

MIGRATI

Jaarverslag 2012

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN
EN VOOR RACISMEBESTRIJDING



MIGRATI

Jaarverslag 2012

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN
EN VOOR RACISMEBESTRIJDING



Inhoud

INLEIDING

9

Hoofdstuk I: Migratie in België - aantallen en stromen

15

A. Methodologie

16

1. Het Rijksregister: voornaamste gegevensbron om migraties in België in kaart te brengen

16

Kader 1. Het Rijksregister

16

- 1.1. *Methode die de ADSEI gebruikt om migratiestatistieken op te stellen*

17

Kader 2. Berekeningen van de internationale emigratie en immigratie

18

- 1.2. *Methode die de DVZ gebruikt om statistieken over eerste verblijfstitels op te stellen volgens de definities van Eurostat*

18

2. Twee beschikbare types statistieken: stromen en stocks

19

Kader 3. Definitie van de groepen nationaliteiten

19

B. Immigratie- en emigratie-stromen van en naar België

20

1. Legale immigratie neemt al jaren toe, lichte daling in 2011
2. De geografische herkomst van migranten
3. Wettelijke migratiemotieven voor onderdanen uit derde landen

20

21

22

Kader 4. Een belangrijke categorie 'andere redenen'

23

C. Vreemde populatie in België (stock)

27

1. Enkele indicatoren om de aangroei van de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen

27

Kader 5. Definitie van de populatie van vreemde afkomst

27

Kader 6. Schattingen op basis van de beschikbare gegevens

28

2. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig is
3. Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk afkomstig uit derde landen

29

30

-  **BIJDRAGE:** *Ontwikkeling van een duurzaam instrument voor de analyse van de arbeidsmarkt volgens nationaliteitshistoriek*

31

Hoofdstuk II: Toegang tot het grondgebied

35

A. Cijfers

36

1. Visagegevens: een bron van indicatoren om migraties te begrijpen

36

Kader 7. Mogelijkheden en beperkingen van de visagegevens

36

2. Kenmerken van personen aan wie een visum werd afgeleverd

38

3. Stijging van het aantal weigeringen

41

B. Recente ontwikkelingen

44

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

44

- 1.1. *EURODAC, VIS en SIS II*

44

- 1.2. *Eurosur*

44

- 1.3. *Visumverordening*

45

- 1.4. *Herziening Schengengrenscore*

45

- 1.5. *Hof van Justitie vernietigt aanpassing Schengengrenscore aangaande bewaking maritieme buitengrenzen*

46

1.6. <i>Bootvluchtelingen en de externe grenzen van de EU</i>	46
Kader 8. Studies omtrent fundamentele rechten van migranten en de externe EU-grenzen	47
1.7. <i>Verbod om herkomstland te verlaten in strijd met EVRM</i>	48
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	48
2.1. <i>Visum voor vreemdelingen met lopende procedure gezinshereniging</i>	48
2.2. <i>Inreisverbod</i>	48
C. Een uitdaging onder de loep: grondrechten van INAD-passagiers beter beschermen	49
Hoofdstuk III: Legaal verblijf	53
Kader 9. Transversale ontwikkelingen voor alle verblijfsstatuten	54
III.1 Internationale bescherming en staatloosheid	56
A. Cijfers	57
1. Recente evoluties van de asielaanvragen	57
Kader 10. Asielstromen: metingen en definities	57
2. Invoeren van een lijst van veilige landen van herkomst	58
3. Asielstromen en legale immigratie	59
4. Erkenning van het statuut van vluchteling en van subsidiaire bescherming	60
5. Opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën vreemdelingen	60
B. Recente ontwikkelingen	63
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	63
1.1. <i>Ontwikkelingen op wetgevend vlak: Deadline 2012 – CEAS Stand van zaken</i>	63
1.2. <i>Jurisprudentie</i>	64
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	65
2.1. <i>Asiel en opvang</i>	65
2.2. <i>Hervestiging</i>	69
2.3. <i>Medisch verblijf</i>	69
C. Een uitdaging onder de loep: staatloos zijn in België	72
1. Staatloosheid en zijn context	72
2. Demografie van staatloosheid in België	73
3. Procedure tot erkenning en status van staatloze	73
4. Conclusie en prioriteiten	76
III.2 RECHT OP GEZINSLEVEN	78
A. Cijfers	79
1. Gezinshereniging op basis van verschillende gegevensbronnen	79
Kader 11. Visa en verblijfstitels	79
2. Opvallende daling van het aantal gezinsherenigingen voor de meeste nationaliteiten	80
3. Gezinshereniging in 2012: stijging van het aantal visumweigeringen en daling van de behandelingstermijn	82
4. Minder verblijfstitels voor gezinshereniging	83

B.	Recente ontwikkelingen	86
1.	Ontwikkelingen op Europees niveau	86
1.1.	<i>Antwoorden op het groenboek</i>	86
1.2.	<i>Het recht op gezinshereniging van derdelanders</i>	86
1.3.	<i>Het recht op gezinshereniging van Europese burgers</i>	88
2.	Ontwikkelingen op Belgisch niveau	90
2.1.	<i>Grondig individueel onderzoek</i>	90
2.2.	<i>Inwerkingtreding van de wet en overgangsmaatregelen.</i>	91
2.3.	<i>Onderzoek van de grondwettelijkheid van de wet</i>	92
2.4.	<i>Gelijkstelling van begunstigden van subsidiaire bescherming met vluchtelingen</i>	92
2.5.	<i>Strijd tegen schijnhuwelijken: hervormingen op komst?</i>	93
C.	Een uitdaging onder de loep: Het vrij verkeer in België van kinderen die EU-burger zijn	94
	 EXTERNE BIJDRAGE: <i>Het vrij verkeer in België van kinderen die EU-burger zijn</i>	94
	 EXTERNE BIJDRAGE: <i>Internationaal familierecht: meer specialisatie en expertise nodig</i>	97
III.3	Economische migratie en vrij verkeer	100
A.	Cijfers	101
1.	Buitenlandse werknemers in België	101
	Kader 12. Gegevensbronnen om het werk van vreemdelingen in kaart te brengen	101
2.	Economische migraties versus andere migraties	102
3.	Loonarbeid	103
	Kader 13. Het bijzondere geval van de Roemenen en Bulgaren	103
3.1.	<i>Belangrijke regionale verschillen</i>	104
3.2.	<i>Arbeidskaarten van korte duur vaak verlengd</i>	106
4.	Zelfstandige arbeid	108
5.	Andere economisch actieven	110
B.	Recente ontwikkelingen	112
1.	Ontwikkelingen op Europees niveau	112
1.1.	<i>Wetgevende ontwikkelingen</i>	112
1.2.	<i>LIMOSA-systeem in strijd met Europese regels</i>	113
2.	Ontwikkelingen op Belgisch niveau	113
2.1.	<i>VDAB-initiatieven in andere EU-lidstaten</i>	113
2.2.	<i>Invoering wettelijk vermoeden werknemer</i>	114
2.3.	<i>Omzetting van Europese regelgeving in het Belgisch recht</i>	114
C.	Een uitdaging onder de loep: De omzetting van de 'single permit' richtlijn	117
1.	'Single permit' richtlijn	118
2.	Omzetting in het Belgisch recht	118
III.4	Migratie om studieredenen	120
A.	Cijfers	121
	Kader 14. Migratie om studieredenen – inleiding	121
1.	Eerste verblijfstitels	122
2.	Lang verblijf van studenten in België	122
2.1.	<i>Lang verblijf van studenten</i>	122
2.2.	<i>Gezinshereniging met studenten</i>	123

B. Recente ontwikkelingen	124
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	124
1.1. <i>Lacunes vastgesteld in de omzetting van de richtlijnen betreffende studenten en onderzoekers van buiten de EU</i>	124
1.2. <i>Naar een herschikking van de Europese richtlijnen over studenten en onderzoekers van buiten de EU</i>	124
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	125
III.5 Regularisatie van verblijf	128
A. Cijfers	129
1. Inleiding	129
Kader 15. Elementen van de procedures voor de regularisatie-aanvragen om humanitaire en medische redenen	129
2. Stabilisering van het aantal ingediende regularisatie-aanvragen	130
3. Aanzienlijke daling van de regularisaties op humanitaire en medische gronden	131
B. Recente ontwikkelingen	133
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	133
1.1. <i>Regularisatiemaatregelen in EU-lidstaten</i>	133
Kader 16. Praktische maatregelen om irreguliere migratie te verminderen	134
1.2. <i>Onverwijderbaar omwille van het recht op gezins- en privéleven</i>	135
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	136
2.1. <i>Instructie van 19 juli 2009 en huidige praktijk</i>	136
2.2. <i>Moment van beoordeling van ontvankelijkheid</i>	137
C. Een uitdaging onder de loep: Commissie van advies voor vreemdelingen	138
1. De werking van de Commissie	138
2. Advies in regularisatiedossiers	138
3. De Commissie in de toekomst?	140
Hoofdstuk IV: Terugkeer, detentie en verwijdering	143
A. Cijfers	144
1. Inleiding	144
Kader 17. Gegevensbronnen, definities en beschikbare indicatoren	145
2. Gevolgen van de terugkeerrichtlijn voor de begeleide vrijwillige vertrekken	145
3. Daling terugnrijvingen aan de grens	146
4. Stijging administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf	147
Kader 18. Methodologische wijziging van de DVZ: van 'directe repatriëringen' naar 'opsluitingen met documenten'	147
B. Recente ontwikkelingen	150
1. Ontwikkelingen op Europees niveau	150
1.1. <i>Overnameovereenkomsten</i>	150
1.2. <i>Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie</i>	150
1.3. <i>Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens</i>	151
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	153
2.1. <i>Terugkeertraject</i>	154
2.2. <i>Bijstand bij de vrijwillige terugkeer: nieuwe toekenningscriteria</i>	156
Kader 19. Hulpprogramma's bij de re-integratie	156
2.3. <i>Toezicht op en controle van de gedwongen terugkeer</i>	157

Kader 20.	Aantal controles in 2012	159
2.4.	<i>Officieel standpunt van het UNHCR over de gedwongen terugkeer naar Syrië en de DR Congo</i>	159
2.5.	<i>Besluit van het Iraakse Parlement om de gedwongen terugkeer van zijn onderdanen te verbieden</i>	160
2.6.	<i>Opening van het centrum Caricole</i>	160
2.7.	<i>Controle van de detentie: ontwikkeling in de rechtspraak</i>	160
Kader 21.	Evaluatie van de terugkeerwoningen	161
Kader 22.	Rechtsbijstand in de gesloten centra	161
Kader 23.	De INAD-centra in de regionale luchthavens	162
2.8.	<i>Klachtencommissie</i>	162
C.	Een uitdaging onder de loep: het inreisverbod	163
1.	Inleiding	163
2.	Duur van het inreisverbod	164
3.	Beroepsmogelijkheden en mogelijkheden om het inreisverbod op te heffen of te schorsen	164
4.	Impact op de grondrechten van vreemdelingen?	165
5.	Conclusie	166
	Hoofdstuk V: Verschillen in behandeling volgens verblijfsstatuut	169
A.	Cijfers	170
Kader 24.	Overzicht registers en kaarten	170
B.	Recente ontwikkelingen	172
1.	Ontwikkelingen op Europees niveau	172
1.1.	<i>Gelijke behandeling van langdurig ingezetene derdelandse burgers voor huursubsidies</i>	172
1.2.	<i>Geen gerechtvaardigd verschil in behandeling voor gezinshereniging van 'pre- en post-vluchtelingen' met erkende vluchtelingen</i>	173
1.3.	<i>De 'single permit' richtlijn: een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen</i>	174
2.	Ontwikkelingen op Belgisch niveau	175
2.1.	<i>Recht op inkomensgarantie gewijzigd voor oudere vreemdelingen</i>	175
2.2.	<i>Wet gewaarborgde gezinsbijslag niet in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel voor subsidiair beschermde</i>	175
2.3.	<i>Hervorming OCMW-wet voor EU-burgers en hun familieleden: verduidelijking door de omzendbrief van 28 maart 2012?</i>	176
2.4.	<i>Geen gerechtvaardigd verschil in behandeling op basis van nationaliteit voor wachttuitkeringen</i>	178
2.5.	<i>Recht op maatschappelijke dienstverlening voor onverwijderbaren</i>	178
C.	Een uitdaging onder de loep: criteria voor verschillen in behandeling	180

Hoofdstuk VI: NATIONALITEIT	185
A. Cijfers	186
1. Inleiding	186
Kader 25. Gegevensbronnen over de nationaliteitswijzigingen	186
2. Nationaliteitswijzigingen: een belangrijke component van de evolutie van de vreemde bevolking	187
Kader 26. Definities van de componenten van de vreemde bevolking	187
3. Toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit	188
4. Vorige nationaliteit van de ‘nieuwe Belgen’	190
B. Recente ontwikkelingen	192
1. Taalcriteria als voorwaarde voor het verkrijgen van de nationaliteit in de Europese Unie	192
2. Hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit	193
2.1. <i>Definitie van wettelijk verblijf</i>	193
2.2. <i>Naturalisatie wordt een ondergeschikte procedure</i>	193
2.3. <i>De hervorming van de procedure van nationaliteitsverklaring</i>	193
2.4. <i>Uitbreiding van de mogelijkheden tot verlies van de Belgische nationaliteit</i>	194
C. Een uitdaging onder de loep: definitie van het wettelijk verblijf	195
1. Evolutie van de definitie van ‘voorafgaand wettelijk verblijf’	195
2. Gevolgen van deze evolutie	195
3. Bijzondere situatie van erkende vluchtelingen en begunstigden van internationale bescherming	196
4. Aanbeveling	197
Bijlagen	199
Bijlage 1: Lijst van aanbevelingen	200
Bijlage 2: Publicaties van het Departement Migratie	206
Kader 27. Publicaties van het Europees Migratienetwerk (EMN)	208





INLEIDING

Elsene, Mechelen of La Louvière

In 2011 vermeerderde de totale bevolking van het Koninkrijk met het equivalent van een gemeente van 85.000 inwoners, zoals Elsene, Mechelen of La Louvière. Dit gebeurde net als in het verleden voornamelijk ten gevolge van migratie. Het netto migratiesaldo in België nam de laatste jaren gestaag toe. In 2011 werd een lichte daling vastgesteld, maar het netto migratiesaldo bedroeg nog steeds 62.157 personen. Het komt er op neer dat in 2011, 161.881 personen (waarvan 138.071 vreemdelingen en 23.810 Belgen) zich in België hebben gevestigd, terwijl 99.724 anderen (waarvan 65.951 vreemdelingen en 33.773 Belgen) het land officieel hebben verlaten. Op basis van de natuurlijke bevolkingsgroei alleen, zonder migratie, zou de bevolking maar met 23.408 personen zijn gegroeid.

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (hierna: het Centrum) zegt en herhaalt net als vele anderen dat migratie structureel deel uitmaakt van onze toekomst, en dat ook zal blijven doen. Dat België niet beleefd wordt als een immigratieland en zich zo ook niet toont, verandert hieraan niets: migratie is een onlosmakelijk deel van de samenleving.

Geconfronteerd met dit maatschappelijk basisgegeven, stelt het Centrum voor dat de Belgische Staat zich niet probeert te positioneren in slogans die de beperkende uiteinden van het spectrum weerspiegelen, met name migratie ondergaan of voor migratie kiezen. Wel zou zij, door zich ten doel te stellen migratie goed te kennen en te erkennen, de basis kunnen leggen voor een vernieuwde aanpak van migratie.

Om migratie te kunnen kennen, moet zij natuurlijk eerst ten volle erkend worden. De erkenning van migratie gebeurt zowel in het discours dat de autoriteiten hierover ontwikkelen als via de maatregelen die ze hierover aannemen. Om inzicht in migratie te krijgen, moeten we tegelijkertijd ook over de nodige instrumenten beschikken. Met het oog op deze dubbele doelstelling om migratie te kennen en te erkennen, spelen de autoriteiten dus een sleutelrol en het is in dat opzicht dat het Centrum zich, elke jaar, tot hen richt met aanbevelingen die het haalt uit zijn wettelijke opdrachten.

Het Centrum is van oordeel dat deze dubbele doelstelling geldig blijft, zelfs als migratie van nature uit een

sterk autonoom karakter heeft en stevast probeert te ontsnappen aan de greep van de administratieve maatregelen die haar betreffen. En zelfs als een overheidsmaatregel evenmin adequaat het hoofd kan bieden aan de veelheid van beweegredenen die individuen hebben om te migreren.

De bijdrage van het Centrum voor een duurzaam migratiebeleid

De werkzaamheden van het Departement Migratie van het Centrum kaderen binnen dit streven naar kennis en erkenning van de migratierealiteit in drie van haar dimensies: de migratiestromen (de overheid informeren over de aard en de grootte van de stromen), de grondrechten van vreemdelingen (waken over het respect ervan) en de criminele uitbuiting van migratie (de strijd stimuleren tegen de mensenhandel en de mensensmokkel).

Het Centrum beschikt over verschillende instrumenten om deze wettelijke opdrachten te volbrengen, in het belang van zowel de overheden, de vreemdelingen als van de maatschappij. Het Centrum behandelt individuele dossiers – in 2012 ging het om 892 meldingen en 186 dossiers – waardoor het de vinger aan de pols houdt van de complexe en onophoudelijke problemen die zich op het terrein voordoen bij de uitvoering van normen en maatregelen op vlak van migratie. Het Centrum kijkt naar de uitdagingen waarmee (lokale, regionale of federale) overheden, de migranten zelf, hun gezinsleden, hun werkgevers, enz. af te rekenen krijgen. Met dat geheel voor ogen ontwikkelt en verfijnt het Centrum technische en juridische analyses.

Deze kennis vormt voor het Centrum de grondstof voor de ontwikkeling van adviezen en aanbevelingen aan overheden, een ander wettelijk instrument van het Centrum. Dit technische en juridische luik gaat gepaard met statistisch en demografisch werk, dat het Centrum realiseert in samenwerking met een gespecialiseerde partner uit de academische wereld (het centrum DEMO van UCL). Om die taak te volbrengen, maakt het Centrum gebruik van migratiegegevens. Die worden in de mate van het mogelijke ter beschikking gesteld door de instanties die deze gegevens aanmaken en die voor het Centrum gewaardeerde en essentiële partners zijn voor het vervullen van zijn opdracht: de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, de Dienst Vreemdelingenzaken, de

Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Fedasil, het Rijksregister, de FOD Buitenlandse Zaken,...

Op basis daarvan maakt het Centrum al jaren werk van een pleidooi voor een duurzaam migratiebeleid. Het gaat om een migratiebeleid dat op vier pijlers rust: 1) een gedragen opdracht, die kenbaar is en bekend wordt gemaakt, waarop de publieke opinie kan ingaan en zich achter kan scharen 2) een beleid dat de grondrechten eerbiedigt 3) een beleid dat gevoerd wordt met efficiënte, solide en passende middelen en tenslotte 4) een beleid dat geworteld is in een goede kennis van de fenomenen die het moet beheren, dus gestaafd met pertinente gegevens. De pijlers 2 en 4, het respect voor de grondrechten van vreemdelingen en de kennis van het migratiefenomeen, worden bijna letterlijk vertaald in de wettelijke opdrachten van het Centrum.

Het Jaarverslag Migratie dat intussen al zes jaar wordt gepubliceerd is opgebouwd rond cijfers en rechten. Elk hoofdstuk behandelt een thema en gaat dieper in op een onderdeel van de migratiedynamiek. De meest relevante cijfers waarover we beschikken komen erin aan bod en de leidraad bij de juridische analyse is de problematiek van de grondrechten.

Sinds 2008 vormt het Centrum ook - samen met de Dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen - het Belgische Contactpunt van het European Migration Network. Dat contactpunt zorgt voor geactualiseerde, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel, ter ondersteuning van beslissingen binnen de Europese Unie. Het wil ook informatie over migratie toegankelijk maken voor een ruim publiek.

De essentiële kennisinstrumenten voor een helder migratiebeleid

Uit zijn ervaring met het zoeken naar relevante gegevens die bijdragen tot kennis van migratiestromen en die juridische analyses moeten staven, heeft het Centrum vijf lessen getrokken. Essentieel om gegevens te kunnen bewerken en voor te stellen zonder ze te vervormen, is dat ze **betrouwbaar, volledig en transparant** zijn. Belangrijk is dus de klassieke en reeds beschikbare bronnen en gegevens beter te exploiteren. Verder moeten ook de technische en menselijke coderingsfouten er worden uitgehaald en moeten simplis-

tische interpretaties van coderingscategorieën worden vermeden.

Vervolgens moet worden **nagegaan welke gegevens en bronnen ontbreken** in de klassieke cijfers. Zo worden de eerste verblijfsmotieven van EU-burgers geregistreerd, maar wordt er nog geen verslag uitgebracht over deze gegevens, zoals wel het geval is voor derdelanders. Het aantal diplomaten en hun personeelsleden kennen we maar bij benadering; per definitie hebben we slechts in geringe mate toegang tot gegevens over irreguliere migratie en transitmigratie. Voor elk van die lacunes kunnen beperkte aanpassingen zorgen voor een beter inzamelen en groeperen van gegevens.

In het kader van de inzameling van gegevens over asiel en migratie, en de analyse ervan, vormt de **cohortebnadering** een interessante piste. Op basis van betrouwbare gegevens is een opsplitsing mogelijk van de administratieve gegevens in functie van het jaar van binnenkomst, het type aanvraag en de beslissing over het verblijf. Momenteel is het nog wachten op een gecoördineerd en ambitieus model vooraleer die benadering realiteit is, maar initiatieven bestaan en blijken haalbaar.

Kennis over de reële socio-economische situatie van migranten kadert ook binnen de **longitudinale opvolging** (opvolging in de tijd) van nieuwkomers waarvan de cohortebnadering de sleutel is. Belangrijk is de beschikbare kwantitatieve gegevens te verzamelen en die aan te vullen met kwalitatieve gegevens, om elementaire kennis op te doen over de trajecten en situaties van nieuwkomers. Op basis van de kruising van gegevensbanken en van kwalitatieve onderzoeken krijgt men een gestoffeerd beeld van de socio-economische trajecten en strategieën van de migranten. Deze kruising is ook mogelijk in het kader van het diversiteits- en non-discriminatiebeleid, middels een monitoring van personen met een migratie-achtergrond.

De **monitoring van de gevolgen** van politieke/administratieve maatregelen vormt een essentiële aanvulling bij alles wat voorafgaat. Wanneer de invoering van nieuwe maatregelen een reële impact wil uitoefenen op migratie of een reële impact heeft op het juridisch statuut van migranten en dus op hun verblijfsstrategieën, is het belangrijk de effecten ervan te evalueren.

All are equal but some are more equal than others

Door de grote vorderingen op vlak van het anti-discriminatierecht hebben migranten – in theorie althans – uitzicht op een betere bescherming. Toch blijft het verschil in behandeling op grond van het verblijfsstatuut (tussen belgen en niet-belgen, en tussen vreemdelingen onderling) zeer hardnekkig wanneer het gaat over toegang tot de arbeidsmarkt, tot goederen en diensten en tot sociale uitkeringen en over democratische participatie. Deze problematiek ondermijnt niet alleen de gelijke kansen, maar bemoeilijkt ook de economische en sociale integratie en de inburgering van die burgers. We stellen vast dat de inschrijving in het Bevolkingsregister meestal bepaalt of iemand al dan niet toegang krijgt tot de meest uitgebreide rechten, goederen en diensten. Men kan zich evenwel afvragen of dit criterium gerechtvaardigd is, rekening houdend met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat **ernstige redenen vereist om een verschil in behandeling op grond van nationaliteit te rechtvaardigen**.

Een waardevol alternatief hiervoor is misschien wel het organiseren van de verschillende behandeling in functie van het onbeperkt karakter van het verblijfsrecht, omdat het een verankering in de Belgische samenleving vertaalt, en dit ongeacht het register waarin de vreemdeling is ingeschreven. En ook dan nog moet elk criterium dat wordt gehanteerd voor een verschil in behandeling op objectieve en redelijke wijze verantwoord kunnen worden.

Recht op gezinsleven voor migranten

Ook **gezinsmigratie** - met 42,45% van de afgeleverde eerste verblijfstitels aan derdelanders vormt dit het belangrijkste kanaal om toegang te krijgen tot het Belgische grondgebied - heeft **belangrijke wijzigingen ondergaan** door de hervorming van het gezinsherenigingsrecht. 2012 is het eerste volledige jaar waarin het in 2011 hervormde systeem van gezinshereniging werd toegepast. Een intense jurisprudentiële activiteit wordt vastgesteld die de grenzen aftoetst van de nieuwe voorwaarden die van toepassing zijn op aanvragen tot gezinshereniging. Zo is er de verplichting voor de administratie bij elke beslissing en in elk dossier, de aanwezige belangen af te wegen (enerzijds het recht op een gezinsleven, anderzijds de uitoefening van de soevereiniteit bij de toegang tot het grondgebied), of

de verplichting na te gaan of er wel een individueel onderzoek is uitgevoerd naar de inkomsten van de aanvragers.

Terwijl de nieuwe wet inzake gezinshereniging bepalingen bevat die het voor Belgische minderjarige kinderen mogelijk maakt te worden vervoegd door hun ouders van vreemde nationaliteit, is zoiets niet voorzien voor vreemde ouders van kinderen met een EU-nationaliteit. Ook zij beschikken nochtans over een verblijfsrecht op het grondgebied van de Europese Unie krachtens het Europees recht zoals dit door het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt geïnterpreteerd. Het Centrum beveelt daarom aan dit hiaat in de nationale wetgeving op te vullen.

Voorrang geven aan vrijwillige terugkeer en zichzelf de middelen ervoor geven

Een positief punt om te onderlijnen: 2012 was ook het jaar van de **omkering van een centraal paradigma van het migratiebeleid**. Inzake verwijdering van vreemdelingen die geen verblijfsrecht in België hebben verkregen, wordt voortaan prioriteit gegeven aan de vrijwillige terugkeer van de vreemdeling. Die terugkeer zal hij gedurende een vooraf bepaalde periode, met vooraf bepaalde gesprekspartners en volgens een vooraf uitgestippeld traject, voorbereiden. Die verandering is er gekomen onder invloed van het Europees recht en het volledige systeem is in de twee laatste jaarverslagen Migratie geanalyseerd.

Sinds 2 juli 2012 kunnen derdelanders die een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten, een inreisverbod krijgen. Het inreisverbod, dat door de terugkeerrichtlijn wordt gedefinieerd als een maatregel “*die de nationale terugkeermaatregelen een Europese dimensie moeten geven*”, vormt ook en vooral een **reëel drukingsmiddel om de effectieve naleving van de terugkeerbeslissingen te bevorderen**. Het Centrum stelt enerzijds vast dat systematisch voor het langst mogelijke inreisverbod wordt gekozen (terwijl de wetgeving de administratie een keuze laat) en dat er anderzijds een aantal hiaten zitten in de procedure voor de opheffing en schorsing van het inreisverbod. Rekening houdend met de mogelijke impact van deze maatregel op de grondrechten van vreemdelingen die er aan onderworpen zijn, beveelt het Centrum aan in deze procedures de waarborgen te versterken tegen inbreuken op het recht op een gezinsleven of op

het verbod op wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen.

Afsluitend: het migratiebeleid zet de grondrechten van vreemdelingen onder druk

De andere kant van het verhaal is dat grondrechten ook de Staten onder druk zetten in hun migratiebeheer.

Per slot van rekening, indien de verplichtingen die op een Staat rusten wel heel zwaar zijn op vlak van migratie, zijn ze evenredig aan de inmenging in de grondrechten van vreemdelingen die een Staat uitoefent in naam van het migratiebeheer en het soevereine uitoefenen van zijn bevoegdheden.

Wanneer men administraties de nodige middelen ter beschikking stelt om hun opdrachten efficiënt te vervullen, kan men ook uitvoering geven aan het migratiebeleid waarvoor men heeft gekozen. Uiteindelijk is het hieraan dat het Centrum zowel in zijn dagelijkse werkzaamheden, als door zijn aanbevelingen aan de overheden, wil meewerken.





Hoofdstuk I

MIGRATIE IN BELGIË - AANTALLEN EN STROMEN

A. METHODOLOGIE

1. Het Rijksregister: voornaamste gegevensbron om migraties in België in kaart te brengen

In België vormt het Rijksregister (RR) de belangrijkste informatiebron om een beeld te krijgen van de **migratiestromen** en van de **stocks van de vreemde populatie**. Deze informatie wordt door meerdere instanties op verschillende manieren verwerkt om elk vanuit hun specifieke optiek statistieken samen te stellen. Omdat ze bij de aanmaak ervan soms gebruik maken van verschillende methoden, is het best mogelijk dat er verschillen zitten in de beschikbare indicatoren. Bovendien valt ook niet uit te sluiten dat fouten worden gemaakt bij het samenstellen zelf van de gegevens, wat gevolgen kan hebben voor de nauwkeurigheid van de resultaten.

De **Algemene Directie Statistiek en Economische informatie** (ADSEI) publiceert jaarlijks de officiële cijfers over de populatie en bewegingen die invloed hebben op de stocks. De meest recente gegevens hebben betrekking op de stromen uit het jaar 2011, zowel in het algemeen als per nationaliteit.

Sinds de invoering van verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming, moeten ook andere overheidsinstanties gegevens publiceren. Bijgevolg moet de **Dienst Vreemdelingenzaken** (DVZ) de door hen geproduceerde gegevens, in het bijzonder die over de verblijfstitels per nationaliteit (verdeeld per motief voor de afgifte, leeftijd en geslacht) en over de asielaanvragen, aan Eurostat¹ bezorgen.² Bepaalde informatie uit beide databanken is complementair en

daarom gebruikt het Centrum de door de DVZ en door de ADSEI geproduceerde statistische informatie om de analyse van de migratiefenomenen in België te verfijnen.³

Kader 1. Het Rijksregister

De gegevens in het **Rijksregister** worden geleverd en bijgehouden door de gemeenten, de diplomatieke en consulaire posten en de DVZ. Het Rijksregister omvat de gegevens van de personen die ingeschreven zijn in de verschillende registers:

- » Het **Bevolkingsregister**: hierin staan alle Belgen ingeschreven die in België verblijven, alsook de gevestigde vreemdelingen⁴ en derdelanders die in België het statuut van langdurig ingezetene⁵ hebben verkregen, evenals de EU-burgers met duurzaam verblijf⁶ en hun familieleden die een duurzaam verblijf hebben.
- » Het **Vreemdelingenregister**: hierin zijn alle vreemdelingen opgenomen die beschikken over een verblijf van meer dan drie maanden, van bepaalde duur of onbepaalde duur, maar die niet gevestigd en geen langdurig ingezetene zijn, alsook EU-burgers en hun familieleden vooraleer ze het recht verwerven op duurzaam verblijf.
- » Het **Wachtregister** (sinds 1995): hierin staan alle asielzoekers ingeschreven, evenals de EU-burgers in afwachting van een inschrijving in een ander register. Asielzoekers blijven in dit register ingeschreven tot ze het grondgebied

1 Eurostat is het statistisch bureau van de Europese Unie. De gegevens voor alle landen van de EU zijn er vrij beschikbaar. Gegevens over migraties in België kunnen dan ook worden vergeleken met diegene die voorhanden zijn voor andere EU-landen. Beschikbaar op: epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

2 De DVZ maakte daarvoor al gegevens over aan Eurostat en aan de Europese Commissie over kwesties zoals asiel, verblijfstitels, terugdrijvingen, arrestaties en de terugkeer.

3 Ook andere gegevensbronnen zoals die over de uitreiking van visa of arbeidskaarten worden in de verschillende hoofdstukken van dit Jaarverslag gebruikt. Ze worden systematisch voorgesteld in de kaders aan het begin van elk hoofdstuk waarin ze ter sprake komen.

4 Art. 14 en 15 van de wet van 15 december 1980.

5 Art. 15bis van de wet van 15 december 1980.

6 Art. 42quinquies van de wet van 15 december 1980; art. 55 van het KB van 8 oktober 1981.

verlaten of ingeschreven worden in een ander register.

- » Tot slot maken we nog melding van de **registers die worden bijgehouden door de diplomatieke en consulaire posten**: deze bevatten de Belgen die ingeschreven zijn in een Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland (en niet in een Belgische gemeente).

1.1. Methode die de ADSEI gebruikt om migratiestatistieken op te stellen

Iedereen die meer dan drie maanden in België verblijft, moet zich inschrijven bij de gemeente waar hij of zij verblijft. Wie het land langer dan drie maanden verlaat, moet zijn of haar vertrek ook melden. Deze informatie wordt gecentraliseerd in het Rijksregister. Zo kunnen legale migratiestromen in kaart worden gebracht. Maar deze meldingen gebeuren niet altijd systematisch. De statistieken over de migraties dienen dus met voorzichtigheid behandeld te worden, zeker de statistieken over de migraties van kort verblijf en over de emigraties.

Wat de immigraties betreft, hebben vreemdelingen er immers alle belang bij zich te houden aan de verplichte inschrijving in het register omdat hierdoor een aantal praktische zaken vlotter verlopen (een bankrekening openen, sociale zekerheid, enz.). Daarom is bij migranten die hier langer wensen te verblijven de kans op registratie groter.

De betrouwbaarheid van de statistieken over emigraties daarentegen moet iets meer in vraag worden gesteld. Een aantal personen ziet er tegen op een vertrek te melden, anderen doen dit opzettelijk omdat ze bepaalde voordelen die aan de inschrijving zijn gekoppeld (sociale zekerheidsrechten, verblijfsrecht, enz.) willen behouden of rechten vrezen te verliezen. Als de overheid vaststelt dat bepaalde personen zijn vertrokken of dat hun verblijfstitel is verlopen, worden ze uit het register geschrapt. Zij komen dan in de categorie '**van ambtswege geschrapt**' terecht en worden bij de **gemelde emigraties** gevoegd die de **internationale emigraties** weergeven (zie Kader 2). Voordeel van die methode is dat problemen van niet-meldingen worden gecorrigeerd. Schrappingen gebeuren echter soms laat, of verlopen slordig, wat impliceert dat de statistieken over emigraties niet helemaal correct zijn. De prak-

tijk is dat niet alle mensen die de gemeente verlaten systematisch worden geschrapt en dat niet alle geschrapte personen de gemeente waar ze verbleven hebben ook daadwerkelijk verlaten. Tussen 1988 en 2006 beschouwde de ADSEI de herinschrijvingen van personen die werden geschrapt niet als internationale immigraties, maar als ongegronde schrappingen die zij van het aantal emigraties aftrok. Intussen hanteert de ADSEI een nieuwe methode.⁷

Sinds 2007 heeft de ADSEI dus voor een nieuwe methode gekozen waarbij die herinschrijvingen als internationale immigraties worden beschouwd. Sindsdien worden '**herinschrijvingen van mensen die van ambtswege zijn geschrapt**' bij de **gemelde immigraties** geteld, waardoor niet alleen het aantal mensen dat het land binnenkomt maar ook het aantal vertrekkers stijgt.⁸ Dit methodologisch debat is dus niet zonder gevolg voor de schatting van de migratiestromen, maar het is belangrijk omdat het de componenten ervan wil berekenen, om zo de realiteit zo dicht mogelijk te benaderen.⁹ Desalniettemin moet er verduidelijkt worden dat een deel van die schrappingen en herinschrijvingen niets met internationale migraties te maken heeft maar veeleer een afspiegeling is van het administratieve traject van bepaalde migranten. Een vreemdeling kan bijvoorbeeld zijn verblijfsrecht verliezen en uit het Rijksregister worden geschrapt, om vervolgens enige tijd later te worden geregulariseerd en heringeschreven.

Naast deze problemen met meldingen zijn verdere aanpassingen van de gegevens nodig die rekening houden met de asielzoekers. Tot 1995 maakten asielzoekers – net zoals andere vreemdelingen – deel uit van de populatie van de gemeenten. Sinds de invoering van het Wachtregister op 1 februari 1995 worden ze afzonderlijk geregistreerd. Op het ogenblik dat ze een verblijfsstatus krijgen toegekend, verdwijnen de asielzoekers uit het Wachtregister en worden ze opgenomen in het Vreemdelingenregister en aangemerkt als '**registerwijzigingen**'. Het gaat hier niet om echte immigraties in de technische betekenis, omdat er een zekere tijd zit tussen hun fysieke aankomst op het Belgisch grondgebied en

7 De oude methode stelde een aantal problemen, zoals het feit dat de emigratie van bepaalde nationaliteiten negatief werd.

8 Deze methode werd retroactief toegepast door de ADSEI voor de gegevens over de migratiestromen.

9 De schrappingen, herinschrijvingen van mensen die van ambtswege zijn geschrapt en de registerwijzigingen zijn pas beschikbaar volgens de nationaliteit van betrokken personen sinds het jaar 2008. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 2.

het ogenblik waarop ze in de statistieken worden opgenomen. Dit heeft een grote methodologische impact. Enerzijds worden die personen, sinds 1995, pas in de populatie (*stocks*) opgenomen zodra ze een internationale beschermingsstatus verkrijgen, of als hen op een andere grond een verblijfsmachtiging wordt toegekend. Anderzijds tonen de asielzoekersstromen zich dus niet meteen in de cijfers van de internationale immigraties, maar enkel via een statistische aanpassing. Deze methodologie laat op een bepaalde manier toe dat het aandeel van de asielzoekers in de immigratiestatistieken niet helemaal onder de mat wordt geveegd, maar het is duidelijk dat deze praktijk geen rekening houdt met de migratierealiteit.

Sinds 2010 heeft de ADSEI twee nieuwe wijzigingen doorgevoerd in de schatting van de migratiestromen. Ten eerste, voortaan bestaan er twee categorieën registerwijzigingen: enerzijds worden de overstappen van het Wachtregister naar een ander bevolkingsregister geregistreerd onder de immigratiebewegingen, en anderzijds worden de overstappen van een ander bevolkingsregister naar het Wachtregister onder de emigratiebewegingen geregistreerd. De eerste komen het meest voor omdat het om asielzoekers gaat die erkend zijn, of op een andere grond gemachtigd zijn hier te verblijven. Bij de tweede gaat het om individuen die in het Vreemdelingenregister zijn opgenomen en die om een of andere reden aan het einde van een legaal verblijf in België, een asielaanvraag indienen.¹⁰ Vóór 2010 werd enkel het saldo van deze twee categorieën weergegeven en als immigraties beschouwd.

De tweede wijziging heeft betrekking op de definitie van personen die van ambtswege zijn geschrapt of die zijn heringeschreven. Enkel personen die tijdens het jaar zijn geschrapt en die niet tijdens hetzelfde jaar zijn heringeschreven, worden beschouwd als personen die van ambtswege zijn geschrapt. Ze worden daarom meegeteld bij de emigraties. Op dezelfde wijze worden ook enkel personen die in de loop van voorgaande jaren zijn geschrapt en in het referentiejaar opnieuw zijn ingeschreven, opgenomen in de herinschrijvingen. Die worden dan bij de immigraties geteld. Door personen die van ambtswege zijn geschrapt én heringe-

schreven in hetzelfde jaar, niet mee te tellen, moet deze wijziging vermijden dat beide categorieën artificieel worden opgeblazen. Aangezien deze methodologische wijziging pas sinds 2010 wordt toegepast, moeten de recente evoluties van deze categorieën met enige voorzichtigheid geanalyseerd worden.

Kader 2. Berekeningen van de internationale emigratie en immigratie

Thans baseert de ADSEI zich voor de berekening van de internationale emigratie en immigratie op volgende formules:

- » *Internationale emigratie* = aangegeven emigraties + schrappingen van ambtswege + registerwijzigingen (van een ander register naar het Wachtregister)
- » *Internationale immigratie* = aangegeven immigraties + herinschrijvingen van schrappingen van ambtswege + registerwijzigingen (van Wachtregister naar een ander register)

1.2. Methode die de DVZ gebruikt om statistieken over eerste verblijfstitels op te stellen volgens de definities van Eurostat

Onderdanen uit derde landen die het Belgisch grondgebied binnenkomen en er voor een periode van meer dan drie maanden willen verblijven, moeten zich inschrijven in de gemeente waar ze verblijven. Ze krijgen dan een verblijfstitel uitgereikt. Immigratie kan dus worden bestudeerd volgens de nationaliteit en de reden van verblijf op basis van statistieken over de eerste verblijfstitels.¹¹ Bij de gegevens van de DVZ die door Eurostat worden gepubliceerd, dient op een methodologisch element te worden gewezen. Vreemdelingen die asiel aanvragen (en die dus in het Wachtregister zijn ingeschreven), rekent de DVZ in die statistieken mee zodra het attest van immatriculatie éénmaal verlengd werd.

¹⁰ Het kan bijvoorbeeld gaan om een student die legaal in België verblijft en die aan het einde van zijn studies, en dus van de geldigheid van zijn verblijfstitel, vaststelt dat door de politieke situatie van dat moment, een terugkeer naar zijn herkomstland een bedreiging is. Dat kan hem ertoe aanzetten een asielaanvraag in te dienen.

¹¹ Opdat een uitgereikte verblijfstitel kan worden beschouwd als een 'eerste machtiging tot verblijf', moet de uitreikingstermijn tussen het verstrijken van een oude verblijfstitel en de uitreiking van een nieuwe voor een identieke reden volgens de Eurostat-definitie, minstens zes maanden bedragen.

2. Twee beschikbare types statistieken: stromen en stocks

Aan de hand van de net voorgestelde gegevens kan het fenomeen van de geregistreerde internationale migraties volgens twee invalshoeken in kaart worden gebracht: door de voorstelling van enerzijds de statistieken over *migratiestromen*, en anderzijds van de gegevens over *migrantenstocks*.

De **migratiestromen** hebben betrekking op het aantal personen dat in de loop van een jaar het land binnenkomt (immigraties) en het aantal personen dat vertrekt (emigraties). Dat soort gegevens vergt een continue registratie. Voordeel is dat ze een volledig beeld geven van het migratiefenomeen en de algemene tendensen over min of meer langere periodes in de tijd kunnen weergeven. Dat is met name wat wordt voorgesteld in het deel B van dit hoofdstuk, aan de hand van statistieken afkomstig van het Rijksregister. Het kan ook nuttig zijn om statistieken te bestuderen van migratiestromen in een gegeven jaar, om meer variabelen te kunnen aangeven. Dit soort informatie kan bijvoorbeeld geboden worden aan de hand van de gegevens over de verblijfstitels die jaarlijks worden uitgereikt.

De notie **migrantenstocks** heeft betrekking op het aantal immigranten die in een land aanwezig zijn, op een bepaalde datum. Het gaat, met andere woorden, om een soort foto van de geïmmigreerde of vreemde populatie op een bepaald ogenblik. Aan de hand van dit soort informatie is het mogelijk een beeld te ontwikkelen van evoluties van de ene datum tot een andere datum. Het betreft dan vooral schattingen van het residueel effect van migraties op verschillende ogenblikken in de tijd.

Kader 3. Definitie van de groepen nationaliteiten

Verschillende groepen van nationaliteiten worden gebruikt doorheen de verschillende tabellen en grafieken van dit Jaarverslag. Doorlopend wordt de keuze gemaakt voor een onderscheid tussen 'EU-burgers' (met soms een onderscheid tussen de landen van de 'EU-15'¹² en de 'twaalf nieuwe lidstaten'¹³) en 'derdelanders'¹⁴. Af en toe belichten we wel een bijkomende categorie, die van de derde landen die Europees zijn. Ook Turkije valt dan binnen die categorie 'Europese landen buiten de EU'¹⁵, conform de classificaties die gebruikt worden door de Belgische (ADSEI) en Europese (Eurostat) statistiek. Waar mogelijk, wordt de specifieke situatie van Turkije apart voorgesteld.

12 De 'landen van de EU-15' zijn: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden.

13 De '12 nieuwe lidstaten' zijn: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovakije, Slovenië en de Tsjechische Republiek.

14 De 'derde landen' omvatten alle andere landen van de wereld die geen deel uitmaken van de EU-27.

15 De 'Europese landen buiten de EU' zijn: alle Europese landen buiten de EU-27, Turkije hierbij inbegrepen, te weten: Albanië, Andorra, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Liechtenstein, Zwitserland, Joegoslavië, Kosovo, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Monaco, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Rusland, San Marino, Servië, Wit-Rusland en Turkije.

B. IMMIGRATIE- EN EMIGRATIE-STROMEN VAN EN NAAR BELGIË

1. Legale immigratie neemt al jaren toe, lichte daling in 2011

In 2010 heeft er zich een sterke toename voorgedaan in vergelijking met de jaren 2008 en 2009, in 2011 werd een lichte daling vastgesteld

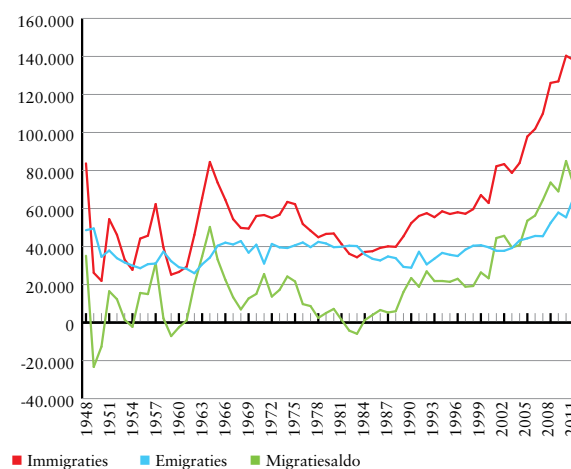
De laatste decennia tonen zowel de immigratie- als emigratietendensen een duidelijke toename in de migratiebewegingen van vreemdelingen. In tegenstelling tot vorige opflakeringen zoals in 1948 en 1964 is de huidige stijging niet conjunctureel omdat ze meer in de tijd is gespreid. De naoorlogse immigratie en die uit de jaren 1960 waren gewenst en door de overheid georganiseerd via bilaterale akkoorden voor de rekrutering van arbeidskrachten, terwijl het beleid sinds de jaren 1970 veel restrictiever is. Het migratiebeleid uit 1974, dat een einde moest maken aan de arbeidsmigratie, heeft voor een daling van het aantal immigraties gezorgd. Toch zijn vreemdelingen blijven binnenkomen en sinds halverwege de jaren 1980 zelfs in grote mate. Sinds de jaren 2000 is die toename opvallend sterk. In 2010 zijn 140.375 personen het land binnengekomen en in 2011 waren dat er 138.071 (Figuur 1). In 2010 heeft er zich een sterke toename voorgedaan in vergelijking met de jaren 2008 en 2009, in 2011 werd een lichte daling vastgesteld.

Sinds de jaren 1990 zijn er in het algemeen minder emigraties dan immigraties, wat vanaf halverwege de jaren 1980 tot een globaal positief en stijgend migratiesaldo heeft geleid. Dit gezegd zijnde, ook al is België op vandaag vooral een immigratieland, ook de emigraties hebben een belangrijke stijging gekend, hetgeen een algemene stijging in mobiliteit weergeeft. In 2011, zijn de emigraties van vreemdelingen gestegen tot 65.951 t.o.v. 55.175 in 2010.

Ter vergelijking: Belgen kenden de voorbije jaren een negatief migratiesaldo. In 2011 bedroeg dit min 9.963 personen. In 2011 waren er immers meer Belgen die

uit België emigreerden (33.773) dan er naar België immigreerden (23.810). Voor het totaal van de Belgen en de vreemdelingen geeft dit een positief migratiesaldo van 62.157 (immigratie: 161.881 en emigratie: 99.724).

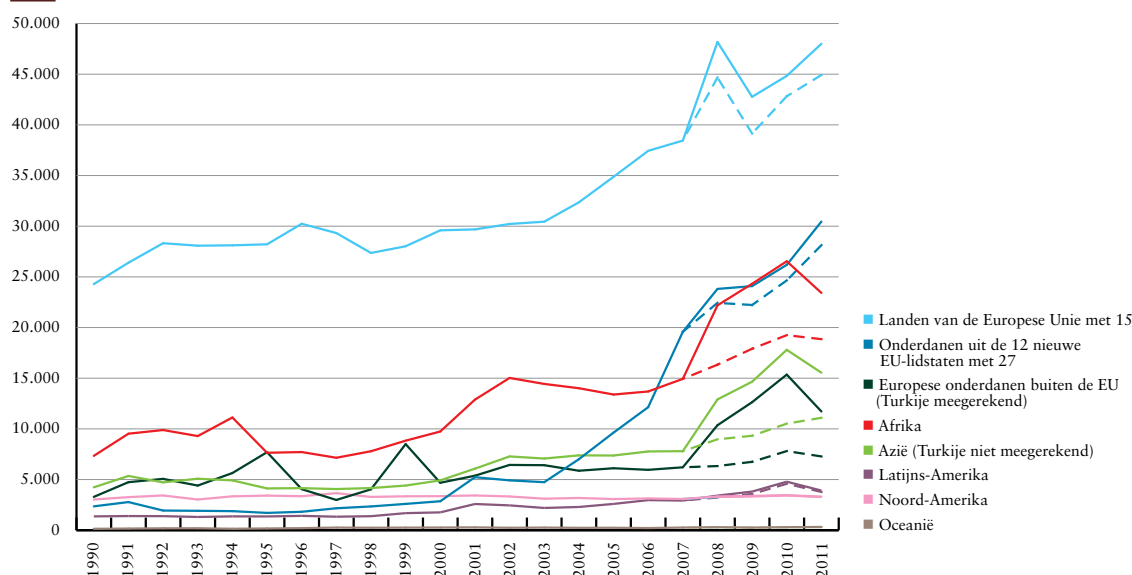
Figuur 1. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2011 (Bron: RR-ADSEI)



■ Immigraties ■ Emigraties ■ Migratiesaldo

2. De geografische herkomst van migranten

Figuur 2. Evolutie van de immigratie van de vreemdelingen per grote nationaliteitengroepen, 1990-2011 (Bron: RR-ADSEI)



Behalve de algemene tendensen die net aan bod zijn gekomen, is het interessant een blik te richten op de verschillende nationaliteiten waaruit de immigratiestromen bestaan. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd aangegeven, wordt immigratie momenteel gemeten als de som van het aantal mensen dat het land binnenkomt en zich heeft gemeld, van de herinschrijvingen van mensen die van ambtswege zijn geschrapt en van de registerwijzigingen (zie Kader 2). De ADSEI heeft deze recente methodologie retroactief toegepast op de totale stromen voor de vorige jaren, maar op de stromen per nationaliteit wordt deze methode pas sinds 2008 toegepast. In Figuur 2 geven de streepjeslijnen op de jaren tussen 2008 en 2011 een beeld van hoe de immigratiestromen er zouden uitzien indien enkel rekening was gehouden met het aantal mensen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld (zoals dit het geval was tot en met 2007). We zien dat dit verschil in methodologie niet zonder gevolg blijft voor de recente tendensen, in het bijzonder voor de immigraties vanuit het Afrikaanse en Aziatische (Turkije niet meegerekend) continent, alsook voor de Europese onderdanen van buiten de EU (Turkije meegerekend). Deze verschillen geven in feite vooral de toevoeging, in de statistieken, van de asielzoekers weer (via de registerwijzigingen), nadat zij een internationale bescherming hebben bekomen of nadat zij gemachtigd worden tot

verblijf op een andere basis. Van bepaalde Afrikaanse, Aziatische en Europese nationaliteiten uit landen die een zekere politieke instabiliteit kennen, waren er in 2011 iets meer registerwijzigingen dan personen die het land zijn binnengekomen en zich hebben gemeld. Dit was met name het geval voor de Russen, Kosovaren, Guineeërs, Armeniërs, Afghanen en Irakezen.¹⁶ Tot slot, heeft deze gewijzigde methode er mee voor gezorgd, het asielfenomeen op de voorgrond te plaatsen – zij het nog steeds met een vertraging – waardoor de recente migratierealiteiten nauwkeuriger in beeld kunnen worden gebracht.

Momenteel is de immigratie in België vooral een Europese immigratie. Europeanen waren in 2011 goed voor 65% van alle immigraties. Op de in 2011 geregistreerde 138.071 immigraties hadden er 47.996 (35%) betrekking op burgers van de EU-15, 30.457 (of 22%) op burgers van de 12 nieuwe lidstaten en 11.717 (8,5%) op Europeanen van buiten de EU (Turkije meegerekend). Een van de meest opvallende elementen is ongetwijfeld de sterke toename van immigraties uit de nieuwe EU-lidstaten sinds hun toetreding tot de EU in 2004 en 2007. Het aandeel onderdanen uit die landen

16 Om enkel de belangrijkste te vermelden.

is tussen 2003 en 2011 meer dan verdriedubbeld met een stijging van 7% naar 22%. Na Europa, is Afrika veruit het tweede belangrijkste continent waarvan immigranten afkomstig zijn. De helft van die immigraties komt uit Sub-Saharisch Afrika en de andere helft uit Noord-Afrika. Vanuit Noord-Afrika is Marokko het voornaamste herkomstland en voor Sub-Saharisch Afrika blijft de Democratische Republiek Congo (DR Congo) het eerste herkomstland, gevolgd door Kameroen en Guinee.

Ook wordt de laatste jaren een toename vastgesteld van immigraties uit Azië (Turkije niet meegerekend), met heel wat migranten uit India, China en Japan, alsook uit Irak, Afghanistan en Armenië.

Een laatste opvallend element is dat de immigraties uit de EU-27 tussen 2010 en 2011 zijn toegenomen, terwijl de stromen uit de Europese landen buiten

de EU, uit het Afrikaanse en Aziatische continent in die periode zijn afgenomen. Die sterke dalingen zijn voornamelijk het gevolg van een geringer aantal registerwijzigingen, of m.a.w. van een daling van de erkenningen tot vluchteling, of van de verblijfsmachtigingen op een andere grond voor bepaalde nationaliteiten zoals de Armeniërs, Russen of Congolezen.¹⁷ Ook bepaalde nationaliteiten zoals de Marokkanen en Turken hebben sterk bijgedragen tot een daling van de immigraties uit Afrika en Europa (buiten EU), maar om andere redenen. Wat hen betreft gaat het eerder om een sterke daling van het aantal personen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld.¹⁸

17 Voor deze drie nationaliteiten werden in 2011 tussen de 45 en 60% minder registerwijzigingen geregistreerd dan in 2010.

18 In 2011 waren er 12% minder binnenkomsten gemeld door Marokkanen dan in 2010, en 17% minder voor de Turken.

3. Wettelijke migratiemotieven voor onderdanen uit derde landen

Naast het bestuderen van de stromen van het aantal mensen dat het land binnenkomt en het aantal vertrekkers van het Belgisch grondgebied, is het ook interessant na te gaan om welke redenen die vreemdelingen in België zijn aangekomen. De wettelijke migratiemotieven in België kunnen worden bestudeerd op basis van statistieken over de eerste verblijfstitels die aan derdelanders zijn uitgereikt. Deze databank van de DVZ die via Eurostat ter beschikking wordt gesteld (sinds de inwerkingtreding van het KB van 27 januari 2008), is **om verschillende redenen interessant**. Enerzijds kunnen de migratiemotieven er op een gedetailleerde manier worden bestudeerd (zowel in termen van *stromen* als van *stocks*) en, anderzijds, is een vergelijking met de andere EU-lidstaten mogelijk op basis van gemeenschappelijke criteria.¹⁹

Toch zijn er **twee belangrijke beperkingen**:

Ten eerste hebben de beschikbare statistieken *enkel betrekking op derdelanders*. We hebben echter net gezien dat de instroom vooral betrekking had op migranten uit EU-lidstaten. Bij de interpretatie van informatie uit deze databank is dus een zekere nuancering noodzakelijk omdat het slechts om een deel van de immigranten gaat. Sinds de creatie van de elektronische verblijfskaarten, moeten de gemeenteadministraties de migratiemotieven in het Rijksregister invoeren, en is deze registratie verplicht zowel voor derdelanders als voor Europese onderdanen. We hopen dus binnenkort voor alle nationaliteiten gegevens van de DVZ te ontvangen over de eerste verblijfstitels, waardoor een volledig beeld geboden kan worden van de migratiemotieven in België.

Ten tweede gebeurde een belangrijke *methodologische wijziging* in de productie van deze gegevens vanaf 2010, waardoor een vergelijking over de laatste jaren moeilijk wordt. Vóór 2010 waren enkel de eerste verblijfstitels in kader van gezinshereniging gebaseerd op een combinatie van gegevens uit het Rijksregister en de gegevensbank van de DVZ. De rest van de gege-

19 Door de sterk uiteenlopende nationale wetgevingen inzake verblijf van vreemdelingen, en omwille van de door de lidstaten toegepaste administratieve praktijken bij het registreren van de migrantenpopulaties, dient voorzichtigheid aan de dag te worden gelegd bij de vergelijking van deze gegevens. Daardoor is het niet zeker dat de categorie 'andere' telkens betrekking heeft op dezelfde elementen.

vens over de eerste verblijfstitels waren volledig en exclusief gebaseerd op aangeleverde gegevens afkomstig van de operationele diensten van de DVZ zonder dat een bijkomende verificatie op basis van het Rijksregister werd uitgevoerd. Met de gegevens van 2010 werden, voor de eerste keer, alle statistieken over de verblijfstitels opgesteld op basis van de gecentraliseerde databank van de DVZ, die de gegevens van het Rijksregister overneemt. Deze wijziging heeft voornamelijk de aanzienlijke toename van de categorie ‘andere redenen’ als gevolg gehad (zie Kader 4).

Volgens de DVZ, blijkt deze nieuwe methodologie meer toereikend dan voordien, voornamelijk omdat de uitgereikte verblijfstitels beter in kaart kunnen worden gebracht.

Kader 4. Een belangrijke categorie ‘andere redenen’

Een belangrijk gevolg van de methodewijziging van de DVZ bij de aanmaak van statistieken over de eerste verblijfstitels is het ontstaan van een relatief grote residuaire categorie zowel in 2010 (21,8%) als in 2011 (26,9%) in vergelijking met de gegevens uit 2009 (minder dan 1%). Deze categorie omvat o.a. personen voor wie de encoding in het Rijksregister gebreken vertoont, alsook personen die buiten de belangrijkste door Eurostat vastgelegde categorieën vallen (familiale redenen, studieredenen, redenen i.v.m. de bezoldigde arbeid, statuut van vluchteling of subsidiaire bescherming en humanitaire redenen) en waarvan de reden van uitreiking van de eerste verblijfstitel nochtans bekend is. Belangrijk om aan te geven is dat deze categorie ‘andere redenen’ ook een deel asielzoekers in procedure bevat (die in het kader van hun procedure een tijdelijke verblijfstitel krijgen). Meer bepaald zijn de asielzoekers opgenomen van wie het attest van immatriculatie éénmaal verlengd werd.

Bovenop dit, en om andere redenen, wordt een belangrijk deel van de erkende vluchtelingen en de personen die subsidiaire bescherming kregen niet opgenomen in de categorie ‘statuut van vluchteling of subsidiaire bescherming’ omdat ze niet aan de definitiecriteria van Eurostat voldoen. Om in deze categorie te worden opgenomen

moeten de kandidaat-vluchtelingen immers hun verzoek hebben ingediend en zijn erkend binnen hetzelfde kalenderjaar. Met andere woorden, asielzoekers van wie de procedure hangende is en degene die het statuut van vluchteling kregen toegekend buiten het kalenderjaar waarin hun aanvraag is ingediend, zijn er dus niet in opgenomen. Deze methode kan problematisch lijken in zoverre dat de categorie van vluchtelingen geen correcte weergave is van de asielrealiteit in België.

Ten slotte, is het fijne van de zaak in deze categorie ‘andere redenen’ complex en raakt het aan al de andere bestaande categorieën. Voor het tweede jaar op rij is een juiste interpretatie van deze categorie moeilijk. We kunnen alleen maar hopen dat volgend jaar de nodige verduidelijkingen komen, anders komt de interpretatie van al deze gegevens in het gedrang.

Het onderzoeken van migratiemotieven blijft in elk geval een moeilijke en complexe oefening. De derdelanders die het grondgebied betreden moeten hun aankomst melden bij de gemeente waar ze verblijven en ontvangen een verblijfsdocument naargelang het visum of de verblijfstitel waarover ze beschikken. Maar de redenen waarvoor iemand zich naar een ander land begeeft kunnen meervoudig zijn en sterk variëren, en kunnen daarom soms moeilijk onder één van de mogelijke administratieve categorieën worden ondergebracht. Het komt er op aan de wettelijke migratiemotieven en niet de persoonlijke migratiemotieven te onderzoeken, met alle nodige nuances.

Een eerste analyse van de wettelijke migratiemotieven van derdelanders kan gebeuren op basis van een vergelijking van de indeling ervan in België en in de buurlanden (Figuur 3). Het belangrijkste raakpunt tussen België en de buurlanden is ongetwijfeld dat *familiale redenen* vaak een reden zijn voor het toekennen van een verblijfsmachtiging. Voor 2011 was deze reden in België en voor de buurlanden goed voor tussen de 40,5% en 62,3% (42,5% voor België), wat sterk gelijklopend is met de percentages van de afgelopen jaren.²⁰ Het is minder het geval in de andere Europese landen,

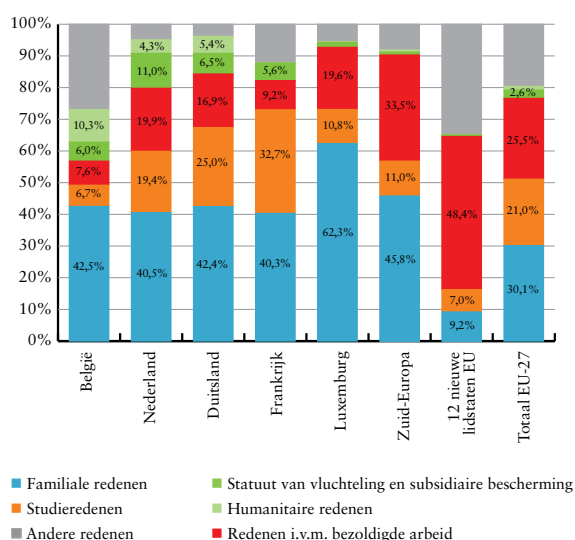
20 Zie: Jaarverslag Migratie 2010, p. 25 en Jaarverslag Migratie 2011, p. 21.

vooral dan in de twaalf nieuwe lidstaten waar familiemotieven gemiddeld niet meer dan 9,2% uitmaken van alle in 2011 uitgereikte eerste verblijfstitels.

De twaalf nieuwe lidstaten kenmerken zich eerder door het uitreiken van verblijfstitels om *redenen die te maken hebben met de economische activiteit* (48,4%). Ook in de landen van Zuid-Europa²¹ alsook in het gemiddelde van de landen van de EU-27 zijn economische motieven een belangrijke reden. België hinkt wat dat betreft achterop, met slechts 7,6% van zijn eerste verblijfstitels die in 2011 om die redenen werden uitgereikt.

Ook wat *immigratie om studieredenen* betreft, onderscheidt België zich van de andere Europese landen, en zeker van zijn buurlanden. In 2011 werd slechts 6,7% van de eerste verblijfstitels om die reden uitgereikt, terwijl dat in Nederland, Duitsland en Frankrijk schommelt tussen de 19,4% en 32,7%.

Figuur 3. Indeling van de eerste verblijfstitels uitgereikt, volgens het uitreikingsmotief, voor België en zijn buurlanden, 2011 (Bronnen: DVZ – Eurostat)



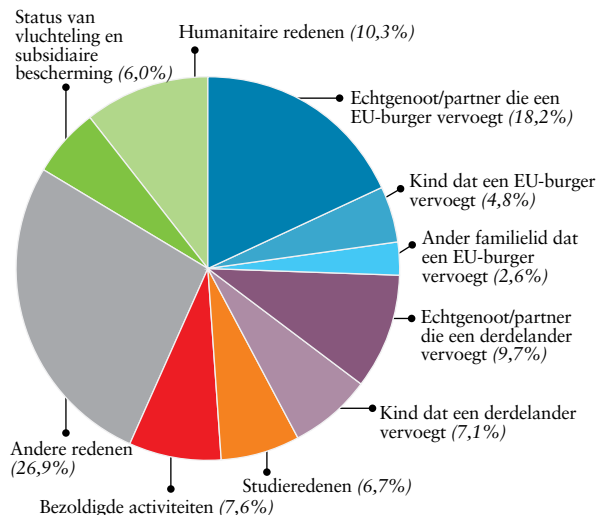
Een vergelijking van de eerste verblijfstitels uitgereikt om *humanitaire redenen* en aan de begunstigen van het *statuut van vluchteling en van subsidiaire bescherming* is daarentegen een delicatesse oefening. Voor België weten we dat bij de interpretatie van die gegevens grote voorzichtigheid is geboden (zie Kader 4). De verschillen met de andere Europese landen hangen dus misschien wel samen met het feit dat niet alle lidstaten deze eerste verblijfstitels op eenzelfde manier registreren.

Een meer nauwkeurige analyse van de uitreikingsmotieven van de in 2011 in België uitgereikte eerste verblijfstitels (Figuur 4) bevestigt dat immigratie om familiale redenen het eerste wettelijk motief is voor migratie van derdelanders. Zo stellen we vast dat van de 60.085 in 2011 toegekende verblijfsmachtigingen, ruim een vierde betrekking had op gezinshereniging met een Belg of een EU-burger, en dat de meeste daarvan worden uitgereikt om een echtgenoot te vervoegen. Gezinshereniging met een derdelander valt niet te onderschatten, het gaat nl. om bijna 17% van alle uitgereikte verblijfstitels (zowel voor de echtgenoot als voor kinderen). Na de gezinshereniging, komen de uitgereikte verblijfstitels op basis van humanitaire redenen, die 10,3% uitmaken van het totaal. De DVZ geeft aan dat in deze categorie de machtigingen tot verblijf op basis van artikels 9bis, 9ter en het oude artikel 9, alinea 3 van de wet van 15 december 1980 opgenomen zijn.²² Derdelanders in België lijken vervolgens te immigreren om te studeren of te werken, maar deze redenen bedragen niet meer dan 6,7% en 7,6% van alle uitgereikte machtigingen. Tot slot, eerste verblijfstitels afgeleverd omwille van toekenning van de status van vluchteling of van subsidiaire bescherming zijn goed voor 6% van het totaal. Zoals we er al verschillende keren op wezen, geeft deze categorie het asielfenomeen niet optimaal weer, omwille van de door Eurostat gedefinieerde, methodologische keuzes (zie Kader 4).

22 Hoewel een humanitaire reden geen rechtstreeks migratiemotief is, gaat het om een administratieve beslissing die het verblijf wettigt van vreemdelingen die wellicht al een tijdje in België verblijven. Inderdaad, de afgifte van een verblijfstitel komt niet noodzakelijk overeen met de datum waarop iemand in België aankomt. Dit geldt ook voor vluchtelingen die asiel hebben aangevraagd alvorens hun migratie definitief als wettelijk wordt beschouwd: de datum van de verblijfstitel valt samen met het ogenblik dat hen de internationale bescherming wordt toegekend.

21 Het gaat hier om Italië, Malta, Portugal, Slovenië en Spanje (classificatie Verenigde Naties).

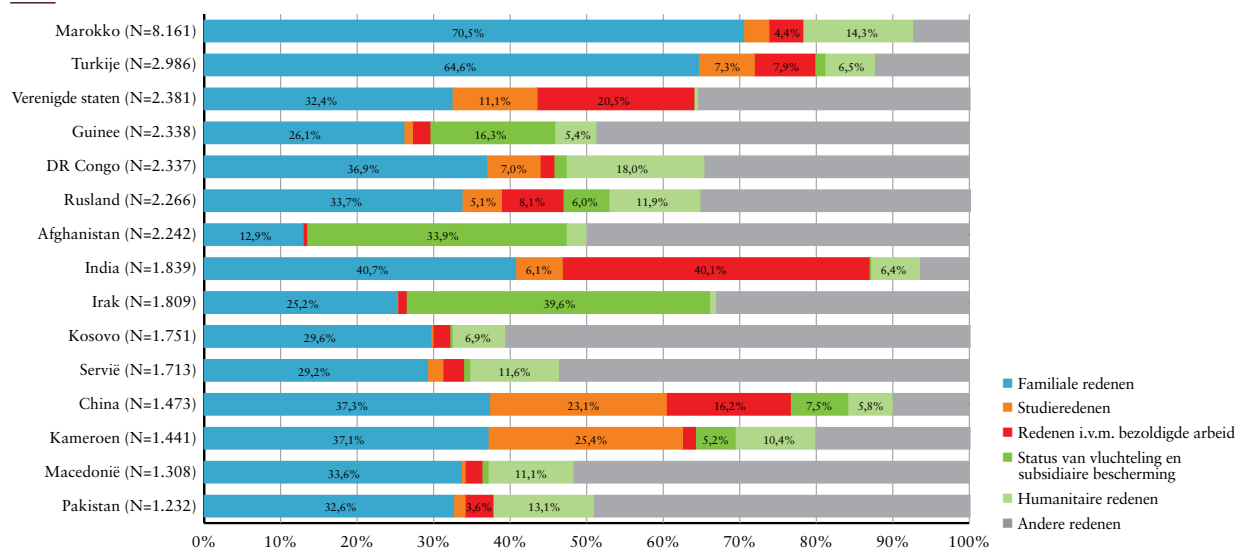
Figuur 4. Indeling van de eerste in België uitgereikte verblijfstitels volgens het motief van uitreiking, 2011 (N=60.085) (Bronnen: DVZ – Eurostat)



Deze algemene tendensen die gemiddeld genomen gelden voor het geheel van derdelanders lijken evenwel sterk te verschillen afhankelijk van de nationaliteit van de immigranten. Zoals blijkt uit Figuur 5 is de indeling van de migratiemotieven inderdaad afhankelijk van de geografische afkomst van de migranten. In het algemeen

heeft familiemigratie betrekking op alle voornaamste nationaliteiten die vertegenwoordigd zijn in België, maar de omvang ervan verschilt. Zo onderscheiden Marokko en Turkije zich van de andere nationaliteitsgroepen, omdat een grote meerderheid aan verblijfstitels om die redenen worden uitgereikt aan onderdanen van deze landen (met resp. 70,5% en 64,6%). Humanitaire redenen betreffen vooral sommige nationaliteiten zoals de Congolezen, Kameroeners, Marokkanen, Pakistanen, Macedoniërs, Serviërs en Russen, voor wie meer dan 10% van de verblijfstitels om die redenen zijn uitgereikt. Het aantal in België ingediende asiel-aanvragen lag namelijk de laatste jaren relatief hoog voor deze verschillende nationaliteiten. De situatie van de Irakezen, Guineeërs en Afghanen onderscheidt zich omwille van het hoge proportionele aantal uitgereikte verblijfstitels op grond van de status van vluchteling of van subsidiaire bescherming. De redenen in verband met een bezoldigde activiteit betreffen vooral India, voor wie dit motief 40% van alle in 2011 toegekende titels uitmaakt, alsook de Verenigde Staten, goed voor 20,5%. De economische immigratie vanuit China is ook belangrijk in vergelijking met andere nationaliteiten (16,2%), maar nog opvallender voor dat land is de migratie om studieredenen (23,1%). Dat geldt ook voor Kameroen, met een vierde van de verblijfstitels die om die redenen wordt uitgereikt.

Figuur 5. Indeling van de uitreikingsmotieven van de eerste verblijfstitels voor de belangrijkste nationaliteiten²³, 2011 (Bronnen: DVZ – Eurostat)



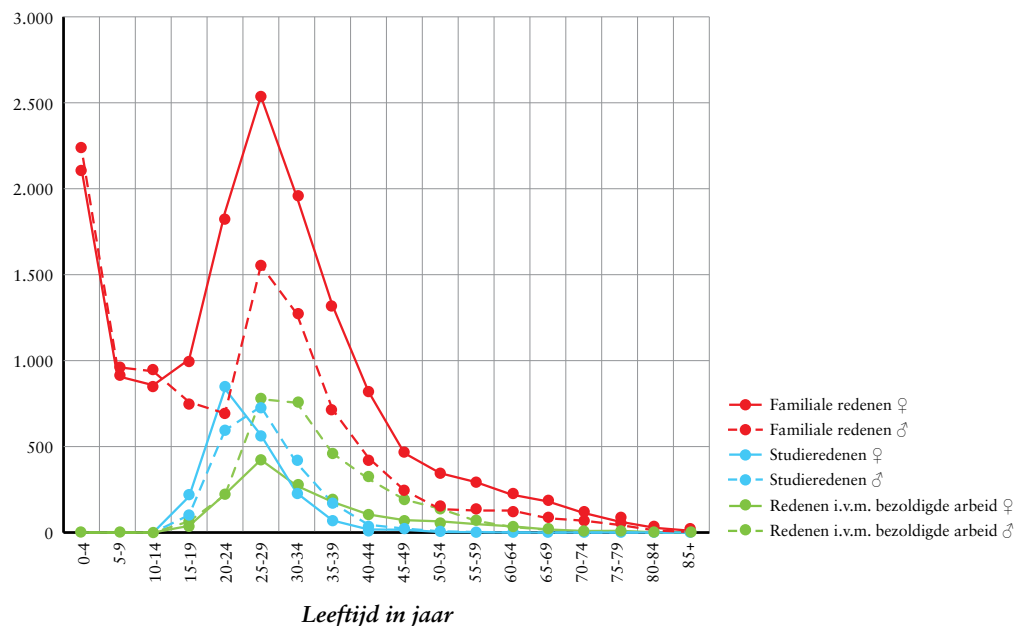
23 De vijftien belangrijkste nationaliteiten werden in deze figuur hernomen. Samen vertegenwoordigen zij bijna 60% van de afgeleverde eerste verblijfstitels in België in 2011.

De verschillende migratietypes onderscheiden zich op basis van de nationaliteit maar kunnen ook variëren in functie van andere kenmerken van de migranten. Figuur 6 geeft een overzicht van het aantal eerste in 2011 uitgereikte verblijfstitels op basis van de drie belangrijkste wettelijke motieven (familiale redenen, studieredenen en economische redenen), in functie van de leeftijd en het geslacht van de migranten.

Immigraties om familiale redenen zijn het meest frequent en zijn ook het meest een zaak van vrouwen. De begunstigden van de om die reden uitgereikte verblijfstitels zijn vooral jonge kinderen (jonger dan 4 jaar) en volwassenen tussen de 20 en 44 jaar. Boven de 45 jaar wordt wel nog een aantal titels uitgereikt maar deze oudere categorieën vertegenwoordigen een

tamelijk gering aandeel in vergelijking met het afgeleverde totaal. Gezinshereniging lijkt dus vooral een kwestie van kinderen en echtgenoten. Immigratie om studieredenen betreft globaal gezien evenveel mannen als vrouwen, met een piek voor de leeftijdscategorie tussen de 20-24 jaar, de leeftijd voor universitaire studies. Voor vrouwen wordt het hoogste aantal verblijfstitels om studieredenen uitgereikt aan de leeftijdscategorie tussen 25 en 29 jaar. Dit type verblijfstitels wordt nog afgeleverd aan personen boven de 30 jaar, maar veel minder vaak. Verblijfstitels voor economische activiteiten komen op de laatste plaats en hebben vaker betrekking op mannen dan op vrouwen. Vooral personen tussen de 25 en 40 jaar krijgen die uitgereikt.

Figuur 6. Aantal verblijfstitels volgens de drie belangrijkste motieven per leeftijdsklasse en per geslacht, voor alle nationaliteiten, 2011 (Bronnen: DVZ – Eurostat)



C. VREEMDE POPULATIE IN BELGIË (STOCK)

1. Enkele indicatoren om de aangroei van de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen

Hierboven werden de migratietendensen in kaart gebracht in termen van *stromen*. Een andere manier is het onderzoeken van de statistieken over de *stocks*: kijken naar de populatie van vreemde afkomst die op een bepaald ogenblik in België verblijft.

Kader 5. Definitie van de populatie van vreemde afkomst

Om de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee essentiële concepten: de ‘vreemde populatie’ en de ‘populatie die als vreemdeling geboren is’.

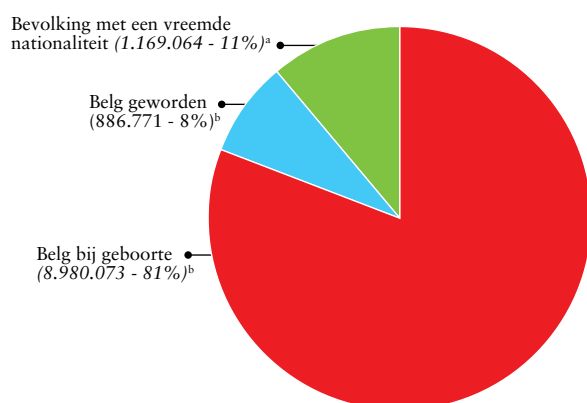
- » De **vreemde populatie** is de populatie die niet de Belgische nationaliteit heeft (basiscriterium is dus de *nationaliteit*). Deze groep omvat alle personen die niet Belg zijn. Die personen zijn onderworpen aan een bijzonder regime dat hen rechten verleent inzake verblijf, werk, politieke leven, nationaliteit, enz. Die rechten kunnen verschillen in functie van de nationaliteit van de vreemdeling, al naargelang hij EU-burger is of derdelander. Deze eerste indicator is van belang maar op basis daarvan kan de populatie van vreemde afkomst niet in haar geheel in kaart worden gebracht. De laatste nationaliteit van een persoon vertelt ons immers maar een deel van zijn verhaal. Belangrijk is dus ook rekening te houden met de nationaliteit bij de geboorte.
- » De **populatie die als vreemdeling is geboren** is deze die niet de Belgische nationaliteit had bij de geboorte (basiscriterium is dus de *nationaliteit bij de geboorte*). Deze populatie bestaat

zowel uit vreemdelingen als uit Belgen die met een vreemde nationaliteit zijn geboren.

Deze variabele ‘nationaliteit bij de geboorte’ laat toe rekening te houden met de veranderingen van nationaliteit en is ongetwijfeld de beste variabele om de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen. De variabele heeft echter een belangrijke beperking: ze houdt namelijk geen rekening met de tweede en derde generatie migranten, die Belg zijn van geboorte, terwijl ze kunnen worden beschouwd als zijnde van *vreemde afkomst*. Het gaat hier bijvoorbeeld om kinderen die geboren zijn uit een gemengd koppel, waarvan een van de ouders Belg is, kinderen van ouders die Belg geworden zijn vóór de geboorte van hun kinderen, en bepaalde kinderen van vreemdelingen die met de Belgische nationaliteit kunnen geboren worden indien de ouders zelf in België geboren zijn of indien hun in het buitenland geboren ouders al minstens tien jaar in België verblijven (artikel 11 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit). Het vraagstuk van de populatie van vreemde afkomst wordt hieronder in de diepte behandeld (zie: ‘Ontwikkeling van een duurzaam instrument voor de analyse van de arbeidsmarkt volgens nationaliteitshistoriek’, verder in dit hoofdstuk). Ten slotte is er de bijzondere situatie van personen met een dubbele nationaliteit: deze personen worden bij de Belgische populatie geteld wanneer ze als Belg geboren zijn, in de andere gevallen bij de populatie die als vreemdeling is geboren.

