten te raadplegen. De EES-databank zal ook biometrische elementen bevatten zoals een gezichtsopname en, vanaf de leeftijd van 12 jaar, ook de vingerafdrukken.⁷ De gegevens worden 3 jaar na de laatste uitreis bijgehouden en 5 jaar als er geen enkele uitreis is geregistreerd.⁸ Deze gegevens kunnen toegankelijk blijven voor migratiecontrole instanties maar ook voor de met wetshandhaving belaste autoriteiten om bepaalde ernstige misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten minste drie jaar staat, te voorkomen of op te sporen.

1 Verordening 2018/1240/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226, *PB L 236 van 19.9.2018*.

2 Art. 17 van verordening 2018/1240 voormeld.

3 Art. 51 tot 53 van verordening 2018/1240 voormeld.

4 Art. 37 van verordening 2018/1240 voormeld.

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

6 Art. 3 §1, 25) definieert een ernstig strafbaar feit als "een strafbaar feit dat overeenkomt met of gelijkwaardig is aan een van de strafbare feiten bedoeld in artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, indien het volgens het nationale recht strafbaar is gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximumduur van ten minste drie jaar". De in deze laatste bepaling vermelde lijst omvat onder meer mensenhandel en deelneming aan een criminele organisatie maar ook hulp bij illegaal verblijf, oplichting, georganiseerde of gewapende diefstal, namaak van producten en productpiraterij, vervalsing van documenten.

7 Art. 17 van verordening 2017/2226 voormeld.

8 Art. 34 van verordening 2017/2226 voormeld.

2. Bezorgdheid over het privéleven en het gebruik van profilering

Deze nieuwe databanken hebben al heel wat kritiek uitgelokt. Zo heeft de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) vragen bij de evenredigheid van de bewaringstermijn van vijf jaar van de EES-gegevens van vreemdelingen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden.⁹ De EDPS merkt ook op dat deze gegevensbanken aansluiten bij een groeiende tendens om rechtshandavingsinstanties toegang te verlenen tot de persoonsgegevens van onderdanen van derde landen die de EU-grenzen overschrijden, ook al worden deze reizigers niet verdacht van illegaal gedrag of loopt er tegen hen ook geen onderzoek. Volgens hem is nergens de noodzaak aangetoond voor rechtshandavingsinstanties om toegang te krijgen tot de gegevens, noch voor het EES¹⁰, noch voor het ETIAS.¹¹

Wat ETIAS betreft, betreurt de EDPS het ontbreken van een duidelijke omschrijving van de veiligheidsrisico's en van de risico's op illegale immigratie.¹² De verordening omschrijft het "veiligheidsrisico" als "het risico van een dreiging voor de openbare orde, de interne veiligheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten" en het "het risico op het gebied van illegale immigratie" als "het risico dat een onderdaan van een derde land niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang en verblijf" zoals vastgelegd door de Schengengrenscore.¹³

De EDPS maakt zich tenslotte ernstige zorgen om het mogelijke gebruik van het ETIAS, in combinatie met het EES, als profileringsinstrument. De Etias-verordening geeft overheidsinstanties de mogelijkheid een algoritme te gebruiken, waarbij de gegevens van een persoon worden vergeleken met "specifieke risico-indicatoren", "die wijzen op een veiligheidsrisico, een risico op het gebied van illegale immigratie of een hoog epidemiologisch risico".¹⁴ Deze indicatoren zullen door de Europese Commissie kunnen worden vastgesteld, met name op basis van het EES dat wijst op "abnormale percentages van weigering en langer verblijf dan toegestaan voor bepaalde categorieën

onderdanen van derde landen" of van informatie uit het ETIAS-systeem zelf, met name "verbanden tussen aan de hand van het aanvraagformulier verzamelde informatie en de overschrijding van de toegestane verblijfsduur door reizigers of toegangsweigeringen". Ook al zullen specifieke risico-indicatoren niet uitsluitend kunnen worden gebaseerd op verdachte criteria zoals leeftijd, etnische afkomst, toch zal bij deze indicatoren een "combinatie van gegevens" in aanmerking worden genomen zoals leeftijd, geslacht, nationaliteit, woonplaats, opleidingsniveau of beroep. Volgens de EDPS "kan op basis van informatie zoals nationaliteit en woonplaats, met name in combinatie met andere gegevens, een relatief nauwkeurig beeld worden verkregen van het ras of de etnische afstamming van een aanvrager."¹⁵ Hij wijst er nog op dat uit het beroep dat wordt uitgeoefend vakbondslidmaatschap zou kunnen worden afgeleid, om te concluderen dat "profilering op deze basis niet echt het risico op discriminatie voorkomt".

Bovendien is de EDPS van mening dat, afhankelijk van de methode die wordt gebruikt om deze indicatoren vast te stellen, "de kans groot is dat het aantal personen aan wie als gevolg van een positief antwoord op basis van de onderzoeksregels, een automatische machtiging wordt geweigerd, relatief hoog zal zijn, terwijl deze personen in werkelijkheid geen enkel risico vormen".¹⁶

9 EDPS, Advies nr. 06/2016 inzake het tweede "slimmegrenzenpakket", 21 september 2016, § 26-33, www.edps.europa.eu.

10 EDPS, Advies nr. 6/2016 voormeld, § 74-82.

11 EDPS, Advies nr. 3/2017 over het voorstel van verordening tot instelling van een Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (ETIAS), 6 maart 2017, § 50-56.

12 Ibid., § 19-25.

13 Art. 3, § 6 en 7 van verordening nr. 2018/1240 voormeld.

14 Art. 33 van verordening 2018/1240 voormeld.

15 EDPS, Advies nr. 3/2017, § 40.

16 EDPS, Advies nr. 3/2017, § 36.

Myriadoc 9: Een nieuw paradigma voor het Europees asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk



Rond dezelfde tijd als dit jaarverslag publiceert Myria ook een uitgebreide analyse over de toegang tot de asielprocedure in Europa. Specifieke informatie en recente cijfers met betrekking tot dit thema zijn dus terug te vinden in die Myriadoc en niet in het jaarverslag:

- aankomsten in Europa, doden en vermisten op zee;
- reddingsoperaties op zee;
- verplichtingen van staten om aan de grenzen het recht op toegang tot de asielprocedure te garanderen;
- de praktijk van pushbacks in Europa;
- de context van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS): relocatie, hotspots, concept van veilig derde land...;
- Europese samenwerking met derde landen aan de grenzen (Turkije, Libië);
- het noodtransitmechanisme in Niger (Emergency Transit Mechanism);
- Europese migratiecontrole in de bredere regio van herkomst;
- hervestiging;
- humanitaire visa (zie voor actuele cijfers ook Myria's nota van 29 januari 2019 voor de Kamercommissie Binnenlandse Zaken).

De *Myriadoc* belicht ook enkele aspecten van de Belgische context en sluit af met een hoofdstuk over de garanties tot de asielprocedure aan de Belgische grens.



Hoofdstuk 4

Internationale bescherming

Asiel en subsidiaire bescherming. Dat zijn de twee vormen van internationale bescherming in België. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) registreert de asielaanvragen en gaat na of België verantwoordelijk is voor de behandeling ervan. Nadien beslist het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) erover. Die beslissing kan in beroep aangevochten worden bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV).

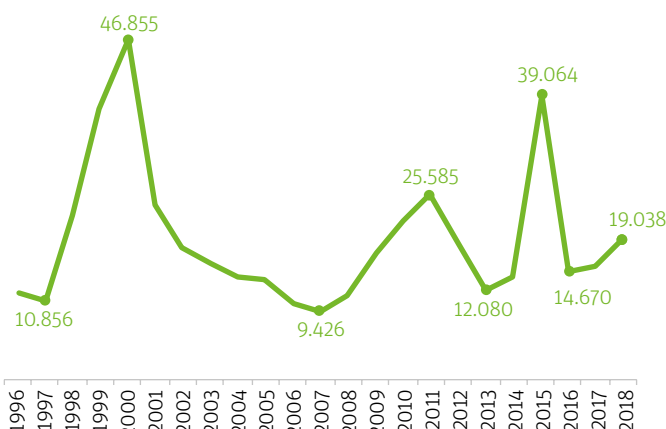
Asielaanvragen in België

Evolutie van de asielaanvragen

19.038 personen dienden in 2018 een eerste asielaanvraag in

- Dat is een **stijging van 24% in vergelijking met 2017**. De stijging tekende zich vooral af tijdens de tweede helft van 2018 (tussen juli en november).
- 19.000 personen dienden een eerste asielaanvraag in, van wie:
 - **880** personen (of 4,6%) in het kader van een **hervestiging**;
 - **62** personen (of 0,3%) in het kader van een **relocatie**.

Evolutie van het aantal personen die een asielaanvraag indienden



Voor de jaren 2015 tot 2018 omvat het aantal personen die om bescherming verzochten ook de hervestigingen en relocations

Hervestigingen

Sinds 2013 heeft België zich ertoe verbonden jaarlijks een contingent kwetsbare vluchtelingen op te vangen. Sindsdien zijn er in België 3.051 vluchtelingen hervestigd, onder wie 2.657 Syriërs (87%) (bron Fedasil).

In 2018:

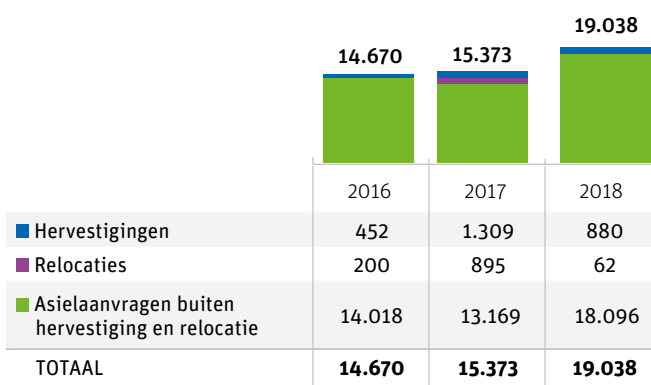
- In 2018 zijn **880 personen hervestigd** in België, een derde minder dan in 2017.
- Het gaat vooral om Syriërs (91%) die toevlucht hadden gezocht in Libanon, Turkije en Jordanië, en ook om **Congolezen, Eritreeërs en Somaliërs**.

Na hervestiging in België stappen die personen in een versnelde asielpprocedure die leidt tot de toekenning van een beschermingsstatus.

► Voor meer informatie over de hervestigingen en relocations, zie Myriadoc 9

Relocaties

- In 2018 werden 62 personen gerelocceerd vanuit Italië (57) en Malta (5) naar België. Dat is 14 keer minder dan in 2017.
- De meeste gerelocceerde personen hadden de Eritrese nationaliteit (54).
- Na relocatie in België volgen deze personen een klassieke asielpprocedure. Van de 62 personen die via relocatie in België zijn aangekomen, kregen er 54 het statuut van vluchteling en 1 subsidiaire bescherming. Voor 5 personen loopt de asielpprocedure nog en 2 personen kregen een weigering.



4.405 personen hebben een volgende asielaanvraag ingediend in 2018, een cijfer dat de laatste jaren stabiel is gebleven

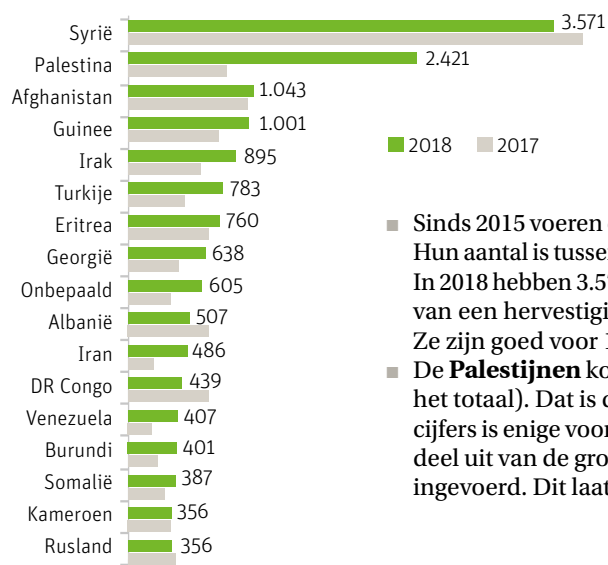
Eerste en volgende asielaanvragen*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal asielzoekers	21.215	22.850	44.760	18.710	19.688	23.443
Aantal personen die een eerste asielaanvraag hebben ingediend	12.080	14.130	39.064	14.670	15.373	19.038
Aantal personen die een volgende asielaanvraag hebben ingediend	9.135	8.720	5.670	4.040	4.315	4.405
% personen betrokken bij een volgende asielaanvraag	43%	38%	13%	22%	22%	19%

* Sinds 2017 spreken we niet langer van 'meervoudige' maar van 'volgende' asielpvragen of verzoeken. Meer details over de definitie van de volgende asielaanvragen, zie Verslag Migratie 2018, hoofdstuk internationale bescherming.

Herkomst, leeftijd en geslacht

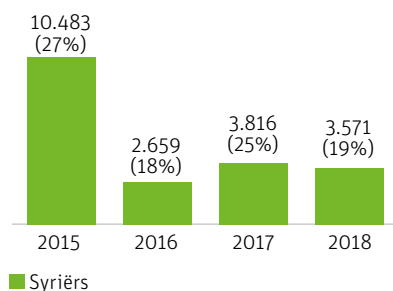
Voornaamste herkomstnationaliteiten in 2017 en 2018



In 2018 voerden de Syriërs en Palestijnen de ranglijst van asielzoekers in België aan. Samen waren ze goed voor een derde van de aanvragen

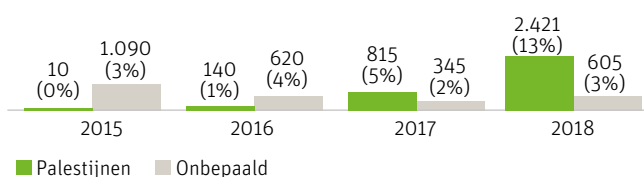
- Sinds 2015 voeren de **Syriërs** de rangschikking van de asielaanvragen in België aan. Hun aantal is tussen 2015 en 2018 fors gedaald maar ze blijven de eerste nationaliteit. In 2018 hebben 3.571 Syriërs een asielaanvraag ingediend, onder wie 802 in het kader van een hervestigingsprogramma en 2 in het kader van een relocatieprogramma. Ze zijn goed voor 19% van alle in 2018 geregistreerde asielaanvragen.
- De **Palestijnen** komen op de tweede plaats, met 2.421 asielaanvragen (of 13% van het totaal). Dat is de sterkste stijging van de afgelopen jaren. Bij de analyse van de cijfers is enige voorzichtigheid geboden. Tot voor kort maakten heel wat Palestijnen deel uit van de groep die met een 'onbepaalde' nationaliteit in de databanken was ingevoerd. Dit laatste wordt dus samen met de cijfers weergegeven.

Syrische asielzoekers



Lezing van de figuren: de percentages tussen haakjes wijzen op het aandeel in het geheel van de tijdens dat jaar geregistreerde verzoeken om bescherming

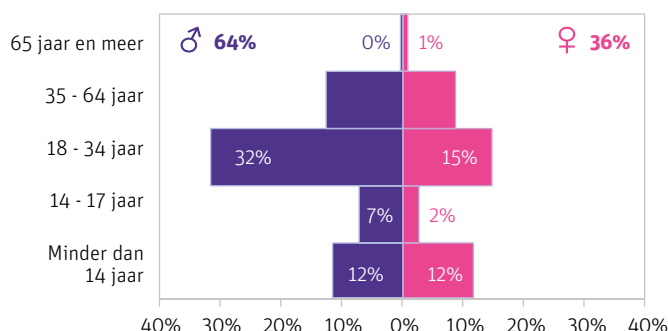
Palestijnse asielzoekers (en onbepaalde)



64% van de asielaanvragen in 2018 is ingediend door mannen

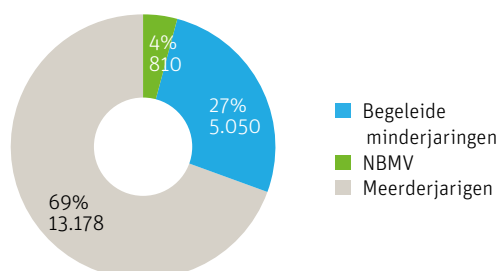
- Het aandeel mannen dat doorheen de jaren om internationale bescherming verzocht, is relatief stabiel en schommelt rond de 60-65%, met uitzondering van 2015 toen het opliep tot 72%.
- De man-vrouwverhouding hangt af van de nationaliteit van de personen die een asielaanvraag deden. Zo bedraagt het aandeel mannen bij de Syriërs 54%, tegenover 81% bij de Afghanen.

Verdeling per leeftijd en geslacht in 2018



Minderjarigen maken 31% uit van de asielzoekers in 2018 in België

- 4% had betrekking op NBMV's en 27% op begeleide minderjarigen.
- De afgelopen tien jaar schommelde het aandeel begeleide en niet-begeleide minderjarige lichtjes: tussen 21% en 28% voor de begeleide minderjarigen en tussen 3% en 7% voor de NBMV's.
- De meeste asielaanvragen in 2018 door NBMV's waren afkomstig van Afghanen (34%), Guineeërs (13%), Syriërs (13%) en Eritreeërs (10%).



Beslissingen inzake internationale bescherming in België

Eerste beslissingen, tegenover personen*

In 2018 heeft het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) een beslissing genomen inzake internationale bescherming voor 21.597 personen. Dat is 20% minder dan in 2017:

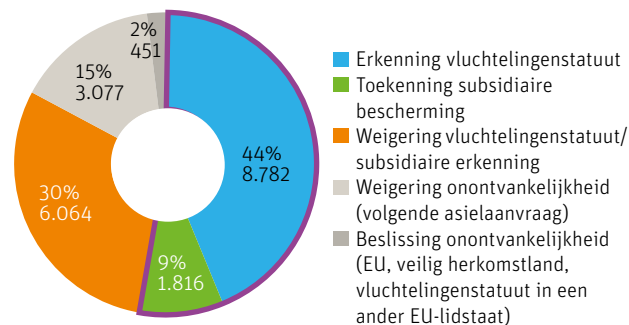
- **20.190** personen hebben een **definitieve beslissing** in eerste aanleg ontvangen (beslissingen ten gronde, positieve beslissingen en weigeringen).
- **1.123** personen hebben een beslissing tot **inoverweging-name van hun volgende asielaanvraag** ontvangen. Voor deze personen is de definitieve beslissing nog niet bekend.
- Voor **284** personen werd de **internationale beschermingsstatus opgeheven of ingetrokken**.

Erkenning van een status van internationale bescherming

- Op grond van zijn individueel verhaal wordt een individu als **vluchteling** beschouwd als hij aan de criteria van de Conventie van Genève voldoet.
- Als een asielzoeker niet aan de voorwaarden voldoet maar bij een terugkeer naar zijn land een reëel risico loopt op ernstige schending van zijn rechten, kan hem **subsidiäre bescherming** worden verleend.
- In beide gevallen krijgen personen met een beschermingsstatus een verblijfsrecht van beperkte duur, dat 5 jaar na de aanvraag voor bescherming onbeperkt wordt.
- De beschermingsgraad komt overeen met het aantal gerapporteerde personen aan wie een beschermingsstatus werd toegekend (vluchteling of subsidiäre bescherming) ten opzichte van het totaal aantal personen voor wie een definitieve beslissing werd genomen (bij de definitieve beslissingen wordt geen rekening gehouden met de gevallen waarin een volgende asielaanvraag in overweging werd genomen en met de intrekkingen of opheffingen van de beschermingsstatus).

* Alle gegevens worden op basis van personen voorgesteld en niet op basis van een dossier (een dossier kan betrekking hebben op meerdere personen). Dat kan deels de verschillen verklaren tussen de cijfers van het CGVS die door Myria worden voorgesteld en de cijfers op de website van het CGVS.

Verdeling van de 20.190 definitieve beslissingen van het CGVS in eerste aanleg in 2018



52,5% van de definitieve beslissingen heeft aanleiding gegeven tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus aan **10.598** personen:

- 8.782 vluchtelingenstatussen
- 1.816 subsidiäre beschermingen
- **Ruim de helft** van de beslissingen heeft dus geleid tot een beschermingsstatus. Dat wijst op de hoge nood aan bescherming voor bepaalde nationaliteiten.
- **De beschermingsgraad daalt de laatste jaren** wel: van 61,3% in 2016 over 54,5% in 2017 tot 52,5% in 2018. Die globale daling wordt voor de meeste nationaliteiten vastgesteld.
- Het gaat hier om beschermingsgraden in **eerste aanleg**, met andere woorden alleen berekend op basis van de beslissingen genomen door het **CGVS**. (cf. infra voor de cijfers van de RvV).

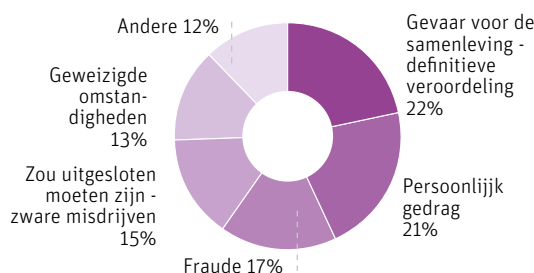


Over het algemeen is de beschermingsgraad **hoger voor vrouwen (60%)** dan voor mannen (48%), kinderen inbegrepen

brCGVS

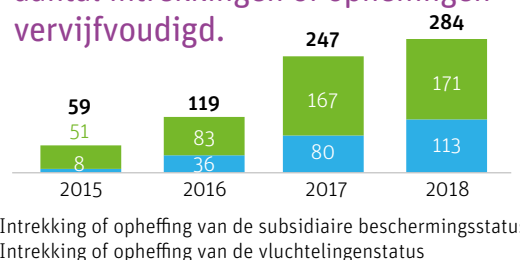
Intrekkingen of opheffingen van de beschermingsstatus

- De belangrijkste redenen die worden aangehaald in het kader van de intrekkingen of opheffingen van de beschermingsstatussen:



- De **Irakezen** (32%) en **Afghanen** (24%) zijn samen goed voor meer dan de helft van de intrekkingen of opheffingen van beschermingsstatussen in 2018.

284 personen zagen in 2018 hun beschermingsstatus worden ingetrokken of opgeheven. Dat cijfer gaat de laatste jaren omhoog: tussen 2015 en 2018 is het aantal intrekkingen of opheffingen verviervoudigd.



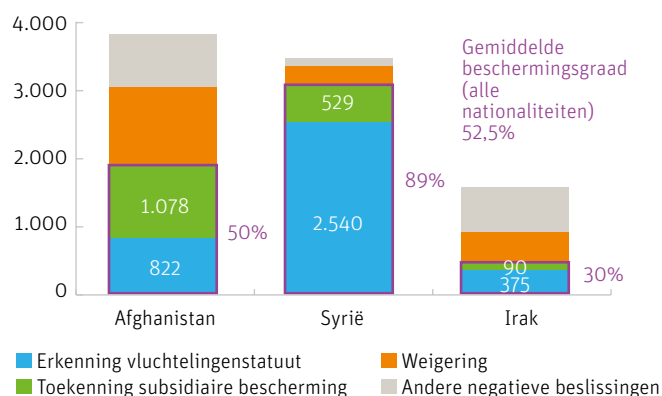
brCGVS

Beschermingsgraad volgens herkomst

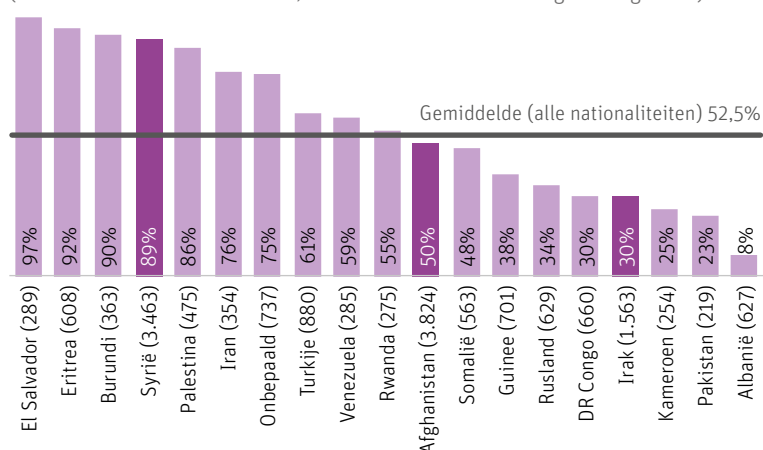
43% van alle inhoudelijke beslissingen in 2018 had betrekking op Afghanen, Syriërs of Irakezen. De top 3 is dezelfde als in 2017

- De beschermingsgraad van de Syriërs is bijzonder hoog in vergelijking met de andere nationaliteiten: 89% van de in 2018 genomen beslissingen heeft tot een beschermingsstatus geleid (zo'n 3.000 beschermde personen). In 2017 bedroeg dat cijfer 94%.
- Voor de Afghanen bedraagt de beschermingsgraad 50% voor het jaar 2018 (tegenover 58% in 2017). De subsidiaire beschermingsstatus wordt vaker toegekend dan de vluchtelingenstatus.
- De beschermingsgraad voor de Irakezen ligt lager: slechts 30% van de beslissingen kende een positieve afloop. In 2017 was dat iets hoger: 38%.

Beslissingen en beschermingsgraad voor de drie voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2018 een beslissing werd genomen



Beschermingsgraad voor de nationaliteiten waarvoor minstens 200 beslissingen zijn genomen in 2018 (achter het land van herkomst, het totaal aantal beslissingen ten gronde)



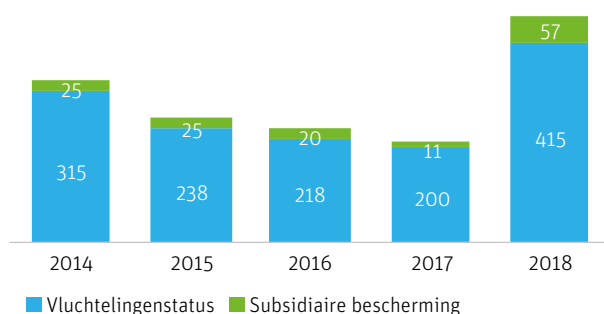
Voor de drie belangrijkste nationaliteiten waaraan in 2018 een beschermingsstatus is toegekend (Syriërs, Afghanen, Irakezen) is de beschermingsgraad zeer variabel. Voor de andere nationaliteiten gaat het om kleinere aantallen.

- Bij verschillende nationaliteiten ligt de beschermingsgraad ver boven het gemiddelde, en zelfs boven die van de Syriërs. Dit is zo voor de Salvadoranen, Eritreeërs en Burundezen.
- Aan de andere kant is de beschermingsgraad bij sommige nationaliteiten veel lager, en soms lager dan bij de Irakezen. Dat is het geval voor de Kameroeners, Pakistanen of Albanen.

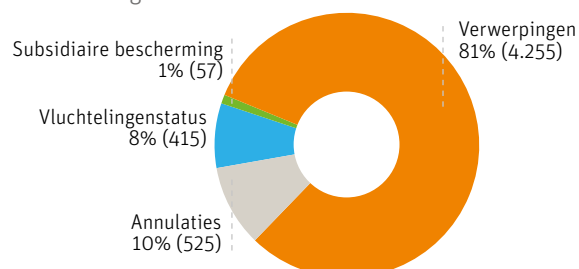
bron: CGVS

Toekenning van een internationale beschermingsstatus door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

De cijfers hiervoor komen van het CGVS. Het gaat om beslissingen in eerste aanleg. Beslissingen inzake internationale bescherming kunnen ook worden genomen door de **Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)** als er beroep werd aangetekend tegen een beslissing van het CGVS. De RvV is een instantie met volle rechtsmacht inzake asiel.



Beslissingen van de RvV



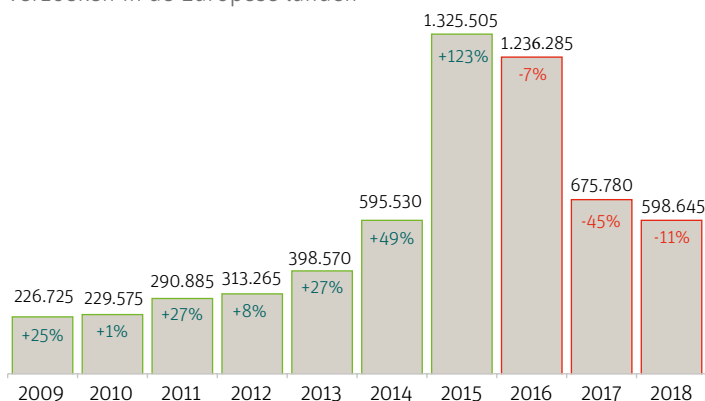
In 2018 heeft de RvV **5.252** beslissingen genomen, die tot **472 positieve beslissingen** hebben geleid (toekenning van een status). Dat cijfer is dan wel twee keer hoger dan in 2017, het blijft relatief laag in vergelijking met het aantal erkenningen in eerste aanleg (10.598).

bron: RvV

Internationale bescherming op Europees niveau (EU + Zwitserland en Noorwegen)

Aantal eerste verzoeken om internationale bescherming

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



In 2018 hebben de Europese landen 598.645 verzoeken om internationale bescherming ontvangen. Dat is een daling voor het derde jaar op rij (-11%).

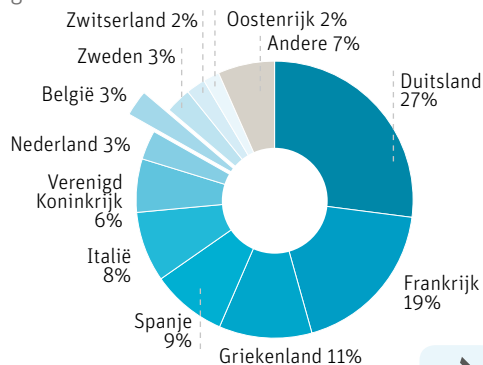
- Ondanks die globale daling is het aantal toegenomen in verschillende landen zoals Frankrijk, Griekenland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en België. Opvallend is dat Frankrijk en Spanje meer aanvragen om bescherming hebben ontvangen in 2018 dan in het markante jaar 2015.
- Duitsland heeft een daling van 18% gekend maar blijft het land met het hoogste aantal verzoeken om bescherming (zo'n kwart van alle in Europa ingediende aanvragen).

Aantal asielaanvragers geregistreerd in 2016, 2017 en 2018 en aantal asielaanvragers per 10.000 inwoners in 2018 (voor de voornaamste Europese landen die in 2018 asielaanvragers hebben opgevangen)

	2016	2017	2018	Groei 2017-2018	Aantal asielaanvragers per 10.000 inwoners
EU-28 + Noorwegen en Zwitserland	1.236.285	675.780	598.645	-11%	11,4
Duitsland	722.265	198.255	161.885	-18%	19,6
Frankrijk	76.790	91.965	111.415	+21%	16,7
Griekenland	49.875	56.940	64.975	+14%	60,4
Spanje	15.570	33.035	52.730	+60%	11,3
Italië	121.185	126.550	49.165	-61%	8,1
Verenigd Koninkrijk	39.240	34.355	37.290	+9%	5,6
Nederland	19.285	16.090	20.465	+27%	11,9
België *	14.250	14.035	18.130	+29%	15,9
Zweden	22.330	22.190	18.075	-19%	18
Zwitserland	25.820	16.615	13.465	-19%	15,9
Oostenrijk	39.875	22.455	11.390	-49%	12,9
EU-28	1.206.045	654.610	581.775	-11%	11,4

* Om een vergelijking tussen de landen mogelijk te maken, zijn de gegevens voor België die van Eurostat. Zij wijken af van de eerder gepresenteerde nationale statistieken, met name omdat zij geen rekening houden met hervestigde personen (en omwille van enkele kleine methodologische verschillen).

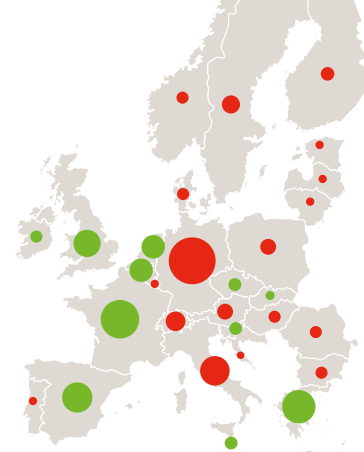
Verdeling van de personen die om internationale bescherming verzoeken in Europa, volgens de gastlanden in 2018



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

- Het aantal personen die om internationale bescherming verzoeken per 10.000 inwoners maakt het mogelijk om de last van verschillende landen te bepalen op basis van de omvang van hun bevolking. Griekenland moet de zwaarste last dragen en die last blijft toenemen: van 46 verzoekers per 10.000 inwoners in 2016 over 53 in 2017 tot 60 in 2018.
- In België is het aantal asielaanvragers in 2018 toegenomen. Zo zijn er ongeveer 16 aanvragers voor 10.000 inwoners (tegenover 13 voor 10.000 in 2017).

Verdeling van de asielaanvragen in Europa in 2018, in vergelijking met 2017

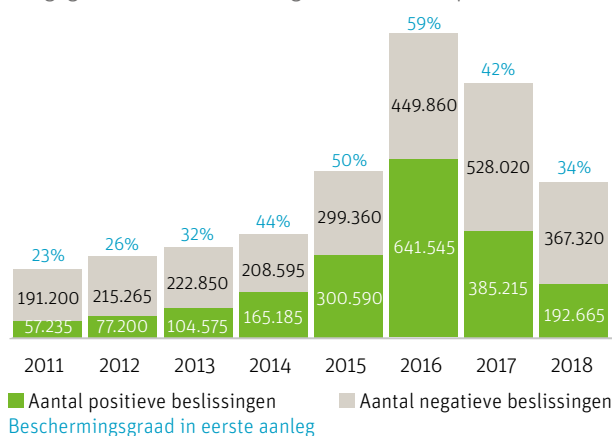


De kleur van de cirkels geeft een toename (groen) of afname (rood) aan ten opzichte van 2017. De grootte van de cirkels is evenredig met het aantal geregistreerde verzoeken.

Beslissingen inzake internationale bescherming

Op Europees niveau is de beschermingsgraad in eerste aanleg opnieuw gezakt: 34% van de beslissingen heeft geleid tot de toekenning van een beschermingsstatus (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming) in 2018, tegenover 59% in 2016. In absolute cijfers is het aantal beschermde personen op twee jaar tijd gedeeld door drie

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



Voornaamste nationaliteiten waarvoor een beslissing werd genomen in 2018 binnen Europa en vergelijking van de gemiddelde beschermingsgraad in de Europese landen, en met name in België (beslissingen in eerste aanleg)

	Beschermingsgraad EU+	Beschermingsgraad België	Totaal beslissingen EU 2018
Syrië	88%	89%	72.790
Afghanistan	42%	50%	53.935
Irak	39%	30%	40.500
Nigeria	10%	7%	30.500
Pakistan	9%	23%	25.610
Iran	39%	77%	19.620
Albanië	7%	8%	18.135
Eritrea	85%	92%	17.295
Bangladesh	5%	0%	15.825
Turkije	47%	62%	14.950
Rusland	21%	35%	14.330
Somalië	51%	47%	14.120
Georgië	3%	12%	14.035
Guinee	18%	39%	12.795
Ivoorkust	13%	28%	10.640
Gemiddelde alle nationaliteiten	34%	53%	559.985

- In 2015 en 2016 is het aantal beslissingen in eerste aanleg, na de piek in de verzoeken om bescherming in Europa in de zomer van 2015, aanzienlijk toegenomen. Ook de beschermingsgraad is in die periode gestegen tot 59% positieve beslissingen op alle in 2016 genomen beslissingen.
- 2017 luidde reeds een trendbreuk in met minder totale beslissingen (-16%) en een lagere beschermingsgraad (42%).
- 2018 volgt die tendens. In alle Europese landen werden aanzienlijk minder beslissingen genomen. De beschermingsgraad in eerste aanleg is gedaald tot 34%. Die tendens is in de meeste Europese landen merkbaar, en vooral in Duitsland.

Internationale beschermingsgraad

- De erkenningsgraad wordt berekend als de verhouding tussen het aantal positieve beslissingen (toekenning van de vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming) genomen op een jaar en het totaal aantal beslissingen die in datzelfde jaar werden genomen.
- De hier voorgestelde gegevens houden alleen maar rekening met de positieve beslissingen in *eerste aanleg*. Voor sommige landen (waaronder België) komt die beschermingsgraad nagenoeg overeen met de *definitieve* beschermingsgraad (wanneer alle beroepsmogelijkheden uitgeput zijn). In andere landen daarentegen is de beschermingsgraad na een beroep aanzienlijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Verenigd Koninkrijk, waar meer dan de helft van de finale beslissingen van 2018 in beroep nog tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus hebben geleid.
- Het gaat hier uitsluitend over de internationale beschermingsstatus, wat zogenaamde humanitaire statussen uitsluit.

De gemiddelde beschermingsgraad van 34% verbergt echter grote verschillen naargelang de nationaliteit van de personen die om internationale bescherming verzoeken

- Onder de voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2018 een beslissing werd genomen, was de beschermingsgraad op Europees niveau bijzonder hoog voor de **Syriërs** en de **Eritreeërs** (respectievelijk 88% en 85% van de beslissingen hebben tot de toekenning van een beschermingsstatus geleid).
- De beschermingsgraad ligt lager voor de **Afghanen** (42%), de **Irakezen** (39%), de **Iraniërs** (39%), **Somaliërs** (67%) en de **Turken** (47%).
- Tot slot is de beschermingsgraad bijzonder laag voor de Pakistanen, Nigerianen, Albanen, Russen, Guineërs, Ivoiranen, Bengalezen en Georgiërs (minder dan 35% voor al deze nationaliteiten op Europees niveau).

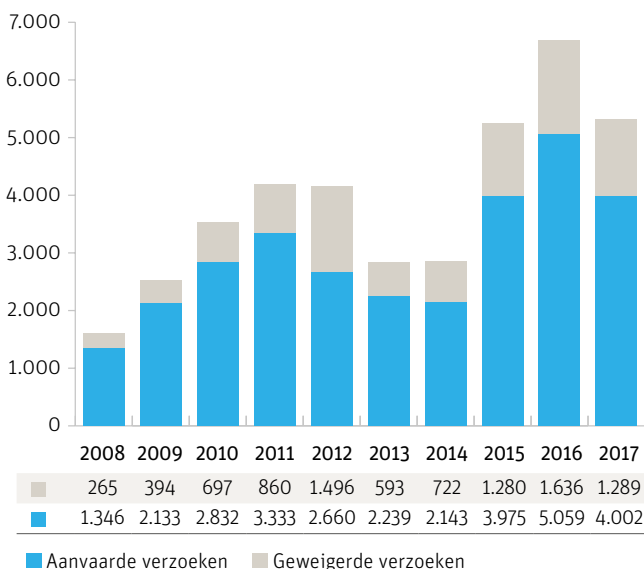
Dublin-statistieken (cijfers 2017)

In 2017 vonden **1.107** effectieve Dublin-transfers plaats vanuit België naar een ander Europees land (uitgaande transfers), ten opzichte van 701 effectieve binnenkomende Dublin-transfers

- In 2017 wordt een daling vastgesteld van de effectieve uitgaande transfers tegenover 2016 (-25%) en een stijging van de effectieve inkomende transfers (+70%).
- Sinds 2015 is het aantal effectieve uitgaande transfers van België naar andere Europese landen hoger dan die van effectieve inkomende transfers, wat niet het geval was in 2013 en 2014.