Volgens schattingen van de UCL waren er op 1 januari 2012, van de 11.035.908 inwoners in België, 2.055.835 personen (19%) *die als vreemdeling geboren zijn*, terwijl er maar 1.169.064 personen waren *met een vreemde nationaliteit* (of zo'n 11% van de totale populatie verblijvend in België op die datum). Volgens dezelfde schatting waren er binnen de vreemde populatie bij geboorte 886.771 personen (of 8% van de totale populatie verblijvend in België) die intussen Belg zijn geworden (Figuur 7).

Figuur 7. Indeling van de Belgische en vreemde populatie in België op 1 januari 2012 (Bronnen: RR-ADSEI; ^a cijfers gepubliceerd door de ADSEI; ^b schattingen op basis van RR-ADSEI gegevens (Berekeningen: S. Vause, UCL) (N=11.035.908^a))

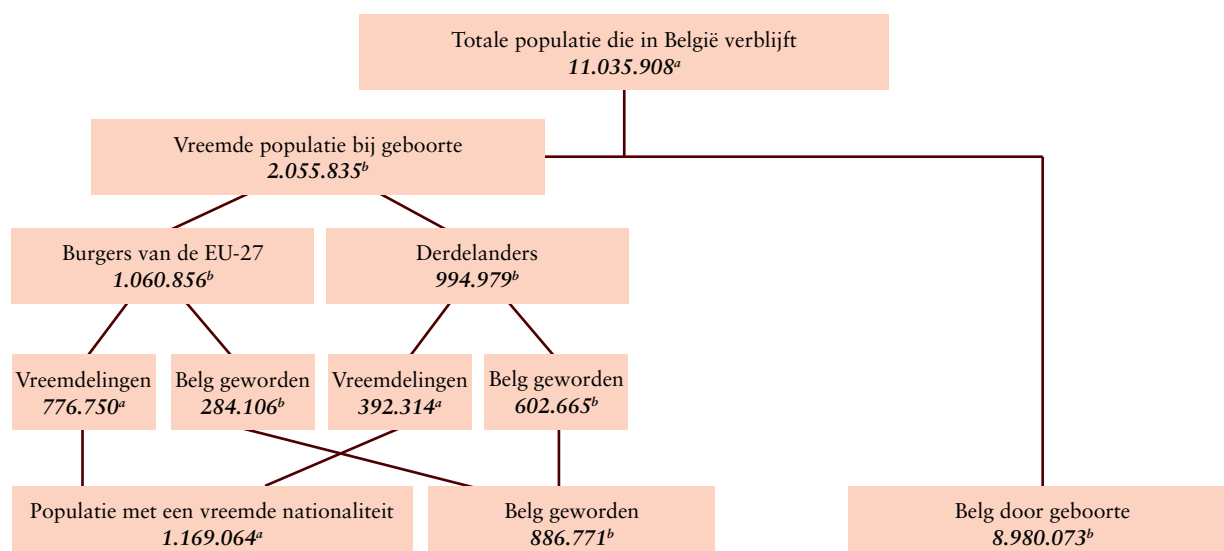


Kader 6. Schattingen op basis van de beschikbare gegevens

De meest recente beschikbare gegevens dateren van 1 januari 2012. Tot die datum zijn evenwel slechts enkele indicatoren beschikbaar. Het gaat om de *totale populatie die in België verblijft*, de *populatie met een vreemde nationaliteit* en de *populatie met de Belgische nationaliteit*. Voor die laatste indicator beschikken we niet over de indeling van deze populatie tussen *Belg geworden vreemdelingen* en de *Belgen door geboorte*. Een schatting van beide laatste groepen personen is wel mogelijk op basis van vroegere gegevens (1 januari 2010). Deze schattingen zijn gebaseerd op de verkrijgingen van de Belgische nationaliteit. In het verleden is deze schattingsmethode betrouwbaar gebleken. Voor het *Jaarverslag Migratie 2011* dateerden de meest recente gegevens waarover we beschikten, van 1 januari 2006 en de schattingen waren voorgesteld tot 1 januari 2010. De vergelijking van die schattingen met de officiële gegevens (beschikbaar sinds dit jaar) bleek bevredigend.²⁴

24 Zo waren er volgens schattingen (op 1 januari 2010) 839.214 vreemdelingen die Belg zijn geworden en uit officiële cijfers bleek dat het in realiteit ging om 835.426 personen, een lichte overschatting dus van 0,45%.

Figuur 8. Typologie van de vreemde populatie bij geboorte, volgens de nationaliteit bij de geboorte en de laatste geregistreerde nationaliteit op 1 januari 2012 (Bronnen: RR - ADSEI; ^a cijfers gepubliceerd door de ADSEI; ^b schattingen op basis van de RR - ADSEI gegevens (berekeningen: S. Vause, UCL))



De verschillende componenten van de vreemde populatie kunnen nauwkeuriger worden geanalyseerd door een onderscheid te maken tussen het aantal EU-burgers en het aantal derdelanders (Figuur 8). Van de *personen die als vreemdeling geboren zijn* en die op 1 januari 2012 in België verblijven, was iets meer dan de helft EU-burger (52%), terwijl het bij de resterende 48% gaat om derdelanders. De verwerving van de Belgische nationaliteit

betreft echter niet in dezelfde mate de EU-burgers als de derdelanders. De verschillen tussen beide groepen zijn dan ook groter wanneer we als criterium de *huidige nationaliteit* hanteren. Op 1 januari 2012 was 66% van de personen met een *vreemde nationaliteit* afkomstig uit een EU-land, terwijl, volgens de schattingen, voor de groep vreemdelingen bij de geboorte maar *Belg geworden*, 68% uit een derde land afkomstig was.

2. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig is

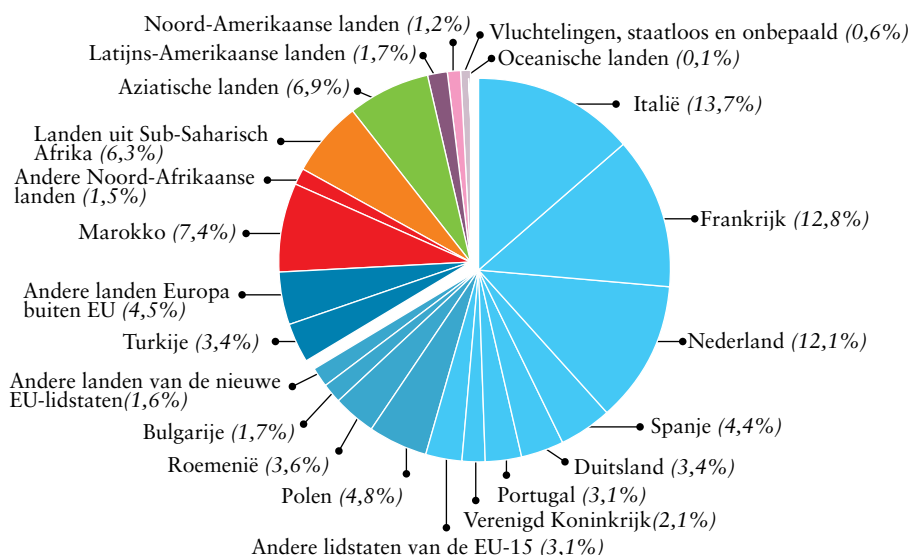
Zoals Figuur 9 aantoont is de *populatie met een vreemde nationaliteit* in België hoofdzakelijk Europees. Zo blijkt uit de op 1 januari 2012 beschikbare gegevens dat 55% van de personen met een vreemde nationaliteit afkomstig is uit de landen van de EU-15 en 66% uit de EU-27. Als we rekening houden met de Europese landen buiten de EU-grenzen (Turkije meegerekend), dan komen we aan 74%. Figuur 9 laat toe de percentages van de verschillende nationaliteitengroepen voor de 1.169.064 personen met een vreemde nationaliteit die in het Rijksregister zijn geregistreerd te identificeren.

De Italianen, Fransen en Nederlanders komen op de eerste plaats. Samen maken ze meer dan 38,6% uit van

de personen met een vreemde nationaliteit. Daarna volgen de Spanjaarden, Duitsers, Portugezen en Engelsen. Van de 12 nieuwe EU-lidstaten, onderscheiden de Polen en Roemenen zich van de andere nationaliteiten. Buiten de EU-grenzen, vinden we de Turken, met iets minder dan 3% van de vreemdelingen. Bij de niet-Europese derdelanders zijn de meest opvallende nationaliteiten de Marokkanen (goed voor 7,4%) – die op de vierde plaats komen na de Italianen, Fransen en Nederlanders – en de Congolezen (1,8%).

55% van de personen met een vreemde nationaliteit is afkomstig uit de landen van de EU-15, en 66% uit de EU-27

Figuur 9. Indeling van de nationaliteiten van de vreemde populatie in België op 1 januari 2012 (Bronnen: RR-ADSEI) (N=1.169.064)

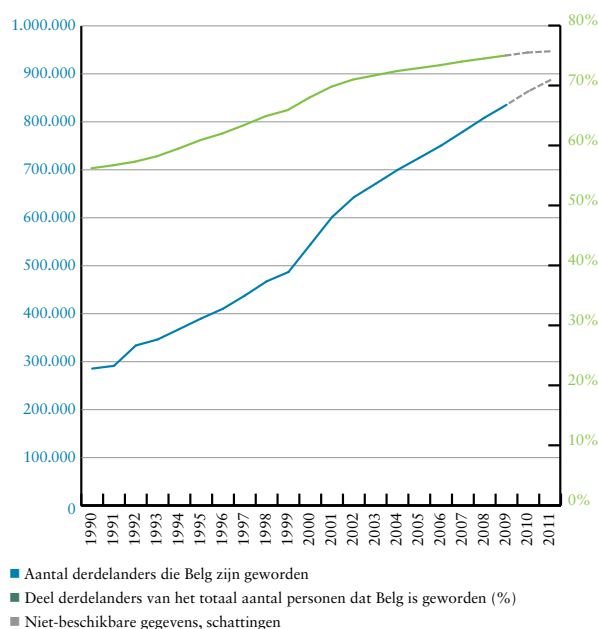


3. Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk afkomstig uit derde landen

De EU-landen zijn momenteel dus iets sterker vertegenwoordigd bij de *populatie die als vreemdeling geboren is* dan de derde landen (52% tegen 48%). De EU-burgers zijn overigens ruim in de meerderheid binnen de populatie *met een vreemde nationaliteit*. Bij de *Belg geworden vreemdelingen* daarentegen, komen de derdelanders met ruime voorsprong voor de EU-burgers. Dat blijkt uit Figuur 10, die de evolutie weergeeft van het aantal derdelanders dat Belg is geworden en het percentage daarvan t.o.v. alle Belg geworden vreemdelingen. Tijdens de afgelopen twintig jaar was het niet enkel zo dat de Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk derdelanders waren, hun aandeel binnen de volledige groep van Belg geworden vreemdelingen is bovendien ook sterk toegenomen. In 1990 was 56% van de Belg geworden vreemdelingen afkomstig uit een derde land, terwijl dit volgens schattingen in 2011 zo'n 75% was. In absolute cijfers zou het aantal Belg geworden derdelanders zijn toegenomen van 285.606 naar meer dan 880.000 op 1 januari 2012 (dit laatste cijfer is een schatting).

Het is overigens bekend dat we in de groep van personen die de Belgische nationaliteit hebben verworven, de voornaamste immigratiegroepen in België afkomstig uit derde landen terugvinden, zoals de Turken, Marokkanen of Congolezen, van wie, op 1 januari 2010²⁵, meer dan 60% de Belgische nationaliteit heeft verkregen. We vinden hier ook die nationaliteitenpopulaties die gekenmerkt worden door asielmigraties, zoals de Rwandezes, Chilenen, Afghanen en in mindere mate de Russen. We willen daarmee nogmaals pleiten voor een uitbreiding van de gebruikte indicatoren, om rekening te kunnen houden met alle populaties van vreemde afkomst.

Figuur 10. Evolutie van het aantal Belg geworden derdelanders en percentage daarvan op het totale aantal Belg geworden vreemdelingen, 1990-2011 (Bronnen: RR-ADSEI; stippellijn: schattingen op basis van RR-ADSEI gegevens (berekeningen: S. Vause, UCL))



25 Bij gebrek aan beschikbare gegevens kon het aantal Belg geworden vreemdelingen tot 1 januari 2012 niet per nationaliteit worden geschat. Daarom nemen we bepaalde informatie over uit het *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 27.

BIJDRAGE

Ontwikkeling van een duurzaam instrument voor de analyse van de arbeidsmarkt volgens nationaliteitshistoriek

Invoering van een socio-economische monitoring

In 2006 gaf toenmalig federaal Minister van Werk, Peter Vanvelthoven, het Centrum de opdracht na te gaan of het politiek opportuun en methodologisch haalbaar was een duurzaam instrument te ontwikkelen dat op regelmatige basis de positie van de werknemers op de arbeidsmarkt in functie van hun nationaliteitshistoriek moest analyseren. De Dienst Diversiteit van het Centrum heeft deze taak in handen genomen.

De doelstelling van de socio-economische monitoring is om de *ethnostratificatie* van de arbeidsmarkt op objectieve wijze bloot te leggen. De zogenaamde *ethnostratificatie* van de arbeidsmarkt verwijst naar een geheel van arbeidsmarktdynamieken, waaronder ook discriminatie, waarbij werknemers omwille van hun origine systematisch in bepaalde categorieën, arbeidsstatuten of sectoren terechtkomen.

Met de socio-economische monitoring zou bovendien ook de beroepsinschakeling van personen in functie van hun migratiedynamiek kunnen worden opgevolgd: bijvoorbeeld van erkende vluchtelingen en geregulariseerde of genaturaliseerde personen.

Statistieken en de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Overeenkomstig de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer geven de gepubliceerde statistieken inzake werkgelegenheid, op een aantal uitzonderingen na, enkel een beeld volgens de nationaliteit van de personen op de arbeidsmarkt en niet volgens hun etnische origine. Gelet op de lange immigratiegeschiedenis van België en de opeenvolgende hervormingen van het Nationaliteitswetboek die sinds 1984 het verwerven van de Belgische nationaliteit mogelijk maken, bevinden zich heel wat personen van vreemde afkomst in de categorie 'Belgen' van die statistieken.

Om een beter inzicht te krijgen in de discriminatie op de arbeidsmarkt die ondanks het verwerven van de Belgische nationaliteit blijft bestaan, moeten personen in kaart worden

gebracht in functie van hun nationale herkomst.²⁶ Op verzoek van de minister hebben we dus werk gemaakt van de identificatie van personen volgens hun nationaliteitshistoriek en die van hun bloedverwanten (ouders en grootouders).

Het verzoek van de minister riep niet enkel vragen op over de werkwijze, het zette ook de identificatie van personen volgens hun afkomst op de politieke agenda. Dit leidde tot lange en hevige debatten tussen enerzijds zij die de identificatie volgens afkomst uit principe verwierpen, omwille van de negatieve gevolgen en de vrees dat de betreffende personen nog meer zouden worden gestigmatiseerd. Voorstanders wezen anderzijds op de efficiëntie, het verkrijgen van een beter inzicht in en de objectivering van de processen achter discriminatie, en op de voordelen voor de overheden die over betere middelen zouden beschikken om een werkgelegenheidsbeleid uit te stippelen en te evalueren.

Voorstel van het Centrum en van zijn partners

Het Centrum en zijn partners (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ), Rijksregister (RR), FOD Werkgelegenheid en Sociaal Overleg, Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, FOREM, VDAB, ACTIRIS, universitaire experts) waren zich bewust van de uitdagingen en werkten op verzoek van de minister aan een voorstel dat niet enkel methodologisch haalbaar is, maar dat ook rekening houdt met de verschillende standpunten, dat de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer respecteert en dat zich houdt aan de strikte gebruiksregels inzake persoonsgegevens zoals de nationaliteitshistoriek: de toelating krijgen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de anonimiteit van de personen garanderen, erover waken dat de werkwijze in verhouding staat tot de vooropgestelde doelstellingen, enz.

De aanpak die het Centrum en zijn partners voorstelden, en die is weerhouden door de Interministeriële Conferentie Werkgelegenheid van 7 maart 2007, bestaat uit het ontwikkelen van een instrument dat toelaat de arbeidsmarkt te analyseren op basis van de regio's, de sector, het beroepsstatuut en andere klassieke arbeidsmarktkenmerken (Datawarehouse van de arbeidsmarkt, KSZ) en volgens de nationaliteitshistoriek van de personen (RR), met inbegrip van hun afstamming (van ouders en grootouders).

26 Over het positieve effect van het verwerven van de Belgische nationaliteit en de integratie op de arbeidsmarkt, zie *Jaarverslag 2011*, pp. 182-184.

Gegevens om de herkomst te bepalen

De variabelen in de gegevensbank van het RR die ons toelaten de herkomst van personen te bepalen, zijn:

- » Historiek van de nationaliteit van het individu (huidige nationaliteit en vorige nationaliteit(en));
- » Geboorteland van het individu;
- » Datum van de eerste inschrijving in het RR;
- » Geboorteland van de ouders/grootouders van het individu;
- » Historiek van de nationaliteit van de ouders/grootouders van het individu.

De gegevens over de afstamming, zoals de variabele 'nationaliteit van de grootouders', zijn niet altijd beschikbaar. Aangezien het RR pas in 1983 is ingevoerd, zijn niet alle personen die zich vóór die datum in België hebben gevestigd en Belg zijn geworden, met hun afstammingshistoriek geregistreerd. Het instrument zal evenmin een volledig beeld kunnen geven van de als Belg geboren personen, uit in België geboren ouders, met een van de grootouders die in het buitenland is geboren (zie tabellen hieronder). Met de komst van nieuwe migranten die in het RR zullen worden ingeschreven, zal die doelpopulatie (met name de derde generaties) in de toekomst steeds vollediger in kaart kunnen worden gebracht.

Kwaliteit en beschikbaarheid van de gegevens rekening houdend met het vooropgestelde doel

De door de KSZ uitgevoerde geldigheidstest van de gegevens werden als voldoende positief beoordeeld, zowel wat betreft de mate waarin ze de noodzakelijke variabelen kunnen vastleggen, als wat de dekkinggraad ervan betreft (de dekkinggraad van de gegevens geeft het aandeel van personen weer, van wie de ouders en grootouders kunnen worden geïdentificeerd). Rekening houdend met het vooropgestelde doel – de analyse van de arbeidsmarkt – was het van belang dat de dekkinggraad van de gegevens voor de leeftijdsklasse van 18-60-jarigen zo hoog mogelijk was. Dat de dekkinggraad voor de -18-jarigen en de 60-plussers van minder goede kwaliteit was, was in dit kader van minder groot belang.

Tabel 1. Aandeel personen van wie de ouders in het Rijksregister zijn geregistreerd (in %)

	Totaal	Per leeftijdscategorie		
		0-17 jaar	18-60 jaar	60 jaar en ouder
2 ouders	61,7	81,27	71,05	17,65
1 ouder	13,63	18,02	10,31	18,4
Geen enkele ouder	24,67	0,71	18,64	63,95

Zoals blijkt uit Tabel 1 neemt de dekkinggraad voor de variabele 'ouders' af met de leeftijd van de persoon. Aangezien we de arbeidsmarkt willen analyseren is het vooral de leeftijdsklasse van 18-60-jarigen die ons interesseert en voor die klasse is de dekkinggraad (meer dan 70%), rekening houdend met de doelstellingen, meer dan voldoende. Zoals echter blijkt uit Tabel 2 is de dekkinggraad van 18-60-jarigen niet voldoende voor de variabele 'grootouders'.

Tabel 2. Aandeel personen van wie de grootouders in het Rijksregister zijn geregistreerd (in %)

	Totaal	Per leeftijdscategorie		
		0-17 jaar	18-60 jaar	60 jaar en ouder
4 grootouders	21,32	56,32	16,8	0,02
3 grootouders	4,82	5,98	6,17	0,07
2 grootouders	13,33	20,68	15,48	0,49
1 grootouder	5,57	3,56	7,84	1,34
Geen enkele grootouder	54,96	13,46	53,71	98,09

Kruising van de gegevens van het RR en die van het Datawarehouse van de KSZ

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de gegevens uit het Datawarehouse van de KSZ, werden op basis van de beschikbare 'persoonlijke' gegevens twee variabelen aangemaakt: een variabele 'Herkomst' en een andere variabele 'Migratiehistoriek'.

- » De variabele 'Herkomst' combineert de variabelen nationaliteit, nationaliteit bij de geboorte en nationaliteit bij de geboorte van de ouders.

- » De variabele 'Migratiehistoriek' combineert de variabelen nationaliteit, nationaliteit bij de geboorte, nationaliteit bij de geboorte van de ouders, geboorteland, geboorteland van de ouders en van de grootouders, de inschrijvingsdatum in het RR en de datum waarop de persoon de Belgische nationaliteit heeft verworven. Aan de hand van die 'historische' variabele proberen we een beeld te krijgen van de impact van de periode van verblijf in België, en dat via het meten van de 3^{de} generatie, de datum van de verwerving van de nationaliteit en de inschrijvingsdatum in het Bevolkingsregister.

Wat de nationaliteit betreft, werkt het instrument op basis van een groepering van nationaliteiten, om een nauwkeuriger beeld te vormen van de bevolkingscategorieën die het slachtoffer kunnen zijn van discriminaties op de arbeidsmarkt. Zo vallen de personen van Marokkaanse, Algerijnse, Tunesische, Mauritaanse of Libische afkomst onder de groep 'Maghreb'.

Behalve een puur demografische en per regio opgesplitste benadering, zullen de beide variabelen 'Herkomst' en 'Migratiehistoriek' worden gekruist met de gegevens van het Datawarehouse arbeidsmarkt – 2008: type huishouden, gezinstype, opleidingsniveau, socio-economische mobiliteit (2006-2008), aantal trimesters aan het werk (1998-2008), type arbeidsovereenkomst, duur van en uitstroom uit de werkloosheid, activiteitensector, arbeidsregeling en integratie op de arbeidsmarkt.

De kruising, analyse en interpretatie van de gegevens is momenteel aan de gang. Een eerste verslag wordt verwacht tegen september 2013. Dit verslag komt er ter aanvulling van de Diversiteitsbarometer.²⁷ Dat is een structureel en lange-termijn-meetinstrument die op wetenschappelijk onderbouwde wijze een stand van zaken weergeeft van het gedrag (discriminatiegraad), de attitudes (tolerantiegraad) en de reële participatie op de arbeidsmarkt (participatiegraad).



27 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Diversiteitsbarometer*, september 2012.





Hoofdstuk II

TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED

A. CIJFERS

1. Visagegevens: een bron van indicatoren om migraties te begrijpen

Voor bepaalde nationaliteiten is de toegang tot het Belgisch grondgebied onder meer onderhevig aan het verkrijgen van een visum. Onderdanen van landen uit de Schengenruimte zijn vrijgesteld van die visumplicht. Derdelanders hebben over het algemeen wel een visum nodig om de Belgische grens over te steken.²⁸ De Europese dimensie in het visumbeleid beoogt het reguleren van de bevoegdheden van de lidstaten inzake de afgifte van twee types visa:²⁹ het visum kort verblijf (voor een verblijf van minder dan drie maanden) en het visum lang verblijf (voor een verblijf van meer dan drie maanden). Visa kort verblijf – ook wel Schengenvisa genoemd – moeten afgeleverd worden door de lidstaat waarheen de aanvrager hoofdzakelijk wil reizen. Eens de toegang tot het Schengengrondgebied wordt gemachtigd, kunnen de visumhouders vrij reizen in de Schengenzone. Wanneer een lidstaat geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft in het land van de aanvrager, dan kan men bij de diplomatieke vertegenwoordiging van een andere lidstaat het vereiste visum aanvragen. Visa lang verblijf behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel afgeleverd worden door Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland.

Kader 7. Mogelijkheden en beperkingen van de visagegegevens³⁰

Verschillende instanties kunnen visumaanvragen ontvangen. Over het algemeen zijn de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland bevoegd om visa uit te reiken. Ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) is echter soms verantwoordelijk voor het nemen van een

beslissing, met name wanneer een visumaanvraag een grondig onderzoek vereist (voornamelijk voor visa lang verblijf), of wanneer een negatieve beslissing dient genomen te worden. Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland hebben immers niet deze bevoegdheid. De FOD Buitenlandse Zaken blijft evenwel de belangrijkste verantwoordelijke overheid voor de registratie van informatie over visumaanvragen en de (positieve of negatieve) afloop ervan, ongeacht de instelling die de beslissing heeft genomen. Al die informatie (inclusief bepaalde kenmerken van de aanvragers zoals hun geslacht, geboortedatum of beroep) wordt elektronisch geregistreerd en vormt een interessante en volledige databank over de toekenning of weigering van visa door België.

Ondanks die enorme hoeveelheid aan gegevens vertoont de databank een aantal belangrijke beperkingen. Om te beginnen *zijn bepaalde individuen niet in die databank opgenomen*, waardoor die niet representatief is voor de voltallige migrantenpopulatie. Twee categorieën zijn er opvallend afwezig. Enerzijds personen voor wie geen visumplicht geldt en die gemachtigd willen worden tot een kort verblijf in België, en anderzijds personen die zonder visum noch verblijfstitel het Belgisch grondgebied betreden en die eens ter plaatse gemachtigd worden tot verblijf. Bovendien *is het niet helemaal zeker of een onderzoek van de verschillende types visa en hun motieven een exacte weergave van de werkelijkheid is*. Zo is het mogelijk dat bepaalde personen die het grondgebied binnenkomen met een visum kort verblijf, langer op het Belgisch grondgebied blijven, bijvoorbeeld omdat ze een andere verblijfstitel verkrijgen. Met andere woorden, sommige personen komen in de statistieken voor in een bepaalde categorie terwijl zij in werkelijk-

28 Voor de lijst van derde landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van visumplicht: zie <https://sif-gid.ibz.be/NL/homepage.aspx>.

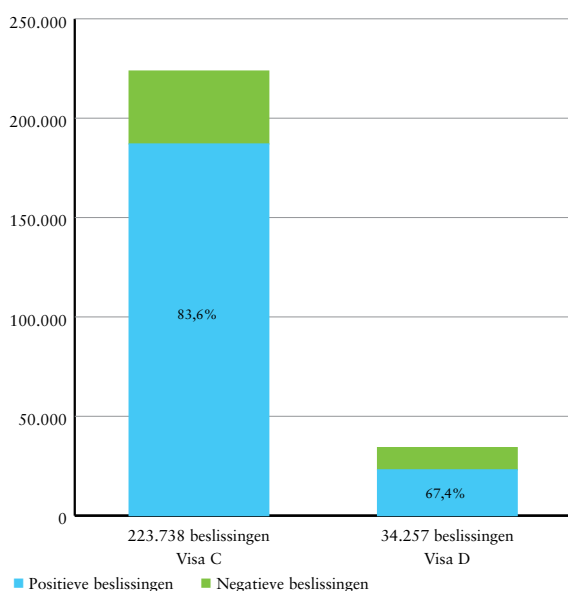
29 Voor meer informatie over het Europese visumbeleid, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 36-39.

30 N. Perrin, "Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas", in *Rev.dr.étr.*, 2007, nr. 143, pp. 138-146.

heid onder een andere categorie ressorteren. De databank kan tenslotte *een vertekende weergave geven van de binnenkomsten*. Enerzijds houdt de databank rekening met de visumaanvragen maar het verkrijgen van een visum betekent nog niet dat die personen de Belgische grenzen ook daadwerkelijk zullen oversteken. Anderzijds biedt het bezit van een visum geen garantie tot het mogen betreden van het Belgisch grondgebied, omdat ook andere criteria kunnen ingeroepen worden om een vreemdeling terug te drijven aan de grens.

De gegevens die in dit hoofdstuk aan bod komen, hebben betrekking op visa waarvan de (positieve of negatieve) beslissing is genomen in 2012 en is meegedeeld door de FOD Buitenlandse Zaken.

Figuur 11. Aantal in 2012 genomen beslissingen volgens het type visum en de verdeling tussen positieve en negatieve beslissingen (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



De databank met visumgegevens is een interessante bron om migraties in kaart te brengen, in het bijzonder om naast de verschillende *types* migraties ook de *redenen* te bestuderen die individuen ertoe aanzetten het Belgisch grondgebied te betreden. Er bestaan voornamelijk twee types visa: het 'visum C' voor kort verblijf, dat het vaakst voorkomt, en het 'visum D' voor lang verblijf. Ook de redenen waarom personen

een visumaanvraag indienen, worden geregistreerd en geven een inzicht in de verschillende immigratiemechanismen door bijvoorbeeld het aandeel gezinsherenigingen, studie- of arbeidsmigraties van elkaar te onderscheiden.

De visastatistieken voor het jaar 2012 (Figuur 11) wijzen op een eerste belangrijk element: de meeste aangevraagde visa zijn visa voor kort verblijf. Van de 257.995 (negatieve of positieve) beslissingen uit 2012, hadden er 210.119 (of 81,4% van het totale aantal beslissingen) betrekking op visa die toegang verlenen tot het Belgisch grondgebied voor een periode van minder dan drie maanden. Tweede vaststelling: de meeste beslissingen zijn positief. Het aandeel positieve beslissingen voor visa kort verblijf (84%) ligt weliswaar veel hoger dan dat voor de visa lang verblijf (67%).³¹ Dit verschil werd al in 2011 vastgesteld (met respectievelijk 86% en 76% van de afgeleverde visa) maar is intussen nog toegenomen en dit omwille van het groter aantal weigeringen van visa voor gezinshereniging³².

Het aandeel positieve beslissingen voor visa kort verblijf ligt veel hoger dan dat voor de visa lang verblijf, omwille van het groter aantal weigeringen van visa voor gezinshereniging

31 Volgens de Europese statistieken voor het jaar 2009, kent België een percentage van 17,38% niet afgeleverde Schengenvisa, terwijl het Europees gemiddelde 6,60% bedraagt. Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Mededeling inzake migratie*, COM(2011) 248 def, bijlage 2, tabel 1.

32 Deze daling komt verder in dit hoofdstuk nog aan bod, maar ook in *Cijfers*, Hoofdstuk III.2.

2. Kenmerken van personen aan wie een visum werd afgeleverd

De gegevens van de FOD Buitenlandse Zaken bevatten socio-demografische informatie over de personen die een visum aanvragen (nationaliteit, leeftijd en geslacht), evenals informatie over het motief op basis waarvan het visum wordt aangevraagd. Deze verschillende gegevens laten toe de aan migratie onderliggende mechanismen bloot te leggen.

Wat de geografische herkomst van de visumaanvragers betreft, stellen we verschillen vast naargelang de geldigheidsduur van het visum (Tabel 3). Voor de korte verblijven (minder dan drie maanden), zijn de twee meest vertegenwoordigde landen India (22,4%) en Rusland (10,5%), hoewel onderdanen van deze landen in België maar een beperkte gemeenschap vormen.³³ Landen daarentegen voor wie de immigratie naar België historisch gezien vooral een zaak van arbeidsmigratie was, zoals Turkije of Marokko, staan lager in de rangschikking (met respectievelijk 5,5% en 3,7%

van de visa kort verblijf). Beide landen zijn overigens iets beter vertegenwoordigd in de visa lang verblijf (met respectievelijk 6% en 8,8%). In de categorie visa lang verblijf sluit ook het aanzienlijke proportioneel aantal Congolezen en Kameroeners goed aan bij het klassiekere beeld over migratie naar België. Opvallend is dat een aantal Aziatische landen zoals India, China of Japan en landen uit Noord-Amerika (Verenigde Staten en Canada) ook zijn vertegenwoordigd bij deze lange verblijven.

Voor de visa lang verblijf valt op dat de meerderheid van visumaanvragers afkomstig is van het Aziatische (36%) en Afrikaanse (35%) continent. Daarna volgen de landen uit Europa (13%), Noord-Amerika (8%) en Latijns-Amerika (7%).³⁴ De nationaliteit van de visumaanvragers en de motieven voor hun uitreiking, hangen echter nauw samen. Het is dus van belang beide kenmerken samen te bestuderen (Figuur 12).

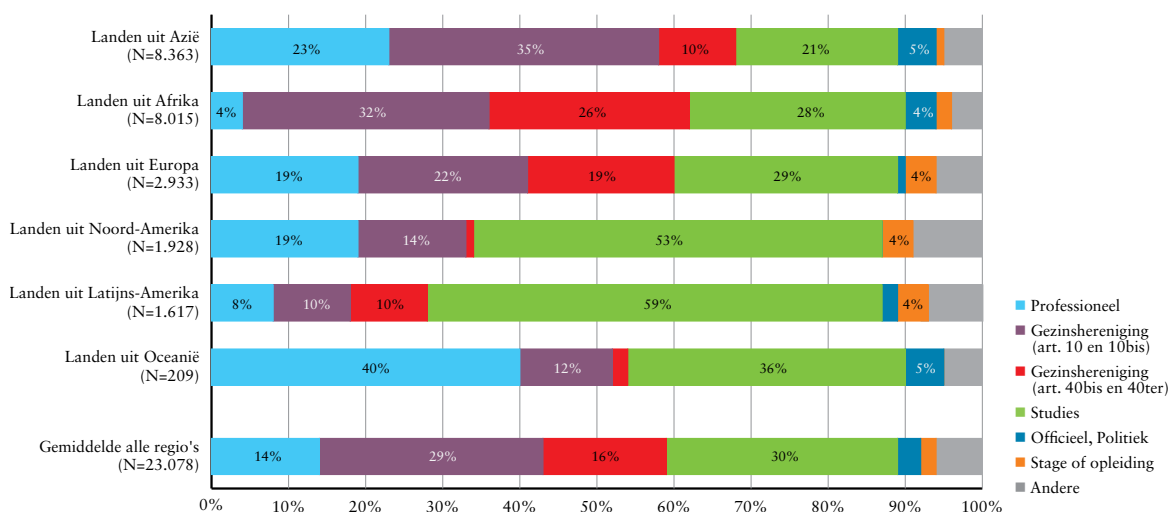
³³ Het aandeel van de Russen bedraagt slechts 1,2% van de op 1 januari 2011 geregistreerde populatie (in termen van stocks) en 1,9% van de in 2010 geregistreerde immigraties (in termen van stromen). Voor de Indiërs, is dit respectievelijk 0,7% en 1,5%.

³⁴ Het resterende percentage komt uit landen van Oceanië.

Tabel 3. Voornaamste nationaliteiten van de in 2012 afgeleverde visa, volgens de duur van het visum (Bron: Visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)

	Visa kort verblijf (C)			Visa lang verblijf (D)		
	Nationaliteit	Effectief	Percentage	Nationaliteit	Effectief	Percentage
1	India	41.806	22,4%	India	2.611	11,3%
2	Rusland	19.601	10,5%	Marokko	2.031	8,8%
3	China	18.394	9,8%	Turkije	1.374	6,0%
4	DR Congo	10.272	5,5%	Verenigde Staten	1.343	5,8%
5	Turkije	10.213	5,5%	China	1.239	5,4%
6	Oekraïne	9.738	5,2%	Kameroen	1.037	4,5%
7	Marokko	6.977	3,7%	Japan	802	3,5%
8	Filippijnen	6.653	3,6%	DR Congo	655	2,8%
9	Zuid-Afrika	5.404	2,9%	Rusland	626	2,7%
10	Thailand	5.096	2,7%	Canada	579	2,5%
	Andere landen	52.887	28,3%	Andere landen	10.781	46,7%
	Totaal	187.041	100%	Totaal	23.078	100%

Figuur 12. Verdeling van de in 2012 afgeleverde visa lang verblijf volgens verblijfsmotief en per nationaliteitengroepen (N totaal=23.078) (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)³⁵



In 2012 werd zo'n 60% van de visa afgeleverd aan onderdanen van het Afrikaanse continent, verkregen op basis van gezinshereniging³⁶ (vooral voor Marokkanen, en in mindere mate voor Congolezen, Kameroeners, Guineeërs en Ghanezen). Met 30% van de aanvragen van het Afrikaanse continent afgeleverde visa, komen studieredenen op de tweede plaats (met de Kameroeners, Marokkanen en Congolezen bovenaan de rangschikking). Ook het proportioneel aantal onderdanen uit Aziatische landen dat een visum uitgereikt kreeg in het kader van gezinshereniging is relatief hoog (45%), net zoals het aandeel visa om professionele redenen (23%). Die gaan vooral naar Indiërs en in mindere mate naar Chinezen. De visa om studieredenen (21%) worden vooral aan Chinezen uitgereikt. Van de verschillende types afgeleverde visa aan Europeanen, worden de meeste visa verkregen op basis van gezinshereniging (41%) (en geldt vooral voor Turken en Oekraïners), in vergelijking met de studie- (29%) en professionele redenen (19%). Opvallend voor de onderdanen van het Amerikaanse continent (Noord- en Latijns-Amerika) tenslotte, is dat de meeste visa lang verblijf worden uitgereikt in het kader van studies (meer dan 50%). In vergelijking met andere nationa-

liteiten, werden relatief weinig visa afgeleverd voor gezinshereniging (minder dan 20%).

Tot slot, springen er voor alle nationaliteiten door elkaar, drie grote verblijfsmotieven uit (Figuur 12, gemiddelde alle regio's): gezinshereniging (45%), studies (30%) en loondienst (14%). Andere redenen zijn in veel mindere mate aanwezig. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën gezinshereniging: enerzijds gezinshereniging op basis van artikel 10 of 10bis,³⁷ wanneer de persoon die het recht opent een derdelander is (dit betreft 29% van de in 2012 afgeleverde visa lang verblijf), en anderzijds op basis van artikels 40bis en 40ter³⁸, wanneer de persoon die dit recht opent EU-burger is of de Belgische nationaliteit heeft (16% van de visa lang verblijf). Die laatste categorie is tussen 2011 en 2012 teruggelopen van 24% naar 16%, wat een daling van 45% voor de in dit kader afgeleverde visa betekent. Deze aanzien-

Voor alle nationaliteiten door elkaar springen er drie grote verblijfsmotieven uit: gezinshereniging (45%), studies (30%) en loondienst (14%)

³⁵ De Europese landen zijn de landen buiten de EU, Turkije meegerekend. Bij de interpretatie van de percentages voor de landen uit Oceanië in Figuur 12 is enige voorzichtigheid geboden omdat wordt uitgegaan van slechts 209 personen.

³⁶ Wanneer we het over gezinshereniging in de ruime betekenis hebben, omvat dit zowel de aanvragen voor gezinshereniging op basis van artikels 10 en 10bis, als die op basis van artikels 40bis en 40ter van de wet van 15 december 1980. Beide types gezinshereniging worden verder in dit hoofdstuk nog besproken.

³⁷ Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Artikel 10 regelt de voorwaarden voor de gezinshereniging van derdelanders onder elkaar, wanneer de resident houder is van een verblijfstitel voor onbepaalde duur. Artikel 10bis regelt de voorwaarden van de gezinshereniging van derdelanders onder elkaar, wanneer de resident houder is van een verblijfstitel voor beperkte duur.

³⁸ Artikel 40bis regelt gezinshereniging met EU-onderdanen en artikel 40ter met Belgen. Op basis van de gegevens van de FOD Buitenlandse Zaken is het evenwel niet mogelijk dit onderscheid te maken.

lijke daling is een rechtstreeks gevolg van de nieuwe wet die in september 2011 van kracht is gegaan. Deze wet koppelt extra voorwaarden aan de gezinshereniging en legt het recht op gezinshereniging vooral aan banden wanneer de persoon die het recht opent de Belgische nationaliteit bezit.³⁹

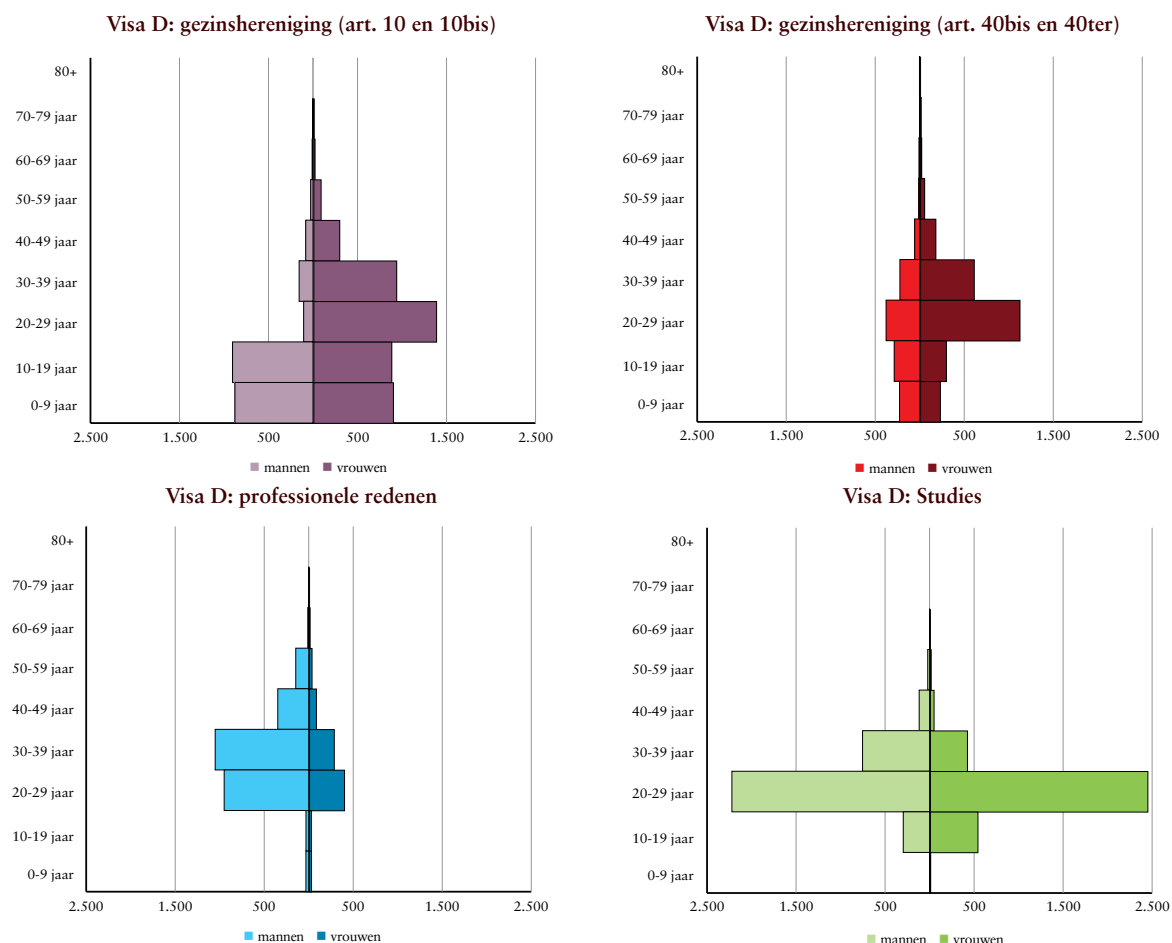
De verdeling per leeftijd en geslacht voor die verschillende motieven geeft ons een meer gedetailleerd beeld van de personen die een visum krijgen om het Belgische grondgebied te betreden (Figuur 13).

In het algemeen verkrijgen meer vrouwen dan mannen een visum gezinshereniging (zo'n twee keer meer vrouwen dan mannen), en dit verschil tussen geslachten is vooral opvallend in de leeftijdscategorie tussen 20 en 49 jaar. De volwassenen die een gezinslid in België vervoegen zijn feitelijk vooral echtgenotes. Voor de -20-jarigen is de verdeling tussen meisjes en jongens ongeveer gelijk. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat het vooral kinderen zijn die hun ouders vervoegen.⁴⁰ Twee elementen onderscheiden de twee types gezinshereniging. Enerzijds zijn de genderverschillen opvallender in het kader van de gezinsherenigingen op basis van artikel en of 10bis: slechts heel weinig

39 Het is de wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, in werking getreden op 22 september 2011, die nieuwe materiële voorwaarden oplegt voor gezinshereniging zowel tussen derdelanders onder elkaar (artikel 10/10bis), tussen derdelanders en EU-onderdanen (artikel 40bis) als met een Belg (artikel 40ter).

40 Gezinshereniging tussen partners mag geen betrekking hebben op personen onder de 21 jaar, behalve indien de persoon die wordt vervoegd een derdelander is en het partnerschap reeds bestond voor de aankomst van de resident (in dat geval is de minimumleeftijd van de echtgenoten of partners 18 jaar).

Figuur 13. Verdeling per leeftijd en geslacht van het aantal in 2012 afgeleverde visa lang verblijf voor de voornaamste aangegeven motieven (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



mannen krijgen dit type visum uitgereikt. Anderzijds hebben gezinsherenigingen in het kader van artikels 40bis en 40ter veel minder betrekking op kinderen, dan die in het kader van artikel 10 en 10bis. Het proportionele aantal kinderen bedraagt respectievelijk 29% (art. 40bis en 40ter) en 54% (art. 10 en 10bis). Het tweede belangrijkste motief voor de uitreiking van visa lang verblijf is het voortzetten van studies in België. Logischerwijze gaat het hier vooral om de 20-29-jarigen,

ongeveer gelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen, maar toch wordt ook één visum op vijf afgeleverd aan 30-plussers. Arbeid in loondienst is tenslotte het derde belangrijkste motief voor een verblijf van lange duur en het betreft hier opvallend meer mannen dan vrouwen. Drie vierde van de personen die dit type visum verkregen zijn mannen en de meeste van hen zijn tussen de 20 en 49 jaar.

3. Stijging van het aantal weigeringen

In 2011 werd een visum op vier geweigerd, in 2012 was dat een visum op drie. Visumweigeringen verschillen evenwel sterk naargelang het *type* visum dat wordt aangevraagd (Figuur 14) en naargelang de *nationaliteit* van de aanvragers (Figuur 15).

Visa lang verblijf worden vaker geweigerd dan visa voor een bezoek van minder dan drie maanden. In het bijzonder, ligt het aandeel weigeringen aanzienlijk hoger voor visa op basis van gezinshereniging (45% van de in 2012 genomen beslissingen voor visa gezinshereniging werd geweigerd, tegenover 29% in 2011) of voor het voortzetten van studies (25% in 2012, tegenover 26% in 2011). Visa die het gevolg zijn van het vooraf verkrijgen van een arbeidskaart of beroepskaart daarentegen, worden eerder zelden geweigerd (zo'n 2% van de in 2012 genomen beslissingen, idem voor 2011).

In 2012 werd meer dan de helft van de visa die aangevraagd werden in het kader van gezinshereniging op basis van artikels 40bis en 40ter geweigerd, terwijl dat in 2011 iets minder dan een derde was. Een gelijkaardige evolutie doet zich voor bij visa die voor een gezinshereniging op basis van artikels 10 en 10bis worden aangevraagd: het proportioneel aantal visumweigeringen voor deze categorie is tussen 2011 en 2012 gestegen van 26% naar 41%. Die cijfers zijn ongetwijfeld het gevolg van het nieuwe beleid inzake gezinshereniging dat in 2011 in werking is getreden.

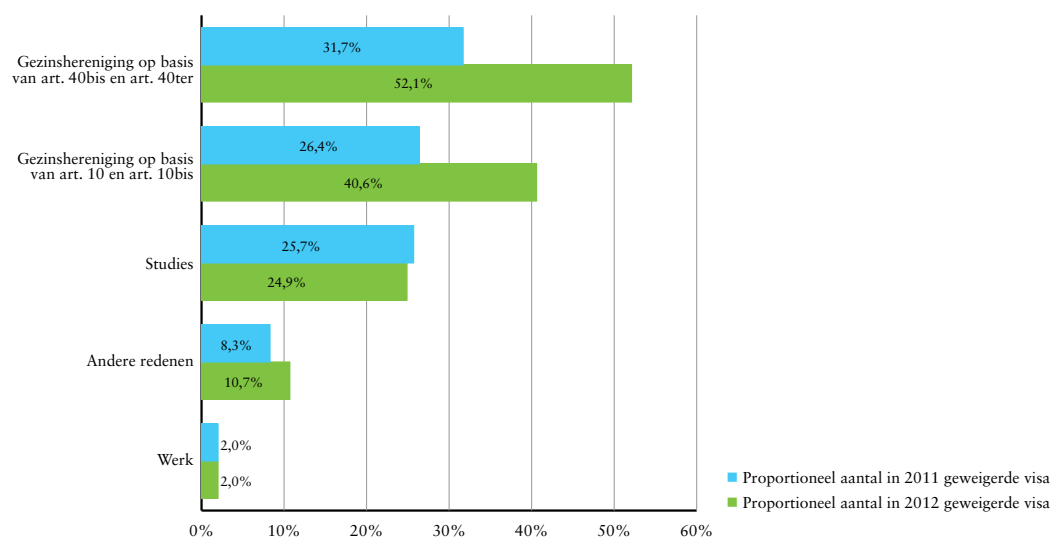
Aangezien het *type visum* en de *nationaliteit van de aanvrager* nauw samenhangen, is het ook logisch dat het proportioneel aantal weigeringen sterk varieert in functie van het land waaruit de aanvrager

afkomstig is. Zo gebeuren aanvragen uit de Afrikaanse landen bijvoorbeeld meer in het kader van studies of van gezinshereniging, het proportionele aantal weigeringen ligt dan ook hoger. We zien inderdaad een hoger dan gemiddeld proportioneel aantal weigeringen voor het geheel aan Afrikaanse landen in Figuur 15, met uitzondering van Tunesië. Omgekeerd vragen vreemdelingen uit Aziatische landen (zoals India, China of Japan) of uit Noord-Amerika vaker visa om professionele redenen aan. Voor die verschillende nationaliteiten ligt het proportionele aantal weigeringen relatief laag en onder het gemiddelde voor alle landen.

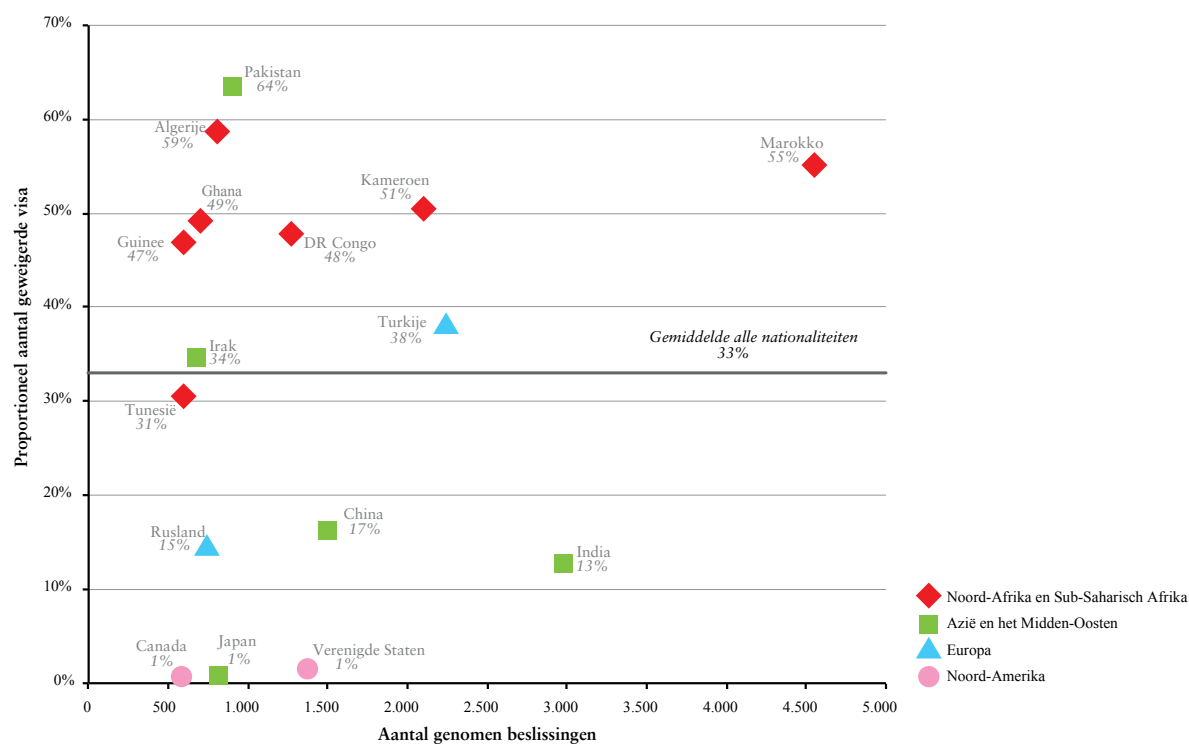
Een andere manier om de grote verschuivingen die zich tussen 2011 en 2012 op vlak van visaweigeringen hebben voorgedaan te begrijpen, bestaat er in om voor elk van de nationaliteiten het proportionele aantal weigeringen op deze twee data te vergelijken. Voor de meerderheid der nationaliteiten is het proportioneel aantal weigeringen in 2012 gestegen, wat blijkt uit het feit dat bijna alle landen intussen boven de diagonaallijn staan (Figuur 16). Deze in 2012 vastgestelde ontwikkeling heeft vooral betrekking op onderdanen uit landen waarvoor het aantal weigeringen in 2011 reeds hoog lag. Zo ligt het proportioneel aantal weigeringen vooral hoog voor onderdanen uit Afrikaanse en Aziatische landen (zoals Algerije, Marokko, Kameroen, Guinee, Ghana, DR Congo, alsook Nepal of Pakistan).

Het aandeel weigeringen ligt aanzienlijk hoger voor visa op basis van gezinshereniging of voor het voortzetten van studies dan voor visa die het gevolg zijn van het vooraf verkrijgen van een arbeidskaart of beroepskaart

Figuur 14. Proportioneel aantal in 2011 en 2012 geweigerde visa lang verblijf volgens het type aangevraagd visum (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)

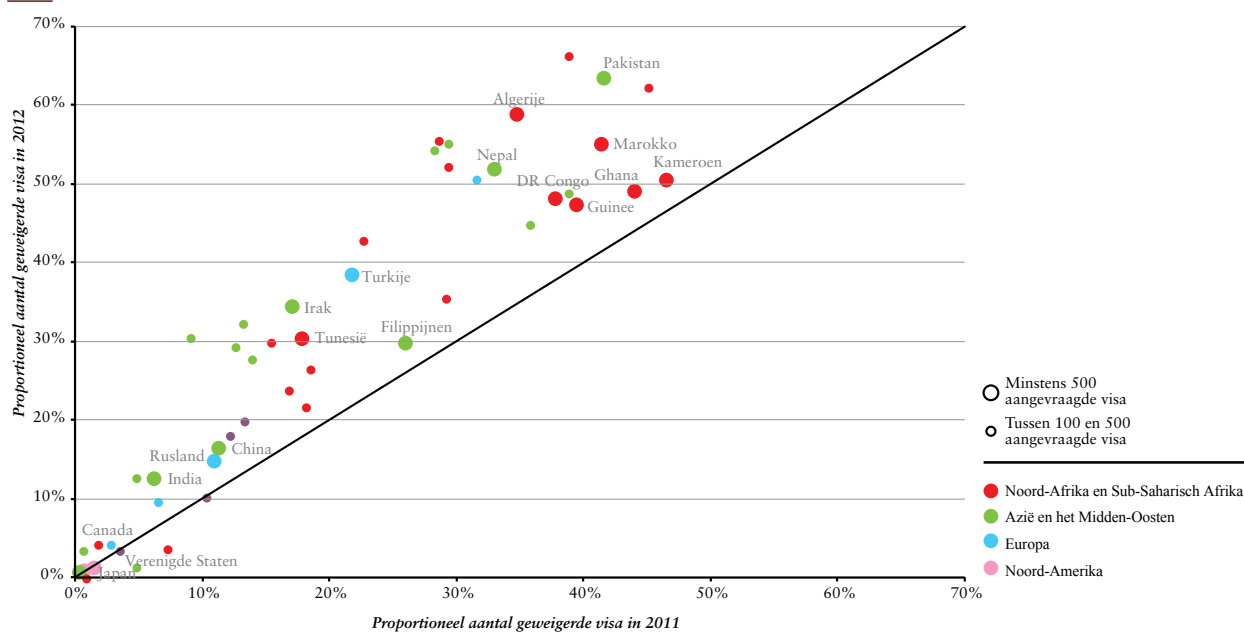


Figuur 15. Proportioneel aantal in 2012 geweigerde visa voor lang verblijf volgens het aantal genomen beslissingen voor de belangrijkste nationaliteiten⁴¹ (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



41 Enkel de nationaliteiten voor dewelke minstens 500 visa voor lang verblijf in 2012 zijn aangevraagd, werden in de figuur opgenomen.

Figuur 16. Proportioneel aantal in 2011 en 2012 geweigerde visa voor de voornaamste nationaliteiten⁴² (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



42 Landen waar in 2012 minstens 500 visa zijn aangevraagd, worden met naam en met een groter cirkeltje vermeld. Landen waar tussen de 100 en 500 visa zijn aangevraagd, worden met een kleiner cirkeltje vermeld. De naam van het land staat niet vermeld, maar de regio kan via de kleuren worden geïdentificeerd. Landen waar minder dan 100 visa zijn aangevraagd komen niet in de figuur voor.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. EURODAC, VIS en SIS II

Het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht⁴³ werd operationeel op 1 december 2012. Dit agentschap met hoofdkwartier in Tallinn, staat in voor het operationeel beheer van het Visa Informatie Systeem (hierna: VIS), EURODAC en, vanaf 2013, van het tweedegeneratie Schengen Informatie Systeem (hierna: SIS II).⁴⁴

Het Centrum wees reeds eerder op enkele van de reële uitdagingen die de grootschalige IT-systemen met zich meebrengen ten aanzien van het respect voor de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van persoonsgegevens en het recht op verdediging.⁴⁵ Door de Europese Commissie voorgestelde wijzigingen⁴⁶ aan de EURODAC-verordening⁴⁷, waardoor Europol en ordehandhavingsdiensten van de lidstaten toegang zouden krijgen tot EURODAC-data met als doel het voorkomen, opsporen en onder-

zoeken van terroristische en andere ernstige misdrijven, maken deze uitdagingen des te actueler.⁴⁸

In dit kader merkte de Commissie Meijers⁴⁹ op dat de voorgestelde wijzigingen vragen oproepen omtrent het recht op data-protectie van asielzoekers. De oorspronkelijke verordening, met als doel het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag, zou gebruikt worden als een instrument voor strafrechtelijk onderzoek. De Commissie Meijers wijst ook op vragen met betrekking tot het recht op privacy van asielzoekers, evenals het recht om asiel aan te vragen: de informatie zou kunnen gedeeld worden met autoriteiten van derde landen die geen ervaring hebben in het omgaan met asielgerelateerde informatie, waardoor onder meer het gevaar ontstaat dat vertrouwelijke informatie bij het herkomstland van de asielzoeker terechtkomt. Ook de stigmatisering van asielzoekers als groep is een mogelijk risico volgens de Commissie Meijers.⁵⁰ Het UNHCR heeft gelijkaardige bedenkingen bij de voorgestelde wijzigingen.⁵¹

1.2. Eurosur

Door een wijziging van de Frontex-verordening werd Frontex belast met *“de nodige steun [te] verlenen voor de ontwikkeling en het beheer van een Europees grensbewakingssysteem en zo nodig voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke structuur voor informatie-uitwisseling, met inbegrip van interoperabiliteit*

43 Zoals gecreëerd door Verordening (EU) nr. 1077/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

44 EU Press Release, *Start of operations of the new European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice*, 29 november 2012.

45 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 39 en Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Een paar prioriteiten voor de Europese verkiezingen 2009*, Ontmoeting met de Europees Parlementsleden, 4 maart 2009, in het kader van het VIS. Het VIS werd op 10 mei 2012 gelanceerd in het Nabije Oosten, de tweede regio van invoering. Op 2 oktober 2012 werden de operaties in de derde regio gestart, namelijk de Golfregio.

46 Europese Commissie, *Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende de instelling van 'Eurodac' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. [...] [tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend] en voor verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijking met Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking)*, 30 mei 2012, COM(2012) 254 final.

47 Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van 'EURODAC' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (hierna: EURODAC-verordening).

48 Zie hieromtrent eveneens het verslag van de Commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement (hierna: LIBE-commissie), 19 december 2012, A7-0432/2012.

49 De Commissie Meijers, meer bepaald de Permanente Commissie van deskundigen in het internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (veelal aangeduid als de Commissie Meijers, naar de eerste voorzitter en oprichter) is een onafhankelijke Nederlandse denktank van rechtswetenschappers op het gebied van Europees migratie- en strafrecht, waarbij de nadruk ligt op mensenrechten, non-discriminatie en de waarborging van de centrale waarden van de rechtsstaat. Zie www.commissie-meijers.nl.

50 Nota van de Commissie Meijers aan de LIBE-commissie, 10 oktober 2012.

51 UNHCR, *An efficient and protective EURODAC*, november 2012, www.refworld.org.

tussen systemen”⁵². Ter uitvoering van deze opdracht wordt gewerkt aan de ontwikkeling van Eurosur, het ‘European Border Surveillance System’.

Eurosur beoogt de versterking van het toezicht aan de buitengrenzen van het Schengengebied. Volgens het voorstel van de Commissie zal Eurosur voorzien in een mechanisme waarmee de autoriteiten van de lidstaten die grensbewakingsactiviteiten uitvoeren, operationele informatie kunnen uitwisselen en onderling met Frontex kunnen samenwerken.⁵³ Dit om het verlies van levens op zee en het aantal immigranten dat clandestien de EU binnenkomt, terug te dringen. Eurosur dient ook de binnenlandse veiligheid te vergroten door het voorkomen van grensoverschrijdende criminaliteit, zoals mensenhandel en drugsmokkel. In oktober 2013 zou Eurosur operationeel worden.

1.3. Visumverordening

De Europese Commissie benadrukt het belang van het volledig benutten van de huidige visumvoorschriften, evenals het verder ontwikkelen van het gemeenschappelijk visumbeleid.⁵⁴ Op deze wijze dient de EU een aantrekkelijke bestemming te blijven om zo enerzijds de economische activiteit en anderzijds de werkgelegenheid in de EU te stimuleren.⁵⁵

Het Europees Parlement en de Raad stelden een voorstel tot wijziging van de visumverordening voor.⁵⁶ Reeds in mei 2011 had de Commissie een voorstel in die zin opgesteld als reactie op de instroom van asielzoekers uit de westelijke Balkan na de visumvrijstellingen eind 2009 en eind 2010. Dit voorstel van de Commissie bevatte een schorsingsmechanisme en een

aanpassing van het wederkerigheidsmechanisme.⁵⁷ Het schorsingsmechanisme voorziet in een vereenvoudigde en versnelde procedure om een visumvrijstelling voor een derde land tijdelijk te schorsen in geval van plotse toestroom van vreemdelingen afkomstig van dat land. Het voorstel van de Raad en het Parlement bepaalt dat dit enkel in noodgevallen kan en op vraag van een lidstaat aan de Commissie. Het wederkerigheidsmechanisme laat toe om een derde land dat door de EU van de visumplicht is vrijgesteld maar dat zelf de visumplicht ten aanzien van een lidstaat (her) introduceert of behoudt, ook opnieuw visumplichtig te maken. Het voorstel van de Raad en het Parlement formuleert een specifieke procedure indien een dergelijk scenario zich voordoet. Uit een persmededeling van de Commissie blijkt dat de twee belangrijkste gevallen van niet-wederkerigheid de VS en Canada betreffen.⁵⁸

1.4. Herziening Schengengrenscode

Op 4 juni 2012 publiceerde de Europese Raad een compromistekst ter aanpassing van de Schengengrenscode die voorziet in de mogelijkheid tot herinvoering van controles aan de binnengrenzen. Deze voorlopige tekst zal de basis vormen voor de onderhandelingen met het Europees Parlement.⁵⁹

Het voorstel voorziet drie gevallen waarin landen controles aan de binnengrenzen kunnen herinvoeren: in geval van een ernstige bedreiging voor de ‘public policy’ of de binnenlandse veiligheid zoals reeds mogelijk onder de bestaande regelgeving, enerzijds bij voorzienbare gebeurtenissen (zoals politieke demonstraties en grote sportevenementen) en anderzijds in spoedeisende gevallen (zoals een terroristische aanslag). Het voorstel verduidelijkt de te volgen procedure en criteria waarmee rekening moet worden gehouden. Een derde en nieuwe mogelijkheid voor het herinvoeren van de binnengrenscontroles is wanneer een rapport in kader van het Schengenevaluatiemechanisme⁶⁰ voortdurende

52 Art. 1 (3) (vi) van de Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

53 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur)*, 12 december 2011, COM(2011) 873 final.

54 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Uitvoering en ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid voor snellere groei in de EU*, 7 november 2012, COM(2012) 649.

55 Europese Commissie, *Persbericht: Hoe het visumbeleid economische groei in de EU kan versnellen*, 7 november 2012.

56 Voorstel van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

57 Zie de algemene fiche bij het voorstel tot wijziging van verordening 539/2001.

58 Europese Commissie, *Persbericht: Visumvrij reizen: er is vooruitgang geboekt, maar er moeten nog een paar horden worden genomen*, 26 november 2012.

59 Europese Raad, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances*, 6161/4/12, 4 juni 2012.

60 Op 23 november 2012 publiceerde de Commissie het “*Tweede verslag over de stand van zaken in het Schengengrondgebied*”, in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme. Zie www.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1256_n1.htm.

en ernstige tekortkomingen blootlegt van een lidstaat bij externe grenscontroles, na advies van de Raad of de Commissie.

1.5. Hof van Justitie vernietigt aanpassing Schengengrenscore aangaande bewaking maritieme buitengrenzen

Op 5 september 2012 vernietigde het Hof van Justitie van de Europese Unie⁶¹ (HvJEU) het besluit van de Raad van de Europese Unie dat de Schengengrenscore⁶² aanvult op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen⁶³, op vordering van het Europees Parlement.

Het Europees Parlement wierp op dat het bestreden besluit enkel kon aangenomen worden volgens de normale wetgevingsprocedure, aangezien het nieuwe essentiële onderdelen invoert of wijzigt in de Schengengrenscore en de Frontex-verordening⁶⁴. In dat geval dienen wijzigingen, toevoegingen of schrappingen te gebeuren via een wetgevend besluit en niet, zoals in casu gebeurde, via een uitvoeringsbesluit⁶⁵. Het Hof moest dus beoordelen of het bestreden besluit essentiële onderdelen invoert of wijzigt.

Het bestreden besluit bepaalt onder meer welke maatregelen en meer bepaald de dwangmaatregelen die grensbewakers kunnen nemen tegen opgespoorde schepen en de personen aan boord daarvan. Daarnaast voorziet het besluit dat eenheden die deelnemen aan door Frontex gecoördineerde operaties aan de mari-

tieme buitengrenzen, bijstand moeten verlenen aan alle schepen of personen die in nood zijn op zee, met voorschriften voor de ontschepping van onderschepte of geredde personen. Het Hof meent dat de bepalingen een belangrijke evolutie van het Schengengrenscore-systeem uitmaken en “*dermate belangrijke inmengingen in grondrechten van de betrokkenen mogelijk maken dat het optreden van de Uniewetgever vereist is*”.⁶⁶ Het Hof is dus van mening dat de normale wetgevingsprocedure diende gevolgd te worden.

Bijgevolg vernietigde het Hof het bestreden besluit aangezien het essentiële onderdelen bevat van de bewaking van de maritieme buitengrenzen maar handhaafde het de gevolgen ervan tot de inwerkingtreding van een nieuwe regeling.

1.6. Bootvluchtelingen en de externe grenzen van de EU

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde op 23 februari 2012 dat Italië, door het onderscheppen van irreguliere migranten in de internationale wateren en hen zonder enige informatie of mogelijkheid om asiel aan te vragen terug te sturen naar Libië, verschillende verdragsrechten schond.⁶⁷

Schepen van de Italiaanse kustwacht onderschepten in 2009 drie vaartuigen met ongeveer 200 personen aan boord, waaronder de verzoekers, die de Italiaanse kust wilden bereiken. De inzittenden werden zonder enige informatie omtrent de bestemming teruggebracht naar Libië. De Italiaanse autoriteiten identificeerden de vreemdelingen niet. Volgens verzoekers werden zij, ondanks hun verzet, overgedragen aan de Libische autoriteiten. Twee verzoekers overleden in onduidelijke omstandigheden na de overdracht aan Libië en veertien andere verzoekers werden door het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (hierna: UNHCR) te Tripoli als vluchteling erkend. Italië verduidelijkte in navolging van deze gebeurtenissen dat de praktijk om vaartuigen te onderscheppen in de open zee en de inzittenden terug te sturen naar Libië, gebeurde in uitvoering van verschillende bilaterale overeenkomsten met Libië in het kader van de bestrijding van irreguliere migratie.

61 HvJEU, *Europees Parlement v. Raad van de Europese Unie*, 5 september 2012, C-355/10.

62 Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (hierna: Schengengrenscore), zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 296/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), wat de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden betreft.

63 Besluit nr. 2010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscore op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

64 Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex-verordening).

65 Zie besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, zoals gewijzigd bij besluit 2006/512/EG van de Raad van 17 juli 2006.

66 HvJEU, *Europees Parlement v. Raad van de Europese Unie*, op.cit., §77.

67 EHRM, *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, 23 februari 2012, 27765/09.

In haar lijvig arrest oordeelde het Hof vooreerst dat de opgeworpen schendingen, die plaatsvonden in de internationale wateren van de Middellandse Zee, wel degelijk binnen de 'jurisdictie'⁶⁸ van Italië vallen. Het Hof besloot tot deze extraterritoriale toepassing van het EVRM omdat de gebeurtenissen plaatsvonden op Italiaanse militaire schepen met Italiaans militair personeel en verzoekers dus onder de voortdurende en exclusieve controle van de Italiaanse autoriteiten vielen.

Met betrekking tot de ingeroepen schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling, zoals gewaarborgd door artikel 3 EVRM, oordeelde het Hof dat twee schendingen kunnen onderscheiden worden: enerzijds het risico op een onmenselijke of vernederende behandeling in Libië, en anderzijds het gevaar om door Libië teruggestuurd te worden naar hun land van herkomst (in geval van verzoekers: naar Somalië en Eritrea). Wat betreft de eerste opgeworpen schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling, benadrukte het Hof, verwijzend naar informatie van onder meer het UNHCR, Human Rights Watch en Amnesty International, dat Libië de regels met betrekking tot de bescherming van vluchtelingen niet naleeft. Zo maakten de Libische autoriteiten geen onderscheid tussen irreguliere migranten of asielzoekers met als gevolg dat beide categorieën op systematische wijze aangehouden en opgesloten werden in onmenselijke omstandigheden. Bijgevolg oordeelde het Hof dat Italië verzoekers blootstelde aan een risico op een onmenselijke behandeling door hen terug te zenden naar Libië.

Ook voor de tweede aangebrachte schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling, wees het Hof opnieuw op het gebrek aan enige vorm van asiel- of beschermingsprocedure, het feit dat Libië het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen⁶⁹ niet ratificeerde en de loze pogingen van het UNHCR om de Libische autoriteiten enige vorm van vluchtelingenstatus te doen erkennen. Bijgevolg vond het Hof dat de overdracht aan Libië eveneens een schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling uitmaakte gelet op het risico van willekeurige repatriëring. De aangeklaagde gebeurtenissen waren volgens het Hof bovendien in strijd met het verbod van collectieve

uitzetting van vreemdelingen⁷⁰. Dit omdat verzoekers werden teruggestuurd naar Libië zonder enig onderzoek van hun individuele situatie, noch van hun identiteit. Bovendien was het personeel op de militaire schepen niet getraind om individuele verhoren af te nemen en werden zij niet bijgestaan door vertalers of juridische adviseurs. Tot slot oordeelde het Hof dat verzoekers niet over een daadwerkelijk rechtsmiddel (artikel 13 EVRM) beschikten om mogelijke schendingen van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling en van het verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen aan te kaarten.

Na de uitspraak van het Hof maakte de European Council on Refugees and Exiles (ECRE) melding van een overeenkomst tussen Italië en Libië, daterend van april 2012, met als doel te voorkomen dat irreguliere migranten Libië verlaten.⁷¹

Kader 8. Studies omtrent fundamentele rechten van migranten en de externe EU-grenzen

Twee gerelateerde studies worden verwacht in de loop van 2013, beide met betrekking tot de fundamentele rechten van migranten en de externe EU-grenzen. Zo focust een project van het EU Agentschap voor Fundamentele Rechten specifiek op de bescherming van de fundamentele rechten van migranten aan de externe zee-grenzen bij het onderscheppen of redden van derdelanders door de grensautoriteiten.⁷² Een studie van de Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten van de VN zal handelen over de rechten van migranten in de EU-Mediterrane regio, met speciale aandacht voor het management van de externe EU-grenzen en de fundamentele rechten van irreguliere migranten.⁷³

68 'Jurisdictie' in de zin van artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), dat een belangrijke territoriale invulling kreeg.

69 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van de Verenigde Naties, 28 juli 1951.

70 Artikel 4 van Aanvullend Protocol nr. 4 bij het EVRM.

71 ECRE, *Weekly Bulletin*, 'Italy agreement with Libya to curb irregular migration leaked', 22 juni 2012, beschikbaar op: www.ecre.org.

72 Project van het FRA, *Treatment of third-country nationals at the EU's external borders: Protecting fundamental rights at the EU sea borders*, beschikbaar op: www.fra.europa.eu.

73 VN Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten, *Regional Thematic Study: Management of the External Borders of the EU and its impact on the Human Rights of Migrants*, beschikbaar op: www.ohchr.org.

1.7. Verbod om herkomstland te verlaten in strijd met EVRM

Op 27 november 2012 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het uitreisverbod dat Bulgarije aan één van zijn onderdanen had opgelegd, niet proportioneel was en dus in strijd met het recht voor eenieder om zich vrijelijk te verplaatsen.⁷⁴

Verzoeker was een Bulgaarse onderdaan die in het verleden door de Verenigde Staten gerepatrieerd was naar Bulgarije, omdat hij de voorwaarden van zijn visum niet had nageleefd. Bovendien werd hem een inreisverbod van 2 jaar opgelegd.⁷⁵ Een Bulgaarse wet

74 EHRM, *Stamose v. Bulgaria*, 27 november 2012, 29713/05.

75 Voor meer informatie over het inreisverbod in de Belgische wetgeving, zie *Een uitdaging onder de loep: het inreisverbod*, Hoofdstuk IV.

van 1998, die later werd gewijzigd, voorzag echter de mogelijkheid om een onderdaan die gerepatrieerd werd uit een ander land, een uitreisverbod van twee jaar op te leggen. In een rapport dat leidde tot het opheffen van de visumverplichting voor Bulgarije, had de Europese Commissie expliciet deze mogelijkheid vermeld als een voorbeeld van het feit dat Bulgarije over de vereiste wettelijke instrumenten beschikte om irreguliere migratie tegen te gaan.

Het Hof beschouwde deze laatste overweging echter niet als een rechtvaardiging voor het opleggen van het uitreisverbod en beschouwde de maatregel als niet-proportioneel omdat geen rekening werd gehouden met de specifieke situatie van verzoeker. Bovendien stelde het Hof een schending vast van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Visum voor vreemdelingen met lopende procedure gezinshereniging

De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) vermeldt op zijn website dat personen die naar België kwamen in het kader van een aanvraag gezinshereniging en nog steeds op een beslissing wachten, noch met het attest van immatriculatie, noch met hun aanvraagpapieren (bijlage 15bis of 19ter), zijn vrijgesteld van het aanvragen van een visum indien zij zich naar het buitenland begeven. Indien visumplichtige vreemdelingen reizen terwijl zij nog geen A, E⁷⁶, of F-kaart verkregen, moeten zij voor hun terugkeer naar België opnieuw een visum aanvragen bij het bevoegde Belgische consulaat in het buitenland.⁷⁷

In 2012, in tegenstelling tot vorige jaren, is er geen uitzondering meer voorzien voor onderdanen van Marokko, Tunesië of Turkije gedurende de zomermaanden.⁷⁸

76 In de praktijk zullen vreemdelingen die een E-kaart aanvragen, namelijk EU-burgers, nooit visumplichtig zijn. Zij dienen dan ook geen (nieuw) visum aan te vragen.

77 Communicatie DVZ, 26 juni 2012, <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/nieuws/Pages/Procedurevoorgezinshereniging-Terugkeervisum.aspx>.

78 Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 6-2012. Alle nieuwsbrieven zijn beschikbaar op www.kruispuntmi.be.

2.2. Inreisverbod

Op 19 juni 2012⁷⁹ werden twee nieuwe soorten administratieve beslissingen ingevoerd, namelijk de bijlage 13sexies (bevel om het grondgebied te verlaten met inreisverbod) en de bijlage 13septies (bevel om het grondgebied te verlaten met inreisverbod en vasthouding met het oog op verwijdering). Deze beslissingen werden ingevoerd ter uitvoering van de wet van 19 januari 2012⁸⁰. In de uitdaging onder de loep van hoofdstuk IV van dit jaarverslag, wordt uitgebreid ingegaan op dit nieuwe concept.

79 Koninklijk Besluit van 19 juni 2012 tot wijziging van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het KB van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer.

80 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ter uitvoering van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: GRONDRECHTEN VAN INAD-PASSAGIERS BETER BESCHERMEN

INAD-centra zijn gesloten centra die specifiek zijn omwille van hun ligging en hun functie. Ze bevinden zich binnen de zogenaamde 'airside' zones van luchthavens met een buitengrens van de Schengenruimte.⁸¹ De infrastructuur is beperkt door de geringe beschikbare ruimte binnen de luchthavens.

Hun enige functie is de detentie van personen aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd, omdat ze niet over de documenten beschikken om het grondgebied te betreden of niet voldoen aan de andere toegangsvoorwaarden⁸², maar die geen internationale bescherming hebben aangevraagd⁸³. De detentie is in principe van korte duur, in afwachting van hun terugdrijving met de volgende beschikbare vlucht.

Op 8 juni 2009 werd in België voor het eerst een KB uitgevaardigd met een regeling voor de rechten van personen die in een INAD-centrum worden vastgehouden. Jaren was er uitgekeken naar deze tekst. Tot aan deze publicatie regelde geen enkele bepaling de inhoud van de rechten van personen die in de INAD-centra werden vastgehouden, net zo min als hun procedurele waarborgen, noch de controle- of klachtenprocedures die voor hen bestemd zijn. Die lacune was een van de redenen waarom de Raad van State in 2008 het KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime van de gesloten centra, met uitzondering van de INAD-centra, gedeeltelijk had vernietigd.⁸⁴

Het Centrum had de publicatie van dit specifieke KB over de INAD-centra als een stap in de goeie richting bestempeld, maar bleef met een aantal vragen zitten over de omvang en de effectiviteit van de erkende rechten.⁸⁵

Dit KB voorziet in de oprichting van twee categorieën INAD-centra. Enerzijds is er het INAD-centrum van de nationale luchthaven van Zaventem dat door de DVZ wordt beheerd, en waarvan de directeur en het personeel ambtenaren zijn.⁸⁶ Anderzijds zijn er de andere INAD-centra in de regionale luchthavens, waarvoor de tekst niet duidelijk bepaalt wie het personeel ter beschikking stelt. De rol van 'directeur' wordt er de facto toevertrouwd aan de politie.

Dit hiaat in de tekst kan nauwelijks verbergen dat er een probleem is verbonden met de bevoegdheidsverdeling binnen de federale Belgische Staat. Iedereen is het erover eens dat het bepalen van de voorwaarden om toegang te krijgen tot het grondgebied en de grenscontrole een federale bevoegdheid is. Het beheer van de luchthavens is, met uitzondering van de luchthaven van Zaventem, een gewestbevoegdheid. Wat daarentegen minder duidelijk is, is welke overheid bevoegd is voor het beheer van een INAD-centrum op een regionale luchthaven. Gaat het om een federale bevoegdheid, want gekoppeld aan de bevoegdheid om grenscontroles uit te voeren? Of gaat het om een gewestbevoegdheid, want gekoppeld aan de bevoegdheid over het beheer van de luchthavens?

Het KB van 8 juni 2009 geeft daarover geen uitsluitsel. Het resultaat is dat noch de politie, noch de DVZ, noch de gewestelijke overheden zich geroepen voelen om personeel voor de INAD-centra ter beschikking

81 De luchthavens met een buitengrens van het Schengengebied zijn alle luchthavens die vluchten ontvangen uit landen van buiten de Schengenzone, met name de luchthavens van Bierset, Deurne, Gosselies, Oostende, Wevelgem en Zaventem.

82 Zie o.m. artikel 3 van de wet van 15 december 1980 en voor een kritische analyse, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Het INAD-Centrum en de grondrechten van vreemdelingen*, mei 2008, beschikbaar op www.diversiteit.be.

83 Wanneer een teruggedreven persoon internationale bescherming aanvraagt, moet die naar een ander centrum worden overgebracht, van waaruit de juridische bijstand voor de uitoefening van zijn rechten toegankelijker is.

84 RvS, 10 december 2008, nr. 188.705; zie ook *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 134.

85 Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 145-147.

86 Sinds de opening van het nieuwe gesloten centrum Caricole in mei 2012, wordt het INAD-centrum op de luchthaven van Zaventem niet langer gebruikt en worden de aan de grens teruggedreven personen onmiddellijk naar dit gesloten centrum overgebracht.

De onduidelijkheid over de bevoegdheid voor de regionale INAD-centra heeft negatieve gevolgen op het naleven van de rechten van de vastgehouden personen

te stellen. Nochtans kent het KB een cruciale rol toe aan het personeel om de rechten van de personen die worden vastgehouden effectief te garanderen. Het is enkel via dat personeel dat de vastgehouden vreemdeling toegang krijgt tot een arts, advocaat of tot psychologische bijstand. Tot op zekere hoogte is het ook het personeel van het INAD-centrum, of de dienst die het personeel ter beschikking stelt, die verantwoordelijkheid neemt voor het naleven van het KB of voor incidenten die zich tijdens de detentie kunnen voordoen. Het is dus een groot probleem dat het personeel van de INAD-centra noch door het KB, noch door een andere tekst wordt aangeduid. De Raad van State⁸⁷ was zich trouwens ook al bewust van de onduidelijkheden in het KB op dit punt en heeft op het probleem gewezen.

Op basis van deze vaststelling, heeft het Centrum elke regionale luchthaven bezocht waarop dit KB van toepassing is en er tussen april 2010 en oktober 2012 de betrokken actoren ontmoet (de federale politie en de overheids- of privédiensten die instaan voor het beheer van de luchthavens). Bij elk van deze gesprekken was iemand van de DVZ aanwezig. Ondanks de goede wil van alle actoren, heeft het Centrum moeten vaststellen dat de onduidelijkheid op vlak van de regelgeving negatieve gevolgen heeft op het naleven van de rechten van de vastgehouden personen. Geen enkele dienst ziet zich wettelijk verplicht om personeel voor het INAD-centrum ter beschikking te stellen, noch om het centrum te beheren. De situatie op het terrein wordt geregeld door informele akkoorden, die er vooral op zijn gericht de impact van die juridische onduidelijkheid op de rechten van de vastgehouden personen te beperken.

Deze informele oplossingen mogen dan al nobel zijn, in feite komt het neer op het opzij schuiven van de bepalingen van het KB. Deze procedure is niet alleen een probleem op zich, maar de situatie zorgt er ook voor dat de vastgehouden personen geen efficiënte beroepsmogelijkheden hebben om snel een einde te maken aan eventuele schendingen van hun grondrechten.

Het Centrum erkent dat het niet altijd makkelijk is de knoop te ontwarren die het gevolg is van de verdeling en verstrengeling van bevoegdheden tussen de verschillende overheden. Nochtans voorziet het Belgisch publiek recht verschillende instrumenten om samen te werken, waarvan het meest verregaande het samenwerkingsakkoord is. Het gebruik ervan is bijzonder geschikt om problematieken op te lossen die te maken hebben met “*het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden*”⁸⁸. Zo’n akkoord is trouwens verplicht in geval van een onontwarbare verstrengeling van bevoegdheden.⁸⁹

Een samenwerkingsakkoord mag evenwel niet worden gebruikt om afbreuk te doen aan de door het KB beschermde rechten. De rechtszekerheid van vreemdelingen die worden vastgehouden, kan enkel worden gegarandeerd indien de reglementaire teksten die hun rechten bepalen, ook effectief op het terrein worden toegepast.

Het Centrum beveelt de verschillende bevoegdheidsniveaus dus aan een samenwerkingsakkoord te sluiten om zo te komen tot een integrale toepassing van het KB van 8 juni 2009 en om te bepalen wie het personeel voor het INAD-centrum ter beschikking moet stellen. Meer duidelijkheid rond dat aspect is essentieel voor een effectieve toepassing van de rechten van personen die worden vastgehouden. Mocht tijdens het overleg in het kader van de goedkeuring van een samenwerkingsakkoord blijken dat het KB op bepaalde punten aanpassingen vereist, beveelt het Centrum aan dat daarbij niet wordt geraakt aan de rechten die vastgehouden vreemdelingen intussen hebben verworven.

Voor meer informatie hierover: zie de publicatie die het Centrum ongeveer gelijktijdig met dit verslag publiceert.⁹⁰

87 RvS, 18 mei 2009, advies nr. 46.498/4 (afdeling Wetgeving).

88 Art. 92bis, §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

89 RvS, 30 juni 1994 over een voorstel van archiefwet, Parl. St. Senaat BZ 1991-1992, nr. 233/3, 43; J. Vandelanotte, G. Goerdertier, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die keure, 2003, p. 897.

90 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen*, 2013, beschikbaar op www.diversiteit.be.





Hoofdstuk III

LEGAAL VERBLIJF

Hoofdstuk III van dit jaarverslag is opgebouwd uit vijf onderdelen op basis van de verschillende wettelijke mogelijkheden om in België een wettelijke verblijfstitel te verkrijgen: internationale bescherming (III.1), gezinshereniging (III.2), economische motieven (III.3), studieredenen (III.4), en tot slot regularisatieprocedures (III.5).

In het kader hieronder behandelen we beknopt enkele recente ontwikkelingen die transversaal op deze verblijfsdomeinen van toepassing zijn.

Kader 9. Transversale ontwikkelingen voor alle verblijfsstatuten

‘De totaalaanpak van migratie en mobiliteit’

Om de samenwerking op migratiegebied verder te versterken tussen de EU-lidstaten en derde landen, stelde de Europese Commissie in november 2011 zijn hernieuwde ‘Totaalaanpak van migratie en mobiliteit’ (hierna: TAMM) voor.⁹¹ Met TAMM wil de Commissie een meer “*samenhangend, systematisch en strategisch beleidskader [op gebied van migratie] voor de betrekkingen van de EU met alle relevante derde landen*” ontwikkelen. In dit kader stelt de Europese Commissie mobiliteit van derdelanders centraal.

TAMM steunt op vier gelijkwaardige pijlers: organiseren en bevorderen van legale migratie en mobiliteit; voorkomen en verminderen van irreguliere migratie en mensenhandel; bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van het asielbeleid; en optimaliseren van de ontwikkelingseffecten van migratie en mobiliteit. Bovendien moet de migrant centraal komen te staan in het migratiebeleid en moet TAMM de eerbiediging versterken van de grondrechten en de mensenrechten van migranten doorheen de vier pijlers.

TAMM heeft als ambitie een overkoepelend kader van het externe migratiebeleid van de EU te worden én verankerd te worden in het algemeen buitenlands beleid van de EU, met inbegrip van ontwikkelingssamenwerking. De Europese Commissie wil met deze totaalaanpak een beleid voor migratie en mobiliteit uitbouwen dat inspeelt op de mogelijkheden en uitdagingen van het migratiebeleid van de EU, en tegelijkertijd moet voorzien in de ondersteuning van haar partners bij de aanpak van hun eigen prioriteiten op gebied van migratie en mobiliteit, binnen hun toepasselijke regionale context en kader.

De doelstellingen van TAMM zouden moeten worden bereikt door middel van dialogen op regionaal en bilateraal niveau. TAMM wordt niet in een geografische zin beperkt, maar identificeert wel enkele prioritaire partners, zoals het zuidelijke Middellandse Zeegebied⁹² en het Oostelijke Partnerschap⁹³. Daarnaast verwijst TAMM ook naar o.a. het strategische partnerschap EU/Afrika⁹⁴ en het proces van Praag⁹⁵. Op bilateraal niveau wil de EU in dialoog treden met o.a. Rusland en “*grote mondiale/regionale economieën*” zoals India en Nigeria.

TAMM identificeert ook verschillende uitvoeringsmechanismen, zoals migratieprofielen en -missies,⁹⁶ maar promoot het mobiliteitspartnerschap (MP) als het belangrijkste kader voor samenwerking tussen de EU en derde landen. In een MP worden alle initiatieven verzameld die de EU en zijn partners willen uitvoeren, in het bijzonder maatregelen inzake mobiliteit, visumversoepling en overnameovereenkomsten.

Verlenging van een tijdelijke verblijfsmachtiging

Een vreemdeling met een verblijf van beperkte duur moet de verlenging van zijn verblijfsmachtiging aanvragen tussen de 45^{ste} en 30^{ste} dag vóór het einde van de geldigheid van zijn verblijfsdo-

91 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: De totaalaanpak van migratie en mobiliteit*, 18 november 2011, COM(2011) 743 final. In december 2005 adopteerde de Raad de eerste ‘Totaalaanpak van migratie’, met een focus op Afrika en het Middellandse Zeegebied (later uitgebreid tot de oostelijke en zuidoostelijke regio's van de EU).

92 Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte.

93 Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan.

94 Partnerschap tussen de EU en alle 53 Afrikaanse staten.

95 De EU en negentien landen in het oosten (o.a. westelijke Balkan en Oost-Europa).

96 Voor meer informatie, zie TAMM, pp. 10-13.

cument. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) moet dan een beslissing nemen vooraleer er een einde komt aan het tijdelijk verblijfsrecht en het verblijfsdocument vervalft. In de praktijk kan het echter gebeuren dat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) deze beslissing niet tijdig neemt. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor de betrokken vreemdeling; zo wordt het wettig verblijf niet meer gedekt en heeft men geen recht om te werken of om zich in te schrijven bij het ziekenfonds.⁹⁷

Sinds 10 september 2012 zijn gemeenten echter verplicht om een **bijlage 15** af te leveren in het geval de DVZ niet tijdig een beslissing neemt over een verlenging die wel op tijd werd aangevraagd.⁹⁸ Deze bijlage dekt het verblijf van de vreemdeling voorlopig voor 45 dagen, en kan tweemaal met dezelfde periode verlengd worden.⁹⁹ Deze regeling geldt voor alle elektronische identiteitskaarten.

Staking bij de juridische bijstand

Op 12 januari 2010 ondertekende minister van Justitie, Stefaan De Clerck, een protocolakkoord met de Orde van Franstalige en Duitstalige Balies (OBFG) en met de Orde van Vlaamse Balies (OVB). Daarin verbond hij zich ertoe de waarde van de punten¹⁰⁰ die aan advocaten worden toegekend voor hun optreden in het kader van de juridische rechtsbijstand te behouden, en indien mogelijk te verhogen. Omdat huidig minister van Justitie, Annemie Turtelboom, deze belofte niet is nagekomen, hebben de OBFG en de OVB in 2012 op verschillende manieren hun ongenoegen geuit.

De begunstigden van rechtsbijstand, asielzoekers in het bijzonder en de vreemdelingen in het algemeen, werden ook getroffen door deze acties, die

ervoor zorgden dat de aanstelling van een advocaat moeilijk verliep en de toegang ertoe was beperkt. Voor de meest dringende procedures (gevaar op verjaring, mogelijk uitzonderlijk nadeel, enz.) werd een minimale dienstverlening voorzien. Het blijft evenwel afwachten hoe en in welke mate de hervormingen waarover begin 2013 wordt onderhandeld, hun recht op juridische bijstand zullen beïnvloeden.

97 Voor een uitgebreide analyse, zie *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 101-103.

98 Art. 10 van het KB van 15 augustus 2012 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

99 *Ibid.*

100 De waarde van deze punten wordt berekend op basis van een jaarlijkse gesloten begrotingsenveloppe en naar evenredigheid van het jaarlijks totale aantal gepresteerde punten. In de afgelopen tien jaar heeft de toename van de vraag naar rechtsbijstand geleid tot een daling van de waarde per punt.



III.1

INTERNATIONALE BESCHERMING EN STAATLOOSHEID

A. CIJFERS¹⁰¹

1. Recente evoluties van de asielaanvragen

Met 21.461 asielaanvragen (waarvan 15.204 eerste aanvragen) toont 2012 een breuklijn met de vorige jaren, gezien de afname van het aantal asielaanvragen (16% minder dan in 2011). De aanvragers zijn vooral afkomstig uit Afghanistan, Guinee, Rusland en DR Congo. Een aantal Balkanlanden die in de lijst van ‘veilige landen’¹⁰² staan (Kosovo, Servië en Albanië), behoren nog steeds tot de eerste tien herkomstlanden van asielaanvragers.¹⁰³

Kader 10. Asielstromen: metingen en definities

De statistieken inzake asiel lijken duidelijk. Toch zijn er een aantal methodologische verduidelijkingen nodig op vlak van meting en definiëring om het fenomeen nauwkeuriger te kunnen bestuderen.

Om te beginnen is er een onderscheid tussen de cijfers over *asielaanvragen* en die over *asielaanvragers*. De eerste verwijzen naar de *dossiers* die zijn ingediend, de tweede vertellen iets over het aantal *individue*n dat erbij betrokken is. Het verschil tussen beide metingen heeft te maken met het feit dat een aanvraag betrekking kan hebben op verschillende personen (een ‘hoofd-’ aanvrager en zij die hem begeleiden, de kinderen).¹⁰⁴ Vaak publiceren de asielinstanties statistieken over de asielaanvragen, terwijl die over de aanvragers een beter beeld geven over het belang van de stromen. Sinds 2008 publiceert Eurostat statistieken over de aanvragers. Vóór

deze datum heeft de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) schattingen gemaakt op basis van het Rijksregister (RR) en die overgemaakt aan het Centrum in het kader van zijn jaarlijkse publicatie. Het zijn deze gegevens die hier worden voorgesteld (Figuur 17 en Figuur 18).

Ten tweede worden de voorgestelde statistieken vaak vertaald in twee of drie indicatoren: de *asielaanvragen*, de *eerste aanvragen* en de *meervoudige aanvragen*. De statistieken over de aanvragen omvatten de eerste aanvragen en de meervoudige aanvragen. Wanneer een individu in het verleden nooit een aanvraag heeft ingediend, gaat het om een *eerste* aanvraag. We spreken van een *meervoudige aanvraag* wanneer een persoon, van wie een of meerdere asielaanvragen in het verleden reeds zijn onderzocht en afgesloten, opnieuw een aanvraag indient (de asielaanvrager moet dan nieuwe elementen toevoegen aan zijn dossier).

Het aantal *asielaanvragers die een eerste aanvraag hebben ingediend* zijn uiteindelijk de meest geschikte indicator, omdat ze het meest representatief zijn voor het aan de asielprocedure verbonden migratiefenomeen: het omvat individuen en geen dossiers, en neemt personen die voordien reeds een asielaanvraag hebben ingediend niet in aanmerking.

Op basis van het onderzoek van de bestaande indicatoren (Tabel 4) kunnen de asielstromen onder verschillende invalshoeken in kaart worden gebracht. Op vlak van aanvragen leken de beschikbare statistieken in het vorig jaarverslag te wijzen op een daling van het aandeel meervoudige aanvragen in het totale aantal aanvragen (van 27% in 2008 naar 17% in 2010). Deze dalende tendens die in 2009 en 2010 was ingezet, wordt evenwel niet bevestigd door de recente statistieken. In 2011 was één aanvraag op vijf een meervoudige aanvraag, in

101 Het verblijf om medische redenen kan worden beschouwd als een vorm van internationale bescherming (in de zin van artikel 3 EVRM) die in dit hoofdstuk wordt geanalyseerd. Toch komen de cijfers over het verblijf om medische redenen aan bod in *Cijfers*, Hoofdstuk III.5.

102 Voor een definitie van het concept veilige landen, zie *Invoeren van een lijst van veilige landen van herkomst*, verder in dit hoofdstuk.

103 CGVS, *Overzicht Asielstatistieken 2012*. Beschikbaar op: www.cgvs.be.

104 De echtgenoten doen twee afzonderlijke aanvragen en de kinderen zijn over het algemeen ingeschreven in hetzelfde dossier als hun moeder.

2012 was dat in bijna één aanvraag op drie het geval. In 2012 was het wel zo dat de DVZ, door een gebrek aan nieuwe elementen, geen rekening heeft gehouden met twee derde van de meervoudige asielaanvragen.¹⁰⁵

105 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding. Deel Asiel en Migratie*, 21 december 2012, DOC 53 2586/021.

De laatste jaren is het aantal asielaanvragen toegenomen en is het aantal aanvragers er even sterk op vooruitgegaan. Het gemiddelde aantal personen per dossier (asielaanvragen of nieuwe aanvragen) is tussen 2008 en 2012 niet fel veranderd, en bedraagt gemiddeld 1,3 individuen per dossier.

Tabel 4. Aantal asielaanvragen volgens verschillende indicatoren, 2008-2012 (Bronnen: DVZ, Eurostat en CGVS voor het jaar 2012)

		2008	2009	2010	2011	2012
Asielaanvragen (dossiers)	Asielaanvragen	12.252	17.186	19.941	25.479	21.461
	Eerste aanvragen	8.921	12.836	16.532	20.330	15.204
	Meervoudige aanvragen	3.331	4.350	3.409	5.149	6.257
	Percentage meervoudige aanvragen van alle aanvragen	27%	25%	17%	20%	29%
Asielaanvragers (individen)	Asielaanvragers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285
	Asielaanvragers die een eerste aanvraag hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450
	Gemiddeld aantal personen per aanvraag	1,3	1,34	1,33	1,27	1,32
	Gemiddeld aantal personen per eerste aanvraag	1,28	1,34	1,32	1,26	1,21

2. Invoeren van een lijst van veilige landen van herkomst

In 2012 is het totaal aantal asielaanvragers uit de veilige landen van herkomst gedaald tot 5.175, ofwel 18% van het totaal aantal asielaanvragers

Eind 2011 heeft België een lijst met veilige landen van herkomst ingevoerd. De beoordeling daarvan is gebaseerd op een aantal informatiebronnen en de lijst moet minstens een keer per jaar worden bepaald.¹⁰⁶ Dit nieuwe instrument moet voor bepaalde nationaliteiten de behandeling van asielaanvragen versnellen. Het KB van 26 mei 2012, in werking sinds 1 juni 2012, bepaalt de lijst met landen die België momenteel als veilige landen van herkomst beschouwt. Het gaat hier om de zeven volgende landen: Albanië, Bosnië, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië en India.

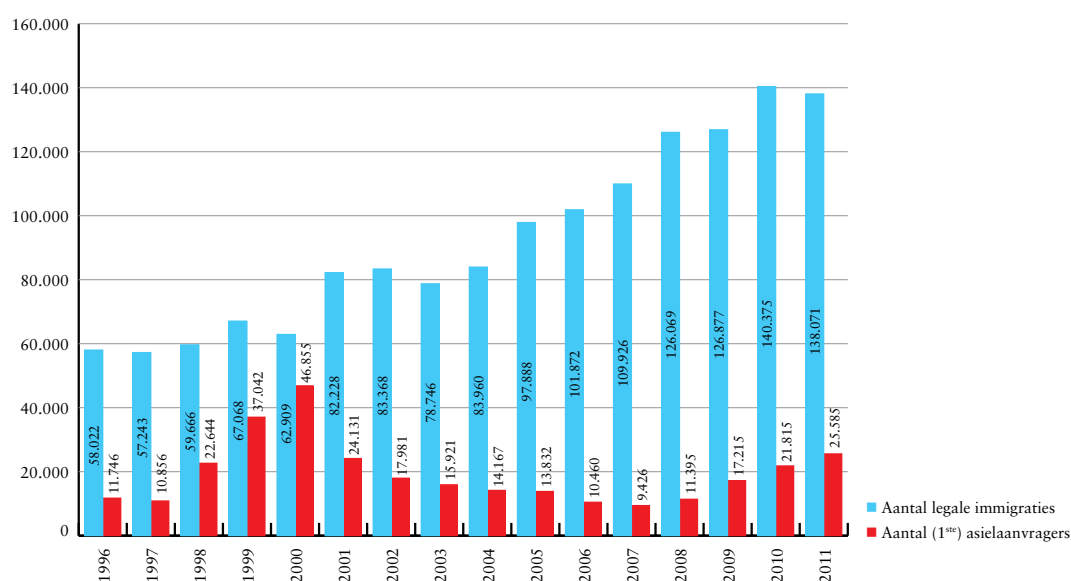
106 Zie Jaarverslag Migratie 2011, p. 59.

In termen van statistieken zien we dat het aantal asielaanvragers (aanvragers en eerste aanvragers) afkomstig uit deze zeven landen, tussen 2008 en 2010 is gestegen van 2.240 naar 7.740 aanvragers. Voor 2011 stellen we evenwel een belangrijke vertraging vast, aangezien het totaal aantal aanvragers op 7.715 is blijven steken, goed voor bijna een kwart van het totaal aantal aanvragers (alle nationaliteiten door elkaar). In 2012 is het totaal aantal asielaanvragers van de veilige landen van herkomst gedaald tot 5.175, of 18% van het totaal aantal asielaanvragers.

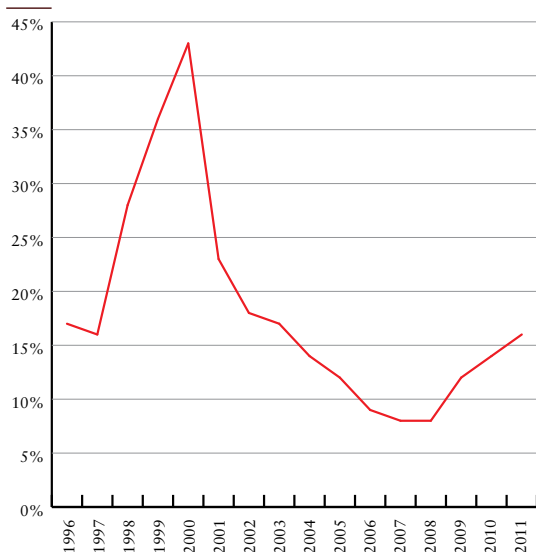
Daarenboven, van die zeven nationaliteiten, onderscheiden de Kosovaren, Albanezen en Serviërs zich van de andere op twee aspecten. Enerzijds vormen ze het grootste deel van de aanvragers uit de veilige landen van herkomst en anderzijds wordt er voor die nationaliteiten een snelle en recente toename opgetekend van het aandeel meervoudige aanvragen in vergelijking met de nieuwe aanvragen.

3. Asielstromen en legale immigratie

Figuur 17. Evolutie van het aantal legale immigraties en van het aantal asielaanvragers, 1996-2011 (Bronnen: voor de legale immigraties: RR-ADSEI; voor de asielaanvragers: RR/DVZ berekeningen UCL tot 2007 en DVZ/ Eurostat vanaf 2008)



Figuur 18. Evolutie van het aandeel asielaanvragers in de totale immigratiestromen, 1996-2011 (Bronnen: RR-ADSEI, DVZ, Eurostat, Wachregister. Berekeningen: S. Vause, UCL)¹⁰⁷



Uit onderzoek van de evolutie van het aantal asielaanvragers sinds halverwege de jaren 1990 (Figuur 17), blijkt dat er zich in de jaren 1999 en 2000 een ongekende piek voordeed van het aantal asielaanvragers dat in België aankwam (meer dan 37.000 in 1999 en meer dan 46.000 in 2000). De Kosovo-crisis verklaart het hoge aantal Kosovaren dat in die tijd bescherming in België heeft aangevraagd. In de daaropvolgende jaren lijkt de instroom van asielaanvragers af te nemen om in het jaar 2007 minder dan 10.000 asielaanvragers te bedragen. Vanaf 2008 neemt die instroom opnieuw toe en zet zich de daaropvolgende jaren ook door. In 2011 hebben meer dan 25.000 individuen een eerste asielaanvraag ingediend.

Deze nieuwe groeifase dient evenwel te worden genuanceerd door minstens twee elementen. Enerzijds haalt deze toename niet het niveau van de laatste sterke instroom (in de jaren 2000) en het valt nog een paar jaar af te wachten of die nieuwe tendens die zich in 2008 heeft ingezet, zich ook zal doorzetten. Anderzijds merken we, wanneer we nagaan wat de asielaanvragers vertegenwoordigen in de totale immigratiestroom, dat de recente toename van het aantal asielaanvragen gepaard ging met een sterke toename van de legale

¹⁰⁷ In deze figuur worden de asielaanvragers die hun aanvraag hebben ingediend en die tijdens hetzelfde kalenderjaar worden erkend, afgetrokken van de legale immigratie. Op die manier wordt vermeden dat ze zowel in de teller als in de noemer worden meegeteld.

immigratie. In 2011 bedroeg zo het aandeel asielaanvragers in de totale stromen (Figuur 18) niet meer dan 16%, terwijl dit cijfer bij de vorige instroompiek van asielaanvragers (in 2000) boven de 40% lag. Het is

m.a.w. niet zo dat asielaanvragers, waarvan het aantal in de lift zit, een steeds groter deel van de totale immigratiestroom uitmaken.

4. Erkenning van het statuut van vluchteling en van subsidiaire bescherming

In België kan de erkenning van een vorm van internationale bescherming op twee manieren gebeuren: toekenning van het statuut van vluchteling of van het statuut van subsidiaire bescherming. In 2012 hebben er op de 19.731 door het CGVS getroffen beslissingen, 3.038 geleid tot de erkenning van het statuut van vluchteling en 1.381 tot de toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming. Het aandeel erkenningen bedraagt 22,4%, waarbij het CGVS in 15,4% van de beslissingen het statuut van vluchteling toekende en in 7% het statuut van subsidiaire bescherming. Die indicatoren hebben duidelijk hun beperkingen omdat ze

hoegenaamd geen rekening houden met de duur van de procedure, noch met het jaar waarin de aanvraag is ingediend. Het aantal positieve beslissingen van het jaar wordt enkel gedeeld door het totale aantal beslissingen die dat jaar zijn genomen. Nochtans hebben de beslissingen uit 2012 gedeeltelijk betrekking op aanvragen die tijdens de voorgaande jaren zijn ingediend. Waar we in de vorige *Jaarverslagen Migratie* (2010 en 2011) meer nauwkeurige indicatoren konden voorleggen (erkenningspercentage per cohorte van asielaanvragers), konden we dit voor dit jaar niet, bij gebrek aan beschikbare gegevens.

5. Opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën vreemdelingen

Het Federaal agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgische opvangnetwerk en organiseert het in samenwerking met niet-gouvernementele partnerorganisaties en met de OCMW's. De opvang van asielzoekers heeft als wettelijke basis de internationale juridische normen en de wet van 12 januari 2007 over de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, zoals gewijzigd door de wet van 19 januari 2012¹⁰⁸ (hierna: de opvangwet).¹⁰⁹

Op 31 december 2012 werd het opvangnetwerk van Fedasil voor het eerst in vijf jaar niet meer als verza-

digd beschouwd. De verzadigingsdrempel van het opvangnetwerk dat op een bezetting van 94% wordt vastgelegd (niet alle nog beschikbare plaatsen kunnen in de praktijk worden benut), werd immers niet meer bereikt. Eens die verzadigingsdrempel is overschreden, kan Fedasil niet aan elke nieuwkomer een opvangplaats garanderen.¹¹⁰ We kunnen er dus vanuit gaan dat de situatie er in vergelijking met de afgelopen jaren op is vooruitgegaan. De daling van de bezettingsgraad is enerzijds het gevolg van de structurele maatregelen van de regering, maar ook van een daling van het aantal aanvragen voor opvangplaatsen als gevolg van een dalend aantal asielaanvragen.

Tabel 5 geeft de evolutie weer van de bezettingsgraad van het gewone opvangnetwerk, zonder rekening te

108 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers.

109 Voor meer uitleg, zie *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 53-55.

110 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota. Fedasil*, 21 december 2012, DOC 53 2586/020, p. 5.

houden met de noodopvangplaatsen, de opvang op hotel en de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra (OOC).¹¹¹ De bezettingsgraad geeft een overzicht van het aantal opgevangen personen, ten aanzien van de 'structurele' opvangcapaciteit. De zogenaamde 'structurele' opvangplaatsen zijn de opvangplaatsen in het gewone opvangnetwerk, die worden verspreid over de collectieve centra en de individuele woningen, en worden apart van de noodopvangplaatsen bekeken.¹¹²

Tabel 5. Evolutie op 31 december van elk jaar van de capaciteit en bezetting van het gewone opvangnetwerk – zonder rekening te houden met noodopvangplaatsen, hotels en plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra (OOC's), 2005-2012 (Bron: Fedasil)

	Opvang-capaciteit	Opgevangen personen	Bezettings- graad
2005	15.659	14.769	94,30%
2006	15.896	12.816	80,60%
2007	15.609	13.847	88,70%
2008	15.862	15.775	99,50%
2009	17.168	16.655	97,00%
2010	18.990	18.364	96,70%
2011	21.489	20.728	96,46%
2012	22.513	20.486	91,00%

Uit de cijfers van Fedasil blijkt dat in 2012, 29.975 personen een opvangplaats hebben aangevraagd, tegenover 32.574 in 2011 (en 26.936 in 2010). Daarvan hebben 22.589 personen een structurele opvangplaats of een noodopvangplaats gekregen, en 7.073 personen werden als 'no show' geregistreerd. Dit gaat om personen die er zelf voor kiezen geen opvang te vragen, maar ook om personen die, als gevolg van een wetswijziging van 19 januari 2012, na een tweede asielaanvraag niet langer voor opvang in aanmerking komen. Deze wetswijziging en de verankering in 2012 van het 'no show' principe in de opvangwet¹¹³

kunnen de stijging verklaren van het aantal personen geregistreerd als 'no show', dat in een jaar tijd bijna is verdubbeld (3.902 in 2011).

De laatste jaren heeft de regering verschillende structurele maatregelen genomen om de opvangcrisis aan te pakken, zoals de inrichting van nieuwe opvangplaatsen. Tot in 2009 was het aantal structurele plaatsen niet toegenomen maar de bezettingsgraad was wel gestegen tot 88,7% eind 2007, en zelfs tot 99,5% eind 2008.¹¹⁴ In 2009 zijn daar 1.306 netto (structurele en nood-) opvangplaatsen bijgekomen. Die inspanning werd in 2010 voortgezet met 1.822 nieuwe plaatsen, en ook in 2011 en 2012 met respectievelijk 2.041 en 1.482 plaatsen. De bezettingsgraad tussen 2009 en 2011 is op zo'n 97% blijven steken, en eind 2012 gedaald naar 91%.

Eind 2010 en in 2011 zijn er vooral tijdelijke noodopvangplaatsen bijgekomen, maar ook talrijke individuele opvangplaatsen binnen lokale opvanginitiatieven (LOI) bij de OCMW's.¹¹⁵ Vanaf januari 2011 werd een crisisopvangmodel in drie fases ingevoerd: eerst een transitopvang (vooral op militaire domeinen die door de Croix-Rouge en het Rode Kruis worden beheerd), van waaruit de mensen worden doorgestuurd naar de gewone opvangcentra om uiteindelijk opgevangen te worden in de individuele woningen. In 2012 kwamen er in de lokale opvanginitiatieven (LOI) nog meer dan 500 nieuwe plaatsen bij in samenwerking met de gemeenten en de OCMW's.¹¹⁶ Op 31 december 2012 waren er zo'n 23.989 operationele plaatsen beschikbaar (tegenover 23.026 een jaar daarvoor), waarvan 47% in opvangcentra, 47% in individuele opvangplaatsen en 6% in noodopvang- of transitplaatsen (Bron: Fedasil).

111 De observatie- en oriëntatiecentra staan in voor de opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die al dan niet asielzoekers zijn.

112 Eind 2011 was de noodopvang goed voor 2.437 plaatsen, tegenover 21.589 structurele plaatsen. Deze noodopvangplaatsen waren ingericht door het Rode Kruis (1.695 plaatsen), de Samu social (400 plaatsen) en Fedasil (207 plaatsen), en 135 personen werden op hotel ondergebracht. (Bron: Fedasil, *Jaarverslag 2011: De opvang van asielzoekers*, p. 13. Beschikbaar op www.fedasil.be/home/Jaarverslagen%20Fedasil/).

113 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers.

114 De wet over de opvang is in 2007 in werking getreden, samen met de hervormde asielprocedure (met de bedoeling die laatste in te korten). Vóór die wetswijziging kregen asielzoekers tijdens het onderzoek naar de ontvankelijkheid van hun asielaanvraag, enkel materiële steun. Tijdens het onderzoek ten gronde, kwamen ze in aanmerking voor financiële steun van het OCMW. Sinds 2007 bestaat dit onderscheid niet meer en krijgen asielzoekers in principe materiële steun tijdens de volledige procedure.

115 De opening van de nieuwe LOI's heeft evenwel meer tijd in beslag genomen dan aanvankelijk gepland. De doelstelling eind 2010 was om op korte termijn 2.000 extra LOI-plaatsen in te richten. Op 23 november 2011 waren 1.266 plaatsen geïdentificeerd, waarvan er 749 operationeel waren. Zie in dat verband: Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie Philippe Courard op een mondeling vraag*, 23 november 2011, CRIV53 COM 345, p.4.

116 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota. Fedasil, op.cit.*, p. 5.

Op 23 januari 2012 maakte Fedasil een einde aan de praktijk van ‘niet-toewijzing’¹¹⁷ van een opvangcentrum. Door deze praktijk kregen personen geen opvangplaats toegewezen, maar konden zij zich in theorie richten tot een OCMW om er sociale steun te krijgen. Heel vaak kwamen ze evenwel voor grote problemen te staan en liepen ze het gevaar zonder woning te zitten.¹¹⁸ Tussen oktober 2009 en 23 januari 2012 werden 12.350 beslissingen van niet-toewijzing genomen. Van 1 tot 23 januari 2012, kregen nog 313 personen zo’n beslissing. Fedasil is trouwens meermaals door de arbeidsrechtbanken veroordeeld om opvangplaatsen aan te bieden.¹¹⁹

De opvang in hotels werd in de eerste maanden van 2011 geleidelijk aan afgebouwd. Op 31 mei 2011 was geen enkele volwassene meer op hotel ondergebracht. De opvang in hotels van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) bij wie nog twijfel bestond over hun leeftijd, werd echter voortgezet. Van februari tot juni 2012 schommelde het aantal NBMV tussen 160 en 200, waarna dit daalde tot een 50-tal in september.¹²⁰ De situatie is intussen sterk verbeterd aangezien er op 20 december 2012 geen enkele NBMV nog op hotel verbleef. Enkel in het opvangcentrum van het Rode Kruis in Jette zijn nog twaalf opvangplaatsen beschikbaar voor NBMV over wiens leeftijd twijfel bestaat.¹²¹ In 2012 zijn er zo’n 150 extra plaatsen voor NBMV bijgekomen, waarvan 130 in collectieve opvangstructuren.¹²²

117 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Ibid.*, p. 4.

118 Zie *Het ‘moduleren’ van de opvang in 2012*, verder in dit hoofdstuk.

119 In 2011 zou geen enkele dwangsom zijn betaald, zie in dat verband Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie Philippe Courard op een mondeling vraag*, *op.cit.*, p. 5.

120 Zie BCHV, *Contactvergadering*, 14 februari 2012, §57; 13 maart 2012, §50; 10 april 2012, §28; 8 mei 2012, §32; 12 juni 2012, §45; 11 september 2012, §71 en 73. Tijdens de contactvergadering van 13 september 2012 wijst de vertegenwoordigster van Fedasil er evenwel op dat er meer dan 100 nieuwe opvangplaatsen werden gecreëerd en dat er veel meer tests zijn uitgevoerd om de leeftijd te bepalen waarvan de resultaten ook sneller beschikbaar waren. Alle verslagen zijn beschikbaar op www.cbar-bchv.be.

121 BCHV, *Contactvergadering*, 8 januari 2013, §41.

122 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota. Fedasil*, *op.cit.*, p. 10.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Ontwikkelingen op wetgevend vlak: Deadline 2012 – CEAS Stand van zaken

In 1999 werd als doel vooropgesteld te komen tot een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS). In 2005 nam de Europese Commissie een beleidsplan¹²³ aan om tegen eind 2012 het CEAS te verwezenlijken. De strategie steunt op drie pijlers: (1) de verdere harmonisatie van het wetgevend kader, (2) het versterken van de praktische samenwerking tussen de asielinstanties van de lidstaten en (3) het verhogen van de solidariteit, zowel tussen de lidstaten onderling, als tussen de lidstaten en landen van herkomst/transit.

Wat de wetgevende pijler betreft, werden voorstellen neergelegd om de oorspronkelijke instrumenten grondig te amenderen. Het eerste aangepaste instrument was de kwalificatierichtlijn¹²⁴ die vervangen werd door zijn herschikking: richtlijn 2011/95/EG¹²⁵ (hierna: herschikte kwalificatierichtlijn). De onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Raad over de herschikking van de opvangrichtlijn¹²⁶ en de

Dublinverordening¹²⁷ werden op de JBZ-Raden¹²⁸ van 25 oktober en 6 december 2012 afgerond met een politiek akkoord. De onderhandelingen over de **procedurerichtlijn**¹²⁹ en de **EURODAC-verordening**¹³⁰ zouden in hun finale fase beland zijn.¹³¹ Het Europees Parlement voorziet deze vier herschikkingen op 10 juni 2013 plenair te bespreken.¹³²

Tot slot werden reeds voorheen drie andere stappen in licht van het CEAS gezet: (1) de herziening van de richtlijn betreffende het statuut van langdurig ingezetene in april 2011, (2) het oprichten van het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) dat sinds juni 2011 operationeel is en (3) de beslissing van maart 2012 betreffende het Europees hervestigingsprogramma (zie verder).

123 Europese Commissie, *Asielbeleidsplan: Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU*, Brussel, 17 juni 2008, COM(2008) 360 final.

124 Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

125 Richtlijn 2011/95/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming. Voor meer informatie over de omzetting in Belgisch recht, zie: *Wijzigingen op vlak van asiel*, verder in dit hoofdstuk.

126 Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. De Europese Commissie legde een eerste herschikking neer in 2008 waarover een akkoord onmogelijk bleek en een nieuw voorstel werd neergelegd op 1 juni 2011, COM(2011) 320.

127 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke Lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend. De herschikking werd door de Europese Commissie voorgelegd in 2008, COM(2008) 820.

128 De Raadsformatie Justitie en Binnenlandse Zaken bestaat uit de ministers van Justitie en/of Binnenlandse Zaken van de EU-lidstaten. Zij vergadert ongeveer zes keer per jaar.

129 Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. In 2009 legde de Europese Commissie een eerste herschikking neer waarover een akkoord onmogelijk bleek. Op 1 juni 2011 legde ze een nieuw voorstel neer, COM(2011) 319.

130 Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van 'EURODAC' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin. De Europese Commissie stelde een eerste herschikking voor in 2008, die na verschillende aanpassingen uitmondde in de herschikking van 30 mei 2012, COM(2012) 254 final. Voor meer informatie, zie 1.1. EURODAC, VIS en SIS II, Hoofdstuk II.

131 Tijdens de JBZ-Raad van 6-7 december 2012 stelde de Raad dat de zesde triloog met het Europees Parlement over de procedurerichtlijn loopt en men een akkoord wil bereiken voor eind 2012. De EURODAC-verordening werd door de LIBE-commissie op 17 december 2012 besproken en de eerste triloog tussen de Raad en Europees Parlement startte op 18 december 2012.

132 Voor gedetailleerde commentaar op deze voorgestelde herschikkingen, zie: AEDH, *Open letter to members of the European Parliament*, 10 december 2012; AEDH, *Analysis of the forthcoming Common European Asylum System (CEAS)*, 10 december 2012 en *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 57, voetnoot 117.

1.2. Jurisprudentie

1.2.1. Toepassing Dublin, het Hof van Justitie zet de bakens verder uit

Na het arrest *M.S.S. v. België* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2011 gaf ook het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) duiding over de toepassing van de Dublinverordening. Enkele arresten uit 2012 worden hier besproken.

Op 3 mei 2012¹³³ sprak het HvJEU zich uit over de **toepasselijkheid van de Dublinverordening na intrekking van een asielaanvraag**. Het Hof haalde aan dat de intrekking van de asielaanvraag door de asielzoeker - zonder dat hij in een andere lidstaat asiel aanvraagde - vooraleer de aangezochte lidstaat met de overname heeft ingestemd - ervoor zorgt dat de Dublinverordening niet meer kan worden toegepast. Het hoofddoel van deze verordening is immers het vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag om zo de verzoeker een daadwerkelijke toegang tot de procedure ter beoordeling van zijn vluchtelingenstatus te garanderen. Het HvJEU stelde daarom dat deze situatie “*ertoe leidt dat deze verordening niet langer van toepassing is. In een dergelijk geval staat het aan de lidstaat waar het verzoek is ingediend om naar aanleiding van deze intrekking de gepaste beslissingen te nemen en in het bijzonder om de behandeling van het verzoek te beëindigen [...]*”¹³⁴.

Op 27 september 2012¹³⁵ oordeelde het HvJEU tevens over de **draagwijdte van de verplichting van een lidstaat om asielzoekers minimale opvangvoorzieningen te verstrekken gedurende de procedure van overname of terugname door de verantwoordelijke lidstaat**. Het Hof is van mening dat in toepassing van de opvangrichtlijn de verzoekende lidstaat zowel verantwoordelijk is voor het verstrekken van de minimale opvangvoorzieningen als voor de financiële last ervan. De verantwoordelijkheid eindigt “*wanneer de asielzoeker door de verzoekende lidstaat daadwerkelijk wordt overgedragen*”.¹³⁶ De Belgische opvangwet stelt echter dat het recht op opvang eindigt vanaf de ontvangst van de beslissing dat een andere lidstaat

verantwoordelijk is (bijlage 26quater). Fedasil stelde dat “*er een interne vergadering plaats vond, maar dat de instructies niet zullen worden gewijzigd*”¹³⁷. Ook na een recente veroordeling door de arbeidsrechtbank te Brussel¹³⁸ stelde Fedasil niet automatisch in opvang te zullen voorzien.¹³⁹

Tot slot gaf het HvJEU op 6 november 2012¹⁴⁰ duiding over de **toepassing van de humanitaire clause** in de Dublinverordening. Het Hof oordeelde dat wanneer er zich een situatie van afhankelijkheid¹⁴¹ voordoet tussen een asielzoeker en een (of meerdere) familieleden die zich op het grondgebied bevinden van de lidstaat die niet verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, deze lidstaat wél verantwoordelijk wordt op voorwaarde dat er in het land van herkomst familiebanden bestonden. Daarenboven moet er geen afzonderlijk verzoek voor toepassing van de humanitaire clause ingediend worden indien de asielzoeker en het familielid zich samen op het grondgebied van de betreffende staat bevinden en zij naar behoren hebben aangetoond dat er sprake is van een situatie van afhankelijkheid.

1.2.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In het *Singh*-arrest, veroordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) België op 2 oktober 2012¹⁴² voor schending van zowel het verbod op foltering en onmenselijke behandeling als het recht op een effectief rechtsmiddel (respectievelijk artikels 3 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, (EVRM)). Het EHRM stelde enkele aspecten van de Belgische asielprocedure en de rechtsbescherming bij uitwijzing aan de kaak.

Het EHRM evalueerde – net zoals in de zaak *M.S.S.*¹⁴³ – of het Belgisch rechtskader een effectief rechts-

133 HvJEU, *Kastrati e.a.*, 3 mei 2012, C-620/10.

134 HvJEU, *Ibid.*, §49.

135 HvJEU, *Cimade en GISTI*, 27 september 2012, C-179/11.

136 HvJEU, *Ibid.*, Dictum.

137 BCHV, *Contactvergadering*, 11 december 2012, §44.

138 ArbRb Brussel (kortgeding), 24 januari 2013, nr. 12/220/C (def.).

139 BCHV, *Contactvergadering*, 12 maart 2013, §42.

140 HvJEU, *K. v. Bundesasylamt*, 6 november 2012, C-245/11.

141 Het is hier van geen belang welk familielid zich in een afhankelijke positie bevindt; de asielzoeker zelf of het familielid. Voor meer informatie, zie HvJEU, *Ibid.*, §§33-43.

142 EHRM, *Singh e.a. v. België*, 2 oktober 2012, 33210/11. Ook in 2011 veroordeelde het Hof België, zie EHRM, *M.S.S. v. België en Griekenland*, 21 januari 2011, nr. 30696/09.

143 Analyse van het EHRM inzake het recht op effectief rechtsmiddel: *M.S.S. v. België en Griekenland*, §§369-396. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 66-69 en 181-182.

middel aanbiedt in de zin van artikel 13 EVRM. Voor eerst stelde het Hof dat het annulatieberoep tegen de teruggedrijvingsbeslissing geen automatisch schorsende werking heeft, terwijl dit één van de voorwaarden is om een effectief rechtsmiddel te bieden voor vermeende schendingen van artikel 3 EVRM.¹⁴⁴ Ten

tweede stelde het Hof vast dat noch het CGVS noch de RvV in deze zaak een onderzoek naar de echtheid van de documenten hadden uitgevoerd en concludeerde het dat er geen zorgvuldig en nauwgezet asielonderzoek werd uitgevoerd door de nationale autoriteiten. Het Hof stelde schending van artikel 3 in combinatie met artikel 13 EVRM vast.

144 Door de betrokken partijen werd een schending van artikel 3 EVRM naar voor gebracht omwille van het risico op schending van het non-refoulement principe door de Russische autoriteiten bij aankomst te Moskou.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Asiel en opvang

Ook in 2012 zette de federale regering zijn viersporen-beleid voort om een antwoord te bieden op de asiel- en opvangcrisis: (1) de asielinstroom beperken, (2) de asielprocedure versnellen, (3) de opvang ‘moduleren’ en (4) het terugkeerbeleid¹⁴⁵ versterken.¹⁴⁶

2.1.1. Wijzigingen op vlak van asiel

Zoals besproken in het cijfergedeelte van dit hoofdstuk, daalde het aantal asielaanvragen met 16%. In 2012 steeg ook het aantal beslissingen van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS)¹⁴⁷: 19.731 beslissingen of 17,2% meer dan in 2011. De prioritaire behandeling¹⁴⁸ van alle in 2012 ingediende asielaanvragen zorgde voor een behandelingstermijn van drie maanden bij het CGVS. Asielaanvragers die hun aanvraag voor 2012 indienden moeten echter lang wachten op de oproeping voor gehoor door het CGVS. De achterstand in behandeling van de dossiers, m.a.w. de werklast van het CGVS, kent een positieve trend: steeg de achterstand van 1 januari tot 1 april nog van 13.595 naar 15.343 dossiers, dan

daalde deze de rest van het jaar tot 11.495 te behandelen dossiers op 31 december 2012. Tot slot zette Staatssecretaris De Block ook in 2012 de **ontradings- en informatiecampaagnes**¹⁴⁹ voort en wel in volgende herkomstlanden: Kameroen, Armenië, Kosovo, Albanië, Servië, Montenegro en Rusland-Kaukasusstreek.

De invoering van de **lijst van veilige landen van herkomst**¹⁵⁰ in 2012 was een van de vernieuwingen in de asielprocedure.¹⁵¹ Enerzijds had dit gevolgen voor de instroom van asielaanvragen¹⁵², anderzijds is ook het erkenningspercentage voor de personen uit deze landen interessant. Het afkomstig zijn uit een veilig land, belet immers niet dat internationale bescherming verleend kan worden. Op 29 maart 2012¹⁵³ erkende de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) een Roma familie afkomstig uit Servië als vluchteling na initiële weigering door het CGVS. Volgens de RvV was de bescherming door de Servische overheid niet effectief gezien de ondergane agressies en hun Roma afkomst, en was de toegang tot bescherming in Servië in de praktijk evenmin haalbaar.

145 Zie *Ontwikkelingen op Belgisch niveau*, hoofdstuk IV.

146 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota. Fedasil, op.cit.* en Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota. Asiel en Migratie, op.cit.*

147 CGVS, *Asielstatistieken overzicht 2012*, beschikbaar op www.cgvs.be.

148 Ook de RvV volgt deze prioritaire behandeling voor beroepen ingediend in asielzaken. BCHV, *Contactvergadering*, 16 januari 2012 en 13 maart 2012.

149 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota. Asiel en Migratie, op.cit.*, pp. 7-8.

150 Dit zijn voor 2012: Albanië, Servië, Macedonië, Montenegro, Kosovo, Bosnië-Herzegovina en India.

151 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 59. Alsook het KB van 26 mei 2012, in werking op 1 juni 2012.

152 Zie *Cijfers*, eerder in dit hoofdstuk.

153 RvV, 29 maart 2012, nr.78.442.

De regering werkte in 2012 verder aan een aanpassing van de asielprocedure om de effectiviteit en de efficiëntie te verhogen, met behoud van het recht op asiel voor diegenen die bescherming nodig hebben. Ook werkte ze aan de omzetting van enkele bepalingen van de herschikte kwalificatierichtlijn. Dit tweeledige wetsontwerp¹⁵⁴ werd op 28 februari 2013 aangenomen door de plenaire vergadering van de Kamer. De **aanpassing van de asielprocedure** voorziet (1) een aanpassing van de behandeling van meervoudige asielaanvragen waarbij de bevoegdheid om hierover te oordelen wordt overgedragen aan het CGVS, (2) de invoering van het concept ‘eerste land van asiel’ dat aan het CGVS de mogelijkheid biedt een asielaanvraag ongegrond te verklaren indien de asielaanvrager al een reële internationale bescherming geniet in dit eerste land van asiel, en een asielaanvraag niet in overweging te nemen indien de asielaanvrager al in een andere EU-lidstaat erkend werd als vluchteling en (3) het doorvoeren van een aantal wijzigingen inzake de bewijsvoering en de vaststelling van de feiten bij een asielaanvraag: dit is niet langer een bevoegdheid louter van het CGVS maar ook van de RvV¹⁵⁵ in kader van de volle rechtsmacht bevoegdheid. De omzetting van de **herschikte kwalificatierichtlijn** voorziet: (1) verduidelijking van een aantal juridische begrippen zoals actoren van bescherming en een intern vluchtalternatief, (2) het opnemen in de wet van 15 december 1980 van het begrip seksuele geaardheid bij het omschrijven van een bepaalde sociale groep en (3) een regeling van het verblijfsrechtelijk statuut van de subsidair beschermden¹⁵⁶.

De procedurele waarborgen in de Hongaarse asielprocedure en het risico op schending van het non-refoulementprincipe na **terugleiding naar Hongarije** in kader van de **Dublinverordening** waren in 2012 het voorwerp van enkele reacties.¹⁵⁷ Ook de RvV sprak zich

hierover uit. In uiterst dringende noodzakelijkheid schorste¹⁵⁸ zij een overdracht naar Hongarije, omdat de verzoeker voldoende bewijsmiddelen aanreikte van tekortkomingen in de Hongaarse asielprocedure en detentie waardoor hij onmenselijke behandeling riskeerde. In de behandeling ten gronde¹⁵⁹ oordeelde de RvV evenwel dat het verbod op onmenselijke behandeling of foltering en het recht op een effectief rechtsmiddel (respectievelijk artikels 3 en 13 EVRM) niet geschonden werden bij terugleiding naar Hongarije.

Op 7 juni 2012 stelde de Raad van State (hierna: RvS) een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie om duidelijkheid te krijgen over het begrip ‘**intern gewapend conflict**’.¹⁶⁰ De RvV stelde dat aangezien de notie ‘intern gewapend conflict’ noch in de wet van 15 december 1980, noch in de kwalificatierichtlijn verder omschreven werd, zij zich moest wenden tot de rechtspraak van het Internationaal Strafhof voor ex-Joegoslavië¹⁶¹. In het bijzonder in de zaak Tadic van 7 mei 1997 stelt het Internationaal Strafhof dat er sprake is van zo’n conflict “*elke keer er een langdurig gewapend conflict is tussen de overheden en georganiseerde, gewapende groepen of tussen dergelijke groepen binnen een staat*”¹⁶². Nochtans sprak het Hof van Justitie zich in de zaak Elgafaji¹⁶³ uit over het begrip ‘willekeurig geweld’ en benadrukte dat artikel 15, c)¹⁶⁴ van de kwalificatierichtlijn autonoom moest geïnterpreteerd worden van artikel 3 EVRM. De RvS stelt de vraag aan het Hof of het mogelijk is dat het begrip ‘intern gewapend conflict’ ook autonoom geïnterpreteerd moet worden. Indien het Hof bevestigend zou antwoorden, vraagt de RvS of het Hof kan verduidelijken welke criteria dan wel kunnen gebruikt worden om te oordelen over een al dan niet voorkomen van een ‘intern gewapend conflict’.

154 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen*, 28 februari 2013, DOC 53 2555/006 en 2556/04.

155 Zo kunnen onder welbepaalde voorwaarden ook in de beroepsprocedure volle rechtsmacht bij de RvV nieuwe elementen naar voor worden gebracht, zowel door de verzoeker als door het CGVS.

156 Na initieel een toekenning van een verblijf van één jaar, krijgt een subsidair beschermde een verblijf van twee jaar. Vijf jaar na indiening van de asielaanvraag kan een verblijfstitel van onbepaalde duur worden afgeleverd.

157 Zie bijvoorbeeld, ECRE, *Weekly bulletin*, 28 september 2012. Alsook het standpunt van het UNHCR, *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia*, oktober 2012, beschikbaar op www.unhcr.org/refworld/pdfid/507298a22.pdf.

158 RvV, 15 mei 2012, nr. 81.368.

159 RvV, 6 juli 2012, nr. 84.290.

160 HvJEU, *Aboubacar Diakite v. CGVS*, 7 juni 2012, C-285/12. Alsook: RvS, 16 mei 2012, nr. 219.376.

161 Het Internationaal Strafhof laat zich in zijn interpretatie leiden door het Internationaal Humanitair Recht, en in het bijzonder door het gemeenschappelijk artikel 3 van de vier Conventies van Genève van 12 augustus 1949.

162 Internationaal Strafhof, 7 mei 1997, nr. IT-94-I-T, §561.

163 HvJEU, *Elgafaji v. staatssecretaris van Justitie*, 17 februari 2009, C-465/07.

164 Dit stelt: “*Ernstige schade bestaat uit: c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands conflict.*”

2.1.2. Wijzigingen op vlak van opvang

2.1.2.1. Wetgevende ontwikkelingen

Afgelopen jaar trad de recentste **wetswijziging inzake opvang van asielaanvragers** in werking.¹⁶⁵ Als algemeen principe blijven de vier categorieën van opvang-gerechtigde personen zoals bepaald in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen (hierna: de opvangwet) bestaan. De belangrijkste groep zijn de asielaanvragers tijdens de duur van hun procedure en hun familieleden. Voorts ook de personen van wie de opvang na de asielprocedure nog wordt verlengd. Tot slot gaat het om twee groepen minderjarigen: enerzijds niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en anderzijds kinderen die met hun ouders onwettig op het grondgebied verblijven en van wie het OCMW heeft vastgesteld dat ze hulpbehoevend zijn.

De aanzienlijke wijziging van de opvangwet door de wet van 19 januari 2012 voorziet o.a. in de beperking zowel van het recht op opvang voor bepaalde asiel-aanvragers in procedure als van de mogelijkheid tot verlenging van de materiële hulp, én in de invoering van de notie ‘terugkeertraject’.

Het recht op opvang (of maatschappelijke dienstverlening) wordt dus beperkt tot o.a. de eerste asielaanvraag. Verlenging van materiële hulp wordt evenmin nog toegestaan op basis van enkel de ondertekening van een engagement tot vrijwillige terugkeer.¹⁶⁶ In juli 2012 verstuurde Fedasil instructies naar zijn opvangpartners om de regels te verduidelijken rond het einde en de verlenging van de materiële hulp in het licht van deze wetswijziging.¹⁶⁷

Zoals gezegd wordt ook de notie van het **terugkeertraject**¹⁶⁸ in de opvangwet geïntroduceerd. Zo formaliseert de opvangwet een door Fedasil aangeboden individueel begeleidingstraject met oog op terugkeer, waarbij voorrang wordt gegeven aan de vrijwillige terugkeer. Fedasil preciseerde dit traject en de functie van de **open terugkeerplaatsen** binnen het opvangnetwerk in een instructie.¹⁶⁹ Deze terugkeerplaatsen vallen onder het toepassingsgebied van de opvangwet, waarbij alle rechten en plichten voorzien in deze wet van kracht blijven en waar de bewoners vrij zijn om de terugkeerplaats te verlaten. Ook vindt tijdens de geldigheidstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten geen gedwongen verwijdering plaats.¹⁷⁰

Het hierboven besproken wetsontwerp inzake asiel¹⁷¹ voert tevens een wettelijke basis in voor een verplicht spreidingsplan voor LOI-plaatsen. De criteria voor dit spreidingsplan moeten wel nog nader bepaald worden.

2.1.2.1. Het ‘moduleren’ van de opvang in 2012

Zoals in het cijfergedeelte beschreven, heeft Fedasil sinds 23 januari 2012 geen enkele beslissing tot **niet-toewijzing** meer genomen. Deze beslissingen waren het gevolg van de verzadiging van het opvangnetwerk.¹⁷² Volgens Fedasil zou de asielaanvrager na een niet-toewijzing recht hebben op financiële steun door het OCMW. Een aantal OCMW’s weigerde deze steunverlening omdat zij van mening waren dat Fedasil zich niet achter een tekort aan opvangplaatsen kon verschuilen om de opvangwet niet toe te passen. Volgens hen moest de federale overheid Fedasil de nodige middelen geven om voldoende opvangplaatsen te voorzien. Tegenstrijdige rechtspraak van de arbeidsrechtbanken en –hoven volgde: bepaalde rechtspraak volgde de redenering van de OCMW’s en veroordeelde Fedasil tot het verlenen van materiële opvang. Andere rechtspraak vond dat de overbezetting wel een bijzondere omstandigheid was

165 Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers. De wet trad gedeeltelijk in werking op 27 februari 2012 en gedeeltelijk op bij per KB bepaalde data, uiterlijk op 31 maart 2012. Zie ook: Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers*, DOC 0813/015. Vluchtelingenwerk Vlaanderen van zijn kant daagde de overheid voor de Raad van State omdat volgens hen elementen in het nieuwe opvangbeleid onwettig zijn. Zie: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Vluchtelingenwerk daagt overheid voor Raad van State, in *E-Fugee*, september 2012. Beschikbaar op: vluchtelingenwerk.be/actueel/efugee_2012_september_vol.html.

166 Voor een volledige opsomming van de wijzigingen, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 61-62.

167 Fedasil, *Instructies betreffende het einde van de materiële hulp, de verlenging van de materiële hulp en de overgang van materiële hulp naar financiële steun*, 13 juli 2012.

168 Zie *Het terugkeertraject*, Hoofdstuk IV.

169 Fedasil, *Instructie betreffende het terugkeertraject en de terugkeerplaatsen voor asielzoekers opgevangen in het opvangnetwerk van Fedasil*, 13 juli 2012. Fedasil, *Addendum aan de instructie betreffende terugkeertraject en terugkeerplaatsen voor asielzoekers opgevangen in het opvangnetwerk van Fedasil*, 30 augustus 2012.

170 In navolging van artikel 8, 2 van de terugkeerrichtlijn en artikel 74/14, §2 van de wet van 15 december 1980.

171 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen*, 28 februari 2013, DOC 53 2555/006.

172 Zie *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 62.

en veroordeelde het OCMW tot financiële steunverlening. In een arrest van 26 november 2012 beslecht het **Hof van Cassatie**¹⁷³ deze onenigheid en oordeelt zij dat de overbezetting van het opvangnetwerk voor asielzoekers een bijzondere omstandigheid is in de zin van artikel 11, §3 van de opvangwet. Dat betekent dat Fedasil volgens het Hof terecht kan beslissen om een asielaanvrager niet toe te wijzen aan een opvangstructuur bij gebrek aan beschikbare opvangplaatsen en het OCMW dus verplicht is tot steunverlening.

Ook de instructie om onder voorwaarden en op vraag van de asielaanvrager de verplichte plaats van inschrijving (code 207) van asielaanvragers op te heffen ten voordele van financiële steun bij een OCMW bleef dit jaar bestaan. Oorspronkelijk voorzien tot 29 februari 2012, werd de toepassing van deze maatregel op 24 februari¹⁷⁴ verlengd tot 31 maart 2012. In het Jaarverslag Migratie 2011 meldde het Centrum al dat er praktische problemen bestonden met deze instructie. Fedasil communiceerde in februari dat de maatregel in bepaalde situaties niet langer werd toegepast, zoals in de regio van Verviers, daar zij een rechtszaak verloren had tegen het OCMW van Verviers.¹⁷⁵

In 2012 nam de regering een aantal besparende maatregelen inzake opvang, met name het hanteren van nieuwe tarieven voor de door de OCMW's georganiseerde lokale opvanginitiatieven (LOI). Deze maatregelen voorzien vooreerst een verlaging van de dagvergoeding voor begeleide kinderen tot 55% van de dagvergoeding voor volwassenen. Vervolgens een verlaging tot 40% van de dagvergoeding (tegenover 60% voorheen) als leegstandvergoeding voor alle types opvangplaatsen in LOI's, inclusief opvangplaatsen voor niet-begeleide minderjarigen. De nieuwe tarieven worden toegepast vanaf 1 augustus 2012.¹⁷⁶

Deze besparende maatregelen ten aanzien van de LOI's maakten budget vrij voor de noodopvangplaatsen¹⁷⁷, waardoor zij openblijven tot eind 2012. In kader van het winterplan¹⁷⁸ werd vervolgens voorzien dat de volgende noodopvangplaatsen nog verlengd open bleven: het Rode Kruis centrum te Houthalen tot eind april 2013, Samu Social tot mei 2013 en het Croix Rouge centrum te Gembloux tot september 2013.

In 2012 verstuurde Fedasil ook instructies naar zijn opvangpartners over de opvang van personen die tijdens hun verblijf in een gesloten centrum worden erkend als vluchteling of het statuut van subsidiaire bescherming verkrijgen. De opvangwet kent geen bepalingen ten aanzien van deze categorie, bijgevolg hebben deze personen geen recht op opvang na hun vrijlating uit een gesloten centrum. Voor de personen die erkend worden als vluchteling of het statuut van subsidiair beschermde verkrijgen tijdens hun verblijf in een opvangstructuur voorziet Fedasil, indien nodig, een verlengd verblijf van twee maanden na ontvangst van de positieve beslissing opdat zij o.a. huisvesting kunnen vinden.

Om dit hiaat in de wet op te vangen, besliste Fedasil in 2007 om de personen 'uit de gesloten centra' toch enkele weken in een open opvangcentrum op te vangen in afwachting van o.a. het vinden van huisvesting en het regelen van de inschrijving in een gemeente. Met de instructie van 2012 wijzigt Fedasil zijn beleid en beslist zij geen opvang meer te bieden aan deze personen.¹⁷⁹ Het is voor de betrokkenen echter zeer moeilijk om zich zonder externe begeleiding te installeren in België, toegang te krijgen tot sociale en/of medische dienstverlening, enz.¹⁸⁰

173 Cass, 26 november 2012, S.11.026.N/1. Begin 2013 bevestigt zij dit standpunt: Cass, 7 januari 2013, S.11.0111.F/1.

174 Bericht van Vluchtelingenwerk Vlaanderen, in Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 3-2012. Alle nieuwsbrieven zijn beschikbaar op www.kruispuntmi.be.

175 *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 61 en BCHV, *Contactvergadering*, 14 februari 2012. Voor de rechtszaak OCMW van Verviers v. Fedasil: ArbRb, 31 januari 2012, nr. 11/1754/A en nr. 11/820/A, in *Rev. dr.étr.* 2012, nr.167.

176 VVSG, *M-weter*, nr. 8-2012. De bekendmaking van de maatregel verliep via publicatie van het Koninklijk Besluit van 24 juli 2012 tot regeling van de terugbetaling door het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers van de kosten van de Materiële hulp door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekend aan een begunstigde van de opvang gehuisvest in een plaatselijk opvanginitiatief. Dit KB annuleert het Ministerieel Besluit van 18 oktober 2002.

177 2.445 plaatsen in vijf centra van het Rode Kruis/Croix Rouge en 400 plaatsen van Samu Social.

178 BCHV, *Contactvergadering*, 11 december 2012, §41.

179 BCHV, *Contactvergadering*, 11 september 2007, 11 september 2012 en 9 oktober 2012.

180 Voor meer informatie, zie: Caritas International, *Begeleiding op maat: sleutel tot succesvolle integratie. Rapport van 2 jaar ervaring met vluchtelingen die in een gesloten centrum hun statuut kregen*, oktober 2011.

2.2. Hervestiging

Hervestiging gaat over het selecteren en overbrengen van vluchtelingen van een land waar zij bescherming hebben gezocht naar een derde land, dat vooraf heeft ingestemd om hen een duurzaam verblijfsrecht te geven.¹⁸¹ Dit gebeurt wanneer lokale re-integratie in het derde land of terugkeer naar het herkomstland niet mogelijk zijn.

Op 8 maart 2012 heeft de EU-Raad de gemeenschappelijke EU prioriteiten voor hervestiging in 2013 en nieuwe regels betreffende EU fondsen voor hervestigingsactiviteiten door de lidstaten vastgelegd. Zo wordt een vast bedrag geboden per hervestigde persoon, indien de vluchteling afkomstig is van een land of regio dat valt onder de uitvoering van een Regionaal Beschermingsprogramma¹⁸², of indien hij/zij tot een kwetsbare groep¹⁸³ behoort, of indien hij/zij van een regio komt die op de lijst¹⁸⁴ van de gemeenschappelijke EU prioriteiten staat voor 2013. Op 21 maart 2012 keurde ook de LIBE-commissie¹⁸⁵ dit Europese hervestigingsprogramma goed, waarna het Europees Parlement op 29 maart ook groen licht gaf. Het programma treedt in werking vanaf 2013.¹⁸⁶

In juni 2012 nam de Belgische regering de beslissing deel te nemen aan het Europese hervestigingsprogramma. Op 3 januari 2013 maakte Staatsecretaris De Block de selectie van de vluchtelingen voor hervestiging in 2013 bekend. België engageert zich voor de hervestiging van honderd vluchtelingen, verdeeld over drie categorieën: (1) veertig Burundese vluchte-

lingen die in kampen in Tanzania verblijven, (2) veertig Congolese vluchtelingen uit kampen in Burundi, en (3) twintig kwetsbare vluchtelingen uit verschillende regio's wereldwijd (vrouwen en kinderen die gevaar lopen of personen die het slachtoffer zijn geworden van geweld en foltering).¹⁸⁷

2.3. Medisch verblijf

In 2012 zetten zowel de rechtspraak van de RvV als van de RvS de bakens verder uit voor de behandeling van verzoeken 9ter.

In de loop van 2012 werden verschillende beslissingen genomen op basis van de medische filter¹⁸⁸ waarbij de ziekte kennelijk niet beantwoordt aan een 'ziekte' zoals voorzien in de wet¹⁸⁹. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) bleek deze filter rigoureus toe te passen en een verzoek onontvankelijk te verklaren *"omdat uit het medisch dossier niet kon worden afgeleid dat de verzoeker lijdt aan een ziekte die een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit"*, met name omdat er *"geen directe bedreiging voor het leven"* is gezien de gezondheidstoestand niet *"kritiek"* is of de ziekte zich niet in een *"ver gevorderd stadium"* bevindt. De DVZ volgt in zijn beoordeling van de verzoeken 9ter deze leidraad, die zij afleidt uit de rechtspraak¹⁹⁰ van het EHRM over artikel 3 EVRM en het risico in geval van uitwijzing.

De RvV sprak zich verschillende keren uit inzake de toepassing van deze medische filter. Dit gebeurde een eerste keer op 29 juni en 6 juli 2012¹⁹¹: de RvV stelt dat het artikel 9ter niet enkel bescherming biedt tegen directe levensbedreigingen, maar ook tegen een reëel risico wanneer er geen adequate behandeling voorhanden is in het land van herkomst. De DVZ moet altijd beide elementen nagaan en niet enkel het eerste.

181 Voor meer informatie, onder meer over de vorige hervestigingsinitiatieven, zie www.hervestiging.be. Alsook *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 51-52 en *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 62.

182 Volgens de Europese Commissie moeten Regionale beschermingsprogramma's worden voorgesteld om de beschermingscapaciteit van de betrokken regio's te versterken en om de vluchtelingenbevolking aldaar beter te beschermen door duurzame oplossingen aan te bieden (de drie duurzame oplossingen zijn terugkeer, plaatselijke integratie of hervestiging in een derde land wanneer de eerste twee duurzame oplossingen niet mogelijk zijn). Zie ook: Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over regionale beschermingsprogramma's*, 1 september 2005, COM(2005) 388 def.

183 Vrouwen die risico lopen, niet begeleide minderjarigen, personen met ernstige medische noden en vluchtelingen die dringend hervestigd moeten worden omwille van wettelijke of fysieke redenen.

184 Met name Congolese vluchtelingen uit de Grote Meren regio (Burundi, Malawi, Rwanda, Zambia); Irakese vluchtelingen in Turkije, Syrië, Libanon, Jordanië; Afghaanse vluchtelingen in Turkije, Pakistan, Iran; Somalische vluchtelingen in Ethiopië; Birmese vluchtelingen in Bangladesh, Maleisië en Thailand en Eritrese vluchtelingen in Oost-Soedan.

185 Parlementaire Commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement.

186 ECRE, *Weekly Bulletin*, 9 maart 2012, 23 maart 2012 en 30 maart 2012.

187 *Selectie van vluchtelingen voor hervestiging in 2013*, 3 januari 2013, beschikbaar op www.hervestiging.be.

188 Wetswijziging artikel 9ter, in werking sinds 16 februari 2012. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 62-63.

189 Met name: *"de vreemdeling die op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is"*.

190 Voor meer informatie betreffende de rechtspraak van het EHRM in zaken betreffende mogelijke schending van artikel 3 EVRM bij verwijdering, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 64-68.

191 RvV, 29 juni 2012, nr. 83.956 en RvV, 6 juli 2012, nr. 84.293.

Vervolgens stelt de RvV¹⁹² dat de interpretatie door de DVZ van het artikel 9ter en de rechtspraak van het EHRM te beperkend is. Zowel ongegrondheids- als onontvankelijkheidsbeslissingen op basis van het advies van de DVZ-arts dat de ziekte “*niet direct levensbedreigend*” is, of er geen “*kritieke gezondheidstoestand of het zeer vergevorderd stadium van de ziekte*” is, werden vernietigd. De RvV herhaalt haar standpunt van juni/juli en stelt dat het onderzoek over de aspecten ‘levensbedreiging’ en ‘adequate behandeling’ zowel moet blijken uit de beslissing van de DVZ, als uit het verslag van de DVZ-arts. De wetgever heeft de verzoeken 9ter minstens ten dele willen verbinden aan het EHRM en zijn rechtspraak, bijgevolg is het volgens de RvV logisch dat de DVZ deze rechtspraak inzake mogelijke schending van artikel 3 EVRM bij verwijdering analyseert. Maar zo stelt de RvV nog, mag de DVZ dit enkel doen indien de desbetreffende ziekte binnen het toepassingsgebied van artikel 3 EVRM valt. Volgens de RvV zou de wetgever bij de formulering van het artikel 9ter breder gaan in de pathologieën dan wat voortvloeit uit de rechtspraak van het EHRM. Tot slot stelt de RvV een limiet aan de analogie die de DVZ maakt: het EHRM spreekt zich uit over een mogelijke schending van het artikel 3 EVRM bij verwijdering, terwijl het artikel 9ter een verzoek tot machtiging tot verblijf betreft.¹⁹³

Ook over een aantal andere situaties inzake verzoeken 9ter sprak de RvV zich in 2012 uit. Zo stelde ze¹⁹⁴ dat de **toegankelijkheid van de zorg** in het herkomstland door de DVZ-arts moet beoordeeld worden en niet door de ambtenaar of een niet-arts. Tevens verduidelijkt de RvV¹⁹⁵ dat een verzoek 9ter niet ongegrond beoordeeld mag worden enkel op basis van een gebrek aan **actualisatie van de medische situatie** tijdens de laatste zes maanden. Zo zegt de RvV dat artikel

9ter enkel een recent medisch attest bij indiening van het verzoek vereist, zonder verplichting tot actualisaties op een later ogenblik. Maar zij merkt wel op dat indien een verzoeker nalaat de bij zijn verzoek aangekondigde bijkomende informatie op te sturen, hij zijn plicht om alle noodzakelijke informatie toe te voegen schendt. Tot slot stelt de RvV dat de DVZ zijn plichten miskent indien zij een verzoek 9ter weigert zonder enig onderzoek van de medische situatie die vanaf het begin als ongeneeslijk werd aangeduid, en wanneer de lange termijn tussen indiening en behandeling van het verzoek enkel te wijten is aan de DVZ.

In 2012 gaf de RvS uitsluitsel over een aantal kwesties.¹⁹⁶ In al de volgende zaken had de RvV geoordeeld in het voordeel van de betrokkene. De DVZ ging in cassatieberoep. Deze kwesties zorgden lange tijd voor onzekerheid. Vooreerst bevestigt de RvS¹⁹⁷ het standpunt van de RvV dat het volstaat dat **de graad van ernst** van een ziekte kan afgeleid worden uit de bewoordingen van het standaard medisch attest, zonder dat er uitdrukkelijk een stadium of gradatie van ernst wordt vermeld. Vervolgens volgt de RvS¹⁹⁸ de RvV in zijn stelling dat de DVZ getuigt van een overdreven formalisme wanneer zij zonder bijkomend onderzoek een **oud model medisch attest** afwijst, aangezien dit medisch attest – uitgezonderd de hoofding – identiek hetzelfde is aan het standaard medisch attest dat per KB werd gepubliceerd. Volgens beide instanties getuigt een dergelijke houding van onzorgvuldig bestuur. Tot slot bood de RvS ook duidelijkheid over welke documenten in aanmerking genomen kunnen worden als **bewijs van identiteit en nationaliteit**. Enerzijds bevestigt de RvS¹⁹⁹ dat een verstreken paspoort een bewijs vormt van identiteit én nationaliteit zover er geen twijfel bestaat over de identiteit van de aanvrager en zijn nationaliteit. De RvS verwijst naar de memorie van toelichting van het artikel 9ter waarin het oud nationaal paspoort expliciet staat opgesomd. Anderzijds schaarde de RvS²⁰⁰

192 RvV, 27 november 2012, nr. 92.258; RvV, 29 november 2012, nrs. 92.397 en 92.444; RvV, 30 november 2012, nr. 92.661; RvV, 4 december 2012, nr. 92.863. Om eenduidigheid en een vaste rechtspraak te krijgen, diende de DVZ zowel tegen het arrest van 27 november 2012 als van 30 november 2012 cassatieberoep in bij de RvS, zie: Belgische Senaat, *Antwoord van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding Maggie De Block op een mondelinge vraag*, Plenaire vergadering, 10 januari 2013, 5-87, pp. 33-35.

193 Voor meer informatie, zie ook: Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 6-2012, nr. 8-2012 en nr. 13-2012.

194 RvV, 14 februari 2012, nr. 75.052.

195 RvV, 24 mei 2012, nr. 81.709; RvV, 31 mei 2012, nr. 82.178 en RvV, 11 juni 2012, nr. 82.803.

196 Zie ook Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 13-2012.

197 RvS, 21 november 2012, nr. 221.438. Cassatieberoep tegen RvV, 25 november 2011, nr. 70.699.

198 RvS, 10 oktober 2012, nr. 220.934. Cassatieberoep tegen RvV, 18 mei 2011, nr. 61.726.

199 RvS, 24 oktober 2012, nr. 221.166. Cassatieberoep tegen RvV, 30 november 2011, nr. 71.152.

200 RvS, 25 september 2012, nr. 220.746. Cassatieberoep tegen RvV, 6 oktober 2011, nr. 68.012.

zich achter de RvV dat een geldige identiteitskaart van een staat die niet meer bestaat, als bewijs van een actuele nationaliteit aanvaardt, voor zover zij uit deze identiteitskaart kan afgeleid worden en nooit werd betwist of in vraag gesteld. Ten slotte gaf de RvS duidelijkheid over de zogenaamde ‘**documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde**’.²⁰¹ De RvS oordeelde dat de DVZ moet nagaan of er sprake was van een vrijstelling op het moment van de aanvraag. Zowel de RvV als de DVZ passen deze praktijk nu toe.

Tot slot oordeelde het **Grondwettelijk Hof**²⁰² in 2012 over verschillende beroepen tot vernietiging van het artikel 9ter. In deze zaken werden een aantal medische argumenten en bepaalde procedurele aspecten opgeworpen.

Het Hof bevestigt zijn zienswijze dat (1) het verzoek 9ter een parallelle procedure is naast het verzoek tot subsidiaire bescherming en (2) de in artikel 9ter bedoelde vreemdelingen dus ook een verzoek tot subsidiaire bescherming via de asielprocedure kunnen indienen.