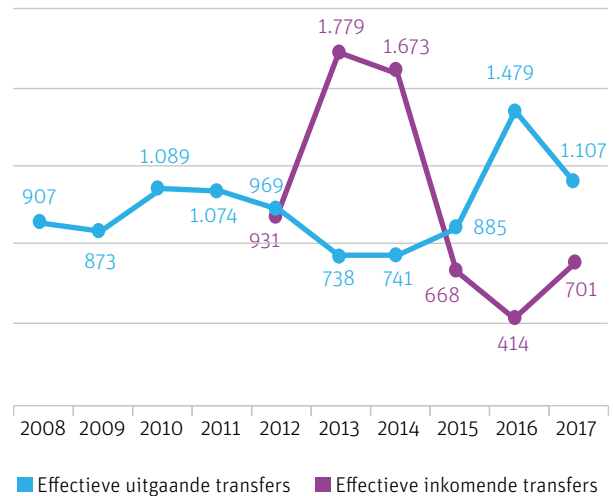
In 2017 werden ongeveer 5.000 door België **verstuurd** Dublin-verzoeken aanvaard en 1.600 verzoeken geweigerd.

Aantal verzoeken verstuurd door België, aanvaard of geweigerd door de ontvangende lidstaat



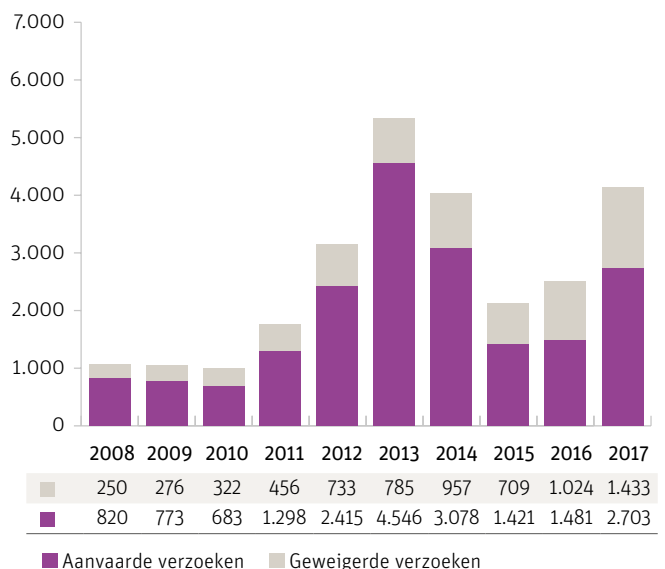
- Het aantal aanvaarde verzoeken is tussen 2016 en 2017 gedaald tot op hetzelfde niveau als in 2015.
- De voornaamste landen waarnaar België overname- of terugnameverzoeken verstuurt, zijn Duitsland (24%), Italië (23%), Frankrijk (13%) en Spanje (12%).

Effectieve inkomende en uitgaande transfers naar of vanuit België



In 2017 werden ongeveer 2.700 door België **ontvangen** Dublin-verzoeken aanvaard en 1.400 verzoeken geweigerd.

Aantal verzoeken ontvangen door België, aanvaard of geweigerd door België



- In tegenstelling tot het aantal verzoeken dat door België wordt verstuurd, is het aantal binnenkomende transfers de afgelopen jaren aan het stijgen, vooral tussen 2016 en 2017. Het aantal door België ontvangen en aanvaarde verzoeken is met 85% gestegen.
- De voornaamste landen die overname- of terugnameverzoeken aan België richten, zijn Frankrijk (41%) en Duitsland (39%).

1. Asiel

1.1. | Europa

- Het HvJ heeft beslist dat de terugkeerrichtlijn zich er niet tegen verzet dat **een verzoeker om internationale bescherming een terugkeerbesluit** krijgt, onmiddellijk na afwijzing van zijn verzoek.¹ De enige voorwaarde is dat de lidstaten de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit opschorten tot aan de uitspraak over het beroep tegen de afwijzing van de internationale bescherming.
- In de arresten *X. en Y.*² en *X.*³, bevestigt het HvJ dat de lidstaten, om de volledige doeltreffendheid van het beroep tegen de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming te waarborgen, gedurende de termijn voor het instellen van dit **beroep, alle gevolgen van het terugkeerbesluit moeten opschorten**, en indien een dergelijk beroep is ingesteld, tot aan de uitspraak daarover. Indien de lidstaat daarentegen besluit een hogere beroepsmogelijkheid te voorzien, hoeft hij aan die bijkomende beroepsmogelijkheid geen opschortende werking van rechtswege te verbinden, zelfs indien de betrokkene zich ernstig beroept op het beginsel van non-refoulement.
- Met betrekking tot een asielzoeker die momenteel niet langer is blootgesteld aan het risico op foltering, is het HvJ van oordeel dat hem **subsidiare bescherming** moet worden verleend indien zijn lichamelijke en geestelijke **gezondheid aanzienlijk zouden kunnen verslechteren**, zodat er een risico bestaat dat die onderdaan zelfmoord pleegt vanwege het trauma waaraan hij lijdt ten gevolge van de folteringen uit het verleden, en indien er een reëel risico bestaat dat die onderdaan in dat land **opzettelijk de zorg wordt ontzegd die passend is om de lichamelijke of geestelijke nawerkingen van die foltering te behandelen**.⁴
- In een zaak van een Iraniër die beweert zich **tot het christendom te hebben bekeerd**, is het HvJ van oordeel dat de asielzoeker zijn beweringen op geloofwaardige wijze moet staven, maar dat hij **geen verklaringen moet afleggen of documenten moet voorleggen over alle elementen** van het begrip

godsdienst (geloofsovertuigingen, deelname aan ceremonies, uiting van godsdienstige overtuigingen enz.). Het Hof wijst erop dat het verbod, op straffe van executie of gevangenisstraf, op handelingen die tegen de staatsgodsdienst van het land van herkomst ingaan, een "daad van **vervolging**" kan vormen, **op voorwaarde dat dit verbod in de praktijk gepaard gaat met dergelijke sancties**.⁵

- Het HvJ is van oordeel dat vluchtelingen met een verblijfstitel van beperkte duur **dezelfde sociale voordelen moeten krijgen als de burgers** van de lidstaat die hun de vluchtelingenstatus heeft toegekend.⁶ Bijgevolg is een verordening die bepaalt dat **vluchtelingen** met een beperkt verblijfsrecht in een lidstaat minder **sociale bijstand** krijgen dan wat aan de onderdanen van die lidstaat en aan vluchtelingen met een permanent verblijfsrecht in die lidstaat wordt toegekend, in strijd met het Europese recht.
- Het HvJ was van oordeel dat **verzoeken om internationale bescherming die afzonderlijk door leden van hetzelfde gezin worden ingediend**, elk individueel moeten behandeld worden. Dit sluit niet uit dat maatregelen worden toegepast in verband met de eventuele samenhang ervan, maar sluit wel een gezamenlijke beoordeling uit.⁷ De beoordeling van een verzoek van een gezinslid kan niet worden opgeschort totdat het verzoek van een ander gezinslid is afgesloten. Het Hof wijst erop dat de **automatische toekenning van internationale bescherming door een staat aan de gezinsleden** van een vreemdeling aan wie een dergelijke bescherming reeds in die staat is verleend, in overeenstemming is met het Europees recht, op voorwaarde dat deze gezinsleden niet onder een uitsluitingsclausule vallen (ernstige misdrijven) en op voorwaarde dat hun bestaande situatie, vanwege de noodzaak om de eenheid van het gezin te handhaven, verband houdt met de logica van de internationale bescherming.
- Volgens het HvJ verbiedt het Europese recht **de automatische uitsluiting van vreemdelingen van subsidiaire bescherming**, louter **op grond van de straf** die ze voor een bepaald misdrijf hebben opgelopen.⁸ De autoriteiten moeten alle omstandigheden van de situatie geval tot geval onderzoeken om te bepalen of het al dan niet om een ernstig misdrijf gaat, op grond waarvan een persoon, die voor het overige aan alle criteria voldoet, van subsidiaire bescherming kan worden uitgesloten.
- Voor het HvJ kan een **beroep tegen een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus maar die wel subsidiaire bescherming verleent**, niet onontvankelijk

¹ HvJ, *Gnandi t. België*, 19 juni 2018, C-181/16.

² HvJ, *X en Y t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 26 september 2018, C-180/17.

³ HvJ, *X t. Belastingdienst/Toeslagen*, 26 september 2018, C-175/17.

⁴ HvJ, *MP t. Secretary of State for the Home Department*, 24 april 2018, C-353/16.

⁵ HvJ, *Bahtiyar Fathi*, 4 oktober 2018, C-56/17.

⁶ HvJ, *Ahmad Shah Ayubi*, 21 november 2018, C- 713/17.

⁷ HvJ, *Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova*, 4 oktober 2018, C-652/16.

⁸ HvJ, *Shajin Ahmed*, 13 september 2018, C-369/17.

worden verklaard wanneer de rechten en voordelen die met beide statussen samenhangen, volgens de nationale wetgeving niet daadwerkelijk identiek zijn.⁹

- Volgens het HvJ moeten de asielinstanties nagaan of **Palestijnse vluchtelingen** die een asielaanvraag in een lidstaat indienen, **effectieve bescherming of bijstand krijgen van het UNRWA** (VN-agentschap dat zich richt op hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten).¹⁰ Het Hof wijst erop dat een derde staat (in dit geval Jordanië) kan worden geacht voldoende bescherming te bieden, indien deze staat zich ertoe verbindt de betrokkene terug te nemen, als hij effectieve bijstand van het UNRWA zal krijgen, en indien vaststaat dat die staat de betrokkene toelaat om veilig en in waardige levensomstandigheden op zijn grondgebied te verblijven, zolang de risico's op het grondgebied van zijn gewone verblijfplaats (in dit geval de Gazastrook), dit noodzakelijk maken.

In de context van de Dublinverordening en het gemeenschappelijk Europees asielstelsel stelt het HvJ het volgende:

- de lidstaat die een overname- of terugnameverzoek binnen de gestelde termijn heeft geweigerd en nadien een **verzoek tot herziening** ontvangt, moet er alles aan doen om loyaal samen te werken met de verzoekende lidstaat en deze binnen de twee weken een antwoord geven.¹¹ Indien de aangezochte lidstaat niet binnen de twee weken antwoordt, wordt de herzieningsprocedure definitief afgesloten en is de verzoekende lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming (tenzij hij nog tijd heeft om een nieuw overname- of terugnameverzoek in te dienen binnen de in de Dublinverordening vastgestelde termijnen).
- een lidstaat mag **geen Dublin-overdrachtbesluit** nemen en de asielzoeker daarvan in kennis stellen, **voordat** de aangezochte lidstaat **uitdrukkelijk of stilzwijgend** met het overname- of terugnameverzoek heeft ingestemd¹²;
- niets verzet er zich tegen dat een lidstaat **een onderzoek ten gronde uitvoert** van een verzoek om internationale bescherming, **ook al is er geen enkele formele beslissing** genomen en betekend, om zijn verantwoordelijkheid vast te stellen op basis van de Dublin-verordening.¹³ De beroepsinstantie die de weigering van internationale bescherming herbekijkt,

is niet verplicht om ambtshalve te onderzoeken of de aansprakelijkheidscriteria van de Dublinverordening correct zijn toegepast.

- een lidstaat (in dit geval Italië) die geen terugnameverzoek heeft ingediend binnen de in de Dublinverordening vastgestelde termijnen, is verantwoordelijk voor de behandeling van de nieuwe asielaanvraag, ook al is in een andere lidstaat (in dit geval Nederland) in het kader van een eerdere asielprocedure nog steeds een beroepsprocedure aanhangig, en zelfs als de vreemdeling zich in die andere lidstaat bevindt in het kader van de tenuitvoerlegging van een Europees arrestatiebevel;¹⁴
- een staat mag **aannemen dat een asielzoeker “ondergedoken”** is en de overdrachtstermijn verlengen tot 18 maanden (in plaats van 6), **wanneer die zijn woonplaats heeft verlaten zonder de bevoegde autoriteiten** van zijn afwezigheid op de hoogte te brengen. Dat kan echter alleen op voorwaarde dat hij werd geïnformeerd over zijn desbetreffende verplichtingen.¹⁵ De asielzoeker moet kunnen aantonen dat het feit dat hij de autoriteiten niet in kennis heeft gesteld van zijn afwezigheid, gerechtvaardigd is door geldige redenen en dat hij niet de intentie had zich aan de autoriteiten te onttrekken, ook niet in het kader van een beroep tegen een overdrachtbesluit.
- een lidstaat mag geen Dublin-overdracht naar een andere lidstaat uitvoeren indien **de voorzienbare levensomstandigheden van de begunstigten van internationale bescherming**, in die lidstaat een ernstig risico inhouden dat een aanvrager, buiten zijn wil en persoonlijke keuzes, in een **situatie van extreme materiële ontbering** terechtkomt, die in strijd is met het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen.¹⁶
- een lidstaat mag een verzoek om internationale bescherming onontvankelijk verklaren indien de verzoeker in een andere lidstaat subsidiaire bescherming krijgt, zelfs indien de begunstigten van subsidiaire bescherming er **geen of een aanzienlijk lagere onderhoudsuitkering dan in andere lidstaten ontvangen**, maar zonder dat zij anders worden behandeld dan de onderdanen van die lidstaat.¹⁷ **Een overdracht** naar die staat is alleen **uitgesloten indien** de asielzoeker, vanwege zijn bijzondere kwetsbaarheid en buiten zijn wil en persoonlijke keuzes, een ernstig risico loopt om in een situatie van extreme materiële ontbering terecht te komen.

9 HvJ, E.G. t. Slovenië, 18 oktober 2018, C-662/17.

10 HvJ (GK), *Serin Alheto*, 25 juli 2018, C-585/16.

11 HvJ, X. en X. t. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 13 november 2018, C-47/17.

12 HvJ, *Adil Hassan t. Préfet du Pas-de Calais*, 31 mei 2018, C-647/16.

13 HvJ, *Bahtiyar Fathi*, 4 oktober 2018, C-56/17.

14 HvJ, X. t. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 5 juli 2018, C-213/17.

15 HvJ (GK), *Abubacarr Jawo t. Bundesrepublik Deutschland*, 19 maart 2019, C-163/17.

16 HvJ (GK), *Abubacarr Jawo t. Bundesrepublik Deutschland*, 19 maart 2019, C-163/17.

17 HvJ (GK), *Bashar Ibrahim, e.a., Ahmad Ibrahim e.a., Taus Magamadov*, 19 maart 2019, C-297/17, C-318/17 en C-319/17.

- Een staat kan een verzoek om internationale bescherming onontvankelijk verklaren wanneer de verzoeker in een andere lidstaat subsidiaire bescherming geniet, ook al weigert deze staat (in dit geval Bulgarije) **systematisch en zonder echt onderzoek de vluchtelingenstatus toe te kennen aan verzoekers die aan de voorwaarden voor de toekenning van die status voldoen**.¹⁸ Het Hof is van oordeel dat het aan de staat die subsidiaire bescherming heeft verleend (in dit geval Bulgarije) is om de procedure voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus te hervatten.
- Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft eraan herinnerd dat de asielinstanties **geen documenten kunnen afwijzen** omdat zij die niet als overtuigend beschouwen, maar **zonder eerst de echtheid ervan te controleren**, indien die documenten van dien aard zijn dat zij de twijfels over de elementen die ten grondslag liggen aan het verzoek om bescherming kunnen wegnemen.

1.2. | België

- Sinds 22 maart 2018 is de hervorming van de asielprocedure in werking getreden, na de omzetting van de richtlijnen inzake procedure en opvang in België.¹⁹ Sommige elementen uit deze hervorming versterken de bescherming (in aanmerking nemen van de bijzondere procedurele behoeften, mogelijkheid voor de aanvrager om opmerkingen te maken over het gehoorverslag van het CGVS, een beter op minderjarigen afgestemde procedure, enz.). Er bestaat daarentegen wel bezorgdheid over een aantal andere aspecten, in het licht van de grondrechten van asielzoekers in de administratieve procedure (invoering van het begrip veilig derde land, behoud van de identiteitsdocumenten door de instanties tijdens de hele procedure, mogelijke toegang van de asielinstanties tot de persoonsgegevens van de asielzoeker in elektronische vorm zonder duidelijke toestemming van de betrokkene, enz.). Het inkorten van de beroepstermijnen bij de RvV (10 dagen voor alle gevallen van versnelde procedure of procedure van

onontvankelijkheid (veel meer situaties dan voorheen) en 5 dagen tegen een beslissing van onontvankelijkheid van een volgende asielaanvraag in detentie) doet vragen rijzen bij het recht op een effectief rechtsmiddel. Het Grondwettelijk Hof moet zich binnenkort uitspreken over de verenigbaarheid van deze hervorming met de grondrechten, na het beroep dat ngo's in september 2018 hebben ingesteld.

- Op 20 december 2018 heeft de Raad van State de beslissing van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie om het aantal verzoeken om internationale bescherming dat bij de Dienst Vreemdelingenzaken kan worden ingediend tot 50 per dag te beperken, geschorst. Volgens de Raad van State is deze beslissing in strijd met een grondrecht: de effectieve toegang tot de asielprocedure voor vreemdelingen die een verzoek om internationale bescherming willen indienen.²⁰
- Het Grondwettelijk Hof²¹ heeft de uitsluiting van asielzoekers van het voordeel van het belastingkrediet voor kinderen ten laste bevestigd, omdat het die verschillende behandeling redelijkerwijs gerechtvaardigd achtte: aangezien asielzoekers uitsluitend materiële bijstand krijgen die rekening houdt met de behoeften van kinderen, kan het inconsequent lijken dat zij een financieel voordeel krijgen in de vorm van een belastingkrediet.
- In juni 2018 oordeelde de algemene vergadering van de RvV dat de **overdracht van een asielzoeker aan Griekenland** op basis van de Dublinverordening **zijn grondrechten niet schond** omdat hij geen specifieke kwetsbaarheid voordroeg en omdat de Griekse autoriteiten individuele garanties inzake toegang tot de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor de asielzoeker boden.²²
- Als DVZ de **Dublin-overdrachtstermijn wil verlengen van 6 tot 18 maanden** omdat hij van mening is dat de asielzoeker is ondergedoken, moet deze **beslissing schriftelijk en naar behoren zijn gemotiveerd**, moet beroep tegen de beslissing en ook een effectieve rechterlijke toetsing mogelijk zijn.²³ De RvV wijst erop dat een impliciete beslissing vatbaar is voor beroep en vernietigt deze bij gebrek aan motivering.

18 HvJ (GK), *Bashar Ibrahim, e.a., Ahmad Ibrahim e.a., Taus Magamadov*, 19 maart 2019, C297/17, C318/17 en C319/17.

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

20 RvS, nr. 243.306, 20 december 2018.

21 Grondwettelijk Hof nr. 3/2019, 23 januari 2019.

22 RvV (AV), 8 juni 2018, nr. 205 104.

23 RvV (verenigde kamers), 8 mei 2018, nr. 203.684 en nr. 203.685.

2. Opvang

- Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de **opvang, die beperkt is tot nachtopvang gedurende drie maanden** in afwachting van de daadwerkelijke indiening van een asielaanvraag door een alleenstaande asielzoekster met haar drie kinderen, **geen vernederende behandeling**.²⁴ Het Hof merkt op dat het gezin medische hulp kreeg, dat de schoolgaande kinderen naar school gingen en dat de moeder kon rekenen op de hulp van verenigingen zoals de *Restos du Cœur*.
- Met betrekking tot het **beroepsgeheim van het personeel van de socialezekerheidsinstellingen, waaronder ook de OCMW's en Fedasil**, heeft het Grondwettelijk Hof de verplichting om spontaan "informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf" aan de autoriteiten mee te delen, nietig verklaard.²⁵ Volgens het Hof kan het personeel van deze instellingen niet garanderen of een gebruiker daadwerkelijk de intentie heeft om een terroristisch misdrijf te plegen. Bijgevolg kan dat personeelslid niet voldoende voorzien of hij een strafrechtelijk misdrijf pleegt door over die gebruiker informatie te onthullen, die door het beroepsgeheim gedekt is. Het Hof bekrachtigt wel de verplichting van deze instellingen om de door de procureur des Konings gevraagde specifieke informatie schriftelijk te verstrekken. Het Hof bekrachtigt ook de strafrechtelijke sanctie in geval van weigering (boete van 26 tot 10.000 euro), maar voegt eraan toe dat de mee te delen informatie alleen betrekking heeft op de administratieve situatie van de betrokkene (identiteit, adres, weigering of toekenning van uitkeringen, ...) en niet op alle informatie waarover de administratie beschikt (in het bijzonder zijn de sociale verslagen van de maatschappelijk werkers uitgesloten).²⁶
- De **werkingsregels voor opvangstructuren** zijn van toepassing sinds 1 oktober 2018 en intussen vastgelegd in een koninklijk besluit²⁷, dat onder meer de voorwaarden bepaalt waarbinnen de kamers van de bewoners mogen worden gecontroleerd. Elke opvangstructuur moet voortaan een **type huishoudelijk reglement** gebruiken, waarin ze een aantal bepalingen kan aanpassen in functie van de context.²⁸ Ze moet er ook voor zorgen dat de bewoners dit reglement goed begrijpen.

Het recht op opvang van personen die een volgende asielaanvraag indienen

.....

In een vorig verslag merkte Myria op dat slechts 7% van de personen die in 2015 een meervoudige asielaanvraag hadden ingediend (voortaan volgende asielaanvraag genoemd), recht op opvang hebben gekregen.²⁹ Dat aandeel is sterk gedaald, van 4% in 2016 en 2017 tot 3% in 2018. Die neerwaartse trend geldt ook voor het aandeel volgende asielaanvragen die door het CGVS in aanmerking wordt genomen. Dat is gedaald van 41 procent in 2015 naar 22 procent in 2018. Ondanks die daling gelden de vaststellingen van Myria uit 2016 ook vandaag nog. Heel wat personen van wie de volgende asielaanvraag door het CGVS ontvankelijk zal worden verklaard, kunnen tijdens het onderzoek naar de ontvankelijkheid van hun verzoek niet rekenen op opvang, zolang Fedasil geen gemotiveerde beslissing heeft genomen op basis van hun specifieke situatie. Nadat het CGVS het verzoek ontvankelijk heeft verklaard, wijst de dispatchingdienst van Fedasil de betrokken personen een opvangplaats toe. De cijfers met betrekking tot de "a posteriori toegewezen opvang door de dispatching van Fedasil" in de grafiek hebben o.a. betrekking op deze personen, maar ook op andere categorieën verzoekers. Het kan gaan om latere verzoekers die een nieuwe opvang krijgen voordat het CGVS zich over de ontvankelijkheid van hun aanvraag uitsprekt (bijvoorbeeld om medische redenen), maar het kan ook gaan om andere categorieën verzoekers, die na een eerste weigering opvang krijgen in het kader van een eerste aanvraag (stopzetting van een Dublinprocedure na de verantwoordelijkheid van België, vrijlating uit een gesloten centrum, terugkeer uit een ziekenhuis, enz.). Deze cijfers doen dus niet fundamenteel afbreuk aan het aanzienlijke verschil tussen het percentage personen van wie de latere aanvraag door het CGVS ontvankelijk wordt verklaard en het percentage personen dat Fedasil opvangt na het indienen van een dergelijke aanvraag.

²⁴ Eur. Hof R.v.M., *N.T.P. en andere t. Frankrijk*, 24 mei 2018.

²⁵ Grondwettelijk Hof, nr. 44/2019, 14 maart 2019.

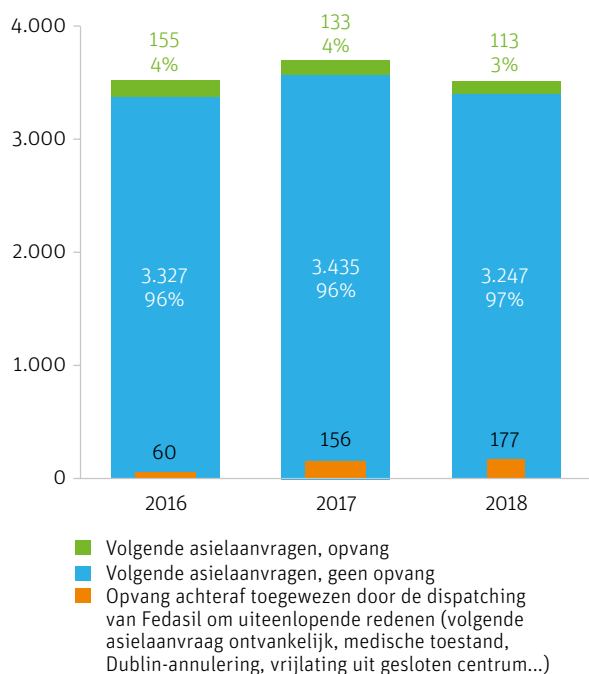
²⁶ Grondwettelijk Hof, nr. 44/2019, 14 maart 2019, B. 11.

²⁷ Koninklijk besluit van 2 september 2018 tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels van toepassing op de opvangstructuren en de modaliteiten betreffende de kamercontroles, M.B. 1 oktober 2018

²⁸ Ministerieel besluit van 21 september 2018 tot vastlegging van het huishoudelijk reglement van de opvangstructuren, BS. 2 oktober 2018.

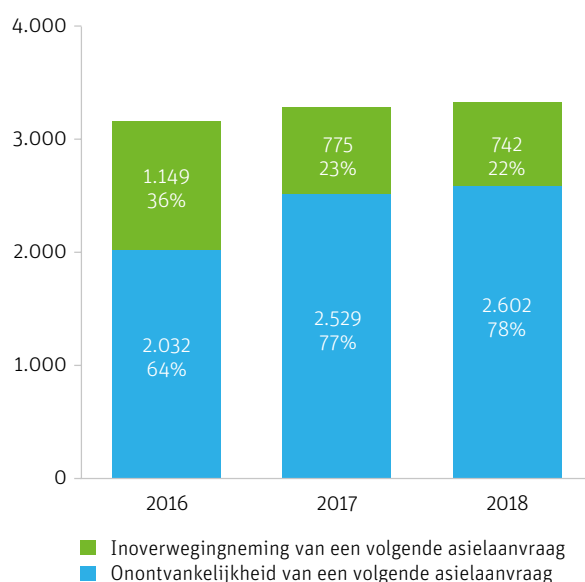
²⁹ De cijfers hadden betrekking op de periode van juni tot december 2015 (Myria, *Migratie in cijfers en rechten 2016*, p. 116).

Opvang door Fedasil van de personen die een volgende asielaanvraag hebben ingediend



brond: Fedasil

Inoverwegingneming en onontvankelijkheid van een volgende asielaanvraag door het CGVS



brond: CGVS

Deze praktijk schendt de wet³⁰ en de interpretatie ervan door het Grondwettelijk Hof, dat het legitiem acht personen van de opvang uit te sluiten, die misbruik maken van de procedure door opeenvolgende asielaanvragen in te dienen, "met als enige doel hun recht op opvang te behouden", maar dat het belang onderstreept voor de opvang- en asielinstanties "om het noodzakelijke overleg te organiseren opdat het recht op opvang" van de betrokken personen "met kennis van zaken wordt onderzocht".³¹ Myria betreurt dat dit overleg nooit tot stand is gekomen, waardoor de betrokkenen verplicht zijn een rechtszaak aan te spannen bij de arbeidsrechtbanken om hun recht op opvang te doen gelden.

Bovendien moet Fedasil sinds 22 maart 2018 de betrokkenen niet enkel het recht op medische begeleiding, maar ook het recht op een "menswaardige levensstandaard" garanderen.³² Volgens informatie die Fedasil tijdens de contactvergadering internationale bescherming heeft verstrekt, krijgen al deze mensen informatie over de opvang van daklozen, maar alleen kwetsbare mensen kunnen uitzonderlijk gebruik maken van door Fedasil aangeboden huisvesting.³³ Myria stelt vast dat deze praktijk niet in overeenstemming is met de wet. Die vereist immers dat voor alle asielzoekers waarvan de opvang beperkt is, en niet alleen kwetsbare personen, een "menswaardige levensstandaard" wordt gewaarborgd.

30 Art. 4 §3 van de opvangwet van 12 januari 2007.

31 Grondwettelijk Hof, nr. 135/2011 van 27 juli 2011, punt B7.1 tot B10 (spéc. B.9.4).

32 Art. 4 §4 van de opvangwet van 12 januari 2007, in de versie beschikbaar sinds 22 maart 2018.

33 Verslag *contactvergadering internationale bescherming*, Myria, 16 januari 2019, pp. 31-32.

3. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

- Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft eraan herinnerd dat de Staten verplicht zijn alle redelijke maatregelen te nemen om niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV), die tot de meest kwetsbare personen in de samenleving behoren, te identificeren, onderdak te bieden en te beschermen.³⁴ Het Hof wijst erop dat deze kwetsbaarheid zwaarder weegt dan de hoedanigheid van illegaal verblijvende vreemdeling. Frankrijk heeft deze verplichting geschonden door onvoldoende maatregelen te nemen om een Afghaanse minderjarige van 12 jaar, die zes maanden zonder opvang in de "jungle" van Calais had gewoond, te identificeren en te beschermen en door geen uitvoering te geven aan een vonnis waarbij zijn huisvesting werd bevolen vóór de ontmanteling van de jungle en de sloop van zijn onderkomen door de politie, waardoor zijn levensomstandigheden er nog verder op achteruit zijn gegaan. Het Hof merkt op dat de terughoudendheid van sommige minderjarigen om opvang te aanvaarden kan worden verklaard door de voorzieningen die niet op hun situatie zijn afgestemd (afgelegen opvangcentra). Dat kan de laksheid van de overheid niet rechtvaardigen.³⁵
- In een besluit betreffende Frankrijk is het Europees Comité voor sociale rechten van mening dat **het gebruik van botscans** om de leeftijd van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen vast te stellen, ongepast en ondoeltreffend en bovendien ook in strijd met het Europees Sociaal Handvest.³⁶ Het Comité heeft ook kritiek op de rechtsonzekerheid rond het beroep tegen een beslissing die vaststelt dat de jongere meerderjarig is, met name omdat die jongere geen kopieën van de scans en ook niet voldoende informatie krijgt om effectief beroep aan te tekenen. Andere schendingen zijn onder meer de lange wachttijd voor de aanstelling van een voogd, het aantal kinderen dat gedwongen wordt om op straat te slapen omwille van de overvolle opvangfaciliteiten, detentie in wachzones en hotels in de buurt van luchthavens en het gebrek

aan toegang tot gezondheidszorg, sociale bijstand en onderwijs.

- De Raad van State heeft **de beslissing tot stopzetting van opvang van een minderjarige** Soedanees door de Dienst Voogdij geschorst, omdat hij van mening was dat de algemene conclusie van het verslag van het medisch onderzoek voor de beoordeling van de minderjarigheid onvoldoende is. De **resultaten van de beide tests** waren **tegenstrijdig**: op basis van de eerste test oordeelde de Dienst Voogdij dat de verzoeker 20 jaar was met een standaardafwijking van 2 jaar, terwijl de verzoeker op basis van de tweede test mogelijk maar 17 jaar en een half was.³⁷
- In zijn rapport over transmigranten heeft het Vast Comité van toezicht op de politiediensten (Comité P) vastgesteld dat sommige niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) gemiddeld 20 uur en soms langer dan de wettelijke maximumtermijn van 24 uur (tot 35 uur), op politieposten worden opgesloten³⁸;
- In datzelfde verslag van het Comité P stelt de Dienst Voogdij vast dat niet-begeleide minderjarige vreemdelingen regelmatig zonder geldige reden door de politie geboeid worden meegevoerd, met name tijdens lange trajecten in politievoertuigen.³⁹

4. Staatloosheid

- In februari 2019 werd een wetsontwerp ingediend om erkende staatlozen een verblijf toe te kennen en de wetgeving in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Dit Hof is van oordeel dat erkende staatlozen een verblijfsrecht moeten hebben onder twee voorwaarden: wanneer ze buiten hun wil hun nationaliteit hebben verloren en geen wettige en duurzame verblijfstitel kunnen verkrijgen in een andere staat waarmee zij banden zouden hebben. Samen met andere organisaties, waaronder het UNHCR, heeft Myria een advies uitgebracht waarin het de goedkeuring van een dergelijke wet aanmoedigt, maar ook bepaalde wijzigingen voorstelt, met name om een interview mogelijk te maken.⁴⁰

34 Het gaat hier om een positieve verplichting om foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen, verboden door artikel 3 van het EVRM, te vermijden (Eur. Hof. R.v.M., Khan t. Frankrijk, 28 februari 2019, § 74, 76-95).

35 Ibid., § 90, die citeert uit de vaststellingen van de Défenseurs des Droits.

36 Europees Comité voor sociale rechten, EUROCEF t. Frankrijk, besluit nr. 114/2015, 24 januari 2018, gepubliceerd op 15 juni 2018, <http://hudoc.esc.coe.int>.

37 RvS (Xide k.) 19 maart 2018, nr. 241.036, RDE 2018, nr. 197, p. 89.

38 Comité P, De controle en opsluiting van transmigranten door de politie naar aanleiding van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen, februari 2019, p. 30, § 97-98, 150.

39 Ibid., p. 35, § 118, §163.

40 Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde het verblijfsrecht voor staatlozen te regelen, Doc. parl. K. nr. 3487/1, 24 januari 2019; Advies de Myria, 4 maart 2019.

- Het hof van beroep van Bergen heeft de Belgische staat bevolen een verblijfsvergunning af te geven aan een erkende staatloze die voldoet aan de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde voorwaarden: buiten zijn wil zijn nationaliteit hebben verloren en geen wettige en duurzame verblijfstitel kunnen verkrijgen in een andere staat waarmee hij banden zou hebben.⁴¹ In casu heeft de vreemdeling nooit de nationaliteit van een staat gehad en geen enkele positieve reactie ontvangen van de autoriteiten van de landen waarmee hij banden had kunnen hebben (Turkije, Armenië en Azerbeidzjan).
- De arbeidsrechtbank van Luik is van oordeel dat een erkende staatloze die voldoet aan de door het Grondwettelijk Hof bepaalde voorwaarden, recht heeft op het leefloon van het OCMW, en dit zelfs zonder verblijfsvergunning.⁴² In casu had de persoon uit de Rom-gemeenschap na de ontbinding van Joegoslavië de Joegoslavische nationaliteit verloren en geen enkele opvolgerstaat waarmee verzoekster verbonden is, erkent haar als onderdaan.
- Volgens het Grondwettelijk Hof moeten erkende staatlozen van wie wordt vastgesteld dat zij hun nationaliteit buiten hun wil hebben verloren en die aantonen dat zij geen wettige en duurzame verblijfstatus kunnen verkrijgen in een andere staat waarmee zij banden zouden hebben, worden vrijgesteld van de betaling van de administratieve bijdrage.⁴³ Het Hof herinnert eraan dat deze erkende staatlozen, op straffe van discriminatie, op dezelfde wijze moeten worden behandeld als erkende vluchtelingen.
- Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁴⁴ heeft geoordeeld dat Kroatië een staatloze die al veertig jaar op zijn grondgebied verblijft, geen effectieve en toegankelijke procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning heeft geboden. Het Hof stelt vast dat de Kroatische autoriteiten het recht op privéleven van de verzoeker hebben geschonden omdat zij geen rekening hebben gehouden met de complexe elementen van zijn situatie. De Kroatische autoriteiten beweerden dat hij een onderdaan van Kosovo was, hoewel dit niet was aangetoond en hoewel dat de autoriteiten nooit van plan waren de nodige maatregelen te nemen, zoals het verlenen van administratieve bijstand om het contact van verzoeker met de autoriteiten van een ander land te vergemakkelijken, om zijn situatie te regelen.⁴⁵

41 HvB Bergen (22ste k.) 15 mei 2018, nr. 2017/RG/552, RDE 2018, nr. 198, p. 267.

42 A. R. Luik 24 juli 2018, nr. 18/1468/A, RDE 2018, nr. 199, p. 457.

43 GwH nr. 18/2018, 22 februari 2018.

44 EVRM, *Hoti t. Kroatië*, 26 maart 2018.

45 § 138 van het voormelde arrest.

A photograph of a man with dark hair and a patterned jacket holding a young child in a crowd. The child is wearing a light-colored patterned jacket and has their hand near their mouth. The background is blurred, showing other people and a pink wall.

Hoofdstuk 5

Recht op een gezinsleven

Familieleden van personen die wettig verblijven in België – zowel burgers van buiten de EU als Belgen en EU-burgers – kunnen een verblijfsrecht vragen op basis van gezinshereniging. Voor elk van die categorieën gelden andere voorwaarden, zijn andere documenten nodig en komen andere familieleden in aanmerking.

Gezinshereniging vormt een groot aandeel van de migratiebewegingen naar België en kan aan de hand van twee gegevens in kaart worden gebracht:

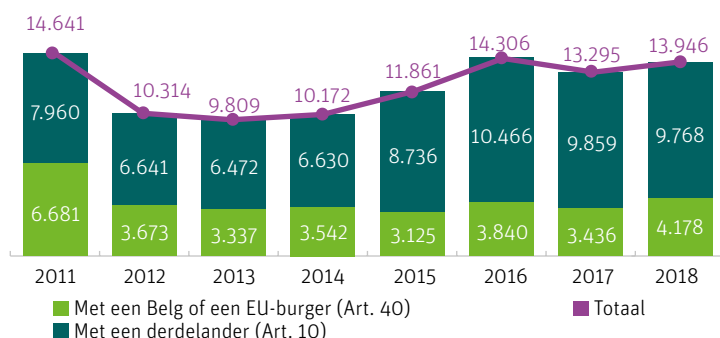
- **visa voor lang verblijf die worden afgegeven in het kader van een gezinshereniging** (bij die visa D gaat het enkel om derdelanders);
- **eerste verblijfstitels die om familiale redenen worden afgegeven.**

Opgelet: de data komen niet overeen voor de beschikbare gegevens. Zo hebben de visa betrekking op het jaar 2018 terwijl de eerste verblijfstitels naar het jaar 2017 verwijzen.