Het Hof verwierpt echter al de andere elementen die werden opgeworpen. Betreffende de **medische argumenten** stelt het Hof dat het verschil tussen het medisch onderzoek in een verzoek 9ter en in de controle geneeskunde redelijkerwijs verantwoord is. Ook blijven de rechten van de patiënt volgens de patiëntenwet van 22 augustus 2002 gewaarborgd voor de personen die een verzoek 9ter indienen. Tot slot stelt het Hof dat het medisch beroepsgeheim niet geschonden wordt en dat de ambtenaren van de DVZ over de medische beroepsbekwaamheid beschikken om administratieve beslissingen te nemen aangezien deze beslissingen gebaseerd zijn op medische vaststellingen van geneesheren en het advies van de DVZ-artsen. Aangaande de **procedurele aspecten** verwijst het Hof naar zijn arrest van 26 juni 2008²⁰³ waarin het stelt dat het verschil tussen het verzoek 9ter en een verzoek tot subsidiaire bescherming verantwoord is. Het Hof gaat hier nog dieper op in en stelt dat het feit dat een medisch attest neergelegd

en een bewijs van identiteit voorgelegd moet worden in het verzoek 9ter en niet in het verzoek tot subsidiaire bescherming eveneens verantwoord is.

201 RvS, 30 juni 2011, nr. 214.351. Een verzoeker wordt immers vrijgesteld van het voorleggen van bewijs van identiteit en nationaliteit in bepaalde situaties, bijvoorbeeld als er nog een asielprocedure hangende is.

202 GwH, 28 juni 2012, nr. 82/2012. Voor een uitgebreide analyse, zie Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 7-2012.

203 GwH, 26 juni 2008, nr. 95/2008.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: STAATLOOS ZIJN IN BELGIË

1. Staatloosheid en zijn context

“Als ‘staatloze’ geldt een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”(Artikel 1 van het Verdrag van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen).

Het Centrum heeft als opdracht te waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen en buigt zich al verschillende jaren over de problematiek van staatloosheid, zowel in het kader van zijn individuele consultaties, als in het kader van zijn structurele werk. Om de grondrechten die gekoppeld zijn aan de hoedanigheid van burger uit te oefenen of er het genot van te hebben, dient men in het bezit te zijn van een geldige nationaliteit. België is zich zeer bewust van deze problematiek en is dan ook partij bij het VN-Verdrag van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen.

In 2007 werkte het Centrum hierover een aanbeveling uit. In die tijd liet geen enkel signaal van de overheid vermoeden dat de piste van een volwaardige administratieve procedure voor deze doelgroep mogelijk was.

Er bestaat in het Belgisch recht geen enkele specifieke administratieve procedure noch een band tussen de hoedanigheid van staatloze en een verblijfstitel. Daarom was het doel van de aanbeveling van het Centrum om de minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde te binden – aan de gerechtelijke beslissing van erkenning als staatloze – bij de uitoefening van z’n discretionaire bevoegdheid (in toepassing van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980) wanneer hij uitspraak doet over de aanvraag om machtiging tot verblijf op basis van uitzonderlijke omstandigheden voor een vreemdeling van wie door de hoven en rechtbanken is vastgesteld dat hij staatloos is (zie verder).

In 2011 sloot het Centrum zich aan bij het project

*Mapping Statelessness in Belgium*²⁰⁴, een initiatief van het UNHCR. Dat project wil staatloosheid in België een menselijk gezicht geven maar ook een stand van zaken opmaken van de beschikbare gegevens over dit thema, en van de procedures en de status die van toepassing zijn op staatlozen.

Een van de dagelijkse prioriteiten van het Centrum is tevens het bevorderen van een duurzaam migratiebeleid waarvan de maatregelen op betrouwbare en actuele cijfers en gegevens zijn gebaseerd.

Het regeerakkoord van 1 december 2011 voorziet in het nemen van twee belangrijke maatregelen inzake staatloosheid: enerzijds de ratificatie van het Verdrag van 1961 tot beperking van staatloosheid en anderzijds de invoering van een procedure voor de erkenning door het CGVS van de status van staatloze. Aangezien geen enkele van die maatregelen werd genomen in 2012, kunnen we veronderstellen dat ze in de loop van 2013 opnieuw op de agenda zullen staan.²⁰⁵ Daarom gaat het Centrum hier dieper in op de stand van zaken.

204 Volledig verslag te raadplegen op www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html.

205 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding*, 21 december 2012, Doc 53 2586/021, p. 9: “Overeenkomstig het regeerakkoord zal België in juni 2013 moeten toetreden tot het Verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid. De regering zal een procedure tot erkenning van het statuut van staatloosheid organiseren via de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen.”

2. Demografie van staatloosheid in België

De administratieve bronnen waarover we beschikken om het aantal staatlozen in België bij benadering in te schatten, zijn de volkstellingen die sinds 1910 werden gehouden, evenals het Rijksregister. Elk van die bronnen heeft zijn beperkingen.²⁰⁶

Op basis van beide bronnen kunnen we evenwel het aantal erkende staatlozen met een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden bepalen, evenals het aantal personen met een onbepaalde nationaliteit met een verblijfstitel van meer dan drie maanden en tenslotte het aantal personen met een verblijfstitel van meer dan drie maanden die zijn geregistreerd onder specifieke nationaliteiten die niet, of niet langer bestaan zoals bijvoorbeeld de ‘ex-URSS’ of ‘ex-Joegoslavië’.

²⁰⁶ Treffen we niet aan in deze bronnen: 1) vreemdelingen zonder verblijfstitel, van wie de procedure voor de erkenning als staatloze hangende is, 2) vreemdelingen erkend als staatloze van wie de administratieve procedure voor het verkrijgen van een verblijfstitel hangende is: deze gegevens zijn evenwel beschikbaar bij de DVZ, 3) staatloze vreemdelingen, al dan niet erkend aldus, met een lopende asielaanvraag: de gegevens over erkende staatlozen met een lopende asielaanvraag worden desalniettemin opgesteld door de DVZ en beschikbaar gesteld op Eurostat vanaf januari 2008 en 4) vreemdelingen met of zonder verblijfstitel die feitelijk staatloos zijn maar die de erkenning van die hoedanigheid niet hebben aangevraagd. Tenslotte ontbreken ook de overlijdens, de nationaliteitsverwingen en de emigraties van staatlozen, met uitzondering van de erkende staatlozen die wel terug te vinden zijn in deze drie rubrieken.

In maart 2011 telden we zo 672 erkende staatlozen met een verblijfstitel van meer dan drie maanden op het Belgisch grondgebied die ingeschreven waren in het Rijksregister. Staatlozen in wettig verblijf zijn hoofdzakelijk mannen (61% in 2010) op arbeidsleeftijd (75% tussen 20 en 60 jaar). Bijna twee derde van de erkende staatloze bevolking die wettig in België verblijft, is geboren in Europa. Meer dan een vierde is geboren op grondgebied dat deel uitmaakte van de Sovjet-Unie²⁰⁷ en 23% op grondgebied van ex-Joegoslavië. Ten slotte is een groot aantal erkende staatlozen van Palestijnse afkomst, zowel uit Israël als uit de bezette Palestijnse gebieden.

Op dezelfde datum werden 4.823 personen van onbepaalde nationaliteit geteld. Kenmerkend voor de groep personen met een onbepaalde nationaliteit is de heel jonge leeftijdsstructuur: een vierde van deze bevolking is jonger dan vijf jaar.

²⁰⁷ Vooral Azerbeidzjan, Oezbekistan, Kazachstan, de Russische Federatie en Oekraïne.

3. Procedure tot erkenning en status van staatloze

“De regering zal een procedure instellen voor de erkenning van de status van staatloze via het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. De erkenning van de status van staatloze zal in principe tot gevolg hebben dat een (tijdelijke) verblijfstitel wordt afgegeven.” (Regeerakkoord van 1 december 2011)

Het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen, de referentietekst aangaande staatloosheid in het internationaal recht, bepaalt niet op welke manier de Staten die partij zijn, deze hoedanigheid moeten erkennen of toekennen. In de praktijk zijn er in Europa maar weinig landen die daarvoor over een volwaar-

dige aparte procedure beschikken, met uitzondering van Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Spanje en sinds kort het Verenigd Koninkrijk. In verschillende andere landen, waaronder België, wordt er over nagedacht.

Bij gebrek aan een gespecialiseerde administratieve procedure, zijn in België de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde bevoegd²⁰⁸ voor alles wat de staat van personen betreft, daarbij inbegrepen de staatloosheid. Een aanvraag tot erkenning van de

²⁰⁸ Op basis van artikel 569, al.1 van het Gerechtelijk wetboek.

**In België volgt uit de
hoedanigheid van
staatloze geen (automa-
tische) toegang tot een
verblijfstitel**

hoedanigheid van staatloze moet daarom worden ingediend voor een van de 27 rechtbanken van eerste aanleg en het beroep tegen een negatieve beslissing wordt behandeld door een van de vijf hoven van beroep van het land. Deze procedure is toegankelijk voor iedereen, ongeacht zijn verblijfsstatus, en het opstarten van deze procedure geeft ook geen recht op een tijdelijke machtiging tot verblijf gedurende het onderzoek van de aanvraag. De belangrijkste technische elementen voor het bepalen van de hoedanigheid van staatloze – zoals de bewijslast en het bewijscriterium, de toepassing van uitsluitingsclausules en de evaluatie van de individuele situaties om geval per geval na te gaan of die al dan niet vallen onder de

definitie van staatloosheid – worden door de verschillende rechtbanken toegepast en geïnterpreteerd. Ze worden daarin geleid door de hoven van beroep en in laatste instantie, het Hof van

Cassatie. Het Openbaar Ministerie komt tussen in deze gerechtelijke procedure via het geven van een advies. Het zal voor het opstellen van dit advies de administratieve overheden (DVZ en CGVS) raadplegen om kennis te nemen van alle documenten die de aanvrager eventueel in het kader van andere procedures heeft ingediend.

Het Verdrag uit 1954 eist evenmin van de Staten die partij zijn dat ze een erkende staatloze een **verblijfsrecht** toekennen. Toch lijkt algemeen aanvaard dat een machtiging tot verblijf, al is het maar tijdelijk, aansluit bij de doelstellingen van het Verdrag aangezien de toegang tot en het genot van de rechten van de staatloze deels afhankelijk is van de toegang tot een wettig verblijf.²⁰⁹ Dit aspect is een cruciaal punt voor de uitvoering van het regeerakkoord van 1 december 2011. We gaan hier verder dieper op in.

In België volgt uit de hoedanigheid van staatloze geen toegang tot een verblijfstitel²¹⁰, sterker nog, tijdens de procedure wordt geen enkele verblijfstitel afgeleverd aan de aanvrager. Vaak onverwijderbaar, verblijven

zelfs erkende staatlozen meestal onwettig op het Belgische grondgebied. Door hun onwettig verblijf lopen ze het gevaar te worden gearresteerd en van hun vrijheid te worden beroofd, ook al gaf de DVZ reeds aan dat geen enkel dergelijk geval bekend is. Eens als staatloze erkend, kan de vreemdeling op basis van deze hoedanigheid in België een aanvraag om machtiging tot verblijf indienen omwille van uitzonderlijke omstandigheden, in toepassing van **artikel 9bis** van de wet van 15 december 1980.

Tot twee keer toe werd de problematiek van de toegang tot het verblijf voor erkende staatlozen voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof om die te vergelijken met de situatie van erkende vluchtelingen (voor wie de hoedanigheid van vluchteling systematisch betekent dat ze een verblijfstitel krijgen). Zowel in 2009 als in 2012 was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat dit verschil in behandeling niet redelijk verantwoord was.²¹¹

Bepaalde actoren binnen de gerechtelijke wereld staan nogal sceptisch tegenover het behouden van de bevoegdheid om de hoedanigheid van staatloze te bepalen. Ze wijzen op het gebrek aan expertise in dit domein, dat in sommige gevallen niet enkel een uitstekende kennis van de internationale situatie vereist, maar vaak ook van wetgevingen van andere landen. Momenteel beperkt het CGVS zich inzake staatloosheid tot het afleveren van documenten van de burgerlijke stand aan erkende staatlozen, die deze anders niet zouden kunnen verkrijgen. Het regeerakkoord van 1 december 2011 lijkt deze laatste aan te duiden als verantwoordelijke instantie voor de toekomstige procedure tot erkenning van staatloosheid, die ‘in principe’ zal worden gekoppeld aan de toekenning van een (tijdelijke) verblijfstitel. **Het aanduiden van een centrale instantie** biedt het voordeel dat ze gespecialiseerd is en voor meer coherentie kan zorgen bij de interpretatie van cruciale elementen bij de bepaling van de hoedanigheid van staatloze, wat de rechtszekerheid ten goede komt.

209 UNHCR, *Guidelines on Statelessness nr. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level*, 17 juli 2012.

210 Pas na erkenning als staatloze heeft de betrokken vreemdeling toegang tot een pakket sociale rechten, die hem deels door de wetgeving en deels door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden gewaarborgd. Over dit punt en over staatloosheid in het algemeen, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 159-160.

211 “Het is de wet van 15 december 1980 die niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij niet voorziet in een bepaling die soortgelijk is aan artikel 49 ervan, waardoor de in België erkende staatlozen bedoeld in B.1 een verblijfsrecht zouden hebben dat vergelijkbaar is met datgene dat de vluchtelingen genieten”, GwH, 11 januari 2012, nr. 1/2012, pt B.11, §2. Zie ook GwH, 17 december 2009, nr. 198/2009.

De toekenning van deze bevoegdheid aan het CGVS krijgt evenwel ook tegenkanting waarbij een grondwettelijk argument²¹² wordt aangevoerd. Centraal daarbij is het recht op de erkenning van de hoedanigheid (vertrekkend van het statuut) van staatloze een burgerlijk dan wel een politiek recht is? In het geval het een burgerlijk recht zou zijn, stelt zich dan de vraag of het CGVS – een administratieve instantie en geen rechtbank – bevoegd kan zijn in eerste aanleg. Vervolgens stelt zich de vraag inzake de beroepsprocedure: is een administratieve beroepsprocedure een optie? In wat volgt willen we een aantal elementen in dit debat belichten.

Zo stelde de Raad van State eind jaren negentig aan het Arbitragehof de prejudiciële vraag of het asielcontentieux, dat toegekend werd aan de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen (een administratief rechtscollege), betrekking had op politieke of op burgerlijke rechten. Het Arbitragehof antwoordde daarop dat “*beslissingen over de verzoeken tot erkenning als vluchteling beslissingen over een politiek recht zijn, vermits de overheid hier optreedt in uitoefening van een functie die in verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de staat*” (eigen vertaling), met name de toekenning van een verblijfstitel.²¹³ Het is dus de band tussen de hoedanigheid van vluchteling en het verblijfsrecht die het Hof in deze zin heeft doen beslissen.

Zal de band tussen staatloosheid en het verblijfsrecht die enkel in principe naar voor wordt geschoven, volstaan om een redenering te volgen analoog aan die over het statuut van vluchtelingen? Strikt genomen is die delicate vraag enkel aan de orde voor wat het eigenlijke contentieux betreft, met name op het ogenblik dat de beroepsinstantie moet worden aangesteld die bevoegd zal zijn uitspraak te doen over de betwisting van de beslissing de hoedanigheid van staatloze toe te kennen of te weigeren. Niets zou dan nog beletten dat

de eerste beslissing wordt genomen door een administratieve instantie.²¹⁴

In 2010 heeft de RvV – de instantie die de beroepen behandelt tegen alle administratieve beslissingen op vlak van vreemdelingenrecht – zich onbevoegd verklaard inzake betwistingen omtrent burgerlijke rechten. De RvV verwoordde het als volgt: “*Aangezien betwistingen over de nationaliteit van een persoon geen betrekking hebben op een politiek recht dat de wetgever aan de hoven en rechtbanken heeft onttrokken, is de Raad zonder rechtsmacht om de nationaliteit van de asielaanvrager te bepalen, ongeacht of het is om te bepalen welke nationaliteit die heeft indien hij er meerdere heeft, of om te bepalen of hij staatloze is.*”²¹⁵

Dit is dus tot welke technische vraagstukken de invoering van een specifieke procedure tot bepaling van de hoedanigheid en de status van staatloze leidt. Ondanks de bepalingen uit de regeerverklaring van 1 december 2011 die de CGVS bevoegd maakt voor een beslissing in eerste instantie blijven bepaalde kenmerken van de aanbevelingen die het Centrum in 2007 heeft geformuleerd uiteindelijk actueel: mogelijk behoud van de bevoegdheid tot het bepalen van de hoedanigheid van staatloze door de hoven en rechtbanken op beroepsniveau, en de noodzakelijke link met het verblijf door het bestaan van een administratieve of gerechtelijke beslissing die de hoedanigheid van staatloze toekent.

Het aanduiden van een centrale instantie biedt het voordeel dat ze gespecialiseerd is en voor meer coherentie kan zorgen bij de interpretatie van cruciale elementen bij de bepaling van de hoedanigheid van staatloze, wat de rechtszekerheid ten goede komt

212 Artikel 144 van de Grondwet verleent uitsluitend de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht de rechtsmacht om kennis te nemen van geschillen aangaande burgerlijke rechten. Artikel 145 van de Grondwet geeft de wetgever de mogelijkheid de betwisting over politieke rechten aan de rechterlijke macht te onttrekken.

213 Arbitragehof, 18 maart 1997, nr. 14/97. Voor meer informatie, zie ook S. Sarolea, “La nature civile du droit des réfugiés en droit belge et au sens de la convention européenne des droits de l’homme. Essai de définition et analyse des enjeux. L’arrêt de la Cour d’arbitrage du 18 mars 1997”, in *Revue belge de droit international* 1996, pp. 633-670; B. Blero, “Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l’arrêt de la Cour d’Arbitrage 14/97”, *APT* 1997, pp. 233-279.

214 UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, oktober 2012, pp. 90-91, §290.

215 RvV, 24 juni 2010, nr. 45.396, §6.3, eigen vertaling naar het Nederlands.

4. Conclusie en prioriteiten

Staatloosheid is een hoedanigheid gekarakteriseerd door de negatie: het is de afwezigheid van elke nationaliteit en het verstoken zijn van – bijna – elke toegang tot de status van burger en tot de rechten die daarmee samenhangen. De staatloze zit dus in een bijzonder kwetsbare situatie die in essentie maar tijdelijk zal zijn. Tegenover die situatie is ook de verantwoordelijkheid van de Staten tweërlei: enerzijds procedures ontwikkelen om individuen op te sporen die zich in deze situatie bevinden en het probleem van hun status regelen (Verdrag uit 1954), anderzijds het risico op staatloosheid beperken (Verdrag uit 1961)²¹⁶.

In beide gevallen is er nood aan betrouwbare, transparante en vergelijkbare cijfers voor een beter inzicht in het fenomeen en om de meest geschikte praktische modaliteiten te helpen definiëren. Dit is dan ook de **eerste prioriteit** inzake staatloosheid. Wat de inschrijving betreft van staatlozen en van personen met een onbepaalde nationaliteit in het Rijksregister, beveelt het Centrum aan dat instructies omtrent een gestandaardiseerde registratiepraktijk worden opgesteld en meegedeeld aan de gemeenten en dat er extra vorming en ondersteuning komt van ambtenaren die met deze registratie zijn belast, met bijzondere aandacht voor de inschrijving van kinderen in de registers. De beslissingen tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze die door hoven en rechtbanken worden genomen, moeten automatisch worden meegedeeld aan de gemeenten, voor inschrijving in de registers. Tenslotte beveelt het Centrum aan dat de minister van Justitie jaarlijks statistieken zou opmaken over het aantal aanvragen tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze, het aantal beslissingen waarbij deze hoedanigheid wordt toegekend en het aantal beslissingen waarbij die wordt geweigerd.

De **tweede prioriteit** met betrekking tot de staatloosheid is – ongeacht de uiteindelijke beslissing over de bevoegde instantie – de consolidering van optimale procedurele waarborgen in het kader van de procedure ter bepaling van de hoedanigheid van staatloze en het koppelen van staatloosheid aan de toegang tot een verblijfsrecht. Het behouden van de procedure

voor de bepaling van de hoedanigheid van staatloze voor de hoven en rechtbanken in eerste aanleg biedt een essentieel voordeel met betrekking tot het naleven van het beginsel van de contradictoire procedure. Hoven en rechtbanken moeten de staat van staatloosheid feitelijk beoordelen, zonder na te gaan hoe en door welke omstandigheden zij is veroorzaakt.²¹⁷ Het UNHCR beveelt aan om die feitelijke benadering voor elk geval²¹⁸ te garanderen, ook al gebeurt dit door een administratief rechtscollege. Anderzijds, om de procedure te verbeteren, en indien de rechterlijke macht bevoegd zou blijven, moet worden gestreefd naar een professionalisering van de gerechtelijke actoren die zich in deze materie moeten uitspreken. De externe bijdrage van Jinske Verhellen gaat dieper in op de specialisatie van hoven en rechtbanken in bepaalde domeinen die met het vreemdelingenrecht te maken hebben (zie *Internationaal familierecht: meer specialisatie en expertise nodig*, Hoofdstuk III.2).

Het ziet ernaar uit dat de regeerverklaring van 1 december 2011 in het beste geval niet meer is dan een halve stap voorwaarts. Zo wordt niets bepaald over het verband tussen het statuut en het verblijf, is er geen bepaling van de beroepsinstantie, geen enkel element wat betreft positionering in de grondwettelijke discussie... In afwachting van de politieke beslissing, die genomen moet worden – in parallel met de ontwikkeling van de beste beschikbare statistieken – over de bevoegdheid van de instantie die de hoedanigheid van staatloosheid zal moeten bepalen en de status ervan toekennen en van het bevoegde beroepsorgaan, beveelt het Centrum aan een netwerk van referentiemagistraten inzake staatloosheid op te richten.

217 Cass, 6 juni 2008, nr. C.07.0385.F.

218 UNHCR, *Guidelines on statelessness* - n°1: Definition; *Guidelines on statelessness* - n°2: Procedures; *Guidelines on statelessness* - n°3: Status at national level; *Guidelines on statelessness* - n°4: Ensuring every child's right to acquire a nationality: www.refworld.org.



III.2

RECHT OP GEZINSLEVEN

A. CIJFERS

1. Gezinshereniging op basis van verschillende gegevensbronnen

De twee belangrijkste gegevensbronnen voor het bestuderen van gezinshereniging zijn de volgende: gegevens over het afleveren van *visa* enerzijds, en gegevens over het afleveren van *verblijfstitels* anderzijds. Beide gegevensbronnen overlappen mekaar gedeeltelijk maar hebben niet volledig betrekking op dezelfde personen. Ook de voor- en nadelen op vlak van statistische analyses zijn niet dezelfde (zie Kader 11).

Kader II. Visa en verblijfstitels

Op alle aanvragen voor een machtiging tot verblijf voor gezinshereniging zijn de door de wet van 15 december 1980 bepaalde procedures van toepassing. Die verschillen afhankelijk van de nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent: *artikels 10 en 10bis* regelen gezinshereniging wanneer de persoon die dat recht opent (de zogenaamde 'resident') een derdelander is, terwijl *artikels 40bis en 40ter* van toepassing zijn wanneer de resident de Belgische nationaliteit heeft (40ter) of EU-burger is (40bis). Op basis van de beschikbare statistieken is het niet altijd mogelijk een onderscheid te maken tussen Belgen en EU-burgers, terwijl de procedures toch relatief verschillend zijn, met name sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet inzake gezinshereniging in 2011.²¹⁹

» De gegevens over de *visa* komen van de FOD Buitenlandse Zaken en betreffen personen die een visumaanvraag hebben ingediend bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland. Belangrijkste nadeel van die databank is dat een analyse van het fenomeen gezinshereniging in zijn globaliteit om ver-

schillende redenen niet mogelijk is. Enerzijds zijn niet alle nationaliteiten onderworpen aan de visumplicht waardoor bepaalde personen in België verblijven in het kader van gezinshereniging maar niet in die databank zijn opgenomen. Anderzijds betreden bepaalde personen het Belgische grondgebied met een ander type visum en dienen zij pas ter plaatse een aanvraag tot gezinshereniging in.²²⁰ Een groot voordeel van deze gegevensbron voor het in kaart brengen van gezinshereniging is dat zowel de positieve als de negatieve beslissingen kunnen worden onderzocht, wat heel interessant is nu het beleid streeft naar een verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging. Op basis van die gegevens is het bovendien ook mogelijk een onderscheid te maken tussen de visumaanvragen op basis van artikels 10 en 10bis enerzijds en die op basis van artikels 40bis en 40ter anderzijds.

» De gegevens over het afleveren van *verblijfstitels* komen van de Dienst Vreemdelingenzaken (de DVZ) sinds de inwerkingtreding van het K.B. van 27 januari 2008. Deze gegevens houden zowel rekening met de personen die het Belgische grondgebied zijn binnengekomen met een visum voor gezinshereniging, als met zij die zich in België bevinden met een andere verblijfstitel en die achteraf een verblijfstitel hebben ontvangen in het kader van een gezinshereniging. Vreemdelingen die zich in België bevinden met een visum lang verblijf om studie- of arbeidsredenen (D), of met een visum voor kort verblijf (C) met het oog op een huwelijk bijvoorbeeld, kunnen bij het gemeentebestuur van hun verblijfplaats

219 Zie: *Ontwikkelingen op Belgisch niveau*, verder in dit hoofdstuk.

220 Voor andere nadelen van deze databank, zie: *Cijfers*, Hoofdstuk II.

een aanvraag tot gezinshereniging indienen. Sinds de invoering van de elektronische verblijfskaarten, moeten de gemeentebesturen de migratiemotieven voor zowel derdelanders als voor Europese onderdanen in het Rijksregister ingeven. Die gegevens worden niet alleen opgesplitst volgens de nationaliteit van de resident (derdelander tegenover Belg/Europeaan), maar ook volgens de familieband van de persoon die hem in België vervoegt (de ‘gezinsmigrant’), waardoor bijkomende analyses naast die over de visumgegevens, mogelijk zijn. De gegevens over de verblijfstitels zijn afkomstig van de DVZ maar inzake gezinshereniging zijn ze beschikbaar in verschillende vormen, met telkens verschillende indicatoren. Sinds 2008 publiceert Eurostat jaarlijks gedetailleerde cijfers (per geslacht, nationaliteit en familieband van de gezinsmigrant), maar deze zijn enkel beschikbaar voor die situaties waarin de personen die hun familielid in België vervoegen derdelanders zijn. Wat betreft de residenten, wordt enkel een onderscheid gemaakt tussen derdelanders en de anderen. Een onderscheid maken tussen de Belgen en de andere Europeanen is daarom niet mogelijk.

Sinds kort publiceert de DVZ ook cijfers over alle eerste verblijfstitels, ongeacht de nationaliteit van de ‘gezinsmigrant’. Deze gegevens zijn dus vollediger maar tot hier toe werden enkel de globale statistieken gepubliceerd en de opsplitsing per geslacht, nationaliteit en familieband is nog niet beschikbaar.

Op 22 september 2011 is de nieuwe wet inzake gezinshereniging in werking getreden²²¹. Dit betekent dat in termen van statistische analyse het jaar 2010 een weergave is van de situatie van voor de hervorming, en het jaar 2012 van de situatie daarna. 2011 overlapt beide omdat de negen eerste maanden kunnen worden gelijkgesteld met de situatie ‘vóór de hervorming’ en de laatste drie maanden met de periode ‘na de hervorming’. Daarom zullen we zoveel mogelijk proberen een vergelijking te maken tussen de cijfers van 2010 en die van 2012.²²²

221 De wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, en in werking getreden op 22 september 2011, heeft nieuwe materiële voorwaarden bepaald voor gezinshereniging, zowel met een derdelander (artikel 10/10bis) als met een EU-burger (artikel 40bis) of met een Belg (artikel 40ter).

222 De meest recente visumgegevens hebben betrekking op 2012, terwijl de meest recente gegevens die beschikbaar zijn voor de verblijfstitels, van 2011 dateren. Enkel de globale cijfers over de verblijfstitels (Tabel 7) zijn beschikbaar voor 2012. Gelet op die verschillen in tijd, is bij een aantal vergelijkingen voorzichtigheid geboden.

2. Opvallende daling van het aantal gezinsherenigingen voor de meeste nationaliteiten

Zowel uit de visumgegevens als die over de eerste verblijfstitels blijkt dat er zich de laatste jaren, voor de meeste nationaliteiten, een daling voordoet van het aantal machtigingen tot verblijf in België in het kader van gezinshereniging (Figuur 19 en Figuur 20).

Uit de visastatistiek blijkt dat bij de belangrijkste nationaliteiten met een machtiging tot verblijf op het Belgische grondgebied om familiale redenen²²³,

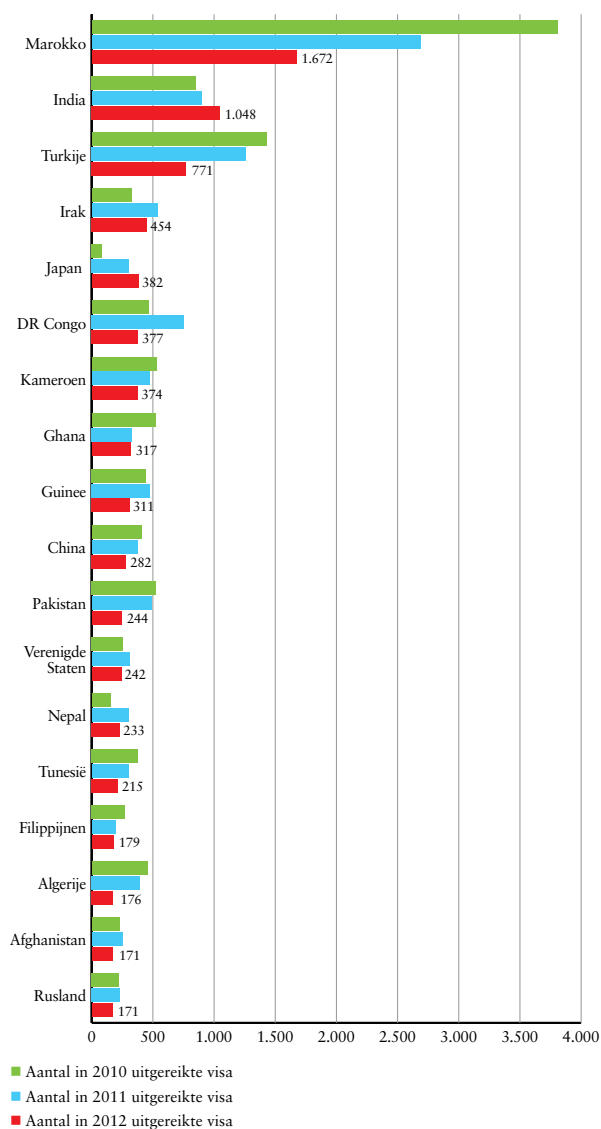
de Marokkanen met duidelijke voorsprong koploper zijn met 1.672 in 2012 afgeleverde visa (goed voor 16% van alle afgeleverde visa voor gezinshereniging). In 2011 kregen ze 2.687 visa afgeleverd en in 2010 ging het om 3.807 visa (Figuur 19). De vaststelling dat het aantal visa om familiale redenen duidelijk daalt, geldt voor de meeste nationaliteiten, in het bijzonder voor de Marokkanen, Turken, Congolezen, Kameroeners, Guineeërs, Pakistanen en Algerijnen. Enkel bij de Indiërs en Japanners is het aantal visa voor gezinshereniging tussen 2011 en 2012 licht gestegen. De daling van het aantal visa is waarschijnlijk gematigd voor de nationaliteiten met een hoge internationale beschermingsgraad, aangezien zij in het eerste jaar na erken-

223 Enkel de belangrijkste nationaliteiten komen aan bod, met name de nationaliteiten die minstens 2% van het totaal vormen. Samen zijn die nationaliteiten goed voor zo'n drie vierde van de visa die voor gezinshereniging werden uitgereikt.

ning van de internationale bescherming zijn vrijgesteld om aan te tonen dat ze voldoen aan de materiële voorwaarden voor gezinshereniging (bestaansmiddelen, huisvesting en ziekteverzekering)²²⁴.

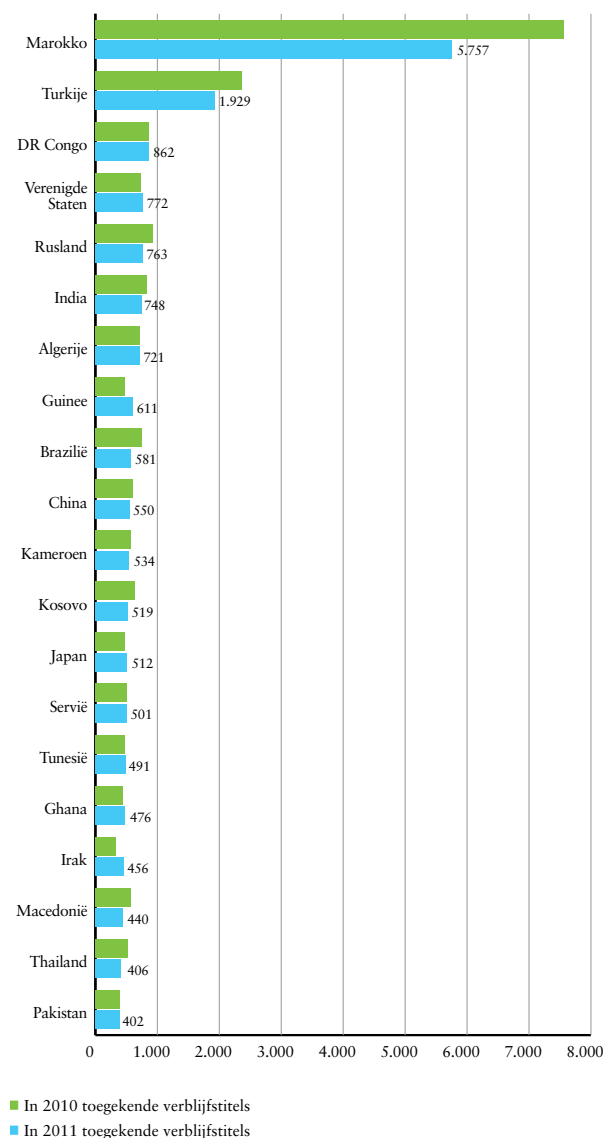
224 Zie: *Gelijkstelling begunstigen van subsidiaire bescherming met vluchtelingen*, verder in dit hoofdstuk.

Figuur 19. Belangrijkste nationaliteiten van de personen die een visum hebben ontvangen voor gezinshereniging in 2010, 2011 en 2012 (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)



Gegevens voor 2012 over de eerste verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders (Figuur 20) zijn nog niet beschikbaar. Tussen 2010 en 2011 kunnen we voor een aantal nationaliteiten wel al het begin van een dalende tendens vaststellen. Veelzeggend in dit verband zijn bijvoorbeeld de gevallen van de Marokkanen en Turken.

Figuur 20. Belangrijkste nationaliteiten van de personen die een eerste verblijfstitel hebben ontvangen in het kader van gezinshereniging in 2010 en 2011 (Bron: Eurostat)



3. Gezinshereniging in 2012: stijging van het aantal visumweigeringen en daling van de behandelingstermijn

Tabel 6. Aantal en proportioneel aantal geweigerde visa in functie van motief van de visumaanvraag, 2011 en 2012 (Bron: Visumgegevens, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S.Vause, UCL)

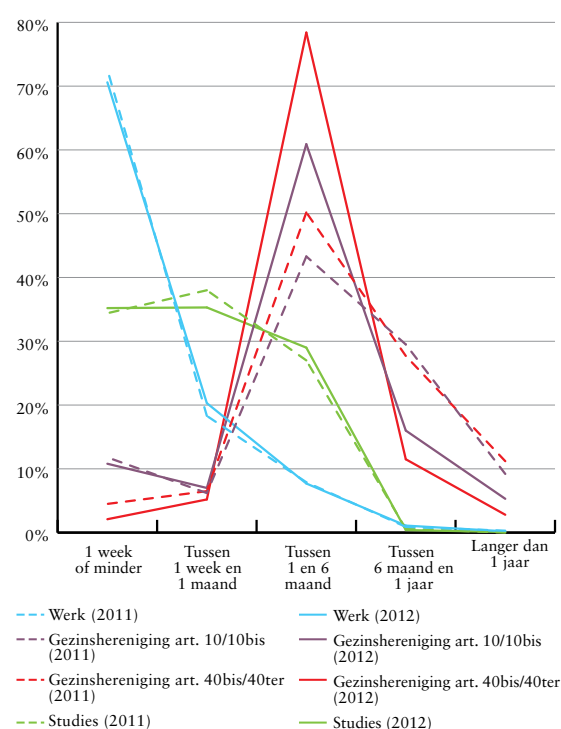
	2011		2012	
	Totaal aantal beslissingen	Geweigerden in verhouding tot totale aantal beslissingen	Totaal aantal beslissingen	Geweigerden in verhouding tot totale aantal beslissingen
Visa lang verblijf (type D)				
MVV Werkvergunning, professionele kaart	3.501	2%	3.322	2%
MVV Gezinshereniging (art. 10/10bis)	10.785	26%	11.202	41%
MVV Gezinshereniging (art. 40bis en 40ter)	9.772	32%	7.675	52%
MVV Studies	8.947	26%	9.135	25%
Andere visa lang verblijf	2.814	8%	2.982	10%
Visa kort verblijf (type C)	225.109	14%	224.002	16%

In 2012 stellen we een daling vast van de behandelingstermijn van visa voor gezinshereniging

Visa aangevraagd in het kader van gezinshereniging verschillen van andere types visa om minstens twee redenen. Enerzijds worden ze vaker geweigerd dan de anderen en anderzijds duurt hun behandelingstermijn langer. In 2012 zijn deze tendensen geëvolueerd: het proportionele aantal weigeringen is nog meer gestegen dan in 2011 en de behandelingstermijn van deze dossiers is een beetje ingekort.

Van alle visumaanvragen voor een verblijf van meer dan drie maanden, hebben de meeste betrekking op gezinshereniging. In 2012 werden om die reden 18.877 beslissingen genomen (11.202 in het kader van artikels 10/10bis, 7.675 in het kader van artikels 40bis en 40ter). Voor deze categorie visa bedroeg het proportionele aantal weigeringen in 2012 45% (41% voor artikels 10/10bis en 52% voor artikels 40bis en 40ter), tegenover zo'n 30% in 2011. Visa aangevraagd in het kader van gezinshereniging zijn de enige die zo'n wijzigingen hebben ondergaan, aangezien het proportionele aantal weigeringen voor visa om studie- of beroepsredenen stabiel is gebleven.

Figuur 21. Behandelingstermijn visumaanvragen voor de belangrijkste types visa van lange duur, 2011 en 2012 (Bron: visumgegevens, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



Dat de behandeling van visumaanvragen voor gezinshereniging heel wat langer duurt dan voor andere types visa is niet nieuw.²²⁵ Voor de beslissingen die in 2012 zijn genomen, heeft het ongeveer drie maanden en half geduurd om 50% van de visumaanvragen voor gezinshereniging te behandelen, terwijl na diezelfde periode 97% van de aanvragen voor een werkvisum en 96% van de aanvragen voor studentenvisa reeds waren verwerkt. Na een jaar was zo'n 5% van de visumaanvragen voor gezinshereniging (of zo'n 1.000 dossiers) nog niet afgehandeld. En toch

stellen we in 2012 een daling vast van de behandelingstermijn van visa voor gezinshereniging (Figuur 21). Vooral het proportionele aantal beslissingen dat binnen de eerste zes maanden na de aanvraag wordt genomen is gestegen, waardoor het aantal beslissingen dat na verloop van deze periode wordt genomen is gedaald. Dit is te verklaren door de hervorming van 2011 die de termijn – waarbinnen een beslissing over de visa voor gezinshereniging genomen moet worden – heeft verminderd voor de gezinsleden van derdelanders (van negen maand naar zes maand) en heeft vastgelegd op een termijn van zes maanden voor de gezinsleden van Belgen en EU-burgers.

225 Zie: Jaarverslag Migratie 2011, p. 73.

4. Minder verblijfstitels voor gezinshereniging

Tabel 7. Aantal eerste verblijfstitels afgeleverd voor gezinshereniging volgens de nationaliteit van de 'resident', 2009-2012 (Bron: DVZ)

Nationaliteit resident	2009	2010	2011	2012
Derdelander (art. 10/10bis)	8.847	8.060	8.463	7.594
EU-burger (art. 40bis)	17.333	18.254	16.400	15.496
Belgen (art. 40ter)	17.086	15.002	11.965	7.870
Totaal	43.266	41.336	36.828	30.096

De door de DVZ meegedeelde cijfers over de verblijfstitels die in de pers zijn verschenen, hebben betrekking op alle in het kader van een gezinshereniging toegekende verblijfstitels, *ongeacht de nationaliteit van de persoon die een familielid in België vervoegt*. Die cijfers worden vervolgens opgesplitst volgens de nationaliteitsgroep waartoe de persoon, die het recht op gezinshereniging opent, behoort (Tabel 7). Tussen 2010, (representatief voor het jaar 'vóór de hervorming') en 2012 (representatief voor het jaar 'na de hervorming'), is het aantal gezinsherenigingen sterk afgenomen van 41.336 naar 30.096 afgeleverde titels, of een daling van 27%. Vergelijken we 2012 met 2010, dan zijn het vooral de gezinsherenigingen met een Belg die afnemen (bijna 50% minder in twee jaar tijd), gevolgd door gezinsherenigingen met een EU-burger (15% minder in twee jaar tijd), en met een derdelander (6% minder in twee jaar tijd).

Meer gedetailleerde gegevens, die ook van de DVZ afkomstig zijn, zijn beschikbaar via Eurostat, maar enkel voor de *derdelanders die een familielid in België vervoegen* (ongeacht de nationaliteit van die laatste). Deze gegevens houden dus geen rekening met Europeanen die naar België komen in het kader van gezinshereniging. Ze zijn dan ook minder volledig dan de cijfers uit Tabel 7, maar wel gedetailleerder. Die gegevens zijn immers beschikbaar volgens de familieband van de persoon die vervoegt (kind, echtgenoot en partner of verwante in opgaande lijn - ascendent) en volgens de nationaliteit van de persoon die zich reeds in België bevindt (Europees burger of derdelander).²²⁶

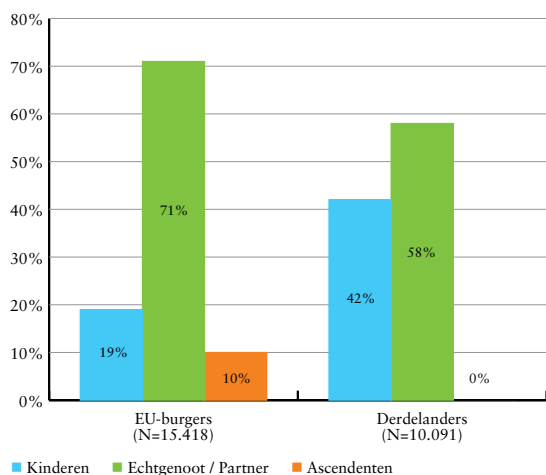
Het aantal eerste verblijfstitels dat afgegeven wordt aan derdelanders die familielid zijn van een Belg is tussen 2009 en 2012 gedaald met bijna 10.000. De daling tussen 2011 en 2012 bedroeg meer dan 4.000

Op vlak van verdeling volgens de familieband stellen we grote verschillen vast volgens de nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent (Figuur 22). Bij de gevallen waar de resident een Europees burger is, hebben de meeste herenigingen betrekking op de echtgenoten (71%). Daarna volgen de herenigingen van descendenten (19%), en tenslotte in

226 Op basis van de op Eurostat beschikbare gegevens kan binnen de groep van personen die zijn vervoegd en die EU-onderdaan zijn, geen onderscheid worden gemaakt tussen zij die de Belgische nationaliteit hebben en de anderen.

mindere mate de herenigingen die betrekking hebben op ascendenten (10%).²²⁷ Wanneer de personen die het recht op gezinshereniging openen de nationaliteit van een derde land hebben, hebben de gezinsherenigingen iets meer betrekking op de echtgenoten dan op de kinderen, maar de percentages zijn evenwichtiger verdeeld (respectievelijk 58% en 42%).

Figuur 22. Verdelingen van de eerste verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders voor gezinshereniging volgens de familieband van de 'gezinmigrant' en de nationaliteit van de 'resident', 2011 (Bron: Eurostat)



Van alle door derdelanders uitgevoerde gezinsherenigingen heeft 42% betrekking op echtgenoten die een EU-onderdaan (of een Belg) in België vervoegen. Opvallend zijn de verschillende configuraties volgens de nationaliteit van de personen die in het kader van gezinshereniging een machtiging tot verblijf krijgen.

Figuur 23 geeft een classificatie weer van gezinsherenigingen volgens de familieband met de persoon die in België wordt vervoegd en volgens de nationaliteit van die persoon. Vier types gezinshereniging komen er in voor. Het eerste type gezinshereniging (kwadrant 1) verzamelt de nationaliteiten waarvoor de meeste titels worden toegekend om een echtgenoot of partner te vervoegen die een derdelander is. De nationaliteiten uit het tweede kwadrant zijn die waarvoor de verblijfsti-

tels ook worden toegekend voor hereniging met een echtgenoot of partner, die dit keer een Europees burger is. Het derde kwadrant groepeerde de nationaliteiten van de individuen van wie de meeste een EU-burger vervoegen van wie ze ascendent of descendent zijn. Het vierde kwadrant ten slotte verzamelt de nationaliteiten waarvoor de meeste titels worden afgeleverd aan ascendenten of descendenten, die een derdelander vervoegen. Gemiddeld 66% van de eerste verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders kadert in een hereniging met een echtgenoot/partner, en 60% van alle eerste titels wordt afgeleverd aan personen die een gezinslid komen vervoegen met de Belgische of een Europese nationaliteit.

De concentratie aan landen in het tweede kwadrant wijst er nog maar eens op dat de meeste aan derdelanders afgeleverde verblijfstitels voor gezinshereniging, personen betreffen die in België een echtgenoot of partner komen vervoegen met de nationaliteit van een EU-land. Deze concentratie is evenwel niet homogeen als het gaat om de geografische herkomst van de 'gezinmigranten'. Zo stellen we bijvoorbeeld vast dat een aantal Aziatische nationaliteiten zich in het eerste kwadrant bevinden, dat betrekking heeft op herenigingen met een echtgenoot die een derdelander is. Dit is met name het geval voor Indiërs, Japanners of Irakezen. De belangrijkste nationaliteiten uit Noord-Afrika (zoals de Marokkanen, de Algerijnen of de Tunesiërs) zitten daarentegen heel duidelijk in kwadrant twee. Dit is ook het geval voor de meeste Latijns-Amerikaanse nationaliteiten (zoals de Brazilianen). Voor de Europese nationaliteiten (buiten EU) stellen we vooral twee types gezinshereniging vast. Enerzijds vervoegen de Turken (en in mindere mate de Oekraïners of Witrusen) meestal een echtgenoot met de Belgische of een Europese nationaliteit, terwijl de Serviërs, Kosovaren of Macedoniërs eerder ascendenten of descendenten vervoegen, met een nationaliteit van een derde land. Bij de nationaliteiten uit Sub-Saharisch Afrika stellen we een bredere waaier aan situaties vast, wat zich in Figuur 23 vertaalt door punten die gecentreerder zijn, of dichter bij de gemiddelden liggen die voor alle nationaliteiten worden waargenomen.

227 Enkel ascendenten die een EU-burger (die geen Belg is) wensen te vervoegen, hebben het recht op gezinshereniging. Maar de minderjarige Belgische kinderen, de als vluchteling erkende NBMV of de personen die de subsidiaire bescherming toegewezen kregen en de Turkse onderdanen kunnen zich eveneens laten vervoegen door ascendenten (art. 10, §1, 7° en art. 40ter van de wet van 15 december 1980 en art. 11 van het bilaterale akkoord tussen België en Turkije betreffende de tewerkstelling van Turkse werknemers in België).

Figuur 23. Classificatie van de nationaliteiten van personen die naar België zijn gekomen via gezinshereniging volgens de familieband van de 'gezinmigrant' en de nationaliteit van de 'resident', 2011 (N=25.509) (Bron: Eurostat. Berekeningen: S. Vause, UCL)²²⁸



Opvallend is tenslotte dat de ontwikkelingen die uit het *Jaarverslag Migratie 2011* zijn gebleken, geen verlengstuk krijgen in de recente cijfers. Op basis van de gegevens voor 2010 konden we voor heel wat landen vaststellen dat ze de neiging hadden zich in de vierde kwadrant van deze classificatie te positioneren. We gingen toen uit van de hypothese dat dit kon wijzen op een belangrijke evolutie in het afleveren van titels naar meer herenigingen door descendenten met derdelanders die in België verblijven. Aangezien de cijfers voor 2011 die tendens uit 2010 niet lijkt te bevestigen, is voorzichtigheid geboden bij die interpretaties. Het is best mogelijk dat die vastgestelde wijzigingen in werkelijkheid eerder het gevolg zijn van een probleem met de kwaliteit van de gegevens. Zoals we er reeds op wezen²²⁹ zorgt de registratie van gegevens over de motieven van de eerste verblijfstitels nog voor een aantal problemen, vooral wat betreft de gegevens over kinderen. De gemeenten moesten overigens nogmaals worden herinnerd aan een aantal regels inzake regis-

tratie van de motieven van de eerste verblijfstitels voor kinderen. Door het grote aantal problemen vanaf 2010 moest de DVZ bepaalde gegevens uit het Rijksregister die ontbraken of fout waren, corrigeren vooraleer de dienst zijn statistieken kon publiceren.

²²⁸ Hier weerhouden we enkel de nationaliteiten die eerste verblijfstitels voor gezinshereniging ontvingen, waarvoor minstens 50 titels zijn afgeleverd in 2011. Al die nationaliteiten samen zijn goed voor meer dan 95% van alle afgeleverde titels.

²²⁹ *Jaarverslag Migratie 2011*, p.74.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Antwoorden op het groenboek

Op 15 november 2011 heeft de Europese Commissie een groenboek²³⁰ gepubliceerd dat tot een debat moest leiden over de eventuele herschikking van richtlijn 2003/86/EG inzake recht op gezinshereniging van derdelanders die in de Europese Unie verblijven. Dit document onderzoekt verschillende manieren om de regels inzake gezinshereniging op Europees niveau efficiënter te maken.

Enkel Nederland was vragende partij om de richtlijn te herschikken. In de andere landen verliep de toepassing van de richtlijn relatief probleemloos en daar bestond de vrees dat een herschikking hun beoordelingsvrijheid aan banden zou leggen. Ze vroegen daarom enkel verduidelijkingen – met name over de door de richtlijn toegestane integratievoorwaarden – en geen wijzigingen.

Een van de aandachtspunten van het groenboek is fraude en misbruik. De Commissie deed dan ook een oproep naar de *“lidstaten die melding hebben gemaakt van misbruik van het recht op gezinshereniging, deze problemen te specificeren en te kwantificeren, zodat deze op een gerichtere wijze op EU-niveau kunnen worden aangepakt”*²³¹. Het lijkt er echter op dat slechts weinig lidstaten gegevens hebben kunnen bezorgen en dat de cijfers over fraude en misbruik eerder beperkt waren (tussen 5 en 130 opgespoorde schijnhuwelijken in 2011, volgens de lidstaten, en tussen 35 en 1.740 vermoedens van schijnhuwelijken). Andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld, hebben melding gemaakt van het aantal verdachte huwelijken, zonder exact te kunnen vaststellen hoeveel van

die gevallen van vermoedelijke fraude ook waar zijn gebleken. Maar de meeste lidstaten, waaronder België, hebben antwoorden bij benadering geleverd zoals: ‘schijnhuwelijken komen regelmatig voor’, ‘er werd een aantal gevallen van schijnhuwelijken vastgesteld’, ‘schijnhuwelijken zijn een probleem’.

De Commissie had eerder aangekondigd dat elke wijziging van de tekst het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) moet respecteren en *“bovenal de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, het recht te huwen, de rechten van het kind, het non-discriminatiebeginsel, alsook andere internationale verplichtingen”*²³². Na de raadpleging besliste de Commissie dan ook de tekst niet te herzien, maar wel een aantal richtsnoeren te ontwikkelen voor de toepassing van de richtlijn alsook om inbreukprocedures in te voeren die een rechtstreekse dialoog op gang moeten brengen tussen de Commissie en de lidstaten over een concreet geval van toepassing ervan. Op die manier wil men tot een correcte interpretatie van de tekst te komen. Parallel werd ook een ad hoc werkgroep opgericht over gezinshereniging. Die heeft zich gebogen over de resultaten van een specifieke studie inzake misbruik van het recht op gezinshereniging die was uitgevoerd door de contactpunten van het Europees Migratienetwerk van de lidstaten.²³³

1.2. Het recht op gezinshereniging van derdelanders

1.2.1. Inkomensvoorwaarde

De gezinsherenigingsrichtlijn laat toe dat een inkomensvoorwaarde wordt opgelegd voor gezinshereniging

230 Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven COM(2011) 735 final, dat 120 antwoorden heeft opgeleverd, waarvan 24 van lidstaten, 3 van nationale parlementen, 21 van internationale organisaties, 5 van lokale of regionale besturen, 46 van nationale organisaties en 19 van individuen. De bijdrage van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is beschikbaar op www.diversiteit.be (Publicaties, Migratie).

231 *Ibid.*

232 *Ibidem.*

233 European Migration Network, *Misuse of the Right to Family Reunification. Marriages of convenience and false declaration of parenthood*, juni 2012. Beschikbaar op www.emnbelgium.be.

van familieleden van derdelanders die in de Europese Unie verblijven. De meeste lidstaten hebben daar ook gebruik van gemaakt. In een arrest van 6 december 2012²³⁴ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) de contouren van deze voorwaarde moeten interpreteren.²³⁵ Het Hof heeft er om te beginnen op gewezen dat de richtlijn gezinshereniging wil bevorderen. De tekst van de richtlijn legt de lidstaten nauwkeurige voorwaarden op, waaraan een individueel subjectief recht is gekoppeld. De begunstigde van dit recht dient zich te houden aan de voorwaarden die de richtlijn oplegt, waaronder de – facultatieve – inkomstenvoorwaarde. Deze voorwaarde heeft als doel ervoor te zorgen dat de vreemdeling zichzelf en zijn gezin kan onderhouden, zonder beroep te moeten doen op het stelsel voor sociale bijstand van het gastland. Dit belet de vreemdeling echter niet om in geval van bijzondere uitgaven beroep te doen op een uitzonderlijke bijstand.²³⁶

De handelingsvrijheid die aan de lidstaten wordt gelaten mag niet zodanig gebruikt worden dat afbreuk gedaan wordt aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging,²³⁷ noch mogen de rechten uit het Handvest²³⁸ miskend worden. Een aantal daarvan zijn het recht op een gezinsleven²³⁹, de verplichting voor de lidstaten rekening te houden met het hoger belang van het kind²⁴⁰ en de noodzaak voor dat kind om regelmatig persoonlijke contacten te onderhouden met zijn beide ouders²⁴¹. Het is aan de nationale rechter om na te gaan of de voorwaarden voor de gezinshereniging voldaan zijn en om het nationale recht te interpreteren rekening houdend met deze verplichtingen.²⁴²

1.2.2. De voorwaarde van het vooraf bestaan van een familieband

In een arrest van 6 november 2012 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) zich uitgesproken over twee verschillen in behandeling op grond van het vooraf bestaan van een familieband. Het eerste geval betreft het verschil in behandeling tussen de vluchtelingen enerzijds, en werknemers en buitenlandse studenten anderzijds. Het tweede geval betreft het verschil in behandeling tussen vluchtelingen in functie van het al dan niet vooraf bestaan van een huwelijksband.²⁴³

De feiten betreffen een Somaliër, erkend vluchteling in het Verenigd Koninkrijk. Het verzoek tot gezinshereniging met zijn echtgenote wordt geweigerd omdat de op dat moment geldende wet de gezinshereniging van een echtgenoot van een vluchteling enkel toeliet indien de familieband al bestond, voordat die laatste zijn herkomstland was ontvlucht,²⁴⁴ wat in zijn geval niet zo was.

Het Verenigd Koninkrijk rechtvaardigde het verschil in behandeling tussen vluchtelingen volgens het moment waarop het huwelijk was afgesloten door de verplichting zich te moeten schikken naar zijn internationale afspraken. Die vloeiden voort uit het recht van de Europese Unie en zouden het Verenigd Koninkrijk verplichten een recht op gezinshereniging toe te kennen voor de enen (zij die vóór hun vlucht al waren gehuwd) maar niet voor de anderen. Dit argument werd verworpen. Het Hof oordeelde dat het naleven van internationale verplichtingen op zich geen afdoende reden is om een verschil in behandeling te verantwoorden. Het verschil in behandeling tussen vluchtelingen volgens het moment waarop het huwelijk was afgesloten, wordt dus discriminerend geacht.

Het verschil in behandeling tussen vluchtelingen en werknemers of buitenlandse studenten komt verder in dit verslag aan bod.²⁴⁵

234 HvJEU, O. en S. c. *Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11.

235 Artikel 7.1.c) van de richtlijn 2003/86 van de Raad van 22 september 2003 inzake gezinshereniging.

236 HvJEU, O. en S. c. *Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, op.cit., §§69-74.

237 HvJEU, *ibid.*, §77.

238 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, (2000/C 364/01), *PbEU*, 18 december 2000, C 364/01-22.

239 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7.

240 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 24.2.

241 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 24.3.

242 HvJEU, O. en S. c. *Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, op.cit., §§76-81.

243 EHRM, *Hode and Abdi v. Verenigd Koninkrijk*, 6 november 2012.

244 Een wetwijziging wijzigde deze wet in april 2011 en maakte onder bepaalde voorwaarden, waaronder taalkennis, een einde aan deze beperking.

245 Zie: *Geen gerechtvaardigd verschil in behandeling voor gezinshereniging van 'pre- en post-vluchtelingen'* met erkende vluchtelingen, Hoofdstuk V.

1.3. Het recht op gezinshereniging van Europese burgers

1.3.1. Europese burgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer

Het recht op gezinshereniging van EU-burgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer wordt geregeld door de EU-burgerrichtlijn.²⁴⁶ De richtlijn bepaalt welke personen recht hebben op gezinshereniging als gezinslid²⁴⁷ maar verplicht de lidstaten ook in hun nationale wetgeving de toegang en het verblijf te bevorderen van eender welk ander gezinslid, ongeacht zijn of haar nationaliteit “indien die in het land van herkomst ten laste zijn van of inwoners bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet, of die vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeven”²⁴⁸.

Het HvJEU heeft zich in een arrest van 5 september 2012 uitgesproken over de omvang van deze verplichting.²⁴⁹ Het betrof een visumaanvraag voor gezinshereniging van de broer, de halfbroer en de neef van de Bangladeshese echtgenoot van een Ierse onderdane die in het Verenigd Koninkrijk werkt.

Het Hof stelt dat er geen sprake van is de lidstaten te verplichten in te gaan op elk verzoek om toegang of verblijf van familieleden die geen recht hebben op gezinshereniging. De lidstaten moeten echter wel in hun nationale wetgeving bepalen dat elk van die aanvragen individueel aan wettelijke criteria zal worden getoetst en dat de weigeringsbeslissingen op die basis zullen worden gemotiveerd. Bij de keuze van deze criteria hebben de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid, die evenwel de nuttige werking van de richtlijn niet mag belemmeren. Met andere woorden, de nationale beoordelingsvrijheid ontslaat de lidstaten niet van de plicht de toegang en het verblijf van die gezinsleden te ‘vergemakkelijken’, in de ‘gebruike-

lijke betekenis’ van deze term zoals bepaald door het HvJEU.

De afhankelijkheid van de kandidaat voor gezinshereniging moet in het land van herkomst bestaan op het ogenblik waarop de aanvraag wordt geformuleerd. Ook hier hebben de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid om bijzondere voorwaarden op te leggen, die verband houden met de aard en de duur van de afhankelijkheid, op voorwaarde dat de nuttige werking van de richtlijn niet wordt ontnomen.

De aanvragers moeten ten slotte de mogelijkheid hebben een weigeringsbeslissing ter controle voor te leggen aan een rechtbank.

1.3.2. Europese onderdanen die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer

In twee arresten moest het HvJEU zich nogmaals uitspreken over de toepassing van het Europees recht op de situatie van EU-burgers die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer (zoals die van een Belgisch onderdaan die steeds in België heeft verbleven).²⁵⁰ Het Hof heeft zijn vorige beslissingen²⁵¹ in dit verband bevestigd en verduidelijkt.

De EU-burgers die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer mogen de EU-burgerrichtlijn niet inroepen om er een recht op gezinshereniging uit te halen aan dezelfde voorwaarden als de Europese onderdanen die wel gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer.²⁵² Uit deze leerstelling vloeit ook het hele debat voort over ‘omgekeerde discriminatie’.²⁵³

Deze leerstelling wordt evenwel getemperd door het feit dat de hoedanigheid van EU-burger “*zich verzet tegen nationale maatregelen, daaronder begrepen beslissingen tot weigering van verblijf aan familieleden van een burger van de Unie, die tot gevolg hebben dat de burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontnomen van de*

246 Richtlijn 2004/38/EG van 24 april 2004 van het Europees Parlement en van de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven.

247 Artikel 2.2 van de EU-burgerrichtlijn. Kort samengevat gaat het hier, soms onder bepaalde bijzondere voorwaarden van afhankelijkheid, om de echtgenoot of partner van een EU-burger, ascendenten van de EU-burger of van zijn echtgenoot en de kinderen van de EU-burger of zijn echtgenoot.

248 Artikel 3.2 van de EU-burgerrichtlijn.

249 HvJEU, *Secretary of State for the Home Department v. Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam, Mohibullah Rahman*, 5 september 2012, C-83/11.

250 HvJEU, *O. en S. c. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, *op.cit.*; HvJEU, *Yoshikazu Iida v. Stadt Ulm*, 8 november 2012, C-40/11.

251 Zie: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 78-80; *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 128-130; HvJEU, *Dereci e.a. v. Bundesministerium für Inneres*, 15 november 2011, C-256/11; HvJEU, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, 5 mei 2011, C-434/09; HvJEU, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)*, 8 maart 2011, C-34/09.

252 HvJEU, *O. en S. c. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, *op.cit.*, §42.

253 Zie: *Onderzoek van de grondwettelijkheid van de wet*, verder in dit hoofdstuk.

voornaamste aan hun status ontleende rechten”²⁵⁴. Het Hof beoogt in elk geval de situaties waarvoor de lidstaten zelf bevoegd zijn, maar die intrinsiek verband houden met het vrij verkeer van EU-burgers.²⁵⁵ Dit zou met name het geval zijn indien kinderen, als EU-burgers, na een verblijfsweigering het grondgebied van de Unie moeten verlaten om met hun ouders mee te gaan.

Het gaat hier telkens om een feitenkwestie waar de nationale rechtbanken uitsluitend over moeten geven. Zij moeten met alle omstandigheden van de zaak rekening houden om na te gaan of de verblijfsweigering ertoe zou leiden “dat het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd”²⁵⁶. Tot slot, zelfs al is het antwoord op die eerste vraag negatief, dan is het ook aan de nationale rechtbank om na te gaan of een verblijfstitel niet op een andere grond moet worden afgeleverd, zoals op basis van het recht op bescherming van het gezinsleven²⁵⁷, dat overigens ook door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) wordt beschermd²⁵⁸.

De zaken die aan het Hof zijn voorgelegd en die hebben geleid tot het arrest van 6 december 2012 hadden beide betrekking op situaties van nieuw samengestelde gezinnen, waarbij vrouwelijke derdelanders een kind uit een eerste huwelijk hebben, dat de nationaliteit van een lidstaat van de Unie heeft. Zij wensten zich vervolgens te laten vervoegen door een nieuwe echtgenoot die zelf een derdelander is en geen biologische band heeft met het kind dat EU-burger is. Het Hof heeft verduidelijkt dat het verbod om “burgers van de Unie het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten te ontzeggen” niet is voorbehouden voor situaties waar er een biologische band bestaat tussen de derdelander die een verblijfsrecht vraagt en het kind dat EU-burger is.²⁵⁹ Het belangrijkste criterium om te bepalen of een nationale maatregel dit verbod schendt, moet worden gezocht in de afhankelijkheidsrelatie van het betroffende kind met de derdelander aan wie het verblijf wordt geweigerd.²⁶⁰

Ondanks die verduidelijkingen blijven nog tal van vragen onbeantwoord. Houdt in dit opzicht de verwijzing naar de nationale rechtbanken om te bepalen in welke mate een nationale maatregel ertoe zou leiden dat een EU-burger het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd, geen gevaar in voor de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht? Deze vragen zullen in de komende jaren ongetwijfeld nog voor discussie zorgen, zowel op het niveau van het HvJEU als van de nationale rechtbanken.

1.3.3. Europese onderdanen die ook de Turkse nationaliteit hebben

In een arrest²⁶¹ van 29 maart 2012 heeft het HvJEU besloten dat een EU-burger met de dubbele Belgisch-Turkse nationaliteit aanspraak mag maken op de bepalingen van de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije²⁶².

Deze kwestie is niet zonder belang in de Europese context. We zagen hierboven al dat het recht op gezinshereniging van EU-burgers die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer niet onder het Europees recht ressorteert, behalve indien een nationale maatregel tot gevolg had dat het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd.²⁶³ Het feit dat een persoon met zowel de Turkse als de Belgische nationaliteit kan blijven aanspraak maken op de bepalingen uit de associatieovereenkomst kan een reële impact hebben op de omvang van zijn rechten, met name wat het recht op gezinshereniging betreft. Soms, zoals ook in België het geval is, zijn de voorwaarden voor gezinshereniging strenger voor de nationale ingezetenen dan voor Europeanen, of zelfs voor de derdelan-

254 HvJEU, O. en S. c. *Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, op.cit., §45.

255 HvJEU, *Yoshikazu Iida v. Stadt Ulm*, op.cit., §72.

256 HvJEU, O. en S. c. *Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, op.cit., §§49-53.

257 HvJEU, *ibid.*, §59.

258 Artikel 8 van het EVRM.

259 HvJEU, O. en S. c. *Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, op.cit., §55.

260 HvJEU, *ibid.*, §56.

261 HvJEU, *Staatssecretaris van Justitie v. Tayfun Kahveci en Osman Inan*, 29 maart 2012, C-7/10 en C-9/10.

262 Besluit nr. 1/80 van de associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, goedgekeurd door de associatieraad ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije.

263 HvJEU, O. en S. c. *Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, op.cit.; HvJEU, *Yoshikazu Iida v. Stadt Ulm*, op.cit., commentaar zie hierboven; HvJEU, *Dereci e.a. v. Bundesministerium für Inneres*, op.cit.; HvJEU, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, op.cit., besproken in het Jaarverslag Migratie 2011, pp. 78-80; HvJEU, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)*, op.cit., besproken in het Jaarverslag Migratie 2010, pp. 128-130.

ders.²⁶⁴ De associatieovereenkomst verbiedt nochtans, sinds de inwerkingtreding ervan, dat lidstaten van de Unie nieuwe en striktere voorwaarden invoeren met betrekking tot het vrij verkeer van Turkse werknemers. Daaruit volgt het ‘standstill’-beginsel: een lidstaat mag niet terugkomen op gunstigere maatregelen die bestonden op het ogenblik van de inwerkingtreding

264 Zie hervorming van de wet op gezinshereniging door de wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 besproken in het *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 80-83.

van de associatieovereenkomst, noch op maatregelen die de lidstaat na de inwerkingtreding van deze overeenkomst zou hebben genomen.²⁶⁵

Bij lezing van dit arrest kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de geldigheid van de nieuwe Belgische wet inzake gezinshereniging, met betrekking tot het toepassingsgebied van de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije.

265 HvJEU, *Dereci e.a. v. Bundesministerium für Inneres*, op.cit., §80 e.v..

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

De belangrijkste ontwikkeling in het Belgisch recht is de invoering van de nieuwe wet inzake gezinshereniging.²⁶⁶ We zagen hierboven al dat sinds de inwerkingtreding van deze wet op 22 september 2011, het proportioneel aantal visumweigeringen voor gezinshereniging sterk is gestegen, zowel voor familieleden van derdelanders als voor familieleden van Belgische onderdanen.²⁶⁷ Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) belangrijk werk heeft verricht. Het is immers die Raad die toeziet op de wettelijkheid van de weigeringsbeslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken (de DVZ). We gaan hier niet dieper in op alle aspecten van de betwistingen inzake gezinshereniging, we beperken ons enkel tot een aantal vraagstukken die ons steeds lijken terug te komen.

2.1. Grondig individueel onderzoek

Zowel de Belgische wet als de Europese richtlijnen²⁶⁸ bepalen dat elke beslissing inzake gezinshereniging moet gebaseerd zijn op een grondig individueel onderzoek. We gaan hier dieper in op twee aspecten die te maken hebben met dit individuele onderzoek. Ener-

zijds de algemene verplichting om de op het ogenblik van beslissing tot weigering of tot intrekking van de verblijfstitel aanwezige belangen af te wegen. Anderzijds meer specifiek, de bijzondere verplichtingen van de lidstaten wanneer het door de wet bepaalde inkomensniveau niet wordt gehaald.

2.1.1. De aanwezige belangen afwegen

De verplichting om de aanwezige belangen af te wegen bestaat erin na te gaan of de persoonlijke situatie van de aanvrager er niet toe leidt een machtiging tot verblijf af te leveren, ondanks dat de wettelijke voorwaarden daarvoor niet zijn vervuld. Deze verplichting vloeit voort uit het Europese recht²⁶⁹ uit de rechtspraak van het EHRM²⁷⁰ en is in Belgisch recht omgezet²⁷¹. De belangen die moeten worden afgewogen zijn enerzijds die van de lidstaat die toeziet op de toegang tot zijn grondgebied en anderzijds die van de vreemdeling die zich wenst te vestigen en er een gezins- en privéleven op na wenst te houden. De DVZ moet bij die afweging rekening houden met een aantal aspecten: de aard en de hechtheid van de familieband, de verblijfsduur in België, het bestaan van familiale, culturele of sociale banden met het herkomstland, de graad van afhankelijkheid van de kinderen t.o.v. hun ouders, enz.

266 Voor een overzicht van de inhoud van die hervormingen, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 80-83.

267 Zie: *Gezinshereniging in 2012: stijging van het aantal visumweigeringen en daling van de behandelingstermijn*, eerder in dit hoofdstuk.

268 Richtlijn 2003/86 inzake gezinshereniging, de EU-burgerrichtlijn.

269 Richtlijn 2003/86 inzake gezinshereniging, art. 17.

270 EHRM, *Sen v. Nederland*, 21 december 2001.

271 Wet van 15 december 1980, art. 11 §2 al.5; art. 13 §4 al. 3; art. 42ter §1 al. 3 en art. 42quater §1 al. 3.

De RvV moest nagaan of de DVZ deze belangen correct had afgewogen. De RvV annuleerde meerdere beslissingen²⁷² tot weigering van afgifte van een visum gezinshereniging die enkel gebaseerd waren op ontoereikende bestaansmiddelen. De RvV stelt in deze arresten vast dat de DVZ de aanwezige belangen niet heeft afgewogen, in het bijzonder ten aanzien van de familiale situatie van de aanvragers. Het individueel onderzoek van de aanvraag is dus niet zo grondig gevoerd als het had kunnen zijn, gezien de in deze situatie bijzondere omstandigheden.

Deze verplichting om de belangen af te wegen geldt niet alleen voor het onderzoek van visumaanvragen maar ook voor de intrekkingen van het verblijf. Ook al zijn de formele voorwaarden voor het behoud van het verblijfsrecht niet vervuld, bijvoorbeeld indien het echtelijk samenleven ten einde is gelopen, moet de DVZ de belangen afwegen vooraleer hij de verblijfstitel intrekt. Uit dit onderzoek zou kunnen blijken dat de bijzondere situatie van de persoon, met name zijn banden in België en zijn verblijfsduur in België, een behoud van het verblijfsrecht rechtvaardigt.²⁷³

Deze werking, met name het afwegen van de aanwezige belangen, wijst erop dat het in de bindende internationale teksten ingeschreven grondrecht op een privé- en een gezinsleven, primeert op de wet van 15 december 1980, die bijgevolg niet moet worden toegepast indien strijdig met de bindende internationale teksten.²⁷⁴

2.1.2. Individueel onderzoek naar de inkomsten

Een inkomensvoorwaarde om in aanmerking te komen voor het recht op gezinshereniging werd bij de laatste hervorming in het kader van de gezinshereniging ingevoerd. De toepassing van deze voorwaarde is in het Europees recht ingebed²⁷⁵ en is reeds geïnterpreteerd door het HvJEU²⁷⁶. Deze vereiste werd ook in de Belgische wet²⁷⁷ opgenomen.

272 RvV, 31 januari 2012, nr. 74.258, *T.V.R.*, 2012, pp. 143-144; RvV, 12 juni 2012, nr. 82.888.

273 RvV, 29 februari 2012, nr. 76.411, *Rev. dr. étr.*, 2012, p. 65; RvV, 16 februari 2012, nr. 75.253.

274 RvS, 26 mei 2009, nr. 193.522.

275 Richtlijn 2003/86, art. 7.1.c).

276 HvJEU, *O. en S. c. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*, 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11, hierboven besproken en HvJEU, *Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08 besproken in het *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 132-133.

277 Wet van 15 december 1980, art. 12bis, §2, al4; art. 42 §1 al. 2.

De inkomensvoorwaarde moet aldus worden begrepen dat ze toestaat in de wet een referentiebedrag te bepalen maar geen minimaal bedrag om toegang te krijgen tot het recht op een gezinsleven. Het volstaat dus niet dat de inkomsten lager zijn dan het in de wet bepaalde referentiebedrag om de gezinshereniging te kunnen weigeren. De DVZ moet een individueel onderzoek uitvoeren van de situatie van de aanvrager van gezinshereniging om in dat bepaalde geval de vereiste minimuminkomsten te bepalen. Dit individueel onderzoek moet uit de beslissing of het administratieve dossier blijken.²⁷⁸ Ze moet tevens betrekking hebben op de concrete situatie van de aanvrager. Het volstaat dus niet een opsomming te geven van de kosten en lasten van het hele gezin, zonder exacte indicatie of evaluatie ervan.²⁷⁹ Dit individuele onderzoek is verplicht, ook al biedt de wet de DVZ de mogelijkheid geen rekening te houden met de inkomsten van de aanvrager. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de aanvrager een werkloosheidsuitkering ontvangt maar niet kan aantonen dat hij actief op zoek is naar een baan.²⁸⁰

Beide voorbeelden tonen aan dat er inzake gezinshereniging, zelfs al zijn de door de wet gestelde materiële voorwaarden niet vervuld, moet overgegaan worden tot een onderzoek van de bijzondere situatie van de aanvrager om na te gaan of deze, toch niet, het uitreiken van een verblijfstitel rechtvaardigt.

2.2. Inwerkingtreding van de wet en overgangsmaatregelen.

Op het ogenblik van de inwerkingtreding van de nieuwe wet inzake gezinshereniging op 22 september 2011, waren meer dan 3000 aanvragen (onder de oude wet ingediend) in behandeling bij de DVZ.²⁸¹ Bij gebrek aan overgangsmaatregelen werden de strengere voorwaarden van de nieuwe wet ook op hen toegepast. Ze werden ook toegepast op de hangende aanvragen inzake hernieuwing van de verblijfstitel. Het ontbreken van overgangsmaatregelen kreeg nogal wat kritiek omdat dit tot discriminaties kan leiden en

278 RvV, 29 maart 2012, nr. 78.310.

279 RvV, 26 september 2012, nr. 88.251.

280 RvV, 30 maart 2012, nr. 78.662; RvV, 26 april 2012, nr. 80.181.

281 De federale ombudsman, *Overgangsmaatregelen gezinshereniging*, tussentijds verslag, 4^e trimester 2011, p. 2. Beschikbaar op www.federaleombudsman.be.

een schending kan geven van de beginsels van gewettigd vertrouwen en goed bestuur.²⁸²

De RvV heeft in verschillende arresten bevestigd dat de nieuwe bepalingen van toepassing waren op aanvragen die nog niet waren afgesloten bij de inwerkingtreding ervan.²⁸³ Ze heeft deze werking echter wel ingeperkt wanneer de toepassing ervan onherroepelijk verworven rechten in het gedrang zou brengen.²⁸⁴

In dit verband kunnen we er nog aan toevoegen dat de Raad van State aan het Grondwettelijk Hof een vraag heeft voorgelegd over de grondwettelijkheid van het ontbreken van een overgangsbepaling.²⁸⁵

2.3. Onderzoek van de grondwettelijkheid van de wet

Verschiedende bepalingen van de nieuwe wet inzake gezinshereniging werden ter controle aan het Grondwettelijk Hof voorgelegd. De talrijke vragen inzake de gelijke behandeling en het niet-discriminatiebeginsel die de tekst oproept, zal het Hof moeten beantwoorden.

Het Grondwettelijk Hof heeft geweigerd de toepassing van de wet op te schorten.²⁸⁶ De zaak is ten gronde bepleit tijdens een zitting op 17 januari 2013. Bij het opstellen van dit verslag was het nog wachten op het arrest ten gronde.

Verschiedende rechtbanken hebben ook prejudiciële vragen gesteld over de toepassing van de wet. Die vragen hebben voornamelijk betrekking op twee aspecten: omgekeerde discriminatie en de afwezigheid van overgangsmaatregelen (zie hierboven).

Onder het concept ‘omgekeerde discriminatie’ worden situaties verstaan, waar omwille van de ontoepasbaarheid van het recht van de Europese Unie op puur interne situaties, een lidstaat beslist zijn eigen ingezetenen minder gunstig te behandelen dan de Europese

onderdanen op zijn grondgebied. Het Belgisch recht heeft een dergelijke ongelijke behandeling voorzien in de wet op de gezinshereniging door striktere voorwaarden op te leggen aan Belgische burgers dan aan andere Europese onderdanen.²⁸⁷ De Raad van State heeft het Grondwettelijk Hof verschillende prejudiciële vragen voorgelegd, over de conformiteit van deze keuze met de Grondwet.²⁸⁸

De RvV heeft tenslotte een prejudiciële vraag²⁸⁹ gesteld over het georganiseerde verschil in behandeling tussen de gehuwde koppels en zij die een samenlevingscontract hebben afgesloten.²⁹⁰ In tegenstelling tot de eerste groep, moet die tweede groep het bestaan van een duurzame en stabiele relatie²⁹¹ kunnen aantonen om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht in het kader van gezinshereniging.

2.4. Gelijktelling van begunstigden van subsidiaire bescherming met vluchtelingen

De hervorming van het recht op gezinshereniging heeft de erkende vluchtelingen en de begunstigden van subsidiaire bescherming vrijgesteld van de verplichting aan te tonen dat ze over inkomsten, voldoende huisvesting en een ziekteverzekering beschikken indien ze hun aanvraag indienen in het jaar dat volgt op de erkenning van hun nood aan internationale bescherming.²⁹²

In tegenstelling tot de erkende vluchtelingen die toegelaten zijn tot onbeperkt verblijf onmiddellijk na de erkenningsbeslissing en vanaf de datum van hun aanvraag, komen begunstigden van subsidiaire bescherming pas vijf jaar na de datum van hun aanvraag om internationale bescherming in aanmerking voor onbeperkt verblijf. Om redenen die te maken hebben met het opstellen van de wet, kan men zich afvragen of die vrijstellingen onmiddellijk van toepassing zijn op de begunstigden van subsidiaire bescherming, of enkel nadat ze het onbeperkt verblijfsrecht hebben ontvangen.