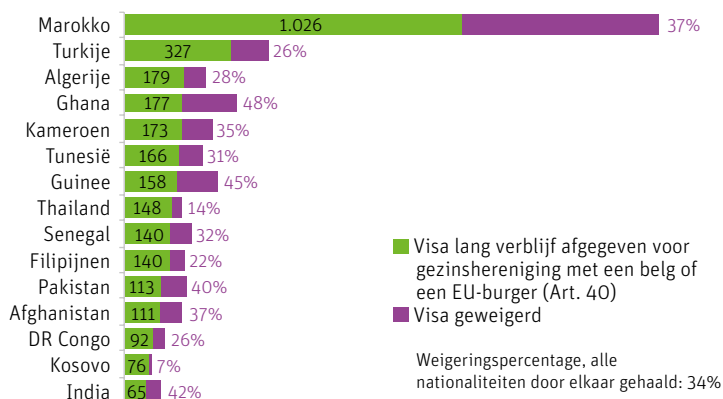
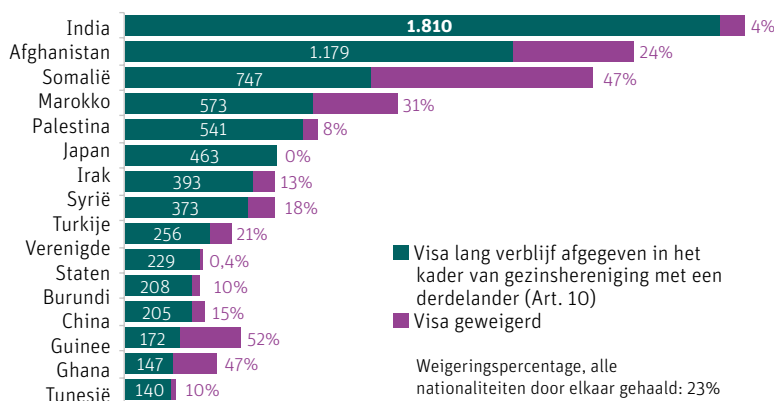
► Hoofdstuk Toegang tot het grondgebied gaat dieper in op de bijzonderheden met betrekking tot de visa voor lang verblijf, hoofdstuk Migratie in België op die met betrekking tot de eerste verblijfstitels.

Visa voor lang verblijf afgegeven in het kader van gezinshereniging in 2018

13.946 visa voor lang verblijf afgegeven in het kader van gezinshereniging in 2018



De nationaliteit van de belangrijkste van begunstigen van visa lang verblijf afgegeven in 2018



In 2018:

- **43%** van alle visa voor lang verblijf (32.373 in totaal) worden afgegeven in het kader van **gezinshereniging**.
- 70% van de 13.946 uitgereikte visa is afgegeven in het kader van gezinshereniging met een derdelander.

Tussen 2017 en 2018 is het aantal visa voor lang verblijf om familiale redenen licht gestegen (+5%). Die stijging is aanzienlijk voor de gezinsherenigingen met een Belg of een EU-burger (+22%). Voor gezinsherenigingen met een derdelander stellen we een lichte daling vast (-1%).

Met een derdelander:

- De Indiërs zijn de belangrijkste begunstigen van dat type visa: goed voor 18% van uitgereikte visa voor gezinshereniging.
- Gemiddeld werd **23%** van die visa **geweigerd** maar het weigeringspercentage schommelt sterk in functie van de nationaliteit (0% voor Japan en 0,4% voor de Verenigde Staten tegenover 52% voor Guinee en 47% voor Somalië).
- De **belangrijkste herkomstlanden van personen die om internationale bescherming verzoeken** vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van die visa: Afghanistan, Somalië, Palestina, Irak en Syrië voeren de ranglijst aan.

► Voor meer info, zie infra: Gezinshereniging met begunstigen van internationale bescherming in België.

Met een Belg of een EU-burger:

- De **Marokkanen** zijn goed voor maar liefst een vierde van de begunstigen van visa voor lang verblijf, toegekend in het kader van een gezinshereniging met een Belg of een EU-burger.
- Daarna volgen de Turken, die 3 keer minder talrijk zijn dan de Marokkanen.
- Het **gemiddelde weigeringspercentage** (34%) ligt veel **hoger** dan bij de visa voor lang verblijf voor gezinshereniging met een onderdaan uit een derde land (23%). Ook hier verschilt dat weigeringspercentage sterk van de ene tot de andere nationaliteit.

Eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen in 2017

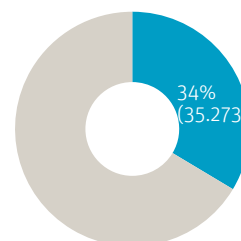
35.273 eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen in 2017

34% van alle eerste verblijfstitels afgegeven aan immigranten (in totaal 105.032 titels) betroffen familiale redenen.

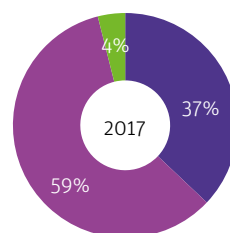
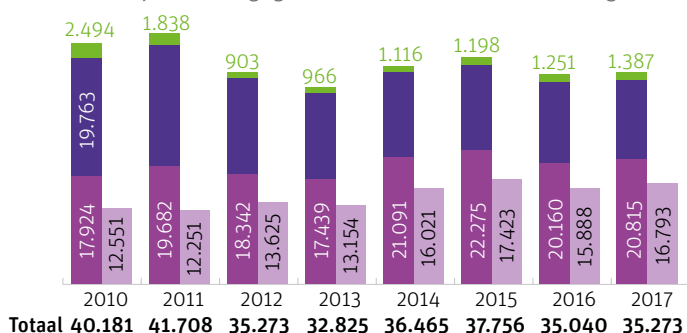
Voor begunstigde EU-burgers waren familiale redenen goed voor 27% van de motieven voor afgifte van de eerste verblijfstitels in 2017. Voor derdelanders was dat aandeel 42%.

► zie Hoofdstuk 2: Migratie in België

Aandeel in het geheel vanaf-
gegeven eerste verblijfstitels



Eerste verblijfstitels afgegeven om familiale redenen volgens de verwantschapsband



■ Descendants geboren in België
■ Descendants geboren in het buitenland
■ Echtgenoot
■ Ascendanten en anderen

In 2017 werden 52.066 eerste verblijfstitels om familiale redenen afgegeven.

Houden we enkel rekening met de immigranten (35.273), dan ziet de verdeling van de eerste verblijfstitels om familiale redenen er als volgt uit:

- 59% herenigingen van kinderen die in het buitenland zijn geboren met een ouder die reeds in België aanwezig was;
- 37% herenigingen tussen partners;
- 4% herenigingen van ascendanten.

16.793 eerste titels uitgereikt aan in België geboren kinderen

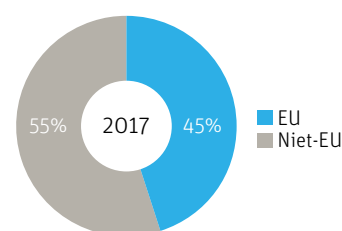
De cijfers van de afgegeven eerste verblijfstitels hebben niet uitsluitend betrekking op begunstigten van een gezinshereniging uit het buitenland. Het gaat om alle personen die een eerste verblijfstitel hebben gekregen om familiale redenen. Daaronder bevinden zich elk jaar ook duizenden kinderen die in België geboren zijn. Zo werden in 2017 **16.793** van de 52.066 eerste verblijfstitels afgegeven aan in België geboren descendenten. Dat is 32% van alle eerste titels afgegeven in 2017 om familiale redenen. Die titels vertekenen de kenmerken van gezinshereniging een beetje. Daarom worden ze ook niet meegerekend met de andere eerste verblijfstitels voor familiale redenen.

Minderjarige immigranten vertegenwoordigen 59% van de eerste verblijfstitels om familiale redenen in 2017

Van de 35.273 in 2017 afgegeven eerste verblijfstitels om familiale redenen zijn er 20.815 uitgereikt aan in het buitenland geboren descendenten jonger dan 21 jaar, behalve in een aantal bijzondere gevallen (zie hieronder).

Nationaliteit van de belangrijkste begunstigten van eerste verblijfstitels om familiale redenen

Nationaliteit	2017	%
Roemenië	2.918	8%
Nederland	2.651	8%
Marokko	2.414	7%
Syrië	2.253	6%
Frankrijk	2.231	6%
Spanje	1.372	4%
Bulgarije	1.317	4%
India	1.306	4%
Italië	1.206	3%
Polen	996	3%
Andere	16.609	47%
Totaal EU	15.719	45%
Totaal niet-EU	19.554	55%
Totaal	35.273	100%



Van de 35.273 in 2017 afgegeven eerste verblijfstitels om familiale redenen:

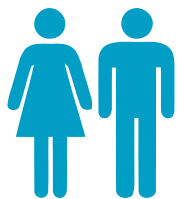
- **15.719** aan EU-burgers (45%). De belangrijkste Europese begunstigten zijn de Roemenen (8%), de Nederlanders (8%) en de Fransen (6%);
- **19.554** aan derdelanders (55%), onder wie Marokkanen (7%) en Syriërs (6%).

Leeftijd van de minderjarige

De leeftijdsgrens om te kunnen worden herenigd met een van de ouders die momenteel in België verblijft, is afhankelijk van de nationaliteit van die ouder:

- minder dan 21 jaar voor kinderen van een Belgische ouder of van een EU-burger (of ouder dan 21 jaar als de descendenten nog ten laste van de ouder zijn);
- minder dan 18 jaar voor kinderen van een derdelander, behalve als het om een meerderjarig kind met een handicap gaat van wie erkend is dat het niet in zijn basisbehoeften kan voorzien.

Geslacht en gezinshereniging



Iets meer vrouwen dan mannen onder de begunstigden van gezinsherenigingen, maar meer dan 75% van de echtgenoten zijn vrouwen

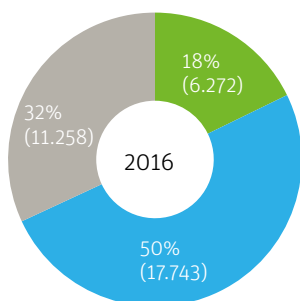
Ruim de helft van de eerste verblijfstitels om familiale redenen werd in 2017 afgegeven aan vrouwen. Maar het aandeel vrouwen verschilt naargelang de verwantschapsband:

- 79% van de echtgenoten;
- 49% van de in het buitenland geboren descendenten;
- 55% van de ascendenten.

br/On: DVZ

Nationalité des regroupants

Nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent



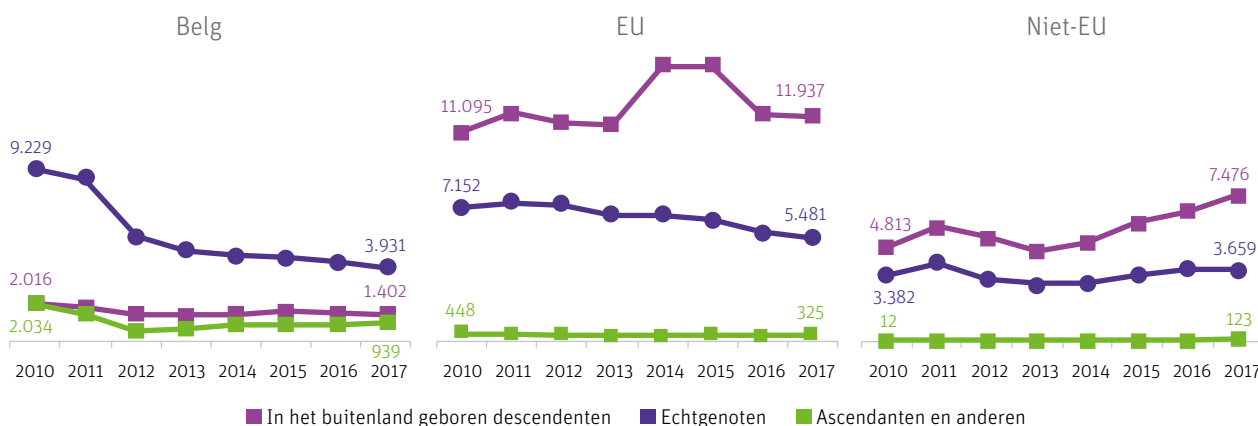
■ Belg ■ EU ■ Niet-EU

De helft van de personen die hun recht op gezinshereniging openen zijn EU-burgers, Belgen niet meegerekend

Afhankelijk van de beschikbare gegevens wordt de nationaliteit van de gezinshereniger in drie categorieën onderverdeeld. De term gezinshereniger verwijst hier naar de persoon die het recht op gezinshereniging opent. Die persoon is reeds op het Belgische grondgebied aanwezig.

Van de 35.273 eerste verblijfstitels die in 2017 voor familiale redenen zijn uitgereikt, ging het in 50% van de gevallen om gezinshereniging met een EU-burger die al in België verblijft. Ongeveer een derde van de gezinsherenigingen was met een derdelander. 18% van de gezinsherenigers had de Belgische nationaliteit.

Evolutie van de tendensen tussen 2010 en 2017 volgens de nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent



Tussen 2010 en 2017:

De afgifte van eerste titels om familiale redenen is sterk beïnvloed door de hervorming van 2011 die de toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging heeft verstrengd. Tussen 2010 en 2017 werd voor het aantal eerste verblijfstitels om familiale redenen het volgende vastgesteld:

- Een daling met de helft van het aantal eerste titels voor echtgenoten van Belgen;
- Een daling met een derde voor in het buitenland geboren descendenten van Belgen;
- Een stijging met 55% voor in het buitenland geboren descendenten in het kader van een gezinshereniging met een derdelander. Bij die laatste gaat het vooral om begunstigden van internationale bescherming.

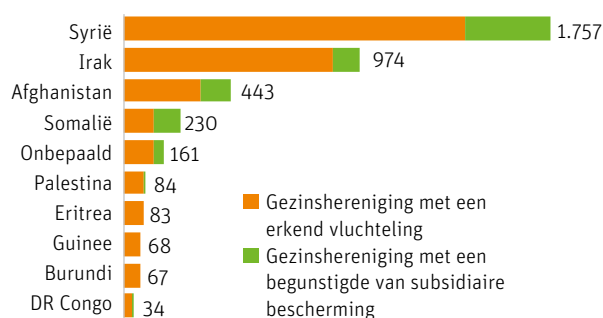
br/On: DVZ

Gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming

4.093 eerste verblijfstitels in het kader van een gezinshereniging gingen in 2017 naar familieleden van een vluchteling (82%) of een subsidiair beschermde

- De afgelopen jaren, en zeker in 2015, was er in België, net als in de andere landen van de EU, **een toename van het aantal asielzoekers**.
- **Ook de beschermingsgraad** is gestegen (gemiddeld 54,5% in 2017), wat de grote nood aan bescherming illustreert voor de onderdanen van bepaalde landen.
- Het is dus niet verwonderlijk dat veel **aanvragen tot gezinshereniging** werden ingediend door gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming.
- **In vergelijking met het totaal aantal eerste verblijfstitels die in 2017 werden afgegeven om familiale redenen** (52.066 titels) vertegenwoordigen de eerste titels die zijn uitgegeven in het kader van gezinshereniging aan familieleden van een vluchteling of een subsidiaire beschermde **8%**.

Belangrijkste nationaliteiten van begunstigden van een eerste verblijfstitel in het kader van een gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming in 2017

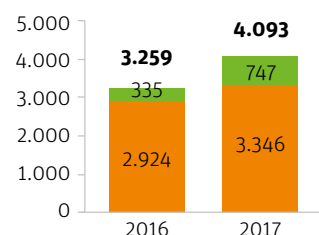


Gegevensbron en beperkingen

- Deze gegevens die DVZ in het kader van een verzoek van Eurostat heeft geproduceerd, zijn alleen beschikbaar voor de jaren 2016 en 2017.
- Eurostat omvat twee statistieken:
 - de eerste verblijfstitels afgegeven in het kader van een gezinshereniging met een begunstigde van internationale bescherming (richtlijn inzake gezinshereniging 2003/86/EC). Die categorie behandelen we hier.
 - de eerste verblijfstitels afgegeven op basis van de gezinseenheid (kwalificatierichtlijn 2011/95/EU). Die tweede statistiek zit niet in onze analyse aangezien het niet specifiek gaat om een gezinshereniging maar om de toekenning van internationale bescherming op basis van de gezinseenheid.
- De onderverdeling in functie van de verwantschapsband en de geboorteplaats is vandaag niet beschikbaar voor de categorie die we hier behandelen (richtlijn inzake gezinshereniging 2003/86/EU). De eerste verblijfstitels die hier worden hernomen betreffen dus ook de kinderen die in België zijn geboren.
- Een deel van de gezinsherenigingen met begunstigden van internationale bescherming zijn niet in deze statistieken opgenomen. Het gaat hier onder meer om de minderjarige broers en zussen van een NBMV en om koppels van wie het huwelijk niet officieel is erkend. Sommigen onder hen krijgen een humanitair visum.

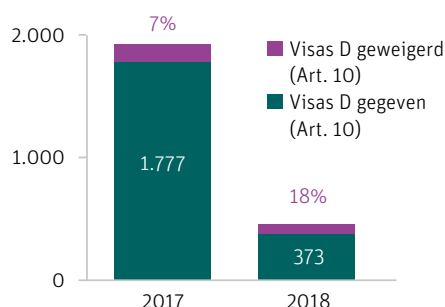
- De Syriërs vormen de belangrijkste nationaliteit van begunstigden van dit type verblijfstitels in 2017 (43%).

- Daarna volgen de Irakezen (24%), de Afghanen (11%) en de Somaliërs (6%).



bron: DVZ - Eurostat

Evolutie van het aantal afgegeven visa D aan Syrische begunstigden in het kader van gezinshereniging



Tussen 2017 en 2018 is het aantal visa voor lang verblijf dat aan Syriërs is uitgereikt in het kader van gezinshereniging, fors gedaald (-79%). Naar alle verwachtingen is in 2018 het aantal eerste verblijfstitels bij Syrische begunstigden van internationale bescherming significant gedaald.

- Verschillende factoren verklaren de daling van dat soort visa:
- een stijging van het weigeringspercentage van 7% naar 18%;
 - een daling van het aantal Syrische begunstigden van internationale bescherming sinds 2017.

bron: FOD Buitenlandse Zaken

Focus op de Syriërs

In 2018 voerde de Belgische wetgever geen wetwijzigingen door maar waren er wel evoluties in de rechtspraak van verschillende hoven en rechtbanken die implicaties hadden op de uitoefening van het recht op gezinshereniging. Die waren talrijk en volgden elkaar snel op waardoor het onmogelijk is om exhaustief te zijn. Vandaar deze selectie van rechtspraak op Europees en nationaal vlak.

Rapport Europese Commissie over toepassing van de gezinsherenigingsrichtlijn in de lidstaten¹

In maart 2019 publiceerde de Europese Commissie haar opvolgingsrapport over de uitvoering van de gezinsherenigingsrichtlijn² door de lidstaten. In 2008 publiceerde ze haar eerste rapport hierover. Door de jaren heen bleef ze de beleids- en wetgevende keuzes van de lidstaten van dichtbij opvolgen omdat die steeds binnen de marges van de richtlijn moeten vallen en het recht op gezinshereniging moeten respecteren. De Commissie besluit dat de toepassing van de richtlijn is verbeterd sinds 2008, en dat door inbreukprocedures die door haar ingesteld werden, door haar leidsnoeren van 2014 en door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ). Problemen die de Commissie in 2014 al aanhaalde (integratiemaatregelen, stabiele en regelmatige inkomsten, belang van het kind, voorzieningen voor erkende vluchtelingen), zorgen ook nu nog voor uitdagingen in bepaalde lidstaten. De Commissie herhaalt ook het belang dat de lidstaten het recht op gezinshereniging niet te fel inperken door hun toepassing van de veelvuldige *may*-voorzieningen in de richtlijn (niet-bindende bepalingen).

Behandeltermijn voor de aanvraag gezinshereniging

Het **HvJ** verduidelijkte in het arrest-Diallo (inzake gezinshereniging met een EU-burger) dat de beslissing over een aanvraag gezinshereniging genomen moet worden binnen de 6 maanden, waarbij ook de kennisgeving binnen deze termijn moet gebeuren. Het Hof stelt ook dat het uitblijven van een beslissing niet kan leiden tot een sanctiëring, maar ook niet tot de ambtshalve afgifte van een verblijfskaart (F-kaart) aan het familielid uit een derde land. Dat principe in de Belgische vreemdelingenwet

is, volgens het Hof, geen correcte omzetting van de vrijverkeerrichtlijn. Tot slot, duidt het Hof dat de nationale rechtspraak die Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) een tweede termijn van 6 maanden verleent voor het nemen van een nieuwe beslissing als zijn vorige beslissing vernietigd werd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV), niet correct is.³

Daarom probeert DVZ momenteel 1) een beslissing te nemen binnen de 5 maanden waarna er nog 1 maand is voor de kennisgeving en 2) om zo snel mogelijk een nieuwe beslissing te nemen als haar vorige beslissing werd vernietigd door de RvV.⁴

Er moet zo snel mogelijk uitsluitel komen. In januari 2019 oordeelde de **rechtbank van eerste aanleg**⁵ dat het er niet toe doet dat de Belgische wetgeving niet conform is aan de vrijverkeerrichtlijn. Het bestuur moet de algemene regels die het zelf vastgesteld heeft, eerbiedigen. Bijgevolg moet de gemeente – als geen beslissing binnen de 6 maanden genomen wordt – een verblijfskaart ambtshalve afleveren. De **RvV**⁶ stelt dan weer dat de wetsbepaling die deze verplichting oplegt buiten beschouwing gelaten moet worden, er dient geen verblijfskaart afgeleverd te worden wanneer de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden.

De gevolgen van het arrest zorgen voor veel onduidelijkheid, inclusief voor DVZ, en ook in het kader van gezinshereniging met derdelanders. Daarbij rees een gelijkaardige vraag. In de voorliggende zaak⁷ oordeelde de **Raad van State (RvS)**⁸ (en vernietigde zo de beslissing van de RvV) dat de wettelijke behandeltermijn voor aanvragen gezinshereniging met een derdelander een dubbele waarborg inhoudt. De overheid is verplicht om binnen een bepaalde termijn te beslissen zodat de aanvrager niet te lang moet wachten. Doet ze dat niet, dan moet de verzoeker als bescherming automatisch een verblijfskaart ontvangen – ongeacht of die de vereiste huwelijksband afdoende heeft bewezen. De RvS verwijst in zijn analyse naar de duidelijke bewoordingen van het betreffende wetsartikel⁹ dat geen uitzonderingen bevat naargelang de weigeringsgrond en baseert zich ook op de interpretatie ervan door het Grondwettelijk Hof.¹⁰

3 HvJ, 27 juni 2018, C-246/17, I. Diallo t. Belgische staat.

4 Agentschap II, 22 januari 2019, DVZ licht diverse praktijken toe in overleg met AgII. Zie: www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-overleg-met-agii.

5 REA Dendermonde, 29 januari 2019, 19/25/A. Voor meer info, zie: www.agii.be/nieuws/familielid-unieburger-heeft-nog-steeds-recht-op-f-kaart-na-zes-maanden-zonder-beslissing.

6 RvV, 11 februari 2019, nr. 216.547; RvV, 24 januari 2019, nr. 215.689.

7 DVZ weigerde de aanvraag gezinshereniging omdat de huwelijksband enkel werd aangetoond door een affidavit, wat niet voldoende was als officieel bewijs.

8 RvS, 13 maart 2018, nr. 240.997.

9 Artikel 12bis, §2 van de Vreemdelingenwet.

10 In zijn arresten van 4 november 2010, nr. 128/2010 en van 26 september 2013, nr. 121/2013.

1 Europese Commissie, 29 maart 2019, Report on the implementation of Directive 2003/86/EG on the right to family reunification, COM(2019) 162, In: www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/news/european-commission-family-reunification-report-on-the-implementation-of-directive-200386ec.html.

2 Richtlijn 2003/86/EG over het recht op gezinshereniging.

De **RvV**, die een nieuw oordeel moet vellen over deze zaak, wijst¹¹ erop dat als familieleden van derdelanders recht hebben op de automatische afgifte van een verblijfskaart bij het uitblijven van een beslissing binnen de voorziene beslissingstermijn – zonder dat wordt vastgesteld dat die persoon daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden om in België te verblijven – dat zou impliceren dat zij gunstiger worden behandeld dan familieleden van EU-burgers.¹²

Om uitsluitel te krijgen stelde de RvV¹³ het HvJ een **prejudiciële vraag**: Laat de gezinsherenigingsrichtlijn toe dat een verblijfskaart ambtshalve wordt afgeleverd na verloop van de beslissingstermijn zonder eerst na te gaan of de betrokkene voldoet aan de verblijfsvoorwaarden?

Laattijdige indiening van de aanvraag door familie van een erkende vluchteling - objectief verschoonbaar

Het **HvJ** duidde dat familieleden van erkende vluchtelingen onder gunstiger voorwaarden de aanvraag gezinshereniging kunnen indienen als ze dat doen binnen een door de lidstaten zelfbepaalde termijn. Als de aanvraag niet binnen die termijn wordt ingediend, kan een lidstaat ze niet zomaar afwijzen als bijzondere omstandigheden die objectief verschoonbaar zijn worden voorgelegd. Het HvJ definieert wel niet wat de bijzondere omstandigheden zijn die objectief verschoonbaar zijn. Tot slot stelt het Hof dat als de familieleden toch onder het gewone stelsel vallen, inclusief het voldoen aan de materiële voorwaarden, de lidstaat dan rekening moet houden met individuele elementen zoals het belang van het minderjarige kind, de aard en de hechtheid van de gezinsbanden van de betrokken persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat en het bestaan van gezinsbanden of culturele of sociale banden met zijn herkomstland.¹⁴

Ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband blijkt

In maart 2019 verduidelijkte het **HvJ** ook dat een gezinsherenigingsaanvraag niet afgewezen mag worden op het uitsluitend ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband met een vluchteling blijkt.¹⁵ De autoriteiten moeten rekening houden met de individuele situatie van de betrokkenen (vluchteling en zijn familieleden), het hoger belang van het kind en de bijzondere problemen waarmee ze vóór en na hun vlucht uit het herkomstland werden geconfronteerd.¹⁶

Verplichtingen ten aanzien van kinderen onder kafala (zorgverstrekking)?

Het **Comité voor de Rechten van het Kind** oordeelde¹⁷ in 2018 dat de Belgische staat de humanitaire visumaanvraag van een kind dat zich wilde herenigen met zijn pleegouders (op basis van de kafala-regeling) opnieuw moest onderzoeken. Daarbij moet hij het hoger belang van het kind primordiaal overwegen, het kind zelf horen en rekening houden met de familiale banden die de facto ontstaan. Tot slot moet België maatregelen nemen opdat eenzelfde soort van schendingen niet meer kunnen voorkomen. De kafala is een instituut in het islamitische recht dat het vrijwillig engagement inhoudt om een kind ten laste te nemen. Het Comité stelde wel dat het recht op gezinshereniging binnen het Kinderrechtenverdrag geen algemeen recht op gezinshereniging vereist voor kinderen onder kafala-gezag. Maar in zijn beoordeling en vaststelling van het hoger belang van het kind in een verblijfsprocedure moet de bevoegde staat rekening houden met banden die de facto (op basis van de kafala) ontstaan tussen pleegouder en kind. Ook moet de notie 'familie' in brede zin geïnterpreteerd worden, inclusief biologische, adoptie- of verzorgende ouders, of in voorkomend geval, de leden van de uitgebreide familie of gemeenschap zoals voorzien in het gewoonterecht.¹⁸

11 RvV, 8 november 2018, nr. 212.122, punt 2.17.

12 De RvV vervolgt: "Luidens het arrest Diallo hebben laatstgenoemde familieleden immers geen recht op een automatische afgifte van een verblijfskaart. ... de verblijfskaarten ... in richtlijn 2003/86/EG, [en] ... de verblijfskaarten ... in richtlijn 2004/38/EG, declaratoir van aard zijn. Hierbij ... richtlijn 2003/86/EG – net zoals richtlijn 2004/38/EG – tot doelstelling heeft de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging. De Raad herhaalt ... dat het Hof van Justitie in overweging 55 van het arrest Diallo reeds heeft vastgesteld dat aan voormelde doelstelling afbreuk wordt gedaan, als een nationale regeling het mogelijk maakt dat een verblijfskaart wordt afgegeven hoewel de grondvoorwaarden hiervoor niet vervuld zijn."

13 RvV, 8 november 2018, nr. 212.122; hangende zaak C-706/18, X t. Belgische staat voor het HvJ. Zie ook: www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/news/court-of-justice-request-for-a-preliminary-ruling-directive-200386ec-family-reunion-x-case-c-70618.html.

14 HvJ, 7 november 2018, C-380/17, K, B. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

15 Eenzelfde geldt ook voor de familieleden van subsidair beschermden omdat zij in de Belgische reglementering omtrent gezinshereniging gelijkgesteld zijn met de erkende vluchtelingen.

16 HvJ, 13 maart 2019, C-635/17, E. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

17 Comité voor de rechten van het kind, 5 november 2018, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 12/2017, §§8.9 en 9.

18 Comité voor de rechten van het kind, 5 november 2018, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 12/2017, §§8.11.

Ook het **HvJ**¹⁹ sprak zich in februari 2019 uit over kinderen die onder voogdij staan via het kafala-stelsel²⁰ (of een vergelijkbare regeling in de wetgeving in het herkomstland), met name of deze kinderen een “rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn” zijn volgens de vrijverkeerrichtlijn?

Het Hof stelt dat de afstammingsrelatie in dit verband ruim moet opgevat worden, zodat zowel het biologische kind als het geadopteerde kind wordt omvat, als de adoptie een juridische afstammingsrelatie tussen het kind en de burger tot stand brengt. De plaatsing van een kind onder het kafala-stelsel roept geen afstammingsrelatie tussen kind en zijn voogd in het leven, waardoor het niet valt onder de “rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn”.²¹

Een dergelijk kind valt wél onder het begrip ‘ander familielid’ van de vrijverkeerrichtlijn. Voor deze categorie vergemakkelijken de lidstaten de binnenkomst en het verblijf van de familieleden die in het herkomstland ten laste zijn of inwonen bij de EU-burger. Volgens het Hof kunnen hieronder dus ook de kinderen vallen die onder een stelsel van wettelijke voogdij zijn geplaatst en voor wiens onderhoud, opvoeding en bescherming deze burgers zorg dragen volgens een verbintenis die ze zijn aangegaan op basis van het recht in het herkomstland van het kind. In hun beoordelingen houden de lidstaten rekening met alle actuele en relevante omstandigheden, bijvoorbeeld de leeftijd waarop het kind onder het kafala-stelsel is geplaatst, of er sprake is van samenleven van het kind met zijn voogden, de mate van affectieve banden tussen kind en zijn voogden, de afhankelijkheid van het kind ten aanzien van zijn voogden, of zij het ouderlijk gezag op zich hebben genomen en of het kind wettelijk en financieel ten laste is. Als na deze beoordeling blijkt dat het kind en de EU-burgers een gezinsleven zullen leiden en dat het kind afhankelijk is van zijn voogd, moet de lidstaat een recht van binnenkomst en verblijf verlenen aan het kind.²²

Verkrijgen autonome verblijfstitel bij gezinshereniging – slagen voor inburgeringsexamen

Voor het verkrijgen van een autonome verblijfstitel (na vijf jaar verblijf) verduidelijkte het **HvJ** dat een lidstaat voorwaarden mag opleggen, in casu slagen voor een inburgeringsexamen in Nederland, als de manier waarop men het examen moet halen concreet wordt uitgewerkt en het enkel het vergemakkelijken van de integratie van de betrokkenen nastreeft. Het Hof wijst met nadruk naar omstandigheden als leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden die hen kan verhinderen om aan zo’n examen deel te nemen of ervoor te slagen. In die omstandigheden moeten de lidstaten uitzonderingen voor het verkrijgen van een autonome verblijfstitel voorzien.²³

In België moet je om je verblijfsrecht te behouden het bewijs leveren van integratie-inspanningen. Die inspanningen beoordeelde het **Grondwettelijk Hof**.²⁴ Een ervan, met name het strafrechtelijk verleden, werd door het Hof vernietigd. Daarnaast gaf het Hof ook enkele interpretaties. Zo moet DVZ het evenredigheidsbeginsel toepassen bij de beoordeling van de inspanningen. Het Hof preciseerde dat het niet voldoen aan de integratievoorwaarde op zichzelf niet kan leiden tot een weigering om de verblijfstitel een eerste keer te verlengen.²⁵ Daarnaast moet, volgens het hof, het volgen van een integratiecursus van een Gemeenschap in principe beschouwd worden als voldoende bewijs van redelijke integratie-inspanningen.²⁶ DVZ moet dus rekening houden met de individuele situatie (leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie, gezondheidstoestand), maar ook met externe factoren zoals het aanbod aan taal- en inburgeringscursussen.

Verlies verblijfsrecht na fraude

In maart 2019 verduidelijkte het **HvJ** de gevolgen van fraude of het gebruik van valse of vervalste documenten of valse of misleidende informatie of onwettige middelen, zelfs als het gezinslid niet op de hoogte is van deze feiten. De lidstaten mogen in die omstandigheden de verkregen verblijfstitel met terugwerkende kracht intrekken. Het Hof stelt wél dat de lidstaten vooraf een geïndividualiseerd onderzoek naar de situatie van die gezinsleden moet doen

19 HvJ, 26 maart 2019, C-129/18, SM t. Entry Clearance Officer, UK Visa section.

20 Ibid., §45: Kafala is volgens Algerijns recht de verbintenis van een volwassene om zorg te dragen voor het onderhoud, de opvoeding en de bescherming van een kind op dezelfde manier als een ouder dat voor zijn kind zou doen, alsmede om wettelijke voogdij over dat kind uit te oefenen. Anders dan bij adoptie (verboden volgens Algerijns recht) verleent de plaatsing van een kind onder kafala het kind niet de status van erfgenaam van de voogd. Bovendien eindigt kafala wanneer het kind meerderjarig wordt en kan deze op verzoek van de biologische ouders of de voogd worden herroepen.

21 Ibidem, §§54, 56.

22 Ibidem, §§57-59, 69-70, 78.

23 HvJ, 7 november 2018, C-484/17, K t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. In het bijzonder §23; HvJ, 7 november 2018, C-257/17, C, A t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, §§49-59 en §§60-63.

24 GH, 4 oktober 2018, nr. 126/2018. Voor meer informatie, zie: www.agii.be/nieuws/gwh-beoordeelt-integratie-inspanningen-in-kader-van-verblijf.

25 Ibid, punt B.19.2.

26 Ibid, punt B.19.4.2.

en daarbij een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle belangen van de betrokkenen moet uitvoeren.²⁷

Het **Grondwettelijk Hof** oordeelde op dezelfde wijze in november 2018²⁸ na de prejudiciële vraag van de RvS²⁹ of er een verschil in behandeling is tussen de vreemdelingen wiens verblijf onbeperkt in de tijd kan ontnomen worden omwille van fraude en de vreemdelingen wiens verblijf enkel beëindigd kan worden voor zij een autonoom verblijfsrecht verkrijgen. Het Hof verduidelijkt eerst³⁰ dat het enige doel van gezinshereniging is om een gezinsleven mogelijk te maken. Als het verblijfsrecht van de gezinshereniger wordt geëindigd omwille van fraude, valt ook de bestaansreden van het verblijfsrecht van de familieleden weg. Daarnaast stelt het Hof dat er geen verschil in behandeling is omdat de vaststelling van fraude niet automatisch tot de intrekking van het verblijf voor de gezinshereniger en zijn familieleden leidt. Het betreft hier een mogelijkheid voor de overheid. Ook de intrekking van het verblijf van de gezinshereniger die fraude pleegde betekent niet noodzakelijk een einde aan het verblijf van de familieleden. Tot slot duidt het hof dat als de overheid overweegt om het verblijf te eindigen, ze rekening moet houden met de individuele situatie van de vreemdeling en zijn specifieke kenmerken.

Leeftijdsvoorwaarden gezinshereniging

De **RvS** duidde dat de voorwaarden voor gezinshereniging met een Belg of EU-burger verschillen naargelang de leeftijd van de descendenten op het ogenblik dat DVZ de beslissing over de aanvraag gezinshereniging neemt. Dat heeft tot gevolg dat een aanvrager die 21 jaar wordt tijdens de behandelingstermijn van zijn aanvraag tot gezinshereniging met zijn Belgische (groot)ouder, deze moet actualiseren om aan te tonen dat hij nog altijd ten laste is van het familielid met wie hij zich wil herenigen.³¹

Stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen

Tijdelijke of interimcontracten

De **RvV** oordeelde in het kader van gezinshereniging met een Belg dat DVZ in zijn onderzoek naar stabiele,

toereikende en regelmatige bestaansmiddelen moet nagaan of de gezinshereniger over een stabiel inkomen beschikt en niet of hij een stabiele tewerkstelling bij eenzelfde werkgever of een stabiele bron van inkomsten heeft. Zo kan de gezinshereniger via interimarbeid, (aanvullende) werkloosheidsuitkeringen en een arbeidsongeschiktheidsuitkering aantonen dat hij op een standvastige wijze een inkomen verwerft.³² Het tijdelijk karakter van interimwerk betekent ook niet dat deze automatisch uitgesloten mogen worden als stabiele en regelmatige bestaansmiddelen. DVZ moet dus een onderzoek voeren naar de regelmatigheid van de verrichte arbeid van de gezinshereniger en de inkomsten die hieruit voortkomen.³³

Tewerkstelling in het kader van artikel 60

De **RvS** oordeelde bij de gezinshereniging met een derdelander dat de tewerkstelling in het kader van artikel 60 § 7 van de OCMW-wet een vorm van maatschappelijke dienstverlening is waarvan men slechts kan genieten als men zelf niet over toereikende bestaansmiddelen beschikt waarbij men geen recht kan laten gelden op uitkeringen van de sociale zekerheid (met een residuair karakter). Ook is het gefinancierd als een aanvullend bijstandsstelsel. Die vorm van maatschappelijke dienstverlening heeft per definitie een zeer tijdelijk karakter en wordt slechts gegeven totdat de betrokkene recht heeft op een gewone sociale uitkering waarvan het bedrag minstens gelijk is aan dat van het leefloon. Het gaat precies om inkomsten waarbij de verzoeker ten laste is van de overheden waardoor deze niet in aanmerking kunnen genomen worden als bestaansmiddelen voor verzoeken gezinshereniging.³⁴

Tegemoetkomingen handicap en Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

Case 1 – Myria wordt gecontacteerd door een medewerker van de Brailleliga die een blind (Belgisch-Australisch) koppel begeleidt. Na lang verblijf in Australië wil het zich gezamenlijk vestigen in België. De man heeft een inkomen op basis van zijn tegemoetkoming voor persoon met een handicap dat ruim boven het referentiebedrag ligt. Toch werd de aanvraag tot gezinshereniging van zijn vrouw geweigerd door DVZ omdat zijn inkomen niet in aanmerking komt voor de berekening van de stabiele en regelmatige bestaansmiddelen.