282 De federale ombudsman, *ibid.*

283 RvV, 13 maart 2012, nr. 77.130, *rev. dr. étr.*, 2012, p. 66; RvV, 13 maart 2012, nr. 77.137, *Rev. dr. étr.*, 2012, p. 68.

284 RvV, 27 april 2012, nr. 78.933.

285 Zie de prejudiciële vragen geregistreerd onder rolnummers 5426, 5429.

286 GwH, 2 februari 2012, nr. 16/2012.

287 Zie hierboven; *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 128-131.

288 Zie de prejudiciële vragen geregistreerd onder rolnummers 5427, 5428, 5512, 5513.

289 Zie de prejudiciële vraag geregistreerd onder rolnummer 5380.

290 De kwestie betreft het recht op gezinshereniging van de Belgen.

291 Art. 40bis §2, 2° van de wet van 15 december 1980.

292 Art. 10§1 al.1, 4° en art. 10§2 al.5 van de wet van 15 december 1980.

De RvV heeft zich al meermaals uitgesproken voor een gelijkstelling van begunstigden van subsidiaire bescherming met vluchtelingen²⁹³ en ook de burgerlijke rechtbanken zijn er voorstander van²⁹⁴. Ze genieten dus van dezelfde vrijstellingen, op hetzelfde moment, ongeacht de aard van hun verblijfsrecht (beperkt of onbeperkt).

2.5. Strijd tegen schijnhuwelijken: hervormingen op komst?

Op 1 februari 2013 heeft de Ministerraad, na advies van de Raad van State, een voorontwerp van wet goedgekeurd ter versterking van de strijd tegen schijnhuwelijken en ter uitbreiding van de strijd tegen schijnsamenwoningen.

De belangrijkste doelstelling is de strijd tegen schijnsamenwoningen zo goed mogelijk af te stemmen op die tegen schijnhuwelijken. Het voorontwerp voorziet in een definitie van ‘schijnsamenwoning’ en bepaalt dat het een strafrechtelijke inbreuk is. Op die manier kunnen de parketten een voorafgaand onderzoek instellen naar geplande samenwoningen en er de vernietiging van vragen. De termijn ten slotte binnen dewelke de ambtenaar van de burgerlijke stand de voltrekking van het huwelijk mag uitstellen (en later ook de wettelijke samenwoning mag registeren) opdat een onderzoek kan uitgevoerd worden naar het geplande huwelijk, wordt verlengd.²⁹⁵

Deze tekst zal nog aan het parlement moeten worden voorgelegd, dat er in de loop van 2013 over zal stemmen.

293 RvV, 11 juni 2012, nr. 82.647; RvV, 30 maart 2012, nr. 78.639; RvV, 16 maart 2012, nr. 77.449; RvV, 28 februari 2012, nr. 76.023; RvV, 20 januari 2012, nr. 73.660.

294 Luik (kortgeding), 18 mei 2012; Luik (kortgeding), 30 maart 2012.

295 Voor een kritische blik op het systeem ter bestrijding van schijnhuwelijken, zie *Jaarverslag Migratie 2007*, pp. 124-129.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: HET VRIJ VERKEER IN BELGIË VAN KINDEREN DIE EU-BURGER ZIJN

De voorbije jaren heeft het Centrum al meermaals de vraag behandeld omtrent het verschil in behandeling tussen Belgische en Europese onderdanen (de zogenaamde ‘omgekeerde discriminatie’). Wij hebben in dit kader uitgebreid het arrest *Zambrano*²⁹⁶ besproken, dat aan de basis ligt van een recht op verblijf voor vreemde ouders van Belgische kinderen. Dit recht op verblijf, dat voortvloeit uit een interpretatie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU), werd verankerd in de wet van 15 december 1980²⁹⁷ en heeft de vorm aangenomen van een subjectief recht.

Dit debat heeft ons echter niet doen vergeten dat het HvJEU reeds in een ouder arrest²⁹⁸, ook het bestaan van een recht op verblijf voor vreemde ouders van Europese kinderen die in België verblijven, had erkend. Dit recht werd daarentegen niet verankerd in de wet van 15 december 1980. Het leek ons dus interessant om dit rapport te verrijken met een externe bijdrage over dit onderwerp. De tekst die volgt, bestudeert enerzijds de natuur van het recht op verblijf van vreemde ouders van Europese kinderen en onderzoekt anderzijds of de oplossing voorzien door België, beantwoordt aan de eisen van het Europees recht. Op deze basis formuleert het Centrum vervolgens een aanbeveling.

EXTERNE BIJDRAGE

Het vrij verkeer in België van kinderen die EU-burger zijn

Ooit was het normaal een onderscheid te maken tussen kinderen die al dan niet binnen een huwelijk waren geboren. Het was wachten op het arrest van het Europees Hof voor

de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 13 juni 1979 vooraleer dit onderscheid werd aangeklaagd wegens strijdig met de grondrechten. Om tot een dergelijke veroordeling te komen zag het Hof niet *“op welk ‘algemeen belang’ noch op welke objectieve en redelijke rechtvaardiging een Staat zich zou kunnen baseren om, voor een ongehuwde moeder, het recht te beperken om aan haar kind een gift of een legaat te schenken terwijl er voor de gehuwde vrouw geen enkele gelijkaardige belemmering bestond”*.

Op vlak van vrij verkeer binnen de Europese Unie is er zeer veel veranderd sinds het Verdrag van Rome van 1957, dat dit recht op vrij verkeer toekende aan elke werknemer. Zo blijkt uit de oprichting van een *“ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is”*²⁹⁹ dat het persoonlijk toepassingsgebied van die fundamentele vrijheid zich semantisch heeft uitgebreid van het begrip *“werknemer”* in de strikte economische betekenis tot het begrip *“personen”* dat zowel werknemers als niet-werkenden alsook de familieleden omvat.

Alle onderdanen van de lidstaten genieten vandaag van het burgerschap van de Unie, dat hen het recht toekent zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de lidstaten en er vrij te verblijven (artikelen 20 en 21 VWEU). Dit recht wordt echter beperkt in een richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden³⁰⁰.

De problematiek van het verblijf van minderjarige kinderen, die EU-burgers zijn en die de Staat waarvan ze de nationaliteit bezitten verlaten om zich in België te vestigen om er hun meerderjarige ouders teervoegen, verdient bijzondere aandacht. Op basis van het recht op gezinshereniging als grondrecht dat wordt bevestigd in artikel 8 van het EVRM, lijkt het evident dat die kinderen met hun ouders in gezinsverband moeten kunnen leven. Op basis van het Europees recht

296 HvJEU, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)*, 8 maart 2011, C-34/09.

297 Art. 40ter van de wet van 15 december 1980.

298 HvJEU, *Zu en Chen*, 19 oktober 2004, 200/2.

299 Artikel 3 VWEU.

300 EU-burgerrichtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004.

op vrij verkeer zijn de vorm die de aanvraag van verblijfstitel moet krijgen en de verblijfstitel die effectief zal worden afgegeven als bewijs van dit recht op een gezinsleven, minder vanzelfsprekend. Bestaat er voor die kinderen een subjectief recht op een gezinsleven dat voortvloeit uit het Europees recht op vrij verkeer en uit de rechtspraak van het HvJEU, of gaat het voorlopig enkel om een gunst die het gastland aan die kinderen kan toekennen?

Overweging 6 van de EU-burgerrichtlijn bepaalt dat *“teneinde de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven en onverminderd het verbod van discriminatie om reden van nationaliteit, het gastland de positie dient te onderzoeken van personen die niet onder de in deze richtlijn gehanteerde definitie van ‘familieleden’ vallen en die derhalve niet automatisch een recht van inreis en verblijf in het gastland genieten op grond van hun nationale wetgeving, om na te gaan of inreis en verblijf desondanks niet aan deze personen kunnen worden toegekend, rekening houdend met hun relatie met de burger van de Unie of andere omstandigheden, zoals het feit dat zij van deze financieel of lichamelijk afhankelijk zijn”*.

Volgens ons wordt het grondrecht en het persoonlijk recht op verblijf in een andere lidstaat rechtstreeks aan de EU-burgers verleend door het verdrag en is dat recht niet afhankelijk van de vervulling van administratieve procedures. Dit wordt overigens bevestigd door overweging 11 van de EU-burgerrichtlijn. Om voor dit recht in aanmerking te komen, moet men formeel gesproken bij de gemeente waar men verblijft een aanvraag van verblijfstitel indienen als familielid van een EU-burger. Deze administratieve formaliteit wordt vandaag geregeld door de artikels 40 en volgende van de wet van 15 december 1980. Hoewel deze wet geen enkele bepaling bevat die specifiek van toepassing is op Europese minderjarigen die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer om hun ouders te vervoegen in een andere Staat dan die waarvan ze de nationaliteit bezitten, heeft dit geen impact op de kern van het subjectieve recht waarop ze zich krachtens het verdrag rechtstreeks kunnen beroepen. Het HvJEU wijst immers nogmaals op het volgende: *“Het recht van de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het verdrag genoemde oogmerken, wordt rechtstreeks toegekend door het verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen”*³⁰¹. Het Hof stelt zelfs dat *“de afgifte van een verblijfstitel aan een onderdaan van een lidstaat niet moet worden beschouwd als een*

*handeling tot vestiging van die rechten, wel als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat vaststelt in het licht van de bepalingen van het gemeenschapsrecht”*³⁰². Het HvJEU voegt er nog het volgende aan toe: *“met betrekking tot het recht om te verblijven op het grondgebied van de lidstaten zoals bedoeld in artikel 18, paragraaf 1, EV [vandaag artikel 21 VWEU], dient te worden opgemerkt dat dit recht rechtstreeks aan elke burger van de Unie wordt verleend door een duidelijke en precieze bepaling van het verdrag”*³⁰³.

De EU-burger moet dan wel nog aantonen dat hij voldoet aan de voorwaarden die het Gemeenschapsrecht oplegt, aangezien het verblijfsrecht (erkend krachtens artikel 18 EG) geen onvoorwaardelijk recht is.

Het feit dat een kind, EU-burger, minderjarig is, is echter geen voorwaarde op grond waarvan het fundamenteel verblijfsrecht aan dit kind kan worden geweigerd. In het arrest-*Chen* wijst het HvJEU erop dat *“of een onderdaan van een lidstaat houder kan zijn van de rechten die het verdrag en het afgeleide recht waarborgen op het gebied van het vrije verkeer van personen, mag niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene de leeftijd heeft bereikt waarop hij juridisch bekwaam is om deze rechten zelf uit te oefenen”*³⁰⁴.

Zodra de Europese minderjarige over een ziekteverzekering beschikt en over voldoende bestaansmiddelen om niet ten laste te zijn van de sociale bijstand van de gastlidstaat, voldoet hij aan de door het Europees recht opgelegde voorwaarden. In dit verband heeft het HvJEU, in een ruime interpretatie betreffende het fundamenteel beginsel van het vrij verkeer, erop gewezen dat de onderdanen van de lidstaten enkel over noodzakelijke bestaansmiddelen moeten ‘beschikken’. Deze bepaling stelt echter niet de minste vereiste met betrekking tot de herkomst van die bestaansmiddelen. Eisen dat de betrokkene zelf over die bestaansmiddelen beschikt zonder dat hij zich in dit verband kan beroepen op de bestaansmiddelen van een familielid, *“zou erop neerkomen dat men bij die voorwaarde, zoals ze in deze richtlijn wordt geformuleerd, een eis voegt betreffende de herkomst van de middelen die een onevenredige inmenging zou vormen in de uitoefening van het door artikel 18 EG gewaarborgde fundamentele recht van vrij verkeer en verblijf, die niet noodzakelijk is voor de verwezenlijking van*

301 Zie: HvJEU, *Royer*, 8 april 1976, C-48/75, Jurispr. p. 497, §31 en HvJEU, *Commissie v. België*, 23 maart 2006, C-408/03, §62.

302 HvJEU, *Royer*, op. cit., §33; HvJEU, *BRAX*, 25 juli 2002, C-459/99, Jurispr. p. I-6591, §74.

303 HvJEU, *Zhu en Chen*, op.cit., §26.

304 HvJEU, *ibid.*, §20.

*het beoogde doel, zijnde de bescherming van de overheidsfinanciën van de lidstaat*³⁰⁵.

Is het verblijfsrecht van de ouders van deze Europese minderjarige daarom gewaarborgd? Op basis van de gecombineerde lezing van de arresten-*Chen* en -*Zambrano*³⁰⁶ in het licht van effectiviteitsbeginsel, zijn we geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden. Zo “zou de weigering om het voor de ouder, onderdaan van een lidstaat of een derde land, die effectief de hoede heeft van een kind aan hetwelke artikel 18 EG en de richtlijn 90/364 een verblijfsrecht toekennen, mogelijk te maken met dit kind in het gastland te verblijven, het verblijfsrecht van dat kind ieder nuttig effect ontnemen”. Het is duidelijk dat het genot van het verblijfsrecht door een kind op jonge leeftijd noodzakelijkerwijze impliceert dat dit kind het recht heeft te worden begeleid door de persoon die effectief zijn hoede verzekert en, bijgevolg, dat deze persoon bij machte is om gedurende dit verblijf met het kind in het gastland te verblijven.³⁰⁷ Het HvJEU beweert niets anders in het arrest-*Zambrano*, ook al heeft dit arrest geen betrekking op ouders van kinderen, EU-burgers, die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer maar wel op ouders, onderdanen van derde landen, van Belgische minderjarigen. De leerstelling van het Hof belet helemaal niet dat die *mutatis mutandis* wordt toegepast op de ouders van een Europese minderjarige, daar “artikel 20 WVEU zich verzet tegen nationale maatregelen die ertoe leiden dat aan burgers van de Unie het effectief genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten”³⁰⁸. Het HvJEU beschouwt dat een dergelijke situatie ontstaat wanneer een staatsburger van een derde land het recht wordt ontzegd te verblijven in de lidstaat waar zijn kinderen van jonge leeftijd, staatsburgers van die lidstaat en te zijnen laste, verblijven en er wordt geweigerd hem een arbeidsvergunning af te geven.

Het zou ook niet anders kunnen, al was het maar omdat de kinderen op jonge leeftijd burgers van de Unie maar geen onderdanen van het gastland zijn, aangezien “er namelijk wordt van uit te gaan dat een dergelijke weigering ertoe zal leiden dat deze kinderen, burgers van de Unie, zullen worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten om hun ouders te volgen”. Het HvJEU gaat overigens nog verder en

stelt dat “de betrokken persoon, indien hem geen arbeidsvergunning wordt afgegeven, ook het risico loopt niet over voldoende bestaansmiddelen te beschikken om te voorzien in zijn eigen onderhoud en in dat van zijn gezin, wat er eveneens toe zou leiden dat zijn kinderen, burgers van de Unie, zouden worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten. In die omstandigheden zullen bedoelde burgers van de Unie in de feitelijke onmogelijkheid verkeren de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten uit te oefenen”³⁰⁹.

Volgens ons zijn de gebruikte bewoordingen, de directe werking bekrachtigd door artikel 21 van het WVEU, de overwegingen van de EU-burgerrichtlijn, de aangehaalde rechtspraak en het nuttige effect van de bepalingen van het verdrag daarom voldoende argumenten die pleiten voor de erkenning van een subjectief recht in hoofde van zowel de Europese minderjarige als van zijn ouders die er de effectieve hoede over hebben en van wie het kind ten laste is.

Jean-Pierre JACQUES,

Advocaat bij de balie van Luik, assistent aan de UCL en docent aan het HELMo.

Terwijl de wet met betrekking tot de gezinshereniging bepalingen invoerde die het toelaat aan vreemde ouders om hun minderjarige Belgische kinderen te vervoegen, was er niets voorzien voor de vreemde ouders van minderjarige Europese kinderen. Zij beschikken nochtans, zelf ook, over een verblijfsrecht op het grondgebied van de Unie en dit op grond van het Europees recht zoals dit geïnterpreteerd wordt door het HvJEU³¹⁰. Concreet worden de aanvragen tot verblijfsmachtiging van vreemde ouders van Europese kinderen behandeld volgens de procedure op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980. Deze procedure voorziet geen enkele behandelingstermijn van de aanvraag en de beslissing wordt genomen in uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de minister, of, in dit geval, zijn gemachtigde, namelijk de DVZ. Omwille van deze twee elementen, is de door België gekozen procedure om dit type aanvragen tot verblijfsmachtiging te behandelen, waarschijnlijk niet verenigbaar met de verplichtingen van het Europees recht.

305 HvJEU, *ibidem*, §33.

306 HvJEU, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)*, *op.cit.*

307 Zie, *mutatis mutandis*, met betrekking tot artikel 12 van de verordening nr. 1612/68, HvJEU, *Baumbast en R*, 2 maart 2010, C- 135/08., §§71-75.

308 Zie in deze zin: HvJEU, *Rottmann*, 17 september 2002, C-413/99, jurispr. I-7091, §42.

309 HvJEU, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)*, *op.cit.*, §44.

310 HvJEU, *Zhu en Chen*, *op.cit.*

Het is belangrijk om de procedure en de uitvoeringsvoorwaarden voor het recht op gezinshereniging voor de vreemde ouders van Europese kinderen te verduidelijken. Om hun situatie op te lossen beveelt het Centrum daarom aan deze categorie van vreemde ouders van Europese kinderen in de wet van 15 december 1980 in te voegen door bij de andere bepalingen over gezinshereniging voor EU-burgers het artikel 40bis, §2 met een 5° punt te vervolledigen.

EXTERNE BIJDRAGE

Internationaal familierecht: meer specialisatie en expertise nodig

Recent onderzoek maakte een grondige doorlichting van de concrete implementatie van het Wetboek IPR in familie zaken.³¹¹ De doelstellingen van de wetgever werden getoetst aan uitgebreid empirisch bronnenmateriaal: honderden rechterlijke uitspraken, een databank met 3369 adviesvragen aan het Steunpunt IPR en verschillende diepte-interviews van magistraten. De analyse van de wetgevende doelstellingen enerzijds en de concrete toepassingen in de praktijk anderzijds legden tal van discrepanties bloot tussen wet en praktijk. Deze discrepanties blijken niet zozeer te maken te hebben met het Wetboek IPR zelf, maar eerder met de context waarbinnen het (Wetboek) IPR moet functioneren. Verschillende contextuele factoren, zoals het migratievraagstuk, de complexiteit van het familierecht in grensoverschrijdende zaken en het ingewikkelde registersysteem in België³¹², hebben geleid tot een verregaande instrumentalisering van het internationaal privaatrecht.

Deze instrumentalisering leidt het IPR ver weg van de functie die deze rechtstak heeft (of zou moeten hebben), namelijk die van wegwijzer op een knooppunt waar verschillende rechtsordes samenkomen en soms ook dreigen te botsen. Door toedoen en samenloop van verschillende contextuele factoren wijst het (Wetboek) IPR in verschillende en uiteenlopende richtingen tegelijkertijd. Ik gebruikte het beeld van een doldraaiend kompas.

Om echt veilig op het Wetboek IPR als kompas te kunnen afgaan, is in de eerste plaats een bijsturing vereist van de context waarin het IPR functioneert. De tegenstrijdige beslissingen van de DVZ en de gemeenten over buitenlandse huwelijken en echtscheidingen leidden bijvoorbeeld tot een oproep van de Federale Ombudsman om, met het oog op de effectieve bescherming van het recht op een gezinsleven (artikel 8 EVRM), maatregelen te treffen om de tegenstrijdigheid op te heffen die voortvloeit uit de gecombineerde toepassing van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 enerzijds en van het Wetboek IPR anderzijds.³¹³ Dergelijke aanbeveling suggereert dat er oplossingen worden verwacht van het (Wetboek) IPR, terwijl deze problematiek van tegenstrijdige beslissingen in essentie weinig tot niets met internationaal privaatrecht te maken heeft.

Op basis van de verschillende onderzoeksresultaten formuleerde ik een aantal aanbevelingen. Een eerste reeks (juridisch-technische) aanbevelingen betreft het Wetboek IPR zelf; een tweede reeks heeft te maken met de context waarin het (Wetboek) IPR moet functioneren. Niet alle problemen zijn immers op te lossen met wetteksten, en dus met juridisch-technische aanpassingen van het Wetboek IPR alleen. De realisatie van een aantal institutionele randvoorwaarden is nodig om een klimaat te creëren waarin de wetgever de juridisch-technische ingrepen kan overwegen.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het migratiebeleid en bepaalde 'tradities' in het materieel (naam)recht als een schaduw over het Wetboek IPR hangen. Ook de zeer individuele verwachtingen van mensen ten aanzien van het recht sturen het IPR in ongewilde richtingen. In zaken van internationaal familierecht moet het (Wetboek) IPR echter een eigen rol kunnen spelen... die van bruggenbouwer tussen verschillende rechtsordes, met aandacht voor de mensen die deel uitmaken van deze rechtsordes. Hiertoe moet het internationaal familierecht (ook) een 'institutioneel' gezicht krijgen. Alleen zo kan het zich positioneren ten aanzien van een omgeving die ook andere doelstellingen dient.

In het kader van deze korte bijdrage bespreek ik kort twee institutionele ingrepen: 1) meer specialisatie in de (toekomstige) familierechtbanken en 2) de oprichting van een Belgisch Instituut Internationaal Familierecht.

311 J. Verhellen, *Het Belgisch Wetboek IPR in familie zaken. Wetgevende doelstellingen getoetst aan de praktijk*, Brugge, die Keure, 2012, 513 p.

312 Het Rijksregister, onderverdeeld in het Bevolkingsregister, Vreemdelingenregister en Wachtregister, en de registers van de burgerlijke stand.

313 Federale Ombudsman, *Jaarverslag 2008*, p.67. Beschikbaar op: www.federaal-ombudsman.be.

Specialisatie in familierechtbanken: internationale familie kamers

– Uit de diepte-interviews is gebleken dat verschillende rechtbanken vandaag de zaken die raken aan het vreemdelingenrecht, groeperen in specifieke kamers. Door de zaken met vreemdelingen bijeen te brengen “*on voit plus les tenants et les aboutissants, on suit mieux le dossier*”, dixit een van de geïnterviewde magistraten.

In de conclusies van zijn proefschrift over documentloze vreemdelingen pleitte Bouckaert reeds voor de oprichting van een “*volwaardige vreemdelingenrechtbank*”, bevoegd voor “*alle aspecten van het statuut van niet-nationale onderdanen*” en “*het ganse terrein van het migratie- en integratierecht*”. Deze auteur verdeelt deze vreemdelingenrechtbank onder in verschillende kamers met specifieke bevoegdheden: “*een kamer voor geschillen inzake de verblijfsreglementering, een kamer voor geschillen in verband met de toepassing van het koppelingsbeginsel (ook de toegang tot de arbeidsmarkt), een kamer in verband met de (gedwongen) uitvoering van verwijderingsmaatregelen (waaronder detentie), een kamer voor geschillen in verband met de nationaliteitsverwerving en een kamer met alle restbevoegdheden (bijvoorbeeld inzake de voogdij van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen)*”.³¹⁴

Deze interessante opsomming moet mijns inziens worden aangevuld met een kamer voor status- en familiegeschillen met internationale aspecten. Het vreemdelingenrecht is immers onlosmakelijk verbonden met het internationaal privaatrecht, zoals het internationaal privaatrecht dat op haar beurt is met het nationaliteits- en vreemdelingenrecht. De denkpiste van een vreemdelingenrechtbank, met óók een gespecialiseerde kamer voor internationaal personen- en familierecht, is aantrekkelijk, maar – zoals Bouckaert trouwens ook zelf zegt – radicaal. Voor het internationaal personen- en familierecht ligt een veel minder radicale oplossing volledig binnen handbereik, met name in de nu veel besproken oprichting van de familie- en jeugdrechtbank, als afdeling van de rechtbank van eerste aanleg.³¹⁵

De wetgever wil een familie- en jeugdrechtbank oprichten waarin de bevoegdheden met betrekking tot familiale geschillen worden gegroepeerd. Opvallend is evenwel dat

er in de verschillende parlementaire stukken (opnieuw) geen aandacht bestaat voor de internationale dimensie van familiale geschillen. Devolder wijst er bijvoorbeeld op dat artikel 23 en artikel 31 Wetboek IPR “*geheel onterecht – buiten beschouwing [worden] gelaten. Een coherente bevoegdheidsverdeling vereist dat deze bevoegdheden aan de familie- en jeugdrechtbank worden toegewezen*”.³¹⁶

Het onderzoek heeft aangetoond dat de zaken waarin rechters buitenlands recht moeten toepassen of buitenlandse akten en rechterlijke beslissingen moeten beoordelen, lang geen curiosum meer zijn. Zoals er bij wijzigingen aan het intern-materieel recht een betere IPR-reflex moet zijn, moet deze er ook zijn bij dergelijke hertekeningen van het gerechtelijk landschap. Dit veronderstelt wel dat de hoven en rechtbanken – complementair aan de bevindingen van het onderzoek – cijfermatig in kaart brengen hoe groot deze IPR-werklast precies is. Dit zou kunnen gebeuren aan de hand van de criteria die in het IPR bepalend zijn, zoals de nationaliteit van de partijen, hun woon- of gewone verblijfplaats in België of het buitenland, de herkomst van akten en beslissingen waarover Belgische magistraten – al dan niet incidenteel – moeten oordelen.

De familierechtbanken zullen in de toekomst worden onderverdeeld in verschillende kamers. Een familiekamer, belast met alle zaken waarin zich een internationaal aspect voordoet, kan de praktijk die nu reeds in een aantal rechtbanken bestaat, institutionaliseren. Dergelijke internationale familie kamers kunnen dan de nodige expertise inzake internationaal familierecht uitbouwen; een specialisatie die men uiteraard niet mag herleiden tot de problematiek van schijnhuwelijken. Het onderzoek heeft – hopelijk voorgoed – duidelijk gemaakt dat het internationaal familierecht veel meer en veel uitdagender is dan dat.

Belgisch Instituut Internationaal Familierecht – De ingreep op het niveau van de hoven en rechtbanken sluit niet uit dat óók de overheid de expertise in deze rechtstak verder moet uitbouwen.

Het Wetboek IPR is doordrongen van een grote openheid naar buitenlands recht. Deze wetgevende keuze doet ons rechtssysteem botsen op de mogelijke onvindbaarheid en complexiteit van ‘ander’ familierecht. Dit vraagt inspanningen, niet alleen van ambtenaren en rechters die dit buitenlandse familierecht moeten toepassen of buitenlandse akten en

314 S. Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, p. 1100.

315 Wetsvoorstel betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank, *Parl. St.* Kamer 2010-2011, nr. 53K0682/001; Wetsontwerp betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank, tekst aangenomen in voltallige vergadering en overgezonden aan de Senaat, *Parl. St.* Kamer 2010-2011, nr. 53K0682/018.

316 K. Devolder, “Familie- en jeugdrechtbank: einde materiële bevoegdheidsversnippering”, *RW* 2011-12, nr. 8, p. 419.

vonnissen moeten beoordelen, maar ook van de wetgever. Als de wetgever echt wil dat de rechtspracticus omgaat met juridisch-culturele diversiteit, moet hij deze voldoende uitrusten en ondersteunen op een structurele manier.

Op basis van de onderzoeksbevindingen lanceerde ik de idee van een Belgisch Instituut Internationaal Familierecht dat magistraten en administraties zou kunnen bijstaan in het vinden en interpreteren van buitenlands familierecht. Dit Instituut moet een plaats krijgen binnen de federale overheid. Een structurele integratie binnen de overheid toont immers aan dat de Belgische overheid het belang van dergelijke instelling erkent. Het ligt voor de hand dat er voor de institutionele positie van dit Instituut Internationaal Familierecht wordt gekeken in de richting van de FOD Justitie en/of de FOD Buitenlandse Zaken. De FOD Binnenlandse Zaken, meer bepaald de Dienst Vreemdelingenzaken, beschikt door zijn samenwerking met buitenlandse ambassades en consulaten over veel informatie, maar een rol voor deze federale overheid zou de werking van het Instituut te exclusief in functie van het migratiebeleid plaatsen. Het nieuwe Instituut moet in de eerste plaats het internationaal familierecht een eigen gezicht geven.

De oprichting van dergelijk Instituut op federaal niveau heeft uiteraard een kostenplaatje, maar deze aanbeveling herleiden tot een kwestie van middelen en personeel maakt abstractie van een mentaliteitswijziging die dringend nodig is van een overheid die zich óók voor deze kant van het migratieverhaal van mensen interesseert.

Het spreekt voor zich dat deze aanbevelingen nog bijkomende dialoog vergen tussen de wetgever en experts in het internationaal privaatrecht, familierecht en vreemdelingenrecht. De recente onderzoeksbevindingen maken het in ieder geval mogelijk dat deze dialoog gedocumenteerd en geïnformeerd kan plaatsvinden.

Jinske Verhellen,
Instituut IPR – Universiteit Gent





III.3

ECONOMISCHE MIGRATIE EN VRIJ VERKEER

A. CIJFERS

1. Buitenlandse werknemers in België

De economische activiteit van vreemdelingen is een facet van de migratie dat moeilijk te becijferen is. We kunnen uit verschillende gegevensbronnen putten, maar deze bieden geen globaal beeld van de situaties waarmee de vreemde populatie te maken krijgt. De aard van deze bronnen is sterk verschillend maar toch zijn ze complementair. Op basis hiervan zijn verschillende classificaties van individuen mogelijk. Zo kunnen we een onderscheid maken tussen vreemdelingen volgens hun *verblijfsmotief* in België (al naargelang ze een verblijfstitel hebben voor een beroepsactiviteit of om een andere reden), of volgens hun *beroepsstatuut* (al naargelang ze werken als loontrekkende of zelfstandige).

Kader 12. Gegevensbronnen om het werk van vreemdelingen in kaart te brengen

Om het werk van vreemdelingen in kaart te brengen beschikken we over verschillende gegevensbronnen.

- » Gegevens op basis van het **verblijfsmotief**. Sinds de inwerkingtreding van het KB van 27 januari 2008³¹⁷ zijn de *gegevens over de afgifte van verblijfstitels* aan derdelanders afkomstig van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Op basis van deze statistieken kan een onderscheid worden gemaakt tussen migranten met een verblijfstitel om professionele redenen en de anderen. Dit betekent daarom niet dat individuen die om andere redenen (zoals voor familiale redenen of studies) wettig in België verblijven, niet aanwezig zijn op de arbeidsmarkt. Deze indicator

groepeert overigens zowel de loontrekkenden als de zelfstandigen.

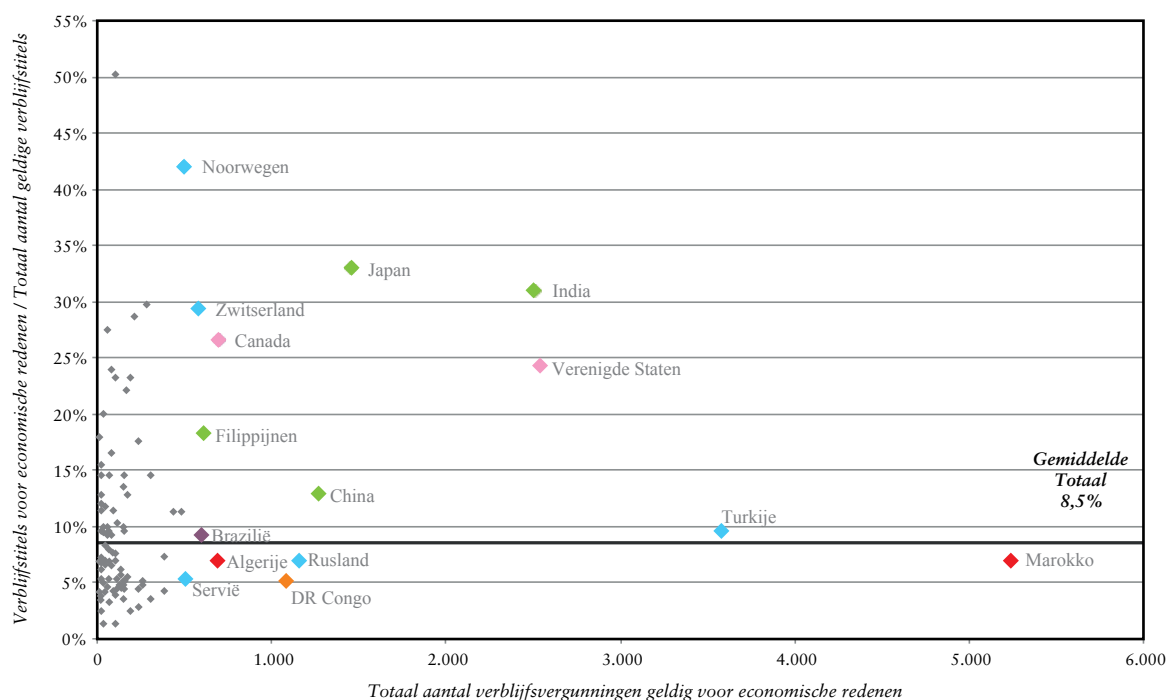
- » Gegevens op basis van het **beroepsstatuut**.
 - » Voor *loontrekkenden* zijn de *gegevens over de arbeidskaarten* die door de Gewesten en de FOD Werkgelegenheid ter beschikking worden gesteld, bijzonder interessant.
 - » Voor de *zelfstandigen* zijn twee types gegevens beschikbaar. Enerzijds de gegevens over de *beroepskaarten* (van de FOD Werkgelegenheid), en anderzijds de gegevensbank van het RSVZ (Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen).
- » Gegevens over personen die zijn **gedetacheerd** in het kader van hun werk tenslotte zijn beschikbaar in het LIMOSA-systeem.

Op basis van deze verschillende gegevensbanken kan de arbeidsmigratie vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Het fenomeen valt evenwel niet volledig in kaart te brengen, omdat enerzijds bepaalde nationaliteiten geen toelating nodig hebben om te werken, en anderzijds omdat bepaalde werknemers niet hoeven te worden geregistreerd (zoals dit het geval kan zijn voor grensarbeiders) of niet zijn geregistreerd, omwille van de aard van hun werk (niet-aangegeven werk).

³¹⁷ De gegevens zijn beschikbaar op de website van Eurostat. Momenteel beschikken we enkel over gegevens voor derdelanders. Diezelfde informatie is nochtans ook beschikbaar voor EU-onderdanen. We hopen deze cijfers in ons volgende jaarverslag te kunnen publiceren.

2. Economische migraties versus andere migraties

Figuur 24. Aandeel verblijfstitels om economische redenen voor alle verblijfstitels, per nationaliteit en volgens het totale aantal geldige verblijfstitels op 31 december 2011 (Bron: Eurostat. Berekeningen: S. Vause, UCL)³¹⁸



In het *Jaarverslag Migratie 2011* hebben we enkel de gegevens over de *eerste* verblijfstitels besproken. Dit jaar richten we ons op *alle geldige verblijfstitels*³¹⁹ omdat we een overzicht willen geven van de volledige vreemde populatie met een beroepsactiviteit. De eerste

Werk is lang niet de eerste reden om naar België te migreren

verblijfstitels zijn de eerste verblijfsvergunningen die aan vreemdelingen worden uitgereikt. De uitreikingstermijn tussen het verstrijken van de vroegere titel en het uitreiken van de nieuwe titel (om eenzelfde reden) moet wel minstens zes maanden bedragen. Deze indicator houdt dan ook geen rekening met verlengingen van verblijfsvergunningen. De temporaliteit van beide indicatoren is overigens niet hetzelfde. De 'eerste verblijfstitels' verwijzen naar gegevens in termen van stromen, terwijl 'alle geldige

verblijfstitels' eerder informatie geven in termen van stocks. Zo telden we op 31 december 2011, 33.420 *geldige verblijfstitels* afgegeven om professionele redenen, terwijl er in 2011, 4.544 *eerste verblijfstitels* om die redenen zijn afgegeven.

De statistieken over toegekende verblijfstitels geven ons ook een beter beeld van arbeidsmigratie door derdelanders die hier in loondienst of als zelfstandige aan de slag gaan. Op 31 december 2011 bedroeg het aantal geldige verblijfstitels om redenen die te maken hebben met een economische activiteit 33.420, of slechts 8,5% van alle geldige verblijfstitels (391.092). Werk is dus lang niet de eerste reden om naar België te migreren. Familiale redenen bijvoorbeeld zijn goed voor 37,4% van het totale aantal geldige verblijfstitels.

Figuur 24 geeft een overzicht van de meest vertegenwoordigde nationaliteiten van derdelanders met een verblijfstitel verkregen om er een bezoldigde activiteit mee uit te oefenen. Koplopers zijn de Marokkaanse en Turkse nationaliteiten, die tevens ook de meest vertegenwoordigde nationaliteiten in België zijn bij derde-

³¹⁸ Alle grijze punten op de figuur geven de andere herkomstlanden weer. Enkel de vijftien eerste nationaliteiten worden bij naam genoemd. De zwarte horizontale lijn is het gemiddelde.

³¹⁹ Geldige verblijfstitels zijn verblijfstitels afgeleverd of vernieuwd op ongeacht welke datum, maar die nog geldig zijn op 31 december 2011.

landers (in termen van stocks). Daarna volgen de onderdanen uit de Verenigde Staten en Japan, en uit opkomende landen zoals India, China, en in mindere mate Brazilië of Rusland. Uit deze Figuur 24 blijken ook de landen, waarvoor het aantal om professionele redenen afgeleverde verblijfstitels aanzienlijk is in verhouding tot de totaliteit van de verblijfstitels (op basis van alle motieven). Voor onderdanen uit Noor-

wegen, Japan, India, Zwitserland of Canada, wordt meer dan een kwart van de verblijfsvergunningen afgegeven om economische redenen, waarmee ze ver boven het gemiddelde van 8,5% zitten. Turkije of Marokko daarentegen, de traditionele migratielanden in België, zijn, gelet op de andere motieven die hun onderdanen opgeven, niet in de eerste plaats landen die werknemers naar België sturen.

3. Loonarbeid

Vreemdelingen die in België in loondienst willen werken hebben in principe een arbeidskaart nodig. Heel wat personen zijn echter vrijgesteld van een toelating om in België te mogen werken. Zo bepaalt artikel 2 van het KB van 9 juni 1999³²⁰ dat onderdanen uit de Europese Economische Ruimte³²¹ vrijgesteld zijn van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart.³²² Onderdanen uit Roemenië en Bulgarije vormen een geval apart, omdat voor deze beide landen, die in 2007 tot de Europese Unie zijn getreden, bepaalde beperkingen voor toegang tot arbeid in loondienst nog tot 31 december 2013³²³ gelden (zie Kader 13).

Kader 13. Het bijzondere geval van de Roemenen en Bulgaren

Vooraleer buitenlandse werknemers een arbeidskaart B kunnen verkrijgen, moeten ze in principe voldoen aan de voorwaarde van een voorafgaand arbeidsmarktonderzoek. Een arbeidskaart B wordt dan ook enkel afgegeven *“wanneer het niet mogelijk is, binnen een redelijke termijn*

onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een redelijke termijn te bekleden”.³²⁴ Deze regel geldt normaalgezien ook voor Roemenië en Bulgarije aangezien voor beide landen nog tot 31 december 2013 beperkingen van kracht zijn. Roemenen en Bulgaren kunnen echter een vereenvoudigde en versnelde procedure in knelpuntberoepen genieten, of in alle andere beroepen indien ze kunnen aantonen dat ze al minstens 12 maanden toegang hebben tot de Belgische arbeidsmarkt. Dit verklaart waarom beide nationaliteiten de belangrijkste Europese nationaliteiten zijn die nog voorkomen in de statistieken over de afgifte van arbeidskaart B.

In België bestaan drie categorieën arbeidskaarten. **Arbeidskaart A** is geldig voor onbeperkte duur en voor alle beroepen in loondienst. Deze arbeidskaart is voorbehouden voor werknemers die kunnen aantonen dat ze verschillende jaren met een arbeidskaart B hebben gewerkt. **Arbeidskaart B** is geldig voor een periode van maximum twaalf maanden en beperkt tot één enkele werkgever. In principe moet de werkgever de arbeidsvergunning verkrijgen nog voor de werknemer in België aankomt.³²⁵ Dit betekent dus dat het recht op arbeid, een recht op verblijf en immigratie verleent. **Arbeids-**

320 KB houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

321 De EU-27 en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen.

322 Behalve onderdanen van de EER, zijn ook andere personen vrijgesteld van een arbeidskaart, zoals vreemdelingen die tot onbeperkt verblijf in België zijn gemachtigd, diplomatiek of consulaire personeel, erkende vluchtelingen, en bepaalde familieleden van de vreemdeling in kwestie, indien ze onder hetzelfde dak wonen. Deze vrijstelling geldt ook voor bepaalde beroepscategorieën zoals de bedienaars van de eredienst, journalisten, sportlui of artiesten (voor periodes van maximum drie maanden).

323 Ook inwoners van de lidstaten die in 2004 tot de EU zijn getreden (met uitzondering van de Cyprioten en Maltezen) kregen tijdelijke beperkingen opgelegd. Sinds 1 mei 2009 gelden die beperkingen voor hen niet langer.

324 Art. 8 van het KB van 9 juni 1999.

325 Art. 4, §2 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

kaart C (bestaat sinds 2003) is ook geldig voor een periode van maximum twaalf maanden, maar geeft de vreemdeling de toelating om voor om het even welke werkgever te werken. Deze kaart is er voor vreemdelingen met een beperkt of precair recht op verblijf (studenten, asielzoekers in procedure, enz.). In tegenstelling tot de arbeidskaart B, wordt de arbeidskaart C wel aangevraagd op het Belgische grondgebied, omdat het net het verblijfsstatuut is dat toegang verleent tot dit type arbeidskaart.

3.1. Belangrijke regionale verschillen

In 2011 werden 58.000 arbeidskaarten afgeleverd of hernieuwd. De arbeidskaarten B komen het meest voor en zijn goed voor ruim 55% (32.224 kaarten) van het totaal, de arbeidskaarten C voor zo'n 45% (25.817 kaarten) en de arbeidskaarten A worden amper uitgereikt, met nog geen 0,5% (259 kaarten) van het totaal. De verdeling van de kaarten tussen gewesten verloopt bovendien weinig evenwichtig, met 60% ervan die in het Vlaamse Gewest worden afgeleverd/hernieuwd, minder dan 20% in het Waals Gewest en iets meer dan 20% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De verschillen tussen de gewesten doen zich evenwel vooral bij de arbeidskaart B voor. Daarvan

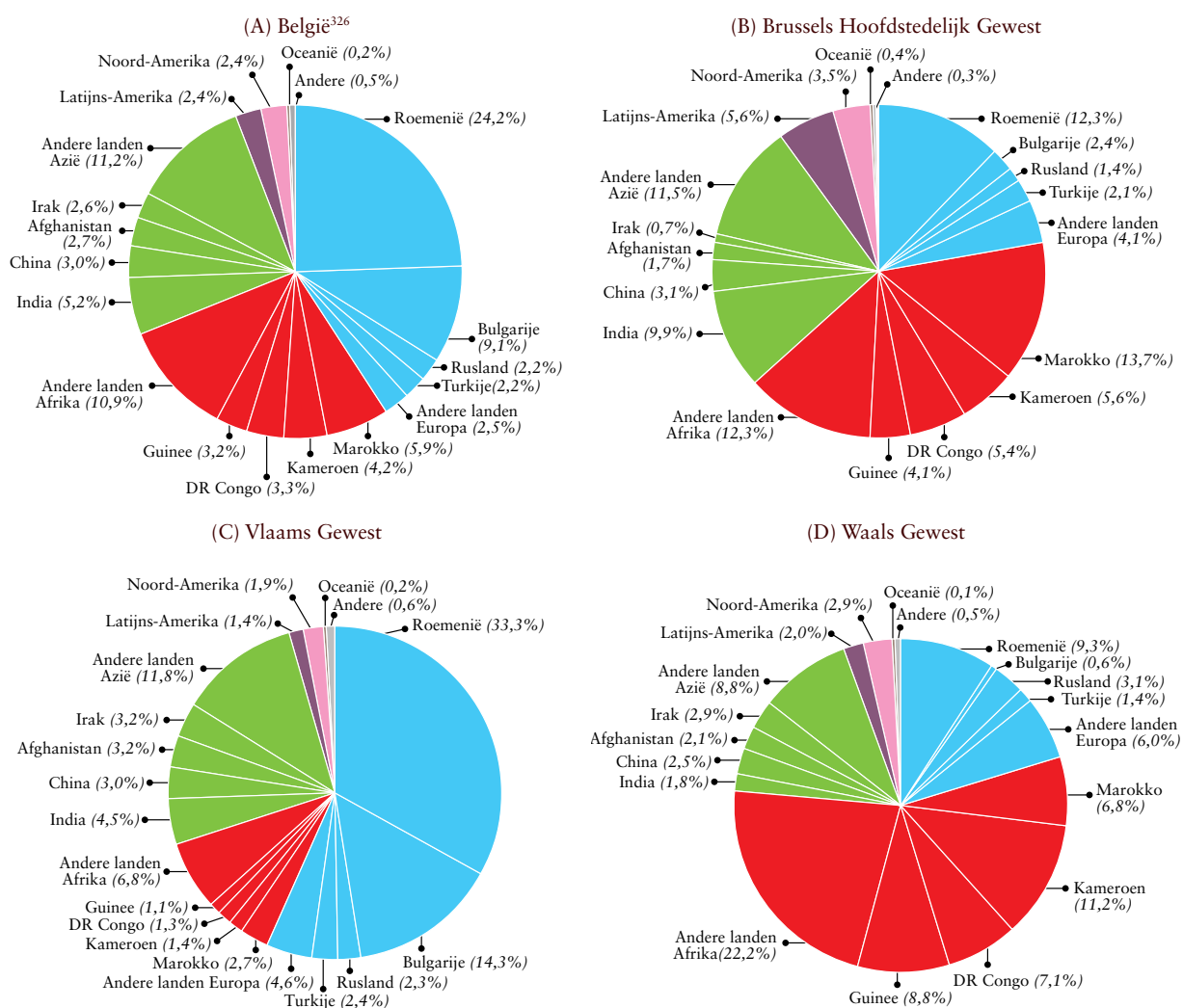
wordt 70% afgeleverd in het Vlaams Gewest (tegenover 9% in het Waals Gewest). Deze verdeling loopt dan weer evenwichtiger voor de arbeidskaart C, met 47% ervan afgegeven in het Vlaams Gewest en 30% in het Waals Gewest.

Deze verschillende arbeidskaarten werden niet in dezelfde mate uitgereikt aan alle nationaliteiten (Figuur 25). In de drie gewesten samen (Figuur 25A) wordt meer dan 40% van alle arbeidskaarten afgeleverd of hernieuwd voor onderdanen van Europese landen buiten de EER, maar Roemenië en Bulgarije meegeteld. Zoals te verwachten zijn de Roemenen en Bulgaren binnen deze categorie het sterkst vertegenwoordigd (met resp. 24% en 9% van het totaal) (zie Kader 13). De onderdanen uit het Afrikaanse continent volgen op de tweede plaats (27%), met een aantal nationaliteiten die eruit springen zoals de Marokkanen, Kameroeners, Congolezen en Guineeërs. Tenslotte, bij de Aziatische onderdanen (25%) valt enerzijds de aanwezigheid van Indiërs en Chinezen op (vooral omdat ze in aanmerking komen voor een arbeidskaart B) en anderzijds ook die van Afghanen en Irakezen (die laatste twee nationaliteiten vooral voor een arbeidskaart C). In veel geringere mate werden arbeidskaarten afgeleverd aan onderdanen uit de andere continenten (Amerika, Oceanië).

Tabel 8. Aantal eerste afgegeven arbeidskaarten (A, B en C) en hernieuwingen van arbeidskaarten per gewest, 2011 (Bronnen: Gewesten en FOD Werkgelegenheid)

	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Totaal	Procent
Arbeidskaart A	87	123	49	259	0,4%
Arbeidskaart B	6.902	22.448	2.874	32.224	55,3%
1 ^{ste} kaarten	3.635	9.905	1.687	15.227	26,1%
Hernieuwingen	3.267	12.543	1.187	16.997	29,2%
Arbeidskaart C	5.987	12.027	7.803	25.817	44,3%
1 ^{ste} kaarten	4.247	6.420	5.473	16.140	27,7%
Hernieuwingen	1.740	5.607	2.330	9.677	16,6%
Totaal	12.976	34.598	10.726	58.300	
Procent	22,3%	59,3%	18,4%		

Figuur 25. Verdeling van de arbeidskaarten (A, B en C, eerste kaarten en hernieuwingen) volgens de belangrijkste nationaliteiten en per gewest, 2011 (Bron: FOD Werkgelegenheid) (N=58.015)



Ook hier zijn er grote verschillen tussen de gewesten (Figuur 25 B, C en D). In het Vlaams Gewest worden de meeste arbeidskaarten afgeleverd aan Europese onderdanen (57%), terwijl dit in het Waals Gewest veel minder het geval is (20%). In het Waals Gewest daarentegen worden veel meer arbeidskaarten toegekend aan onderdanen uit het Afrikaanse continent (56%), in het Vlaams Gewest veel minder (13%). Die verschillen weerspiegelen zich ook in het feit dat het Waals Gewest verhoudingsgewijs meer arbeidskaarten

C afgeeft dan het Vlaams Gewest, en vice versa voor de arbeidskaarten B. De arbeidskaarten C, die vooral worden toegekend aan vreemdelingen met een precair statuut (zoals asielaanvragers), gaan vooral naar Afrikaanse onderdanen en veel minder naar Europeanen. Dit is ongetwijfeld ook de reden waarom Aziatische onderdanen ongeveer even sterk zijn vertegenwoordigd in het Vlaams als in het Waals Gewest (met resp. 26% en 18%). De belangrijkste Aziatische nationaliteiten die een arbeidskaart krijgen, komen zowel uit de opkomende landen (India, China) als uit landen waaruit heel wat asielaanvragers afkomstig zijn (Afghanistan, Irak).

326 De hier voorgestelde cijfers voor België verwijzen naar de drie Gewesten, maar houden geen rekening met de Duitstalige Gemeenschap. Voor deze laatste beschikken we enkel over globale cijfers die niet per nationaliteit zijn uitgesplitst.

3.2. Arbeidskaarten van korte duur vaak verlengd

Uit de vorige verslagen³²⁷ bleek dat het aantal afgeleverde arbeidskaarten B tussen 2000 en 2004 constant

Voor het eerst bieden we een voorstelling van de uitreikingen én de hernieuwingen van de arbeidskaarten B in de drie Gewesten. Dat moet toelaten om in één beeld de omvang en de evolutie van de laatste vijf jaar in de Gewesten te vatten

is afgenomen van 7.467 naar 4.373. De sterke daling uit 2003 valt samen met het jaar waarin de arbeidskaart C is ingevoerd, waarvan op de eerste plaats Afrikaanse onderdanen gebruikmaken. Van 2005 tot 2008 deed er zich dan weer een sterke toename voor van het aantal eerste arbeidskaarten B. Deze

stijging heeft vooral te maken met het toegenomen aantal afgegeven arbeidskaarten aan nieuwe EU-burgers, vooral uit Polen, die gebruik hebben gemaakt van vereenvoudigde procedures om te werken in knelpuntberoepen. Meer recent geldt deze situatie vooral voor Roemenen en Bulgaren. De sterke toename van het aantal toegekende arbeidskaarten

tussen 2005 en 2008 is vooral het gevolg van een stijging van het aantal afgegeven arbeidskaarten door het Vlaams Gewest. De cijfers uit de vorige verslagen houden enkel rekening met de eerste arbeidskaarten B, en niet met hernieuwingen.

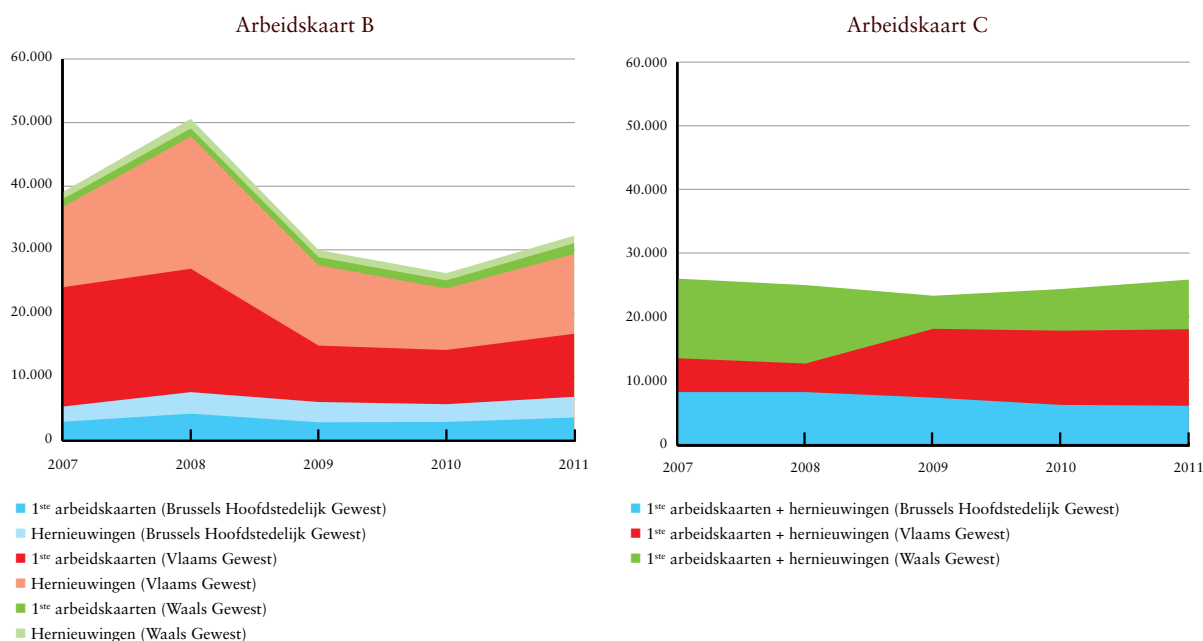
Hier maken we niet enkel een onderscheid tussen de eerste arbeidskaarten B en de hernieuwingen van de arbeidskaarten B, maar geven we ook toelichting bij de evolutie van de afgeleverde arbeidskaarten C tijdens de laatste vijf jaar (Figuur 26).³²⁸ Uit deze statistieken blijkt enerzijds dat er heel wat hernieuwingen van arbeidskaarten B zijn, aangezien ongeveer de helft van de uitgereikte arbeidskaarten B hernieuwingen zijn. De statistieken wijzen anderzijds ook op het hoge aantal arbeidskaarten C: tussen 2007 en 2011, werden jaarlijks tussen de 23.000 en 26.000 arbeidskaarten C afgeleverd (eerste arbeidskaarten en hernieuwingen samen).

De arbeidskaarten B zijn geldig voor een periode van maximum twaalf maanden en zijn slechts geldig bij één

327 Zie Jaarverslag Migratie 2010, pp. 140-141 en Jaarverslag Migratie 2011, p. 94.

328 Uit de beschikbare gegevens valt geen onderscheid op te maken tussen de eerste arbeidskaarten C en de hernieuwingen van de arbeidskaarten C voor de vijf voorgestelde jaren. Daarom worden beide categorieën samen voorgesteld, voor elk van de gewesten.

Figuur 26. Eerste arbeidskaarten en hernieuwingen van arbeidskaarten B en C per gewest, 2007-2011 (Bron: FOD Werkgelegenheid)



enkele werkgever. Ze worden vooral aan Roemenen en Bulgaren toegekend in het kader van de vereenvoudigde procedures. Bijna de helft van de in 2011 toegekende arbeidskaarten B ging naar EU-onderdanen voor knelpuntberoepen. Zoals reeds aangehaald, ging het vooral om arbeidskaarten B die door het Vlaams Gewest zijn uitgereikt. Ook hooggekwalificeerd personeel en directiepersoneel zijn sterk vertegenwoordigd (goed voor resp. 20% en 5% van het totale aantal arbeidskaarten B). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is hier een sterke aantrekkingspool. Ook twee andere categorieën springen er tenslotte uit, de echtgenoten en kinderen van een vreemdeling wiens verblijfsrecht beperkt is tot de geldigheid van zijn arbeidskaart (7%), en personen wiens regularisatie van verblijf is gebeurd op basis van het arbeidscriterium (6%).

Arbeidskaart C is voor een beperkte duur en is geldig voor alle beroepen in loondienst. Deze arbeidskaart wordt toegekend aan specifieke categorieën vreemdelingen op grond van hun verblijf. Zoals blijkt uit Tabel 10, zijn de belangrijkste categorieën vreemdelingen die voor deze arbeidskaart in aanmerking komen asielzoekers tijdens de procedure (41% van het totale aantal in 2011 afgegeven of hernieuwde arbeidskaarten C), studenten (22%), vreemdelingen waarvan het verzoek tot gezinshereniging is goedgekeurd (10%), vreemdelingen die een toelating hebben om op het Belgische grondgebied te verblijven na een aanvraag op basis van artikel 9bis (9%), en vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten (7%).

Tabel 9. Categorieën arbeidskaarten B voor het eerst afgeleverd of hernieuwd in 2011, per gewest (Bronnen: Gewesten en FOD Werkgelegenheid)³²⁹

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Totaal	
				Effectief	Procent
Au pair-jongeren (art. 9,14)	50	316	54	420	1,3%
Gedetacheerd personeel in opleiding (art. 9,10)	-	103	41	144	0,4%
Sportlui (art. 9,11)	25	144	84	253	0,8%
Gasthoogleraren (art. 9,8)	-	32	6	38	0,1%
Gespecialiseerde technici (art. 9,9)	-	101	85	186	0,6%
Beperkt verblijf echtgenoot of kind (art. 9,16 en 9,17)	1.026	1.133	183	2.342	7,3%
Hoogopgeleid personeel (art. 9,6)	2.655	3.064	801	6.520	20,4%
Directiepersoneel (art. 9,7)	581	1.019	118	1.718	5,4%
Navorsers (art. 9,8)	14	67	94	175	0,5%
Artiesten (art. 9,15)	29	46	3	78	0,2%
Langdurige ingezetenen - knelpuntberoep (art. 38septies)	70	368	33	471	1,5%
Nieuwe EU-lidstaten (art. 38quater)	313	205	-	518	1,6%
Stagiaires	93	87	12	192	0,6%
Regularisatie verblijf via werk (KB van 7 oktober 2009)	809	757	308	1.874	5,9%
Knelpuntberoepen voor EU-onderdanen (art. 38quater)	297	14.661	600	15.558	48,6%
Andere	719	345	452	1.516	4,7%
Totaal	6.681	22.448	2.874	32.003	100,0%
Procent	20,9%	70,1%	9,0%	100,0%	

329 Sommige categorieën tonen leeg, met name voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Gezien de verschillende gewesten de cijfers niet hebben voorzien met dezelfde nomenclatuur, is het mogelijk dat de cijfers van deze lege categorieën werden ondergebracht in de categorie 'Andere'.

Tabel 10. Categorieën arbeidskaarten C voor het eerst afgeleverd of hernieuwd in 2011, per gewest (Bronnen: Gewesten en FOD Werkgelegenheid)

Categorieën (KB van 9 juni 1999)	Brussels Hoofdstede- lijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Totaal	Procent
Asielaanvragers (art. 17,1)	1.343	5.110	4.101	10.554	41,0%
Subsidiaire bescherming (art. 17,2)	179	1.345	239	1.763	6,8%
Slachtoffer mensenhandel (art. 17,3)	136	90	87	313	1,2%
Aanvraag 9ter (art. 17,4)	94	178	310	582	2,3%
Aanvraag 9bis (art. 17,5)	580	1.282	334	2.196	8,5%
Aanvraag 9bis of 9ter (oud art. 17,4)	240	-	-	240	0,9%
Gezinshereniging in aanvraag (art. 17,6)	75	153	98	326	1,3%
Erkende gezinshereniging (art. 17,7)	940	1.129	509	2.578	10,0%
Samenwonen (oud art. 17,3)	381	12	-	393	1,5%
Gezinshereniging (oud art. 17,5)	43	511	-	554	2,2%
Echtgenoot onderdaan EER (oud art. 17,7)	8	2	2	12	0,0%
Student (art. 17,8)	1.900	1.560	2.123	5.583	21,7%
Familie diplomatiek personeel (art. 17,9)	8	14	0	22	0,1%
Tijdelijke bescherming (art. 17,10)	0	633	0	633	2,5%
Andere	1	8	-	9	0,0%
Totaal	5.928	12.027	7.803	25.758	100,0%
Procent	23,0%	46,7%	30,3%	100,0%	

4. Zelfstandige arbeid

In principe moeten vreemdelingen die een zelfstandige beroepsactiviteit met een economisch, sociaal, cultureel of sportief belang voor België wensen uit te oefenen, in het bezit zijn van een *beroepskaart*. Net zoals voor de arbeidskaart voor loontrekkenden, zijn bepaalde personen vrijgesteld omwille van hun activiteit, verblijfsrecht, of familiebanden.³³⁰ De belangrijkste personen die zijn vrijgesteld, zijn de onderdanen van de Europese Economische Ruimte, vreemdelingen met een onbeperkt verblijfsrecht, erkende vluchtelingen en de echtgenoten die hun echtgenoot bijstaan

in hun zelfstandige economische activiteit.³³¹ De beroepskaart geldt specifiek voor een bepaalde activiteit en is maximaal 5 jaar geldig. In 2012 werden 1.450 aanvragen ingediend voor een beroepskaart. Er werden in totaal 1.382 beslissingen genomen in 2012, waarvan 938 (of 68% van de beslissingen) positief. De beslissingen getroffen in 2012 hebben echter niet allemaal betrekking op aanvragen ingediend in 2012.³³²

Ook een andere gegevensbron is interessant om de

³³⁰ Wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen en Koninklijk Besluit van 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen.

³³¹ Andere categorieën vreemdelingen zijn ook vrijgesteld van de beroepskaart zoals studenten, bepaalde stagiaires, ambulante handelaars, enz.

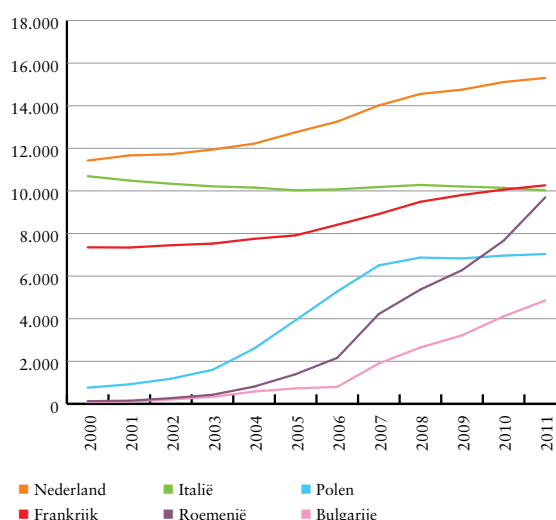
³³² De beperkte cijfers met betrekking tot de arbeidskaarten zijn afkomstig van de FOD Economie. Op het moment van dit schrijven beschikken we niet over meer gedetailleerde gegevens over de beroepskaarten, maar wij hopen in de toekomst meer informatie hierover te kunnen verschaffen.

omvang van de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in kaart te brengen: de *gegevens van het RSVZ*. In deze gegevensbank zitten alle zelfstandigen (Belgen en vreemdelingen) die bij deze openbare instelling van de sociale zekerheid zijn aangesloten. Deze gegevens zijn dus complementair aan de gegevens over beroepskaarten om de zelfstandige activiteit van vreemdelingen te bestuderen. Enerzijds zijn alle nationaliteiten erin opgenomen (terwijl de gegevens over de beroepskaarten geen betrekking hebben op de EU-burgers, met uitzondering van de Roemenen en Bulgaren), en anderzijds, deze gegevens worden jaarlijks aangeleverd in termen van stocks (terwijl voor de beroepskaarten, enkel de statistieken over de jaarlijkse aanvragen, toekenningen en weigeringen beschikbaar zijn).

Sinds 2003 is het aantal bij het RSVZ aangesloten zelfstandigen constant toegenomen. Deze stijging is vooral het gevolg van de inschrijving van onderdanen uit de twaalf nieuwe EU-lidstaten. Aan het begin van de jaren 2000 waren die landen amper goed voor 2,2% van de inschrijvingen van vreemdelingen bij het RSVZ, terwijl dit op 1 januari 2011 al 26% was. Aanvankelijk ging het bij die toename vooral om Polen, terwijl sinds 2007, de Bulgaren en vooral de Roemenen steeds talrijker worden. Na de Nederlanders, Fransen en Italianen, staan ze vierde in de lijst (Figuur 27).

De Polen, Bulgaren en Roemenen zijn de nationaliteiten die de laatste vijf jaar het meest voor een toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België hebben gezorgd. Maar ook de sectoren waarin ze hun economische activiteiten ontplooiën, vallen op. In 2011 werkte tussen de 50 en 70% van de onderdanen uit deze drie landen in de industrie. De laatste jaren is deze activiteitensector enorm gegroeid, met een sterke daling van deze nationaliteiten in de handelssector als gevolg. Ook het aantal Nederlanders, Fransen, Engelsen, Italianen en Spanjaarden in de handel is de laatste tijd gedaald. Die laatste groep kiest vaker voor vrije beroepen. Voor Marokkanen, Turken en ook Grieken blijft de handelssector de belangrijkste, zo'n 60% van de zelfstandigen die in 2011 in die sector actief was, had namelijk een van deze drie nationaliteiten.

Figuur 27. Evolutie van het aantal zelfstandigen aangesloten bij het RSVZ voor de zes belangrijkste nationaliteiten, 2000-2011 (Bron: RSVZ)³³³



³³³ Deze gegevens houden rekening met alle niet-Belgische aangeslotenen die een zelfstandige activiteit in België beoefenen, ongeacht hun verblijfplaats (in België of het buitenland).

5. Andere economisch actieven

Er zijn nog categorieën personen die omwille van beroepsredenen in België actief zijn, maar die niet vallen onder de klassieke data die hierboven werden besproken. Twee belangrijke categorieën willen we hier aanhalen, die beide belangrijke aanknopingspunten behouden met het herkomst- of zendland: enerzijds de gedetacheerden en anderzijds de personen die vallen onder het diplomatiek of consulaire statuut.

(1) Gegevens betreffende de gedetacheerden vinden we terug bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid³³⁴ (RSZ), via het LIMOSA³³⁵-systeem. Dit systeem is bij het afsluiten van dit verslag aan hervorming toe.³³⁶ De hier geschetste stand van zaken is zeker nog pertinent voor de gegevens tot en met 2012.

Gedetacheerden zijn personen die verblijven en werken in België, maar niet onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid. Zowel werknemers, als zelfstandigen, als stagiairs én zelfstandige stagiairs kunnen gedetacheerd worden.

In het LIMOSA-systeem moeten detacheringen 'gemeld' worden. Een melding betreft een elektronische aangifte, geteld per persoon, per detachering. Dit houdt in dat eenzelfde persoon het voorwerp kan uitmaken van meerdere meldingen in de loop van een kalenderjaar. Hij wordt in dat geval dan ook meerdere keren geteld. Dat is logisch in het kader van de doelstelling van LIMOSA, namelijk een zicht krijgen op stromen, evoluties en aantallen van gedetacheerden. De hiernavolgende gegevens zijn gebaseerd op twee types LIMOSA-meldingen:

- » De gewone melding: dit betreft de melding voor een occasionele en tijdelijke opdracht. De duur van de melding komt overeen met de duur van de opdracht (van een uur tot een aantal jaren). Een persoon die voor vijf jaar ineens gedetacheerd wordt vanuit

land 'X' zal maar één keer geteld worden, namelijk in het aanvangsjaar.

- » De vereenvoudigde melding 'permanent werken in meerdere landen': een persoon oefent op een in de tijd voortdurende manier een deel van z'n werkzaamheden in België en een deel in het buitenland uit. Deze melding kan dan voor de duur van een jaar gedaan worden en is elk jaar opnieuw herhaalbaar. Let wel: dit type is niet mogelijk voor activiteiten in de bouw- of interim sector.

Tabel 11. Totaal aantal detacheringen van werknemers en zelfstandigen van 2007 tot en met 2012 (LIMOSA) (Bron: RSZ)

2007 (april-december)	158.564
2008	225.111
2009	215.444
2010	258.017
2011	338.311
2012	381.193

Tabel 11 geeft het totale aantal Limosa-meldingen weer voor de afgelopen zes jaar. Om een indicatie te hebben van de verdeling werknemers en zelfstandigen: voor 2011 bedroeg de verhouding 286.439 werknemers en 49.841 zelfstandigen.

Tabel 12. Totaal aantal detacheringen in 2012 opgesplitst naar de vier categorieën (Bron: RSZ)

	Werknemers	Zelfstandigen	Stagiairs	Zelfstandige stagiairs	Totaal
2012	312.142	59.647	790	243	372.822

Het resultaat voor het totale aantal detacheringen in 2012 verschilt in Tabel 12 en Tabel 13. Dit is te wijten aan tellingen die op verschillende momenten hebben plaatsgevonden.³³⁷

³³⁴ Informatie bekomen van het RSZ – Directie Internationale betrekkingen, 29 januari 2013.

³³⁵ LIMOSA staat voor 'Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie'. Voor meer informatie omtrent het LIMOSA-systeem en gedetacheerden, zie ook *Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, pp. 90-93 en *Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, In een schijn van wettelijkheid*, pp. 93-98.

³³⁶ Zie: *LIMOSA-systeem in strijd met Europese regels*, verder in dit hoofdstuk.

³³⁷ Dit heeft te maken met o.a. retroactieve meldingen en de verwerkingstijd van meldingen.

Tabel 13. Vestigingslanden van de uitzendende werkgever of zelfstandige, Top 10 van 2011 en 2012 (Bron: RSZ)

	2011	2012	
Totaal	338.311	381.193	(+42.882)
Nederland	89.864	93.595	(+ 3.731)
Polen	57.629	69.587	(+11.958)
Duitsland	37.975	39.196	(+ 1.221)
Frankrijk	35.982	36.102	(+ 120)
Roemenië	23.204	28.160	(+ 4.956)
Luxemburg	19.742	23.366	(+ 3.624)
Portugal	15.891	22.084	(+ 6.193)
Slovakije	10.050	12.568	(+ 2.518)
Hongarije	8.203	10.311	(+ 2.108)
Bulgarije	5.343	5.843	(+ 500)

Tabel 13 leert ons dat de top tien van vestigingslanden van de uitzendende werkgever of zelfstandige zoals in 2011 volledig uit EU-lidstaten bestaat. De RSZ lichtte ons in momenteel nog niet de statistieken voorhanden te hebben van de 'nationaliteit van de persoon' die gedetacheerd wordt. Zij werken wel aan een module die 'statistieken op maat' moet toelaten. Er zijn op vandaag wel gegevens voorhanden van het land waar de uitzendende werkgever of de zichzelf uitzendende zelfstandige gevestigd is (het vestigingsland). Volgens de RSZ hebben de gedetacheerden doorgaans de nationaliteit van het vestigingsland. De enige echte uitzondering op deze regel is Luxemburg, waar de uitgezonden Luxemburgers (de gedetacheerden) slechts een kleine minderheid uitmaken. De gegevens met betrekking tot het vestigingsland geven ons bijgevolg wel een indicatie van de nationaliteit van de gedetacheerde personen.

India en de Verenigde Staten van Amerika zijn de enige niet-EU-landen waarvan het aantal detacheringen hoger is dan 1.000: India (2.507 meldingen) en VS (1.183).

De hierboven weergegeven cijfers vormen een weergave van het aantal detacheringen, niet van het aantal personen: zoals gezegd worden sommige personen meerdere keren per jaar gedetacheerd en die afzonderlijke detacheringen van dezelfde personen komen dan ook in de cijfers voor.

De hiernavolgende cijfers gaan in op het aantal unieke personen waarvoor een (of meerdere) melding(en) werd ontvangen, wat een bijkomend inzicht biedt in de detacheringdynamiek.

Tabel 14. Het aantal individuele personen dat gedetacheerd werd (Bron: RSZ)

	Loontrekkenden	Zelfstandigen
2007	82.835	8.703
2008	123.886	14.336
2009	116.168	12.917
2010	122.253	14.898
2011	139.690	18.861
2012	152.544	25.724

Het is mogelijk dat dezelfde personen in één en hetzelfde jaar aangemeld werden als loontrekkende én als zelfstandige en het kan natuurlijk ook dat dezelfde personen in meerdere jaren werden aangemeld.

Het aantal individuele loontrekkenden dat in een bepaald referentiejaar werd gedetacheerd als loontrekkende, is tussen 2007 en 2012 net niet verdubbeld, terwijl het aantal personen dat in dezelfde periode werd gedetacheerd als zelfstandige, net niet is verdriedvoudigd.

(2) Personen die vallen onder een diplomatiek en consulaire statuut ontbreken ook in de migratiecijfers.

Het Centrum beschikt op dit ogenblik niet over precieze cijfers, maar indicatief kunnen we stellen dat het totaal aantal uitgegeven bijzondere identiteitsdocumenten die uitgereikt worden door de protocoldienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan personen werkzaam in buitenlandse zendingen en internationale instellingen (en hun familieleden) rond de 55.000 ligt.³³⁸ De aantallen fluctueren soms een beetje maar blijven globaal rond bovengenoemde cijfers. Voor huis- en dienstpersoneel is er wel een daling vastgesteld tot zo'n 700 titularissen, waar er voordien nog een 950-tal personen werden gemeld.

338 Informatie bekomen van de FOD Buitenlandse Zaken, dienst Protocol, 13 december 2012.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Wetgevende ontwikkelingen

Eind 2005 stelde de Europese Commissie een beleidsplan legale migratie³³⁹ voor waarin ze gewag maakte van vijf richtlijnen – waarvan één kaderrichtlijn en vier doelgroepspecifieke richtlijnen – m.b.t. economische migratie van derdelanders.³⁴⁰

Er zijn al bescheiden stappen voorwaarts gezet in de uitvoering van dit beleidsplan. Zo werd de **algemene kaderrichtlijn** ('single permit')³⁴¹ op 13 december 2011 aangenomen. Deze kaderrichtlijn beoogt derdelanders via één aanvraag een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning te verschaffen (zie verder), én definieert een gemeenschappelijk pakket socio-economische basisrechten met als doel de gelijke behandeling van EU-burgers en derdelanders die legaal in de EU werken (zie: *De 'single permit' richtlijn: een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen*, Hoofdstuk V).

De eerste van de vier doelgroepspecifieke richtlijnen, de richtlijn voor **hooggeschoolde arbeidskrachten** ('blue card')³⁴², werd reeds aangenomen op 25 mei 2009. De Belgische wetgeving ter omzetting van deze richtlijn, trad in werking op 10 september 2012 (zie verder).

In juli 2010 lanceerde de Europese Commissie ook een voorstel voor **derdelanders die binnen een onder-**

neming worden overgeplaatst (gedetacheerden)³⁴³ en voor **seizoenarbeiders**³⁴⁴. Deze voorstellen werden respectievelijk in januari en april 2012 goedgekeurd door de LIBE-commissie³⁴⁵ van het Europees Parlement. Hierna startten de onderhandelingen tussen de Commissie en de Raad om tot een akkoord te komen.

Tenslotte stelde de Europese Commissie op 25 maart 2013 ook een herschikking van de Europese richtlijnen over studenten en onderzoekers van buiten de EU voor. Het voorstel breidt het toepassingsgebied van deze regelgeving ook uit naar **bezoldigde stagiaires**.³⁴⁶ Zo ligt er nu ook een voorstel op tafel voor de laatste doelgroep geïdentificeerd in het beleidsplan van de Commissie.

Daarnaast volgde er in 2012 een voorstel met betrekking tot **gedetacheerde EU-burgers**, nl. om een betere en meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van richtlijn 96/71/EG in de praktijk te bewerkstelligen.³⁴⁷ De richtlijn 96/71/EG betreft werknemers van een in een lidstaat gevestigde onderneming die tijdelijk werkzaamheden uitoefenen in een andere lidstaat. Dit voorstel wil een minimumniveau van bescherming van de gedetacheerde werknemer garan-

339 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie, Beleidsplan Legale Migratie*, 21 december 2005, COM(2005) 669 def.

340 Zie: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 98-99.

341 Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad 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.

342 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

343 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming*, 13 juli 2010, COM(2010) 378 def.

344 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid*, 13 juli 2010, COM(2010) 379 def.

345 Parlementaire Commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken.

346 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholieremuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten*, 25 maart 2013, COM(2013) 151 final. Zie ook *Naar een herschikking van de Europese richtlijnen over studenten en onderzoekers van buiten de EU*, Hoofdstuk III.4.

347 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten*, 21 maart 2012, COM(2012) 131 def.

deren, o.a. door maatregelen op te leggen die elk misbruik en elke omzeiling van de toepasselijke regels moet voorkomen en bestraffen.³⁴⁸

1.2. LIMOSA-systeem in strijd met Europese regels

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat het Belgische LIMOSA-systeem in strijd is met het vrij verkeer van diensten.³⁴⁹

LIMOSA staat voor ‘Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie’ en houdt in dat elke vorm van tewerkstelling in België van buitenlandse loontrekkende werknemers of zelfstandigen die niet onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid (gedetacheerden), moet worden aangegeven (bv. identificatiegegevens, duur van arbeid, opdrachtgever, soort dienst).³⁵⁰ Dit systeem kadert in de strijd tegen

fraude en misbruik op het niveau van arbeids- en socialezekerheidsvoorwaarden.

Het arrest van het Hof handelt enkel over de meldingsplicht van zelfstandige dienstverrichters die in een andere lidstaat dan België zijn gevestigd. Het Hof is van oordeel dat deze verplichte aanmeldingsprocedure een belemmering vormt van het vrij verrichten van diensten, omdat de formaliteiten hiervan het moeilijker kunnen maken voor deze zelfstandigen om in België diensten te verrichten.

Volgens het Hof kunnen de nagestreefde doelstellingen zo’n belemmering rechtvaardigen. Het Hof aanvaardt namelijk dat de “*bestrijding van fraude, met name sociale fraude, en van voorkoming van misbruik, met name schijnzelfstandigheid en zwartwerk*” kunnen gelden als ‘dwingende vereisten van algemeen belang’.³⁵¹ Maar het Hof oordeelt dat het LIMOSA-systeem verder gaat dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van deze doelstellingen. Zo stelt het Hof dat België onvoldoende heeft aangetoond waarom het noodzakelijk is dat de gevraagde informatie zo gedetailleerd en reeds voorafgaand moet worden meege-deeld.

Op het moment van dit schrijven werkt de Belgische overheid aan de hervorming van het LIMOSA-systeem.

348 Zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, p. 94, omtrent het ‘Internal Market Information System’ in het kader van richtlijn 96/71/EG.

349 HvJEU, *Europese Commissie v. België*, 19 december 2012, C-577/10. Voor meer achtergrondinformatie omtrent dit arrest, zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, pp. 92-93.

350 Het LIMOSA-systeem werd ingevoerd met de wet van 27 december 2006 en het KB van 20 maart 2007.

351 HvJEU, *op.cit.*, §45.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. VDAB-initiatieven in andere EU-lidstaten

Door de crisis kampen Spanje en Portugal met een hoge werkloosheid, terwijl de VDAB er niet in slaagt om vacatures voor ingenieurs en verpleegkundigen in te vullen. De VDAB heeft dan ook deelgenomen aan jobbeurzen die de Portugese en Spaanse arbeidsbemiddelingsdiensten hebben georganiseerd, specifiek gericht op buitenlandse werkgevers. Via deze weg werden er al 36 Portugese ingenieurs aangeworven bij twaalf Vlaamse bedrijven, alsook twaalf Spaanse verplegers. Daarnaast loopt de sollicitatieprocedure

nog voor andere Spaanse en Portugese kandidaten. Ook in 2013 zijn er al jobbeurzen gepland in Spanje en Polen.³⁵² Forem en Actiris hebben geen gelijkaardige projecten lopen.

352 Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), *Persinfo, VDAB nam deel aan jobbeurzen in Spanje en Portugal*, <http://www.vdab.be/vdab/pers/2012/2012-11-09.shtml>.

2.2. Invoering wettelijk vermoeden werknemer

Om de sociale fraude door werkgevers van schijnzelfstandigen³⁵³ beter te bestrijden, is in vier beroepssectoren een wettelijk vermoeden ingevoerd.³⁵⁴ Aan de hand van negen criteria die verband houden met een socio-economische afhankelijkheid of juridische ondergeschiktheid, gaat men na of de persoon als werknemer of zelfstandige moet worden beschouwd. Het gaat om de bouw-, bewakings-, vervoers- (uitgezonderd ambulancediensten of vervoer van personen met een handicap) en schoonmaaksector.

Als voldaan is aan meer dan de helft van de opgesomde criteria, wordt er vermoed dat het om een werknemer gaat. Dit vermoeden is weerlegbaar. De criteria zijn o.m. een gebrek aan financieel en economisch risico en een gebrek aan beslissingsmacht inzake financieel, aankoop- en prijsbeleid.³⁵⁵ Dit weerlegbaar vermoeden geldt echter niet wanneer nauw verwante familieleden samenwerken in een zogenoemde 'familiale arbeidsrelatie'.³⁵⁶

De invoering van dit wettelijk vermoeden kan verblijfsrechtelijke gevolgen hebben voor bepaalde vreemdelingen die actief zijn als zelfstandige in de geïndiceerde sectoren. Vreemdelingen die een verblijfsrecht in België hebben op basis van een beroepskaart kunnen deze verliezen na herkwalificatie van hun arbeidsrelatie.³⁵⁷

2.3. Omzetting van Europese regelgeving in het Belgisch recht

2.3.1. Europese blauwe kaart

2.3.1.1. 'Blue card' richtlijn

Sinds 10 september 2012 is er een nieuw verblijfsdocument voor vreemdelingen: de Europese blauwe kaart,

of de elektronische H-kaart.³⁵⁸ De blauwe kaart geeft de houder niet enkel recht om te verblijven in België, maar ook om te werken. Deze kaart is het resultaat van de omzetting in het Belgisch recht van de 'blue card' richtlijn.³⁵⁹

Reeds tijdens de top van Tampere in 1999 verkondigde de Europese Raad dat de wettelijke status van derdelanders nauwer moet aansluiten bij die van de EU-burgers. In het programma van Den Haag (2004) en in het Stockholmprogramma (2009) bevestigde de Unie nogmaals haar wil om te voorzien in flexibele toegangsprocedures die afgestemd zijn op de behoeften en wensen van de verschillende nationale arbeidsmarkten.

Na de invoering van het statuut van langdurig ingezetene, is de omzetting van de 'blue card' richtlijn een tweede stap in het bereiken van deze doelstellingen.

2.3.1.1. De blauwe kaart

Enkel **hoogopgeleide werknemers** uit derde landen komen in aanmerking voor een blauwe kaart.³⁶⁰ De werknemer moet beschikken over 'hogere beroepskwalificaties', met name een diploma van hogere studies die minimum drie jaar duren, een arbeidsovereenkomst van ten minste één jaar of onbepaalde duur én een bruto jaarloon van minimum 49.995 euro.³⁶¹

De werkgever moet een voorlopige arbeidsvergunning verkrijgen bij het bevoegde gewest, opdat de werk-

353 Voor meer informatie omtrent schijnzelfstandigen, zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2009, In een schijn van wettelijkheid*, pp. 79-82 en *Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, pp. 94-97.

354 Wet van 25 augustus 2012 tot wijziging van Titel XIII van de programmawet (I) van 27 december 2006 wat de aard van de arbeidsrelatie betreft. Deze bepalingen traden in werking op 1 januari 2013.

355 Voor de volledige lijst, zie art. 337/2, §1 van de programmawet (I) van 27 december 2006.

356 Art. 337/1, §3 van de programmawet (I) van 27 december 2006.

357 Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 9-2012. Alle nieuwsbrieven zijn beschikbaar op www.kruispuntmi.be.

358 Wet van 15 mei 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen; Koninklijk Besluit van 15 augustus 2012 tot wijziging van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen; Koninklijk Besluit van 17 juli 2012 tot wijziging van het KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, strekkende tot de toekenning van een voorlopige arbeidsvergunning in het kader van het verkrijgen van een Europese blauwe kaart; Koninklijk Besluit van 3 augustus 2012 betreffende de regels voor het indienen van de aanvragen en het afleveren van voorlopige arbeidsvergunningen in het kader van de aanvraag door een buitenlandse werknemer ter verkrijgen van een 'Europese blauwe kaart'.

359 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

360 Verschillende categorieën derdelanders worden uitdrukkelijk uitgesloten van dit statuut. Het gaat o.m. om erkend vluchtelingen, subsidiair beschermde en onderzoekers. Voor meer informatie, zie: art. 61/26 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

361 Art. 15/1 van het KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

nemer een blauwe kaart kan bekomen bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).³⁶² Als de voorwaarden om te werken zijn vervuld, zal het gewest een voorlopige arbeidsvergunning afleveren binnen de dertig dagen.³⁶³ Eenmaal een voorlopige arbeidsvergunning is toegekend, kan de werknemer een aanvraag voor een blauwe kaart indienen. Dit kan zowel vanuit het buitenland als vanuit wettig verblijf in België.³⁶⁴

De nieuwe wet voorziet in een **versnelde procedure** waarbij de DVZ een beslissing neemt binnen de negentig dagen na de aanvraag.³⁶⁵ De DVZ gaat na of alle voorwaarden inzake verblijf zijn vervuld, zoals o.a. een geldig paspoort en een uittreksel uit het strafregister.³⁶⁶ Tijdens deze procedure kan de werknemer wel al werken met de voorlopige arbeidsvergunning.³⁶⁷ Indien bepaalde gegevens of documenten ontbreken, kan deze termijn met dertig dagen worden verlengd. Indien de DVZ geen beslissing neemt binnen de vooropgestelde termijn, wordt de blauwe kaart automatisch toegekend.³⁶⁸

In eerste instantie wordt de blauwe kaart uitgereikt voor een éénmalig hernieuwbare periode van dertien maanden. Na twee jaar wordt de machtiging tot **verblijf** toegekend voor de duur van drie jaar.³⁶⁹ Een houder van een blauwe kaart komt ook makkelijker in aanmerking voor het statuut van langdurig ingezetene. Deze werknemer moet namelijk niet beschikken over een onbeperkt verblijf, maar enkel aantonen dat hij al vijf jaar legaal en ononderbroken als houder van de blauwe kaart op het grondgebied van de EU heeft verbleven, waarvan minstens de twee laatste jaren in België. Een afwezigheid tot twaalf opeenvolgende maanden, en achttien maanden in totaal, onderbreekt de vereiste periode van vijf jaar niet.³⁷⁰

De nieuwe wetgeving voorziet ook in een meer voordelige regelgeving voor **gezinshereniging** met familieleden van een houder van deze kaart. Zo geldt een snellere procedure: de DVZ moet een beslissing nemen binnen de vier i.p.v. zes maanden. Deze termijn kan in bijzondere omstandigheden ook slechts eenmaal, i.p.v. tweemaal, met drie maanden worden verlengd.³⁷¹ Daarnaast gelden ook soepelere voorwaarden: indien de familieband al bestond, moet de houder van een blauwe kaart geen bewijs leveren van voldoende huisvesting en wordt er bij de beoordeling van voldoende bestaansmiddelen ook rekening gehouden met de bestaansmiddelen van het familielid zelf.³⁷²

De **mobilititeit** van de derdelander wordt ook vergroot. Zo wordt het voor de houder van een blauwe kaart, en zijn gezin, mogelijk om naar een andere EU-lidstaat te verhuizen om te werken. De werknemer moet dan wel al achttien maanden in het bezit zijn van deze kaart en hij moet ook in de nieuwe EU-lidstaat een machtiging tot verblijf aanvragen. De blauwe kaart-houders zijn zo een nieuwe groep van derdelanders, naast de langdurig ingezetenen, die een recht op vrij verkeer tussen de EU-lidstaten kunnen genieten.

Omgekeerd kan een derdelander die al achttien maanden als houder van een blauwe kaart in een andere EU-lidstaat verblijft, op voorlegging van deze kaart een machtiging tot verblijf aanvragen in België.³⁷³ De voornoemde procedure moet in dit geval ook gevolgd worden, dus de werkgever zal een voorlopige arbeidsvergunning moeten aanvragen, vooraleer de blauwe kaart in België kan worden aangevraagd. Daarnaast moeten ook alle voornoemde toekenningsvoorwaarden, zoals beroepskwalificatie en jaarloon, worden vervuld.

De invoering van de blauwe kaart verandert niets aan het bestaande systeem van de **arbeidskaart B voor hoogopgeleide werknemers**. Zoals hierboven besproken, beschikt de houder van de blauwe kaart over een beter statuut (bv. verblijf, gezinshereniging en mobilititeit) dan de houder van een arbeidskaart B. Om een arbeidskaart B te bekomen, ligt de salarisdrempel beduidend lager.³⁷⁴ Het valt dan ook af

362 KB van 9 juni 1999, *Ibid.*

363 Het bevoegde gewest kan een vraag voor een voorlopige arbeidsvergunning weigeren als een geschikte werknemer op de arbeidsmarkt kan gevonden worden binnen een redelijke termijn, als er een tekort is in de sector in het land van oorsprong (ethische redenen), of als de werkgever eerder een sanctie kreeg inzake (aangifte van) tewerkstelling van vreemdelingen (art. 15/1 van het KB van 9 juni 1999).

364 Art. 61/27, §1 van de wet van 15 december 1980.

365 Art. 61/28 van de wet van 15 december 1980.

366 Art. 61/27, §1 van de wet van 15 december 1980.

367 Art. 15/3 van het KB van 9 juni 1999.

368 Art. 61/28 van de wet van 15 december 1980.

369 Art. 61/29 van de wet van 15 december 1980.

370 Art. 15bis van de wet van 15 december 1980.

371 Art. 10ter, §2ter van de wet van 15 december 1980.

372 Art. 10bis, §4 van de wet van 15 december 1980.

373 Art. 61/27, §3 van de wet van 15 december 1980.

374 De salarisdrempel was in 2012 vastgesteld op 37.721 euro bruto jaarloon.

te wachten of de blauwe kaart succesvol zal zijn in België. Van september tot december 2012 werd geen enkele aanvraag voor een blauwe kaart ingediend.

2.3.2. *Sanctierichtlijn*

Op 18 juni 2009 werd op Europees niveau de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen aangenomen (hierna: sanctierichtlijn).³⁷⁵ Deze richtlijn moest voor 20 juli 2011 in de nationale wetgevingen van de lidstaten worden omgezet, maar trad in België uiteindelijk pas in werking op 4 maart 2013.³⁷⁶

De sanctierichtlijn kadert in de strijd tegen irreguliere immigratie. Door maatregelen te nemen tegen irreguliere tewerkstelling wil men één van de aantrekkende factoren voor personen zonder wettig verblijf verminderen. De cruciale bepaling van deze richtlijn is het verbod op tewerkstelling van derdelanders die geen verblijfstitel hebben.³⁷⁷ Daarnaast stelt het een aantal minimumnormen op inzake sancties en maatregelen die moeten worden genomen tegen werkgevers die dit verbod overtreden.

De Belgische wet voorzag al in strafrechtelijke sancties tegen werkgevers die derdelanders in irregulier verblijf tewerkstellen.³⁷⁸ Met deze wetswijzing wordt de werkgever echter ook uitdrukkelijk verplicht om voorafgaand aan de tewerkstelling na te gaan of de werknemer beschikt over een geldige verblijfstitel. Naast de al bestaande financiële en strafrechtelijke sancties, zal de werkgever het volledige nog verschuldigde loon moeten uitbetalen aan de derdelander. Hierbij wordt er een weerlegbaar vermoeden ingevoerd dat bepaalt dat een werknemer zonder wettig verblijf wordt geacht drie maanden gewerkt te hebben voor zijn werkgever en daarvoor ook een loon dient te

ontvangen. Daarnaast moet de werkgever ook instaan voor de belastingen en sociale zekerheidsbijdragen.

De tekst voert ook een systeem van hoofdelijke aansprakelijkheid in voor de hoofdaannemer of de intermediaire aannemers.³⁷⁹ Dit betekent bijvoorbeeld dat een werknemer zonder wettig verblijf zijn nog verschuldigd loon in zijn volledigheid kan opeisen bij de hoofdaannemer, en niet enkel bij zijn directe werkgever. Indien de rechtstreekse onderaannemer echter schriftelijk bevestigt dat hij geen derdelanders in irregulier verblijf tewerkstelt of zal tewerkstellen, ontsnapt de hoofd- of intermediaire aannemer aan deze hoofdelijke aansprakelijkheid, tenzij kan bewezen worden dat hij hiervan toch op de hoogte was.

Om tegemoet te komen aan de vereiste van de richtlijn om te voorzien in een doeltreffend klachtenmechanisme, wordt het ook mogelijk voor derden, o.a. representatieve vakorganisaties en het Centrum, om in rechte op te treden in rechtsgeschillen over deze materie. De betrokken werknemer kan natuurlijk ook zelf optreden, maar zal geen tijdelijke verblijfstitel krijgen gekoppeld aan de lengte van de procedure.³⁸⁰

375 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (hierna: sanctierichtlijn). Voor een bespreking van de sanctierichtlijn, zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, pp. 101-102.

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

377 Art. 3 van de sanctierichtlijn.

378 Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers; art. 175 van het Sociaal Strafwetboek.

379 Het Centrum heeft reeds lang gepleit voor dergelijk systeem, zie o.a. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, pp. 99-102.

380 Deze mogelijkheid werd echter wel voorzien in art. 13, §4 van de sanctierichtlijn.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: DE OMZETTING VAN DE 'SINGLE PERMIT' RICHTLIJN

Een derdelander die vandaag naar België wil komen om te werken, moet een dubbele procedure doorlopen. Vooreerst moet zijn toekomstige werkgever een arbeidsvergunning aanvragen bij het bevoegde gewest. Deze aanvraag is ook automatisch een aanvraag voor een bijhorende arbeidskaart B. Na ontvangst van deze arbeidskaart kan de werknemer dan een aanvraag indienen voor een visum type D om als werknemer te kunnen verblijven in België. Deze aanvraag moet bij de Belgische diplomatieke of consulaire post worden ingediend. Als de werknemer al wettig in België verblijft, moet hij zijn aanvraag voor een machtiging tot verblijf als werknemer indienen bij de gemeente van zijn verblijfplaats. Deze dubbele procedure is omslachtig en tijdrovend. Ook voor een vernieuwingsaanvraag moet deze dubbele procedure doorlopen worden. Eerst moet een verlenging van de arbeidskaart B worden aangevraagd, gevolgd door een aanvraag tot verlenging van de verblijfstitel.

Op 13 december 2011 heeft de Europese Unie een richtlijn aangenomen die doorgaans de 'single permit' richtlijn wordt genoemd.³⁸¹ Zij moet uiterlijk op 25 december 2013 zijn omgezet door de lidstaten.

De 'single permit' richtlijn heeft twee doelstellingen. Ten eerste beoogt de richtlijn de invoering van één aanvraagprocedure voor het verschaffen van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning voor werknemers.³⁸² Dit moet leiden tot, enerzijds, een efficiëntere procedure en, anderzijds, het vergemakkelijken van de controle op wettig verblijf en werken in de lidstaat. Deze richtlijn beperkt zich dus tot

de procedure voor het bekomen van een verblijfs- en werkvergunning, en spreekt zich niet uit over de voorwaarden om zo'n vergunning te bekomen. Ten tweede definieert de richtlijn een gemeenschappelijk pakket socio-economische basisrechten met als doel de gelijke behandeling van EU-burgers en derdelanders die legaal in de EU werken (zie *De 'single permit' richtlijn: een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen*, Hoofdstuk V).³⁸³

De dubbele procedure die een derderlander moet doorlopen om in België te komen werken is omslachtig en tijdrovend

381 Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad 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 (hierna: 'single permit' richtlijn).

382 Art. 4 van de 'single permit' richtlijn. Twaalf categorieën van personen worden echter uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn, bijvoorbeeld gedetacheerden en seizoenarbeiders. Voor de volledige lijst, zie art. 3 van de 'single permit' richtlijn.

383 Art. 12 van de 'single permit' richtlijn.

1. ‘Single permit’ richtlijn

Zoals gezegd, voorziet de richtlijn één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning, maar laat ze veel vrijheid aan de lidstaten voor de concrete invulling ervan.

Ten eerste kan de lidstaat zelf bepalen of de aanvraag door de derdelander of door de werkgever moet worden ingediend. De richtlijn specificeert evenmin of de aanvraag in het land van herkomst of in de lidstaat moet worden ingediend. De visumprocedure die voor een eerste binnenkomst vereist kan zijn, mag ook blijven bestaan naast de aanvraagprocedure voor een verblijfs- en werkvergunning.³⁸⁴

Vervolgens bepaalt de richtlijn dat de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen vier maanden na het indienen van de aanvraag, een beslissing moet nemen. Deze termijn kan echter verlengd

worden “*in bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag*”, zonder verder te specificeren wat zulke bijzondere omstandigheden kunnen zijn en hoelang de termijn kan verlengd worden. Bovendien valt de termijn die de visumprocedure in beslag neemt, niet onder deze maximumtermijn.³⁸⁵ Er wordt evenmin bepaald wat de gevolgen zijn als deze termijn wordt overschreden. De richtlijn geeft dus uiteindelijk weinig garanties dat er binnen een redelijke termijn een beslissing zal worden genomen omtrent een gecombineerde vergunning.

Ten slotte schrijft de richtlijn wel enkele procedurele waarborgen voor. Zo moet bijvoorbeeld een beslissing tot weigering van een aanvraag schriftelijk gemotiveerd worden, en moet een beroep mogelijk zijn bij een rechtbank of administratieve instantie.³⁸⁶

384 Art. 4 van de ‘single permit’ richtlijn.

385 Art. 5 van de ‘single permit’ richtlijn.

386 Art. 8 van de ‘single permit’ richtlijn.

2. Omzetting in het Belgisch recht

Ondanks de grote vrijheid die aan de lidstaten gelaten wordt, wordt de omzetting van de richtlijn geen makkelijke oefening, gezien de beslissing tot verdere regionalisering van het arbeidsmigratiebeleid. Zo bepaalt het regeerakkoord van 1 december 2011 dat de gewesten bevoegd worden voor de arbeidsmigratiecriteria, maar dat de federale overheid bevoegd blijft om verblijfsvergunningen af te leveren.³⁸⁷

Een werkgever moet erop kunnen vertrouwen dat de werknemer binnen een redelijke en voorspelbare tijd kan starten

In het kader van zijn individuele dienstverlening, stelt het Centrum vast dat er wel degelijk nood is aan één aanvraagprocedure voor een gecombineerde verblijfs- en

werkvergunning. Met de bestaande dubbele procedure kan een vreemdeling bijvoorbeeld in het bezit zijn van een arbeidskaart, maar door de lange wachttijd op de gemeente nog niet beschikken over zijn verblijfskaart. Zonder deze verblijfskaart kan hij niet beginnen werken. In sommige gevallen kan dit maanden aanslepen.

Om tot een vereenvoudigde en efficiënte procedure te komen, zou een ‘éénloket-systeem’ ontwikkeld moeten worden. In zo’n systeem kan de werknemer bijvoorbeeld zijn aanvraag voor een verblijfs- en werkvergunning indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post, of bij de gemeente vanuit wettig verblijf. Deze post of gemeente kan op zijn beurt de aanvraag doorsturen naar het bevoegde Gewest en de DVZ voor beslissing. Een ‘éénloket-systeem’ zou ook moeten gelden voor de verlenging van de gecombineerde vergunning.

387 Regeerakkoord van 1 december 2011, pp. 37 en 129.

Deze logica van het 'één-loketsysteem' zou ook moeten worden doorgetrokken in de beroepsprocedure. Een beroep tegen de weigering van een arbeidskaart is nu mogelijk bij de bevoegde minister van het betrokken gewest, terwijl een beroep tegen een beslissing omtrent het verblijf moet worden ingediend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Eén orgaan zou bevoegd moeten worden voor de beroepsprocedure tegen een weigering van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning.

Naast het 'éénloket-systeem', pleit het Centrum ook voor een duidelijke regelgeving omtrent de **behandelingstermijn** van een aanvraag. Een werkgever moet erop kunnen vertrouwen dat de werknemer binnen een redelijke en voorspelbare tijd kan starten. Daarom zou er geen mogelijkheid mogen worden gelaten om de termijn van vier maanden te verlengen. Als dit toch het geval zou zijn, moet de wet een maximumtermijn voor zo'n verlenging vastleggen. Daarnaast zou de termijn om een visum type D te verkrijgen, moeten meegerekend worden in de maximumtermijn van vier maanden.

Er zou ook overwogen kunnen worden of het praktisch mogelijk is om de termijn van vier maanden terug te brengen tot drie maanden, zoals bepaald in het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie.³⁸⁸ Indien de overheid het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten als een prioriteit beschouwt, dan zullen ook voldoende middelen moeten worden geïnvesteerd ter ondersteuning van de bevoegde administraties om hen in staat te stellen hun taken binnen een redelijke termijn uit te oefenen.

Bovendien zouden er ook gevolgen moeten worden verbonden aan het overschrijden van de voorgeschreven termijn. In navolging van het systeem dat geldt in het kader van o.a. gezinshereniging, zou de bevoegde instantie kunnen worden verplicht om een gecombineerde vergunning af te leveren als er binnen de voorgeschreven termijn geen antwoord wordt gegeven.³⁸⁹

De omzetting van deze richtlijn in Belgisch recht is dus zeker een kans om de Belgische arbeidsmarkt aantrekkelijker te maken voor buitenlandse werknemers en om een bijdrage te leveren aan een coherent beleid waarmee tegemoet kan gekomen worden aan de noden van de Belgische arbeidsmarkt en de gevolgen van de vergrijzing.

388 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn betreffende één enkele aanvraagproceduur 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*, 23 oktober 2007, COM(2007) 638 def, art. 5, §2.

389 Zie bijvoorbeeld art. 10ter, §2 van de wet van 15 december 1980: "Indien na het verstrijken van de termijn van zes maanden volgend op de datum waarop de aanvraag werd ingediend, die eventueel verlengd werd overeenkomstig het tweede lid, geen enkele beslissing getroffen werd, moet de machtiging tot verblijf verstrekt worden."



III.4

MIGRATIE OM STUDIEREDENEN

A. CIJFERS

Kader 14. Migratie om studieredenen – inleiding

Studenten vormen een categorie bevoorrechte vreemdelingen, met dien verstande dat zij een specifieke wettelijke regeling toebedeeld krijgen (zoals dat geldt voor EU-burgers of vluchtelingen).³⁹⁰

De voorwaarden waaraan de derdelander moet voldoen om gemachtigd te worden om in België te verblijven met het oog op hoger onderwijs worden bepaald in het artikel 58 van de wet van 15 december 1980: gemachtigd zijn om zich als regelmatige student in te schrijven bij een door de overheid georganiseerde, erkende of gesubsidieerde hogere onderwijsinstelling en beschikken over voldoende bestaansmiddelen (samen met het geneeskundig attest en een uittreksel uit het strafregister). Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden, heeft hij ook het recht op verblijf. De kern van dat recht is dat studie de hoofdbezigheid vormt.

Wanneer de vreemdeling verblijft in het buitenland, moet hij om de machtiging tot verblijf verzoeken via een Belgische diplomatieke post. Is de vreemdeling al in België en wenst hij zijn verblijf in België verder te zetten om studieredenen, dan voorziet artikel 9 van de wet van 15 december 1980 in een specifieke procedure. Dat kan via een statuutswijziging als de vreemdeling hier al wettig verblijft op een andere grond. Als dat laatste niet het geval is, kan de vreemdeling nog aantonen wat de buitengewone elementen zijn die verhinderen dat de aanvraag gebeurt vanuit het buitenland.

Legale migraties van studenten zijn wettelijk beperkt in de tijd, maar worden statistisch en

demografisch geregistreerd onder de internationale migraties omdat zij aanleiding geven tot een inschrijving in het Vreemdelingenregister. We kunnen deze migraties bovendien terugvinden als een substantiële categorie onder de eerste verblijfstitels (maar ook onder de visa) en onder de vreemde populatie.

De vreemdeling met een verblijfsvergunning als student, met volledig leerplan, mag tijdens de officiële schoolvakanties zonder arbeidskaart vrij vakantiewerk verrichten met een studentencontract.³⁹¹ Buiten de vakantieperiodes mag deze student slechts werken met een arbeidskaart C en voor zover de tewerkstelling niet meer dan 20 uur per week bedraagt. De wettig verblijvende familieleden van een student wordt door diezelfde reglementering uitgesloten van het bekomen van een arbeidskaart C. Die familieleden mogen zelfs in de vakantieperiode geen vakantiewerk verrichten.

390 De algemene regeling, het gemeen verblijfsrecht, is vastgelegd in de artikels 1 tot en met 39 van de wet van 15 december 1980. De bijzondere regelingen voor EU-burgers, studenten en vluchtelingen worden behandeld in de aanvullende en afwijkende bepalingen van de artikels 40 tot en met 61 van deze wet.

391 Artikel 2, 18° van het Koninklijk Besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

1. Eerste verblijfstitels

Tabel 15. Motieven voor afgifte van eerste verblijfstitels
(Bronnen: DVZ - Eurostat)

	Eerste verblijfstitels om studieredenen	Eerste verblijfstitels	Percentage
2008	6.743	46.201	14,59%
2009	7.222	58.939	12,25%
2010	5.695	67.553	8,43%
2011	4.035	60.085	6,72%

Cijfers over de eerste verblijfstitels omwille van studieredenen, afgeleverd aan derdelanders, werden voor het eerst gepubliceerd voor het referentiejaar 2008. Het is Eurostat die deze gegevens voor alle lidstaten van de Europese Unie samenbrengt.

Deze gegevens vertonen een dalende tendens in absolute cijfers van de eerste verblijfstitels tussen 2008 tot 2011. Ook het relatief aandeel van de verblijfstitels om studieredenen in het geheel van de verblijfstitels dat uitgereikt werd aan derdelanders, daalt constant: van 14,59% naar 6,72%.

Zoals verder zal blijken, lijkt deze tendens niet overeen te stemmen met het beeld dat de cijfers over het lang verblijf van studenten bieden.

Dit moet hoogstwaarschijnlijk in verband gebracht worden met de kanttekeningen die gemaakt werden bij de cijfers over de eerste verblijfstitels in het methodologisch onderdeel van het eerste hoofdstuk van dit jaarverslag.

2. Lang verblijf van studenten in België

2.1. Lang verblijf van studenten

Cijfers die de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) publiceerde in de activiteitenrapporten van 2007 tot en met 2011 of meedeelde aan het Centrum en aangevuld werden met cijfers afkomstig van de FOD Buitenlandse Zaken, zouden een vrij volledig beeld moeten bieden van het aantal machtigingen tot voorlopig verblijf voor studies.

Waar de hierboven getoonde gegevens over de eerste verblijfstitels een significante daling vertonen van het aantal eerste verblijfstitels om studieredenen, vertonen de hiernavolgende cijfers een relatief stabiel beeld tussen 2009 en 2012.

De 1.246 toelatingen die de DVZ verleende aan vreemdelingen die hun aanvraag via de consulaire of diplomatieke post indienden, betreffen 974 positieve beslissingen op grond van artikel 58, terwijl 219 toelatingen gebeurden in het kader van de machtigingsprocedure op grond van een aanvraag ingediend op het

Belgisch grondgebied (in het geval er buitengewone omstandigheden waren of de vreemdeling al wettig in België verbleef op andere gronden). Personen die werden gemachtigd tot middelbaar onderwijs (19) en beursstudenten (34) vervolledigen het beeld.

Daarbovenop komen de ambtshalve afgiften door diplomatieke en consulaire posten, die nog steeds het merendeel uitmaken van de beslissingen.

Uit recent studiewerk blijkt dat de uitkomst van de afhandeling van die aanvragen, en meer bepaald de weigeringen op het niveau van de ambassades, in sommige landen kan toegeschreven worden aan het feit dat er géén beslissing werd genomen. Dit ten gevolge van de tekortkoming om de nodige behandelingscapaciteit voor handen te stellen. Zo zou de helft van de Kameroense visumaanvragen geweigerd worden.³⁹²

392 F. Caestecker, *The study trajectories of Cameroonian students, a preliminary study based on administrative data (non published manuscript)*, 2012.

Tabel 16. Totaal aantal beslissingen tot afgifte en weigering, met of zonder advies van de Dienst Vreemdelingenzaken (Bronnen: DVZ, onder meer activiteitenverslagen 2007-2011, en FOD Buitenlandse Zaken)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Art. 58	1.732	1.479	1.576	1.962	1.752	2.455
Akkoord	671	851	777	858	684	974
Weigering	1.050	615	774	1.064	1.047	1.447
Opschorting	11	13	25	40	21	33
Onontvankelijk	0	0	0	0	0	1
Art. 9	425	401	650	711	799	841
Akkoord	118	172	228	232	235	219
Weigering	306	228	417	466	563	620
Opschorting	1	1	5	13	1	2
Middelbaar onderwijs	62	87	72	81	88	53
Akkoord	5	18	11	26	19	19
Weigering	56	69	60	52	69	34
Opschorting	1	0	1	3	0	0
Beursstudenten	37	56	144	35	29	34
Akkoord	37	56	140	26	29	34
Weigering	0	0	4	1	0	0
Opschorting	0	0	0	8	0	0
Subtotalen beslissingen						
Akkoord (A)	831	1.097	1.156	1.142	967	1.246
Weigering (C)	1.412	912	1.255	1.583	1.679	2.101
Opschorting	13	14	31	64	22	35
Onontvankelijk	0	0	0	0	0	1
Totaal beslissingen DVZ	2.256	2.023	2.442	2.789	2.668	3.383
Ambtshalve afgifte dipl./cons. Post (B)			5.247	5.609	5.586	5.654
Ambtshalve weigering dipl./cons. Post (D)			604	543	611	270
Totaal afgiftes (A+B)			6.403	6.751	6.553	6.900
Totaal weigeringen (C+D)			1.859	2.126	2.290	2.371

Dit wordt bevestigd door de DVZ die beklemtoont dat alle aanvragen werden behandeld, maar dat heel wat verzoekers die toegelaten waren tot een onderwijsinstelling hun verblijfsdossier maar behandeld zagen wanneer de inschrijvingsperiode aan die instelling was afgesloten en dus hun verzoek tot machtiging tot verblijf geweigerd zagen. Deze situatie zou te wijten zijn aan de infrastructuur van het consulaat in Yaoundé.

2.2. Gezinshereniging met studenten

Voor cijfers over de gezinshereniging met studenten kan niet langer uitsluitend een beroep gedaan worden op de beslissingen die door het Bureau Studenten worden genomen, maar moeten ook de beslissingen van de Dienst Gezinshereniging worden opgenomen. De samenvoeging van de cijfers van deze beide diensten was bij de afsluiting van dit verslag nog niet ter beschikking gesteld, waardoor de evolutie van het aantal gezinsherenigingen met studenten niet kan worden geschetst³⁹³.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Lacunes vastgesteld in de omzetting van de richtlijnen betreffende studenten en onderzoekers van buiten de EU

In zijn derde jaarverslag over immigratie en asiel³⁹⁴ heeft de Europese Commissie gewezen op een aantal lacunes bij de omzetting van de richtlijnen betreffende studenten (2004/114/EG)³⁹⁵ en onderzoekers (2005/71/EG)³⁹⁶ van buiten de EU en ze heeft daarbij de belangrijke rol onderstreept van beide specifieke groepen bij de groei en de economie van de EU.

Voor studenten bleek het essentieel de mobiliteitsclausules in de richtlijn te versterken, de synergieën met EU-programma's die de mobiliteit van derdelanders naar de EU vergemakkelijken te stimuleren en de procedurele waarborgen te versterken³⁹⁷ (met name de specifieke termijnen voor de behandeling van de aanvragen en de verplichting voor de lidstaten weigeringen te motiveren).³⁹⁸ Verder werd ook gewezen op het verbeteren van het niveau van harmonisatie van de regelgeving inzake vrijwilligers, onbezoldigde stagiairs en scholieren met het oog op *“het bevorderen van de ontwikkeling van een algemeen EU-rechtskader op het gebied van onderwijs, opleiding en culturele uitwisselingen met derde landen”*.³⁹⁹

Voor onderzoekers wordt gewezen op de noodzaak hun rechten duidelijk te omschrijven en een expliciet onderscheid te maken tussen de vergunningen voor onderzoekers en de andere types vergunningen, maar ook om hen betere informatie te geven over de mogelijkheden die de richtlijn hen biedt.⁴⁰⁰

1.2. Naar een herschikking van de Europese richtlijnen over studenten en onderzoekers van buiten de EU

Nadat ze had vastgesteld dat er een dwingende behoefte was om die instrumenten te hervormen, wou de Commissie aanvankelijk in december 2012 een voorstel voorleggen dat beide richtlijnen moest wijzigen en samenvoegen, om het gebruik ervan te verbeteren, de EU nog aantrekkelijker te maken en een grotere mobiliteit van studenten en onderzoekers te bevorderen.

Op 29 en 30 oktober 2012 heeft het Europees Migratienetwerk (EMN) een conferentie⁴⁰¹ georganiseerd in het kader van het Cypriotische voorzitterschap van de Raad van de EU die als basis moest dienen voor de toekomstige werkzaamheden van de Commissie en om de eerste resultaten voor te stellen van de studie over de 'Immigratie van internationale studenten naar de EU'.⁴⁰²

Deze in 2012 door het EMN uitgevoerde studie geeft een overzicht van het beleid dat de lidstaten voeren tegenover vreemde studenten vanaf hun toelating tot aan het einde van hun studies. De studie gaat ook dieper in op de verwachtingen en lacunes in de wetgevingen die de

394 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Derde jaarverslag over immigratie en asiel* (2011), 30 mei 2012, COM(2012) Final.

395 Richtlijn 2004/114/EG van 13 december 2004, ook van toepassing op scholieren, onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers. Zie ook het verslag over de toepassing van deze richtlijn, COM(2011) 587.

396 Richtlijn 2005/71/EG van 12 oktober 2005. Zie ook het verslag over de toepassing van deze richtlijn, COM(2011) 901.

397 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Derde jaarverslag over immigratie en asiel* (2011), op.cit., p. 7.

398 Europese Commissie, *Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholieren-uitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk*, 28 september 2011, COM(2011) 587 Final, p. 11.

399 Europese Commissie, *Ibid.*

400 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Derde jaarverslag over immigratie en asiel* (2011), op.cit., p. 7.

401 De conclusies van deze conferentie met als titel 'Immigratie van Internationale Studenten naar de EU' zijn beschikbaar op de website van het Belgisch Nationaal Contactpunt bij het EMN: www.emnbelgium.be.

402 De nationale verslagen, waarvan het Belgisch rapport verder in dit hoofdstuk zal worden besproken, zijn beschikbaar op de website van EMN: emn.intrasoft-intl.com. Ook het syntheserapport van het EMN is beschikbaar op de website.

Commissie heeft vastgesteld in haar verslag⁴⁰³ over de omzetting van de studentenrichtlijn⁴⁰⁴ en die kunnen verholpen worden door een nieuw wetgevend initiatief. De studie richt zich vooral tot de beleidsmakers om hen te helpen een evenwicht te vinden tussen het belang om actief internationale studenten aan te trekken naar de EU en het vermijden van misbruik van het studentenverblijf om op het grondgebied van de Unie te blijven.

De vertegenwoordiger van de Commissie had van deze conferentie gebruik gemaakt om de belangrijkste doorbraken toe te lichten die van het nieuwe voorstel van

de richtlijn kon worden verwacht: versterking van een aantal facultatieve voorwaarden, toevoegen van bepalingen over onbezoldigde stagiaires en au pair-jongeren, toelichting bij de regels inzake inreisvisa en de groepen die ervoor in aanmerking komen. Er zou ook worden gestreefd naar een betere afstemming op de Marie Curie programma's en Erasmus Mundus om de mobiliteit van studenten te bevorderen. En tenslotte zouden termijnen worden voorzien voor beslissingen inzake toegang tot de arbeidsmarkt na het einde van de studies, met o.m. tijd die nodig is om een job te zoeken.

De Commissie, die in 2012 geen gebruik maakte van zijn wetgevend initiatiefrecht, heeft uiteindelijk op 25 maart 2013 een voorstel aangenomen voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor de toelating van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding, vrijwilligerswerk en werk als au pair.⁴⁰⁵

403 Europese Commissie, *Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk*

404 Deze studie geeft met name een reeks indicaties over: de maatregelen om internationale studenten aan te trekken, de procedures om het binnenkomen en het verblijf van internationale studenten te vergemakkelijken, het recht om een verblijfsvergunning af te leveren, de toegang tot informatie waardoor de studenten aan de toelatingsvoorwaarden kunnen voldoen, de toegang tot de arbeidsmarkt tijdens en na de studies en de synergie met de EU Programma's die de mobiliteit van studenten moeten bevorderen.

405 Zie ec.europa.eu/dgs/home-affairs.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

In het Jaarverslag Migratie 2011 hebben we de aandacht gevestigd op de gevolgen van de **gewijzigde regelgeving betreffende gezinshereniging** voor echtgenoten en partners van studenten. Als we al veronderstellen dat de materiële en inkomensvereisten, samen met de leeftijdsvoorwaarde (21 jaar voor beide partners), een impact zullen hebben gehad op de toelatingen van partners van studenten in 2012, kan dat voorlopig niet met cijfers nagegaan worden.

Daarnaast lijken de hervormingen die aangekondigd werden op institutioneel vlak nog niet in zicht. De hervorming die het regeerakkoord van 1 december 2011 aankondigt binnen het kader van het institutioneel akkoord en waarbij de studietoegangscriteria voor vreemde studenten zullen worden toevertrouwd aan de gemeenschappen, is nog niet doorgevoerd. Tot nader order blijven de kernvoorwaarden onveranderd: gemachtigd zijn om zich als regelmatige student in te schrijven bij een door de overheid georganiseerde, erkende of gesubsidieerde hogere onderwijsinstelling

en het bewijs van voldoende bestaansmiddelen. Een institutionele hervorming die de bevoegdheid voor arbeidsvergunningen naar de gewesten overbrengt en van studievergunningen naar de gemeenschappen, zal op termijn een belangrijke impact hebben op de manier waarop studenten kunnen inspelen op de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid zal kunnen inspelen op de studenten en onderzoekers die actief zijn aan de universiteiten.

De thematische studie die in opdracht van het Belgisch contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN) het beleid beschrijft van het laatste decennium, moet helpen om de balans op te maken van een beleid dat schippert tussen migratiemanagement en het actief aantrekken van derdelanders met het oog op studie en onderzoek.⁴⁰⁶

406 Frank Caestecker, met Marie Godin, Carla Mascia en Tess Poppe, *Migration of International Students to Belgium, 2002-2012*, EMN, 2012.

Deze studie diept de uitdaging die in het Jaarverslag Migratie 2011 onder de loep werd genomen, verder uit: migratiecontrole, internationale kenniseconomie en ontwikkelingssamenwerking bepalen de studenten-migratieconjunctuur van nu.

Hét besluit van die studie is dat de stijging van het aanbod aan opleidingen voor internationale studenten en de veel betere beschikbaarheid van informatie over de opleidingen die in België kunnen worden

De stijging van het aanbod aan studieopleidingen voor internationale studenten en de veel betere beschikbaarheid van informatie, lijken niet te hebben geleid tot een stijging van het gebruik door vreemde studenten van studiemogelijkheden in België

gevolgd, niet lijken te hebben geleid tot een stijging van het gebruik van de studiemogelijkheden in België door vreemde studenten. De migratie-impact hiervan voor vreemde studenten blijft eerder beperkt, alleen op het gebied van wetenschappelijk onderzoek blijkt er een grotere deelname van internationale studenten. Er werden ook een aantal verbe-

teringen vastgesteld op het vlak van de erkenning van buitenlandse graden en diploma's.

Eén van de belangrijkste evoluties van de laatste jaren is deze op het vlak van de inschrijvingsgelden. Terwijl de Vlaamse universiteiten basisinschrijvingsgelden vragen, hebben de universiteiten van de Franse gemeenschap hun systeem met hogere inschrijvingsgelden geüniformiseerd. Budgettaire noodzaak in combinatie met de grotere aantrekkingskracht van hun opleidingen ten aanzien van internationale studenten, leidden tot een uniform systeem dat niet alleen financiële repercussies had, maar ook pedagogische stimuli bevatte, waardoor studenten die slagen minder moeten betalen dan studenten die falen. De studie noteerde nog geen impact van het systeem op inschrijvingen in het algemeen, maar wel bij de Congolese studentenpopulatie bij hun eerste inschrijving.

De studie staat ten slotte ook stil bij het uiteenlopend beleid dat wordt gevoerd door de Belgische overheid ten aanzien van studenten in functie van hun land van herkomst. Het gaat nu eens om praktijken die al langer in voege zijn of om fenomenen die pas recent kenbaar werden gemaakt. Chinese studenten worden onderworpen aan een systeem met bankgaranties in plaats van het gebruikelijke systeem met tenlastenemingen.

Het aantal Kameroense studenten blijft kunstmatig lager dan zou kunnen, omdat het Belgische Consulaat er niet in slaagt tijdig alle aanvragen van studenten te verwerken, ook van studenten die aan alle voorwaarden voldoen, om redenen van infrastructuur.



III.5

REGULARISATIE VAN VERBLIJF

A. CIJFERS

1. Inleiding

Ook al moeten machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland worden aangevraagd, toch voorziet **artikel 9bis** van de wet van 15 december 1980 ook in de mogelijkheid om zo'n aanvraag in 'buitengewone omstandigheden' vanop het Belgisch grondgebied in te dienen. Dit artikel is de wettelijke basis waarop machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen kunnen worden uitgereikt. **Artikel 9ter** voorziet overigens ook in de mogelijkheid een aanvraag tot machtiging tot verblijf om medische redenen in te dienen.⁴⁰⁷ 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 (medisch + humanitair).

Kader 15. Elementen van de procedures voor de regularisatie-aanvragen om humanitaire en medische redenen

Regularisatie-aanvragen op grond van artikel 9bis worden ingediend bij de gemeente waar de aanvrager verblijft. Na een positieve controle van de effectieve verblijfplaats van de vreemdeling stuurt de gemeente het dossier door naar de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die bevoegd is om deze te behandelen.⁴⁰⁸ Tussen het indienen van de aanvraag bij de gemeente en het doorsturen van het dossier naar de DVZ kan er dus wat tijd verlopen. De jaarlijks door de DVZ

gepubliceerde gegevens⁴⁰⁹ - op basis waarvan de hier voorgestelde statistische analyses zijn uitgevoerd - verwijzen naar het jaar waarin de DVZ de aanvragen ontvangt, en niet naar de datum van het indienen van de aanvraag bij de gemeente. Dit probleem stelt zich niet voor de aanvragen om medische redenen (op grond van artikel 9ter), die rechtstreeks bij de DVZ worden ingediend.

In 2009 heeft de regering een aantal regularisatiecriteria aangenomen, door middel van de **instructie van 26 maart 2009 en die van 19 juli 2009**.⁴¹⁰ Die laatste bevatte zowel tijdelijke als permanente criteria. Het is waarschijnlijk dat een aantal dossiers in 2012 nog zijn behandeld op basis van die criteria (vooral wat betreft de permanente criteria), maar de DVZ publiceert geen statistieken meer over de verdeling van de humanitaire regularisaties volgens deze criteria.⁴¹¹

407 De wetgever heeft daarvoor een aantal objectieve criteria vastgelegd: onder andere, de aanwezigheid en de graad van ernst van een ziekte; de mogelijkheid om in het land van herkomst al dan niet een passende medische behandeling te krijgen en de toegang tot die behandeling. Hoewel verblijf om medische redenen (artikel 9ter van de wet van 15 december 1980) een vorm van internationale bescherming is geworden, worden de cijfers hierover in dit onderdeel besproken. De reden is dat registratie van deze gegevens niet volledig los kan worden gezien van de regularisaties op grond van artikel 9bis. Voor het vervolg van de bespreking inzake medisch verblijf, zie: *Medisch verblijf*, Hoofdstuk III.1.

408 Enkel de activiteit van de Dienst Humanitaire Regularisaties wordt hier bestudeerd. Het is zo dat behalve de Dienst Humanitaire Regularisaties ook andere diensten binnen de DVZ beslissingsbevoegdheid hebben inzake regularisatie (zoals de Dienst Gezinshereniging of de Dienst Lang Verblijf).

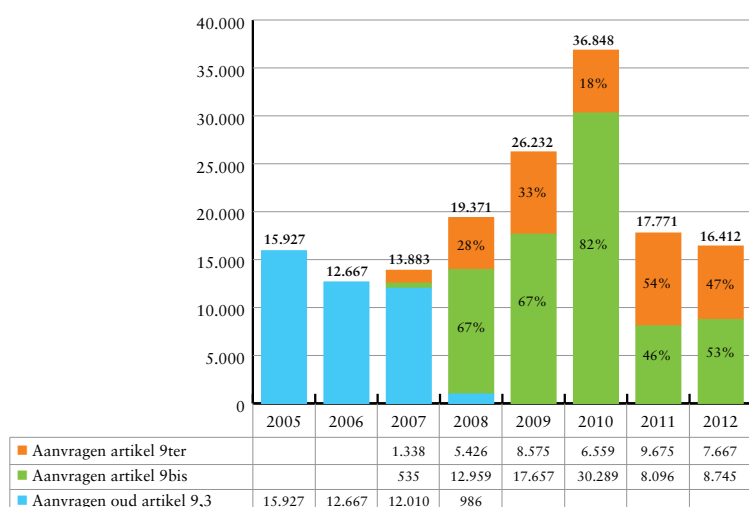
409 De gegevens voor het jaar 2012 zijn beschikbaar op de website van de DVZ. Zie: dof.ibz.be.

410 Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 76-87 en *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 93-96.

411 Tabel 13 op p. 121 van het *Jaarverslag Migratie 2011* kunnen we dus niet langer actualiseren.

2. Stabilisering van het aantal ingediende regularisatie-aanvragen

Figuur 28. Evolutie van het aantal regularisatie-aanvragen per procedure (uitgedrukt in *dossiers*), 2005-2012 (Bron: DVZ).
Berekeningen: S. Vause, UCL)



Onderzoek van de evolutie van het aantal regularisatie-aanvragen om humanitaire of medische redenen (Figuur 28) wijst op een stijgende tendens tussen 2006 en 2010, met een piek in 2009 en in 2010. Deze piek, met 36.848 aanvragen in 2010, was het gevolg van de instructies van 26 maart en 19 juli 2009. De invoering van nieuwe regularisatiecriteria heeft voor aanzienlijk meer dossiers gezorgd die aan de Dienst Humanitaire Regularisaties van de DVZ werden voorgelegd. Tussen 2008 en 2009 waren er verhoudingsgewijs meer regularisatie-aanvragen om medische redenen (9ter), terwijl de toename tussen 2009 en 2010 meer te maken had met regularisatie-aanvragen om humanitaire redenen (9bis).

In 2011 en 2012 zitten we opnieuw op relatief vergelijkbare niveaus als vóór 2009, met respectievelijk 17.771 en 16.412 aanvragen (of meer dan 50% minder dan in 2010). Ook de verdeling tussen aanvragen om humanitaire en medische redenen lijkt gewijzigd en gestabiliseerd na een enigszins atypische periode in de jaren 2009-2010. In 2011 en 2012 werden beide types aanvragen (9bis en 9ter) in ongeveer gelijke mate ingediend. In 2012 doet er zich evenwel een sterke daling voor van de aanvragen 9ter (20% minder t.o.v. 2011). Dit is mogelijk een gevolg van de inwerkingtreding

in februari 2012 van nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden in het kader van de medische aanvragen.⁴¹² We kunnen ongetwijfeld veronderstellen dat de invoering van een 'medische filter'⁴¹³ een van de redenen is waarom een aantal personen geen aanvraag heeft ingediend, wetende dat de kans dat deze onontvankelijk zou worden verklaard, groter was dan voordien. Zo stellen we vanaf de maand maart 2012 een daling vast van het maandelijkse aantal regularisatie-aanvragen op grond van medische redenen, dus net na de invoering van nieuwe ontvankelijkheidscriteria. Wat de regularisatie-aanvragen om humanitaire redenen betreft, stellen we geen opvallende wijziging in de evolutie van het maandelijkse aantal vast.

⁴¹² Wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

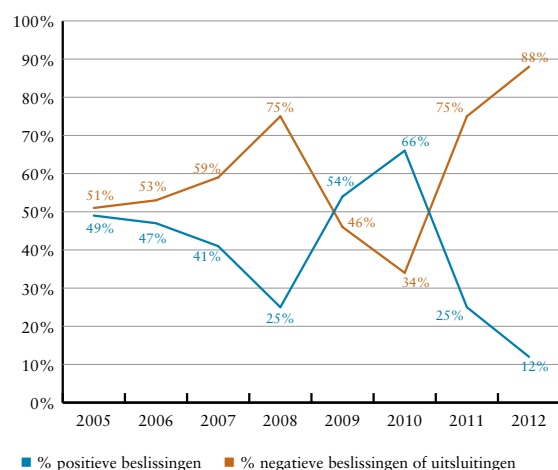
⁴¹³ Een aanvraag zal nu onontvankelijk verklaard worden, indien de geneesheer oordeelt dat de ziekte (die de basis vormt voor de aanvraag) kennelijk niet beantwoordt aan een 'ziekte' zoals voorzien in de wet. Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 62-63 en *Medisch verblijf*, Hoofdstuk III.1.

3. Aanzienlijke daling van de regularisaties op humanitaire en medische gronden

Tabel 17. Aantal positieve en negatieve beslissingen (uitgedrukt in dossiers), 2005-2012 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)⁴¹⁴ N.B.: Med. = Medisch; Hum. = Humanitair

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beslissingen	10.971	13.399	18.957	22.531	15.152	28.216	30.736	30.244
Positieve beslissingen	5.422	5.392	6.256	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387
	Med. 236 Hum. 5.186	Med. 392 Hum. 5.000	Med. 2.100 Hum. 4.156	Med. 1.576 Hum. 3.419	Med. 466 Hum. 6.728	Med. 1.124 Hum. 14.302	Med. 364 Hum. 6.638	Med. 350 Hum. 3.037
Negatieve beslissingen of uitsluitingen	5.549	6.024	9.109	14.610	6.195	7.897	20.749	24.157
Aanvragen zonder voorwerp	N/A	1.983	3.592	2.926	1.763	4.893	2.985	2.700

Figuur 29. Aandeel positieve en negatieve beslissingen (alle procedures), 2005-2012 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)⁴¹⁵



Behalve het aantal *aanvragen*, worden ook statistieken over het jaarlijkse aantal genomen *beslissingen* gepubliceerd (Tabel 17). In 2012 heeft de DVZ 30.244 beslis-

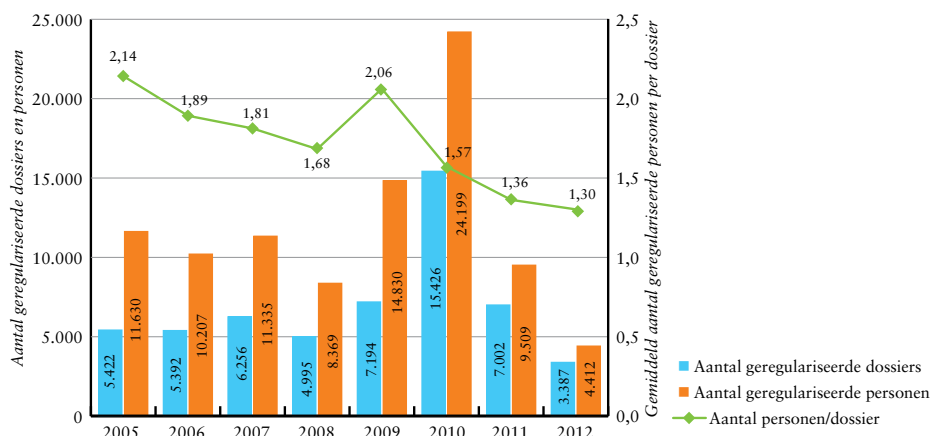
singen genomen (9bis + 9ter), wat ongeveer evenveel is als het aantal in 2011 genomen beslissingen. Sinds 2005 lag het aantal positieve beslissingen (zonder rekening te houden met de aanvragen zonder voorwerp) nooit zo laag: slechts 12% van de in 2012 genomen beslissingen heeft tot een regularisatie geleid (Figuur 29). Het aandeel in 2009 en 2010 vastgestelde verblijfsmachtigingen lag hoger dan 50%, maar ook die cijfers moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de tijdelijke regularisatiecriteria. Met 25% positieve beslissingen zijn de jaren 2008 en 2011 een meer getrouwe weergave van de jaren 'buiten regularisatie-operatie'. In vergelijking met deze cijfers ligt het jaar 2012 ook heel duidelijk in diezelfde lijn van een dalend aantal positieve regularisatiebeslissingen op medische en humanitaire gronden samen. Met andere woorden, de kloof tussen de positieve en negatieve beslissingen die al bestond in 2011, is in 2012 nog aanzienlijk groter geworden.

In 2012 werden 3.387 regularisatie-aanvragen ontvangen en gegrond verklaard; daarvan waren er 350 ingediend om medische redenen. Het aantal positieve beslissingen (voor aanvragen om medische en humanitaire redenen samen) geeft een duidelijke daling aan voor het jaar 2012 in vergelijking met de voorgaande jaren. Binnen de positieve beslissingen merken we een lichte stijging van het percentage medische regularisaties in vergelijking met de humanitaire regularisaties op, maar deze lichte toename is enkel te wijten aan de grote daling van het totaal aantal positieve beslissingen.

414 In deze tabel hebben we de beslissingen opgenomen in functie van de aard van de regularisatie, met name of die al dan niet was gebaseerd op medische of humanitaire redenen. Wanneer we het voor de jaren vóór 2009 hadden over medische redenen, bedoelden we behalve de beslissingen 9ter, ook een beperkt aantal beslissingen 9,3 gebaseerd op medische redenen en een klein aantal beslissingen 9bis waarvoor de medische reden ook doorslaggevend was. Voor de beslissingen gebaseerd op humanitaire gronden, gaat het vooral om beslissingen 9bis, aangevuld met beslissingen 9ter en 9,3 waar de machtiging op grond van humanitaire redenen was verleend. In 2005 werden overigens ook nog geen afzonderlijke statistieken bezorgd voor de 'aanvragen zonder voorwerp'.

415 De percentages uit deze figuur houden geen rekening met de aanvragen zonder voorwerp.

Figuur 30. Evolutie van het aantal *dossiers* en geregulariseerde *personen* door de Dienst Humanitaire Regularisaties, 2005-2012 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)



De negatieve beslissingen in het kader van de regularisatie-aanvragen hebben vooral betrekking op aanvragen die *onontvankelijk* of *ongegrond* worden geacht.⁴¹⁶ Het is interessant om te kijken naar zowel de verdeling van de negatieve beslissingen tussen aanvragen 9bis en 9ter, als de verdeling tussen de types weigering voor elk van deze procedures. Deze cijfers zijn beschikbaar voor de jaren 2010, 2011 en 2012.

Met betrekking tot de verdeling van negatieve beslissingen tussen deze twee procedures, zijn de weigeringen van regularisatie-aanvragen op grond van medische redenen proportioneel gestegen t.o.v. de weigeringen van regularisatie-aanvragen op grond van humanitaire redenen. In 2010 betrof 27% van de negatieve beslissingen nog een aanvraag 9ter, dit percentage is gestegen tot 45% in 2011, en uiteindelijk zelfs tot 55% van het aantal negatieve beslissingen in 2012.

Wat betreft de verdeling tussen de types van weigering, stellen we een aanzienlijke stijging vast van het aantal aanvragen die als onontvankelijk worden beschouwd,

in vergelijking met het aantal aanvragen die ongegrond worden verklaard. Deze stijging is zichtbaar, zowel in absolute cijfers (gaande van 3.224 onontvankelijke aanvragen in 2010 naar 15.665 in 2012), als in relatieve cijfers (in 2010 was 41% van het totaal van de negatieve beslissingen onontvankelijk, terwijl in 2012 dit 65% was). Deze evoluties hebben ongetwijfeld te maken met de invoering van nieuwe ontvankelijkheids-criteria in het kader van de regularisatie-aanvragen op grond van medische redenen in februari 2012.⁴¹⁷ Zowel de aanvragen 9ter als de aanvragen 9bis hebben wel een stijging gekend van het aantal onontvankelijkheidsbeslissingen. Het aantal ongegronde aanvragen is proportioneel kleiner dan het aantal onontvankelijke aanvragen, maar betrof in 2012 wel proportioneel meer aanvragen 9ter dan aanvragen 9bis.

We wijzen er tenslotte nog op dat aanvragen en beslissingen naar *dossiers* verwijzen. Die kunnen dan zelf betrekking hebben op verschillende *individuen*. Figuur 30 geeft de evolutie weer van het aantal jaarlijks geregulariseerde dossiers, en het overeenkomstig aantal geregulariseerde personen. In 2012 hebben de 3.387 dossiers geleid tot regularisatie van 4.412 vreemdelingen (of meer dan 50% minder dan in 2011). Met zo'n 1,30 geregulariseerde personen per dossier in 2012, stellen we voor de afgelopen jaren een gevoelige daling van dit cijfer vast.

⁴¹⁶ De onontvankelijkheidsbeslissingen hebben voornamelijk betrekking op vormelementen van de aanvraag, terwijl beslissingen van 'ongegrondheid' betrekking hebben op elementen ten gronde. De aanvragen op humanitaire en medische gronden volgen twee afzonderlijke procedures en de voorwaarden met betrekking tot hun ontvankelijk of gegronde karakter zijn verschillend. Wat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de aanvragen om medische redenen betreft, zijn de laatste jaren nieuwe criteria toegevoegd. Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 69-71 en *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 62-63. Overigens zijn ook twee andere types weigering mogelijk voor de aanvragen ingediend op medische gronden: het gaat om technische weigeringen en uitsluitingen, maar die komen niet vaak voor. Ter informatie, in 2012 werden 14 technische weigeringen en 25 uitsluitingen geteld.

⁴¹⁷ Voor meer informatie over de nieuwe ontvankelijkheidscriteria in het kader van regularisatie-aanvragen om medische redenen, zie *Medisch verblijf*, Hoofdstuk III.1.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Regularisatiemaatregelen in EU-lidstaten

Het EU-beleidskader inzake regularisatie bleef tot hiertoe eerder beperkt in vergelijking met andere migratiedomeinen.⁴¹⁸ Er bestaan over deze materie geen substantiële regels of aanstalten tot harmonisatie.⁴¹⁹ In het Europees pact inzake immigratie en asiel van september 2008 kwam de Europese Raad enkel overeen om “*in het kader van de nationale wetgeving, om humanitaire of economische redenen, individuele gevallen te regulariseren en niet over te gaan tot algemene regularisaties*”.⁴²⁰ Bijgevolg hebben de lidstaten veel ruimte om op nationaal niveau al dan niet maatregelen te nemen.

Alle EU-lidstaten moeten sinds 2006 de Commissie en de andere lidstaten wel kennis geven van maatregelen die ze zullen nemen op het gebied van asiel en migratie, “*voor zover deze maatregelen [...] aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor diverse lidstaten of voor de EU als geheel*”.⁴²¹ Dit ‘mechanisme voor wederzijdse informatie’ werd echter nog maar zelden gebruikt.⁴²² Daarom publiceerde de Europese Commissie in 2012 richtlijnen over het gebruik van dit mechanisme, waarin expliciet wordt bepaald dat regularisaties moeten worden gemeld.⁴²³

In 2009 publiceerde het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) een vergelijkende studie over regularisatiepraktijken in de 27

EU-lidstaten.⁴²⁴ Deze studie bevestigt dat er een grote variatie bestaat tussen de regularisatiepraktijken in de verschillende lidstaten. Ook in 2012 was dit het geval.

Om de bespreking van de in 2012 in de EU ondernomen regularisatieoperaties te vergemakkelijken, verwijzen we eerst nog naar het onderscheid dat de ICMPD-studie maakt tussen twee types regularisatiemaatregelen, nl. de zogenaamde regularisatieprogramma's en -mechanismen:

- » **Regularisatieprogramma's** worden er omschreven als specifieke maatregelen die buiten het gebruikelijke migratiekader vallen, die tijdelijk van aard zijn en zich typisch richten op specifieke groepen van irreguliere migranten;
- » **Regularisatiemechanismen** zijn maatregelen met een permanent karakter die een plaats hebben in het gebruikelijke beleidskader inzake migratie.

In juli 2011 nam het Poolse parlement een nieuwe wet aan die de regularisatie van irreguliere immigranten verblijvend in **Polen**, tijdelijk toestaat.⁴²⁵ Dit is al het derde regularisatieprogramma dat Polen doorvoert, na programma's in 2003 en 2007. Het regularisatieprogramma ging van start op 1 januari 2012 en aanvragen konden worden ingediend tot 2 juli 2012. Om een verblijf te kunnen regulariseren, moest één van volgende voorwaarden zijn vervuld:

- » De verzoeker verblijft sinds 20 december 2007 ononderbroken op Pools grondgebied, en is in irregulier verblijf op 1 januari 2012;

418 Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 122.

419 S. Peers, *EU Justice and Home Affairs*, Third Edition, Oxford EU law library, 2011, pp. 567-568.

420 Europese Raad, *Pact inzake immigratie en asiel*, 24 september 2008, 13444/08, p. 7.

421 Beschikking 2006/688/EG van de Raad van 5 oktober 2006 betreffende de instelling van een mechanisme voor wederzijdse informatie over maatregelen van de lidstaten op het gebied van asiel en immigratie.

422 Europese Commissie, *Verslag van de Commissie overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van de beschikking van de Raad van 5 oktober 2006 betreffende de instelling van een mechanisme voor wederzijdse informatie over maatregelen van de lidstaten op het gebied van asiel en immigratie*, 17 december 2009, COM(2009) 687.

423 Europese Commissie, *Commission Staff working document on the Third Annual Report on Immigration and Asylum*, 30 mei 2012, SWD(2012) 139 def, p. 67.

424 International Centre for Migration Policy Development, *Regularisations in Europe, Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, januari 2009. Voor meer informatie, zie ook *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 99-100. Voor andere studies omtrent regularisatie in de EU-lidstaten, zie o.a. Ph. De Bruycker, *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne – Regularisations of illegal immigrants in the European Union*, Brussel, Bruylant, 2000 en EMN, *The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses*, december 2010.

425 Beschikbaar op www.udsc.gov.pl/files/en_version/ustawa_angielski.pdf (Engelse versie).

- » De verzoeker verblijft sinds 1 januari 2010 ononderbroken in Polen en heeft voor deze datum een negatieve beslissing gekregen op zijn asielaanvraag. Op 1 januari 2012 verblijft hij irregulier in Polen;
- » Op 1 januari 2010 was de asielaanvraag van de verzoeker nog in behandeling.

Tijdens de behandeling van de aanvraag wordt een tijdelijk verblijf aan de verzoeker toegekend. Bij een positieve beslissing krijgt de verzoeker een verblijf van twee jaar en het recht om te werken zonder arbeidskaart. Er werden uiteindelijk meer dan 9.300 aanvragen ingediend.⁴²⁶

In juli 2012 werd de sanctierichtlijn⁴²⁷ omgezet in het Italiaanse recht. Deze omzettingswet voorziet ook een regularisatieprogramma voor werknemers die irregulier verblijven in Italië.⁴²⁸ Tussen 15 september 2012 en 15 oktober 2012 kon een werkgever een aanvraag indienen tot regularisatie van zijn werknemer. De werknemer kon de aanvraag dus niet zelf indienen. De werkgever krijgt wel een boete van 1.000 euro opgelegd per irreguliere werknemer. Enkel werknemers die voltijds in dienst waren met een contract van onbepaalde duur kwamen in aanmerking voor de regularisatie. De wet bevatte wel een uitzondering voor huishoudelijk personeel waarvoor een tewerkstelling van minstens 20 uren per week volstaat. Uiteindelijk werd de regularisatie van 134.576 irreguliere werknemers aangevraagd.⁴²⁹

Het Nederlandse regeerakkoord van 29 oktober 2012 voorziet in zowel een regularisatieprogramma als – mechanisme voor ‘in Nederland gewortelde minderjarige vreemdelingen’.⁴³⁰ Het betreft hier kinderen van afgewezen asielzoekers en alleenstaande minderjarige vreemdelingen die al minstens vijf jaar vóór het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in Nederland verblijven en “*zich in die periode niet meer dan drie maanden hebben onttrokken aan het toezicht van de*

Rijksoverheid”. Via deze regeling kunnen zij, en hun familieleden die ook in Nederland verblijven, een verblijfsvergunning verkrijgen. Een tijdelijke regeling wordt uitgewerkt voor vreemdelingen die aan deze voorwaarden voldoen en de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt op de datum van inwerkingtreding van de regeling. Vanaf de inwerkingtreding hebben ze drie maanden tijd om hun aanvraag in te dienen. Daarnaast zal er een permanente regeling worden ingeschreven in de Nederlandse vreemdelingenwet. Dezelfde voorwaarden gelden ook voor deze regeling, maar het betrokken kind zal zijn aanvraag moeten indienen voor hij de leeftijd van 19 jaar bereikt. Bovendien moet hij zijn identiteit en het feit dat hij heeft meegewerkt aan een terugkeer, kunnen aantonen.

Kader 16. Praktische maatregelen om irreguliere migratie te verminderen

Het Europees Migratie Netwerk (EMN) publiceerde in 2012 een synthesesrapport over ‘praktische maatregelen om irreguliere migratie te verminderen’.⁴³¹ Het rapport probeert een overzicht te geven van de bestaande maatregelen en mechanismen om irreguliere migratie te beperken in de EU-lidstaten en Noorwegen. Daarnaast geeft het rapport ook een overzicht van de beschikbare statistieken en de methodes gebruikt door de verschillende lidstaten om het aantal irreguliere migranten in te schatten.

Het rapport wijdt ook een kort hoofdstuk aan regularisatie als een middel om aan de irregulariteit te ontsnappen. Volgens het rapport voorzien zeventien lidstaten in ‘case-by-case’ regularisaties op grond van o.a. humanitaire gronden (bv. België en Duitsland), de nood aan werkkrachten (bv. Italië en Zweden), familiebanden (bv. Oostenrijk en Frankrijk) of een combinatie van deze voorwaarden. Daarnaast vermeldt het rapport ook enkele uitzonderlijke regularisatieprogramma’s die tijdelijk van aard waren, zoals doorgevoerd in o.a. België, Italië, Luxemburg en Nederland.

426 Ministerie van Binnenlandse Zaken, Polen, zie msw.gov.pl/portal/en/1/785/Abolition_for_foreigners_is_over.html.

427 Voor meer informatie, zie *Sanctierichtlijn*, Hoofdstuk III.3.

428 Voor commentaar op dit regularisatieprogramma, zie Amnesty International, *Italy, The regularisation should protect the rights of migrant workers*, september 2012.

429 PICUM News Bulletin, *Italy, Regularisation of undocumented migrants below expectations*, 7 november 2012.

430 Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, 29 oktober 2012. Een concreet voorstel werd gepresenteerd door de bevoegde staatssecretaris op 21 december 2012, zie www.rijksoverheid.nl. Voor commentaren op het voorstel, zie bijvoorbeeld www.vluchtelingenwerk.nl en www.defenceforchildren.be.

431 Het synthesesrapport (oktober 2012) is beschikbaar op: www.emnbelgium.be. Op deze website vindt u ook de Belgische studie (januari 2012) die samen met de andere Europese studies de basis voor het synthesesrapport vormt.

Hoewel meerdere landen regularisatieprocedures voorzien, hebben slechts enkele landen, waaronder België, statistieken over deze procedure. Aangezien EU-lidstaten regularisatieprocedures vaak verschillend categoriseren, brengen de Eurostat-cijfers ook geen verheldering.

1.2. Onverwijderbaar omwille van het recht op gezins- en privéleven⁴³²

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde in de zaak *Butt v. Noorwegen* dat de verwijdering van een broer en een zus die al sinds hun kindertijd in Noorwegen verblijven, een schending zou uitmaken van hun recht op een gezins- én privéleven (art. 8 EVRM).⁴³³

De broer en zus in kwestie kregen op zeer jonge leeftijd een verblijf om humanitaire redenen toegekend in Noorwegen, samen met hun moeder. Hun verblijf in Noorwegen werd echter ingetrokken toen aan het licht kwam dat zij en hun moeder voor enkele jaren waren teruggekeerd naar Pakistan en dit hadden verzwegen voor de Noorse immigratieautoriteiten.

Het Hof wijst op zijn vaste rechtspraak dat landen hun migratiebeleid soeverein mogen invullen.⁴³⁴ Het verwijderen van de verzoekers zou dus geen schending uitmaken van het recht op hun gezins- en privéleven, tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.⁴³⁵

Het Hof oordeelde dat de verzoekers sterke banden hadden opgebouwd in Noorwegen, zo verbleven ze bij een oom en tante (nadat hun moeder verdwenen was), hadden ze er hun vrienden en sociaal netwerk, hadden ze er school gelopen en waren ze de Noorse taal machtig.⁴³⁶ Hun band met Pakistan was daarentegen verwaterd. Volgens het Hof waren er geen onoverkomelijke obstakels voor een terugkeer naar Pakistan, maar zouden zij er mogelijk “*met sociale en professionele*

moeilijkheden worden geconfronteerd”.⁴³⁷ Het feit dat één van de verzoekers ooit veroordeeld was tot een korte gevangenisstraf, was volgens het Hof ook slechts van beperkt belang, aangezien de feiten al dateerden van enkele jaren geleden en de betrokkene sindsdien geen misdrijf meer had gepleegd. Het Hof kwam dan ook tot de conclusie dat er in deze zaak sprake was van uitzonderlijke omstandigheden en dat de verwijdering van de verzoekers een schending zou uitmaken van hun recht op gezins- en privéleven.

Het Hof verwijst in deze zaak dus niet alleen naar het gezinsleven, maar ook naar het privéleven dat de verzoekers in Noorwegen hebben opgebouwd (bv. sociaal netwerk, taalkennis, studies, enz.), als een reden om de verwijdering tegen te houden. Deze redenering zou ook in België moeten worden gevolgd. Bij het uitoefenen van haar discretionaire zou de staatssecretaris dus de mogelijkheid moeten nagaan om een machtiging tot verblijf om humanitaire redenen toe te kennen, indien de affectieve, economische en sociale belangen van de aanvrager in België liggen.⁴³⁸

In 2013 zal Ramboll en Eurasyllum (in naam van de Europese Commissie) een rapport publiceren over de **status van onverwijderbaren** in de verschillende EU-lidstaten en Schengenlanden. Uit de eerste bevindingen van het onderzoek blijkt dat, aangezien de terugkeerrichtlijn geen bepaling bevat omtrent onverwijderbaren, de EU de discussie omtrent de status van onverwijderbaren moet verderzetten om te komen tot een geharmoniseerde wetgeving.⁴³⁹

432 Voor meer informatie over onverwijderbare personen, zie *Jaarverslag Migratie 2008*, pp. 51-60 en *Recht maatschappelijke dienstverlening voor onverwijderbaren*, Hoofdstuk V.

433 EHRM, *Butt v. Noorwegen*, 4 december 2012, 47017/09.

434 EHRM, *Ibid.*, §77.

435 EHRM, *Ibid.*, §79.

436 EHRM, *Ibid.*, §87.

437 EHRM, *Ibid.*, §88.

438 Zie ook de aanbeveling van het Centrum omtrent de status van onverwijderbaren, *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 65.

439 ECRE, *Weekly Bulletin*, 25 januari 2013. Zie www.ecre.org.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Instructie van 19 juli 2009 en huidige praktijk

Verblijfsmachtigingen om humanitaire redenen (niet medische regularisaties) worden afgeleverd op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980. Hoewel machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland dienen te worden aangevraagd, voorziet artikel 9bis in de mogelijkheid om ‘in buitengewone omstandigheden’ een dergelijk verzoek in te dienen vanuit België. De wet verduidelijkt evenwel niet hoe deze buitengewone omstandigheden moeten worden begrepen (tenzij door bepaalde omstandigheden uit te sluiten). De bevoegde staatssecretaris heeft daardoor een ruime beoordelingsbevoegdheid.

Na een lange politieke discussie goot de regering in 2009 een reeks criteria voor regularisatie in een zogenaamde instructie⁴⁴⁰ aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Deze **instructie van 19 juli 2009** werd echter vernietigd door de Raad van State.⁴⁴¹ De toenmalige Staatssecretaris voor Asiel en Migratiebeleid, Melchior Wathelet, verklaarde na het arrest dat hij de rechtszekerheid voor de verzoekers zou garanderen door – binnen zijn discretionaire bevoegdheid – de criteria van de instructies te blijven toepassen. Ook de huidige Staatssecretaris Maggie De Block en de directie van de DVZ blijven deze criteria nog steeds toepassen voor wie eraan voldoet.⁴⁴²

Sinds de aanstelling van de nieuwe staatssecretaris wordt er geen opvolgingscomité regularisatie⁴⁴³ meer samengeroepen om de **toepassing van de instructie** toe te lichten en te bespreken. Daarnaast werden in 2012 ook zeer weinig parlementaire vragen gesteld over de toepassing van de instructie. In de praktijk blijven er echter wel nog knelpunten en onduidelijkheden bestaan in verband met deze procedure en criteria. Zo werd het

Centrum in het kader van zijn individuele dienstverlening geconfronteerd met vragen over, bijvoorbeeld, de interpretatie van het begrip ‘geloofwaardige pogingen’ en de praktijk rond het criterium duurzame lokale verankering op basis van werk (2.8B).

In maart 2012 vaardigde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie nieuwe richtlijnen uit m.b.t. **openbare orde**.⁴⁴⁴ De instructie van 2009 bepaalt: “Deze instructie is niet van toepassing op personen die een actueel gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid, of op personen die de Belgische autoriteiten manifest probeerden te misleiden of fraude hebben gepleegd.” Volgens deze nieuwe richtlijnen van de staatssecretaris zal elke veroordeling voor een misdrijf dat volgens het Strafwetboek met een gevangenisstraf van zes maanden of meer kan worden bestraft, in principe leiden tot de verwerping van de regularisatieaanvraag. Het volstaat dat de veroordeling ‘kan’ leiden tot een gevangenisstraf van zes maanden, maar de toegekende strafmaat mag dus lager liggen. De staatssecretaris stelt wel dat er steeds een afweging zal worden gemaakt met andere elementen in het dossier, zoals het gezinsleven of de psychische toestand van de verzoeker.

De staatssecretaris heeft op verschillende parlementaire vragen geantwoord dat er ook gewerkt wordt aan een wetgevend kader om de DVZ toegang te geven tot de **Algemene Nationale Gegevensbank (ANG)**⁴⁴⁵, opdat de DVZ zou beschikken over de meest actuele informatie gerelateerd aan de openbare orde, bijvoorbeeld bij het beslissen over een regularisatieaanvraag.⁴⁴⁶

440 Instructie m.b.t. de toepassing van het oude artikel 9, 3 en het artikel 9bis van de vreemdelingenwet. Voor een uitgebreide analyse, zie *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 77 e.v.

441 Voor een analyse van dit arrest, zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 81-82.

442 Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 1-2012, zie www.kruispuntmi.be.

443 Een opvolgingscomité werd georganiseerd op initiatief van de toenmalige Staatssecretaris Wathelet als een overleg tussen zijn kabinet, de DVZ, de Ordes van de Balies, het Forum Asiel en Migraties (FAM) en het Centrum.

444 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel, Migratie en Maatschappelijke Integratie Maggie De Block op een vraag van Sarah Smeyers*, 9 mei 2012, CRIV53 COM480. Voor meer informatie, zie ook *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 124.

445 De ANG wordt omschreven als “het geheel van informatiesystemen van de geïntegreerde politie dat bestemd is om de opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie te ondersteunen zodat er een maximaal gestructureerd en beveiligd informatieverkeer wordt gewaarborgd”, zie www.polfed-fedpol.be.

446 Zie o.a. Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel, Migratie en Maatschappelijke Integratie Maggie De Block op een vraag van Theo Francken*, 23 oktober 2012, CRIV53 COM561.

2.2. Moment van beoordeling van ontvankelijkheid

Zoals besproken in Hoofdstuk III.1 heeft de Raad van State geoordeeld dat de ‘documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde’ wordt gesteld op het ogenblik van het indienen van een 9ter-verzoek.⁴⁴⁷ De DVZ moet dus bepalen of de vereiste om zijn identiteit te bewijzen is voldaan op het moment van de aanvraag, en niet op het moment van de beslissing. Zowel de DVZ als de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) passen dezelfde regeling nu ook toe m.b.t. regularisatiedossiers op grond van artikel 9bis.⁴⁴⁸

447 RvS, 30 juni 2011, nr. 214.351.

448 Zie bijvoorbeeld RvV, 25 november 2011, nr. 70.708.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: COMMISSIE VAN ADVIES VOOR VREEMDELINGEN

1. De werking van de Commissie

De Commissie van advies voor vreemdelingen werd opgericht als adviesorgaan voor de bevoegde minister of staatssecretaris.⁴⁴⁹ Wanneer een terugwijzings- of uitzettingsbesluit van een gevestigde vreemdeling die zich schuldig heeft gemaakt aan feiten van openbare orde of nationale veiligheid, wordt overwogen, is de staatssecretaris verplicht een advies te vragen aan de Commissie (bijvoorbeeld, een EU-burger met een duurzaam verblijfsrecht kan enkel maar worden verwijderd van het grondgebied na een advies van de Commissie).⁴⁵⁰ Daarnaast is zij vrij om een advies in te winnen in om het even welk dossier.