27 HvJ, 14 maart 2019, C-557/17, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie t. Y.Z., Z.Z., Y.Y., §§57 en 74.

28 GH, 22 november 2018, nr. 156/2018, punten B.11.1-B.12.

29 RvS, 26 januari 2017, nr. 237.188.

30 GH, 22 november 2018, nr. 156/2018, punt B.10.2.

31 RvS, 30 maart 2018, nr. 241.179.

32 RvV, 31 augustus 2018, nr. 208.513.

33 RvV, 22 november 2018, nr. 212.677.

34 RvS, 23 mei 2018, nr. 241.565.

Case 2 – Myria wordt gecontacteerd door een derdelander wiens vrouw gezinshereniging met hem wil aanvragen. De man is terminaal ziek en heeft hierdoor zijn werk moeten stopzetten. De aanvraag tot gezinshereniging van zijn vrouw werd al verschillende keren geweigerd door DVZ. Die houdt enkel rekening met zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering voor de berekening van zijn stabiele en regelmatige bestaansmiddelen en die ligt lager dan het referentiebedrag. Nochtans bevat zijn inkomen ook nog een tegemoetkoming voor personen met een handicap, toegekend omwille van zijn ziekte. Samengeteld ligt zijn inkomen zo ruim boven het referentiebedrag. De man lijdt onder de gedwongen scheiding van zijn vrouw en hoopt haar nog te zien alvorens hij sterft.

In een kritische analyse in zijn jaarverslag 2017 stelde Myria zich de vraag in hoeverre het geoorloofd is dat personen met een handicap in feite en in rechte worden uitgesloten van het recht op een gezinsleven in België. Sinds 2015 aanvaardde DVZ de tegemoetkomingen van personen met een handicap niet meer als inkomsten voor de beoordeling van stabiele en regelmatige bestaansmiddelen. Geïnterpelleerd door de precare situatie van personen met een handicap schreven Myria en Unia begin 2019 een gezamenlijke brief aan DVZ om te vragen de tegemoetkomingen voor personen met een handicap opnieuw te aanvaarden. De Belgische wetgever wou immers via het invoeren van de inkomstenvoorwaarde personen in een precare financiële situatie het recht op gezinshereniging niet voorgoed ontnemen, maar hen eerder uitnodigen hun situatie te verbeteren. De gezondheidstoestand van personen met een handicap (of de leeftijd van personen die recht hebben op een IGO) maakt het voor hen praktisch onmogelijk om hun inkomenssituatie te wijzigen.

DVZ lichtte Myria in dat het de tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO³⁵) opnieuw in aanmerking zal nemen bij de beoordeling van aanvragen tot gezinshereniging met een Belg, in afwachting van een (eventuele) wetswijziging.³⁶ Op de website van DVZ is de informatie over de bestaansmiddelen van de gezinshereniger voor de derdelander of Belg echter hetzelfde en zou in beide procedures de tegemoetkoming voor personen met een handicap of IGO aanvaard worden.³⁷

DVZ wijzigde zijn standpunt na rechtspraak van de RvS. In februari oordeelde de RvS³⁸ dat de tegemoetkomingen voor een persoon met een handicap en de inkomensgarantie voor ouderen in aanmerking genomen moeten worden voor de berekening van de inkomsten van de gezinshereniger. De RvS³⁹ verwijst naar de wil van de wetgever in 2011 in de voorbereidende werken tot wijziging van de wetgeving rond gezinshereniging dat Belgen aan dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging moeten voldoen als derdelanders. Wat betreft de inkomstenvoorwaarde, werd expliciet gesteld dat de tegemoetkomingen voor personen met een handicap in aanmerking genomen moeten worden. De auditeur⁴⁰ besloot in zijn verslag dat de wetgever, vanuit een humane bekommernis, de tegemoetkomingen voor personen met een handicap wilde toevoegen voor de berekening van de bestaansmiddelen waarover de gezinshereniger moet beschikken. De Belgische staat bevestigde ook voor het Grondwettelijk Hof⁴¹ dat tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de inkomensgarantie van ouderen in aanmerking worden genomen voor de berekening van de inkomsten van de gezinshereniger.

Myria pleit voor een wetswijziging om tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de IGO expliciet op te nemen als wettelijk toegelaten inkomsten voor de beoordeling van stabiele en regelmatige bestaansmiddelen, zowel in kader van gezinshereniging met een Belg als in kader van gezinshereniging met een derdelander. Zo verkrijgen personen met een handicap of pensioengerechtigde personen die recht hebben op de IGO, rechtszekerheid en worden ze niet gediscrimineerd worden in hun recht op een gezinsleven.

Herkomst van de bestaansmiddelen

De RvV en de RvS stelden vijf **prejudiciële vragen** aan het Grondwettelijk Hof om na te gaan of er een verschil in behandeling of discriminatie plaatsvindt door het feit dat Belgen ten persoonlijke titel moeten beschikken over voldoende bestaansmiddelen zonder beroep te doen op de inkomsten van hun partner, terwijl

35 De inkomensgarantie voor ouderen is een minimuminkomen dat de overheid verstrekt aan 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken. Om recht te hebben op de IGO, moet men aan verschillende voorwaarden voldoen (op gebied van leeftijd, nationaliteit en woonplaats) en worden de bestaansmiddelen van de aanvrager en van zijn eventuele partner onderzocht.

36 Mail van DVZ, dd. 7 maart 2019.

37 Update informatie bestaansmiddelen van de gezinshereniger, 7 maart 2019: beschikbaar op: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging/Stabiele,%20regelmatige%20en%20voldoende%20bestaansmiddelen.aspx>.

38 RvS, 12 februari 2019, nr. 243.676; Auditoraat RvS, 26 februari 2019, G/A.225.411/XI-22.093. Voor bijkomende informatie, zie: ADDE, Allocations de handicap et regroupement familial, suite et fin : Le Conseil d'Etat remet les points sur les « i »!, Info-adde mars 2019, p. 2.

39 RvS, 12 februari 2019, nr. 243.676, punt IV.2. « ... De amendementen nr. 162 en nr. 169, die de artikels 10 en 40ter van de wet van 15 december 1980 zijn geworden, werden tegelijkertijd neergelegd en waren het onderwerp van een unieke verantwoording. Uit deze verantwoording komt expliciet voort dat de tegemoetkomingen voor gehandicapten geen onderdeel zijn van de bestaansmiddelen waar geen rekening mee wordt gehouden.» (Eigen vertaling)

40 Auditoraat RvS, 26 februari 2019, G/A.225.411/XI-22.093, p. 8.

41 Standpunt van de Belgische staat, GH, 26 september 2013, nr. 112/2013, p.17.

de Europeanen tenminste ten dele beroep kunnen doen op de middelen van hun partner om te voldoen aan de inkomstenvoorwaarde bij de aanvraag gezinshereniging voor hun partner.⁴²

Ten laste zijn van het gezinslid en de notie van het ‘herkomstland’

Om een recht op gezinshereniging te kunnen claimen moeten descendente ouder dan 21 jaar en ascendenten aantonen dat zij ten laste zijn van hun familieleden Belgen of EU-burgers.⁴³

De **RvS** verduidelijkt dat dit specifiek ging over de toestand in het herkomstland. De vreemdelingenwet verwijst immers expliciet naar de familieleden “die de Belg begeleiden of zich bij hem voegen”. Dat betekent dat het familielid uit het buitenland komt of is gekomen.⁴⁴

De **RvV** verduidelijkt in oktober 2018 dat dat ‘herkomstland’ niet noodzakelijk het land van nationaliteit betreft. De Raad verwijst hiervoor naar de rechtspraak van het **Hof van Justitie**⁴⁵ om duidelijk te maken dat met het ‘herkomstland’ zowel lidstaten als derde landen worden bedoeld.⁴⁶

Gezinscel: geen samenwonen met Belgisch kind, wel affectieve en/of financiële banden

De **RvV** sprak zich uit over de aanwezigheid van een gezinscel tussen de ouder uit een derde land en het Belgisch kind in het kader van een gezinshereniging. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de gezinsband tussen ouder en kind in principe wordt verondersteld. Vanaf de geboorte ontstaat tussen een minderjarig kind en de ouder een natuurlijke band die gelijk staat met een gezinsleven. De samenwoning tussen ouder en kind is niet nodig, wel moeten factoren aanwezig zijn die maken dat de relatie tussen de ouder en het minderjarig kind voldoende standvastig is om de facto gezinsbanden te

creëren. Dat kan bewezen worden door affectieve en/of financiële banden tussen ouder en kind. De Raad vult aan dat beide banden dus niet noodzakelijk tegelijkertijd moeten bewezen worden.⁴⁷

Actualisatie van de aanvraag gezinshereniging

De **RvV** verduidelijkt hoe DVZ moet omgaan met een actualisatie van de gezinsherenigingsaanvraag. De aanvrager moet binnen de 3 maanden na de indiening van zijn verzoek alle nodige documenten overmaken aan DVZ. DVZ beoordeelt deze aanvraag op basis van de documenten die hem zijn overgemaakt.⁴⁸ Als DVZ zelf de aanvraag actualiseert, door bijvoorbeeld bijkomende informatie op te zoeken, moet hij de aanvrager de kans geven om zijn standpunt te geven.⁴⁹

Behoud verblijfsrecht voor slachtoffers van huiselijk geweld tijdens het huwelijk

Derlanders, ex-partners van een Belg, die het slachtoffer worden van huiselijk geweld tijdens hun huwelijk, dat inmiddels ontbonden is, worden gediscrimineerd en ongelijk behandeld ten aanzien van derdelanders die gehuwd waren met een derdelander en ook het slachtoffer waren van huiselijk geweld. Die laatste categorie derdelanders behoudt immers zijn verblijfsrecht automatisch ook al wordt hun huwelijk ontbonden. De ex-familieleden van Belgen kunnen hun verblijf enkel behouden als zij voldoen aan bepaalde voorwaarden of als DVZ hier discretionair over beslist. Als de betrokkene het bewijs levert slachtoffer te zijn van een aantal specifieke misdrijven van huiselijk geweld, mag DVZ volgens het **Grondwettelijk Hof** geen bewijzen meer eisen van bestaansmiddelen en ziekteverzekering voor het behoud van het verblijf.⁵⁰

42 O.a., RvS, 7 juni 2018, nr. 241.741; GwH, Rol nr 6920.

43 Voor meer informatie, zie: AgII, 20 maart 2019, RvV verduidelijkt begrip ten laste en herkomstland bij gezinshereniging, in: www.agii.be/nieuws/rvv-verduidelijkt-begrip-ten-laste-en-herkomstland-bij-gezinshereniging.

44 RvS, 29 mei 2018, nr. 241.649, punt 8.

45 HvJ, 9 januari 2007, C-1/05, Yunying Jia t. Migrationsverket, § 43; HvJ, 16 januari 2014, C-423/12, Flora May Reyes t. Migrationsverket; HvJ, 5 september 2012, C-83/11, Secretary of State for the Home Department t. Rahman.

46 RvV, 26 oktober 2018, nr. 211.725.

47 RvV, 29 augustus 2018, nr. 208.378; AgII, 10 oktober 2018, Hoe ‘gezinscel’ bewijzen bij gezinshereniging met Belgisch kind als er geen samenwonen is? In: www.agii.be/nieuws/ho-gezinscel-bewijzen-bij-gezinshereniging-met-belgisch-kind-als-er-geen-samenwonen-is.

48 Ook na de eerste drie maanden vanaf de indiening van de aanvraag en tijdens de behandeling ervan moet de verzoeker belangrijke nieuwe elementen over zijn arbeidssituatie overmaken aan DVZ. Anders kan DVZ oordelen dat de tewerkstelling gedateerd is.

49 RvV, 22 augustus 2018, nr. 208.014. Voor meer informatie zie: www.agii.be/nieuws/dvz-mag-aanvraag-gezinshereniging-niet-gedeeltelijk-actualiseren.

50 GH, 7 februari 2019, nr. 17/2019. Voor meer informatie, zie AgII, 20 maart 2019, Ex-echtgenote van Belg, slachtoffer van geweld tijdens huwelijk, moet geen bestaansmiddelen en ziekteverzekering bewijzen voor behoud verblijfsrecht, in: www.agii.be/nieuws/ex-echtgenote-van-belg-slachtoffer-van-geweld-tijdens-huwelijk-moet-geen-bestaansmiddelen-en.

Afgifte ontvangstbewijs bij verklaring Wettelijke samenwoning

Het **hof van beroep van Brussel** oordeelde dat de ambtenaar van de burgerlijke stand het ontvangstbewijs van een verklaring van wettelijke samenwoning onmiddellijk moet afgeven als alle nodige documenten door beide partners worden neergelegd. Hij mag dus niet wachten op de uitkomst van een eventuele woonstcontrole door de wijkagent of de ontvangst van de informatiefiche van DVZ. Het ontvangstbewijs vormt immers het begin van de termijn waarbinnen een uitstel van de registratie van wettelijke samenwoning kan plaatsvinden als een onderzoek naar de intenties van de partners gevoerd moet worden. Als het ontvangstbewijs niet afgeleverd zou worden, zou deze handelwijze een kunstmatige verlenging van de termijn waarbinnen een beslissing over de registratie van de samenwoning moet genomen worden, betekenen.⁵¹

Intrekking verblijfsrecht na niet-erkenning buitenlandse huwelijksakte door de ambtenaar?

In het kader van de visumaanvraag voor gezinshereniging erkende DVZ de huwelijksakte waarna de verzoeker een verblijfsrecht ontving. Nadat de ambtenaar van de burgerlijke stand de huwelijksakte niet erkende op grond van een schijnhuwelijk, trok DVZ het verblijfsrecht in omwille van gebruik van misleidende informatie. Het de plano-erkenningsregime geeft elke overheid de bevoegdheid om een buitenlandse akte al dan niet te erkennen. De beslissing van de ambtenaar is niet bindend voor DVZ (geen kracht van gewijsde), dat is enkel de beslissing van de rechtbank van eerste aanleg. De **RvV** oordeelt dat DVZ kennelijk onredelijk was in het intrekken van het verblijf. Het motief voor de intrekking van het verblijf was immers enkel de huwelijksakte die hij voordien al had erkend.⁵²

Fraude – verlies/bekomen van verblijfsrecht

De **RvV** verduidelijkt dat de weigering van een visumaanvraag op basis van fraude door de gezinshereniger enkel mogelijk is als het verblijf van de gezinshereniger werd

ingetrokken. In deze zaak had DVZ het visum geweigerd op basis van zware verdenkingen dat de gezinshereniger haar verblijf had bekomen op basis van een frauduleuze erkenning van haar jongst geboren kind door een Belgische man, maar had hij haar verblijf niet ingetrokken.⁵³

Aanvraag gezinshereniging met een Belg na afgifte van een inreisverbod aan familielid uit derde land

Het **HvJ** oordeelde in 2018 (arrest-K.A.)⁵⁴ dat de overheid de aanvraag gezinshereniging in overweging moet nemen, ongeacht of er een inreisverbod hangende is.

DVZ bleef in 2018 dergelijke aanvragen tot gezinshereniging niet in overweging nemen, ook als het de afhankelijkheidsrelatie had onderzocht en niet bewezen achtte. Het bleef bij dergelijke aanvragen de Bijlage 19^{ter} intrekken en zo de aanvraag als 'onbestaande' beschouwen.⁵⁵ DVZ stelt dat verzoekers bij een aanvraag gezinshereniging moeten voldoen aan de verblijfsvoorwaarden inzake gezinshereniging én aan de binnenkomstvoorwaarden van de Vreemdelingenwet. Dit laatste houdt een recht van binnenkomst in, een recht waar de verzoeker – volgens DVZ – niet aan kan voldoen omdat hij onder inreisverbod staat.⁵⁶

De **RvV**⁵⁷ verwerpt dit argument en verwijst naar het arrest-Ouhrami⁵⁸ dat leert dat de termijn van het inreisverbod pas ingaat vanaf het ogenblik dat de betrokkene het Europees grondgebied effectief verlaat en dus pas daarna rechtsgevolgen creëert.⁵⁹ In deze zaak had verzoeker het grondgebied na ontvangst van het inreisverbod nog niet verlaten, waardoor DVZ volgens de RvV geen

53 RvV, 3 juli 2018, nr. 206.456, RDE 2018, n° 199, p. 422.

54 HvJ, 8 mei 2018, K.A. t. Belgische staat, C-82/16.

55 Voor meer informatie, zie: Myria doc Detentie, december 2018, of: AgII, DVZ licht diverse praktijken toe in overleg met AgII.

56 DVZ baseert zich op RvS, 9 augustus 2016, nr. 235.596 en op RvS, 11 januari 2018 nr. 240.394; "het inreisverbod dat een terugkeerbesluit 'vervolledigt' bestaat en heeft een verplichtend karakter vanaf de dag van betekening van de beslissing van het inreisverbod, maar de termijn van het inreisverbod begint pas te lopen vanaf het ogenblik dat de betrokkene het grondgebied effectief heeft verlaten."

57 RvV, 30 oktober 2018, nr. 211.818.

58 HvJ, 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, punten 42 tot en met 53.

59 Idem, punt 49: "het onrechtmatige verblijf van de betrokkene tot het tijdstip van de vrijwillige of gedwongen uitvoering van de terugkeerverplichting en bijgevolg van de daadwerkelijke terugkeer naar zijn land van herkomst (...) wordt beheerst door het terugkeerbesluit en niet door het inreisverbod, dat pas vanaf dat tijdstip rechtsgevolgen teweegbrengt door het de betrokkene te verbieden om gedurende een bepaalde periode na zijn terugkeer het grondgebied van de lidstaten weer te betreden en er opnieuw te verblijven".

51 Hof van beroep van Brussel, 22 november 2018, 2017/FA/545.

52 RvV, 6 juli 2018, nr. 206.607.

rechtsgevolgen mocht verbinden aan het inreisverbod en de Bijlage 19^{ter} dus niet mocht intrekken.⁶⁰

In december 2018 oordeelde de **RvV in Grote Kamer**⁶¹ over de verzoekers die aanleiding hadden gegeven voor de prejudiciële vraag die leidde tot het arrest K.A. De RvV stelt dat DVZ een voorwaarde aan de wet toevoegt door te oordelen dat een inreisverbod verhindert een verblijfsaanvraag in te dienen. Het verwijst naar de zeer duidelijke bewoordingen van het HvJ in het arrest-K.A. om mee te geven dat DVZ de aanvraag gezinshereniging niet mag weigeren in overweging te nemen op de enkele grond dat de verzoeker geen toegang tot het grondgebied heeft (met name een inreisverbod). Meer nog: DVZ moet de aanvraag behandelen en oordelen of er een afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen de verzoeker en de gezinshereniger.⁶² De RvV volgt evenmin de argumentatie van DVZ dat de verzoeker de verblijfsaanvraag enkel vanuit het buitenland kan indienen en daar de uitkomst moet afwachten omwille van zijn inreisverbod. Het wijst opnieuw naar het HvJ dat oordeelde dat de terugkeerrichtlijn toelaat een inreisverbod op te heffen of te schorsen wanneer het terugkeerbesluit niet is uitgevoerd en de verzoeker nog op het grondgebied verblijft.⁶³ De **RvV** bevestigt deze standpunten herhaaldelijk⁶⁴ begin 2019 en vult nog aan dat DVZ in zijn onderzoek naar de afhankelijkheidsrelatie gehouden is aan het hoorrecht⁶⁵ van de verzoeker.

Tot slot stelt de **RvV** dat de beroepsprocedure tegen de niet-inoverwegingnemeningen of als onbestaand beschouwde aanvragen tot gezinshereniging, een schorsende werking heeft.⁶⁶ Ook hier dient DVZ⁶⁷ een Bijlage 35 af te leveren aan de verzoekers voor de duur van de beroepsprocedure.

Belang van het beroep – verkrijgen permanent verblijf op basis van gezinshereniging

Als een verzoeker een tijdelijk verblijf heeft verkregen op basis van gezinshereniging en er tegelijkertijd nog een beroep loopt bij de **RvV** tegen een vorige weigering, heeft de verzoeker er alle belang bij dat dit beroep toch wordt behandeld, bevestigde de RvV. Een permanent verblijf op basis van gezinshereniging kan immers aangevraagd worden na 5 jaar tijdelijk verblijf. In geval van annulatie van de vorige weigeringsbeslissing begint de termijn van 5 jaar te lopen vanaf de eerste aanvraag gezinshereniging waardoor de verzoeker sneller in aanmerking kan komen voor het verkrijgen van een permanent verblijf.⁶⁸

Gezinshereniging met Belgisch kind – weigering openbare orde – actuele bedreiging

De **RvV** verduidelijkte ook dat DVZ in het kader van een aanvraag tot gezinshereniging van een derdelander met zijn Belgisch kind moet nagaan of de bedreiging voor de samenleving nog actueel is vooraleer het een beslissing neemt. In deze zaak had DVZ geen rekening gehouden met de veranderde gezinssituatie (samenwonen met zijn Belgische vrouw en 2 kinderen) van de aanvrager sinds zijn vrijlating uit de gevangenis.⁶⁹

Uitsluiting vluchtelingenstatuut – weigering gezinshereniging

In zijn beoordeling van het recht op gezinshereniging van een persoon die werd uitgesloten van het vluchtelingenstatuut moet DVZ rekening houden met het gedrag van de betrokkene en een globale analyse maken van het vermeende gevaar voor de openbare orde en veiligheid, rekening houdend met de verstreken tijd sinds de misdrijven. De **RvV**⁷⁰ verwijst hier specifiek naar het arrest van het Hof van Justitie⁷¹ van mei 2018.

60 Volgens DVZ (en de andere lidstaten) zijn de rechtsgevolgen van het inreisverbod wel van toepassing. Ter verduidelijking stelde de Nederlandse overheid een prejudiciële vraag aan het HvJ, 20 december 2018, C-806/18.

61 RvV, 17 december 2018, nr. 214.142; RvV, 17 december 2018, nr. 214.144.

62 HvJ, 8 mei 2018, K.A. t. Belgische staat, C-82/16, punt 57.

63 Idem, punten 60-61. Het HvJ wijst naar de mogelijkheden in art. 11 punt 3, derde en vierde alinea van de terugkeerrichtlijn, “een dergelijk verbod in individuele gevallen op te heffen of te schorsen om andere redenen dan die in de eerste alinea (betreft de personen die het grondgebied hebben verlaten), zonder dat in die alinea’s als nadere voorwaarde wordt gesteld dat de derdelander..., het grondgebied ... heeft verlaten.”

64 Onder andere aan Nederlandstalige zijde: RvV, 12 februari 2019, nr. 216.634; RvV, 18 februari 2019, nr. 216.993; Schorsende werking: RvV, 14 februari 2019, nr. 216.919.

65 Aan Franstalige zijde: RvV, 7 februari 2019, nr. 216.445.

66 RvV, 16 januari 2019, nr. 215.217; RvV, 14 februari 2019, nr. 216.919. Dit geldt wanneer de beroepen van rechtswege schorsend zouden zijn overeenkomstig artikel 39/79 van de vreemdelingenwet indien ze behandeld werden middels een bijlage 20.

67 Mailbericht DVZ aan Myria, dd. 31 januari 2019: DVZ verwijst naar het arrest van het Hof van Cassatie, 3 februari 2016, nr. P.16.0131.F.: beslissing tot niet in overweging name staat gelijk aan een weigeringsbeslissing van meer dan drie maanden en heeft bijgevolg een schorsende werking.

68 RvV, 27 november 2018, nr. 212.980.

69 RvV, 28 februari 2018, nr. 200.494.

70 RvV, 24 september 2018, nr. 209.867.

71 Zie recente ontwikkelingen economische migratie en vrij verkeer.

Hoofdstuk 6

Vrij verkeer, economische migratie en studenten

Het vrij verkeer van personen is een van de hoekstenen van de Europese Unie. Zo kunnen werknemers tijdelijk en in loondienst in een andere lidstaat gaan werken. Zelfstandigen en bedrijven uit de EU hebben dan weer het recht om zich vrij in een andere lidstaat te vestigen. De economische migratie van burgers van buiten de EU, zogenaamde derdelanders, naar België is minder omvangrijk.



Gegevens

Vrij verkeer en economische migratie zijn complexe onderwerpen om te bestuderen aan de hand van de beschikbare cijfers. Er bestaat geen unieke databank die de fenomenen volledig overspant. De gegevens in dit rapport hebben telkens betrekking op een specifiek aspect.

Omdat derdelanders andere rechten hebben dan EU-burgers op het gebied van toegang tot het grondgebied, verblijf en werk, behandelen we de gegevens ook op een andere manier.

- Voor **derdelanders** onderscheidt Myria:
 - toegang tot het grondgebied om professionele redenen (visa toegekend om professionele redenen)
 - toegang tot verblijf (eerste verblijfstitels op basis van een bezoldigde activiteit)
 - toegang tot werk:
 - loontrekkenden (arbeidskaart)
 - zelfstandigen (RSVZ-plichtig)

- Voor **EU-burgers** gaat Myria dieper in op deze thema's:

- toegang tot het verblijf (eerste verblijfstitels op basis van een bezoldigde activiteit)
- toegang tot werk
- zelfstandigen (RSVZ-plichtig)

- **Europese burgers** hebben vrij toegang tot het Belgisch grondgebied. Ze worden dan ook niet opgenomen in de visumdatabank. Dat geldt ook voor de arbeidskaarten, waarvan ze vrijgesteld zijn.

- De RSZ verzamelt cijfers over de **gedetacheerde werknemers** in België. Die komen in dit hoofdstuk aan bod en hebben betrekking op EU- en niet-EU-burgers. Dit jaar worden de cijfers aangevuld met een externe bijdrage van onderzoekers van de Universiteit Antwerpen. Die werkt sinds 2007 samen met Myria rond dat thema in het kader van het project IMMILAB.

Ten slotte komt migratie om studieredenen aan bod aan de hand van de visa (gaat enkel om derdelanders) en eerste verblijfstitels om onderwijsgerelateerde redenen die aan EU-burgers en derdelanders worden afgegeven.

Belangrijke opmerkingen:

- Het motief van afgifte van een visum of een verblijfstitel bepaalt niet of iemand ook effectief gaat werken. Personen die een verblijfstitel gekregen hebben om niet-professionele redenen kunnen ook werken als de wet dat toestaat.
- De toegang tot werk hangt af van de nationaliteit en van het verblijfsstatuut van de vreemdeling.
- De referentiejaar van de gegevens in dit rapport variëren naargelang de bronnen. Het gaat altijd om de laatste beschikbare gegevens op het moment dat het rapport geschreven werd (april 2019).

Economische migratie van derdelanders

1. Toegang tot het grondgebied om professionele redenen

Visa voor lang verblijf

In 2018:

- Van alle visa die zijn toegekend voor kort verblijf, is **17%** toegekend om professionele redenen (32.373).
- Dat aantal neemt toe sinds 2014.
- Het aantal weigeringen is doorgaans zeer laag. Gemiddeld bedraagt het weigeringspercentage voor alle nationaliteiten samen 1%. Het is hoger voor de Turken en Marokkanen en uiterst laag voor Indiërs, Japanners en Amerikanen.
- De drie belangrijkste begunstigden van die visa zijn **afkomstig uit Oost-Azië**.
- De **Indiërs** zijn met grote voorsprong koplopers: zij krijgen 41% van de visa voor lang verblijf om professionele redenen uitgereikt.

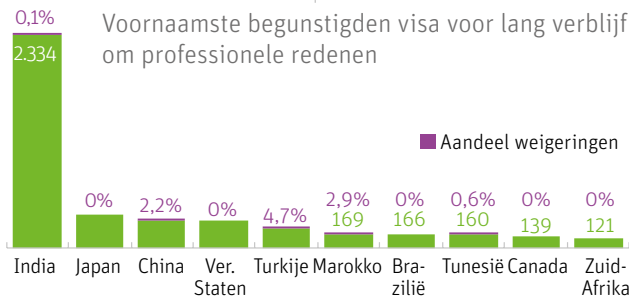
▶ Meer cijfers over visa in het hoofdstuk Toegang tot het grondgebied.

In 2018 werden **5.632** visa D afgeleverd om professionele redenen

Visa toegekend om professionele redenen



Voornaamste begunstigden visa voor lang verblijf om professionele redenen



bron: FOD Buitenlandse Zaken

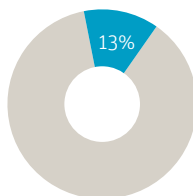
2. Toegang tot verblijf op basis van een bezoldigde activiteit voor niet-EU-burgers

Eerste verblijfstitels toegekend in 2017 op basis van een bezoldigde activiteit

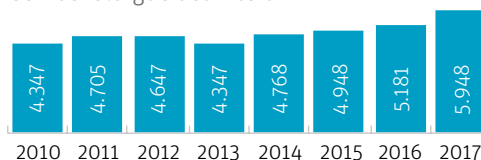
In 2017:

- 13%** van de eerste verblijfstitels aan derdelanders die in het buitenland zijn geboren, werd toegekend op basis van een bezoldigde activiteit.
▶ Zie hoofdstuk Migratie in België
- 5.948 eerste verblijfstitels toegekend aan niet-Europese onderdanen.** Dat cijfer neemt de laatste jaren lichtjes toe.
- De eerste verblijfstitels werden vooral toegekend aan begunstigden uit Azië (in 43% van de gevallen).
- Net zoals voor de werkvisa zijn ook voor de eerste verblijfstitels op basis van een bezoldigde activiteit de Indiërs de belangrijkste begunstigden: ruim een op vier van de verblijfstitels. In 2010 waren de Indiërs ook al koplopers, maar ging het maar om 843 begunstigden.
- Daarna volgen de Amerikanen met een aandeel van 16% van alle niet-Europese begunstigden.

Aandeel eerste verblijfstitels in het geheel



Eerste verblijfstitels toegekend op basis van een bezoldigde activiteit



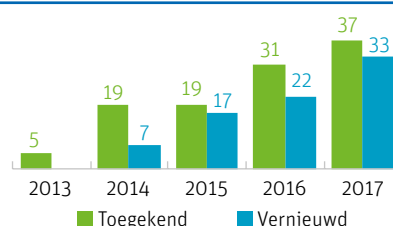
Voornaamste begunstigden van die eerste verblijfstitels (niet-EU)

Nationaliteit	2017	%
India	1.568	26%
Verenigde Staten	946	16%
Japan	397	7%
Turkije	295	5%
China	290	5%
Canada	162	3%
Rusland	145	2%
Brazilië	139	2%
Marokko	118	2%
Oekraïne	107	2%
Andere (niet-EU)	1.781	30%
Totaal	5.948	100%

bron: DVZ

Bluecards

In 2017 werden 37 Europese bluecards toegekend aan hooggekwadificeerde derdelanders en hun gezin. De voornaamste begunstigden waren Indiërs (7), Turken (5), Russen (3) en Oekraïners (3). Er werden in 2017 ook 33 kaarten vernieuwd.



bron: DVZ-Eurostat

3. Toegang tot werk voor niet-EU-burgers

Arbeidskaarten voor loontrekkenden

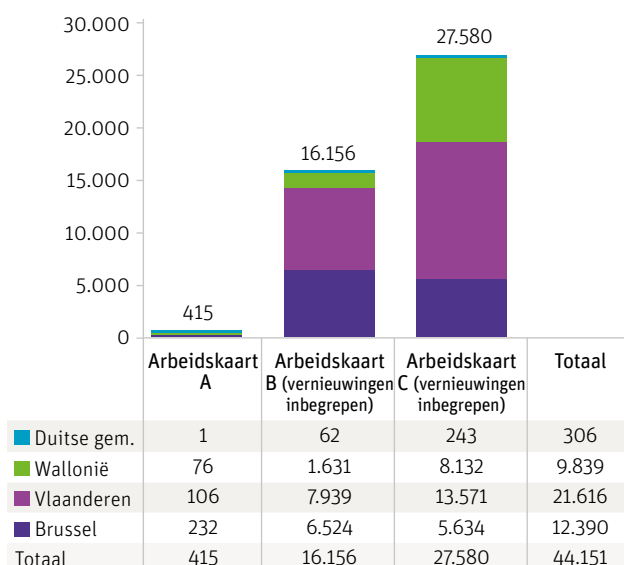
In 2017 werden in België **44.151** arbeidskaarten (A, B en C) afgeleverd. Twee derde van de arbeidskaarten werd op het Belgisch grondgebied aangevraagd (arbeidskaart C)



Arbeidskaart A is geldig voor onbeperkte duur en voor alle werk in loondienst. De kaart is voorbehouden voor werknemers die gedurende meerdere jaren gewerkt hebben met arbeidskaart B.

Arbeidskaart B is geldig voor maximum 12 maanden en is beperkt tot een enkele werkgever. In principe moet de goedkeuring voor de tewerkstelling worden aangevraagd door de werkgever voordat de werknemer in België aankomt. Anders gezegd: het recht op werk geeft het recht op verblijf en immigratie.

Arbeidskaart C is ook geldig gedurende 12 maanden, maar hiermee kan de vreemdeling voor elke werkgever werken. In tegenstelling tot arbeidskaart B wordt arbeidskaart C aangevraagd op het Belgische grondgebied. Hier verleent het verblijfsstatuut dus toegang tot de arbeidsmarkt.



Bijna de helft van de arbeidskaarten wordt door Vlaanderen afgeleverd

- In 2017 werden in totaal **415 arbeidskaarten A**, **16.156 arbeidskaarten B** en **27.580 arbeidskaarten C** afgeleverd.
- 55% van de arbeidskaarten A werd afgeleverd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Tussen 2016 en 2017 zijn die arbeidskaarten gedaald met 37% (658 arbeidskaarten in 2016).
- 49% van de arbeidskaarten B wordt afgeleverd door Vlaanderen, 40% door Brussel en 10% door Wallonië.
- 49% van de arbeidskaarten C wordt afgeleverd door Vlaanderen, 29% door Wallonië en 20% door Brussel.

Afghanen, Indiërs en Kameroeners: de belangrijkste begunstigden

- In Vlaanderen zijn de Indiërs de voornaamste begunstigden van arbeidskaarten A en B (2.492 arbeidskaarten of 31% van het totaal) en de Afghanen van arbeidskaarten C (4.027 of 30% van het totaal).
- In Wallonië zijn de Amerikanen de eerste begunstigden van arbeidskaarten A en B (237 of 14 %). De arbeidskaarten C gingen er vooral naar Kameroeners (1.796) en Afghanen (1.621).
- In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd ruim 40% van de arbeidskaarten (A en B) toegekend aan Indiërs (2.934 arbeidskaarten). Voor de op het Belgische grondgebied aangevraagde arbeidskaarten zijn de Kameroeners (854), de Marokkanen (581) en Syriërs (552) de belangrijkste nationaliteiten.

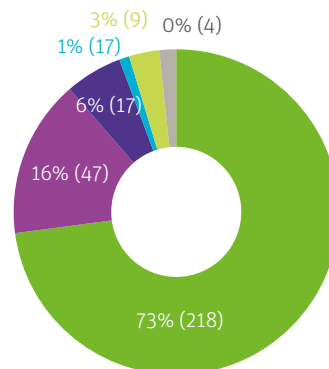
Beroepskaarten voor zelfstandigen in 2018

Gegevensbronnen:

Beroepskaarten worden toegekend door de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. De gegevens van Vlaanderen hebben we nog niet ontvangen waardoor onze analyse minder gedetailleerd is dan de voorgaande jaren.

- In 2018 heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 448 beroepskaarten toegekend, Wallonië 299.
- De voornaamste begunstigden waren de Chinezen (Wallonië) en de Indiërs (Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

73% positieve beslissingen in Wallonië in 2018



■ Toekenning ■ Weigering ■ Onontvankelijk ■ Afgesloten zonder gevolg ■ Vrijstelling ■ Transfer

bron: Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Wallonië, FOD Werkgelegenheid

RSVZ-plichtige zelfstandigen in 2017

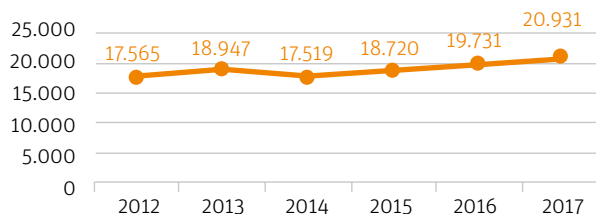
In 2017:

- waren 1.087.763 zelfstandigen aangesloten bij het RSVZ. 120.012 (11%) hadden een buitenlandse nationaliteit.
- Van die buitenlanders waren er 20.931 derdelanders, of 17% van de zelfstandigen met een buitenlandse nationaliteit.
- De belangrijkste RSVZ-plichtige niet-Europese zelfstandigen waren Marokkanen, Turken en Chinezen. Ze zijn goed voor ruim een derde van alle aangeslotenen.

Top 10 van niet-EU-nationaliteiten van RSVZ-plichtige zelfstandigen, 2012-2017

Nationaliteit	2012	2017	Evolutie tussen 2012-2017
Marokko	2.181	2.839 (14%)	30%
Turkije	2.105	2.522 (12%)	20%
China	1.208	1.905 (9%)	58%
India	816	1.040 (5%)	27%
Pakistan	771	926 (4%)	20%
Verenigde Staten	617	538 (3%)	-13%
DR Congo	325	425 (2%)	31%
Zwitserland	271	312 (1%)	15%
Japan	306	269 (1%)	-12%
Libanon	212	246 (1%)	16%
Andere niet-EU	8.753	9.909 (47%)	13%
Totaal niet-EU	17.565	20.931 (100%)	19%
Totaal EU	81.946	99.081	21%
Totaal	99.511	120.012	21%

Evolutie van het aantal RSVZ-plichtige zelfstandige derdelanders, 2012-2017



Evoluties tussen 2012 en 2017

- Stijging van 21% van het aantal niet-Europese RSVZ-plichtige zelfstandigen.
- Er wordt een stijging vastgesteld van het aantal aangeslotenen voor de meeste belangrijkste nationaliteiten, behalve voor de Amerikanen (-13%) en de Japanners (-12%).
- Belangrijke stijging (+58%) van het aantal Chinese aangeslotenen.

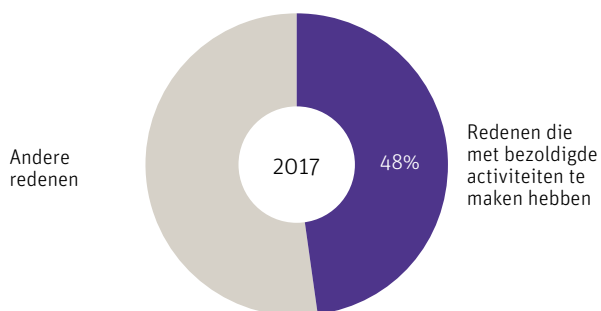
Gegevensbronnen:

Aan de hand van de RSVZ-gegevens kan de intensiteit van de zelfstandige activiteit van de vreemdelingen in kaart worden gebracht. De databank bundelt alle zelfstandigen en helpers (Belgen en buitenlanders) die aangesloten zijn bij deze openbare socialezekerheidsinstelling. Zo kan de zelfstandige activiteit van buitenlanders worden bestudeerd, naast de beroepskaarten. Alle nationaliteiten (EU en niet-EU) zijn erin opgenomen. In dit hoofdstuk komen zowel de zelfstandigen (in hoofd- en bijberoep) als de zelfstandige helpers aan bod.

bron: RSVZ

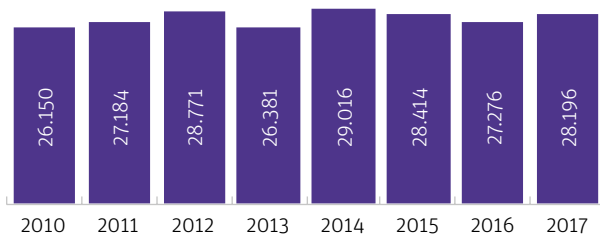
EU-onderdanen die een bezoldigde activiteit in België uitoefenen

Eerste verblijfstitels toegekend in 2017 op basis van een bezoldigde activiteit



In 2017 werden **28.196** eerste verblijfstitels toegekend aan Europeanen op basis van een bezoldigde activiteit. Het gaat hier om loontrekkenden, zelfstandigen of werkzoekenden.