De Commissie houdt zitting met drie leden, nl. een magistraat, die ook het voorzitterschap waarneemt,

449 Art. 32 van de wet van 15 december 1980.

450 Met uitzondering van dossiers waarin het om fraude gaat.

een advocaat en een persoon die de belangen van vreemdelingen verdedigt in een instelling voor bijstand.⁴⁵¹ Dit laatste commissielid wordt gekozen door de betrokken vreemdeling uit een lijst met verschillende organisaties en groeperingen.⁴⁵² De betrokken vreemdeling wordt vervolgens uitgenodigd om te verschijnen voor de Commissie. Hij mag zich hiervoor laten bijstaan of vervangen door een advocaat.⁴⁵³ De procedure voor de Commissie verloopt mondeling, in het Nederlands of in het Frans, naargelang de taalkeuze van de betrokken vreemdeling.⁴⁵⁴

451 Art. 33 en 34 van de wet van 15 december 1980. Voor meer informatie over de rechtspleging van de Commissie, zie artikels 35 t.e.m. 39 van de wet van 15 december 1980 en KB van 28 juli 1981 betreffende de Commissie van advies voor vreemdelingen.

452 Art. 34 van de wet van 15 december 1980.

453 Art. 35 van de wet van 15 december 1980.

454 Art. 37 van de wet van 15 december 1980.

2. Advies in regularisatiedossiers

Door de jaren heen is het takenpakket van de Commissie al enkele malen veranderd,⁴⁵⁵ en met de regularisatie-instructie van 19 juli 2009 kreeg de Commissie een adviserende rol toebedeeld in bepaalde regularisatiedossiers.⁴⁵⁶

455 Zo was de Commissie bijvoorbeeld bevoegd voor het behandelen van een 'verzoek tot herziening' tegen een afwijzing van een aanvraag tot gezinshereniging (oude artikels 64-67 van de wet van 15 december 1980). Deze procedure werd afgeschaft met de wijziging van de wet van 15 december 1980 in 2006.

456 Instructie m.b.t. de toepassing van het oude artikel 9, 3 en het artikel 9bis van de vreemdelingenwet.

Tijdens het regularisatieprogramma van 1999 voorzag de regularisatiewet in de oprichting van een nieuw orgaan, nl. de regularisatiecommissie, dat advies uitbracht over elke aanvraag die op deze grond werd ingediend.⁴⁵⁷ Bij de invoering van het artikel 9bis in de wet van 15 december 1980 in 2006, werd er ook een debat gevoerd over de wenselijkheid om een

457 Art. 3 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk.

advies te voorzien in de regularisatieprocedure, met de Commissie van advies voor vreemdelingen als bevoegd orgaan.⁴⁵⁸ Uiteindelijk werd deze optie niet opgenomen in de wet.

In de instructie van 19 juli 2009 werd deze optie echter wel voorzien. In het geval van een regularisatieaanvraag op grond van ‘duurzame lokale verankering’ van de betrokken persoon, zowel voor een verblijf van minimum vijf jaar (criterium 2.8A) als voor werk (criterium 2.8B),⁴⁵⁹ bepaalde de instructie dat de minister een aanvraag die “*in aanmerking komt en niet kennelijk ongegrond is*”, voorlegt aan de Commissie. Het betreft hier dus dossiers waarin een begin van bewijs van duurzame lokale verankering aanwezig is, maar te weinig om de persoon onmiddellijk te regulariseren.⁴⁶⁰

Indien de DVZ dus twijfelt over de duurzame lokale verankering, wordt het dossier overgemaakt aan de staatssecretaris, samen met een nota die het regularisatiedossier toelicht en met het voorstel om het dossier bij de Commissie aanhangig te maken. Volgens informatie verkregen van het betrokken kabinet, antwoordt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in principe altijd positief op dit voorstel. Het volledige dossier van de betrokken vreemdeling wordt dan overgebracht aan de Commissie, opnieuw samen met de nota die de gebreken in het dossier beschrijft.⁴⁶¹ Eenmaal de Commissie het dossier heeft ontvangen, roept zij de betrokken vreemdeling op om gehoord te worden. Vervolgens geeft zij een advies over de duurzame lokale verankering. Het secretariaat van de Commissie beschikt niet over gegevens hoelang deze procedure gemiddeld in beslag neemt.

Er werd oorspronkelijk gestreefd naar vier zittingen per taalrol per maand, waarop telkens een tiental dossiers zouden worden besproken.⁴⁶² Volgens dit ritme hadden er tegen eind 2012, 112 zittingen per

taalrol moeten plaatsvinden. In de praktijk stellen we echter vast dat er minder zittingen hebben plaatsgevonden en dat de Commissie tot nu toe slechts een **beperkt aantal dossiers** heeft behandeld. Tabel 18 geeft de cijfers weer die het Centrum van het secretariaat van de Commissie ontving.

Tabel 18. Aantal zittingen en behandelde dossiers door de Commissie van advies voor vreemdelingen van 2010 tot 2012 (Bron: Secretariaat van de Commissie van advies voor vreemdelingen)

	Aantal zittingen			Behandelde dossiers		
	FR	NL	Totaal	FR	NL	Totaal
2010	5	2	7	26	12	38
2011	8	7	15	43	42	85
2012	4	1	5	16	7	23
Totaal	17	10	27	85	61	146

Sinds de start in juni 2010 en tot eind 2012, zijn er 27 zittingen georganiseerd, waarop er in totaal 146 dossiers werden behandeld (61 Nederlandstalige dossiers en 85 Franstalige dossiers). Dit komt neer op gemiddeld vijf à zes dossiers per zitting.

Het is onduidelijk waarom er zo een beperkt aantal dossiers doorverwezen is aan de Commissie. In zijn knelpuntennota van 2011 wijst het Forum Asiel en Migraties op het feit dat de “DVZ veel dossiers ‘manifest ongegrond’ verklaart omdat er zogezegd ‘helemaal geen aanwijzingen of bewijzen van de duurzame lokale verankering’ waren”.⁴⁶³ Volgens de instructie van 19 juli 2009 moeten deze dossiers inderdaad niet naar de Commissie worden doorgestuurd, en ook niet naar de staatssecretaris voor een controle van deze beslissing. Het is echter onduidelijk op welke wijze de DVZ dit criterium interpreteert om vast te stellen dat een dossier ‘manifest ongegrond’ is.

In 2012 behandelde de Commissie 23 dossiers. Voor de Franstalige taalrol werd in acht dossiers een gunstig advies afgeleverd, in vijf een ongunstig advies en drie dossiers zijn nog hangende. Voor de Nederlandstalige taalrol kwam één persoon niet opdagen, twee dossiers kregen een ongunstig advies en vier een gunstig advies.

458 S. Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Antwerpen, Maklu, 2007, p. 153.

459 Later werd beslist dat de Commissie zich in eerste instantie zou toeleggen op aanvragen gebaseerd op duurzame lokale verankering voor verblijf van minstens vijf jaar (criterium 2.8A). Zie Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal privaatrecht*, nr. 13-2010, zie www.kruispuntmi.be.

460 Kruispunt Migratie-Integratie, *Ibid.*

461 Informatie van het secretariaat van de Commissie.

462 Deze agenda werd voorgelegd aan het opvolgingscomité regularisatie (zie hierboven). Kruispunt Migratie-Integratie, *op.cit.*, nr. 13-2010.

463 Forum Asiel en Migraties, *Regularisatie werkt, als de spelregels duidelijk zijn, Knelpuntennota juli 2011*, p. 25.

Het gunstige advies werd echter in geen enkel van deze vier dossiers gevolgd door de staatssecretaris, voor de Franstalige taalrol werd het gunstig advies in één dossier niet gevolgd.

Het advies van de Commissie is dan ook niet bindend. De staatssecretaris behoudt haar discretionaire bevoegdheid dus ook in deze regularisatiedossiers. Indien de staatssecretaris van dit advies afwijkt, dient

zij dit echter wel te motiveren.⁴⁶⁴ Volgens haar kabinet, zal het advies niet worden opgevolgd indien het tegenstrijdigheden bevat. Zij zal bijvoorbeeld afwijken van een gunstig advies waarin de Commissie bepaalt dat de duurzame lokale verankering bewezen is, maar tegelijk moet vaststellen dat de betrokkene geen landstaal machtig is.⁴⁶⁵

464 Instructie m.b.t. de toepassing van het oude artikel 9, 3 en het artikel 9bis van de vreemdelingenwet.

465 Informatie verkregen van het kabinet van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

3. De Commissie in de toekomst?

In het Jaarverslag Migratie van 2008 behoorde het tot één van de aanbevelingen van het Centrum om de Commissie van advies voor vreemdelingen in te schakelen in de regularisatieprocedure.⁴⁶⁶ Door het feit dat de Commissie de betrokken vreemdeling kan horen, heeft zij de mogelijkheid om alle aspecten van de situatie van de aanvrager te onderzoeken, wat niet steeds

mogelijk is op basis van een louter schriftelijke procedure. De adviserende rol van de Commissie zoals bepaald in de instructie van 19 juli 2009, werd dan ook positief onthaald.⁴⁶⁷

De Commissie heeft deze verwachtingen echter niet volledig kunnen invullen. Ten eerste werden er **onvoldoende dossiers** doorge-

stuurd naar de Commissie om haar in de mogelijkheid te stellen om het begrip ‘duurzame lokale verankering’ te verduidelijken en een jurisprudentie op te bouwen

die door zowel de DVZ als de Commissie zelf kunnen worden gebruikt. Daarnaast is er ook een gebrek aan **transparantie** omtrent de interpretatie van de criteria waarop de DVZ zich baseert om dossiers al dan niet door te verwijzen naar de Commissie. De staatssecretaris zou ook de mogelijkheid moeten krijgen om op te volgen hoe de DVZ deze criteria in de praktijk toepast.

Het Centrum blijft er ook voor pleiten dat vreemdelingen die zich in ‘specifieke humanitaire situaties’ bevinden een verzoek tot verblijfsmachtiging in België moeten kunnen indienen, naast de bestaande wettelijke mogelijkheid om dit te doen in ‘buitengewone omstandigheden’. De staatssecretaris zou de mogelijkheid moeten krijgen om deze humanitaire situaties in een Koninklijk Besluit vast te leggen. Zo zou zowel de administratie als de aanvragers meer rechtszekerheid worden geboden.⁴⁶⁸ Ook in zo’n systeem zou de Commissie zijn rol kunnen spelen. En toch, enkel indien de Commissie de mogelijkheid krijgt jurisprudentie te ontwikkelen en als er voldoende transparantie bestaat, kan ze een bijdrage leveren aan een kwalitatieve regularisatieprocedure.

Enkel indien de Commissie van advies voor vreemdelingen de mogelijkheid krijgt jurisprudentie te ontwikkelen en als er voldoende transparantie bestaat, kan ze een bijdrage leveren aan een kwalitatieve regularisatieprocedure

466 Jaarverslag Migratie 2008, p. 89. Ook andere organisaties stelden voor om de Commissie zo’n rol toe te delen, zie bijvoorbeeld Forum Asiel en Migraties, *De voorstellen van FAM voor regularisatie en voor het invullen van de lacunes in de Verblijfswet*, 29 maart 2007.

467 Zie o.a. Jaarverslag Migratie 2009, p. 80.

468 Zie Jaarverslag Migratie 2008, pp. 77-78; Jaarverslag Migratie 2009, p. 89; Jaarverslag Migratie 2010, pp. 93-94 en 115; Jaarverslag Migratie 2011, p. 129.





Hoofdstuk IV

TERUGKEER, DETENTIE EN VERWIJDERING

A. CIJFERS

1. Inleiding

Tabel 19. Evolutie van de terugdrijvingen, repatriëringen en de vrijwillige terugkeer, 2000-2012 (Bronnen: DVZ en IOM)

	Terugdrijvingen			Repatriëringen				Vrijwillige vertrekken			
	Terugdrijvingen van vreemdelingen (A)	Terugdrijvingen van uitgeprocedeerde asielzoekers (B)	Totaal aantal terugdrijvingen (A+B)	Dublin gevallen (C)	Bilaterale akkoorden (D)	Andere repatriëringen (E)	Totaal aantal repatriëringen (C+D+E)	Vrijwillig vertrek IOM (F)	Vrijwillig vertrek DVZ (G)	Totaal aantal gevallen van vrijwillig vertrek (F+G)	Totaal aantal verwijderingen en vrijwillige vertrekken
2000	4.945	418	5.363				3.301			3.183	11.847
2001	4.348	501	4.849				5.994	3.570	63	3.633	14.476
2002	3.264	410	3.674				7.677	3.221	4	3.225	14.576
2003	2.656	340	2.996				7.951	2.816	6	2.822	13.769
2004	1.430	232	1.662				6.616	3.275	0	3.275	11.553
2005	971	216	1.187				7.136	3.741	0	3.741	12.064
2006	1.193	172	1.365				7.381	2.811	1	2.812	11.558
2007	991	121	1.112	1.037	110	3.771	4.918	2.592	3	2.595	8.625
2008	1.014	147	1.161	907	112	3.072	4.091	2.669	0	2.669	7.921
2009	1.254	129	1.383	856	279	2.656	3.791	2.659	9	2.668	7.842
2010	1.637	226	1.863	1.092	219	2.275	3.586	2.957	131	3.088	8.537
2011	2.474	261	2.735	1.070	218	2.420	3.708	3.358	512	3.870	10.313
2012	1.608	287	1.895 ⁴⁶⁹	970	239	2.638	3.847	4.682	962	5.644	11.386
Totaal	27.785	3.460	31.245	5.932	1.177	16.832	69.997	38.351	1.691	43.225	144.467

Bij terugkeer, detentie en verwijdering zoals besproken in dit hoofdstuk, gaat het om vreemdelingen in irregulier verblijf of vreemdelingen waarvan de overheid meent dat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied. De statistieken over de vreemde populatie die hier legaal verblijft en over de legale migratiestromen zijn relatief betrouwbaar, de gegevens over de vreemde populatie in irregu-

lier verblijf of over de irreguliere migratiestromen zijn daarentegen minder volledig. Aangezien er geen volledige gegevensbank bestaat voor de identificatie van migranten in irregulier verblijf, moeten ze via verschillende indicatoren op een indirecte manier in kaart worden gebracht (Kader 17).

⁴⁶⁹ Voor 2012 gaat het bij de terugdrijvingen om de effectieve terugdrijvingen, terwijl het voor de voorgaande jaren, om terugdrijvingsbeslissingen ging.

Kader 17. Gegevensbronnen, definities en beschikbare indicatoren

- » De *verwijderingen* kunnen in kaart worden gebracht op basis van gegevens van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) over het optreden van politie en administratie. De beschikbare gegevens zijn met name de volgende:
 - » de *terugdrijvingen*, die ons meer vertellen over de weigeringen van toegang tot het grondgebied aan de grens;
 - » de *aanhoudingen* en het gevolg dat er wordt aan gegeven, zijnde de opsluiting (met of zonder de documenten die nodig zijn voor de repatriëring) of de uitreiking van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), (met of zonder inreisverbod)⁴⁷⁰;

- » de *repatriëringen* tenslotte die vreemdelingen in irregulier verblijf betreffen voor wie de terugkeer naar het herkomst- of transitland 'gedwongen' is.

Die verschillende indicatoren zijn gebaseerd op het optreden van politiediensten en administraties, elk volgens eigen regels. Die regels zijn in de loop der jaren geëvolueerd, wat de interpretatie en vergelijking van de cijfers in de tijd bemoeilijkt. Deze gegevens zijn dan ook minder een weergave van het fenomeen van irreguliere migratie op zich, dan wel van de praktijken die zijn ingevoerd om ze te vermijden en te beheersen.

- » De *vrijwillige terugkeer* betreft personen in irregulier verblijf die wensen te worden bijgestaan om naar hun herkomstland terug te keren. Die gegevens komen zowel van de IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) als van de DVZ.

470 Zie: Een uitdaging onder de loep: het inreisverbod, verder in dit hoofdstuk.

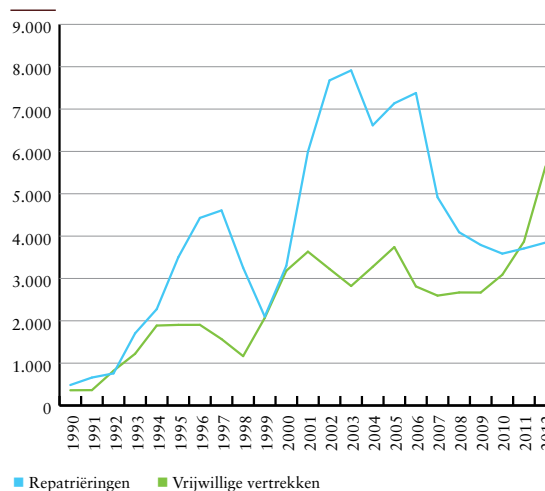
2. Gevolgen van de terugkeerrichtlijn voor de begeleidde vrijwillige vertrekken

Voor de vreemdelingen in irregulier verblijf zijn twee vormen van terugkeer mogelijk: repatriëring of begeleid vrijwillig vertrek.⁴⁷¹

- » *Repatriëringen* zijn gevallen van gedwongen terugkeer die door de Belgische administratieve overheden worden uitgevoerd. Deze repatriëringen worden vanuit gesloten centra of gevangenissen georganiseerd. Binnen het geheel van repatriëringen kan men nog twee andere verwijderingsmethodes onderscheiden. Deze hangen samen met een specifieke administratieve situatie. Vooreerst is er de over- en terugname van asielzoekers in overeenstemming met de 'Dublin-verordening' die vaststelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. In dat geval worden de vreemdelingen naar deze lidstaat teruggeleid. Vervolgens zijn er de terugleidingen over land die plaatsvinden in het kader van bilaterale akkoorden tussen de EU-lidstaten. Tot aan het begin van de jaren 2000 zat het aantal repatriëringen in de lift, maar sinds 2006 is

die tendens omgebogen. In 2012 werden 3.847 repatriëringen geregistreerd, wat een lichte stijging betekent in vergelijking met 2010 en 2011.

Figuur 31. Evolutie van het aantal repatriëringen en vrijwillige vertrekken, 1990-2012 (Bronnen: DVZ en IOM)



471 Voor vreemdelingen in irregulier verblijf is een vrijwillig vertrek zonder begeleiding ook mogelijk, maar daarover zijn geen cijfers beschikbaar.

» *Begeleide vrijwillige terugkeer* is een mogelijk alternatief voor vreemdelingen in irregulier verblijf die op vrijwillige basis naar hun herkomstland willen terugkeren. Zulke vertrekken worden meestal georganiseerd door de IOM, maar in een aantal gevallen ook door de DVZ.⁴⁷² Terwijl het aantal begeleide vrijwillige vertrekken er in de jaren 1990 licht op vooruitging, bleef dit cijfer in het begin van de jaren 2000 schommelen tussen 3.000 en 3.750 jaarlijkse vertrekken. Na 2005 kende het aantal begeleide vrijwillige vertrekken een nieuwe daling. Zo werden tussen 2006 en 2009 jaarlijks tussen de 2.600 en 2.810 vrijwillige vertrekken genoteerd. Sinds 2009 zijn deze

vertrekken opnieuw sterk gaan stijgen, met in 2012 een recordcijfer van 5.644 vertrekken. Deze stijging valt o.m. te verklaren door de wetswijzigingen (n.a.v. de omzetting van de terugkeerrichtlijn) en de nieuwe praktijken inzake terugkeer, zoals de invoering van de SEFOR-omzendbrief, de nieuwe termijnen voor de vrijwillige terugkeer, de verplichting voor de uitgeprocedeerde asielzoekers om een terugkeertraject te volgen, het creëren van terugkeerplaatsen en de nieuwe programma's voor hulp bij de terugkeer en re-integratie.⁴⁷³ In 2012 lag het aantal vrijwillige vertrekken, voor het eerst, veel hoger dan het aantal gevallen van gedwongen terugkeer.

472 Bijvoorbeeld in het kader van terugkeer per bus naar verschillende Balkanlanden (tot in mei 2012).

473 Voor toelichting bij deze ontwikkelingen, zie *Recente ontwikkelingen*, verder in dit hoofdstuk.

3. Daling terugdrijvingen aan de grens

De terugdrijvingen aan de grens hebben betrekking op vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers aan wie de toegang tot het Belgische grondgebied wordt geweigerd omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden om toegang te krijgen tot het grondgebied.⁴⁷⁴

Sinds de piek van 5.363 terugdrijvingen in 2000, werd een sterke daling vastgesteld in de activiteiten om de irreguliere immigratie aan de grens te voorkomen, met in 2007 nog slechts 1.112 terugdrijvingen. Sinds 2008 wordt er daarentegen een stijging in het jaarlijks aantal terugdrijvingen vastgesteld. In 2011 werden 2.735 terugdrijvingen geregistreerd, een niveau dat sinds 2003 niet meer was bereikt (Tabel 19). In 2012 is dit cijfer echter opnieuw gaan dalen.

Tot in 2011 publiceerde de DVZ enkel het aantal terugdrijvingsbeslissingen, terwijl de DVZ vanaf 2012 gegevens over het *effectieve* aantal terugdrijvingen wil presenteren. Dit kan niet enkel gevolgen hebben met betrekking tot het volume (het aantal effectieve terugdrijvingen ligt immers een stuk lager dan het aantal beslissingen), maar ook tot de timing (de effectieve

terugdrijvingen vinden plaats binnen een bepaalde termijn na de beslissing). Voor het jaar 2012 heeft de DVZ zowel het aantal genomen beslissingen, als het aantal effectieve terugdrijvingen overgemaakt. Zo zijn er van de 2.403 terugdrijvingsbeslissingen genomen in 2012, ook effectief 1.895 terugdrijvingen uitgevoerd, of zo'n 80% van de getroffen beslissingen.⁴⁷⁵ Bij de analyse van de vorige cijfers is dan ook een zekere voorzichtigheid geboden, omdat op basis daarvan het *effectieve* aantal terugdrijvingen niet kan worden opgemaakt.

Zo'n 40% van de vreemdelingen die in 2012 de toegang tot het Belgisch grondgebied werd geweigerd, zijn onderdanen van het Afrikaanse continent: iets minder dan een derde van de terugdrijvingen had betrekking op Sub-Saharisch Afrika (vooral vreemdelingen uit de DR Congo, Kameroen en Angola) en bij zo'n 10% ging het om personen uit Noord-Afrika (vooral Marokko en Algerije). Op de tweede plaats komt het Europese continent, aangezien het in iets meer dan een derde van alle terugdrijvingen Europese landen buiten de EU betrof. Albanië, Turkije en Servië zijn daarbij sterk vertegenwoordigd. Ook de landen uit Azië en het Midden-Oosten zijn goed voor zo'n 20% van het totaal (met bovenaan de ranglijst de Syriërs, Irakezen, Indiërs en Iraniers).

474 Een terugdrijving kan plaatsvinden, ook al is de vreemdeling in het bezit van de nodige reisdocumenten. Deze terugdrijving kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd wanneer de vreemdeling zijn reismotief niet voldoende kan rechtvaardigen, of indien hij niet het bewijs kan leveren over voldoende middelen te beschikken voor de duur van zijn verblijf.

475 Effectieve verwijderingen uitgevoerd in een bepaald jaar, zijn niet altijd het gevolg van een beslissing die in datzelfde jaar is genomen.

4. Stijging administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf

Ook het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf wordt gebruikt om de aanwezigheid van deze personen op het Belgische grondgebied te benaderen. Bij een interceptie van een vreemdeling nemen de politiediensten contact op met de DVZ. Die neemt dan een administratieve beslissing. Indien de vreemdeling wettig in België verblijft, of indien een schorsend beroep tegen de verwijderingsbeslissing hangende is, zal de persoon kunnen beschikken (hij ontvangt dan een ‘laten beschikken’). Indien de vreemdeling daarentegen irregulier op het grondgebied verblijft, zijn er twee mogelijkheden:

- » aflevering van een *bevel om het grondgebied te verlaten* (een ‘BGV’), dat kan worden gekoppeld aan een inreisverbod.⁴⁷⁶ In 2012 (juli tot december), kregen 3.309 personen een BGV dat vergezeld ging van een inreisverbod⁴⁷⁷.
- » de opsluiting in een gesloten centrum met het oog op een verwijdering.⁴⁷⁸ Dan kunnen zich twee gevallen voordoen:
 - › opsluiting⁴⁷⁹ van een persoon die niet over de nodige identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren (*‘opsluiting zonder documenten’*);
 - › opsluiting van een persoon die over de nodige documenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren (*‘opsluiting met documenten’*).

Kader 18. Methodologische wijziging van de DVZ: van ‘directe repatriëringen’ naar ‘opsluitingen met documenten’

Tot in 2008 had de DVZ het niet over ‘opsluitingen met documenten’, maar wel over ‘directe repatriëringen’. Het ging om dossiers waarin enerzijds personen beschikten over de papieren die nodig waren voor hun verwijdering en waarbij anderzijds de indieningstermijn voor een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid was vastgelegd op 24 uur. De waarschijnlijkheid op repatriëring was dan ook zeer groot. Deze statistieken werden achteraf overigens door de DVZ gecorrigeerd, zodat enkel de effectief gerepatriëerde personen werden meegeteld. In dit geval hield het dus steek om het over ‘directe repatriëringen’ te hebben.

Sinds 2009 daarentegen is de indieningstermijn voor een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid verlengd van 24 uur naar vijf dagen, met een minimum van drie werkdagen, na betekening van de beslissing. De DVZ stemt de gegevens dus niet langer af op de directe repatriëringen en geeft deze categorie voortaan de meer passende benaming ‘opsluitingen met documenten’.

In 2012 ging het bij de administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf vooral om Noord-Afrikanen (50%), gevolgd door de Aziaten (19%), personen uit de twaalf nieuwe EU-lidstaten (9%), Europese derde landen (9%), landen uit Sub-Saharisch Afrika (7%) en de Latijns-Amerikaanse landen (3%). De andere groepen zijn goed voor minder dan 2% van het totaal.

Het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf heeft de afgelopen vijftien jaar nogal wat schommelingen gekend (Figuur 32). Globaal genomen kunnen we drie fases onderscheiden. Tot in 2003 stellen we een sterke stijging vast van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf (van 12.490

476 Het inreisverbod is een recente maatregel die in juli 2012 in werking is getreden na de omzetting in Belgisch recht van de terugkeerrichtlijn. Vreemdelingen met een inreisverbod worden voor een bepaalde periode de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten geweigerd. Zo'n verbod wordt in bijzondere en door de wet bepaalde omstandigheden afgeleverd (bijvoorbeeld indien de vreemdeling een vorig BGV niet heeft gerespecteerd of indien hij fraude heeft gepleegd om een verblijf te verkrijgen). Voor een gedetailleerde analyse van deze maatregel, zie *Een uitdaging onder de loep: het inreisverbod*, verder in dit hoofdstuk.

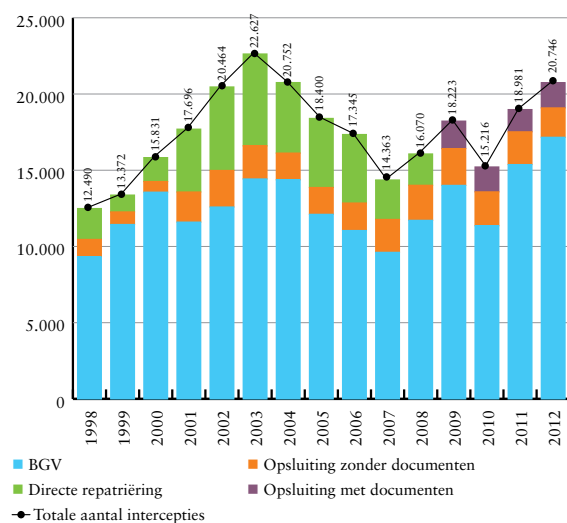
477 Het is belangrijk om het totale aantal BGV niet te verbinden met het totale aantal personen die een inreisverbod kregen, aangezien deze twee cijfers, die door de DVZ gepubliceerd worden, geen betrekking hebben op dezelfde referentiepopulatie. Zo hebben de cijfers over de BGV die geproduceerd worden door de DVZ betrekking op alle BGV, ongeacht of zij verschillende malen dezelfde persoon betreffen. Het meegedeelde cijfer over de inreisverboden is daarentegen gebaseerd op het aantal personen die een BGV kregen dat vergezeld ging van een inreisverbod (eenzelfde persoon wordt bijgevolg slechts eenmaal meegerekend).

478 Men heeft het ook over ‘repatriëringen’.

479 Men heeft het ook over ‘detentie’ of ‘vasthouding’.

naar 22.627). De tweede fase (2004-2007) wordt gekenmerkt door een daling van het aantal administratieve aanhoudingen van 20.752 in 2004 naar 14.363 in 2007. Tijdens de derde fase (sinds 2008) is het aantal administratieve aanhoudingen opnieuw gestegen naar 18.223 administratieve aanhoudingen in 2009. De dalende tendens uit 2010 werd niet bevestigd door cijfers uit 2011 en 2012, aangezien voor die beide jaren, het aantal administratieve aanhoudingen opnieuw in de lift zat. In 2012 werden 20.746 administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf geregistreerd, die hebben geleid tot 1.928 opsluitingen zonder documenten, 1.655 opsluitingen met documenten en 17.163 BGV.⁴⁸⁰

Figuur 32. Evolutie van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf en het gevolg dat er wordt aan gegeven, 1998-2012 (Bron: DVZ)



Over het algemeen draaien administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf vaker uit op de aflevering van een BGV zonder opsluiting, dan op opsluiting in een gesloten centrum. Tussen 2001 en 2008 schommelde het aantal aanhoudingen met dergelijke afloop tussen 62% en 73%. Dat gezegd zijnde, sinds een aantal jaar lijkt het aantal uitgereikte BGV te stijgen, in vergelijking met de opsluitingen (met of zonder documenten). Deze recente toename van

BGV is voornamelijk te wijten aan een wijziging in de praktijk in geval van aanhouding en het niet-opsluiten van een persoon die een BGV krijgt. Op dit moment verkrijgt die persoon een nieuw BGV, terwijl die in het verleden vaak vrijgelaten werd. In 2012 waren die drie categorieën goed voor respectievelijk 83%, 9% en 8% (Figuur 32), met het hoogste proportionele aantal afleveringen van een BGV dat de afgelopen vijftien jaar is vastgesteld.⁴⁸¹

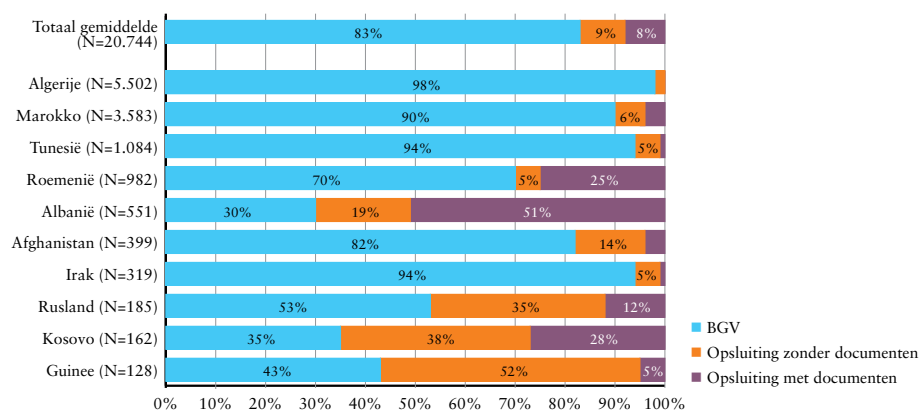
Interessant is ook om na te gaan in hoeverre het gevolg dat aan administratieve aanhoudingen wordt gegeven, van de ene tot de andere nationaliteit kan verschillen (Figuur 33).

De in Figuur 33 voorgestelde nationaliteiten zijn enerzijds de vijf meest aangehouden nationaliteiten in 2012 (de Algerijnen, Marokkanen, Tunesiërs, Roemenen en Albanen), en anderzijds de vijf nationaliteiten die de afgelopen vijf jaar het sterkste vertegenwoordigd waren onder de asielzoekers (de Afghanen, Russen, Guineeërs, Iraaken en Kosovaren). We zien dat voor bepaalde nationaliteiten, meer dan 80% van de administratieve aanhoudingen aanleiding geeft tot de aflevering van een BGV. Dit is met name het geval voor de Algerijnen, Marokkanen, Tunesiërs, Iraaken en Afghanen. Voor deze nationaliteiten draaien de resterende administratieve aanhoudingen vaker uit op opsluitingen zonder documenten dan met documenten. Op basis van deze gegevens steekt nog een tweede groep er bovenuit, nl. de nationaliteiten waarvoor de administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf vooral (maar niet in de meerderheid van de gevallen) uitdraaien op opsluiting zonder documenten. Het gaat hier om de Guineeërs, Russen en Kosovaren. De Roemenen en Albanen tenslotte onderscheiden zich van andere nationaliteiten. In het geval van de Roemenen leidt een kwart van de administratieve aanhoudingen tot opsluiting met documenten, en in het geval van de Albanen, draait meer dan de helft van de administratieve aanhoudingen uit op een opsluiting met documenten. Deze cijfers liggen veel hoger dan wat we gemiddeld voor alle nationaliteiten samen vaststellen.

⁴⁸⁰ Voor de afgelopen vier jaar, is het cijfer van het totale aantal administratieve aanhoudingen van nature iets hoger, omdat de directe repatriëringen zijn vervangen door alle opsluitingen met documenten (zie Kader 18). Maar ook na die statistische aanpassing die enkel rekening houdt met de effectieve repatriëringen, blijven de algemene tendensen dezelfde.

⁴⁸¹ De factoren die deze evoluties verklaren zijn moeilijk te identificeren. Het is mogelijk dat deze tendensen wel degelijk iets zeggen over een schommeling van de irreguliere aanwezigheid, het kan echter ook zijn dat ze te maken hebben met een actief of minder actief optreden van de politie. Zoals de DVZ erop wijst, kunnen bepaalde vreemdelingen verschillende malen worden opgepakt, zonder te worden opgesloten, wanneer ze bijvoorbeeld moeilijk verwijderbaar zijn, of door plaatsgebrek in de gesloten centra op het ogenblik van hun aanhouding.

Figuur 33. Verdeling van het gevolg dat wordt gegeven aan administratieve aanhoudingen volgens de nationaliteit, 2012 (Bron: DVZ)



B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Overnameovereenkomsten

Sinds eind van de jaren 1990 heeft de Europese Unie (EU) dertien overnameovereenkomsten⁴⁸² afgesloten met derde landen.⁴⁸³ De EU wil daarmee de strijd aanbinden tegen irreguliere immigratie door de overeenkomstsluitende landen te overtuigen om hun eigen onderdanen over te nemen wanneer die niet langer voldoen aan de voorwaarden om een lidstaat binnen te komen of er te verblijven. De EU wil diezelfde landen ook overtuigen om onderdanen van andere landen en staatlozen die, na een verblijf of doorreis op hun grondgebied, rechtstreeks en irregulier een EU-lidstaat zijn binnengekomen, over te nemen.

Op 21 juni 2012 hebben de Europese Unie en Turkije een overeenkomst getekend voor de overname van irreguliere immigranten. Dit kwam na een besluit van de Raad van de Europese Unie om de Commissie te gelasten met het opstellen van een stappenplan om visumfaciliteiten toe te kennen aan Turkse onderdanen. De overeenkomst, waarmee de lidstaten hebben ingestemd maar dat nog door het Europees Parlement moet worden goedgekeurd, is de aanzet voor een complex proces dat vermoedelijk jaren zal duren.

Op 26 oktober 2012 heeft de Europese Unie ook met Kaapverdië een akkoord gesloten waardoor onderdanen van Kaapverdië makkelijker een visum uitgereikt krijgen. Dit gaat gepaard met een overnameovereenkomst die in principe begin 2013 wordt ondertekend. Beide instrumenten moeten nog voor de zomer 2013 in werking treden.

Ook België pleit voor overnameovereenkomsten als een van de instrumenten van het migratiebeleid. Zo werd in 2012 een wet goedgekeurd houdende instemming met de overnameovereenkomst tussen de Benelux-Staten en de Republiek Armenië.⁴⁸⁴ Mits vervulling van een aantal vereenvoudigde formaliteiten wordt de repatriëring van Armeniërs die in die drie staten verblijven mogelijk, net zoals die van derdelanders of staatlozen met een verblijfsrecht in Armenië.

1.2. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

In 2012 heeft het Hof van Justitie zich uitgesproken in het arrest **PI v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid**⁴⁸⁵ over de omvang van de verhoogde bescherming tegen verwijdering vastgelegd in de EU-burgerrichtlijn.⁴⁸⁶ Deze bescherming geldt voor burgers die meer dan tien jaar in het gastland hebben verbleven, tenzij de beslissing tot verwijdering is gebaseerd op dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd. Het Hof sprak zich ook uit over de verantwoordelijkheid van de lidstaten om het toepassingsgebied van het begrip ‘dwingende redenen van openbare veiligheid’ in te vullen.⁴⁸⁷

Het Hof wijst erop dat om onder dit begrip te vallen, het plegen van strafbare feiten buitengewoon ernstige kenmerken moet vertonen. Het Hof laat het echter

482 Het gaat om overeenkomsten met derde landen volgens dewelke “de overeenkomstsluitende partijen wederzijdse verplichtingen hebben om hun eigen onderdanen en, onder bepaalde voorwaarden, onderdanen van derde landen en staatlozen over te nemen” en waarin ook “technische en operationele aspecten ervan” worden toegelicht. Zie Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten*, 23 februari 2011, COM(2011) 76 def. en *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 137.

483 De EU heeft overnameovereenkomsten afgesloten met Rusland, Georgië, Moldavië, Oekraïne, Pakistan, Sri Lanka, Macedonië, Albanië, Montenegro, Servië, Bosnië-Herzegovina, Hongkong en Macao.

484 Wet van 29 maart 2012 houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de Republiek Armenië betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen, en met het Uitvoeringsprotocol, gedaan te Brussel op 3 juni 2009.

485 HvJEU, Grote Kamer, *PI v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, 22 mei 2012, C-348/09.

486 Artikel 28, §3, a) van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna: EU-burgerrichtlijn).

487 HvJEU, Grote Kamer, *PI v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, op cit., §§15-16.

aan de lidstaten over om de contouren van het begrip ‘dwingende redenen van openbare veiligheid’ in te vullen. Het voegt er nog aan toe dat het aan de nationale rechtbanken toekomt om het bestaan ervan na te gaan aan de hand van een individueel onderzoek van het concrete geval.

Het voegt er verder aan toe dat krachtens de EU-burgerrichtlijn⁴⁸⁸, *“een verwijderingsmaatregel alleen kan worden genomen wanneer het gedrag van de betrokken persoon een reële en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving of van het gastland vormt”* en dat *“deze vaststelling vereist dat de betrokken persoon een neiging vertoont om dit gedrag in de toekomst voort te zetten”*.⁴⁸⁹

Het Hof wijst er tenslotte op dat het gastland, alvorens een besluit tot verwijdering te nemen, rekening moet houden met elementen zoals de verblijfsduur van betrokkene op het grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in dat land en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong.

Het Hof lijkt in dit arrest dan ook te stellen dat een toekomstig risico op recidive moet bestaan opdat de dreiging een ‘dwingende reden van openbare veiligheid’ vormt en tot de verwijdering van een EU-burger leidt.

In een arrest **MD Sagor**⁴⁹⁰ heeft het Hof voor de derde keer een standpunt ingenomen⁴⁹¹ over het verband tussen de terugkeerrichtlijn⁴⁹² en de criminalisering van het irregulier verblijf. Er werd gevraagd of deze richtlijn zich verzet tegen een regeling op grond waarvan derdelanders die irregulier verblijven, worden bestraft met een geldboete (eventueel vervangen door huisarrest of uitwijzing).

Het Hof bevestigt zijn rechtspraak volgens dewelke deze richtlijn zich verzet tegen een strafrechtelijke vervolging van het irreguliere verblijf die ertoe kan leiden dat tijdens de terugkeerprocedure een gevangene-

nisstraf wordt opgelegd. Een dergelijke aanpak zou de verwijdering kunnen vertragen.

Het voegt er nog aan toe dat het opleggen van een boete geen afbreuk kan doen aan de toepassing van de terugkeerprocedure en dat het vervangen van de boete door een uitwijzing ook niet ingaat tegen de richtlijn wanneer de terugkeer van de betrokkene onmiddellijk kan worden uitgevoerd.

Het Hof oordeelt evenwel dat het vervangen van een boete door huisarrest niet bijdraagt tot de uitvoering van de verwijdering van de derdelander in irregulier verblijf. Het besluit dan ook dat de richtlijn zich verzet tegen het opleggen van huisarrest, indien er geen bepaling is volgens dewelke de verwijdering voorrang heeft op het huisarrest. Het komt toe aan de nationale rechtbank om na te gaan of er zo’n bepaling bestaat.

Het Hof heeft er zich evenwel toe beperkt zijn besluit te motiveren op basis van de effectiviteit van het terugkeerbeleid en heeft niet verwezen naar de noodzaak de grondrechten na te leven, zoals het dit voordien wel had gedaan in zijn arresten *Achughbabian* en *El Dridi*.⁴⁹³

1.3. Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In het arrest **I.M. v. Frankrijk**⁴⁹⁴ werd betwist of de Franse asielpprocedure in detentie verenigbaar was met artikels 3 en 13 van het EVRM, gewijd aan respectievelijk het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Om daadwerkelijk te zijn, moet het beroep beschikbaar en toegankelijk zijn in feite en in rechte, en de uitoefening ervan mag niet op ongerechtvaardigde wijze in de weg worden gestaan. Wanneer de klacht in kwestie bovendien betrekking heeft op artikel 3 EVRM, *“impliceert een daadwerkelijk rechtsmiddel vereisten op vlak van kwaliteit, snelheid en schorsende werking”*⁴⁹⁵, omwille van het belang dat het Hof aan deze bepaling hecht en de onherroepelijke aard van het nadeel in dat soort situaties.

488 Artikel 17, §2, 2^{de} al. van de EU-burgerrichtlijn.

489 HvJEU, Grote Kamer, *PI v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, op cit., §34.

490 HvJEU, *MD Sagor*, 6 december 2012, C-430/11.

491 Het Hof had dit reeds gedaan in de arresten *Alexandre Achughbabian v. Préfet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, C-329/11 en *Hassen El Dridi*, 28 april 2011, C-61/11, geanalyseerd in het *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 138.

492 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

493 HvJEU, *Alexandre Achughbabian v. Préfet du Val-de-Marne*, op cit. en HvJEU, *Hassen El Dridi*, op cit.

494 EHRM, *I.M. v. Frankrijk*, 2 februari 2012, 9152/09.

495 EHRM, *Ibid.*, §132.

Het Hof erkent weliswaar het belang van versnelde asielprocedures, maar is niettemin van oordeel dat de snelheid van een beroep “*niet ten koste mag gaan van de effectiviteit van essentiële procedurele waarborgen die de verzoeker moeten beschermen tegen een willekeurige terugdrijving (...)*”.⁴⁹⁶ Het Hof meent dat de door verzoeker uitgeoefende beroepsmogelijkheden in theorie beschikbaar waren, maar dat verschillende omstandigheden (automatische prioritaire behandeling van het verzoek, korte beroepstermijnen, materiële en procedurele obstakels om bewijzen in detentie aan te leveren) de toegankelijkheid in de praktijk ervan in de weg stonden.

Het Hof besluit dus unaniem dat er een schending is van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en van het verbod op foltering.

In de zaak **Ahmade**⁴⁹⁷ stelde het Hof vast dat de detentieomstandigheden voor asielzoekers met het oog op verwijdering in Griekenland betrokkene aanzienlijk leed hadden berokkend, dat als vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) kon worden beschouwd. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie (artikel 13 EVRM) was geschonden. Bij zijn redenering ging het Hof ervan uit dat de nationale wet de rechtbanken geen bevoegdheid verleent om de leefomstandigheden in detentiecentra voor irreguliere vreemdelingen te onderzoeken en om de vrijlating te gelasten omwille van de detentieomstandigheden.

Het Hof oordeelde ook dat de vasthouding niet ‘regelmatig’ was gelet op artikel 5 van het EVRM, dat het recht op vrijheid en veiligheid waarborgt.⁴⁹⁸ De nationale rechtbank had er geen rekening mee gehouden dat de verzoeker een asielaanvraag had ingediend terwijl hij opgesloten zat. Het Hof gaat er evenwel van uit dat vanaf het ogenblik dat een asielaanvraag is ingediend, het bestaan van een nauwe band tussen de detentie en de mogelijkheid tot verwijdering van de betrokkene niet langer kan worden aangetoond, aangezien hij niet kan worden verwijderd zolang zijn asielaanvraag niet

is onderzocht. Bovendien meent het Hof dat de voorwaarden uit deze bepaling niet waren vervuld, omwille van de detentieomstandigheden die als vernederende behandeling konden worden beschouwd.

Het Hof besluit tenslotte dat het interne recht⁴⁹⁹ in gebreke blijft wat betreft de effectiviteit van de rechterlijke toetsing van de detentie van de verzoeker met het oog op zijn verwijdering. De rechtbank had de bezwaren van de verzoeker omtrent zijn detentie verworpen zonder de wettigheid ervan te controleren.⁵⁰⁰

In de zaak **De Souza Ribeiro** heeft het Hof zich uitgesproken over de vraag of een daadwerkelijk rechtsmiddel (artikel 13 EVRM) inzake de verwijdering van vreemdelingen een schorsend beroep impliceert in geval een schending van het recht op een privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) wordt aangevoerd.

Op 30 juni 2011, heeft het Hof eerst geoordeeld in een **in de kamer uitgesproken arrest**⁵⁰¹, dat een daadwerkelijk rechtsmiddel enkel een schorsend beroep vereist wanneer “*de uitvoering van de betwiste beslissing potentieel onomkeerbare gevolgen heeft*”. Het Hof meent evenwel dat “*de gevolgen van de inmenging in de door artikel 8 van het EVRM gewaarborgde rechten in principe omkeerbaar zijn*”. Het voegt er nog aan toe dat dit hier zeker waar is omdat “*de familieband niet duurzaam verbroken is na uitzetting van de verzoeker*”.⁵⁰²

De zaak is evenwel naar de **Grote Kamer** doorverwezen, die op 13 december 2012 tot het besluit kwam dat er wel sprake was van een gecombineerde schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en het recht op een gezinsleven.

Het Hof heeft er om te beginnen op gewezen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel niet vereist dat vreemdelingen, die hun verwijdering betwisten op grond van een beweerd schending van het privé- en gezinsleven, over een rechtsmiddel met schorsende werking beschikken.

496 EHRM, *Ibid.*, §147.

497 EHRM, *Ahmade v. Griekenland*, 25 september 2012, 50520/09.

498 Meer bepaald artikel 5, §1, f) EVRM dat het volgende bepaalt: “*Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure (...) in geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.*”

499 Voor meer informatie over deze vraag, zie EHRM, *Efreimidze v. Griekenland*, 21 juni 2011, 33225/08.

500 In schending van artikel 5, §4 EVRM. Dat bepaalt het volgende: “*Een ieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is.*”

501 EHRM, *De Souza Ribeiro v. Frankrijk*, 30 juni 2011, 22689/07.

502 EHRM, *Ibid.*, §41-45.

Het Hof is echter van oordeel dat wanneer de uitwijzing schade dreigt te berokkenen aan het recht van de vreemdeling op een privé- en gezinsleven, “*het Verdrag eist dat de lidstaat hem een daadwerkelijke mogelijkheid biedt de uitwijzing of de weigering van een verblijfsvergunning te betwisten, en een voldoende grondig onderzoek met adequate procedurele waarborgen te verkrijgen*” van zijn geval door een bevoegde, onpartijdige en onafhankelijke nationale instantie.⁵⁰³

Het benadrukt vervolgens de realiteit en het praktische nut van de door deze instantie uitgevoerde controle – ongeacht of het beroep al dan niet schorsend werkt – en stelt in casu vast, dat de terugdrijvingsmaatregel met zo’n haast is uitgevoerd dat het beroep praktisch ontoereikend en onbeschikbaar was. Het Hof voegt er tenslotte nog aan toe dat “*het belang van de snelheid van de beroepsprocedure [...] er nooit mag toe leiden dat dit een obstakel of onge-rechtvaardigde belemmering wordt voor de uitoe-*

fening ervan, of dat dit ten koste zou gaan van de effectiviteit ervan”.⁵⁰⁴

Het antwoord van het Hof in dit arrest is op zijn minst ambigu. Ook al heeft het Hof het over een gecombineerde schending van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, lijkt het niet in alle gevallen de schorsende werking van het beroep te eisen. Enkel een analyse van de feiten die eigen zijn aan het geval kan bepalen of het beroep al dan niet een schorsende werking moet hebben.

Tenslotte werd België dit jaar in de zaak **Singh** door het Hof veroordeeld voor een schending van het verbod op foltering en onmenselijke behandeling en van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Deze zaak handelde over Afghaanse onderdanen die het risico liepen om via Rusland naar Afghanistan teruggestuurd te worden. Voor meer informatie, zie: *Rechtspraak – Het Europees hof voor de rechten van de mens*, Hoofdstuk III.1.

503 EHRM, Grote Kamer, *De Souza Ribeiro v. Frankrijk*, 13 december 2012, 22689/07, §83.

504 EHRM, *Ibid.*, §95.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

De belangrijkste ontwikkeling op Belgisch niveau in 2012 op vlak van terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen is de omzetting van de **terugkeerrichtlijn**⁵⁰⁵ in nationaal recht en de maatregelen voor de praktische uitwerking ervan. In het Jaarverslag Migratie 2011⁵⁰⁶ kwamen reeds een aantal aspecten aan bod, zoals de goedkeuring van de wet van 19 januari 2012 (tot wijziging van de wet van 15 december 1980), de nieuwe uitvoeringstermijnen van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), de

SEFOR-omzendbrief⁵⁰⁷ en het project voor de bouw van open terugkeercentra.

Dit hoofdstuk gaat verder in op deze analyse en focust op andere aspecten die verband houden met de omzetting van de terugkeerrichtlijn. Het terugkeertraject, de nieuwe criteria voor de vrijwillige terugkeer en de controle op de uitvoering van gedwongen terugkeer komen erin aan bod.

Ook andere ontwikkelingen en actuele feiten worden toegelicht, zoals gedwongen terugkeer naar conflictgebieden (Syrië en de Democratische Republiek Congo) en naar Irak. Drie arresten van het Hof van Cassatie over het gebruik van vasthouding worden ter afronding besproken om te wijzen op de ontwikkeling van de rechtspraak na de omzetting van de richtlijn.

505 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (hierna: terugkeerrichtlijn). Voor een volledige en gedetailleerde analyse van de omzetting van de terugkeerrichtlijn, zie ook: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *MigPaper: Omzetting van de terugkeerrichtlijn*, zie www.diversiteit.be.

506 *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 140-153.

507 Omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land.

Tenslotte komen ook de gegevens ter sprake omtrent klachten die in de loop van 2012 bij de Klachtencommissie zijn ingediend door personen die in een gesloten centrum worden vastgehouden.

2.1. Terugkeertraject

De omzetting van de terugkeerrichtlijn gebeurde door in de goedkeuring van verschillende wetten, waaronder die van 19 januari 2012 die de wet wijzigt inzake opvang van asielzoekers.⁵⁰⁸ De belangrijkste elementen van die wijziging worden hier toegelicht.

2.1.1. Terugkeertraject

Het terugkeertraject is een nieuw concept dat in het Belgische recht wordt opgenomen. Daaronder wordt het individueel begeleidingstraject verstaan dat door Fedasil wordt aangeboden aan de begunstigden van de opvang met het oog op hun terugkeer. Het wordt geformaliseerd in een document dat is ondertekend door de begunstigde van het recht op opvang⁵⁰⁹ en zijn familie. De rechten en plichten van de vreemdeling en een concrete planning van zijn terugkeer staan erin vermeld.

De wet verduidelijkt de stappen van de uitvoering van dit terugkeertraject tijdens de asielprocedure. Om te beginnen heeft de asielzoeker op elk moment in zijn procedure de mogelijkheid in een terugkeertraject te stappen en zo de voorkeur te geven aan een vrijwillige terugkeer. Vanaf de registratie van zijn asielaanvraag krijgt hij daarom informatie over de aangeboden mogelijkheden voor zijn vrijwillige terugkeer.

In geval van een negatieve beslissing van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) stelt Fedasil hem binnen de vijf dagen terugkeerbegeleiding voor en krijgt hij uitleg bij de verschillende stappen van dit traject.

Na ontvangst van een negatieve beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) over zijn asielaanvraag, moet de informatie over de situatie van de betrokkene en de voortgang van het terugkeertraject

worden meegedeeld aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Het opstellen en uitvoeren van het terugkeertraject moet gebeuren binnen de uitvoeringstermijn van het BGV (over het algemeen 30 dagen⁵¹⁰). Tijdens die periode is de vreemdeling in principe beschermd tegen verwijdering. Wanneer hem geen enkele termijn is toegekend om het grondgebied te verlaten, heeft de uitgeprocedeerde asielzoeker geen recht op het terugkeertraject. Er kan dan worden overgegaan tot een gedwongen terugkeer en de betrokkene kan worden vastgehouden met het oog op de verwijdering.

Voor de concrete toepassing van dit traject heeft Fedasil richtlijnen opgesteld.⁵¹¹

2.1.2. Terugkeerplaatsen

Tijdens het terugkeertraject bepaalt de wet dat de verplichte plaats van inschrijving van de uitgeprocedeerde asielzoeker kan worden gewijzigd.

De instructies van Fedasil bepalen dat onmiddellijk na de betekening van een negatieve beslissing van de RvV of een beslissing tot niet-inoverwegingname van het CGVS⁵¹², de asielzoeker behoudens uitzondering⁵¹³, een **gespecialiseerde terugkeerplaats** in een opvangcentrum krijgt toegewezen, dat verschillend is van dat waar hij verblijft. Hij moet er zich uiterlijk binnen de drie dagen na de betekening van deze toewijzing aanbieden.⁵¹⁴ Voor de duur van zijn terugkeertraject blijft de betrokkene materiële hulp ontvangen zoals bepaald door de opvangwet.⁵¹⁵

⁵⁰⁸ Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers.

⁵⁰⁹ Dit terugkeertraject geldt niet voor NBMV, noch voor gezinnen in irregulier verblijf die worden opgevangen krachtens het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft.

⁵¹⁰ Artikel 74/14 van de wet van 15 december 1980 bepaalt nieuwe termijnen voor de uitvoering van het bevel het grondgebied te verlaten. In principe heeft de vreemdeling 30 dagen de tijd om de Schengenruimte te verlaten en vrijwillig terug te keren. Deze termijn kan evenwel worden verlengd (op verzoek en met het bewijs dat de vrijwillige terugkeer niet mogelijk is binnen de toegestane termijn), ingekort of onbestaande zijn (met name indien er een risico op onderduiken bestaat, of een bedreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid).

⁵¹¹ Fedasil, Instructie van 13 juli 2012 betreffende terugkeertraject en terugkeerplaatsen voor asielzoekers opgevangen in het opvangnetwerk van Fedasil (in werking getreden op 1 augustus 2012).

⁵¹² Voor de onderdanen van een EU-lidstaat, een toetredingsland (Kroatië) of een derde land dat op de lijst staat van veilige landen van oorsprong.

⁵¹³ Zijn vrijgesteld van overplaatsing naar een terugkeerplaats: gezinnen met schoolgaande kinderen, of schoolgaande ex-NBMV die een negatieve beslissing van de RvV hebben ontvangen of een beslissing tot niet-inoverwegingname van het CGVS tussen 1 april en 30 juni; gehospitaliseerde personen en hun gezinsleden (met bewijs van hospitalisatie) en ouders van een Belgisch kind en hun gezinsleden; en de personen die hebben getekend voor een vrijwillige terugkeer vooraleer ze een beslissing hebben ontvangen over hun asielaanvraag, op voorwaarde dat ze over een reisdocument beschikken.

⁵¹⁴ Fedasil, *op. cit.*, p. 8.

⁵¹⁵ Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

Momenteel zijn er 300 terugkeerplaatsen verdeeld over vier federale opvangcentra⁵¹⁶, die samen beheerd worden door Fedasil en de DVZ. Voor elk van die centra wordt een verbindingssambtenaar van de DVZ aangesteld. Zijn opdracht is de pre-identificatie van de vreemdeling voor de organisatie van de gedwongen terugkeer en om de duur van de detentie zo veel mogelijk te beperken voor het geval een gedwongen terugkeer later moet plaatsvinden (in geval de vrijwillige terugkeer mislukt). Vanaf zijn aankomst op de terugkeerplaats, staan dus zowel Fedasil als de DVZ in voor het terugkeertraject van de vreemdeling.

De terugkeerplaatsen zijn niet te verwarren met de ‘open terugkeercentra’⁵¹⁷, die in het Jaarverslag Migratie 2011 aan bod zijn gekomen.⁵¹⁸ De DVZ staat alleen in voor het beheer van deze centra en ze zijn bestemd voor uitgeprocedeerde asielzoekers die er niet de materiële hulp krijgen zoals bepaald door de opvangwet.⁵¹⁹ Op 8 januari 2013 heeft de staatssecretaris de aankoop aangekondigd van een nieuw open terugkeercentrum in Holsbeek (een hondertal plaatsen).⁵²⁰ Dit Centrum werd in de loop van 2013 operationeel.

Tijdens zijn verblijf in een terugkeerplaats wordt de vreemdeling opgevolgd door een sociaal assistent en krijgt hij er een intensieve en gepersonaliseerde begeleiding naar terugkeer. Deze begeleiding geldt voor de duur van de uitvoeringstermijn van het BGV en wordt opgedeeld in drie stappen.

Van de 1^{ste} tot de 7^{de} dag: begin van de begeleiding

Tijdens een eerste gesprek geeft de sociaal assistent de betrokkene toelichting bij het verloop van dit deel van het traject en bij de actoren die erbij betrokken zijn. Er wordt een identificatiefiche opgemaakt die naar de DVZ wordt opgestuurd. Een terugkeerdossier wordt opgemaakt met alle relevante informatie. De begeleider onderzoekt of er nog verblijfsprocedures hangende zijn. Indien dit het geval is, zal de DVZ die prioritair behandelen.

516 Het gaat hier om de Fedasil centra van Arendonk, Poelkapelle, Sint-Truiden en Geldenaken. In elk van deze centra is een zeventigtal plaatsen vrijgemaakt om terugkeerplaatsen te worden.

517 Zoals bepaald door artikel 54, §1 van de wet van 15 december 1980.

518 *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 142.

519 De rechten waarover ze in die centra genieten, staan bepaald in artikel 54 van de wet van 15 december 1980.

520 “Aankoop van open terugkeercentrum in Holsbeek is een feit”, officiële website van Maggie De Block, 8 januari 2013, www.deblock.belgium.be/nl/aankoop-van-open-terugkeercentrum-holsbeek-een-feit.

Van de 7^{de} tot de 21^{ste} dag: terugkeerbegeleiding en evaluatie van het terugkeertraject

Tijdens de terugkeerbegeleiding wordt de vreemdeling actief geïnformeerd over de mogelijkheden tot vrijwillige terugkeer. Eventuele belemmeringen worden geïdentificeerd en er wordt onderzocht hoe die kunnen worden verholpen.

Vijftien dagen na aankomst in de terugkeerplaats wordt het terugkeertraject samen met de betrokkene, de sociaal assistent en de verbindingssambtenaar van de DVZ geëvalueerd. Deze tweede fase moet duidelijk maken of de betrokkene meewerkt met zijn vrijwillige terugkeer⁵²¹ en of die ‘realistisch’ is.⁵²²

Van de 21^{ste} tot de 30^{ste} dag: eind van het terugkeertraject

Indien de vrijwillige terugkeer ‘realistisch’ wordt geacht, blijft de begeleider de betrokkene actief steunen bij de stappen die hij zet. Indien de vrijwillige terugkeer binnen de toegestane termijn niet haalbaar lijkt, kan een gemotiveerde verlenging worden gevraagd aan de DVZ. Indien Fedasil of de DVZ tenslotte menen dat de asielzoeker niet voldoende meewerkt bij de organisatie van zijn terugkeer, wordt het beheer van zijn traject overgedragen aan de DVZ met het oog op de voorbereiding van een gedwongen terugkeer na het verstrijken van zijn BGV. In principe wordt de vreemdeling tijdens de duur van zijn terugkeertraject niet vastgehouden, tenzij hij een probleem vormt voor de openbare veiligheid.⁵²³ In dat geval zal de DVZ een nieuwe beslissing nemen (BGV met vasthouding) op basis van dit nieuwe element (openbare orde).

2.1.3. Einde van het terugkeertraject

Indien de uitgeprocedeerde asielzoeker niet vrijwillig terugkeert na het verstrijken van de uitvoeringstermijn van het BGV (en de eventuele verlenging ervan), komt een einde aan het recht op opvang. De DVZ kan de lokale politie dan de opdracht geven de vreemdeling op te roepen teneinde zijn verwijdering te organiseren. Het voorwerp van de oproeping moet er duidelijk in vermeld staan. Deze oproeping wordt twee dagen vóór het einde van de uitvoeringstermijn van het BGV verstuurd.

521 Met name wanneer een verzoek tot vrijwillige terugkeer is ingediend en indien stappen zijn ondernomen om geldige reisdocumenten te verkrijgen.

522 Fedasil, *op. cit.*, p. 10.

523 Informatie overgemaakt door de DVZ aan het Centrum in een e-mail van 29 januari 2013.

Indien de betrokkene aan het einde van deze termijn weigert het opvangcentrum te verlaten, kan de DVZ de lokale politie de opdracht geven de betrokkene in het centrum te gaan aanhouden. De vreemdeling zal dan ofwel worden overgebracht naar een gesloten centrum tot aan de uitvoering van zijn gedwongen verwijdering, ofwel worden vrijgelaten met een nieuw BGV. Aangezien hij de uitvoeringstermijn van de vorige beslissing tot verwijdering niet heeft nageleefd, zal hij in beide gevallen een inreisverbod krijgen opgelegd.⁵²⁴

Ter informatie geven we nog mee dat van september tot december 2012, 1.888 personen een terugkeerplaats toegewezen kregen, van wie 30% zich ook effectief heeft aangemeld. Meer dan twee derden van deze personen is na aankomst in de terugkeerplaats verdwenen, 15% is vrijwillig teruggekeerd en 7% is door de politie opgeroepen na het verstrijken van de termijn van hun BGV.⁵²⁵

2.2. Bijstand bij de vrijwillige terugkeer: nieuwe toekenningscriteria

Behalve de opvolging van het terugkeertraject in samenwerking met de DVZ, staat Fedasil ook in voor de coördinatie van de programma's voor vrijwillige terugkeer. Voor de praktische organisatie van die programma's is de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) verantwoordelijk, die daarvoor samenwerkt met ngo's.

Sinds 15 mei 2012 gelden nieuwe criteria die bepalen welke personen recht hebben op welk type steun. Bijstand bij een vrijwillige terugkeer bestaat uit hulp op 3 niveaus: bijstand bij terugkeer, terugkeerpremie en re-integratiesteun.

In zijn criteria houdt Fedasil ook rekening met een bijzondere categorie personen, de zogenaamde 'kwetsbare groepen'.⁵²⁶ Als ze er een aanvraag voor doen, komen die groepen in aanmerking voor de drie niveaus van steun. Een bijkomende steun bij re-integratie⁵²⁷ is ook beschikbaar om de kosten te dekken die een rechtstreeks gevolg zijn van hun kwetsbaar-

heid. Onderdanen van de EU-lidstaten komen hier niet voor in aanmerking.

Kader 19. Hulpprogramma's bij de re-integratie

Sinds begin 2012 heeft de IOM vier nieuwe projecten voor re-integratiesteun opgestart.⁵²⁸

Een eerste betreft steun bij de opstart van een micro-business, hulp aan de meest kwetsbare personen en een tegemoetkoming op vlak van loon.

Een tweede is een pilootproject in samenwerking met Caritas en begeleidt NBMV uit Marokko en Guinee die vrijwillig wensen terug te keren. Het project wil de jongeren toekomstperspectieven bieden in hun land, of in een ander opvangland. Ze krijgen extra financiële hulp en de maximumleeftijd om er gebruik van te maken is 21 jaar.

Een derde project is 'MAGNET', dat Iraakse migranten helpt bij hun professionele re-integratie.

'VREN' is het laatste project. Het gaat om een Europees netwerk voor vrijwillige terugkeer en groepeerde verschillende organisaties en ngo's die actief zijn in dat domein.

Caritas International België heeft sinds 2009 een project rond re-integratie ontwikkeld dat luistert naar de naam 'STAVR' (*Strengthening Tailor made Assisted Voluntary Return*) met als doelstelling de kansen op een 'geslaagde re-integratie' te verhogen.⁵²⁹ Drie categorieën personen krijgen daarbij een intensieve begeleiding: kwetsbare personen, zij die een micro-business willen opstarten en werkzoekenden. Daarnaast is Caritas ook lid van het netwerk 'ERSO' (*European Reintegration Support Organisations*), dat een regionale aanpak hanteert en dat zich vooral richt op de terugkeer en de re-integratie van irreguliere migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers in vijf Afrikaanse landen: Kameroen, Marokko, Senegal, Sierra Leone en Togo.

524 Zie: *Een uitdaging onder de loep: het inreisverbod*, verder in dit hoofdstuk.

525 BCHV, *Contactvergadering*, 8 januari 2013, zie www.cbar-bchv.be.

526 Kwetsbare groepen zijn met name zwangere vrouwen waarvan de bevalling voorzien is binnen de zes maanden na hun terugkeer is gepland, de NBMV, personen met een medisch probleem, slachtoffers van mensenhandel, enz.

527 Maximumbedrag van 500€ per persoon.

528 BCHV, *Contactvergaderingen*, 10 januari 2012 en 14 februari 2012. Voor meer informatie: www.cbar-bchv.be.

529 www.reintegrationcaritas.be/nl/what-we-do/stavr.html.

Tabel 20. Hulp bij vrijwillige terugkeer (Bron: Fedasil)⁵³⁰

		Bijstand bij terugkeer ⁵³¹	Terugkeer-premie ⁵³²	RE-INTEGRATIESTEUN ⁵³³		
				Re-integratie-premie ⁵³⁴	Bijkomende hulp ⁵³⁵	Hulp aan kwetsbare groepen
EU		Nee ⁵³⁶	Nee	Nee	Nee	Nee
Buiten EU	Asielzoekers ⁵³⁷	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Migranten die een BGV hebben ontvangen in de afgelopen 12 maanden	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
	Migranten in irregulier verblijf	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
	Zonder visumplicht voor de Schengenruimte	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja

2.3. Toezicht⁵³⁸ op en controle van de gedwongen terugkeer

Met het oog op de omzetting van de terugkeerrichtlijn werd een tweede wet goedgekeurd, die ook dateert van 19 januari 2012, maar dan tot wijziging van de wet van 15 december 1980. Deze wet bepaalt o.m. dat een instantie, die onafhankelijk is van de autoriteiten die bevoegd zijn inzake verwijdering, wordt aangeduid om toe te zien op de gedwongen terugkeer en om er de modaliteiten van te bepalen.⁵³⁹

Het toezicht wordt toevertrouwd aan de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale

Politie⁵⁴⁰ (hierna: AIG) in het kader van hun inspectie-opdracht.⁵⁴¹ Sinds 2001, en na de zaak Semira Adamu, is de AIG belast met de controle van de gedwongen terugkeer.⁵⁴² Met de omzetting van de terugkeerrichtlijn worden haar bevoegdheden uitgebreid en wettelijk bepaald.

Vóór de uitvoering van elke gedwongen terugkeer (onder escorte) moet de DVZ de AIG hiervan op de hoogte brengen. In functie van het personeel en de budgettaire middelen die beschikbaar zijn, en van het risico op incidenten⁵⁴³ bij de uitvoering van de gedwongen terugkeer, beslist de AIG om al dan niet tot een controle over te gaan.

De omvang van de controle wordt aan de ene kant uitgebreid naar alle stappen van de terugkeer en kan voortaan dus betrekking hebben op het volle-

⁵³⁰ Voor een actualisering van deze tabel en de criteria, zie www.vrijwilligeterugkeer.be.

⁵³¹ Bestaande uit informatie, hulp bij de voorbereiding van het vertrek en de aankoop van de vervoersbewijzen.

⁵³² Premie van 250€ per volwassene en max. 125€ per kind jonger dan 18 jaar.

⁵³³ Het gaat hier om materiële hulp die enkel wordt toegekend na aankomst in het land van bestemming.

⁵³⁴ Een maximumbedrag van 700€ per volwassene en 350€ per kind.

⁵³⁵ Een maximumbedrag van 1.500€, gefinancierd door het Europees Terugkeersfonds, voor bijvoorbeeld de oprichting van een micro-onderneming of voor de terugbetaling van medische kosten.

⁵³⁶ Uitgezonderd de tien nieuwe lidstaten (Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië) die recht hebben op bijstand voor de organisatie van hun terugkeer (zonder premie).

⁵³⁷ Asielzoekers, met inbegrip van uitgeprocedeerde asielzoekers, tijdens de uitvoeringstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten.

⁵³⁸ In dit onderdeel gaat het om de terugkeer 'onder escorte' van derdelanders in irregulier verblijf, naar hun land van herkomst, een transitland of een ander derde land waar ze een machtiging of toelating hebben om te verblijven. De verwijdering onder escorte is in principe een tweede of derde (en laatste) poging tot gedwongen terugkeer. Indien de vreemdeling zich vooraf al agressief heeft gedragen, kan de verwijdering al bij de eerste poging onder escorte gebeuren. Art. 22, §3 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

⁵³⁹ Art. 22, §3 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

⁵⁴⁰ Art. 5 van het KB van 19 juni 2012 tot wijziging van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het KB van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de gedwongen terugkeer.

⁵⁴¹ Zie www.aigpol.be: "De hoofdopdracht van de algemene inspectie bestaat in het inspecteren van de werking van de federale politie en de lokale politie. Zij inspecteert in het bijzonder de toepassing van de wetten, reglementen, orders, instructies en richtlijnen, evenals van de normen en standaarden. Zij onderzoekt regelmatig de doeltreffendheid en de efficiëntie van de federale politie en van de korpsen, zonder afbreuk te doen aan de interne procedures van deze diensten. Deze opdracht strekt zich dus uit over het geheel van het politieapparaat, zowel federaal als lokaal. De aard van de verplichtingen dekt het geheel van de activiteiten van de betrokken politiekorpsen en -diensten."

⁵⁴² Art. 9, 1° van het KB van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie.

⁵⁴³ Het risico op incidenten wordt op basis van volgende elementen geëvalueerd: het verzet van de perso(o)n(en) tegen de verwijdering, het verzet tegen de verwijdering van groepen sympathisanten, het risico op moeilijkheden met de overheden in het land van bestemming.

dige verwijderingsproces (van het vertrek uit het gesloten centrum waar de vreemdeling verblijft, tot de aankomst in het terugkeerland en de overname door de lokale autoriteiten), of enkel op een deel ervan.⁵⁴⁴ Aan de andere kant wordt de controle uitgebreid naar de gevallen van terugkeer die worden uitgevoerd vanaf alle Belgische grensposten van het Schengengebied.⁵⁴⁵ Het toezicht slaat tenslotte ook op het gedrag en de praktijken van alle actoren die bij de terugkeer betrokken zijn (met name de politie, de escorteurs, het personeel van de DVZ maar ook de veiligheidsdiensten van de luchtvaartmaatschappijen).

In de praktijk, ontvangt de AIG een wekelijkse planning van de DVZ met de lijst van vreemdelingen die onder escorte moeten terugkeren.⁵⁴⁶ De cel 'Repatrieringen', die uit vier personen⁵⁴⁷ bestaat, maakt een risicoanalyse van de geplande terugkeersituaties. Op basis van de elementen die de uitvoering al dan niet kunnen beïnvloeden beslist de cel welke gevallen ze zal controleren en op welke momenten van de operatie. In principe zijn er voor elke 'special flight'⁵⁴⁸ twee medewerkers van de cel aanwezig tijdens de volledige uitvoering van de gedwongen terugkeer.

Behalve haar bevoegdheid op vlak van controle en toezicht, moet de AIG tijdens haar inspecties "*alle nodige maatregelen nemen teneinde mogelijke incidenten te vermijden of ervoor een oplossing te vinden*"⁵⁴⁹ (o.a. via het opstellen van een proces-verbaal, of het stopzetten van de verwijdering) en dit krachtens haar rechtstreekse interventiebevoegdheid. Ze stelt tevens een chronologisch verslag op van elke controle, met daarin de vaststellingen en eventuele (dwingende) aanbevelingen. Dit verslag wordt overgemaakt aan de minister van Binnen-

landse Zaken, de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, de DVZ en ook aan de betrokken politiediensten. Jaarlijks brengt de AIG aan de minister van Binnenlandse Zaken een verslag uit over zijn opdracht (jaarverslag). Een afschrift van dit verslag met de eventuele opmerkingen van de minister wordt door de minister aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat overgemaakt.

Ter garantie van de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen die het voorwerp vormen van een gedwongen terugkeer, is een dermate volledig (tijdens de verschillende stappen van de procedure, op verschillende plaatsen en ongeacht de actoren) monitoringsysteem essentieel.

Met de omzetting van de terugkeerrichtlijn in nationaal recht heeft België ervoor gekozen het toezicht op gedwongen terugkeer toe te vertrouwen aan de AIG. De vraag naar de onafhankelijkheid van de AIG dient zich op een structurele manier aan, rekening houdend met de integratie ervan in de politiediensten.⁵⁵⁰ Het AIG stelt zelf: "*Het dagelijkse beheer van de algemene inspectie berust bij de minister van Binnenlandse Zaken, ook al is de autonome en onafhankelijke positie van de algemene inspectie ten aanzien van de diensten van de lokale politie en de federale politie duidelijk bekrachtigd door de wet van 7 december 1998*".⁵⁵¹ Twee andere vragen dringen zich op in het specifieke kader van haar inspectieopdracht bij gedwongen verwijderingen. Enerzijds zijn twee leden van de cel Repatrieringen agenten van de Federale Politie die voor de duur van de Europese financiering, waarvan de AIG gebruik maakt, zijn gedetacheerd. Na afloop van die financiering nemen beide agenten in principe opnieuw hun plaats in binnen de instelling die ze nu moeten controleren. Om haar opdracht te kunnen uitvoeren is de AIG anderzijds voor meer dan de helft van zijn personeel afhankelijk van de onzekere, korte termijn financiering van de Europese Commissie.

544 Tijdens de terugrijvingsprocedures (uitgevoerd door de veiligheidsdiensten van de luchtvaartmaatschappijen), eindigt de opdracht van de AIG net vóór het opstijgen, bij sluiting van de deuren van het vliegtuig.

545 België telt 13 grensposten met de Schengenruimte: aan de luchthavens van Zaventem, Charleroi, Luik, Oostende-Brugge, Antwerpen en Wevelgem; aan de havens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge, Oostende, Nieuwpoort en Blankenberge en aan het station van Brussel-Zuid (Eurostar).

546 Gemiddeld staan drie à vier gevallen van terugkeer onder escorte per dag gepland. (Bron: Ontmoeting met de AIG op 26 november 2012).

547 Deze cel bestaat uit vier personen waarvan twee gedetacheerde agenten van de Federale Politie die worden gefinancierd door het Europees Terugkeerfonds. Om voor dit Europese project in aanmerking te komen werd een minimum aantal van 110 controles per jaar vastgelegd. (Bron: Ontmoeting met de AIG van 26 november 2012).

548 Een 'special flight' is een beveiligde vlucht tijdens dewelke verschillende personen onder escorte worden gerepatriëerd. Die kan al dan niet in samenwerking met FRONTEX worden georganiseerd, het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

549 KB van 19 juni 2012, *op cit.*, verslag aan de koning.

550 Zie www.polfed-fedpol.be/org/pdf/orga_full_nl.pdf. Zie ook www.aigpol.be: "*De algemene inspectie is een ministeriële dienst die onder de bevoegdheid valt van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Zij ressorteert dus onder de uitvoerende macht en heeft, per definitie, een missie van bestuurscontrole. Niettemin voert zij ten behoeve van de gerechtelijke overheid ook opdrachten met een gerechtelijk karakter uit.*"

551 Zie www.aigpol.be. De wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, evenals het KB van 20 juli 2001, *op cit.*, bepalen de opdrachten, de organisatie, de werkingsmodaliteiten van de algemene inspectie evenals de bijzondere statutaire regels die op het personeel van de AIG van toepassing zijn.

Deze keuze wordt niettemin gedeeltelijk gemotiveerd door de rechtstreekse interventiebevoegdheid waarover de leden van de AIG tijdens de controles kunnen beschikken (opstellen van een proces-verbaal, stopzetten van de verwijdering). Andere Europese landen zoals Duitsland en Luxemburg, hebben ervoor gekozen deze opdracht toe te vertrouwen aan ngo's die geen interventiebevoegdheid hebben.⁵⁵²

Kader 20. Aantal controles in 2012

In 2012 heeft de AIG⁵⁵³ volgende controles uitgevoerd:

- » 125 x 'controle boarding' (vanaf de cel van de politiepost van de luchthaven tot de push back of het opstijgen van het vliegtuig).
- » 1 x 'controle boarding' (vanaf de cel van de politiepost tot op de boot).
- » 14 x 'controle tot en met de plaats van bestemming' (vanaf de cel van de politiepost – of centrum – tot en met de overdracht in het land van bestemming).
- » 9 x 'Special Flights' - beveiligde vluchten (vanaf de cel van de politiepost – of het gesloten centrum – tot en met de overdracht aan de lokale autoriteiten in het land van bestemming).

De AIG is tussengekomen, zij heeft aanbevelingen uitgebracht en volgt deze verder op.

2.4. Officieel standpunt van het UNHCR over de gedwongen terugkeer naar Syrië en de DR Congo

In een officiële mededeling van februari 2012 roept het Hoog Commissariaat der Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) overheden op *“de gedwongen terugkeer van onderdanen of regelmatige inwoners van Syrië, ook van zij wiens asielaanvraag is verworpen, op te schorten”*⁵⁵⁴. De onstabiele situatie, het oplopende geweld en het voortzetten van de vijandigheden waaronder Syrië sinds maart 2011 gebukt

gaat, vormt volgens het UNHCR een ernstige bedreiging voor burgers en treft vooral de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. De overheden worden ook gevraagd deze maatregelen te handhaven, zolang de situatie in het land niet is gestabiliseerd.