Eerste verblijfstitels toegekend op basis van een bezoldigde activiteit



Eerste toegekende verblijfstitels aan EU-burgers, top 10 van de nationaliteiten in 2010 en 2017

Nationaliteit	2010	%	2017	%
Roemenië	3.332	13%	6.917	25%
Frankrijk	4.140	16%	4.281	15%
Polen	5.022	19%	2.833	10%
Nederland	3.307	13%	2.322	8%
Italië	1.524	6%	2.270	8%
Spanje	1.457	6%	1.825	6%
Bulgarije	1.758	7%	1.615	6%
Portugal	1.151	4%	1.432	5%
Duitsland	1.111	4%	965	3%
Verenigd Koninkrijk	908	3%	852	3%
Andere EU	2.440	9%	2.884	10%
Totaal	26.150	100%	28.196	100%

In 2017:

- Bijna een eerste verblijfstitel op twee is toegekend aan (in het buitenland geboren) EU-burgers op basis van een bezoldigde activiteit. Ter vergelijking: 13% van de eerste verblijfstitels is aan derdelanders toegekend in het kader van werk. Die rechtsgronden brengen evenwel slechts een deel van de complexiteit van de migratiestromen in kaart. De redenen die individuen ertoe aanzetten om te migreren lopen uiteen en zijn soms moeilijk binnen een van de vooraf gedefinieerde administratieve categorieën te vatten.
- Roemenen zijn de eerste Europese nationaliteit waarvoor een eerste verblijfstitel is afgegeven: 25% van de eerste verblijfstitels is aan hen toegekend. Daarna volgen de Fransen (15%) en de Polen (10%).

Tussen 2010 en 2017:

- Het aantal eerste verblijfstitels blijft relatief stabiel.
- Reeds in 2010 waren de drie voornaamste begunstigden de Roemenen, de Fransen en de Polen maar in andere verhoudingen. In 2010 waren de Polen de eerste begunstigden. Tussen 2010 en 2017 is hun aantal gedaald van 5.022 naar 2.833 begunstigden (-43%). Tijdens de afgelopen periode is het aantal begunstigde Roemenen daarentegen verdubbeld, waarmee ze alle andere begunstigde nationaliteiten achter zich laten.

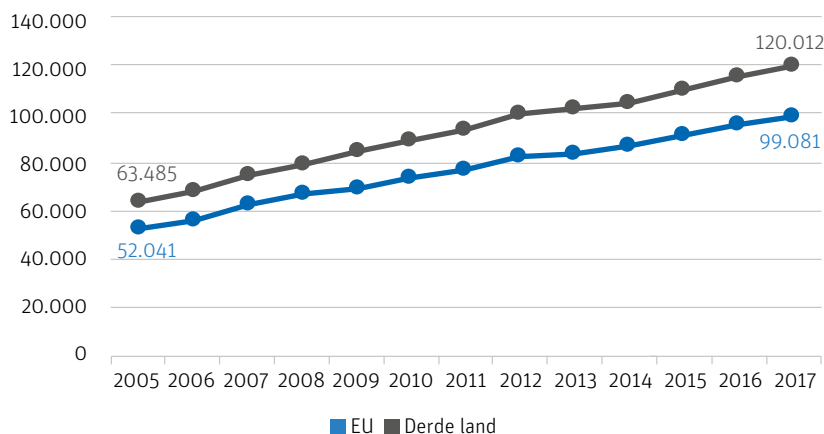
RSVZ-plichtige zelfstandigen in 2017

In 2017 waren van de 120.012 aangesloten zelfstandigen met een buitenlandse nationaliteit **99.081** EU-burgers. Dat is 83% van het totaal.

Tussen 2005 en 2017:

- Stijging met 90% van het gemiddelde aantal zelfstandige buitenlanders voor alle nationaliteiten samen;
- Het aantal Europese zelfstandigen volgt diezelfde tendens.

Evolutie van het aantal RSVZ-plichtige zelfstandigen, 2005-2017

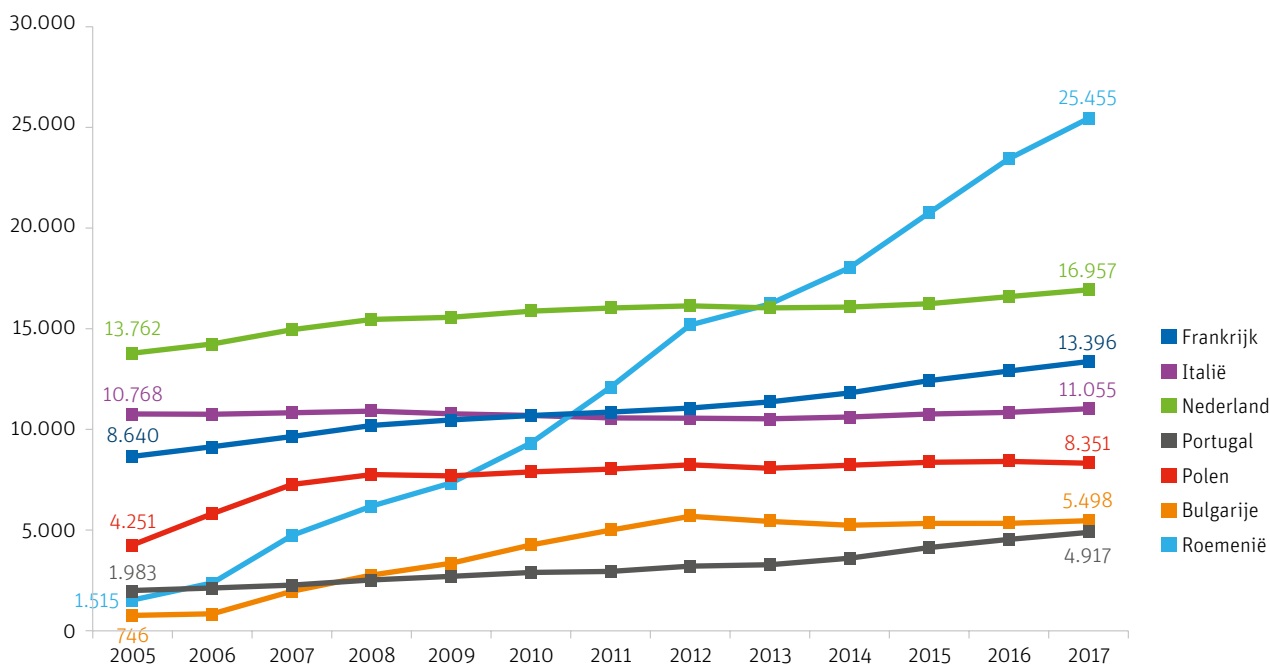


Evolutie van het aantal RSVZ-plichtige zelfstandigen voor de belangrijkste nationaliteiten

Sinds 2005 is het aantal bij het RSVZ aangesloten buitenlandse zelfstandigen constant toegenomen. Die stijging heeft vooral te maken met de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU. Sinds 2007 is vooral het aantal Bulgaarse en Roemeense aangeslotenen fors gestegen. Sinds 2013 voeren de Roemenen de ranglijst aan. Hun aantal aangeslotenen bij het RSVZ is gestegen tot 25.455 aangeslotenen in 2017. Daarna volgen de Nederlanders (16.957) en de Fransen (13.396).

Tussen 2005 en 2017:

- Het aantal zelfstandige Roemenen is constant gestegen: van 1.515 naar 25.455 (16,8 keer meer in amper 12 jaar tijd);
- Het aantal aangesloten Polen is bijna verdubbeld: van 4.251 tot 8.351;
- Het aantal Bulgaren is verzevenvoudigd: 746 in 2005 en 5.498 in 2017;
- Het aantal aangesloten Nederlanders, Fransen en Portugezen is gestegen maar minder sterk (+23% voor de Nederlanders, +55% voor de Fransen en +148% voor de Portugezen);
- Het aantal aangesloten Italianen stagneert ook, al staan ze in 2017 nog altijd op plaats vier in de rangschikking (11.055).



Voor meer informatie over werknemers uit Oost-Europa, zie Myriatics #3

Migraties van studenten

Visa (niet-EU)

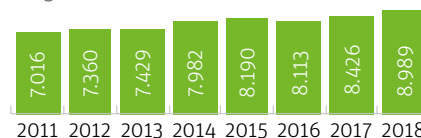
In 2018:

- Die visa zijn goed voor **28%** van het totaal aantal toegekende visa voor lang verblijf (32.373).
- Dat aantal is jaar na jaar toegenomen. Tussen 2011 en 2018 wordt een stijging van 28% vastgesteld.
- De voornaamste begunstigden van visa voor lang verblijf toegekend om studieredenen zijn de Chinezen, Kameroeners en Amerikanen.
- Het gemiddelde weigeringspercentage voor alle nationaliteiten samen bedraagt 20%.
- Achter dat gemiddelde gaan grote verschillen schuil. Zo ligt het weigeringspercentage vaak veel hoger voor bepaalde Afrikaanse nationaliteiten zoals de Kameroeners (59%), Marokkanen (49%) en Congolezen (36%). Voor de Amerikanen en Canadezen ligt het dan weer zeer laag of bedraagt het nul.

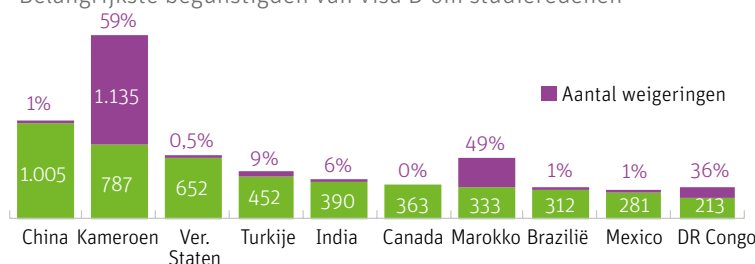
▶ *Meer cijfers over visa in het hoofdstuk Toegang tot het grondgebied.*

In 2018 werden **8.989** visa voor lang verblijf toegekend om studieredenen

Visa voor lang verblijf (visa D) toegekend om studieredenen



Belangrijkste begunstigden van visa D om studieredenen



Visa voor kort verblijf worden ook toegekend voor studies, stages of conferenties. Ze worden alleen voor een maximumperiode van 90 dagen uitgereikt. In 2018 waren dat er 15.455. De voornaamste begunstigden waren Chinezen en Indiërs.

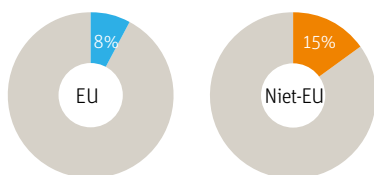
brOn: FOD Buitenlandse Zaken

Eerste verblijfstitels in 2017 afgeleverd omwille van studies (EU en niet-EU)

Evolutie in 5 jaar

- Voor de derdelanders stellen we een geleidelijke stijging vast van het aantal sinds 2012 uitgereikte verblijfstitels (+19%).
- Tussen 2012 en 2017 is het aantal aan Europeanen toegekende eerste verblijfstitels om studieredenen licht gedaald (-4%).

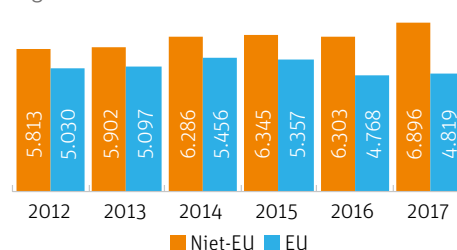
Aandeel van de afgeleverde eerste verblijfstitels in het geheel in 2017



- Van alle EU-burgers zijn de Franse studenten goed voor ruim een derde van alle begunstigden van eerste verblijfstitels om studieredenen. Daarna volgen op grote afstand de Italianen en de Spanjaarden op de tweede en derde plaats.
- De rangschikking van belangrijkste niet-Europese begunstigden die in België komen studeren, sluit aan bij die van de visa om studieredenen: de Chinezen, de Kameroeners, de Amerikanen, de Turken en de Indiërs.

In 2017 werden **11.715** eerste verblijfstitels toegekend om studieredenen: **4.819** aan EU-onderdanen en **6.896** aan derdelanders

Eerste verblijfstitels tussen 2012 en 2017 afgeleverd om studieredenen



Studies zijn goed voor 15% van de in 2017 aan derdelanders uitgereikte verblijfstitels. Dat percentage ligt lager voor de Europeanen (8%). Die cijfers hebben alleen betrekking op personen met een buitenlandse nationaliteit die in het buitenland zijn geboren.

▶ *Meer cijfers over de eerste verblijfstitels in het hoofdstuk Migratie in België.*

Top 5 van nationaliteiten voor de eerste verblijfstitels uitgereikt in 2017

EU-landen		2017	Derde landen		2017
Frankrijk	1.660	34%	China	856	12%
Italië	761	16%	Kameroen	788	11%
Spanje	539	11%	Verenigde Staten	342	5%
Nederland	385	8%	Turkije	331	5%
Duitsland	211	4%	India	268	4%
Andere EU	1.263	26%	Andere derde landen	4.311	63%
Totaal EU	4.819	100%	Totaal derde landen	6.896	100%

brOn: DVZ

1. Europa

1.1. | Economische migratie

België ondertekent VN-migratiepact

In december 2018 ondertekende België samen met 152 andere landen het veelbesproken Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration van de Verenigde Naties. Het juridisch niet-bindende pact is het eerste internationale kader voor samenwerking inzake migratie. Het stelt 23 doelstellingen voorop. De ondertekenende staten nemen zich onder meer voor om na te denken over wettelijke en veilige migratieroutes (*legal pathways*). Zo moeten internationale en bilaterale overeenkomsten, afspraken over het vrij verkeer en visumvrijstellingen de economische migratie faciliteren, in overeenstemming met de prioriteiten, arbeidsmarktnoden en beschikbare talenten van elk land. De staten engageren zich ook om maatregelen te nemen die economische uitbuiting tegengaan.

Modelverdrag creëert draagvlak voor internationale mobiliteit

De Model International Mobility Convention (MIMC)¹ is een model voor een internationaal verdrag inzake de rechten en plichten van alle personen die zich van de ene naar de andere staat verplaatsen en van de staten waar ze vertrekken, doorreizen of toekomen. Het is opgesteld door academici en migratie-experten op initiatief van de University of Colombia. Naast asiel en migratie omvat het ook alle andere vormen van internationale mobiliteit. Het modelverdrag, momenteel slechts een academisch model, wil een draagvlak creëren bij overheden en organisaties dat op termijn leidt tot een bindende overeenkomst over internationale mobiliteit. Enkele landen zouden al belangstelling hebben getoond.²

Tienpuntenplan voor de inschakeling van vluchtelingen

UNHCR en de OESO lanceerden in oktober 2018 samen een actieplan *Engaging with employers in the*

hiring of refugees.³ Het tienpuntenplan richt zich tot de verschillende stakeholders: werkgevers, vluchtelingen, overheden en het middenveld.

1.2. | Vrij verkeer

No deal brexit?

De brexit blijft een onzeker gegeven. Op het ogenblik van redactie eind mei was het nog niet duidelijk of het VK zich al dan niet zou terugtrekken uit de EU met een terugtrekkingsakkoord. Bij een brexit met aanvaarding van het terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK is er een transitiefase voorzien vanaf de terugtrekking tot 31 december 2020 waarbij er voor Britse onderdanen en hun familie zo goed als niets verandert. Zij behouden dan hun recht op vrij verkeer en verblijf. In het scenario van een **no deal brexit** heeft de Belgische regering een wetgevend initiatief⁴ genomen om met een reeks tijdelijke maatregelen de meest urgente en belangrijkste problemen aan te pakken, onder meer voor het verblijfsrecht van Britten en hun familieleden⁵, het recht op sociale zekerheid voor Britten in België en Belgen die in het VK verblijven...

Vereenvoudigde overlegging van openbare documenten in de EU

Sinds 16 februari 2019 kunnen bepaalde openbare documenten uit een ander EU-land in België worden voorgelegd zonder legalisatie en in veel gevallen ook zonder vertaling. Een nieuwe verordening⁶ regelt dat. Het gaat om openbare documenten met betrekking tot geboorte, overlijden, naam, huwelijk, geregistreerd partnerschap, echtscheiding, afstamming, adoptie, woon- of verblijfplaats en nationaliteit. Soms kan ook een meertalig modelformulier gehecht worden dat dient als vertaalhulp voor de autoriteiten van de andere lidstaat. Deze nieuwe EU-verordening geldt naast het Haagse Apostilleverdrag.

¹ Voor meer info: mobilityconvention.columbia.edu.

² Jessy Carton, Naar een bindend globaal akkoord over asiel en migratie? De Model International Mobility Convention, T. VREEMD. nr. 4 2018, p.318-326.

³ Voor meer info: www.oecd.org/els/mig/UNHCR-OECD-Engaging-with-employers-in-the-hiring-of-refugees.pdf

⁴ Wet van 3 april 2019 betreffende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie.

⁵ Voor verblijfsrecht van Britten, zie website DVZ: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Brexit.aspx>; voor sociale zekerheidsaspecten: <https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/brexit>.

⁶ Verordening 2016/1191 inzake de bevordering van het vrije verkeer van burgers door vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012.

Europese Arbeidsautoriteit waakt over sociale rechten

De Europese Unie bereikte in februari 2019 een voorlopig akkoord over de oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA, European Labour Authority). Dat kwam er op voorstel van de EU-commissaris voor Werkgelegenheid. Het initiatief vertaalt de verhoogde aandacht binnen de EU voor betere regels rond sociale rechten. De autoriteit zou in 2019 worden opgericht en tegen 2023 volledig operationeel zijn. Haar opdrachten:

- burgers en bedrijven makkelijker toegang verschaffen tot informatie over hun sociale rechten en plichten bij arbeidsmobiliteit;
- het ondersteunen van de coördinatie tussen de lidstaten bij de grensoverschrijdende toepassing van EU recht, onder meer door gezamenlijke inspecties te faciliteren;
- het ondersteunen van de samenwerking tussen lidstaten in de strijd tegen zwartwerk;
- de lidstaten ondersteuning bieden bij grensoverschrijdende conflicten.

Herziening van de detacheringsrichtlijn

In mei 2018 ging het Europees Parlement akkoord met de herziening van de huidige detacheringsrichtlijn. De EU-ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken gaven op 21 juni 2018 groen licht. De herziene richtlijn⁷ is op 29 juli 2018 in werking getreden. De lidstaten hebben twee jaar – tot 30 juli 2020 – om de nieuwe regels om te zetten in hun nationale wetgeving. De belangrijkste aanpassing is dat voor gedetacheerde werknemers niet alleen het minimumloon geldt van de gastlidstaat, maar ook alle andere regels over bezoldiging. Als werknemers langer dan 12 maanden gedetacheerd worden in een andere EU-lidstaat, dan gelden ook de regels inzake arbeidsrecht van die lidstaat.

Gevaar voor de openbare orde en veiligheid mag verblijfsrecht niet automatisch inperken

Het Hof van Justitie⁸ sprak zich uit over de inperking van het verblijfsrecht van bepaalde **EU-burgers en hun familieleden** omdat ze een gevaar vormen voor de openbare orde en veiligheid. Het gaat specifiek om personen die na een asielaanvraag werden **uitgesloten**

van bescherming omdat ze zich schuldig hadden gemaakt aan oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de mensheid (artikel F van de Conventie van Geneve). Volgens het Hof mag een lidstaat het vrij verkeer van die personen niet automatisch beperken, maar moet ze dat geval per geval beoordelen. Daarbij moet de lidstaat niet alleen rekening houden met het persoonlijke gedrag maar ook met een globale analyse van het vermeende gevaar voor de openbare orde en veiligheid en bijvoorbeeld ook de verstreken tijd sinds de misdrijven.

Verblijfsrecht voor een niet geregistreerde partner van een EU-onderdaan

Het Hof van Justitie⁹ heeft zich uitgesproken over het verblijfsrecht van een derdelandse partner van een EU-onderdaan waarmee hij noch gehuwd noch een geregistreerd partnerschap heeft maar wel een duurzame relatie. De lidstaat van de EU-burger heeft de verplichting om de afgifte van een verblijfstitel voor deze partner te vergemakkelijken als de EU-burger zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend in een andere lidstaat en nadien met zijn partner terugkeert naar de lidstaat van zijn nationaliteit.

2. België

EMN-studie over de integratie van derdelanders op de arbeidsmarkt

EMN publiceerde in oktober 2018 de studie *The labour market integration of third-country nationals in Belgium and in the EU*. De studie onderzoekt de maatregelen van België en andere lidstaten om de integratie van derdelanders op de arbeidsmarkt te faciliteren. Ze geeft ook een aantal goede praktijken van publieke en privé-actoren.¹⁰

Vlaams-Nederlandse project over arbeidsintegratie van vluchtelingen

Fedasil werkt samen met de VDAB aan een project rond de vroegtijdige arbeidsintegratie van vluchtelingen.¹ Het gaat om een overkoepelende samenwerking tussen de

⁷ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁸ HvJ, K. en H.F., 2 mei 2018, C-331/16 en C-366/16.

⁹ HvJ, Banger, 12 juli 2018, C-89/17.

¹⁰ EMN, *The labour market integration of third-country nationals in Belgium and in the EU*, 2018.

VDAB, het Agentschap voor Inburgering en Integratie en een derde partner, het Centraal Opvangorgaan (COA), de tegenhanger van Fedasil in Nederland. In de eerste fase wordt er gekeken naar de obstakels voor asielzoekers in hun zoektocht naar werk en naar goede praktijken in Vlaanderen en Nederland. In een volgende fase starten enkele pilootprojecten.¹¹ Fedasil wil een gelijkaardig project opzetten in Wallonië.

Samenwerkingsprotocol tussen DVZ en Sociale Inspectie

DVZ heeft toegang gekregen tot het Meldpunt Sociale Fraude. DVZ en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) ondertekenden een samenwerkingsprotocol in mei 2018 waarin ze afspreken intensiever samen te werken bij aanwijzingen van zwartwerk.¹² Het idee is dat DVZ en de sociale inspectiediensten hun informatie intensiever uitwisselen, elkaar bijstaan tijdens controles en elkaars medewerkers opleidingen geven.

PALIM-Project begeleidt Marokkaanse IT'ers naar een job in Vlaanderen

Het project PALIM (Pilot Project Addressing Labour Shortages Through Innovative Labour Migration Models) is een van vijf proefprojecten in de Europese Unie waarbij in Vlaanderen samen met het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel een nieuw migratiemodel wordt uitgetest. Het project wil de link leggen tussen de IT-sector in Marokko, die in volle ontwikkeling zit, en de krapte aan goed opgeleide IT'ers in Vlaanderen. Het project loopt van 1 maart 2019 tot 31 augustus 2020. Enabel zal samen met onder anderen de Vlaamse (VDAB) en Marokkaanse arbeidsbemiddelaars en werkgeversorganisaties zestig Marokkaanse afgestudeerden selecteren en begeleiden om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Een dertigtal zal begeleid worden om een job te vinden in Marokko, de andere helft om in Vlaanderen te komen werken.

Werknemer in onwettig verblijf heeft recht op vergoedingen

De arbeidsrechtbank van Brussel sprak zich op 23 juli 2018 uit in een zaak¹³ van een werknemer in onwettig verblijf die onder meer zijn achterstallige lonen eiste van zijn failliete werkgever. Myria ondersteunde deze persoon op grond van zijn wettelijke opdracht in het kader van de sanctierichtlijn.¹⁴ De recente rechtspraak is interessant omdat de rechter oordeelde dat werknemers, ook zonder verblijfsrecht of arbeidsvergunning, een aantal minimum arbeidsrechten hebben en deze ook kunnen afdwingen, zoals het recht om hun achterstallige loon te bekomen, ook na faillissement van de werkgever, of ook het recht op een ontslagvergoeding.

Case

Een man in onwettig verblijf werkte als klusjesman in een Brussels fitnesscentrum van maart tot december 2012. Hij poetste en deed er klusjes voor en na sluitingstijd. Een bepaalde periode overnachtte hij zelfs in de fitnesszaal. Hij werd door zijn werkgever een laag loon uitbetaald voor de maanden maart tot en met juni 2012. Voor de maanden nadien ontving hij slechts een klein deel van zijn loon. Zijn werkgever beloofde hem later uit te betalen. Toen hij zijn werkgever uiteindelijk vroeg om te worden uitbetaald, werd hij ontslagen.

Fairwork Belgium, PAG-ASA (het Brusselse gespecialiseerde centrum voor ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel) en ook Myria bogen zich over het dossier van de man. Omdat hij niet onder de voorwaarden viel om beschouwd te worden als slachtoffer van mensenhandel werd hij verder begeleid door Myria en Fairwork Belgium.

Hij diende een klacht in tegen zijn ex-werkgever bij de Sociale Inspectie in april 2013.

In november 2013 stelde hij met ondersteuning van Myria zijn ex-werkgever in gebreke voor de niet-betaling van lonen. De werkgever is daar niet op ingegaan en ging begin 2014 failliet.

De advocaat van de werknemer diende daarop een schuldvordering in bij de curator, als bevoorrechte schuldeiser. Na een lange weg waarbij de curator de voltijdse tewerkstelling en de gevraagde schadevergoeding voor onrechtmatig ontslag betwistte, en

¹¹ www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/project-rond-tewerkstelling-asielzoekers.

¹² Informatie via Theotuurt: <https://theotuurt.wordpress.com/2018/05/12/zwartwerk/>. Dit was een van de actiepunten van het Actieplan Strijd tegen de sociale Fraude 2018: www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/actieplan_2018_nl.pdf.

¹³ Arbeidsrechtbank Brussel, Franstalig, 23 juli 2018, nr. 17/2879/A.

¹⁴ Richtlijn 2009/52/CE van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

na verschillende onderhandelingen met de curator, kwam de zaak uiteindelijk voor de arbeidsrechtbank om het geschil te beslechten. De arbeidsrechtbank beschouwde in een vonnis van 23 juli 2018 de vordering als gegrond.

De rechtbank achtte het bewezen dat de man in het fitnesscentrum gewerkt had. Dat onder meer door getuigenissen, foto's, het verslag en onderzoeksrapport van de Sociale Inspectie, het feit dat hij de namen en telefoonnummers kende van andere werknemers en verantwoordelijken van de fitnesszaak... Ook de voortdurende afwezigheid en onbereikbaarheid van de werkgever ten aanzien van de Sociale Inspectie speelde mee.

De rechtbank oordeelde ook dat de sanctierichtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 van toepassing was ondanks de laattijdige omzetting in Belgisch recht. De richtlijn had moeten worden omgezet tegen 20 november 2011 maar België deed dit pas via een wet van 11 februari 2013.¹⁵ Op het moment dat de man dus clandestien aan het werk was, had België de wet nog niet ingevoerd. De rechtbank vond desondanks dat de verplichtingen uit de richtlijn al van toepassing waren op de situatie van de werknemer.

Bij gebrek aan een schriftelijk arbeidscontract ging de rechtbank ervan uit dat het slachtoffer tewerkgesteld was in het kader van een voltijds arbeidscontract van onbepaalde duur en recht had op de daarmee overeenkomstige vergoedingen. De rechtbank kende het slachtoffer het recht toe op de achterstallige lonen, een ontslagvergoeding en een vergoeding voor onrechtmatig ontslag.

De curator legde zich neer bij het vonnis en zette de nodige stappen bij het Fonds voor de Sluiting van Ondernemingen dat de werknemer uitbetaalde. Omdat het Fonds slechts tot een maximumbedrag kan uitkeren voor achterstallig lonen, was dat jammer genoeg minder dan wat de werknemer in realiteit verdiend had.

Doordat Myria de claim van de werknemer mee behartigde en, na het faillissement van de werkgever, de werknemer ondersteunde, was het nauw betrokken bij het proces en werd het door de advocaat op de hoogte gehouden. Het kon de werknemer zo begeleiden tijdens de hele procedure.

¹⁵ Wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

Kaderstuk 1 : Single permit – en een nieuw economische migratiebeleid?

De Europese Unie vaardigde de afgelopen jaren verschillende richtlijnen uit rond economische migratie: de single-permitrichtlijn¹⁶, de seizoenarbeidersrichtlijn¹⁷, de studenten- en onderzoekersrichtlijn¹⁸, de Intra-corporate Transfers (ICT)-richtlijn.¹⁹ De richtlijnen bevatten zowel procedurele als inhoudelijke wijzigingen.

Door de zesde staatshervorming werd economische migratie een gewestelijke bevoegdheid waar de verblijfsreglementering en de regels inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden, federale bevoegdheid gebleven is. Hierdoor werd de omzetting van die richtlijnen een complexe oefening.

Uiteindelijk zijn de verschillende bestuursniveaus op 2 februari 2018 tot een samenwerkingsakkoord gekomen en op 6 december 2018 tot een uitvoerend samenwerkingsakkoord. De nieuwe procedure voor de gecombineerde vergunning (single permit) trad in de drie gewesten en de Duitstalige gemeenschap in werking op 1 januari 2019.

Economische migratie en dus de toelatingen tot werk worden nu deels op federaal en deels op gewestelijk niveau georganiseerd. Vlaanderen heeft van het momentum gebruik gemaakt om ook haar economische migratiebeleid te wijzigen. Ook het Brussels Hoofdstedelijk en Wallonië hebben de intentie dit te doen.²⁰ Daardoor zullen de voorwaarden voor de toegang tot arbeid nu per gewest verschillen. De procedure om een gecombineerde vergunning te bekomen bij de gewestelijke overheid en DVZ verloopt echter gelijklopend in de drie gewesten en in de Duitstalige gemeenschap.

¹⁶ Richtlijn 2011/98/EU van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

¹⁷ Richtlijn 2014/36/EU van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider.

¹⁸ Richtlijn 2016/801/EU van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten.

¹⁹ Richtlijn 2014/66/EU van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

²⁰ Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag was het nieuwe beleid nog niet in werking getreden. Voor meer informatie: zie voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest http://werk-economie-emploi.brussels/nl_be/arbeidskaarten en voor Wallonië <https://emploi.wallonie.be>.

Omdat de omzetting van de richtlijnen deels nog in een overgangsfase zit is het nog complexer. Zo geldt voor *intra-corporate transferees (ICT)*, seizoenarbeiders, vrijwilligers, onderzoekers, stagiairs en bluecardhouders die nieuwe procedure nog niet.²¹ Zij vallen in afwachting van een volledige omzetting van de richtlijnen nog onder de oude regeling. De nieuwe categorieën ICT- en seizoensarbeiders zijn nog niet van toepassing. De aanpassingen in de verblijfwetgeving die noodzakelijk zijn voor de inwerkingtreding van het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 6/12/2018, zijn voor de omzetting van de seizoenarbeidersrichtlijn en de blauwe kaart gepland voor mei 2019.²² De omzetting van de overige richtlijnen komt er pas onder een volgende regering.

Vlaanderen heeft ervoor gekozen om samen met de omzetting van verschillende Europese richtlijnen, ook een nieuw economisch migratiebeleid uit te stippelen rond het aantrekken van buitenlands toptalent en tewerkstellingspotentieel in Vlaanderen. De krachtlijnen van dit beleid werden verder uitgewerkt in de visienota 'Ontginnen buitenlands tewerkstellingspotentieel in Vlaanderen' van de Vlaamse Regering van 8 juni 2018.²³

Een nieuw uitvoeringsbesluit van 7 december 2018²⁴ werd goedgekeurd na advies van de SERV (de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) en de Adviescommissie voor Economische Migratie.²⁵

Vlaanderen wil enerzijds buitenlands talent aantrekken dat kan bijdragen aan de groei van Vlaanderen als innovatieve kenniseconomie. Anderzijds moet buitenlands talent een oplossing bieden voor de invulling van structurele knelpuntberoepen. De volgende krachtlijnen werden in het nieuwe beleid opgenomen:

- Een concentrische benadering: kandidaat-werknemers worden eerst gezocht op de eigen arbeidsmarkt in Vlaanderen, dan binnen België, de buurlanden, Europa en tot slot in de hele wereld.
- Aantrekken en behouden van hooggeschoolde talenten, nl. functies die ingeschaald zijn als hooggeschoold

(niveau graduaat, bachelor of master). Voor hooggeschoolden blijft de toegang heel laagdrempelig, zonder dat een arbeidsmarktonderzoek uitgevoerd moet worden, maar wel gekoppeld aan een salarisbarema. Een aantal wijzigingen moet de aantrekkingskracht van Vlaanderen nog vergroten.

- De huidige maximale duurtijd van de toelatingen tot arbeid van 12 maanden wordt verlengd naar 3 jaar voor hooggeschoolden, leidinggevend, navorsers en onderzoekers.
- Werknemers zullen in bepaalde gevallen makkelijker tewerkgesteld kunnen worden in een andere onderneming, zonder dat een nieuwe arbeidskaart aangevraagd moet worden.
- Pas afgestudeerde buitenlandse studenten zullen een langer verblijfsrecht krijgen, zodat ze meer tijd hebben om hier op zoek te gaan naar een job.
- Buitenlandse studenten zullen gemakkelijker in Vlaamse bedrijven stage kunnen komen lopen.
- Loonbarema's voor hoogopgeleiden worden afgestemd op de huidige reële lonen op de arbeidsmarkt (gemiddeld Belgisch bruto jaarloon). Jonge hoogopgeleiden (tot 30 jaar) en verpleegkundigen in dienst van een Belgische onderneming dienen 80% van het gemiddeld bruto jaarloon te verdienen.
- Een tewerkstellingsakkoord met het land van herkomst is niet langer een voorwaarde bij de toekenning van een arbeidskaart.
- Ook hooggeschoolden kunnen voor onbepaalde duur toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, nadat ze hier 4 jaar gewerkt hebben.
- Een vrijstelling van een arbeidsmarktonderzoek voor middengespoold en dus vooral technisch geschoold personeel (niveau secundair diploma). De grootste vernieuwing is de invoering van een dynamische knelpuntberoepenlijst, waarvoor een vermoeden van tekorten geldt voor bepaalde middengespoolden profielen, naar analogie met het vermoeden van tekorten voor hoogopgeleiden. Deze lijst wordt elke twee jaar aangepast aan de noden op de arbeidsmarkt, na advies van de SERV, en op basis van de jaarlijkse VDAB-knelpuntberoepenstudie.

21 Deze bijzondere categorieën werden opgenomen in het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 6 december 2018.

22 Op het ogenblik van redactie van dit jaarverslag was de omzetting nog niet gebeurd.

23 De basis hiervan werd al gelegd in de engagementen in het Vlaamse regeerakkoord en de visienota 2014-2019 van de Vlaams Minister voor Werk. Zie www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/bestanden/visienota_arbeidsmigratie.pdf.

24 Besluit van 7 december 2018 van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

25 Dit advies was overwegend positief, met een aantal bekommernissen.

- Uitzonderlijk kunnen ook laaggeschoolden toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, na een individueel arbeidsmarktonderzoek. De aanvraag wordt getoetst aan bijzondere sociale of economische redenen. Het gaat om gevallen waar de werkgever een vacature openstelde en geen geschikte kandidaat vond. Nieuw is dat de kandidaat werknemers niet meer afkomstig hoeven te zijn uit een land waarmee België een internationaal of bilateraal tewerkstellingsakkoord sloot.
- Het nieuwe beleid wil rekening houden met de eerlijke concurrentie en wil sociale dumping vermijden. De buitenlandse werknemer moet hetzelfde loon krijgen als een nationale werknemer in dezelfde functie. Dit geldt ook voor gedetacheerde werknemers vanuit een EER en niet-EER onderneming. De voorwaarden van de detachering zijn echter een federale bevoegdheid. Daar gelden de regels van de nieuwe detacheringsrichtlijn, de Handhavingsrichtlijn en de Verordening inzake sociale zekerheid.²⁶

In het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest** werd het bestaande economisch migratiebeleid nog behouden en werd de wetgeving slechts aangepast conform de Europese richtlijnen. Het KB van 9 juni 1999 is, in tegenstelling tot in Vlaanderen, nog van toepassing in zijn aangepaste Brusselse versie, het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 5 juli 2018.²⁷

Ook in **Wallonië** werd het economisch migratiebeleid niet gewijzigd behalve voor de aanpassingen conform de Europese richtlijnen. Een Besluit van de Waalse regering van 14 juni 2018²⁸ vervangt nu het KB van 9 juni 1999.²⁹

Een nieuwe regeling over de gecombineerde vergunning werd ook aangenomen in de **Duitstalige gemeenschap**. Het nieuwe decreet brengt ook hier geen inhoudelijke wijzigingen met zich mee.³⁰

Kaderstuk 2: Toelating tot arbeid en de gecombineerde procedure = single permit

Hieronder proberen we een algemeen overzicht te geven van het nieuwe beleid inzake de toelating tot arbeid en de gecombineerde procedure in de drie gewesten en de Duitstalige gemeenschap. Het is niet de bedoeling exhaustief te zijn. De voorwaarden voor de toegang tot arbeid verschillen nu namelijk per gewest, de regelgeving is complex en bovendien nog niet volledig omgezet in de verschillende gewesten en Duitstalige gemeenschap.

Toelating tot arbeid

In het huidige arbeidskaartenbeleid kunnen zich 3 situaties voordoen: I) een persoon kan, samen met zijn werkgever, een arbeidskaart aanvragen, II) een gecombineerde titel hebben op basis van zijn verblijf of III) een gecombineerde vergunning aanvragen op basis van werk.

- Een **arbeidskaart** aanvragen - de oude procedure: aanvragen tot arbeid van **minder dan 90 dagen** in een maximumperiode van 180 dagen (kort verblijf), voor personen die in België werken maar er niet verblijven (grensarbeiders) en voor au pairs.³¹ In die gevallen wordt nog de oude arbeidskaart B/arbeidsvergunning afgeleverd via een afzonderlijke procedure.
- De **gecombineerde titel** op basis van **verblijf**: deze titel wordt automatisch toegekend voor verblijfstitels waarbij het hoofddoel van het verblijf *niet* tewerkstelling is. Het gaat hier om de onderdanen van de EER, asielzoekers in de asielprocedure, erkende vluchtelingen, gezinsherenigers, diplomatiek personeel... In die gevallen leverde de federale overheid **vroeger een arbeidskaart C** af. Nu wordt een automatische toelating tot arbeid vermeld op het verblijfsdocument. Dit is een gedeelde bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken en de FOD Werkgelegenheid en Arbeid. De Gewesten komen hier niet meer tussen.³²

26 Daarnaast wil Vlaanderen ook voor zelfstandige buitenlandse ondernemers de huidige verouderde beroepskaartenregeling aanpassen en aantrekkelijker maken worden voor ondernemers die een meerwaarde vormen voor de Vlaamse economie. Dit werd nog niet gerealiseerd.

27 Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag was het nieuwe beleid nog niet in werking getreden. Voor meer informatie: http://werk-economie-emploi.brussels/nl_be/arbeidskaarten.

28 Arrêté du 14 juin 2018 du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'instauration d'une procédure unique et d'un permis unique.

29 Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag was het nieuwe beleid nog niet in werking getreden. Voor meer informatie: <https://emploi.wallonie.be>.

30 Besluit van de Duitstalige gemeenschapsregering van 7 juni 2018. Voor meer informatie: www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-269/4602_read-55301.

31 KB van 9 juni 1999 in zijn oude vorm is enkel nog van toepassing op de au pairs.

32 Het nieuwe KB van 2 september 2018 houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden.

III. De **gecombineerde vergunning voor economische migranten**: buitenlanders die naar België komen om te werken, met een verblijf van **meer dan 90 dagen**. De toelating tot verblijf én de toelating tot arbeid worden hier afgeleverd na één administratieve procedure en in één administratieve titel. Dit is een gedeelde bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken en de gewestelijke overheden.

In principe moet iedere werknemer die niet onder situatie I of II valt een gecombineerde vergunning aanvragen, tenzij hij is vrijgesteld van een aanvraag voor een gecombineerde vergunning (III).

Vlaanderen

1. In Vlaanderen hebben sommige categorieën van werknemers **van rechtswege een toelating tot arbeid en zijn ze vrijgesteld** van een aanvraag voor een gecombineerde vergunning. Het gaat om specifieke categorieën van werknemers of bepaalde korte opdrachten:
 - handelsvertegenwoordigers;
 - gedetacheerde werknemers in het kader van een intra-Europese dienstverlening (Van der Elst), nl. derdelanders die vanuit een andere EU-lidstaat naar België gedetacheerd worden;
 - journalisten voor maximaal 3 maanden;
 - de leidinggevende-ICT, specialist-ICT of stagiair-werknemer-ICT die zijn recht op kortetermijnmobiliteit uitoefent, op voorwaarde dat de bezoldiging niet minder gunstig is dan die van vergelijkbare functies.³³
2. Daarnaast heeft hebben verschillende categorieën van werknemers toelating tot arbeid.³⁴ Zij moeten wel een gecombineerde vergunning aanvragen, maar **zijn vrijgesteld van het arbeidsmarktonderzoek**. Het gaat om onder anderen om:
 - hogeschoolden, indien ze een diploma hoger onderwijs hebben en een bezoldiging van minstens 100% van het gemiddeld bruto jaarloon.
 - Voor verplegers en mensen onder de 30 jaar met een Belgische werkgever moet de bezoldiging 80% van het gemiddeld bruto jaarloon zijn;
 - leidinggevend, met een salaris van 160% van het gemiddeld bruto jaarloon;
 - middengeschoolden (niveau secundair diploma) als hun functie op de dynamische knelpuntberoepenlijst³⁵ staat. Hun aanvraag kan enkel vanuit het buitenland gebeuren.
 - sommige gespecialiseerde technici
 - ...

3. **Arbeidsmarktonderzoek**³⁶ - Andere werknemers krijgen slechts een toelating tot arbeid **als het voor de werkgever niet mogelijk is binnen een redelijke termijn op de arbeidsmarkt een geschikte werknemer te vinden**. De onmogelijkheid om een kandidaat-werknemer op de lokale arbeidsmarkt te vinden moet door de werkgever aangetoond worden door bijzondere economische of sociale redenen.

Voor **knelpuntberoepen** wordt vermoed dat de werkgever geen geschikte kandidaat vindt op de arbeidsmarkt.

Voor **middengeschoolde** functies (niveau secundair diploma) wordt vermoed dat het arbeidsmarktonderzoek niet nodig is als de functie op de dynamische knelpuntberoepenlijst³⁷ staat.

Vlaanderen schafte de voorwaarde af dat een toelating tot arbeid in principe enkel toegekend wordt aan werknemers uit landen waarmee er een internationaal of bilateraal tewerkstellingsakkoord werd afgesloten.

Wallonië, Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige gemeenschap³⁸

Hier gelden nog steeds de vroegere voorwaarden voor de toegang tot arbeid.

1. **Vrijstellingen van rechtswege**. Sommige categorieën zijn vrijgesteld en kunnen werken zonder dat de werkgever voorafgaande een gecombineerde vergunning aanvraagt. Het gaat om specifieke categorieën van werknemers of bepaalde korte opdrachten, bijvoorbeeld:
 - bedienaars van een erkende eredienst
 - beroepssporters voor maximaal 3 maanden,
 - journalisten voor maximaal 3 maanden,
 - gedetacheerde werknemers in het kader van een intra-Europese dienstverlening,
 - bepaalde stagiaires,
 - artiesten voor maximaal 3 maanden,
 - langdurig ingezetenen die gedurende 12 maanden gewerkt hebben in een knelpuntberoep,
 - blauwekaarhouders ...³⁹
2. **Algemeen arbeidsmarktonderzoek**: in principe krijg je enkel een gecombineerde arbeidsvergunning ná een arbeidsmarktonderzoek. De toekomstige werkgever moet aantonen dat hij op de lokale arbeidsmarkt geen geschikte kandidaat-werknemer kan vinden.⁴⁰

33 Artikel 16 BVR 7 december 2018.

34 Art. 17 BVR.

35 Art. 18 § 1 2° lid BVR. Zie ook Ministerieel besluit van 19 december 2018 houdende vaststelling van de lijst met middengeschoolde functies waarvoor een structureel tekort aan arbeidskrachten bestaat.

36 Art. 18 BVR.

37 Art. 18 § 1 2° lid BVR. Zie ook Ministerieel besluit van 19 december 2018.

38 Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag was het nieuwe beleid nog niet in werking getreden. Voor meer informatie: zie voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest http://werk-economie-emploi.brussels/nl_be/arbeidskaarten en voor Wallonië <https://emploi.wallonie.be>.

39 Art. 2 KB van 1999 (versie Brussels Hoofdstedelijk Gewest, versie Wallonië, versie Duitstalige gemeenschap).

40 Art. 8 KB van 1999 (versie Brussels Hoofdstedelijk Gewest, versie Wallonië, versie Duitstalige gemeenschap).

In principe moet de aanvraag ingediend worden als de werknemer zich nog in het buitenland bevindt.

Een toelating tot arbeid wordt in eerste instantie enkel toegekend aan werknemers uit landen waarmee er een internationaal of bilateraal tewerkstellingsakkoord werd afgesloten (Servië, Macedonië, Kosovo, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Turkije, Marokko, Algerije en Tunesië). Het gaat om een ontvankelijkheidsvoorwaarden. Voor andere nationaliteiten kan de minister in beroep hiervan enkel afwijken in individuele gevallen om bijzondere sociale en economische redenen.

3. vrijstelling van een arbeidsmarktonderzoek:

Sommige categorieën van werknemers moeten wel een gecombineerde vergunning aanvragen, maar zijn vrijgesteld van het arbeidsmarktonderzoek. Het gaat om oa.:

- leidinggevend, en
- hogeschoolden,
- sommige gespecialiseerde technici...⁴¹

Deze categorie hoeft de aanvraag niet vanuit het buitenland doen, maar kan dat ook vanuit een kort of lang wettig verblijf in België. Deze werknemers moeten wel voldoen aan bepaalde loon- en diplomavereisten.

In Wallonië en in Brussel gelden nog de bestaande loonbarema's en diplomavereisten.

De aanvrager hoeft niet afkomstig te zijn uit een land waarmee België een tewerkstellingsakkoord heeft afgesloten.

Langdurig ingezetenen kunnen nog steeds worden vrijgesteld van een arbeidsmarktonderzoek voor een job op de respectievelijke Waalse of Brusselse knelpuntberoepenlijst.

De nieuwe aanvraagprocedure – gecombineerde procedure

Hierna geven we een overzicht van de gecombineerde procedure die gelijklopend is in de 3 gewesten maar die dus bij de bevoegde gewestelijke instantie moet worden ingediend.

1. Regionaal aanknopingspunt

De vestiging waar de buitenlandse werknemer tewerkgesteld wordt, bepaalt welk gewest bevoegd is voor de aanvraag.

Heeft de werkgever meerdere vestigingen, dan is het gewest bevoegd waar de werknemer hoofdzakelijk tewerkgesteld wordt. Als de hoofdzakelijke plaats van tewerkstelling niet kan worden bepaald, dan is het gewest bevoegd waar de maatschappelijke zetel van de onderneming ligt. Wanneer de werkgever geen maatschappelijke zetel of vestiging in België heeft, is het gewest bevoegd waar de werknemer zijn activiteiten zal uitoefenen.⁴²

De aanvraag gebeurt bij de bevoegde gewestelijke dienst:

- In Vlaanderen: Afdeling Tewerkstelling en Competenties, Dienst Economische Migratie
- In Wallonië: Direction de l'Emploi et des Permis de Travail
- In het Brussels Hoofdstedelijk gewest: Brussel Economie en Werkgelegenheid, Directie Economische Migratie
- In de Duitstalige gemeenschap: Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Ausbildung

2. Wederzijdse erkenning

De gewesten erkennen wederzijds elkaars afgeleverde vergunningen. De toelating tot arbeid voor bepaalde duur geldt voor de tewerkstelling voor dezelfde werkgever op het hele Belgische grondgebied.⁴³

3. Indiening van de aanvraag

De aanvraag wordt ingediend door de werkgever bij het bevoegde gewest samen met het aanvraagformulier en de gevraagde documenten. Als het dossier volledig is, ontvangt de werkgever een ontvankelijkheidsbeslissing. Die vormt het beginpunt van de behandelingstermijn van **maximaal 120 dagen**.⁴⁴ Voor *intra-corporate transferees* (al dan niet met langetermijnmobiliteit), seizoenarbeiders, bluecardhouders, stagiaires en vrijwilligers geldt een termijn van 90 dagen, voor onderzoekers met een gastovereenkomst een termijn van 60 dagen en onderzoekers lange-termijnmobiliteit een termijn van 90 dagen.

Geeft het gewest toelating tot arbeid (groen licht), dan gaat het dossier naar DVZ. Valt er geen beslissing binnen de termijn van 120 dagen, dan is de beslissing automatisch positief.

41 Art. 9 KB van 1999 (versie Brussels Hoofdstedelijk Gewest, versie Wallonië, versie Duitstalige gemeenschap).

42 Art. 7 Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018.

43 Art. 14 Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018.

44 Art. 25 Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018.

4. Beslissing

Een beslissing tot toekenning van een vergunning gebeurt met een bijlage 46 of een bijlage 47⁴⁵ en wordt betekend door DVZ aan de aanvrager. De ambassade of de gemeente worden op de hoogte gebracht van de beslissing: de ambassade levert ambtshalve een visum af, de gemeente levert de gecombineerde vergunning (elektronische verblijfskaart) af als de werknemer zich aanbiedt. In afwachting van de aflevering van een elektronische verblijfskaart wordt een bijlage 49 afgeleverd. Hiermee mag een werknemer al beginnen werken. Op de elektronische verblijfskaart wordt vermeld of de persoon beperkte, onbeperkte of geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt. Op de chip van de elektronische kaart staat ook het ondernemingsnummer van de werkgever en het dossiernummer bij het gewest.

5. Bepaalde of onbepaalde duur

Een toelating tot arbeid kan afgeleverd worden voor een bepaalde duur of onbepaalde duur.

Bepaalde duur

In principe wordt een gecombineerde vergunning voor de duur van het arbeidscontract toegekend, en maximaal voor een periode van 1 jaar, en enkel voor die specifieke functie.

- In Vlaanderen werd die duur van 12 maanden voor hogeschoolden en leidinggevendenden verlengd naar 3 jaar.⁴⁶
- In Wallonië, Brussel en de Duitstalige gemeenschap blijft de oude regeling van toepassing.

Onbepaalde duur

De werknemer die meerdere jaren gewerkt heeft met een gecombineerde vergunning of arbeidskaart B kan een gecombineerde vergunning voor onbepaalde duur krijgen (de vroegere arbeidskaart A). Die moet door de werknemer aangevraagd worden. Hij of zij kan hiermee bij om het even welke werkgever in om het even welke functie werken.⁴⁷

In **Vlaanderen** geldt dat voor twee categorieën:

- personen die 4 jaar gewerkt hebben in de 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag;
- langdurig ingezetenen met een tweede verblijf in België die 12 maanden gewerkt hebben in de 18 maanden voorafgaand aan de aanvraag.⁴⁸

In **Wallonië** moet de werknemer gedurende 4 jaar met een arbeidskaart B of een tijdelijke vergunning gewerkt hebben gedurende een voorafgaande periode van 10 jaar ononderbroken wettelijk verblijf. Die 4 jaar kunnen herleid worden:

- tot 3 jaar als het gaat om werknemers uit een land waarmee een internationaal of bilateraal tewerkstellingsakkoord werd afgesloten (Servië, Macedonië, Kosovo, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Turkije, Marokko, Algerije en Tunesië);
- tot 2 jaar indien de echtgenote of kinderen van de werknemer ook bij hem wettelijk in België verblijven.

Ook langdurig ingezetenen uit een andere lidstaat die 12 maanden ononderbroken in België gewerkt hebben komen in aanmerking.

In **Brussel** en in de **Duitstalige gemeenschap** kan ook een gecombineerde vergunning voor onbepaalde duur aangevraagd worden na de termijn van 2, 3 of 4 jaar. Ook langdurig ingezetenen kunnen na 12 maanden ononderbroken tewerkstelling in een knelpuntberoep een **gecombineerde vergunning van onbepaalde duur** krijgen.

6. Beroep

Indien in de eerste fase van de procedure het gewest de toelating tot arbeid weigert, kan er een beroep ingediend worden bij de bevoegde minister. Tegen een negatieve beslissing van de minister staat een beroep bij de Raad van State open binnen de 60 dagen. Wordt het dossier geweigerd door DVZ, dan kan een beroep ingediend worden bij de RvV.⁴⁹

7. Verlenging

Een verlenging gebeurt via een aanvraag bij de gemeente, in principe 2 maanden op voorhand.⁵⁰ In afwachting van de verlenging wordt een bijlage 49 afgeleverd (tweede hokje op bijlage 49 wordt aangevinkt). Hiermee mag een werknemer nog niet werken.

8. Intrekking

Indien een toelating tot arbeid wordt ingetrokken of niet verlengd wordt, wordt in principe ook de verblijfstitel ingetrokken. In de praktijk krijgt de persoon dan een bijlage 51 waarmee hij nog 3 maanden op het grondgebied kan verblijven.⁵¹

45 Een bijlage 47 wordt afgeleverd bij een ambtshalve beslissing bij het verstrijken van de maximumtermijn van 120 dagen.

46 Art. 8 BVR.

47 Art. 16 KB 9 juni 1999.

48 Art. 19 BVR.

49 Artikel 37 en 38 Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018.

50 In het Vlaams Gewest zal dit kunnen tussen de 4,5 maanden en 2 maanden voor het verstrijken van de beslissing.

51 Artikel 36 Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018.

Als vreemdeling werken in België: vijf situaties

Vrij verkeer van personen: het recht van EU-burgers en hun familieleden om als werknemer of zelfstandige in een andere EU-lidstaat te werken en te verblijven en er op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld.

Vrij dienstenverkeer-detachering: Zowel een werknemer als een zelfstandige kunnen gedetacheerd worden. Bij detachering komt een persoon die gevestigd is in een andere EU-lidstaat voor een bepaalde periode werken in België, terwijl hij en/of zijn werkgever zijn sociale bijdragen nog betaald in het land van de vestiging.

Internationale detachering: wanneer een werkgever die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland is gevestigd, een van zijn werknemers naar België stuurt om bepaalde diensten uit te voeren. België heeft in dat geval bilaterale of multilaterale verdragen met die landen gesloten waarin regels rond socialezekerheidsbijdragen zijn vastgelegd. De werknemer zal via de gewone kanalen van economische migratie een verblijfstitel/arbeidsvergunning bekomen.

Onderaanneming: wanneer werknemers voor rekening en in opdracht van hun werkgever bepaalde werken of diensten in een ander bedrijf uitvoeren, bijvoorbeeld een schoonmaakbedrijf dat zijn werknemers uitstuurt voor het onderhoud van kantoorruimtes.

Terbeschikkingstelling van werknemers: wanneer een werkgever zijn werknemers uitleent aan een derde persoon die gebruikmaakt van de diensten van deze werknemers en over hen een gezag uitoefent dat normaal door de werkgever zelf wordt uitgeoefend. In dat verband gebruikt men ook wel eens de term 'uitleening van personeel'. In België is dat slechts in bepaalde situaties toegestaan, bijvoorbeeld een uitzendbureau dat uitzendkrachten in dienst neemt met de bedoeling hen ter beschikking te stellen van een ander bedrijf.



Externe bijdrage: Detachering naar België – een portret van nieuwe migratie- en mobiliteitspatronen

Dries Lens

Doctoraal onderzoeker

Centrum voor Sociaal Beleid

Universiteit Antwerpen

Ninke Mussche

Postdoctoraal onderzoeker

Centrum voor Sociaal Beleid

Universiteit Antwerpen

1. Opzet bijdrage

Deze bijdrage wijst op het belang van tijdelijke detachering en dienstverlening als een vorm van arbeidsmobiliteit in de eengemaakte Europese arbeidsmarkt. Detachering komt in het maatschappelijk debat en in de media voornamelijk aan bod in het kader van de strijd tegen fraude en sociale dumping. De (negatieve) aandacht die detachering krijgt, laat echter niet steeds toe om de diversiteit en snelle evoluties van het fenomeen voldoende aan het licht te brengen. Onze bijdrage wil precies deze lacune invullen door de diverse stromen, origines en evoluties in detachering te beschrijven. Het past in het werk van Myria om tot een beter begrip te komen van het detacheringsfenomeen in België.

Met detachering bedoelen we het tijdelijk uitsturen van werknemers tewerkgesteld in een lidstaat van de EU naar een andere lidstaat van de EU om een dienstencontract uit te voeren, en dit in het kader van het vrij verkeer van diensten. Detacheringen en dienstverleningen reflecteren een vorm van arbeidsmobiliteit waarbij de band met het gastland losser is. Er is geen arbeidsovereenkomst met een werkgever in België, wel een detacheringsovereenkomst (of een eenvoudig contract om een specifieke opdracht uit te voeren). De detachering is principieel tijdelijk en – in de praktijk – meestal van korte duur, maar dat neemt niet weg dat een detachering langdurig kan zijn. Er is wel geen perspectief van permanent verblijf voor de werknemer. Er worden geen sociale zekerheidsbijdragen voor de werknemer betaald in België, maar de werkgever betaalt de sociale zekerheidsbijdragen in het uitzendland. Tot slot is de detachering vaak circulair: dezelfde personen

komen verschillende projecten uitoefenen in het gastland en keren dan terug naar het herkomstland.

In deze bijdrage tonen we aan dat de detachering een steeds grotere rol speelt in de diverse mobiliteitsstromen in Europa. Ook al is het meer permanente vrij personenverkeer steeds de kampioen geweest in het traditioneel denken rond mobiliteit, detachering (internationale detachering of detachering in het kader van het vrij dienstenverkeer) steekt het vrij verkeer stilaan voorbij. Bovendien is detachering niet enkel een fenomeen dat zich afspeelt tussen 'armere' en 'rijkere' lidstaten, een indruk die wel eens gewekt wordt in het sociale dumpingdebat. Detachering is voornamelijk een zaak tussen oudere lidstaten (EU-15) en reflecteert een steeds sterker geïntegreerde interne markt.

Bovendien tonen we in deze bijdrage aan dat gedetacheerden ook diversere nationale origines hebben dan algemeen wordt aangenomen. Data voor België tonen een stijgend aantal derdelanders aan dat mobiel is binnen Europa als gedetacheerde werknemer of zelfstandige. Derdelanders worden doorgaans geassocieerd met de 'traditionele' vorm van arbeidsmigratie op basis van een arbeidsvergunning en verblijfsvergunning (sinds 1 januari de gecombineerde vergunning). Echter, als gevolg van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (Van der Elst 1994, recent bevestigd in het Arrest Daniëli 14 november 2018 - C-18/17) kunnen derdelanders die in één lidstaat een geldige werk- en verblijfsvergunning hebben, vrij worden gedetacheerd naar andere EU-lidstaten. Dit kan zonder dat de werkgever of de zelfstandige wordt belemmerd in zijn recht op vrij verkeer van diensten, door het opleggen van enige vergunningsvereisten voor de derdelanders in hun dienst). Deze evolutie heeft geleid tot een stijgende instroom van derdelanders via het kanaal van intra-EU dienstverrichting via detachering.

We onderbouwen bovenstaande argumenten aan de hand van een beschrijvende analyse van detachering naar België. België beschikt met LIMOSA⁵² over een relatief rijke dataset die toelaat om de stromen van dienstverlening op een betrouwbare manier in kaart te brengen. Buitenlandse gedetacheerde werknemers en zelfstandigen die in België tijdelijk een opdracht komen vervullen of structureel in België én in andere landen werken, moeten immers de Belgische overheid daarvan op de hoogte brengen vóór zij hun activiteiten aanvangen. De verplichte melding in LIMOSA geldt zowel voor intra-Europese dienstverlening, als voor personen die vanuit derde landen gedetacheerd worden naar België. Deze bijdrage toont de belangrijkste resultaten van een analyse van LIMOSA-gegevens voor de periode 2008-2018.

⁵² www.limosa.be.

2. België als portret van steeds diversere mobiliteitsstromen

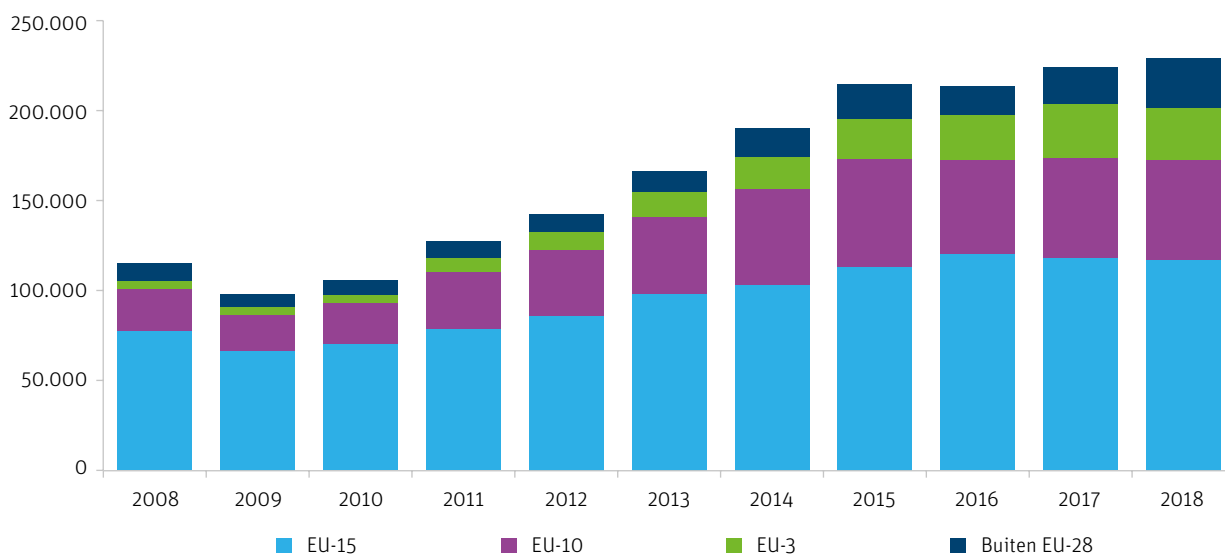
'Mobiliteit' in Europa wordt voornamelijk geassocieerd met permanente migratie van de ene lidstaat naar de andere, en dit op basis van het vrij verkeer van personen. Het vrij verkeer van werknemerspersonen, als één van de vier vrijheden die gebeiteld staan in het Verdrag van Rome (1957) werd sinds de jaren '60 actief gereguleerd en gestimuleerd, onder andere met complexe regelingen voor de coördinatie van de sociale zekerheid van mobiele werknemers. Zij werden immers aanzien als de drijvende kracht achter een eengemaakte Europese arbeidsmarkt. Cijfers tonen echter aan dat deze permanente intra-EU mobiliteit van werknemers nog steeds een erg gematigd fenomeen is – ook voor België. Volgens de populatie- en migratiestatistieken van EUROSTAT woonden in 2017 ongeveer 600.000 EU-burgers op actieve leeftijd in België, wat neerkomt op 9% van de totale beroepsbevolking (*stock*). De jaarlijkse instroom van EU-burgers naar België bedroeg in 2017 ongeveer 47.000 of 0,7% van de totale beroepsbevolking (*flow*). Deze instroomcijfers zijn bovendien tussen 2009 en 2017 zeer stabiel gebleven.

De eerder bescheiden en stabiele niveaus van permanente mobiliteit staan in schril contrast met de stijgende instroom van gedetacheerde werknemers en zelfstandigen naar België. Figuur 1 toont het aantal unieke personen die jaarlijks⁵³ voor een dienstverlening in België komen werken, weergegeven per nationaliteitsgroep. De figuur toont een sterke en gestage toename van het aantal gedetacheerden: waar in 2008 ongeveer 115.000 gedetacheerde werknemers en zelfstandige dienstverleners werden geregistreerd, steeg dit cijfer geleidelijk tot ongeveer 230.000 gedetacheerden in 2018.⁵⁴ Deze cijfers tonen aan dat permanente mobiliteit op basis van het vrije verkeer van personen in toenemende mate aangevuld en zelfs overtroffen wordt door zeer circulaire en meer tijdelijke mobiliteitsstromen op basis van het vrije verkeer van diensten.

⁵³ Let wel, het betreft enkel unieke personen met detacheringen gemeld in dat jaar. Unieke personen met detacheringen die in voorgaande jaren reeds gemeld werden in LIMOSA waarbij de detacheringperiode over twee of meer jaren loopt, zijn enkel zichtbaar in het eerste jaar (het jaar waarin de melding gecreëerd werd).

⁵⁴ Het aantal meldingen ligt echter veel hoger. Eenzelfde persoon kan immers voor verschillende kortere projecten naar België komen. De 230.000 gedetacheerden in 2018 staan voor ongeveer 847.000 effectieve meldingen, en de duur van hun dienstverlening bedraagt gemiddeld ongeveer 107 dagen. We focussen in deze bijdrage op het aantal unieke personen.

Figuur 1. Aantal unieke gedetacheerden per nationaliteitsgroep, 2008-2018



Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

Figuur 1 toont bovendien dat detachering in België een erg Europese aangelegenheid is, met EU-15-werknemers in de hoofdrol.⁵⁵ Van de 230.000 gedetacheerden in 2018 zijn 117.000 (51%) burgers van de EU-15-lidstaten (voornamelijk uit Nederland, Frankrijk, Portugal en Duitsland). Ongeveer 55.000 (24%) zijn burgers van de EU-10-lidstaten (voornamelijk uit Polen) en 29.000 (12%) zijn afkomstig uit EU-3-lidstaten (voornamelijk uit Roemenië).⁵⁶ We zien het aandeel van gedetacheerde werknemers uit EU-10- en EU-3-landen in de loop van de tijd wel sterk toenemen: van 24% in 2008 tot 37% in 2018. Dit gaat vooral ten koste van het aandeel EU-15-gedetacheerden.

3. Diverse nationale origines – groeiende detachering met derdelanders

Naast het feit dat detachering een steeds groter aandeel van de Europese mobiliteit 'claimt', is het ook van belang de aandacht te richten op de groeiende diversiteit in de nationale origines van gedetacheerde werknemers. Steeds meer derdelanders worden op basis van het vrij verkeer van diensten vrij gedetacheerd over de hele EU door hun werkgever gevestigd in een lidstaat. LIMOSA

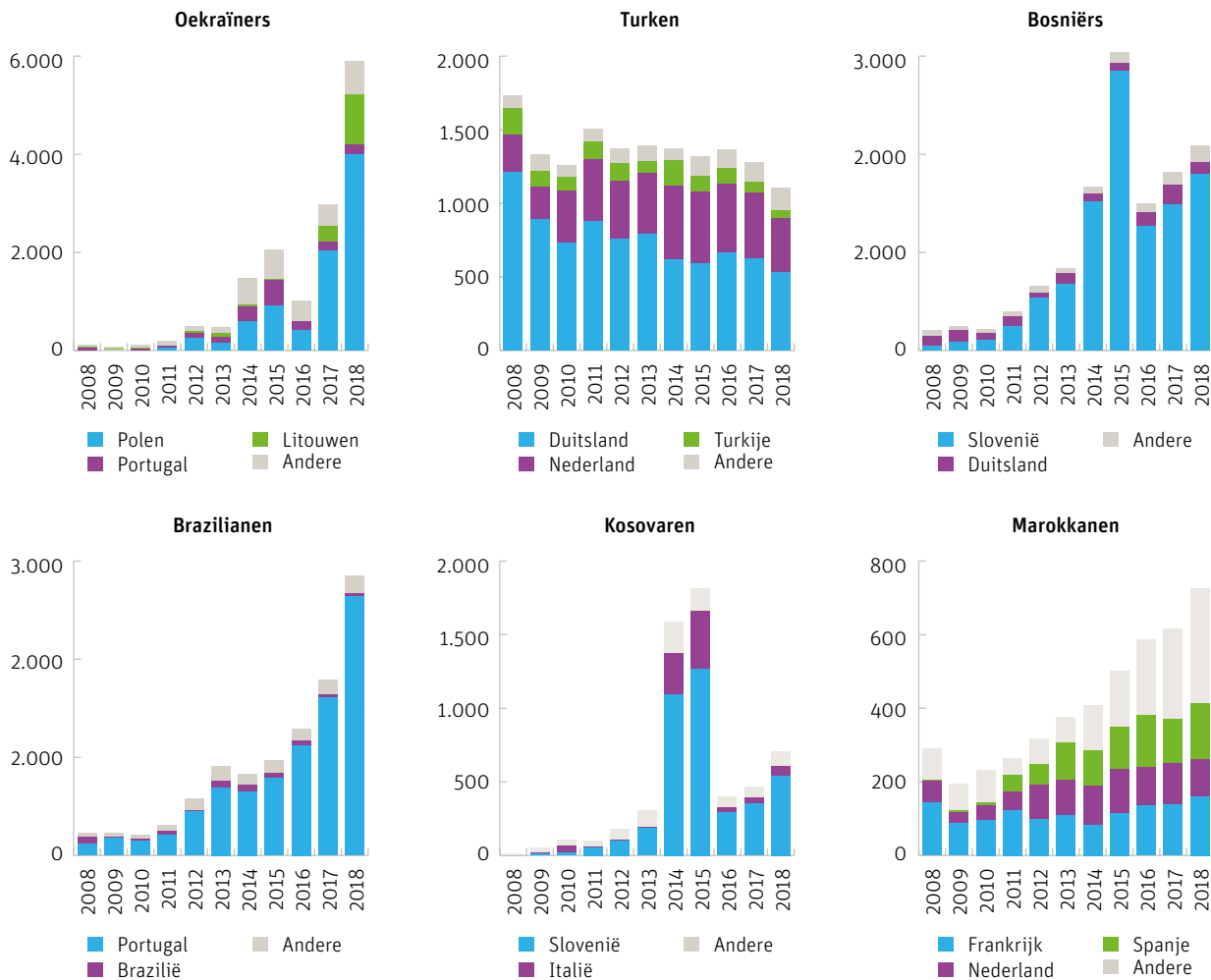
registreerde in 2018 28.000 derdelanders waarvan 20.000 derdelanders (goed voor 72%) naar België gedetacheerd werden vanuit andere EU-lidstaten, d.w.z. zonder een Belgische arbeidskaart.

Het mobiliteitsregime van intra-EU detachering voor derdelanders wordt gebruikt door een zeer grote verscheidenheid aan nationaliteiten (ongeveer 200 verschillende nationaliteiten). Om een beter beeld te krijgen van wie voornamelijk gebruik maakt van dit mobiliteitsregime zoomen we in op de top 6 van nationaliteiten die in de periode 2008-2018 uit andere EU-lidstaten naar België gedetacheerd werden. De top 6 bestaat uit Oekraïners, Turken, Bosniërs, Brazilianen, Kosovaren en Marokkanen. Figuur 2 toont voor deze groepen het aantal unieke gedetacheerden die jaarlijks voor een dienstverlening in België komen werken, weergegeven per belangrijkste vestigingsplaats van de werkgever. Allereerst merken we voor alle groepen (met uitzondering van Turken) een duidelijke stijging van het aantal unieke gedetacheerden overheen de observatieperiode. Polen is het belangrijkste zendland voor Oekraïense gedetacheerden, al worden deze ook uitgestuurd vanuit Portugese en Litouwse ondernemingen. Bosnische en Kosovaarse gedetacheerde werknemers worden voornamelijk vanuit Sloveense ondernemingen gedetacheerd. Turkse personen worden voornamelijk vanuit Duitsland en Nederland gedetacheerd, terwijl Brazilianen voornamelijk vanuit Portugese ondernemingen gezonden worden. Marokkanen, tenslotte, worden gedetacheerd vanuit Franse, Nederlandse, Spaanse en Italiaanse ondernemingen.

⁵⁵ EU-15: België, Griekenland, Luxemburg, Denemarken, Spanje, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Portugal, Ierland, Italië, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Finland en Zweden.

⁵⁶ EU-10: Polen, Tsjechië, Letland, Litouwen, Slovenië, Estland, Slowakije, Hongarije, Cyprus en Malta. EU-3: Roemenië, Bulgarije en Kroatië.

Figuur 2. Aantal unieke gedetacheerden per vestigingsplaats van de werkgever, top 6 EU-28-derdelanders, 2008-2018



Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

Bovengenoemde cijfers maken duidelijk dat de mobiliteit van derdelanders in EU-lidstaten via detachering, zoals mogelijk gemaakt door het Europese Hof van Justitie sinds de Vander Elst case,⁵⁷ een substantieel en groeiend fenomeen is. Om te beoordelen wat het relatieve belang is van de intra-EU detachering in vergelijking met het klassieke systeem van arbeidsmigratie arbeidskaarten, tonen we in Figuur 3 de top zes van de nationaliteiten van het aantal unieke gedetacheerde derdelanders naar België en het aantal afgeleverde arbeidskaarten voor dezelfde nationaliteiten landen.

Voor Oekraïners, Bosniërs, Brazilianen, Turken en Kosovaren ligt het aantal gedetacheerde werknemers duidelijk hoger dan het aantal arbeidskaarten. Voor

personen uit Oekraïne (grootste groep in 2018) is het aantal unieke gedetacheerden in 2016 bijna 3 maal zo hoog als het aantal arbeidskaarten. Voor Bosniërs (tweede) is migratie via arbeidskaarten eerder marginaal (45 arbeidskaarten) in vergelijking met het substantiële aantal dat gedetacheerd wordt (1.500 unieke personen). Een gelijkaardige trend speelt zich af voor Kosovaren (vijfde), maar het absolute aantal detacheringen ligt lager. Voor Brazilianen (derde) is detachering geleidelijk aan belangrijker geworden dan tewerkstelling via arbeidskaarten, terwijl het aantal gedetacheerden voor Turken (vierde) altijd al hoger lag dan het aantal arbeidskaarten (ongeveer twee tot drie keer hoger). Enkel voor Marokkanen (zesde) is tewerkstelling via arbeidskaarten nog belangrijker dan detachering.

57 C-43/93 Vander Elst v Office des Migrations Internationales [1994] ECR I-3803.

Figuur 3. Aantal afgeleverde arbeidskaarten B (eerste aanvragen en hernieuwingen) en unieke gedetacheerden, top 6 EU-28-derdelanders, 2008-2018



Noot: In deze figuur tonen we enkel het aantal unieke personen dat vanuit andere EU-28-lidstaten naar België gedetacheerd werd.

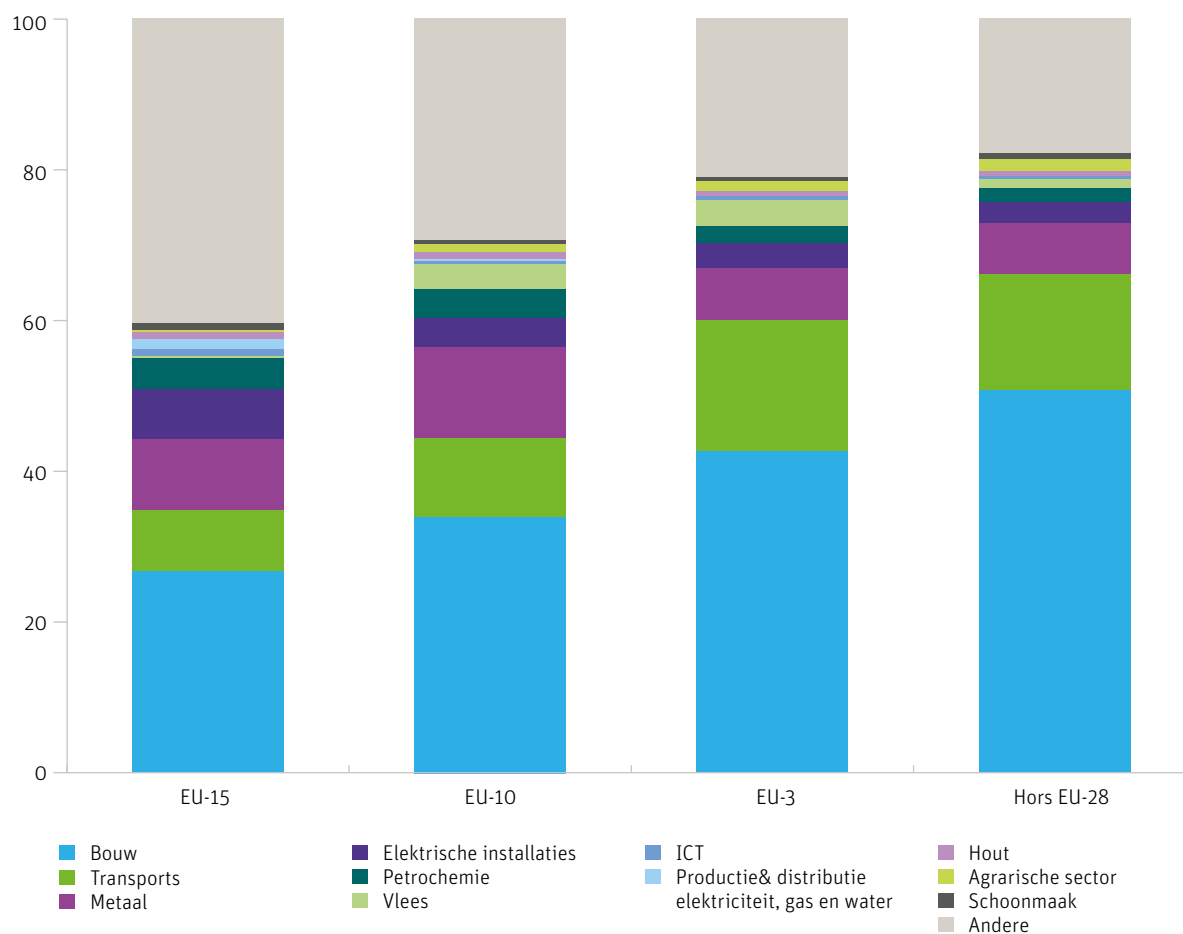
Bron: FOD WASO – Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

Deze cijfers maken duidelijk dat de klassieke arbeidsmigratie, waarbij een buitenlandse werknemer naar België komt om te werken op basis van een arbeidsvergunning en arbeidskaart, in toenemende mate aangevuld en zelfs overtroffen wordt door zeer circulaire en tijdelijke mobiliteitsstromen onder de vorm van detachering. Nuance in deze vergelijking is echter bijzonder belangrijk, net omwille van het tijdelijke en het vaak wederkerende, dus circulaire, karakter van detachering. Een arbeidskaart (in het kader van de regeling die in voege was tot eind 2018), biedt een permanent verblijfsrecht voor één jaar, dat meestal wordt opgenomen. Dit is niet het geval bij detachering: deze personen komen (vaak meer dan eens) voor kortere periodes van dienstverlening.

Om zicht te krijgen op het profiel van detachering in vergelijking met dat van klassieke arbeidsmigratie tonen we in Figuur 4 het aandeel gedetacheerde werknemers per sector voor de verschillende nationaliteiten. Merk op

dat we in deze figuur opnieuw focussen op derdelanders die vanuit EU-28-ondernemingen naar België gezonden worden. De voornaamste sector is overduidelijk de bouwnijverheid, en dit voor alle nationaliteiten. De bouw wordt gevolgd door transport, metaal, onderhoud van elektrische installaties, petrochemie en vlees. Het relatieve belang van de 'risicosectoren' (transport, vlees en bouw) verschilt duidelijk naargelang de verschillende nationaliteiten. Van de derdelanders die vanuit een EU-28-onderneming gezonden worden werkt 50% in de bouwnijverheid, 15% in de transportsector, 7% in de metaalsector en 3% in het onderhoud van elektrische installaties. Dit toont aan dat het profiel van intra-EU derdelanders sterk verschilt met dat van derdelanders die via arbeidskaarten in België komen werken. De arbeidskaarten omvatten immers voornamelijk uitzonderingscategorieën (hooggeschoolden en leidinggevend).

Figuur 4. Aandeel unieke gedetacheerde werknemers per sector en nationaliteitsgroep, 2018



Noot: In deze figuur beperken we ons tot gedetacheerde werknemers, aangezien LIMOSA voor zelfstandigen slechts beperkte sector informatie (bouw-overige) bevat.

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

4. Conclusie

In deze bijdrage tonen we aan dat detachering, een divers fenomeen is dat zich zowel voordoet binnen de EU-15, als binnen de EU-28. Uit de geanalyseerde cijfers blijkt dat een stijgend aantal derdelanders vanuit andere EU-lidstaten naar België wordt gedetacheerd, zonder bijkomende vergunningsvereisten. Het profiel van gedetacheerden verschilt sterk van het profiel van werknemers die in België werken op basis van de traditionele arbeidsmigratie (met een arbeidsvergunning en arbeidskaart, en sinds kort met de gecombineerde vergunning). Dat geldt in

het bijzonder voor derdelanders die gedetacheerd worden vanuit een EU-28 onderneming. Derdelanders die via een Belgische arbeidsvergunning instromen, worden onderworpen aan een arbeidsmarktonderzoek, of moeten onder een uitzonderingscategorie vallen (bijvoorbeeld hooggeschoold zijn). Voor derdelanders die binnenkomen via detachering uit andere EU-landen geldt geen verplichting tot arbeidsmarktonderzoek, inkomensvoorwaarde of diplomavereiste.



Hoofdstuk 7

Verblijfs-regularisaties

Machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen en om medische redenen worden vaak in één adem vernoemd. Toch zijn het twee heel verschillende zaken. In principe oordeelt het regeringslid dat bevoegd is voor Asiel en Migratie op basis van een discretionaire macht over het eerste. In de praktijk doet de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) dat. De machtiging tot verblijf om medische redenen is dan weer een vorm van internationale bescherming.

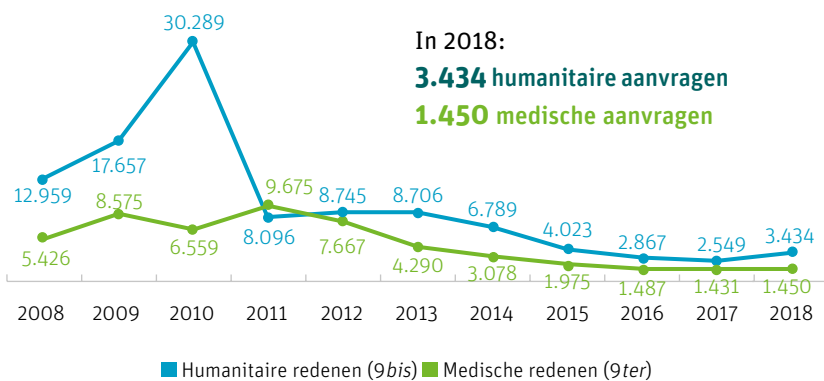
Regularisatie van verblijf

De regularisatie van verblijf om **humanitaire redenen** (Art. 9bis van de vreemdelingenwet) valt in beginsel onder de discretionaire bevoegdheid van de minister of zijn afgevaardigde. Zij kunnen een vreemdeling al dan niet machtigen hier te verblijven, mits aan een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan.

De regularisatie van verblijf om **medische redenen** (Art. 9ter) is een vorm van bescherming, gebaseerd op internationale verplichtingen waaraan België gebonden is.

bron: DVZ

Regularisatieaanvragen



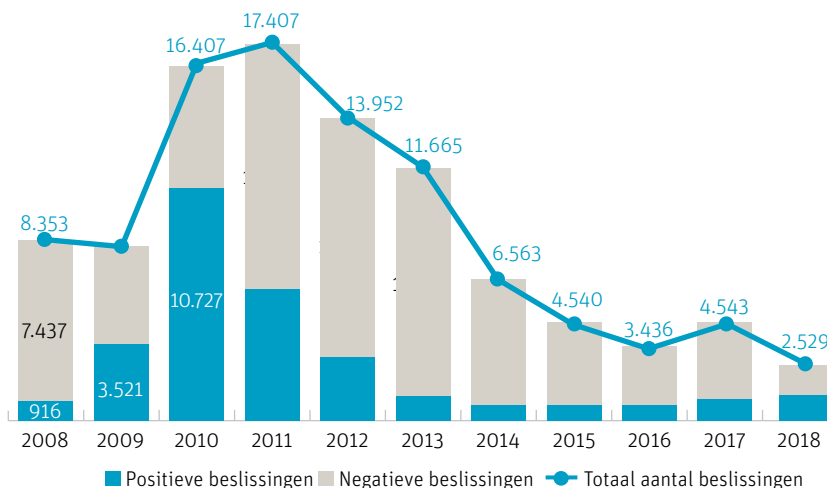
Na de historisch lage cijfers uit 2017, is de tendens in 2018 gekeerd

In 2018 stijgen de regularisatieaanvragen opnieuw (ongeacht de procedure).

Tussen 2017 en 2018, wordt een stijging met 35% vastgesteld van de aanvragen om humanitaire regularisatie en van 1% van de aanvragen om medische regularisatie.

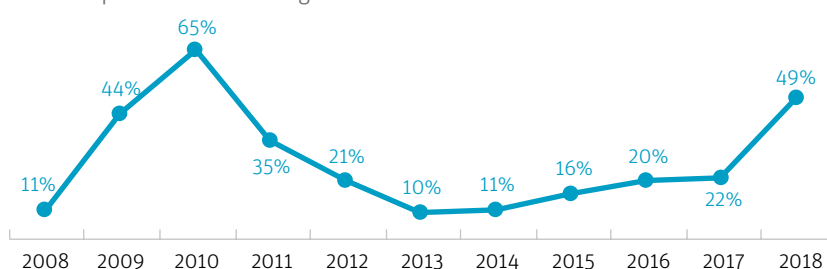
bron: DVZ

Beslissingen inzake humanitaire regularisaties (Art. 9bis)



Onder de negatieve beslissingen vallen de onontvankelijk en niet-gegrond verklaarde beslissingen

Aandeel positieve beslissingen



Noot: Artikels 9bis en 9ter die op 1 juni 2007 in werking zijn getreden, vervangen het oude artikel 9,3 van de wet van 15 december 1980 (medische en humanitaire regularisatie). Het aantal beslissingen op basis van artikel 9,3 is constant gedaald sinds 2008. Dat is te wijten aan het geleidelijk wegwerken van de achterstand in de behandeling van dossiers die zijn ingediend op basis van artikel 9,3. Omdat er maar een beperkt aantal aanvragen van dat type nog in onderzoek zijn, worden ze vanaf 2014 niet meer onderscheiden in de gegevens van DVZ en meegeteld bij de aanvragen en beslissingen 9bis (aangezien ze humanitaire motieven inroepen).

Sinds 2011, globaal dalende tendens

Na een recente heropflakking in 2017 daalt het aantal beslissingen opnieuw.

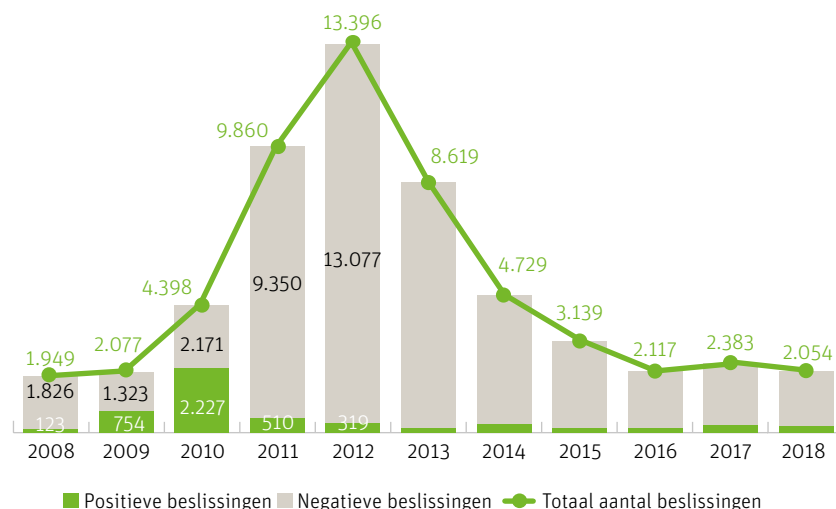
In 2018 is het totale aantal beslissingen uitzonderlijk laag (2.529) in vergelijking met de vorige jaren. Het percentage positieve beslissingen is dan weer plots gestegen.

In 2018:

- Het absolute aantal positieve beslissingen is gestegen: **1.230** positieve beslissingen (tegenover 1.005 in 2017).
- Ook het aandeel positieve beslissingen is fors toegenomen: **49%** positieve beslissingen (tegenover 22% in 2017).

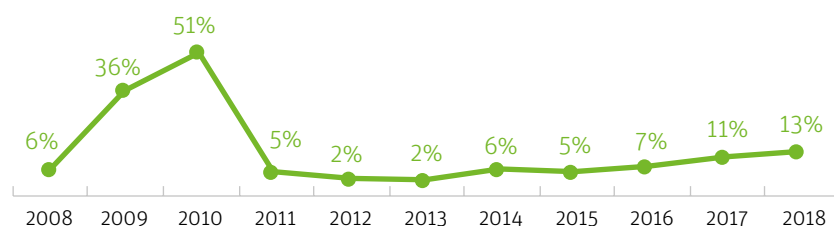
bron: DVZ

Regularisatie om medische redenen (Art. 9ter)



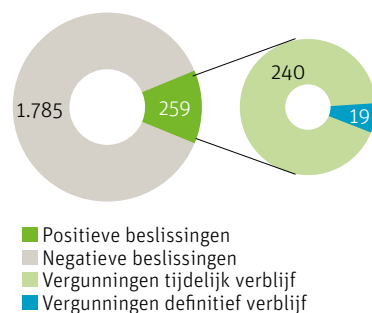
Onder de negatieve beslissingen vallen de onontvankelijk en niet-gegrond verklaarde beslissingen

Aandeel positieve beslissingen



Stagnatie van het totale aantal beslissingen de afgelopen jaren

Sinds 2016 evolueert het totale aantal beslissingen inzake medische regularisaties licht, om zich te stabiliseren rond de 2.000-2.300 (positieve en negatieve) beslissingen elk jaar. Deze cijfers zijn relatief vergelijkbaar met die van voor de regularisatiecampagne.



In 2018:

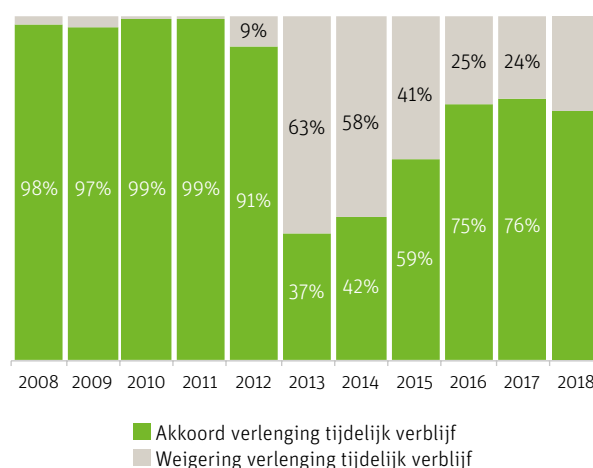
- Het absolute aantal positieve beslissingen is stabiel gebleven: **259** positieve beslissingen.
- Het aantal positieve beslissingen neemt licht toe: **13%** positieve beslissingen.

Tijdelijk verblijf en definitief verblijf

- Na een positieve beslissing ten gronde, krijgt de persoon in principe een machtiging tot **tijdelijk verblijf**. Elk jaar onderzoekt DVZ het dossier opnieuw en beslist dan de persoon al dan niet een verlenging van zijn verblijf toe te kennen voor een extra jaar. Vijf jaar na het indienen van de vraag wordt de machtiging tot tijdelijk verblijf in een machtiging tot **definitief verblijf** omgezet.
- In sommige gevallen leidt een positieve beslissing ten gronde er onmiddellijk toe dat DVZ een machtiging tot **definitief verblijf** aflevert. Zo'n definitief verblijf wordt afgeleverd wanneer de eerste aanvraag meer dan vijf jaar geleden werd ingediend zonder dat de DVZ in de tussentijd een beslissing nam, of omdat een eerdere negatieve beslissing door de RvV werd vernietigd.

In 2018 werden bij de definitieve verblijven in België zowel de 19 machtigingen tot definitief verblijf, als de 31 omzettingen van een tijdelijk verblijf in een definitief verblijf meegerekend (totaal: 50).

Verlenging van het tijdelijke verblijf



In 2018:

- **144** akkoorden voor verlenging van tijdelijk verblijf tegenover **54** weigeringen (zijnde 73% akkoorden).
- **31** omzettingen van een tijdelijk in een definitief verblijf. In 2017 waren er dat 42.
- **188** attesten van immatriculatie uitgereikt in 2018, in afwachting van een onderzoek ten gronde voor ontvankelijk verklaarde dossiers (693 in 2017). Dit zijn er bijna 4 keer minder dan in 2017.

Nieuwe aanvragen en afgesloten aanvragen

In 2018:

5.007 afgesloten aanvragen om regularisatie

4.884 nieuwe binnenkomende aanvragen in 2018

- Stijging van de nieuwe aanvragen om regularisatie (+23% tussen 2017 en 2018).
- In 2018, daling van het aantal afgesloten aanvragen (-37% t.o.v. 2017). Deze aanvragen waren tussen 2016 en 2017 nochtans toegenomen.

► Voor meer informatie, zie de statistieken gepubliceerd op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistieken/Stat_M_SRH_NL_201812.pdf

bron: DVZ

Geregulariseerde personen (humanitair + medisch)

2.721 personen geregulariseerd in 2018

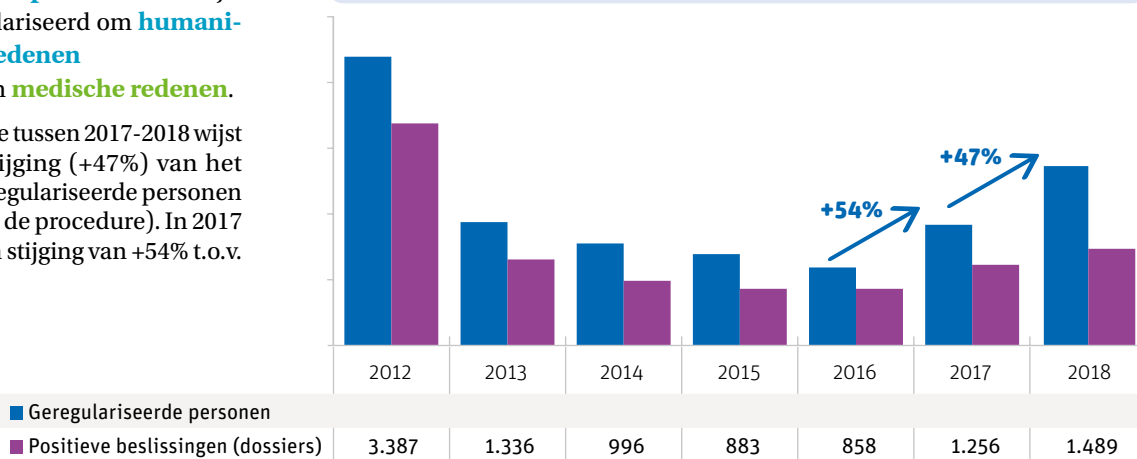
Onder hen:

- **2.309** personen zijn geregulariseerd om **humanitaire redenen**
- **412** om **medische redenen**.

De evolutie tussen 2017-2018 wijst op een stijging (+47%) van het aantal geregulariseerde personen (ongeacht de procedure). In 2017 was er een stijging van +54% t.o.v. 2016.

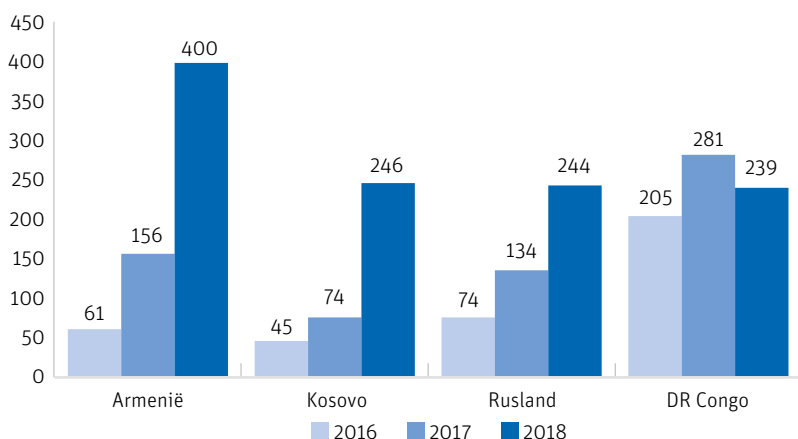
Een beslissing kan betrekking hebben op verschillende personen want eenzelfde regularisatiedossier kan voor verschillende personen van eenzelfde gezinscel worden ingediend.

Gemiddeld tellen we **1,8 persoon per positieve beslissing in 2018** (1,9 in het kader van de humanitaire regularisatie en 1,6 in het kader van de medische regularisatie).



Sterke stijging van het aantal geregulariseerde personen afkomstig uit Armenië, Kosovo en Rusland in 2018

Belangrijkste nationaliteiten van de tussen 2016 en 2018 geregulariseerde personen



De meerderheid van de belangrijkste nationaliteiten van de geregulariseerde personen gaan er in absolute cijfers jaarlijks op vooruit.

- De **Armeniërs** zijn de laatste jaren aan een forse opmars bezig en zijn in 2018 uitgegroeid tot de eerste begunstigen van regularisatie.
- Over de periode 2016 tot 2018 zijn ook andere nationaliteiten opvallend aanwezig. Het aantal begunstigde **Kosovaren** en **Russen** gaat er sinds 2016 sterk op vooruit.
- De **Congolezen** bekleden in 2018 de 4^{de} positie, terwijl ze in 2017 nog de eerste begunstigen van regularisatie waren. Hun aantal is tussen 2017 en 2018 (-15%) licht gedaald en op vlak van medische regularisaties, zijn ze nog altijd koploper.

bron: DVZ

1. Humanitaire regularisatie (9bis)

Het discretionair karakter bij humanitaire regularisatiebeslissingen

De buitengewone verblijfsprocedure van artikel 9bis kan ingezet worden voor humanitaire situaties. Hieronder verstaat Myria niet enkel prangende situaties, het kan ook lange asielprocedures betreffen. De toekenning van een humanitair verblijfsrecht op basis van een lange procedure veronderstelt weliswaar een verantwoordelijkheid van de overheid voor het lang aanslepen van de procedure. Opdat zo'n verblijfsaanvraag ontvankelijk zou zijn moet de vreemdeling voldoen aan wettelijke ontvankelijkheidsvoorwaarden en bijzondere omstandigheden aantonen die het onmogelijk of bijzonder moeilijk maken om de verblijfsaanvraag via de standaard-weg, met name de Belgische ambassade in het herkomstland, in te dienen. Een verblijf om humanitaire redenen kan worden toegekend binnen de discretionaire bevoegdheid van het bevoegde regeringslid, die dus een brede appreciatiemarge heeft om zo'n verblijf toe te kennen.

Het humanitaire verblijf is een gunst, geen recht. Er zijn geen specifieke criteria in de wet opgenomen voor wie ervoor in aanmerking komt. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) motiveert de positieve beslissingen niet, waardoor deze criteria niet uit de positieve beslissingen zijn af te leiden. DVZ motiveert wel de negatieve beslissingen: hieruit is af te leiden welke gronden niet in aanmerking komen voor een humanitair verblijf. DVZ beoordeelt elk dossier afzonderlijk rekening houdend met de individuele situatie van de verzoeker met oog voor alle elementen in het dossier. Hierdoor blijft het heel moeilijk na te gaan om welke reden iemand een humanitair verblijfsrecht ontvangt. De invulling van de discretionaire bevoegdheid door het bevoegde regeringslid kan meer transparantie brengen.

Wie het initiatief neemt, maakt het verschil. De aanvrager kan zelf zijn eigen omstandigheden aanhalen. Daarbij gaat het vaak om een korf van elementen waarvan hij of zij hoopt dat ze in hun geheel zullen worden beoordeeld (speciaal

onderwijs van een kind met een handicap, langdurige asielprocedure, goede integratie...). Daartegenover staat de recente aanpak waarbij het bevoegde regeringslid zelf een zekere selectiviteit aan de dag legt die niet publiek gemaakt werd, en waarvan niet geweten is of ze overlegd werd op regeringsniveau. Een aantal dossiers worden aangemerkt voor een prioritaire behandeling met het oog op het nemen van een regularisatiebeslissing. Het volstaat natuurlijk niet voor een dossier om opgenomen te worden in de lijst die prioritair behandeld wordt om een positieve beslissing te krijgen. In elk dossier wordt nog steeds een afweging gemaakt.

In de eerste hypothese probeert de aanvrager gehoor te vinden bij de overheid voor z'n verblijfsituatie en – aanspraken. Daarbij is de kans op slagen heel onduidelijk. In de tweede hypothese is de kans dat aan personen en gezinnen een verblijfsperspectief wordt geboden beduidend groter. Deze situatie biedt uiteraard weinig transparantie.

In 2018 ontvingen meerdere gezinnen met kinderen en individuele personen een brief van DVZ met de mededeling dat het opportuun was voor hen om een regularisatieverzoek in te dienen. Deze brief kwam er nadat DVZ op grond van proactief onderzoek van hun dossier tot de conclusie gekomen was dat een verblijfsmachtiging, conform de aanwijzingen van het bevoegde regeringslid, in aanmerking zou kunnen worden genomen. Deze werkwijze, opgestart door de toenmalige staatssecretaris, betrof bepaalde families die al sinds verschillende jaren in de opvangcentra woonden. De toenmalige staatssecretaris verklaarde in de media¹ het lot van meer dan 500 personen met een langdurige asielprocedure (en dus ook verblijf in de opvang) aan te pakken. Deze werkwijze lag aan de basis van bepaalde geruchten over een eventuele regularisatiecampagne. DVZ wees in de brieven op het belang dat het regularisatieverzoek ingediend moest worden volgens de geijkte procedure. In het geval de

1 Het Laatste nieuws, 5 februari 2018, 584 asielzoekers al 5 jaar of langer in tijdelijke opvang. "Dus heeft Francken in oktober vorig jaar een werkgroep opgestart die voor al die mensen een oplossing moet zoeken, te beginnen met degenen die al het langst wachten. [...] We zullen geval per geval bekijken of ze een verblijfsvergunning krijgen, dan wel of het een verhaal van terugkeer ... wordt." Knack, 5 februari 2018, 584 mensen blijken al vijf jaar op beslissing in asielprocedure te wachten. "Geval per geval te beginnen met de mensen die al het langst wachten. 'Ofwel geven we die mensen – vaak gezinnen met kinderen – een verblijfsvergunning zodat ze legaal in België kunnen verblijven, ofwel wordt het een verhaal van terugkeer. Er komt geen collectieve regularisatie.'"

betrokkene geen verzoek zou indienen, raadde DVZ aan een vrijwillige terugkeer op te starten. Bij gebrek aan vrijwillige terugkeer zou DVZ de nodige stappen zetten om een einde te maken aan het verblijf.

Hulpverleners zagen vervolgens dat effectief meer positieve beslissingen afgeleverd werden aan bepaalde categorieën van personen, zoals families met schoolgaande kinderen die hier al verschillende jaren verbleven of waarbij de kinderen geboren waren in België.²

De cijfers over de regularisatiebeslissingen lijken te weerspiegelen dat in 2018 meer families een verblijfsmachtiging ontvingen dan het jaar daarvoor. In 2018 had een dossier waarin een positieve beslissing genomen werd tot humanitaire regularisatie, betrekking op gemiddeld 1,9 personen. Dat is een opmerkelijke stijging tegenover datzelfde cijfer in 2017 (1,4 personen / dossier). DVZ bevestigde (in een reactie op dit verslag) aan Myria dat deze tendens begon in 2016, en zich nog voortzet in 2019. Voor het eerste trimester van 2019 staat de verhouding op 2,1 personen / dossier. Die verhouding was de laatste jaren nog nooit zo hoog. Enkel in 2009 lag dit cijfer even hoog (2,1 personen / dossier), het jaar waarin vele families een verblijfsmachtiging op humanitaire basis ontvingen. DVZ geeft aan dat deze stijging verband houdt met de nationaliteit van de personen die zij regulariseren. DVZ regulariseert namelijk meer dan vroeger personen die afkomstig zijn uit het Oosten, dus dichterbij de EU (Armenië, Rusland, Macedonië, Kosovo, Albanië, Servië, Turkije, Georgië, ...). En het is, volgens DVZ, een feit dat de verzoeken van deze nationaliteiten in het algemeen families betreffen. Dit was niet echt het geval voor de personen die voorheen een positieve regularisatiebeslissing ontvingen die doorgaans de nationaliteit van Guinee, Pakistan, Brazilië, ... hadden (Marokko en DR Congo buiten beschouwing gelaten). Op basis van de huidige cijfers die DVZ ter beschikking stelt kan geen gegronde analyse gemaakt worden naar geslacht of leeftijd, wat uiteraard wel interessant zou zijn.

Myria roept al jaren op om helderheid te brengen in het beleid rond humanitaire verblijfsaanvragen. Het suggereerde de overheid ook een duidelijker, objectiever kader uit te werken.³ Dit zou alvast tot meer transparantie leiden.

Ondanks het gegeven dat collectieve regularisatie-operaties door het regeerakkoord zijn uitgesloten, blijven geruchten nog altijd een zekere rol spelen. Deze zijn meestal helemaal uit de lucht gegrepen, of ontstaan uit verkeerd begrepen beleidswijzigingen die worden opgepikt en verspreid als indicaties van een regularisatiecampagne. Zo riep de invoering van de single permit al snel de hoop op dat er een nieuw soort verblijfsvergunning werd ingevoerd, die aan de verzuchtingen tegemoet kwam van personen op zoek naar een verblijfsperspectief, al dan niet via werk. Zoals in zijn aanbevelingen over humanitaire visa⁴ herhaalt Myria ook hier dat het wenselijk is dat een discretionaire bevoegdheid coherent en in overleg wordt uitgeoefend, zodat er geen zweem van willekeur rond blijft hangen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn ook waar de overheid een discretionaire bevoegdheid heeft onverkort van toepassing. Verzoekers moeten kunnen begrijpen wat ze kunnen verwachten. Zo zijn het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht hier aan de orde. Bovendien dient men in toepassing van het gelijkheidsbeginsel gelijke gevallen op een gelijke wijze te behandelen. Verschillen in behandeling kunnen worden gerechtvaardigd, maar alleen voor zover het onderscheid op een objectieve wijze kan worden verantwoord. Dat is essentieel opdat het zowel voor de betrokken vreemdeling als voor de hulpverleners duidelijk is of het indienen van een aanvraag opportuun is én zo vermijdt men verwarring en onrust.

Een coherente op regelingsniveau en met alle partijen (administratie en middenveld) overlegde aanpak zal ook beter opwegen tegen de geruchtenmolens. Een discretionaire bevoegdheid moet niet in de weg staan dat de overheid meer duidelijkheid biedt over het gevoerde beleid.

² Zie ook: De Standaard, 31 januari 2019, Kinderpardon valt op koude steen. De Standaard, 1 februari 2019, Veel Armeense families kregen wél papieren.

³ Voor meer informatie, zie: Jaarverslag 2015, Hoofdstuk 8 – Regularisatie van verblijf, pp. 146-150. Myria onderzocht hierin het vooruitzicht dat geboden werd door het ontwerp van het Migratiewetboek dat de regering wenste uit te werken, met een nadruk op een grotere rechtszekerheid voor de regularisatieaanvragers. Myria stelde dat de uitwerking van dit Wetboek de uitgelezen gelegenheid was om duidelijke regularisatiecriteria te verankeren in de regelgeving en om alleen werkelijk uitzonderlijke situaties aan de discretionaire bevoegdheid van betrokken regeringslid of DVZ over te laten. Het gaf ook enkele voorbeelden die onder die werkelijk uitzonderlijke situaties zouden kunnen vallen.

⁴ Myria, Myriadoc 4: Humanitaire visa, 23 mei 2017.

Zonder duidelijke communicatie en transparantie is analyse van de rechtspraak van de bevoegde rechtbanken noodzakelijk om meer zicht te krijgen op de criteria die al dan niet kunnen leiden tot een positieve of negatieve beslissing.

De **Raad voor Vreemdelingenbetwistingen** (RvV) sprak zich in 2018 in enkele zaken uit over de **ontvankelijkheidsfase** en de **buitengewone omstandigheden** om een regularisatieverzoek in België in te dienen.

De **ontvankelijkheid** van een humanitair regularisatieverzoek kan DVZ niet meer herroepen nadat de RvV zijn vorige ongegrondheidsbeslissing vernietigde.⁵ De RvV legt uit dat de verzoeker het recht heeft om een verzoek in België in te dienen als de verzoeker eerder al een verzoek ontvankelijk verklaard zag door DVZ. DVZ aanvaarde daarmee namelijk de buitengewone omstandigheden om vanuit België een verzoek te mogen indienen. De intrekking van zo'n regelmatige beslissing die rechten toekent is niet mogelijk en is een schending van het rechtzekerheidsbeginsel.

Als een regularisatieverzoek om medische redenen (9ter) ontvankelijk is, vormt dat een **buitengewone omstandigheid** die het onmogelijk maakt dat de verzoeker het gelijklopend humanitair verzoek (9bis) indient in zijn land van herkomst.⁶ De Raad verwijst voor zijn standpunt naar de Raad van State (RvS).⁷

In het nemen van zijn beslissing moet DVZ steeds onderzoeken en rechtvaardigen waarom een bepaald element al dan niet een bijzondere omstandigheid vormt opdat een humanitair verzoek in België mag ingediend worden. In het geval van een persoon die net meerderjarig werd en reeds lang in België verbleef als minderjarige samen met zijn ouders, moet DVZ dit lang verblijf in België als minderjarige in onderzoek nemen en mag het niet enkel verwijzen naar de ouders en hun verantwoordelijkheid voor dit lange onwettige verblijf.⁸ Ook een feitelijke relatie moet DVZ onderzoeken als element van een buitengewone omstandigheid. DVZ mag de verzoekers niet automatisch doorverwijzen naar de procedure gezinshereniging.⁹

DVZ besluit niet langer dat een humanitair verzoek zonder voorwerp is of niet in aanmerking wordt genomen als

de verzoeker eerder een inreisverbod kreeg dat hij niet opvolgde.¹⁰ DVZ paste zijn standpunt aan, na het arrest-Ouhrami van het Hof van Justitie (HvJ) en diverse arresten van de RvV en de RvS.¹¹ De termijn van het inreisverbod begint immers pas te lopen vanaf het ogenblik dat de verzoeker het grondgebied verlaat.¹²

Redelijke termijn voor behandeling van het beroep niet gerespecteerd

De rechtbank van eerste aanleg te Brussel veroordeelde de Belgische staat tot het betalen van 2.000 euro om een vreemdeling te vergoeden. Deze had in augustus 2014 een beroep bij de RvV ingediend tegen een weigering tot humanitaire regularisatie (9bis) en wachtte in februari 2019 nog steeds op een uitspraak. Ondanks de versterking van het personeel van de RvV en de rationalisering van de beroepen in 2015 was, volgens de rechtbank, de billijke wachtermijn verstreken en moet de door de onzekerheid opgedane stress vergoed worden.¹³

Transparantie over het beleid ten aanzien van regularisatieverzoeken

De **Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten** (CTB) adviseerde¹⁴ dat DVZ een kopie van een intern document moet communiceren indien zij geen gemotiveerde uitzonderingen om het document niet te publiceren kan aanhalen. In voorliggend geval had de advocaat een kopie gevraagd van de richtlijnen op basis waarvan een regularisatieaanvraag moet behandeld worden en die de gevallen waarin een regularisatie wordt toegekend herneemt. DVZ bevestigt aan Myria (in zijn reactie op dit verslag) dat zij geen probleem heeft met transparantie. Evenwel verduidelijkte DVZ aan de Commissie dat zo'n geschreven instructie niet bestond en dat de terughoudendheid van DVZ om het te communiceren enkel een fabeltje was. Het enige bestaande relevante document was immers de type brief die verzonden werd aan de families die in de open centra verbleven en die in het begin van dit hoofdstuk beschreven staat.

5 RvV, 6 december 2017, nr. 196.214. Zie voor meer info: www.agii.be/nieuws/dvz-kan-9bis-aanvraag-niet-meer-onontvankelijk-verklaren-na-vernietiging-ongegrondebeslissing. Voor informatie over schending van het rechtzekerheidsbeginsel, RvS, 29 september 2010, nr. 207.727.

6 RvV, 27 februari 2018, nr. 171.491. Voor de volledige redenering van de Raad, zie punt 3.3 van het arrest.

7 RvS, 18 december 2014, nr. 229.610.

8 RvV, 9 juli 2018, nr. 206.633. Zie voor meer info: www.agii.be/raad-voor-vreemdelingenbetwistingen-09-07-2018.

9 RvV, 17 oktober 2018, nr. 211.109. Voor meer informatie, zie: www.agii.be/nieuws/rvv-artikel-9bis-vw-is-geijkte-procedure-voor-aanvraag-verblijfsmachtiging.

10 Agentschap II, 22 januari 2019, DVZ licht diverse praktijken toe in overleg met Agii, In: www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-overleg-met-agii.

11 RvV, 23 oktober 2017, nr. 194.066; RvV, 16 november 2017, nr. 195.142; RvV, 11 januari 2018, nr. 197.804; RvV, 3 augustus 2018, nr. 207.504, RDE 2018, nr. 199, p. 437. Rechtspraak bevestigd door de RvS, 11 januari 2018, nr. 240.394. Zie ook: HvJ, 26 juli 2017, Mossa Ouhrami, C-225/16. En www.agii.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie.

12 HvJ, 26 juli 2017, Mossa Ouhrami, C-225/16.

13 Tribunal de première instance de Bruxelles, 28 mars 2019, rôle n° 18/3437/A.

14 CTB, 20 augustus 2018, Advies nr. 2018-98 betreffende toegang tot de richtlijnen die de situaties waarin een regularisatie worden toegekend herneemt, CADA/2018/95. In: www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/publicite/avis/2018/AVIS-2018-98.pdf.

2. Medische regularisatie (9ter)

Ook bij medische regularisatieverzoeken velde de **RvV** enkele belangwekkende arresten.

Vrijstelling van voorwaarden voor gezinshereniging

De familieleden van medisch geregulariseerde personen worden op dezelfde manier vrijgesteld van de voorwaarden voor gezinshereniging als de familieleden van subsidiair beschermden.¹⁵ DVZ legde deze voorwaarden nochtans op aan familieleden van medisch geregulariseerden na het arrest-M'Bodj van het HvJ¹⁶ in 2014. De RvV oordeelt nu dat het de wil was van de Belgische wetgever om beide familieleden vrij te stellen van de voorwaarden voor gezinshereniging. Hij baseert zich hiervoor op de voorbereidende werken van verschillende wetswijzigingen.¹⁷

De individuele situatie van de verzoeker en de medische behandeling in het herkomstland

De RvV verduidelijkte dat DVZ de individuele situatie van een verzoeker moet onderzoeken en dus rekening moet houden met alle bijkomende medische attesten die een actualisatie vormen van de medische toestand van betrokkene.¹⁸

In dezelfde orde stelde de RvV dat DVZ moet nagaan of de medische behandeling in het herkomstland adequaat en voldoende toegankelijk is, én aangepast aan de individuele situatie van de betrokkene.¹⁹

Onderzoeksbevoegdheid van de ambtenaar-geneesheer

De **Raad van State** verduidelijkte dat de ambtenaar-geneesheer een specifieke bevoegdheid heeft om de

beschikbare medische behandeling in het herkomstland te onderzoeken. Bijgevolg is dit een gedeelde bewijslast die niet exclusief weegt op de verzoeker.²⁰

Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

De **RvS** stelde ook een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof over de wettelijke bevoegdheid van de RvV: schendt het annulatie-beroep bij de RvV de antidiscriminatiebeginsels van de Grondwet en het recht op leven, het verbod op foltering en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel vastgelegd in het EVRM, aangezien de RvV geen nieuwe elementen in overweging kan nemen (niet ex nunc kan oordelen, met andere woorden de situatie beoordelen zoals ze zich voordoet op het ogenblik van het rechtspreken), terwijl dit wel mogelijk is bij de beroepsverzoeken in het kader van internationale bescherming?²¹

De unieke behandeling van medische en humanitaire verzoeken

Het **Grondwettelijk Hof** verwierp de beroepen tegen de unieke behandeling²² van het laatste verzoek of laatste beroep bij opeenvolgende verzoeken 9bis of 9ter. Volgens het Hof zijn de toegang tot de rechter en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in het bijzonder niet in het gedrang.²³ In zijn analyse van die wet bekritiseerde Myria het 'guillotine-effect' ervan waardoor DVZ en de RvV de ingeroepen elementen in de vorige verzoeken en beroepen niet moet behandelen. Volgens Myria hadden de problemen die voortkomen uit de opeenvolgende verzoeken en beroepen op een andere manier opgelost kunnen worden, door bijvoorbeeld te voorzien dat één beslissing zou antwoorden op het geheel aan elementen in de verschillende verzoeken of beroepen.²⁴ Het Hof herhaalt dat de vorige beroepen sowieso behandeld zouden kunnen worden door de RvV als de vreemdeling zijn belang aantoonde (bijvoorbeeld omdat zijn grondrechten in het gedrang zijn) en verduidelijkt dat de RvV in zijn beoordeling ook rekening moet houden met een goede rechtsbedeling.²⁵

15 RvV, 22 februari 2018, nr. 200.115. Voor meer informatie, zie: www.agii.be/nieuws/medisch-geregulariseerden-niet-meer-vrijgesteld-van-voorwaarden-gezinshereniging-tijdens-eerste-jaar?

16 HvJ, Mohamed M'Bodj t. België, C-524/13, 18 december 2014.

17 De wet tot oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en van de omzetting van de kwalificatierichtlijn, op de voorbereidende werken van de wet van 8 juli 2011 en op een arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 121/2013.

18 RvV, 12 juni 2018, nr. 205.194. Voor meer informatie over actualisatie van de medische toestand, zie RvS, 24 januari 2013, nr. 222.232. Voor meer informatie over dit arrest, zie: RDE 2018, nr. 199, p.421.

19 RvV, 23 augustus 2018, nr. 208.174. Voor meer informatie zie Info-Adde, 20 september 2018; Nota Céline Verbrout, "Quelques mises au point concernant les étrangers malades et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme".

20 RvS, 27 maart 2018, nr. 12.768, Belgische staat t. X, RDE 2018, nr. 198, p.245.

21 RvS, 7 juni 2018, nr. 241.737, X t. Belgische staat, RDE 2018, nr. 198, p. 257. Het Grondwettelijk hof sprak zich nog niet uit over deze vraag. Zie: www.etaamb.be/nl/arrest-van-het-grondwettelijk-hof_n2018203870.html.

22 Omwille van de vele opeenvolgende (humanitaire of medische) verzoeken en ook vele opeenvolgende beroepen bij de RvV besliste de wetgever dat indien vele (humanitaire of medische) verzoeken hangende zijn DVZ enkel nog het laatste verzoek moet behandelen. Eenzelfde procedure geldt ook indien verschillende beroepen bij de RvV hangende zijn. De RvV dient enkel het laatst ingediend beroep te behandelen. Dit wordt de 'unieke behandeling' van een verzoek of een beroep genoemd.

23 Grondwettelijk Hof, 19 juli 2018, nr. 92/2018.

24 Zie: Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, pp. 206-208.

25 Grondwettelijk Hof, 19 juli 2018, nr. 92/2018, punt B.12.

Hoofdstuk 8

Nationaliteit

De Belgische nationaliteit verwerf je door toekenning of door verkrijging. Dat is geregeld in het wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN). De toekenning is automatisch en gebeurt meestal bij minderjarigen. Die worden Belg door afstamming, adoptie of omdat ze in België zijn geboren. De verkrijging kan via twee procedures: de procedure van verklaring en naturalisatie.



Verwerving van de Belgische nationaliteit

Zo'n 36.000 personen zijn Belg geworden in 2018. Dit zijn er iets minder dan in 2017 (-4%)

De trend van de laatste jaren wijst op schommelingen in het jaarlijkse aantal nieuwe Belgen: geen echte stijging maar ook geen echte daling (zie onderstaande figuur). Diezelfde schommelingen zullen zich de volgende jaren vermoedelijk nog voor doen:

- Enerzijds **blijft een dalende trend mogelijk** als gevolg van de wijzigingen aan het Belgische Nationaliteitswetboek die in 2013 in werking zijn getreden. Heel wat dossiers zijn immers nog onder de vroegere wet ingediend. Maar eens de achterstand is weggewerkt, zal het jaarlijkse aantal nieuwe Belgen vermoedelijk afnemen, vooral dan als het om de naturalisatieprocedure gaat. Deze procedure wordt enkel nog in uitzonderlijke gevallen gebruikt, zoals in het geval van "buitengewone verdiensten" (voorbehouden aan enkele categorieën van personen zoals kunstenaars, sportlui, wetenschappers, enz.). Op de in 2018, 1.666 toegekende naturalisaties waren er amper 50 (3%) op de nieuwe wetgeving gebaseerd.
- Anderzijds kunnen we ons de komende jaren verwachten aan **een stijging van het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit voor bepaalde categorieën personen**. We denken daarbij met name aan de als vluchteling erkende personen de afgelopen jaren (cf. Hoofdstuk internationale bescherming), en aan de Britten in het kader van de Brexit-procedure (cf. kader).

Aantal toekenningen en verkrijgingen van de Belgische nationaliteit

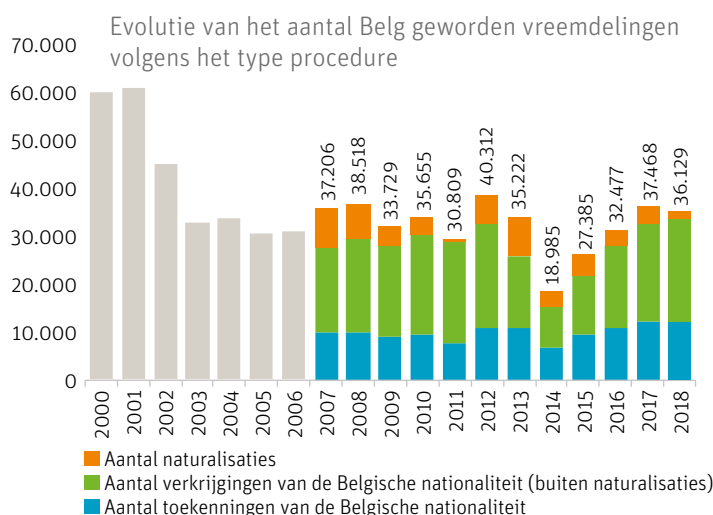
Toekenning van de nationaliteit	2014	2015	2016	2017	2018
Toekenning van de nationaliteit omwille van de nationaliteit van de vader of de moeder (art. 8)	672	697	627	571	689
Toekenning van de nationaliteit omwille van adoptie (art. 9)	143	141	108	72	63
Toekenning omwille van geboorte in België, in geval van staatloosheid (art. 10)	34	25	32	26	46
Toekenning 3e generatie (art. 11)	306	352	511	576	629
Toekenning 2e generatie (art. 11bis)	4	7	9	11	20
Toekenning omwille van collectieve toekenning (art. 12)	5.547	8.653	9.956	11.401	10.901
Totaal toekenningen	6.706	9.875	11.243	12.657	12.348
Verkrijging van de nationaliteit	2014	2015	2016	2017	2018
Verkrijging door verklaring (art. 12bis)	9.007	12.486	17.545	20.886	22.036
Verkrijgen door optie (art. 13-15)	13	6	8	6	8
Verkrijging door Belgische partner (art. 16)	116	70	85	68	35
Totaal aantal verkrijgingen	9.136	12.562	17.638	20.960	22.079
Totaal naturalisaties (art. 19)	3.005	4.814	3.505	3.756	1.666
Andere wijzes om te veranderen van nationaliteit (terugkrijgen en speciale gevallen)	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal	18.985	27.385	32.477	37.468	36.129

Niet alle toekenningen van de nationaliteit op basis van artikel 8 zijn meegeteld in deze cijfers, maar alleen de cijfers met betrekking tot personen die voordien een niet-Belgische nationaliteit hadden.

Verwerving van de Belgische nationaliteit

De Belgische nationaliteit kan via twee verschillende mechanismen worden verworven:

- **De toekenning** van de Belgische nationaliteit, het resultaat van een nagenoeg automatische procedure, betreft voornamelijk minderjarigen.
- **De verkrijging** van de Belgische nationaliteit, het resultaat van een vrijwillige handeling van de persoon die de nationaliteit wil verkrijgen, betreft meerderjarige personen. Sinds de laatste wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN) (wet van 4 december 2012, in werking getreden op 1 januari 2013), kan de Belgische nationaliteit alleen nog worden verkregen via nationaliteitsverklaring en via naturalisatie. De artikelen 13 tot 15 (verkrijging door nationaliteitskeuze) en 16 (verkrijging door huwelijk) zijn ingetrokken. De aanvragen die vóór 1 januari 2013 werden ingediend, worden echter wel nog volgens de oude procedures behandeld. De **naturalisatie**, een verkrijgingswijze van de Belgische nationaliteit die minder belangrijk is geworden.

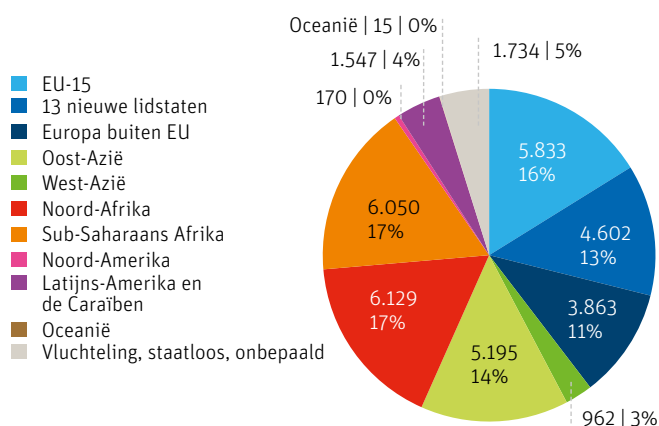


Herkomst van de nieuwe Belgen

Vreemdelingen die de Belgische nationaliteit verwerven komen voornamelijk uit derde landen

- Het voornaamste land van herkomst van de nieuwe Belgen is Marokko (11%), op grote afstand gevolgd door de andere herkomstlanden, en dit ongeacht het type procedure (toekenning, verkrijging, naturalisatie).
- Marokko wordt gevolgd door Roemenië (6%), Polen (4%) en Italië (4%).
- Nochtans vormen **de nieuwe Belgen afkomstig uit de EU-28 de minderheid (29%)**.
- Voor de nieuwe Belgen afkomstig uit derde landen zijn (na Marokko) vooral DR Congo, Afghanistan en Turkije de voornaamste herkomstlanden.

Herkomstregio van de personen die in 2018 de Belgische nationaliteit hebben verworven



Percentage nationaliteitswijzigingen

Het gaat om het aantal nationaliteitswijzigingen in de loop van een jaar over de vreemde populatie aan het begin van het jaar. Dit resulteert in een aantal nieuwe Belgen per 100 vreemdelingen.

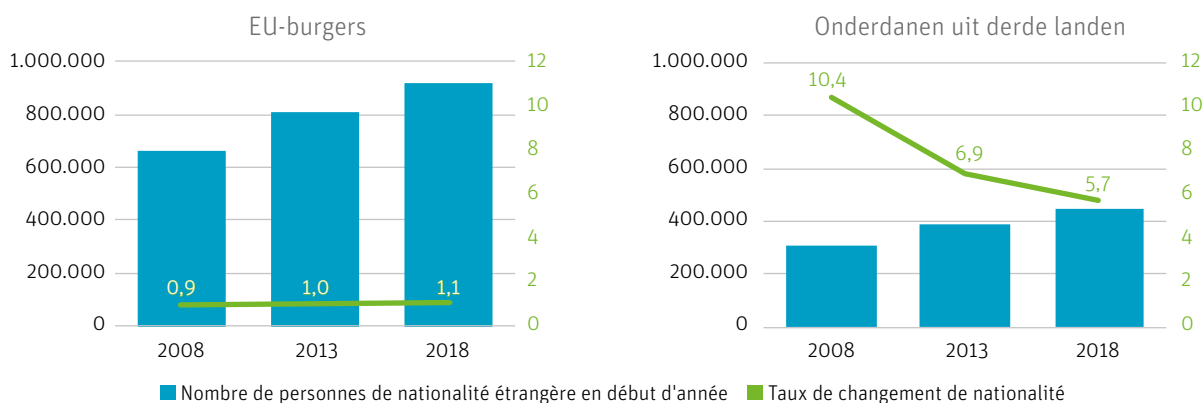
Gevolgen van de Brexit

Bij het referendum van 23 juni 2016 in het Verenigd Koninkrijk koos een meerderheid van de Britten ervoor om de EU te verlaten. Deze politieke gebeurtenis heeft een grote impact gehad op het aantal Britten dat de afgelopen jaren Belg is geworden. Tussen 2015 en 2017 is dit aantal vertienvoudigd en van 132 naar 1.380 gestegen. In 2018 waren er dat 1.042. In 3 jaar tijd is het percentage Britten dat in België van nationaliteit is veranderd, gestegen van 1% naar 6%.

Het aandeel uit derde landen afkomstige vreemdelingen dat Belg is geworden is fel gedaald

- Tussen 2008 en 2018 is het jaarlijks aantal personen dat Belg is geworden, licht gedaald van ongeveer 38.000 naar 36.000. Maar tijdens diezelfde periode is de populatie met een vreemde nationaliteit, die dus Belg kan worden, gestegen met ongeveer 45%, ongeacht of het om EU-onderdanen, dan wel om onderdanen uit derde landen gaat.
- Uit de vergelijking van het jaarlijks aantal personen dat Belg is geworden met het aantal personen met een vreemde nationaliteit, blijkt een aantal elementen:
 - de geneigdheid om Belg te worden (of anders gezegd, het percentage nationaliteitswijzigingen) is hoger bij onderdanen uit derde landen dan bij EU-onderdanen. In 2008 bedroeg dit cijfer 0,9% voor de EU-onderdanen, tegenover 10,4% voor de onderdanen uit derde landen;
 - dit cijfer is de afgelopen tien jaar fel gedaald voor personen afkomstig uit derde landen (van 10,4% naar 5,7% in tien jaar tijd), terwijl dit voor de EU-burgers relatief stabiel is gebleven en zelf licht is gestegen (0,9% in 2008 en 1,1% in 2018);
 - Gemiddeld is het percentage nationaliteitswijzigingen, alle nationaliteiten door elkaar gehaald, gedaald van 4 nieuwe Belgen voor 100 vreemdelingen in 2008, naar 2,6 voor 100 in 2018.

Evolutie van het aantal vreemdelingen (EU/niet-EU) en van het percentage nationaliteitswijzigingen

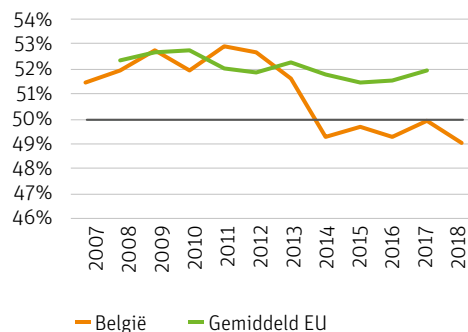


Gender en toekenning van de Belgische nationaliteit

België onderscheidt zich sinds kort van andere EU-landen wat betreft de toekenning van de nationaliteit aan buitenlandse vrouwen

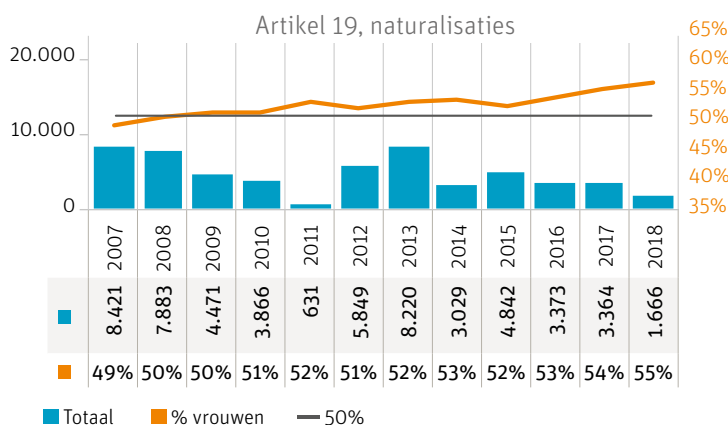
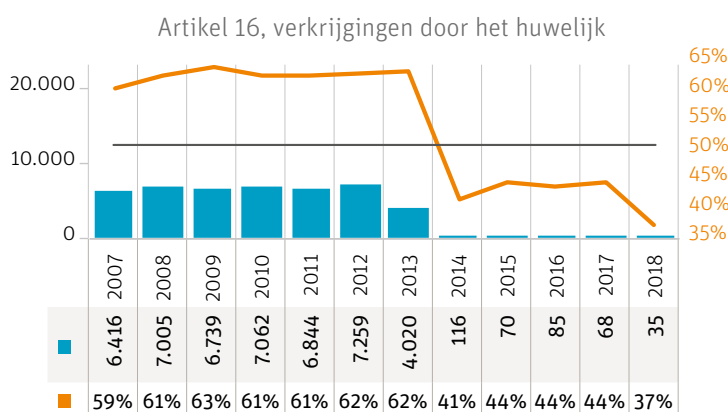
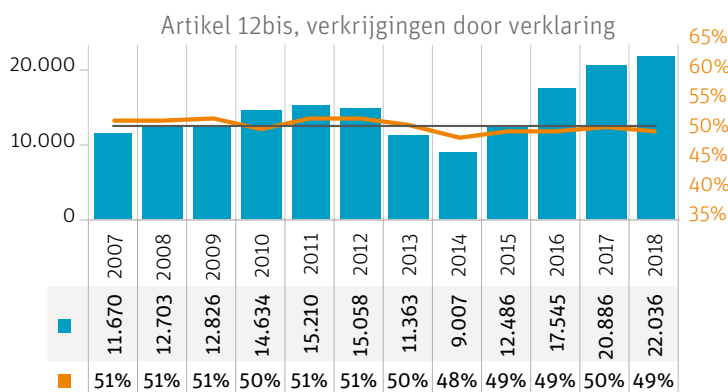
- Net als in de meeste andere Europese landen betreffen nationaliteitswijzigingen in België gemiddeld iets meer vrouwen dan mannen. Myria stelde enkele jaren geleden al dat de hervorming van het Belgische Nationaliteitswetboek uit 2012 waarschijnlijk een verschillende impact zou hebben naar gelang van het geslacht, met een minder gunstig effect voor vrouwen. Dat blijkt nu ook uit de cijfers. Tussen 2012 en 2014 zien we een daling van het aandeel vrouwen bij de toekenning van de Belgische nationaliteit. Ze zouden goed zijn voor 53% van de nationaliteitswijzigingen in 2012 (20.900 vrouwen tegenover 18.800 mannen), tegenover 49% in 2014 (9.300 vrouwen tegenover 9.600 mannen). In dit opzicht verschilt de trend die op Belgisch niveau wordt waargenomen duidelijk van die welke voor alle EU-landen wordt waargenomen, die boven de drempel van 50% vrouwen blijft.

Aandeel vrouwen in de nationaliteitswijzigingen (toekenningen en verkrijgingen)



De combinatie van de strengere voorwaarden voor de toegang tot de Belgische nationaliteit op grond van artikel 12 bis en het verdwijnen van artikel 16 heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit voor vrouwen

- Na de hervorming uit 2012 bleven nog twee manieren over om de Belgische nationaliteit te verkrijgen: de verklaring (artikel 12bis) en de naturalisatie (artikel 19). Voor de verkrijging bij verklaring werden er **strengere toegangsvoorwaarden** ingevoerd, met name in termen van werkgelegenheid of van maatschappelijke integratie, wat eerst en vooral een impact had op de vrouwen. Het aandeel vrouwen dat via deze procedure Belg is geworden is overigens al sinds een paar jaar gedaald.
- Behalve de strengere toegangsvoorwaarden had de **intrekking van artikel 16** van het WBN (die de nationaliteitswijzigingen na een huwelijk vergemakkelijkt), ook een grotere impact op vrouwen dan op mannen, aangezien vrouwen vaker dan mannen van deze wettelijke bepaling gebruik maakten om van nationaliteit te veranderen.
- En tenslotte is ook de **naturalisatieprocedure**, die sinds 2008 verhoudingsgewijs meer vrouwen dan mannen telde, sinds 2012 fel gewijzigd (cf. *supra*). Na de behandeling van alle naturalisatieaanvragen die onder de oude wet werden ingediend, mag men er vanuit gaan dat het totale aandeel buitenlandse vrouwen dat Belg wordt, nog meer zal dalen.



Het percentage nationaliteitswijzigingen van mannen en vrouwen is het afgelopen decennium geleidelijk gedaald tot 2,6 nieuwe Belgen voor 100 vreemdelingen. 10 jaar geleden bedroeg dit cijfer 3,7 voor de mannen en 4,2 voor de vrouwen

1. De wet van 18 juni 2018 en de moeilijke toepassing op het terrein

Sinds 12 juli 2018 is het Belgische Nationaliteitswetboek op volgende punten gewijzigd¹:

- De duur van de asielpcedure die tot de erkenning van de vluchtelingenstatus heeft geleid (voor erkende vluchtelingen) en de duur van de verblijfsprocedure (voor EU-burgers en hun gezinsleden) worden opnieuw in aanmerking genomen voor de berekening van de duur van het legaal verblijf (5 of 10 jaar), dat aan de nationaliteitsverklaring voorafgaat.
- Het volstaat niet langer een inburgeringscursus te volgen om de maatschappelijke integratie aan te tonen: voortaan moet de vluchteling een onthaaltraject of een inburgeringstraject (de term varieert al naargelang de gemeenschap die het organiseert) met succes hebben gevolgd. In Brussel hebben vreemdelingen die al meer dan 3 jaar legaal in België verblijven, geen toegang tot het door de Cocof georganiseerde onthaaltraject (dat is voorbehouden voor nieuwkomers). In het verleden konden ze hun integratie aantonen via een cursus die door een door de Cocof erkende VZW was georganiseerd. Dit zal niet langer het geval zijn, behalve voor vreemdelingen die er vóór 1 augustus 2021 zijn ingestaapt.
- Een inburgeringstraject dat in één van de landstalen met succes is gevolgd, zal als bewijs van maatschappelijke integratie dienen voor elke nationaliteitsverklaring, ook al is die in een ander taalgebied ingediend dan dat waar het traject is gevolgd.
- Ontvoogde minderjarigen (en niet langer enkel de meerderjarigen) kunnen voortaan Belg worden door naturalisatie als ze buitengewone verdiensten bewijzen of als ze als staatloos worden erkend.
- Consulaire attesten ter vervanging van geboorteakten zijn niet langer toegelaten, behalve voor landen die in de lijst die bij koninklijk besluit is vastgesteld zijn opgenomen.
- De in het buitenland geboren Belgen zullen niet langer automatisch hun nationaliteit verliezen omdat ze geen aanvraag hadden ingediend om die te behouden, als ze tussen 18 en 28 jaar een paspoort of identiteitskaart hebben aangevraagd en gekregen. Personen die om

deze reden hun nationaliteit hebben verloren, zullen die vanuit het buitenland kunnen herkrijgen, zonder in België aan de verblijfsvoorwaarde te voldoen.

- Een persoon die te goeder trouw is en die door de autoriteiten per vergissing gedurende ten minste 10 jaar als Belg wordt beschouwd, kan binnen een termijn van een jaar na de betwisting van die nationaliteit, opnieuw de Belgische nationaliteit verkrijgen. Artikel 17 van het Wetboek herneemt deze in 2012 afgeschafte mogelijkheid om de nationaliteit te herkrijgen, voor personen die het bezit van staat van Belg hebben.

De aanbevelingen van Myria aan de Kamercommissie Justitie in het kader van de bespreking van het wetsontwerp werden helaas niet in aanmerking genomen², behalve voor de overgangsbepaling waardoor men de reeds opgestarte inburgeringscursussen kan laten gelden. Myria wijst op het volgende:

- Met het declaratief effect van het verblijf zou ook rekening moeten worden gehouden voor de familieleden van Belgen (net zoals voor de familieleden van EU-burgers).
- De onmogelijkheid om maatschappelijke integratie te bewijzen via een inburgeringscursus voor een Brussels Franstalig publiek beperkt de toegang tot de nationaliteit voor de meest kwetsbare personen, met name voor vrouwen, die hun integratie niet kunnen bewijzen door middel van ononderbroken tewerkstelling, een beroepsopleiding of een Belgisch diploma.
- De toegang tot de Belgische nationaliteit voor ongeletterden blijft zeer problematisch, een fenomeen dat vaker vrouwen lijkt te treffen. In tegenstelling tot Frankrijk en Nederland³, kunnen ongeletterden in België hun taalkennis nog altijd niet via een mondeling gesprek aantonen.
- De moeilijkheid om een geboorteakte over te leggen moet worden onderzocht in functie van de specifieke situatie in het land van oorsprong (zie hieronder).

Op basis van de situaties die door de betrokkenen of de actoren op het terrein worden gemeld, stelt Myria vast dat enkele maanden na de inwerkingtreding van de wet, de gemeenten of zelfs het parket het verplicht in aanmerking nemen van het verblijf tijdens de duur van de asielpcedure van erkende vluchtelingen, niet altijd in acht nemen. Op enkele maanden tijd heeft Myria ruim een tiental meldingen ontvangen.

¹ Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing (B.S., 2 juli 2018), art. 132 tot 148 (zie ook art. 90 tot 97).

² Zie Myria, Nota aan de Kamercommissie Justitie, 6 maart 2018, 3 p.; Hoorzitting Myria, Doc. K. 54, 2919/006, p. 155.

³ Voor Frankrijk, zie decreet nr. 2013-794 van 30 augustus 2013, art. 6; voor Nederland valt analfabetisme onder de ontheffing van inburgeringsplicht wegens niet medische redenen (zie https://ind.nl/Paginas/Inburgering-in-Nederland.aspx#Inburgeringsexamen_voor_naturalisatie (geraadpleegd op 22 maart 2019)).

De heer B. bijvoorbeeld, een vluchteling afkomstig uit een Arabisch land, heeft in 2014 het vluchtelingenstatuut gekregen na een in 2012 opgestarte asielpcedure. Op 17 september 2018 dient hij een nationaliteitsverklaring met bewijs van zijn erkenning als vluchteling in. Op 16 januari 2019 (laatste dag van de wettelijke termijn van 4 maanden) brengt het parket van Brussel een negatief advies uit, met als reden dat de heer B. "moet aantonen dat bij wettelijk in België verblijft op basis van een wettelijke verblijfstitel sinds 17.09.2013. Op deze datum beschikte hij echter enkel over een attest van immatriculatie (AI)". Maar dit AI had nu net betrekking op zijn verblijf tijdens de asielpcedure. De heer B. licht één en ander in detail toe in een brief, waarin hij het parket vraagt terug te komen op dit advies, dat geen rekening houdt met de nieuwe wet, 6 maanden na de inwerkingtreding ervan. Antwoord van het de substituu: "Onmogelijk om op mijn advies terug te komen. Termijn verstreken". De heer B. is dus verplicht een gerechtelijke procedure op te starten om de wet te doen naleven.

2. Moeilijkheid om een geboorteakte te verkrijgen: rekening houden met het geboorteregistratiecijfer

Volgens artikel 5 van het Belgische Nationaliteitswetboek kunnen personen die in de onmogelijkheid verkeren een geboorteakte voor te leggen, hun identiteit aantonen via een door de vrederechter opgemaakte akte van bekendheid. Deze akte van bekendheid moet vervolgens door de familierechtbank worden gehomologeerd. Deze personen moeten dus een dubbele gerechtelijke procedure volgen en de kosten en soms lange wachttijden voor hun rekening nemen.

Personen uit bepaalde landen kunnen hun identiteit op een eenvoudigere manier aantonen, door het overleggen van een door de diplomatieke post van het betrokken land uitgereikt consulaire attest. De lijst van landen "waar het verkrijgen van akten van geboorte onmogelijk is of op zware moeilijkheden botst" wordt voorgelegd door het bestuur van Buitenlandse Zaken en aangenomen binnen de Ministerraad in de vorm van een koninklijk besluit. De in het koninklijk besluit van 14 januari 2013

opgesomde landen zijn Afghanistan, Angola (enkel de enclave Cabinda), Somalië en Zuid-Soedan. Het KB is nooit aangepast aan de internationale context, die door de conflicten in Syrië of Yemen bijvoorbeeld, een grote impact heeft op de mogelijkheid om een geboorteakte te kunnen verkrijgen. Volgens Myria moet die lijst regelmatig worden bijgewerkt. Bovendien moet deze lijst niet alleen rekening houden met mogelijke conflicten, maar ook met het lage geboorteregistratiecijfer in sommige landen, zoals met name door UNICEF is vastgesteld.⁴ Het geboorteregistratiecijfer is een objectieve indicator waarmee de moeilijkheid kan worden gemeten om een geboorteakte te verkrijgen.

Volgens UNICEF wordt in volgende landen minder dan 50 % van de geboortes geregistreerd:

Land	Geboorteregistratiecijfer (%)
Liberia	4
Zambia	14
Tsjaad	16
Tanzania	16
Guinee-Bissau	24
Pakistan	27
DR Congo	28
Oeganda	30
Bangladesh	31
Niger	32
Angola	36
Equatoriaal-Guinea	37
India	41
Nepal	42
Mozambique	42
Vanuatu	43
Samoa	48
Zimbabwe	49

3. Vervallenverklaring van de nationaliteit

In februari 2018 heeft het Grondwettelijk Hof **het principe vervallenverklaring van de nationaliteit gevalideerd** van

⁴ UNICEF stelt vast dat wereldwijd één kind op vier momenteel niet wordt geregistreerd. Het geboorteregistratiecijfer per land lijkt een objectieve indicator te zijn, die de ernstige structurele moeilijkheden aantoont om een geboorteakte te verkrijgen (zie UNICEF, Un droit de chaque enfant à sa naissance. Inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances, 2013, 44 p., Tabel pp. 40-43 https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2015/12/Birth_Registration_French_LoRes_24.pdf)

Belgen die "ernstig te kort komen aan hun verplichtingen als Belgisch burger". Het Hof oordeelt dat het niet om een dubbele sanctie gaat maar om een burgerrechtelijke maatregel en dat de toepasbaarheid ervan op personen die in België zijn geboren en achteraf de nationaliteit hebben verkregen en niet op Belgen van geboorte is gerechtvaardigd door de "bijzonder sterke banden die die laatsten met de nationale gemeenschap verbinden".⁵

4. Belgen met Congolees statuut mogen niet worden gediscrimineerd

Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat **een pensioenrecht moest worden toegekend aan "Belgen met Congolees statuut"** wier nationaliteit is toegekend door het Koloniaal Charter van 1908, aan dezelfde voorwaarden als aan de voormalige Belgische koloniale ambtenaren, wier nationaliteit is toegekend door de Belgische wet, op straffe van discriminatie.⁶

Volgens het Brusselse hof van beroep hadden **de "Belgen met Congolees statuut"** voor de Congolese onafhankelijkheid in 1960 wel degelijk de "Belgische nationaliteit" (die één en ondeelbaar is), ook al hadden ze een ander "statuut" (dat verschillend kan zijn) dan de "Belgische onderdanen". Ze **kunnen de Belgische nationaliteit** dus herkrijgen als ze een onbeperkt verblijf in België hebben en 5 jaar wettelijk verblijf, ook al hebben ze geen gebruik gemaakt van de specifieke procedures waarmee ze hun nationaliteit na 1960 konden behouden of herkrijgen.⁷

⁵ Grondwettelijk Hof nr. 16/2018, 7 februari 2018.

⁶ Grondwettelijk Hof nr. 133/2018, 11 oktober 2018; T. Maheshe Musole, "Nationalité et sous nationalité dans l'accès à la pension de retraite coloniale : le cas des Belges de statut congolais", Cahiers de l'EDEM, oktober 2018.

⁷ HvB Brussel (43ste k.) 10 augustus 2018, Newsletter ADDE, nr. 147, november 2018, p. 7. De zeer gedetailleerde redenering van het hof van beroep plaatst vraagtekens bij het standpunt van het Hof van Cassatie (Cass., 21 april 2011, C.10.0394.F/6).

COLOFON

Migratie in cijfers en in rechten 2019

Brussel, juli 2019

Uitgever en auteur:

Myria

Koningsstraat 138, 1000 Brussel

T: 02 212 30 00

myria@myria.be

www.myria.be

Redactie: Mathieu Beys, Victoria Bourgeois, Alexandra Büchler, Sophie Coppens, Astrid Declercq, Gwenda Decooman, François De Smet, Koen Dewulf, Camille Gillard (stagiaire), Katleen Goris, Carolina Grafé, Mira Masamba (stagiaire), Elizabeth Mensah, Joke Swankaert, Ina Vandenbergh, Joke Vanderhaeghe, Tom Vanhoren, Sophie Vause

Externe bijdragen: Jean-Luc Bodson (Belgisch ambassadeur bij de Verenigde Naties), Dries Lens en Ninke Mussche (Universiteit Antwerpen)

Vertaling: Alphavit (www.alphavit.be)

Grafisch ontwerp en opmaak: StudiOrama

Foto's cover en titelpagina's: Belga Image

Drukwerk: Bulckens

Verantwoordelijke uitgever: Koen Dewulf

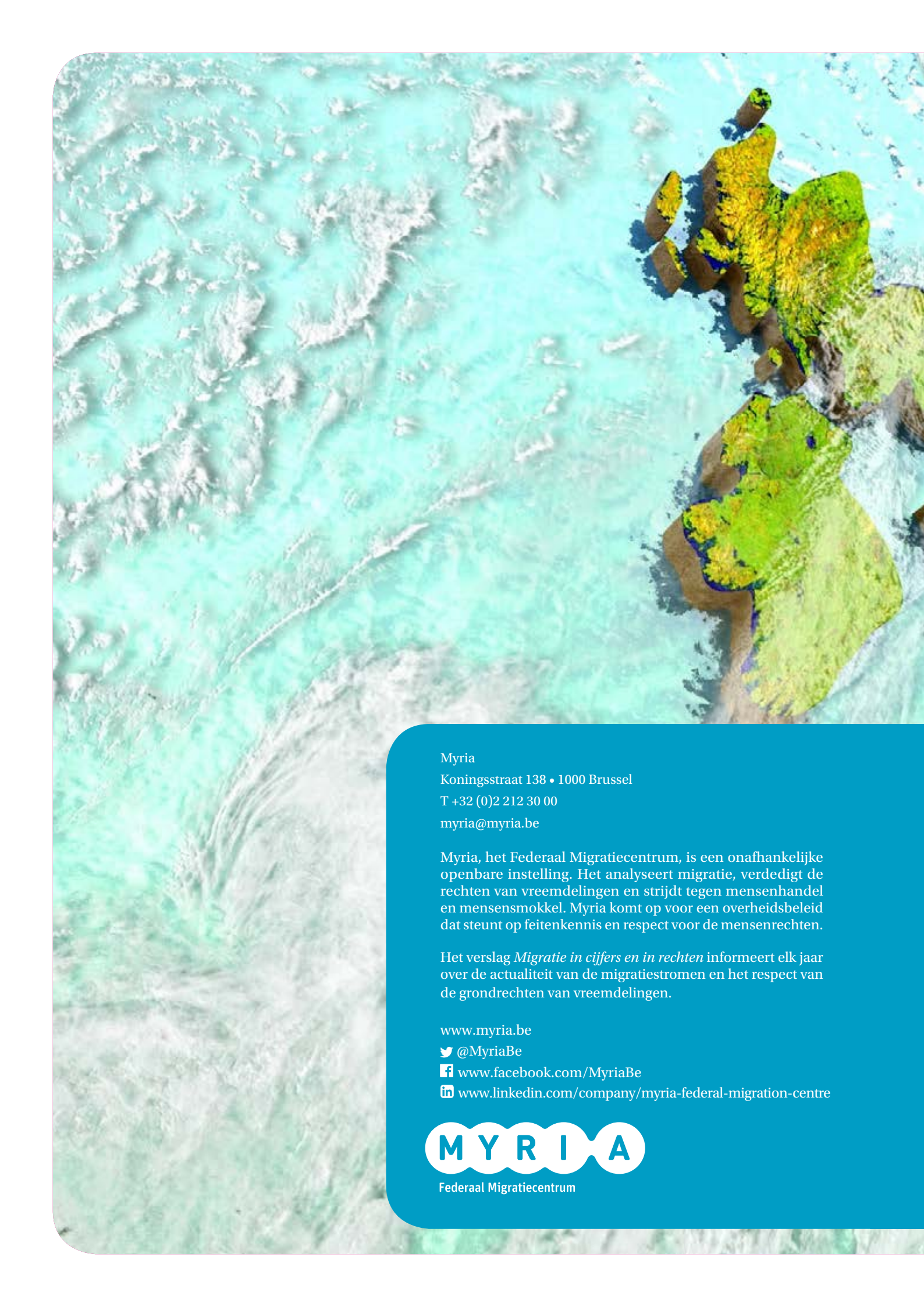
Met dank aan: Fedasil, Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS), Statbel, Centre de recherche en démographie (DEMO) van de Université catholique de Louvain, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), FOD Economie, FOD Werk, departement Werk en Sociale economie Vlaanderen, UNHCR en Unia. Myria bedankt in het bijzonder ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die ons essentiële cijfergegevens heeft bezorgd en de werkteksten van dit verslag heeft nagelezen en becommentarieerd. Alle opmerkingen werden zorgvuldig onderzocht en zo goed mogelijk verwerkt.

Ce rapport est aussi disponible en français.

Dit verslag is ook digitaal beschikbaar als pdf op de website van Myria: www.myria.be.

Myria juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten en van de tabellen en figuren uit deze publicatie als informatiebron is alleen toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria. Neem contact op met Myria voor gebruik van het beeldmateriaal.

Deze publicatie is gedrukt op FSC-papier Mix Crédit CU-COC-812048.



Myria

Koningsstraat 138 • 1000 Brussel

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het respect van de grondrechten van vreemdelingen.

www.myria.be

 [@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

 www.facebook.com/MyriaBe

 www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre



Federaal Migratiecentrum