Op 15 november 2012 heeft het UNHCR een officieel standpunt bekend gemaakt over de terugkeer naar Noord-Kivu, Zuid-Kivu en de aanpalende gebieden in de DR Congo. Het UNHCR wijst er op de alarmerende verslechtering van de humanitaire situatie (met name de massale en algemene schending van de mensenrechten) die in de hand wordt gewerkt door de escalatie van het gewelddadige conflict, dat deze regio treft. Gelet op de situatie *“doet [het UNHCR] een oproep naar de overheden, personen die afkomstig zijn uit die gebieden niet langer naar de DRC terug te sturen, zolang het met de humanitaire situatie en de mensenrechten niet merkkelijk beter is gesteld [...] om een terugkeer mogelijk te maken in veilige en waardige omstandigheden van diegenen die geen aanspraak kunnen maken op internationale bescherming”*⁵⁵⁵. De landen wordt ook gevraagd personen die afkomstig zijn uit de getroffen gebieden niet terug te sturen naar andere regio's in DR Congo *“tenzij ze er sterke en nauwe banden hebben”*⁵⁵⁶.

In 2012 heeft de DVZ om redenen van openbare orde, één gedwongen terugkeer naar Syrië georganiseerd (in januari). Tussen november en december 2012 werden in totaal 24 Congolezen onder escorte naar DR Congo gerepatriëerd.⁵⁵⁷ Op 5 december 2012 werd vanaf de militaire luchthaven van Melsbroek een beveiligde vlucht georganiseerd met bestemming Kinshasa. Aan boord bevonden zich een vijftiental Congolese onderdanen, onder wie een dame afkomstig uit Goma (Noord-Kivu). Na interpellatie door een vereniging, heeft de DVZ laten weten dat de vrouw weliswaar afkomstig was uit de streek van Goma, maar dat betrokkene intussen al lang in Kinshasa woonde (volgens verklaringen die bij de asielaanvraag waren afgelegd). De DVZ heeft daarom geoordeeld dat ze banden had met Kinshasa en dat een gedwongen terugkeer derhalve kon worden georganiseerd.

⁵⁵² Voor een Europese vergelijkende analyse van de monitoring van de gedwongen controles, zie: Matrix en ICMPD, *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, november 2011.

⁵⁵³ Informatie gekregen per email door de AIG op 19 april 2013.

⁵⁵⁴ UNHCR, *UNHCR Position on Returns to the Syrian Arab Republic*, Genève, februari 2012.

⁵⁵⁵ UNHCR, *UNHCR position on returns to North Kivu, South Kivu and adjacent areas in the Democratic Republic of Congo affected by on-going conflict and violence in the region*, Genève, 15 november 2012.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ Informatie overgemaakt door de DVZ aan het Centrum, e-mail van 29 januari 2013.

2.5. Besluit van het Iraakse Parlement om de gedwongen terugkeer van zijn onderdanen te verbieden⁵⁵⁸

In juli 2012 heeft het Iraakse Parlement beslist de Europese landen niet langer de toestemming te geven een gedwongen terugkeer van zijn onderdanen naar Irak te organiseren. De terugkeer kan enkel worden georganiseerd indien de betrokkene met zijn verwijdering instemt. Dit besluit is er gekomen na sensibiliserings- en lobbywerk van de in Londen gevestigde vereniging 'International Federation of Iraqi Refugees'.

Indien de persoon zich tegen zijn verwijdering verzet, weigeren de Iraakse autoriteiten sindsdien de nodige reisdocumenten af te leveren aan de Belgische autoriteiten. In de praktijk blijft de DVZ Iraakezen evenwel opsluiten voor de duur van hun identificatie. Tijdens het identificatieproces wordt een onderhoud op de ambassade geregeld, tijdens hetwelke de betrokkene expliciet wordt gevraagd of hij al dan niet instemt met zijn terugkeer. Is dit niet het geval, dan staakt de ambassade elke medewerking met de autoriteiten en zal de DVZ verplicht zijn de persoon vrij te laten omdat zijn verwijdering niet mogelijk is. 'Onverwijderbare' Iraakezen krijgen evenwel geen enkele verblijfstitel, zelfs geen voorlopige, en zijn dus verplicht in de clandestiniteit onder te duiken.

2.6. Opening van het centrum Caricole

In mei 2012 werd het Transitcentrum Caricole te Steenokkerzeel (TCC) in gebruik genomen.⁵⁵⁹ Dit gesloten centrum vervangt het vroegere Transitcentrum 127 (TC127) te Melsbroek en het INAD-centrum op de luchthaven te Zaventem. Vreemdelingen die niet worden toegelaten tot het Belgische grondgebied worden in dit transitcentrum vastgehouden, met het oog op een onmiddellijk terugdrijving naar het land van vertrek.⁵⁶⁰ Ook asielzoekers die een aanvraag indienen aan de grens worden in dit centrum opgesloten. Het TCC heeft een maximumcapaciteit van negentig personen.

In 2012 werden 2658 personen in de Transitcentra vastgehouden: 227 in het TC127, 905 in het INAD⁵⁶¹ en 1526 in het TCC. Van deze 2658 werden er 2424 nieuw ingeschreven, dat wil zeggen dat deze personen niet vanuit een ander gesloten centrum werden overgebracht. Van de 1753 personen in detentie in het TCC of het TC127 waren er 356 grensasielzoekers, 367 irreguliere migranten, 953 inadmissibles en 77 binnenlandse asielzoekers.

De gemiddelde verblijfsduur van personen opgesloten in het TCC was in 2012 dertien dagen. De gemiddelde verblijfsduur voor het voormalige TC127 was 29 dagen. De lagere gemiddelde verblijfsduur in TCC is te wijten aan het feit dat sinds medio juni 2012 ook de bewoners van het voormalige INAD centrum op de luchthaven in de TCC worden vastgehouden. Indien met beide cijfers een jaargemiddelde wordt berekend komt men op 19 dagen. In 2012 werden vanuit het TCC 1182 personen verwijderd: 274 repatriëringen, 771 terugdrijvingen en 137 grensleidingen.⁵⁶²

2.7. Controle van de detentie: ontwikkeling in de rechtspraak

In zijn arrest A.N. van 27 juni 2012,⁵⁶³ spreekt het Hof van Cassatie zich uit over een beslissing van de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Luik, dat de invrijheidstelling gelast van een vreemdeling die wordt vastgehouden met het oog op zijn verwijdering. De kamer van inbeschuldigingstelling vond dat het dossier van de DVZ geen enkel objectief en ernstig element bevatte dat wees op een actueel en reëel risico op onderduiken.⁵⁶⁴ Het Hof van Cassatie bevestigt deze beslissing en herinnert aan de twee cumulatieve voorwaarden bepaald door de nieuwe wijzigingen die aan de wet van 15 december 1980 zijn aangebracht inzake detentie.

558 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Nieuwsbrief terugkeer*, september 2012, pp. 6-7.

559 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 144.

560 Zie *Een uitdaging onder de loep: grondrechten van INAD-passagiers beter beschermen*, verder in dit hoofdstuk.

561 Vanaf 1 januari tot 14 juni.

562 Cijfers op aanvraag verkregen van de DVZ.

563 Cass, 27 juni 2012, A.N., P.12.1028.F/3.

564 Het 'risico op onderduiken' is een nieuw element dat wordt geïntroduceerd in de wet van 15 december 1980 door de wet van 19 januari 2012. Indien het actueel en reëel is, kan het risico op onttrekking aan de autoriteit door de vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een beslissing tot verwijdering, zijn vasthouding tot aan de gedwongen uitvoering van zijn verwijdering, rechtvaardigen. Voor een grondige analyse van dat concept, zie: het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *MigPaper Omzetting van de terugkeerrichtlijn*, zie www.diversiteit.be.

Ten eerste, wanneer de titel van detentie is gemotiveerd door een risico op onderduiken, moet de rechterlijke macht kunnen nagaan of dit gevaar door de administratie is ingeschat overeenkomstig de door de wet bepaalde criteria. De administratie moet het bestaan beoordelen van een actueel en reëel gevaar op onttrekking aan de autoriteiten op basis van ‘objectieve en ernstige’ elementen.⁵⁶⁵

Ten tweede, de vaststelling op zich van de irregulariteit van het verblijf van de vreemdeling verplicht de administratie nog niet om het BGV te koppelen aan een vrijheidsberovende maatregel. De wet⁵⁶⁶ bepaalt dat de vreemdeling in detentie kan – en niet moet – worden genomen. Deze opsluitingsmaatregel mag bovendien enkel in laatste instantie worden genomen, bij gebrek aan andere, minder dwingende maatregelen, maar die voldoende zijn om de vreemdeling naar de grens terug te leiden. Het is aan de rechtbanken om bij de controle van de wettigheid na te gaan of die elementen (risico op onderduiken indien dit door de administratie wordt aangevoerd en detentie als laatste middel) aanwezig zijn.

Dit arrest zou moeten leiden tot een ommekeer in de rechtspraak van de kamers van inbeschuldigingstelling. Zoals vermeld in het Jaarverslag Migratie 2011,⁵⁶⁷ lijkt de nieuwe wet de mogelijkheid te hebben geboden, het toepassingsgebied van de wettigheidscontrole uit te breiden naar de evenredigheidstoets (de gebruikte middelen en de nagestreefde doelstellingen) wat de administratieve vasthouding van vreemdelingen betreft.

Bovendien heeft het Hof van Cassatie er in twee arresten⁵⁶⁸ ook op gewezen dat de controle die toekwam aan de rechtbanken belast met de toetsing van de wettigheid van de opsluitingsbeslissing, wordt uitgebreid naar de controle of de beslissing tot verwijdering al dan niet verenigbaar is met de grondrechten van vreemdelingen.⁵⁶⁹ Deze rechtbanken zullen dus een einde moeten maken aan elke vasthouding die wordt

gelast op grond van een BGV, indien dat laatste wordt genomen in strijd met de grondrechten van vreemdelingen.

Kader 21. Evaluatie van de terugkerwoningen

Sinds oktober 2008 worden gezinnen met minderjarige kinderen die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten en gezinnen die aan de grens asiel hebben aangevraagd, niet langer opgesloten in gesloten centra, maar krijgen ze onderdak in terugkerwoningen. Vier jaar na de invoering van dit alternatief voor detentie publiceerde het Platform ‘Mineurs en Exil’ een evaluatieverslag.⁵⁷⁰ Daarin wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd over het type begeleiding, het doelpubliek en over de middelen die daarvoor worden ingezet.

Kader 22. Rechtsbijstand in de gesloten centra

Na een rondetafelgesprek georganiseerd in december 2009 over de invoering van juridische permanenties in de gesloten centra,⁵⁷¹ zet het Centrum het overleg voort en denkt het verder na over de mogelijkheden om zulke permanenties ook te organiseren in de gesloten centra rond Brussel (in de gesloten centra Caricole en 127bis). Sinds 2009 is er reeds een permanentiesysteem operationeel in het gesloten centrum van Vottem en sinds 2010 ook in Brugge.⁵⁷² Het Centrum volgt van nabij de evolutie op van beide pilootprojecten en van de uitdagingen waar ze in de praktijk voor staan.

⁵⁶⁵ Cass, 27 juni 2012, *op cit.*, p.2.

⁵⁶⁶ Art.7, al. 3 van de wet van 15 december 1980.

⁵⁶⁷ Jaarverslag Migratie 2011, p. 152.

⁵⁶⁸ Cass, (2^{de} K.), 18 januari 2012, P.11.2130; Cass.(2^{de} K.), 21 maart 2012, P.12.0291.F.

⁵⁶⁹ Het recht op privé- en gezinsleven beschermd door artikel 8 van het EVRM en het verbod op onmenselijke en vernederende behandelingen bekrachtigd door artikel 3 van datzelfde Verdrag.

⁵⁷⁰ Platform Mineurs en Exil, ‘Unités d’habitation ouverte’ et ‘coaches’ pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l’enfermement, oktober 2012.

⁵⁷¹ Zie: Jaarverslag Migratie 2009, p. 152.

⁵⁷² In dit verband, zie: Jaarverslag Migratie 2011, p. 146.

Kader 23. De INAD-centra in de regionale luchthavens

In het Jaarverslag Migratie 2009 werd de goedkeuring van het Koninklijk Besluit tot regeling van de werking van de INAD-centra kort geanalyseerd. Sindsdien zet het Centrum zijn analyse voort en denkt het verder na over deze problematiek. Regelmatig worden ontmoetingen georganiseerd met verschillende actoren die betrokken zijn bij de werking van deze centra, om een beter inzicht te krijgen in de uitdagingen die met het gebruik van deze centra samenhangen.⁵⁷³ (Zie ook: *Een uitdaging onder de loep: de INAD-centra*, Hoofdstuk II).

2.8. Klachtencommissie

Om de waardigheid van de gedetineerden te garanderen voorziet het regeerakkoord van 1 december 2011 in een beter klachtensysteem binnen de gesloten centra. Hierover is er in 2012 geen enkele vooruitgang te melden.

In zijn vorige verslagen⁵⁷⁴ heeft het Centrum de werking van de Klachtencommissie geanalyseerd en een aantal aanbevelingen geformuleerd om de werking ervan te verbeteren.

In 2012 heeft de Commissie dertien klachten ontvangen van bewoners uit de centra 127, 127bis, Vottem en Merksplas. Negen daarvan hadden betrekking op (het gedrag van) het personeel, drie op de medische dienst en de laatste ging over de leefomstandigheden in het centrum. Binnen de maand zijn de meeste klachten behandeld, uitgezonderd de klachten die door de Commissie ten gronde worden onderzocht. Zes klachten werden onontvankelijk verklaard, drie zijn ingetrokken en vier werden ongegrond verklaard door de Commissie.⁵⁷⁵

573 In dit verband zie ook: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *De regionale INAD-centra en de grondrechten*, oktober 2012, beschikbaar op www.diversiteit.be.

574 Zie: *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 145; *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 166-168; *Jaarverslag Migratie 2008*, pp. 136-137; voor extra informatie over de Klachtencommissie, zie ook: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*, januari 2008, beschikbaar op www.diversiteit.be.

575 Gegevens ontvangen van het permanent secretariaat van de Klachtencommissie.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: HET INREISVERBOD

1. Inleiding

Sinds 2 juli 2012⁵⁷⁶ kunnen derdelanders met een BGV een **inreisverbod** betekend krijgen. Het gaat hier om *“een beslissing waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering”*.⁵⁷⁷

Deze maatregel gaat steeds gepaard met een BGV. Dit heeft geleid tot twee nieuwe administratieve beslissingen: bijlage 13sexies (BGV met inreisverbod) en bijlage 13septies (BGV met inreisverbod en vasthouding met het oog op verwijdering).

Zoals de terugkeerrichtlijn⁵⁷⁸ bepaalt, delen de lidstaten informatie over het inreisverbod via het Schengen-informatiesysteem (SIS).⁵⁷⁹ Elke persoon voor wie een inreisverbod geldt, staat in dat systeem geseind.

België heeft beslist aan de grens teruggedreven vreemdelingen geen inreisverbod op te leggen. Zo'n verbod kan dus niet gepaard gaan met een beslissing tot teruggedrijving. Het geldt ook niet voor derdelanders die familielid zijn van een EU-burger die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen, bepaald door de EU-burgerrichtlijn⁵⁸⁰.

In de wet van 15 december 1980⁵⁸¹ bestond reeds een bepaalde vorm van inreisverbod. Inderdaad, een verbod om gedurende tien jaar het Belgische grondgebied opnieuw te betreden hoort bij het terugwijzings- of uitzettingsbesluit uitgereikt aan de vreemdeling die een verblijfsrecht heeft. Deze maatregel wordt enkel gebruikt wanneer de vreemdeling de openbare orde of de nationale veiligheid ernstig heeft geschaad. Van nu af aan kan het inreisverbod worden bijgevoegd bij elk BGV, en dit naargelang omstandigheden die niets te maken kunnen hebben met de openbare orde of de nationale veiligheid. Deze elementen hebben enkel invloed op de duur van het verbod.

576 Datum van bekendmaking en inwerkingtreding van het KB van 19 juni 2012, *op cit.*, en het KB van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de gedwongen terugkeer.

577 Art. 3 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

578 Overweging 18 van de terugkeerrichtlijn.

579 SIS is een databank voor alle lidstaten van de Schengenruimte waarin personen of voorwerpen staan geseind.

580 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

581 Art. 20 e.v. van de wet van 15 december 1980.

2. Duur van het inreisverbod

In Belgisch recht gaat een inreisverbod van **maximum drie jaar** gepaard met een BGV in twee situaties. Enerzijds wanneer geen enkele termijn is toegestaan voor het vrijwillige vertrek (BGV vermeldt geen enkele uitvoeringstermijn). Anderzijds wanneer een vorig BGV niet is uitgevoerd.

De duur van het inreisverbod kan tot **maximum vijf jaar bedragen** indien de vreemdeling fraude heeft gepleegd om te worden toegelaten tot een verblijf of om zijn verblijfsrecht te behouden, en tot **meer dan vijf jaar** wanneer hij een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

De wet bepaalt dat “*de duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke*

omstandigheden van elk geval”⁵⁸², d.w.z. in functie van de individuele situatie van de vreemdeling. De DVZ kan zich in bijzondere gevallen om humanitaire redenen ook onthouden een inreisverbod op te leggen.

Wanneer de irreguliere derdelander een slachtoffer is van mensenhandel of -smokkel wiens verblijfsrecht is ingetrokken⁵⁸³, kan geen enkel inreisverbod worden afgeleverd (op voorwaarde dat hij geen bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid).

582 Art. 18 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

583 Omdat de betrokkene actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft opgenomen met de vermoedelijke plegers van het misdrijf (art. 61/3 van de wet van 15 december 1980).

3. Beroepsmogelijkheden en mogelijkheden om het inreisverbod op te heffen of te schorsen

Een **beroep tot nietigverklaring** (en tot schorsing) tegen een BGV gekoppeld aan een inreisverbod kan binnen de dertig dagen na de betekening, of in geval van hoogdringendheid, binnen een kortere termijn, bij de RvV worden ingediend.⁵⁸⁴

Indien de vreemdeling kan bewijzen dat hij het Belgische grondgebied heeft verlaten binnen de uitvoeringstermijn van de verwijdering, mag hij een schrijven richten naar de DVZ om de **opheffing of schorsing** van het inreisverbod te vragen.⁵⁸⁵

Anders moet dit verzoek worden gericht aan de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor het land van herkomst of van verblijf van betrokkene. Hij mag ten allen tijde een aanvraag tot opheffing of opschorting indienen, indien het om humanitaire redenen gaat, en na afloop van twee derde van de duur van het verbod,

indien het om professionele of studieredenen gaat.

Uiterlijk vier maanden na indiening van de aanvraag moet de DVZ een beslissing nemen. Komt er binnen deze termijn geen antwoord, dan wordt de beslissing als negatief beschouwd. Tegen een – gemotiveerde of stilzwijgende – weigeringsbeslissing kan beroep worden aangetekend bij de RvV. Tijdens het onderzoek van zijn aanvraag tot opheffing of opschorting, heeft de vreemdeling geen recht op toegang tot of verblijf in België. Enkel het indienen van een verzoek om internationale bescherming (aanvraag tot verblijf om medische redenen, erkenning van het statuut van vluchteling of van subsidiaire bescherming) mag niet worden belemmerd.

Wanneer de DVZ overweegt om een door een andere lidstaat afgeleverd inreisverbod op te heffen of te schorsen, moet ze de lidstaat vooraf raadplegen om rekening te houden met de belangen van het betroffen land. Ook bij humanitaire rampen kan de DVZ categorieën personen bepalen van wie het inreisverbod moet worden opgeheven of geschorst.

584 Art. 39/57 van de wet van 15 december 1980.

585 Art. 74/12, §2 van de wet van 15 december 1980.

4. Impact op de grondrechten van vreemdelingen?

Hoewel nog recent, tekenen er zich nu al een aantal tendensen af na de praktische inwerkingtreding van het inreisverbod. Uit de analyse van individuele dossiers waarvan het Centrum (rechtstreeks of onrechtstreeks) kennis heeft genomen, blijkt een systematisch gebruik van de maximumduur van het inreisverbod (respectievelijk 3 en 5 jaar). Een inreisverbod van 8 jaar wordt ook systematisch afgeleverd aan personen die een bedreiging vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid.⁵⁸⁶

In deze context dringen vier vragen zich op over de – mogelijke – impact van deze maatregel en zijn uitvoering op de grondrechten van vreemdelingen.

Om te beginnen bepalen zowel de wet als de terugkeerrichtlijn duidelijk dat de duur van het verbod rekening moet houden met alle omstandigheden die eigen zijn aan de **individuele situatie van de betrokkene**. Bij de beslissingen die wij hebben kunnen inkijken, geeft de DVZ geen individuele motiveringen die de keuze van deze termijnen rechtvaardigen. Overeenkomstig de principes van de richtlijn,⁵⁸⁷ moet ook het hoger belang van het kind een essentiële overweging zijn bij de toepassing van de richtlijn. De DVZ zou dus met die elementen rekening moeten houden, zowel op het ogenblik van afleveren van het inreisverbod, als bij de bepaling van de duur en de motivering ervan.

Vervolgens is er de problematiek van een mogelijke inmenging van dit systeem van inreisverbod in het **recht op een gezinsleven**. Zolang zijn inreisverbod niet is verstreken, opgeheven of geschorst, kan de vreemdeling in principe geen aanspraak maken op de toegang tot of een verblijfsrecht in het EU-grondgebied, ongeacht zijn familiale, economische of bijzondere sociale situatie. De wet voorziet ook geen uitdrukkelijke mogelijkheid tot opheffing of schorsing om familiale redenen. Het recht op gezinshereniging komt op die manier in het gedrang.⁵⁸⁸ Een arrest van de RvV

van 15 januari 2013⁵⁸⁹ illustreert deze problematiek. In deze zaak werd de aanvraag tot gezinshereniging van een Chinese onderdaan met zijn Belgische echtgenote geweigerd, omdat hij niet bij een mutualiteit was aangesloten. Hij kreeg bijgevolg een BGV. Twee maanden na deze weigeringsbeslissing, leverde de DVZ hem een nieuw BGV af. Dit tweede BGV ging gepaard met vasthouding met het oog op verwijdering en een inreisverbod, omdat de betrokkene het eerste BGV niet had opgevolgd. Het BGV herhaalt de beslissing tot weigering van gezinshereniging en wijst erop dat niets betrokkene belet naar zijn land terug te keren om er een visum voor gezinshereniging aan te vragen/te verkrijgen. Deze beslissing is door de RvV bij hoogerdringendheid geschorst.

De RvV heeft geoordeeld dat de uitvoering van deze maatregelen (vasthouding, verwijdering en inreisverbod) het gezinsleven van de betroffene persoon ernstig zou verstoren en dat dit hem een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel zou berokkenen. Bovendien heeft zij vastgesteld dat het inreisverbod van drie jaar niet voldoende gemotiveerd was door de DVZ, gelet op de belemmering voor het gezinsleven. De RvV heeft er verder nog aan toegevoegd dat de door de administratie voorgestelde piste, om terug te keren naar het land van herkomst en er een visumaanvraag voor gezinshereniging in te dienen, in tegenspraak was met het door diezelfde administratie afgeleverde inreisverbod.

Een derde vraag is de volgende: overeenkomstig de terugkeerrichtlijn bepaalt het Belgische wettelijke kader dat een inreisverbod in principe het indienen van een aanvraag om **internationale bescherming** niet mag belemmeren. Rekening houdend met het feit dat de vreemdeling op wie een inreisverbod van toepassing is, zijn mogelijkheden beperkt ziet een visum te ontvangen en toegang te krijgen tot het Schengengebied, is het maar de vraag in hoeverre die bescherming haalbaar is. Hierbij moeten twee elementen in aanmerking worden genomen.

Enerzijds belet het inreisverbod – aangezien het de toegang tot de volledige Schengenruimte gedurende

⁵⁸⁶ Praktijk bevestigd tijdens een ontmoeting tussen het Centrum en de DVZ op 12 juli 2012.

⁵⁸⁷ Met name overweging 22 van de terugkeerrichtlijn.

⁵⁸⁸ Behalve indien de verzoeker een familielid is van een EU-burger die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt (EU-burgerrichtlijn) en op wie een inreisverbod dan ook niet van toepassing kan zijn. In dit verband, zie ook HvJEU, *Commissie v. Spanje*, 31 januari 2006, C-503/03.

⁵⁸⁹ RvV, 15 januari 2013, nr. 95142.

een bepaalde periode belemmert – derdelanders die internationale bescherming nodig hebben, zich aan de grens van een Schengen-lidstaat aan te melden om er asiel aan te vragen. Deze personen wordt de mogelijkheid ontzegd om een visum, ongeacht het type, te bekomen. De wet voorziet niettemin uitdrukkelijk de mogelijkheid om een inreisverbod op te heffen of te schorsen voor humanitaire redenen. In principe zou een humanitair visum kunnen afgeleverd worden in zo’n geval. De toekomst zal echter moeten uitwijzen of de administratie gebruik zal maken van deze mogelijkheid.

Doordat die vreemdelingen zich anderzijds niet aan de grens kunnen aanbieden, komen ze feitelijk ook niet in aanmerking voor de voordelen van het beginsel van non-refoulement, dat nochtans intussen ten opzichte van iedereen als bindend wordt aanvaard. De enige wettelijke mogelijkheid die hen rest is in hun land van herkomst of in een transitland (dat dan mogelijks zal worden beschouwd als een eerste asielland in de zin van de nieuwe procedurerichtlijn) de opheffing of schorsing aan te vragen van het inreisverbod. Welke post zal in het huidige landschap waarin Europese consulaire posten steeds vaker worden gegroepeerd, bevoegd zijn om deze aanvraag te ontvangen en door te sturen, wat moet er van de aanvrager worden in afwachting van de beslissing? Vragen waarop iedereen het antwoord voorlopig schuldig blijft.

5. Conclusie

Het inreisverbod wordt door de terugkeerrichtlijn omschreven als een maatregel waardoor “*het effect van nationale terugkeermaatregelen [...] een Europese dimensie krijgen*”,⁵⁹² maar is ook vooral een reëel drukingsmiddel om de effectieve uitvoering van verwijderingsbeslissingen te bevorderen.

De uitvoering van dit nieuwe systeem doet vragen rijzen bij de impact ervan op grondrechten van vreemdelingen. Om de potentieel schadelijke gevolgen te

Tenslotte stelt zich nog een vierde en laatste vraag. Het gevaar op interferentie tussen de gevolgen van het inreisverbod en de grondrechten van vreemdelingen lijkt ook erger uit te vallen omwille van het systeem waarvoor is geopteerd om **de opheffing of schorsing aan te vragen**. De wet lijkt de minister de mogelijkheid te bieden een inreisverbod op te heffen of te schorsen, zonder dat hij daartoe verplicht is.⁵⁹⁰ Zo’n systeem is eerder een uiting van de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid, dan van een gebonden bevoegdheid, en lijkt daarom niet verenigbaar met de bescherming van de grondrechten, ongeacht of die onder het recht op internationale bescherming of het recht op een gezinsleven vallen.

Omwille van de relatief lange termijnen van de verschillende gevallen van inreisverbod (tussen drie en acht jaar), kan niet worden uitgesloten dat de situatie van de vreemdeling op wie een inreisverbod van toepassing is, zo evolueert dat hij aan de voorwaarden voldoet om een subjectief verblijfsrecht te verkrijgen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn mocht hij gezinslid worden van een EU-onderdaan,⁵⁹¹ een derdelander of van een Belgisch staatsburger.

590 Art. 74/12 van de wet van 15 december 1980.

591 In dit verband, zie ook HvJEU, *Commissie v. Spanje*, 31 januari 2006, C-503/03.

592 Overweging 14 van de terugkeerrichtlijn.

beperken, moet de beslissing een inreisverbod af te leveren op een individuele basis gebeuren en moet de duur van de maatregel worden gemotiveerd, waarbij de (met name gezins-) situatie van de betrokkene in aanmerking wordt genomen.

Bovendien raadt het Centrum aan het wettelijke systeem dat de aanvragen tot opheffing en schorsing van het inreisverbod organiseert te wijzigen, en wel om twee redenen. De eerste reden is de personen die zijn blootgesteld aan het risico op wrede, onmenselijke en vernederende behandelingen of aan foltering, een middel te geven om snel de opheffing of schorsing van

een inreisverbod te bekomen. Een tweede reden is het uitoefenen van het recht op gezinsleven. Meer bepaald om personen die op basis van de EU-wetgeving een recht op gezinshereniging hebben, en dus mogelijk een subjectief recht op een verblijfstitel, te garanderen dat ze de opheffing van hun inreisverbod kunnen verkrijgen. Dit laatste betekent concreet dat ermee wordt ingestemd dat de minister over een gebonden, en geen discretionaire, bevoegdheid beschikt.





Hoofdstuk V

VERSCHILLEN IN BEHANDELING VOLGENS VERBLIJFS- STATUUT

A. CIJFERS

In het Jaarverslag Migratie 2011 wijdde het Centrum voor de eerste maal een hoofdstuk aan de thematiek verschillen in behandeling tussen vreemdelingen onderling op basis van hun verblijfsstatuut.⁵⁹³

De eerstelijnsdienst van het Centrum wordt regelmatig geconfronteerd met de praktische implicaties in individuele gevallen van de in de regelgeving voorziene onderscheidingscriteria

Al naargelang het verblijfsstatuut of de inschrijving in het Bevolkings-, Wacht- of Vreemdelingenregister⁵⁹⁴, zal de toegang die personen al dan niet hebben tot een bepaalde dienst of tegemoetkoming verschillen. Om inzicht te krijgen in de

omvang van de situatie, vroeg het Centrum cijfermatige gegevens omtrent de verblijfstitel waar vreemdelingen in België over beschikken en in welk register ze bijgevolg zijn ingeschreven.

In een eerste fase wenst het Centrum daarom gegevens te verkrijgen over het aantal vreemdelingen ingeschreven in het Bevolkings- of Vreemdelingenregister. Deze gegevens moeten het mogelijk maken in kaart te brengen hoeveel mensen aanspraak kunnen maken of uitgesloten worden van een bepaald recht en/of dienst omwille van hun verblijfsstatuut. Daarnaast wil het Centrum de discussie over mogelijke alternatieven voor het onderscheidingscriterium van het verblijfsstatuut aanboren. Een dergelijke eerste analyse vindt u terug in de uitdaging onder de loep van dit hoofdstuk. Een mogelijk alternatief criterium zou de aard van het verblijf zijn, respectievelijk het beperkt of onbeperkt verblijf. Dit houdt praktisch gezien in dat personen die een verblijfsrecht van onbepaalde duur hebben ook over de rechten en/of diensten beschikken, ongeacht hun inschrijving in het Bevolkings- dan wel Vreemdelingenregister. Daarom zijn exacte gegevens nodig over de aard van de verblijfstitel van de vreemdelingen ingeschreven in de verschillende registers. Geen gevolg kon gegeven worden aan onze vraag om binnen de termijn van het opstellen van dit jaarverslag de relevante cijfers te verkrijgen. Het Centrum hoopt

dit hoofdstuk bij het volgende jaarverslag te kunnen aanvullen met cijfermateriaal.

Het Centrum kan terugvallen op belangrijke kanalen van kwalitatieve informatievergaring. Zo wordt de eerstelijnsdienst van het Centrum regelmatig geconfronteerd met de praktische implicaties in individuele gevallen van de in de regelgeving voorziene onderscheidingscriteria. Daarnaast organiseerde het Centrum op 22 oktober 2012 een colloquium omtrent 'Verschillen in behandeling van vreemdelingen omwille van nationaliteit of verblijfsstatuut. Gerechtvaardigd of niet?'. Sprekers lichtten verschillende onderdelen van de problematiek toe. Hun gedetailleerde analyses zijn terug te vinden in de publicatie van het Centrum⁵⁹⁵ en zijn ongetwijfeld een leidraad om oplossingen te zoeken voor de probleemstelling om op die wijze de grondrechten van vreemdelingen te waarborgen.

Kader 24. Overzicht registers en kaarten

Bevolkingsregister

C-kaart: Derdelander met onbeperkt verblijf (B-kaart) van wie de aanvraag tot vestiging is goedgekeurd

D-kaart: Derdelander met EU-verblijfsvergunning als langdurig ingezetene in België

E+ kaart: EU-burger met duurzaam verblijf

F+ kaart: Derdelander met een duurzaam verblijfsrecht als familielid van een Belg of EU-burger

Vreemdelingenregister

A-kaart (bepaalde duur)

» Subsidiair beschermde (art. 48/7 van de wet van 15 december 1980)

⁵⁹³ Zie Jaarverslag Migratie 2011, pp. 156-169.

⁵⁹⁴ Zie Kader 24. Overzicht registers en kaarten.

⁵⁹⁵ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Verschillen in behandeling van vreemdelingen omwille van nationaliteit of verblijfsstatuut. Gerechtvaardigd of niet?*, www.diversiteit.be. Ook de documentatiemap en de slides van dit colloquium zijn op de website beschikbaar.

- » Erkende staatloze met een verblijfstitel van bepaalde duur
- » Geregulariseerde omwille van bijzondere omstandigheden (art. 9bis van de wet van 15 december 1980 / bepaalde duur)
- » Geregulariseerde op grond van medische redenen (art. 9ter van de wet van 15 december 1980 / bepaalde duur)
- » Gezinsmigrant met derdelander (art. 10 en art. 10bis van de wet van 15 december 1980 / tijdens zijn verblijf onder voorwaarden)
- » Student-derdelander
- » Slachtoffer mensenhandel met verblijfstitel van bepaalde duur
- » Arbeidsmigrant-derdelander

B-kaart (onbepaalde duur)

- » Erkende vluchteling
- » Derdelander die eerst een A-kaart (tijdelijk verblijf) had, verkrijgt volgens zijn eigen specifieke situatie een verblijf van onbepaalde duur (vb. 9ter en subsidiaire bescherming na vijf jaar, gezinsmigrant met een derdelander na drie jaar,...)

E-kaart: EU-burger met verblijfsrecht voor meer dan drie maanden

F-kaart: Derdelander als familielid van een Belg of een EU-burger

Wachtregister

- » Asielaanvrager en zijn familieleden
- » EU-burger die een verklaring van inschrijving aanvraagt, in afwachting van de woonstcontrole

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Gelijke behandeling van langdurig ingezetenen derdelanders voor huursubsidies

Op 24 april 2012 verduidelijkte het Hof van Justitie van de Europese Unie⁵⁹⁶ dat het aan de lidstaten toekomt om te bepalen of huursubsidies vallen onder de begrippen ‘sociale zekerheid, sociale bescherming en sociale bijstand’, waarvoor richtlijn 2003/109/EG⁵⁹⁷ (hierna: richtlijn langdurig ingezetene) de gelijke behandeling waarborgt.

De prejudiciële vraag werd gesteld door een Italiaanse rechtbank en betrof een geschil tussen een Albanese onderdaan met verblijfsrecht van onbepaalde duur, dhr. Kamberaj, en Italiaanse provinciale instellingen. Zijn aanvraag voor huursubsidie wordt afgewezen omdat de voor derdelanders bestemde middelen zijn uitgeput. De Italiaanse wetgever verdeelt de aanvragers van huursubsidies in verschillende taalgroepen. Voor de eerste taalgroep, de EU-burgers inclusief de Italianen, worden relatief meer middelen voor huursubsidies voorzien dan voor de tweede groep, de derdelanders. Deze onevenredige verdeling van de subsidies over die taalgroepen wordt beschouwd als “noodzakelijk voor het behoud van de maatschappelijke vrede onder de aanvragers van sociale bijstand”.

De Italiaanse rechtbank vroeg verduidelijking van verschillende artikelen van het EU-recht én het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens⁵⁹⁸ (EVRM).⁵⁹⁹

596 HvJEU, *Servet Kamberaj v. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) en anderen*, 24 april 2012, C-571/10.

597 Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

598 De grondrechten gewaarborgd door het EVRM worden beschouwd als algemeen beginsel van EU-recht, zoals bepaald in artikel 6, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

599 Zowel bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Handvest, de richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, de richtlijn langdurig ingezetene, het EVRM als zijn Protocol nr. 12 werden in het geding betrokken.

De vraag: laten de ingeroepen rechtsregels toe dat lidstaten langdurig ingezetenen derdelanders ongunstiger behandelen dan EU-burgers bij de toekenning van huursubsidies?

Volgens het Hof worden de twee categorieën inderdaad verschillend behandeld in de nationale wet, waarna het onderzoekt of dit verschil in behandeling verdedigbaar is op vlak van waarborgen in gelijke behandeling voor sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals geboden door de vermelde richtlijn.⁶⁰⁰ Zij verduidelijkt ook dat die waarborg dient geïnterpreteerd te worden in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.⁶⁰¹ De vraag is dus of de Italiaanse wetgeving verenigbaar is met de richtlijn langdurig ingezetene, die enerzijds voorziet dat langdurig ingezetenen dezelfde behandeling genieten als eigen onderdanen wat betreft sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd door de nationale wetgeving, en anderzijds toelaat dat de lidstaten, als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, deze gelijke behandeling kunnen beperken tot de belangrijkste prestaties. Valt de vermelde huursubsidie al dan niet onder het toepassingsgebied van deze ‘belangrijkste prestaties’?

Het Hof oordeelde dat de beperking van de gelijke behandeling tot de ‘belangrijkste prestaties’ van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming⁶⁰² restrictief dient geïnterpreteerd te worden. Bovendien moet de nationale wetgever zich uitdrukkelijk op deze beperking beroepen. Bij de invulling van het begrip ‘belangrijkste prestaties’ moet rekening gehouden worden met het doel van de richtlijn, namelijk de integratie van derdelanders die regulier en duurzaam in de lidstaten wonen, en moet het Handvest in

600 Art. 11, 1. d) van de richtlijn langdurig ingezetene.

601 Art. 34 van het Handvest.

602 Art. 11, 4. van de richtlijn langdurig ingezetene.

aanmerking genomen worden. Op basis van het Handvest, dat het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting erkent en eerbiedigt om iedereen die niet over voldoende middelen beschikt een waardig bestaan te verzekeren, kan de huursubsidie beschouwd worden als inbegrepen bij de 'belangrijkste prestaties', waarvoor geen uitzondering op de gelijke behandeling mogelijk is.

1.2. Geen gerechtvaardigd verschil in behandeling voor gezinshereniging van 'pre- en post-vluchtelingen' met erkende vluchtelingen

In deze zaak sprak het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁶⁰³ zich uit over de vraag of de (voormalige) wettelijke regels⁶⁰⁴ aangaande gezinshereniging van het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) verenigbaar zijn met het recht op gezinsleven en het non-discriminatiebeginsel⁶⁰⁵. Het Hof verduidelijkt de toepassingsvoorwaarden van het recht op gezinsleven en het non-discriminatiebeginsel en maakt korte metten met de door de overheid ingeroepen rechtvaardiging van stimuleren van arbeidsmigratie en het ontmoedigen van asielzoekers.

De procedure gezinshereniging kon in het VK enkel voor zogenaamde 'pre-vluchtelingen', echtgenoten die deel uitmaakten van de familie van de erkende vluchteling voor hij of zij het land van gewoonlijk verblijf verliet. 'Post-vluchtelingen' konden zich enkel bij hun echtgenoot vervoegen op basis van een huwelijk met een persoon verblijvend en gevestigd in het VK. Ten gevolge van een wetswijziging kregen erkende vluchtelingen vanaf 2005 niet langer automatisch een verblijf van onbepaalde duur, maar ontvingen zij eerst een verblijfsvergunning van vijf jaar, na afloop waarvan zij een verblijf van onbepaalde duur konden aanvragen. Door die wetswijziging voldeden vluchtelingen niet meer aan de voorwaarde van vestiging en verblijf gedurende de eerste vijf jaar na hun erkenning als vluchteling, waardoor hun 'post-vluchtelingen' hen niet meer konden vervoegen.

De regels voor gezinshereniging met (toekomstige) studenten of arbeidsmigranten, die ook slechts over een verblijfstitel van bepaalde duur beschikken, waren minder strikt waardoor gezinshereniging wel mogelijk was. Nationale rechtscollages hadden al aangegeven dat geen rechtvaardiging leek te bestaan voor het verschil in behandeling van 'post-vluchtelingen' in vergelijking met bijvoorbeeld echtgenoten van studenten, arbeidsmigranten of zakenmannen voor en na migratie.

In deze zaak trouwde meneer Hode na zijn erkenning als vluchteling in het VK en had het koppel een gemeenschappelijk kind. Toch werd de aanvraag van mevrouw Abdi om een visum gezinshereniging te verkrijgen geweigerd, omwille van de beperkte duur van de verblijfstitel van haar echtgenoot.

In het arrest overloopt het Hof systematisch alle toepassingsvoorwaarden van het non-discriminatiebeginsel, in samenhang met het recht op gezinsleven. Het besluit dat voor het verschil in behandeling in casu geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voorhanden is, aangezien geen legitiem doel wordt nastreefd. Het verschil in behandeling tussen enerzijds 'post-vluchtelingen' en anderzijds echtgenoten van studenten en arbeidsmigranten, is niet objectief en redelijk verantwoord. Ook ziet het Hof een niet-gerechtvaardigd verschil in behandeling tussen 'pre- en post-vluchtelingen' onderling. De door de overheid ingeroepen rechtvaardiging, namelijk enerzijds het ontmoedigen van studenten en werknemers om naar het VK te komen, en anderzijds het ontmoedigen van asielzoekers om in het VK asiel aan te vragen, is niet objectief en redelijk verantwoord. Het Hof geeft wél aan dat dergelijke overwegingen een rechtvaardiging zouden kunnen zijn, maar wijst er op dat deze redenen in geen van de nationale rechtszaken werd opgeworpen. Het Hof benadrukt tot slot dat indien het VK een recht op gezinshereniging toekent aan bepaalde categorieën van migranten, dit in overeenstemming met het non-discriminatiebeginsel van het EVRM dient te gebeuren.

603 EHRM, *Case of Hode and Abdi v. the United Kingdom*, 6 november 2012, 22341/09.

604 In april 2011 werd de relevante wet aangepast om ook 'post-vluchtelingen' de mogelijkheid te geven, onder bepaalde voorwaarden, zich te herenigen met hun echtgenoot die zich in de initiële periode van beperkt verblijf bevindt.

605 Respectievelijk artikels 8 en 14 van het EVRM.

1.3. De 'single permit' richtlijn: een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen

Zoals reeds vermeld⁶⁰⁶, nam de Europese Unie op 13 december 2011 de 'single permit' richtlijn aan, die uiterlijk op 25 december 2013 dient omgezet te worden door de lidstaten.⁶⁰⁷

De 'single permit' richtlijn heeft twee doelstellingen. Ten eerste beoogt de richtlijn de invoering van één aanvraagprocedure voor het verschaffen van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning voor werknemers.⁶⁰⁸ Dit moet leiden tot een vereenvoudiging van de procedure en van de controle op legaal verblijf en werken in de lidstaat. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk III.3. Ten tweede definieert de richtlijn een gemeenschappelijk pakket socio-economische basisrechten met als doel de gelijke behandeling van EU-burgers en derdelanders die legaal in de EU werken.

De richtlijn voorziet onder andere in de gelijke behandeling voor arbeidsvoorwaarden, vrijheid van vereniging en aansluiting bij werkgevers- of werknemersorganisaties, onderwijs en beroepsopleiding, erkenning van onder andere diploma's, bepaalde takken van de sociale zekerheid en belastingsvoordelen.⁶⁰⁹

Voor de gelijke behandeling inzake bepaalde 'takken van de sociale zekerheid', verwijst de richtlijn naar de verordening nr. 883/2004.⁶¹⁰ Het gaat om prestaties bij ziekte, moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen, uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom, uitkeringen aan nabestaanden, prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, uitkeringen bij overlijden, werkloosheid en vervroegde uittreding en gezinsbijslagen. De verordening is van toepas-

sing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, ongeacht of zij op premie- of bijdragebetaling berusten.⁶¹¹

Bepaalde beperkingen van gelijke behandeling zijn mogelijk onder verschillende voorwaarden, hier wordt enkel ingegaan op de mogelijkheid tot beperking van de gelijke behandeling voor 'takken van de sociale zekerheid'.⁶¹² In deze takken kan de gelijke behandeling niet beperkt worden voor werknemers uit derde landen die in loondienst zijn of die ten minste zes maanden in loondienst zijn geweest en die als werkloos geregistreerd staan. Voor gezinsbijslagen is enkel een beperking mogelijk voor derdelanders die een werktoelating van maximum 6 maanden hebben, voor zij die voor studiedoeleinden zijn toegelaten en voor derdelanders die mogen werken omdat ze een visum⁶¹³ bezitten.⁶¹⁴

606 Zie: *Een uitdaging onder de loep: de omzetting van de 'single permit' richtlijn*, Hoofdstuk III.3.

607 Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad 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 (hierna: 'single permit' richtlijn).

608 Art. 4 van de 'single permit' richtlijn. Art. 3 geeft de twaalf categorieën van personen weer die worden uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn, bijvoorbeeld gedetacheerden en seizoenarbeiders.

609 Art. 12, 1, a) tot h) van de 'single permit' richtlijn.

610 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels.

611 Art. 3 van de verordening nr. 883/2004.

612 Art. 12, 2 van de 'single permit' richtlijn.

613 Uit navraag bij de DVZ blijkt dat deze specifieke beperkingsmogelijkheid geen toepassing vindt in de Belgische praktijk (e-mails van de DVZ van 24 en 29 januari 2013).

614 Art. 12, 2, b) van de 'single permit' richtlijn.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Recht op inkomensgarantie gewijzigd voor oudere vreemdelingen

De inkomensgarantie voor ouderen (hierna: IGO) is een uitkering die toegekend wordt aan bejaarde personen die niet over voldoende financiële middelen beschikken.⁶¹⁵ De IGO werd door de programmawet van 22 juni 2012⁶¹⁶ gewijzigd voor bepaalde categorieën van vreemdelingen.⁶¹⁷ Het betreft enkel ouderen die het recht op IGO openen op basis van hun recht op een (te beperkt) pensioen in België. Voor de vreemdelingen die recht hebben op de IGO op basis van hun statuut, namelijk staatlozen, erkende vluchtelingen, personen die onder de toepassing vallen van verordening 1408/71 en onderdanen van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst heeft afgesloten⁶¹⁸ zijn er geen wijzigingen.

Oudere vreemdelingen die het recht op IGO openen op basis van hun recht op een (te beperkt) pensioen in België, kunnen volgens de nieuwe wetgeving in twee categorieën worden onderverdeeld. Enerzijds, de vreemdelingen die een minimale loopbaan van 312 voltijdse dagequivalenten aantonen als werknemer, zelfstandige of ambtenaar in België. Anderzijds, zij die het statuut van langdurig ingezetene verkregen in België, of in een andere lidstaat en in België een tweede verblijf als langdurig ingezetene verkregen. Deze laatste categorie verkrijgt de IGO louter op basis van dit statuut waardoor ze niet beperkt zijn door voorwaarden wat betreft de duur van tewerkstelling in België. Zij kunnen dus recht hebben op de IGO op basis van een zeer korte aan de sociale zekerheid onderworpen tewerkstelling in België.⁶¹⁹

Dit betekent concreet dat minder ouderen een beroep zullen kunnen doen op de IGO en dat het OCMW hen indien zij behoeftig zijn een (aanvullend) leefloon of (aanvullende) financiële steun gelijk aan het leefloon

zal moeten toekennen⁶²⁰, om zo de menselijke waardigheid te waarborgen.

2.2. Wet gewaarborgde gezinsbijslag niet in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel voor subsidiair beschermden

In een recente zaak over de gewaarborgde gezinsbijslag legt het Grondwettelijk Hof overwegingen van de overheid over de niet-vergelijkbaarheid van vluchtelingen en subsidiair beschermden omwille van de respectievelijk onbeperkte en beperkte duur van hun verblijfstitel, naast zich neer.

Het Hof sprak zich op 8 maart 2012⁶²¹ uit over een prejudiciële vraag gesteld door de arbeidsrechtbank te Brussel. Voor die rechtbank was een geschil hangende tussen de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers en een particulier van Soedanese afkomst die over het subsidiaire beschermingsstatuut beschikt op basis van medische redenen⁶²². De prejudiciële vraag betrof de uitzondering voor vluchtelingen en staatlozen in de wet tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag⁶²³, die niet gold voor subsidiair beschermden. Is deze uitzondering verenigbaar met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel⁶²⁴ en de sociale voorzieningen voor vluchtelingen en subsidiair beschermden van de richtlijn 2004/83/EG⁶²⁵ (hierna: kwalificatierichtlijn)?

De wet tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag bepaalt dat de ouder of de persoon die het kind ten laste heeft een werkelijk en ononderbroken verblijf in België moet aantonen gedurende de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan.⁶²⁶ Verschillende categorieën

615 Zie website Rijksdienst voor Pensioenen, www.onprvp.fgov.be.

616 Art. 108 van de programmawet van 22 juni 2012.

617 Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

618 Art. 4, 2° tot 5° van de wet van 22 maart 2001.

619 Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, nr. 7-2012, zie www.kruispuntmi.be.

620 *Ibid.*

621 GwH, 8 maart 2012, nr. 42/2012.

622 Op basis van art. 9ter van de wet van 15 december 1980.

623 Wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag.

624 Vervat in de artikels 10, 11 en 191 van de Grondwet.

625 Art. 28 van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (hierna: kwalificatierichtlijn).

626 Art. 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag.

van personen, waaronder vluchtelingen en staatlozen, zijn vrijgesteld van deze voorwaarde⁶²⁷, wat niet het geval is voor subsidair beschermden. De arbeidsrechtbank vroeg zich af of dit onderscheid redelijkerwijze gerechtvaardigd was, aangezien vluchtelingen en subsidair beschermden zich in een vergelijkbare situatie bevinden, namelijk het hebben van een machtiging tot verblijf *“wegens de onmogelijkheid om naar hun land van herkomst terug te keren wegens de risico’s van directe of indirecte vervolgingen en de ernstige bedreiging voor hun fysieke integriteit”*⁶²⁸.

Het Hof verwijst hoofdzakelijk naar de parlementaire voorbereidingen van de wet gewaarborgde gezinsbijslag om te besluiten dat de uitsluiting niet in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, gezien het doel van de wet. Volgens het Hof wou de wetgever een residuair stelsel invoeren zodat de kinderen die van een verplicht stelsel zijn uitgesloten ook het voordeel van gezinsbijslag kunnen genieten. Het wijst op eerdere arresten, waarin het oordeelde dat de wetgever het voordeel van het residuair stelsel afhankelijk kan stellen van de voorwaarde van een wettig verblijf in België. Daarna wijst het Hof echter op de kwalificatierichtlijn waarin de Europese wetgever bepaald heeft dat, hoewel Staten gemachtigd zijn de sociale bijstand te beperken tot de meest fundamentele prestaties, zij er ook toe gehouden zijn rekening te houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen.⁶²⁹ Bovendien verduidelijkt de richtlijn dat het begrip ‘fundamentele prestaties’, namelijk de prestaties die niet onder de voornoemde beperkingsmogelijkheid vallen⁶³⁰, ten minste bepaalde elementen bevat, waaronder hulpverlening aan ouders.⁶³¹ Daarom kan er volgens het Hof geen twijfel over bestaan dat de gewaarborgde gezinsbijslag een fundamentele prestatie is die de kwalificatierichtlijn ook aan personen die de subsidiaire bescherming genieten, wil waarborgen. Zoals reeds gezegd, legt het Hof de overwegingen van de overheid met betrekking tot de niet-vergelijkbaarheid van vluchtelingen en subsidair beschermden omwille van de respectievelijk beperkte of onbeperkte duur van de verblijfstitel naast zich neer.

Het is afwachten hoe het Hof zal oordelen in een hangende prejudiciële vraag met betrekking tot de tegemoetkoming voor personen met een handicap.⁶³² Ook in die zaak⁶³³ betreft het een mogelijke onverenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel en de kwalificatierichtlijn, voor een verschil in behandeling van personen die over het subsidiaire beschermingsstatuut beschikken op basis van medische redenen ten opzichte van erkende vluchtelingen.

2.3. Hervorming OCMW-wet voor EU-burgers en hun familieleden: verduidelijking door de omzendbrief van 28 maart 2012?

De wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers⁶³⁴ voerde een nieuw artikel 57quinquies in, in de OCMW-wet van 8 juli 1976. Het artikel beperkt enerzijds de **maatschappelijke dienstverlening** aan EU-burgers en familieleden door te stellen dat deze niet verschuldigd is gedurende de eerste drie maanden van het verblijf, of in voorkomend geval een langere periode⁶³⁵ voor de werkzoekende. Anderzijds voorziet de nieuwe bepaling dat het OCMW niet verplicht is om voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht **steun voor levensonderhoud** toe te kennen.

De nieuwe bepaling zal in de praktijk gevolgen hebben voor de EU-burger die een inschrijving vraagt als werknemer, zelfstandige, student, werkzoekende of niet-actieve burger met voldoende bestaansmiddelen en bijgevolg een aanvraag van een verklaring van inschrijving (bijlage 19) ontvangt. Ook voor vreemdelingen die geen EU-burger zijn maar een verblijf aanvragen als familielid van een EU-burger en hiervoor een bewijs van een aanvraag van verblijf voor een familielid van een EU-burger (bijlage 19ter) ontvangen, zal de nieuwe bepaling gevolgen hebben. Afhankelijk van de categorie van EU-burger zal de inperking van het recht op maatschappelijke dienstverlening maximaal drie maanden of langer duren.

627 Art. 1, lid 7 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag.

628 GwH, 8 maart 2012, nr. 42/2012, prejudiciële vraag.

629 Art. 28 van de kwalificatierichtlijn.

630 Art. 28, lid 2 van de kwalificatierichtlijn.

631 Overweging nr. 34 van de kwalificatierichtlijn.

632 Art. 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

633 GwH, hangende prejudiciële vraag, 13 november 2012, rol nr. 5515.

634 B.S. 17 februari 2012 en in werking getreden op 27 februari 2012.

635 Zoals bedoeld in art. 40, §4, eerste lid, 1° van de wet van 15 december 1980.

Het nieuwe artikel 57quinquies betreft een omzetting in Belgisch recht van de EU-burgerrichtlijn⁶³⁶, die een uitzondering voorziet op het principe dat EU-burgers die in andere EU-lidstaten verblijven dezelfde behandeling genieten als ‘eigen’ onderdanen van de lidstaat in kwestie.⁶³⁷

Het nieuw ingevoegde artikel gaf echter aanleiding tot een verscheidenheid aan vragen,⁶³⁸ waarvan verschillende werden verduidelijkt in de omzendbrief van 28 maart 2012.⁶³⁹

Zo werd bepaald dat de verwijzing naar de langere periode bedoeld in artikel 40, §4, eerste lid, 1° van de wet van 15 december 1980, geen betrekking heeft op EU-werknemers of EU-zelfstandigen, maar wel op de werkzoekende EU-burgers. Zij vallen onder het nieuwe artikel 57quinquies en zijn uitgesloten van de maatschappelijke dienstverlening zowel tijdens de periode van hun aanvraag tot inschrijving (na ontvangst van de bijlage 19 of 19ter) als na hun inschrijving in de registers (na toekenning van het niet-duurzaam verblijf). Dit tot op het ogenblik dat zij een duurzaam verblijfsrecht ontvangen. Vanaf de toekenning van het niet-duurzaam verblijf, vallen zij wel onder de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Zij blijven echter uitgesloten van de bijkomende maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's die verleend kan worden bovenop de maatschappelijke integratie.

EU-burgers en hun familieleden die een aanvraag tot inschrijving als werknemer, zelfstandige, student of niet-actieve met eigen bestaansmiddelen deden maar nog niet in de registers werden ingeschreven, vallen tijdens de eerste drie maanden na afgifte van de bijlage 19 of 19ter onder het nieuwe artikel 57quinquies. Er is dus geen recht op maatschappelijke dienstverlening voor de EU-burger, noch voor zijn familie. Na afloop van deze termijn van drie maanden, hebben zij wél recht op maatschappelijke dienstverlening

en na de inschrijving in de registers (toekenning van het niet-duurzaam verblijf) hebben ze recht op maatschappelijke integratie, inclusief de bijkomende maatschappelijke dienstverlening die het OCMW bovenop de maatschappelijke integratie kan toekennen.⁶⁴⁰

Daarnaast verduidelijkt de omzendbrief wat onder de term ‘steun voor levensonderhoud’ valt. Het recht op maatschappelijke integratie worden niet gevisieerd. Het zou enkel gaan om ‘zogenaamd bijkomende steun’, in de zin van de EU-burgerrichtlijn, welke doelt op “*steun (toegekend) voor levensonderhoud voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening*”⁶⁴¹.

Toch rijzen er ook na de verduidelijkingen van de omzendbrief nog verschillende vragen. Enkele daarvan werden reeds door de POD Maatschappelijke Integratie beantwoord, bijvoorbeeld dat de uitsluiting niet geldt voor familieleden van Belgen, dat een ‘duurzaam verblijfsrecht’ in de praktijk een E+ of F+ kaart vergt, en dat de termijn van drie maanden opnieuw begint te lopen bij de aflevering van een nieuwe bijlage 19 (ter) na een eerdere weigering van verblijf.⁶⁴² Vooral over dit laatste punt kunnen ernstige juridische bedenkingen gemaakt worden. Daarnaast rijzen er eveneens vragen met betrekking tot de conformiteit met de EU-burgerrichtlijn, bijvoorbeeld de vereiste dat de status van werknemers of zelfstandigen dient bevestigd te zijn door het verkrijgen van een verblijfsrecht vooraleer zij niet onder artikel 57quinquies vallen. EU-werknemers en EU-zelfstandigen kunnen immers volgens de richtlijn niet uitgesloten worden van het recht op sociale bijstand. De richtlijn rekent vanaf er economische activiteit is, en de Belgische regel vanaf de inschrijving op basis van de economische activiteit. Een ander verschil is dat de richtlijn rekent vanaf de binnenkomst, terwijl de wet de drie maanden-termijn rekent vanaf de aflevering van de bijlage 19 of 19ter.⁶⁴³ Er blijven bijgevolg nog onduidelijkheden bestaan.

636 Art. 24, lid 2 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna: EU-burgerrichtlijn).

637 Zoals opgenomen in art. 24, eerste lid van de EU-burgerrichtlijn.

638 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 157.

639 Omzendbrief van 28 maart 2012 betreffende de burger van de EU en zijn familieleden: wijziging van de voorwaarden om aanspraak te maken op maatschappelijke dienstverlening.

640 Zie *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 149.

641 Art. 24, lid 2 EU-burgerrichtlijn.

642 Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSg), *Uitsluiting van EU-burgers en hun familieleden van het recht op maatschappelijke dienstverlening gedurende de eerste 3 maanden van hun verblijf*, www.vvsg.be.

643 N. Cambien, “Sociale steun aan Unieburgers en de recente wijziging van de OCMW-wet: enkele bedenkingen in het licht van richtlijn 2004/38”, in *T. Vreemd.*, 2012, nr. 4, p. 198.

2.4. Geen gerechtvaardigd verschil in behandeling op basis van nationaliteit voor wachttuitkeringen

De Gentse arbeidsrechtbank sprak zich recent uit over een geschil met betrekking tot het recht op een wachttuitkering voor vreemdelingen en het criterium van nationaliteit als gerechtvaardigd onderscheid.⁶⁴⁴ De rechtbank besloot in deze zaak om artikel 43, §1, derde lid van het Werkloosheidsbesluit⁶⁴⁵ buiten toepassing te laten. De redenering van de arbeidsrechtbank is onder meer gebaseerd op de arresten Gayguzus en Koua Poirrez van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.⁶⁴⁶

Artikel 43, §1, derde lid van het Werkloosheidsbesluit bepaalt dat om recht te hebben op een wachttuitkering, een buitenlandse werknemer onderdaan moet zijn van een land waarmee België een internationale overeenkomst of een bilateraal akkoord afsloot, wat hier niet het geval was. In het arrest wordt benadrukt dat in casu wel voldaan is aan een andere voorwaarde van hetzelfde KB, namelijk het volgen van studies en het doorlopen van een wachttijd⁶⁴⁷.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof maakt de arbeidsrechtbank op dat het verschil in behandeling op basis van artikel 43 in abstracto niet strijdig is met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, maar dat dit mogelijks wel het geval is in concrete toepassingsgevallen. Daarna wijst de rechtbank op de rechtspraak van het EHRM in het arrest Gayguzus en benadrukt dat een staat “*zeer zwaarwichtige redenen moeten kunnen invoeren vooraleer het Hof een verschil in behandeling dat louter gebaseerd is op nationaliteit als verenigbaar met het EVRM beschouwt*”⁶⁴⁸. Vervolgens stelt de rechtbank vast dat artikel 43 bijkomende voorwaarden oplegt aan niet-Belgen, en bijgevolg een verschil in behandeling creëert, louter gebaseerd op nationaliteit. Na nogmaals te benadrukken dat het Grondwettelijk Hof het beperken van migratie, het bestrijden van irre-

guliere immigratie en de bescherming van de arbeidsmarkt in abstracto als een rechtvaardigingsgrond aanvaardt, besluit de rechtbank dat in de concrete zaak geen zwaarwichtige redenen bestaan om het verschil in behandeling op basis van nationaliteit te rechtvaardigen. In dit specifieke geval oordeelde de arbeidsrechtbank dat kon voorbijgegaan worden aan het feit dat geen internationale overeenkomst of bilateraal akkoord gesloten was met het herkomstland van verzoeker⁶⁴⁹, rekening houdend met het gegeven dat wel voldaan was aan de voorwaarden van wettig verblijf en legale tewerkstelling, zoals in het arrest Gayguzus.

Na de doorwerking van het arrest Gayguzus in de rechtspraak van verschillende arbeidsrechtbanken en -hoven in het kader van het recht op werkloosheidsuitkeringen, zowel voor asielzoekers⁶⁵⁰ als voor regularisatieaanvragers⁶⁵¹, lijkt de rechtspraak van het EHRM nu ook door te werken in het kader van het recht op een wachttuitkering.

2.5. Recht op maatschappelijke dienstverlening voor onverwijderbaren⁶⁵²

De arbeidsrechtbank te Brussel⁶⁵³ oordeelde dat feitelijk onverwijderbare personen in irregulier verblijf recht hebben op maatschappelijke dienstverlening door het OCMW. De rechtbank besloot dit op basis van het grondwettelijk recht een menswaardig leven te leiden⁶⁵⁴ en het gegeven dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening⁶⁵⁵.

De eiser in deze zaak had geen verblijfsdocumenten maar evenmin reisdocumenten en was daarom feitelijk onverwijderbaar naar zijn thuisland, Somalië. Het OCMW van Zemst stelde dat eiser geen recht had op maatschappelijke dienstverlening omdat hij irregulier in het land verbleef.

644 Arbrb. Gent, 5 september 2012, nr. 11/162/A.

645 Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (hierna: Werkloosheidsbesluit).

646 Voor een overzicht zie *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 164 e.v. en de documentatie en publicatie van het colloquium ‘Vreemdelingen en verschillen in behandeling: Met welk doel? Hoe? Wat zijn de alternatieven?’, www.diversiteit.be.

647 Art. 36 van het Werkloosheidsbesluit.

648 Arbrb. Gent, *op.cit.*, p. 7.

649 Zie voorwaarde van art. 43, §1, derde lid van het Werkloosheidsbesluit.

650 Zie Arbrb. Antwerpen van 13 februari 2003 en Arbh. Luik van 10 mei 2005.

651 Zie Arbh. Antwerpen van 2 maart 2004 en 10 juni 2004; Arbrb. Antwerpen van 21 november 2002.

652 Zie *Jaarverslag Migratie 2008*, pp. 51-60 en *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 56 en 193 in verband met onverwijderbaren.

653 Arbrb. Brussel, 6 september 2012, nr.8530/11.

654 Art. 23 van de Grondwet.

655 Art. 1 van de OCMW-wet van 8 juli 1976.

De arbeidsrechtbank volgde de redenering van het OCMW niet. De rechtbank stelt dat de eiser zich in een toestand van absolute onmogelijkheid bevindt om het land te verlaten en zich daarom niet in een toestand van irregulier verblijf bevindt zoals bedoeld door de OCMW-wet. Personen in irregulier verblijf kunnen volgens de OCMW-wet enkel aanspraak maken op dringende medische hulp. Vreemdelingen die het Belgische grondgebied niet kunnen verlaten om redenen buiten hun wil, vallen volgens de rechtbank dus niet onder de personen in irregulier verblijf zoals bedoeld door de OCMW-wet, waardoor zij wel recht hebben op maatschappelijke dienstverlening.

De rechtbank veroordeelde het OCMW tot betaling van maatschappelijke dienstverlening in de vorm van financiële steunverlening.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: CRITERIA VOOR VERSCHILLEN IN BEHANDELING⁶⁵⁶

De Belgische wetgever verbindt de toekenning van een veelheid aan sociale voorzieningen vaak direct of indirect aan de voorwaarde van inschrijving in het Bevolkingsregister. De vraag is echter of een verschil in behandeling gebaseerd op een dergelijk criterium wel te rechtvaardigen is, gelet op de rechtspraak van het EHRM die zwaarwichtige redenen vereist voor een verschil in behandeling op basis van nationaliteit.

Het Bevolkingsregister vormt, samen met het Vreemdelingenregister en het Wachtregister, het Rijksregister.⁶⁵⁷ Het Bevolkingsregister registreert Belgen, gevestigde derdelanders, langdurig ingezetenen derdelanders, EU-burgers met een duurzaam verblijf en derdelanders met een duurzaam verblijf die familielid zijn van een Belg of EU-burger.

De Belgen, de EU-burgers met een duurzaam verblijf en hun familieleden met een duurzaam verblijf worden automatisch ingeschreven in het Bevolkingsregister. De derdelander die geen familielid is van een EU-burger wordt maar ingeschreven in het Bevolkingsregister nadat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) zijn verzoek tot vestiging heeft goedgekeurd. Hiervoor moet de derdelander aantonen dat hij een verblijfsrecht van onbepaalde duur heeft én dat hij vijf jaar wettelijk en ononderbroken in België heeft verbleven.

Het verband dat de wetgever heeft willen leggen tussen inschrijving in het Bevolkingsregister en het verkrijgen van een bepaald recht, is het duidelijkst in de sociale minimumvoorzieningen.⁶⁵⁸ Een uitgesproken voorbeeld hiervan is de **tegemoetkoming aan personen met een handicap**. Deze tegemoetkoming werd door de eerste wetgeving verbonden aan

het nationaliteitscriterium.⁶⁵⁹ Onder invloed van het EU-recht evolueerde het personele toepassingsgebied al vlug om eerst ook EU-burgers en hun familieleden die over een verblijfstitel van meer dan drie maanden beschikken, op te nemen en daarna eveneens het recht op tegemoetkoming te voorzien voor vluchtelingen en staatlozen. Deze evolutie heeft eerst plaatsgehad door het nationaliteitscriterium om te zetten in een verblijfsvoorwaarde, een voorwaarde die echter al vlug gewijzigd werd in het hebben van de werkelijke verblijfplaats in België, zij het wel enkel voor Belgen en bepaalde bevoorrechte categorieën⁶⁶⁰ van vreemdelingen. Onder invloed van de rechtspraak van het EHRM, meer bepaald het arrest Koua Poirrez, en van de evolutie van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁶⁶¹ en het Hof van Cassatie⁶⁶², werd de wet van 27 februari 1987 in 2007 uitgebreid tot personen ingeschreven in het Bevolkingsregister.⁶⁶³ Vandaag woedt de discussie of het toepassingsgebied op basis van het reeds vermelde arrest Koua Poirrez niet dient uitgebreid te worden naar vreemdelingen met een wettig verblijf die in het Vreemdelingenregister zijn ingeschreven.⁶⁶⁴

Ook het recht op andere sociale (minimum)voorzieningen is direct of indirect verbonden aan de inschrijving in het Bevolkingsregister. Zo heeft het **recht op maatschappelijke integratie** een gelijkaardig personeel

⁶⁵⁶ Zie ook Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Verschillen in behandeling van vreemdelingen omwille van nationaliteit of verblijfsstatuut. Gerechtigd of niet?*, www.diversiteit.be.

⁶⁵⁷ Voor een overzicht van de verschillende registers en kaarten, evenals hun functie, zie *Cijfers*, eerder in dit hoofdstuk.

⁶⁵⁸ Voor een uitgebreide en gedetailleerde bespreking, zie S. Bouckaert, G. Debersaques e.a., *Vreemdelingenrecht*, Brugge, Die Keure, 2011-2012, p. 2 e.v.

⁶⁵⁹ Wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan de mindervaliden (opgeheven door de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap).

⁶⁶⁰ Het betreft personen die onder de werkingssfeer vallen van Verordening nr. 1408/71, erkende vluchtelingen, erkende staatlozen en personen die niet onder één van de vorige categorieën vallen maar tot hun 21^{ste} van de verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een handicap hebben genoten in het werknemersstelsel of de regeling van zelfstandigen. Eind 2002 werden daar ook de onderdanen van Marokko, Algerije en Tunesië in opgenomen.

⁶⁶¹ Zie onder meer GwH, 14 januari 2004, nr. 5/2004; GwH, 12 december 2007, nr. 153/2007; GwH, 11 januari 2012, nr. 3/2012; GwH, 9 augustus 2012, nr. 108/2012 en GwH, 4 oktober 2012, nr. 114/2012.

⁶⁶² Zie onder meer Cass, 8 december 2008, S070114F.

⁶⁶³ KB van 9 februari 2009 houdende wijziging van het KB van 17 juli 2006 tot uitvoering van artikel 4, §2 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

⁶⁶⁴ S. Bouckaert, G. Debersaques e.a., *op.cit.*, p. 16 e.v.

toepassingsgebied. Volgens artikel 3 van de wet van 26 mei 2002 kunnen, naast personen met de Belgische nationaliteit, vreemdelingen ingeschreven in het Bevolkingsregister aanspraak maken op een dergelijke tegemoetkoming. Daarnaast vinden we opnieuw de ‘bevoordeelde categorieën’ terug, namelijk de EU-burgers en hun familieleden die over een verblijfstitel van meer dan drie maanden beschikken, evenals erkende vluchtelingen en staatlozen. In de **werkloosheidswetgeving**, meer bepaald aangaande de vrijstelling van wachttijd, vinden we geen éénduidig criterium terug. Artikel 43, §2, 2^{de} lid, 1^o van het KB van 25 november 1991 spreekt namelijk over “*de werknemer die toelating heeft zich met zijn gezin in België te vestigen*”. Het is onduidelijk of de term ‘vestigen’ gebruikt werd in de technische zin van het woord, zelfs na vergelijking van de Franstalige en Nederlandstalige versie van de wet. Feit is dat de wetgever in verscheidene gevallen bepaalde categorieën baseert op een band met het grondgebied die vaak niet éénduidig is.⁶⁶⁵

Daarnaast vinden we het criterium van de inschrijving in het Bevolkingsregister ook terug op een lager institutioneel niveau, in lokale regelgeving. Een voorbeeld daarvan is de ‘Antwerpse bijstandsnorm’ die het Antwerpse OCMW sinds 2011 toepast⁶⁶⁶ en die als één van de voorwaarden om een hoger bedrag van aanvullende bijstand te verkrijgen, de inschrijving in het Bevolkingsregister voorop stelt.

Vraag is of dit direct of indirect onderscheid op grond van de inschrijving in het Bevolkingsregister te rechtvaardigen is. De rechtspraak lijkt verdeeld over deze vraag. Zo legt het Grondwettelijk Hof de lijn wel op de inschrijving in het Bevolkingsregister⁶⁶⁷, en bevestigde zij dit standpunt meermaals in zaken die handelden over het recht op tegemoetkoming aan personen met een handicap.⁶⁶⁸ Volgens het Grondwettelijk Hof toont een dergelijke inschrijving een voldoende sterke band met België aan, waardoor het onderscheid gerechtvaardigd wordt.

Het Hof van Cassatie daarentegen, sprak zich in 2008 uit over een gelijkaardige zaak en was van mening dat ook vreemdelingen ingeschreven in het Vreemdelingenregister recht kunnen hebben op een tegemoetkoming voor personen met een handicap. Het Hof van Cassatie meende dat het onderscheid als een verschil in behandeling op basis van nationaliteit kan gekwalificeerd worden, waarna het benadrukte dat een dergelijk verschil in behandeling enkel omwille van zeer zwaarwichtige redenen kan gerechtvaardigd worden. Hierbij steunt het Hof van Cassatie zijn argumentatie op het arrest Koua Poirrez van het EHRM.⁶⁶⁹ Volledigheidshalve dient het arrest van 15 oktober 2012 van het Hof van Cassatie vermeld te worden.⁶⁷⁰ Ook dit arrest handelt over de vraag of een vreemdeling die ingeschreven is in het Vreemdelingenregister recht heeft op tegemoetkomingen voor personen met een handicap. Het Hof van Cassatie oordeelt dat er geen nieuwe prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof moet worden voorgelegd nu dat Hof zich over deze kwestie reeds duidelijk heeft uitgesproken. Het Hof van Cassatie voegt daar in het arrest van 15 oktober 2012 aan toe dat het onderdeel (van het cassatieberoep) dat uitgaat van een andere rechtsopvatting dan deze van het Grondwettelijk Hof naar recht faalt. Het Hof van Cassatie deelt derhalve blijkbaar de stelling van het Grondwettelijk Hof dat enkel vreemdelingen die ingeschreven zijn in het Bevolkingsregister recht hebben op tegemoetkomingen voor personen met een handicap.⁶⁷¹

De lagere rechtbanken lijken voorstander van een uitbreiding van het personele toepassingsgebied van de verschillende tegemoetkomingen naar vreemdelingen met een verblijf van onbepaalde duur die zijn ingeschreven in het Vreemdelingenregister. Zij zien in het bijzonder geen rechtvaardiging voor het huidige onderscheid tussen vreemdelingen ingeschreven in het Vreemdelingenregister die over een verblijfsrecht van onbepaalde duur beschikken en vreemdelingen inge-

Is een direct of indirect onderscheid op grond van de inschrijving in het Bevolkingsregister wel te rechtvaardigen, gelet op de rechtspraak van het EHRM die zwaarwichtige redenen vereist voor een verschil in behandeling op basis van nationaliteit?

665 Zie bijvoorbeeld ook art. 6, lid 2 van het decreet van 4 maart 1999 betreffende de sociale integratie van de gehandicapten en hun inschakeling in het arbeidsproces.

666 Bekrachtigd door OCMW-raad op 14 december 2010.

667 GwH, 14 januari 2004, nr. 5/2004.

668 GwH, 12 december 2007, nr. 153/2007; GwH, 11 januari 2012, nr. 3/2012; GwH, 9 augustus 2012, nr. 108/2012 en GwH, 4 oktober 2012, nr. 114/2012.

669 Voor een bespreking van de rechtspraak van het GwH en het Hof van Cassatie in deze materie, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 165-166.

670 Cass, 15 oktober 2012, S100190, onuitg.

671 Zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Verschillen in behandeling van vreemdelingen omwille van nationaliteit of verblijfsstatuut. Gerechtvaardigd of niet?*, www.diversiteit.be.

schreven in het Bevolkingsregister.⁶⁷² De arbeidshoven lijken daarentegen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof te volgen.⁶⁷³

Zoals hierboven al werd aangeduid, moeten derdelanders die geen familielid zijn van een EU-burger, om zich te vestigen en dus te worden ingeschreven in het Bevolkingsregister, onder andere een onbeperkt verblijf aantonen.⁶⁷⁴ De wet van 15 december 1980 bevat echter geen uniforme regel voor vreemdelingen om een verblijf van onbepaalde duur te bekomen.⁶⁷⁵ Het

verblijf van bepaalde duur is de regel, wat tot gevolg heeft dat als de wet geen specifieke procedure voorziet voor de vreemdeling om een onbeperkt verblijf te verkrijgen, het tijdelijk verblijfsrecht in principe eindeloos kan onderworpen zijn aan verlengingen zonder dat het ooit

omgezet wordt in een definitief verblijfsrecht.⁶⁷⁶ Zo lang er op dit punt geen uniforme regel wordt uitgewerkt, lijkt het daarom evenmin aangewezen om het criterium daarop vast te leggen.

Het Centrum beveelt aan om de wet van 15 december 1980 te wijzigen en een bepaling in te voegen die het voor vreemdelingen mogelijk maakt een onbeperkt verblijfsrecht te verkrijgen na vijf jaar wettig verblijf. Dit principe kan uiteraard gepaard gaan met een uitzondering voor vreemdelingen die een verblijfsstatus hebben die per definitie tijdelijk van aard is. Een dergelijke hervorming zou de rechtszekerheid van derdelanders in België ten goede komen, in het bijzonder de meest kwetsbare onder hen zoals de personen met een handicap en de ouderen.

Ongeacht het gevolg dat aan deze aanbeveling zou gegeven worden, zou het nuttig zijn om te overwegen het criterium verbonden aan de inschrijving in een

type van register te herbekijken, ten voordele van een criterium gebaseerd op de aard van het legaal verblijf (van bepaalde of onbepaalde duur) van de vreemdeling. Hoewel verscheidene sociale voorzieningen de inschrijving in het Bevolkingsregister vereisen, blijkt dat dit criterium in andere deeltakken van het vreemdelingenrecht aan belang inboette.

Een zeer specifieke materie waarin de vervaging van het onderscheid op basis van inschrijving in het Bevolkingsregister (hier specifiek de vestiging) duidelijk wordt, zijn de regels omtrent de uitzetting en terugwijzing. Op het eerste zicht lijkt de vestiging net wel het gebruikte wettelijke criterium, zoals terug te vinden in artikel 20 van de wet van 15 december 1980. Uit een grondige lezing blijkt echter dat het onderscheid tussen de gevestigde vreemdelingen, voor wie de beslissing tot terugwijzing per Koninklijk Besluit dient genomen te worden, en voor andere vreemdelingen, voor wie de beslissing per Ministerieel Besluit dient genomen te worden, zeer relatief is, aangezien het een louter formele voorwaarde van de akte betreft die geen noemenswaardig verschillende procedurele waarborgen geeft. Integendeel, ook het eerste lid van artikel 20, met betrekking tot niet-gevestigde vreemdelingen, voorziet in de mogelijkheid om advies in te winnen van de Commissie van advies voor vreemdelingen. Beide beslissing kunnen bovendien getoetst worden op hun wettigheid door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.⁶⁷⁷ Ter volledigheid moet opgemerkt worden dat enkel het annulatieberoep tegen de beslissing tot terugwijzing schorsende werking heeft, maar enkel voor zover de terugwijzing niet reeds het voorwerp is geweest van een advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen. Merk op dat de Koning voor de uitzetting steeds het advies van de Commissie voor advies voor vreemdelingen dient in te winnen.⁶⁷⁸ Bijgevolg liggen de procedurele garanties in de praktijk niet zo ver uit elkaar.

Een ander voorbeeld is de vrijstelling van het verkrijgen van een arbeidskaart voor vreemde werknemers. In artikel 2 van het KB van 9 juni 1999 is een dergelijke vrijstelling voorzien voor vreemdelingen met een verblijfstitel van onbepaalde duur. Een gelijkaardig voorbeeld is de vrijstelling van het verkrijgen van de

672 Zie bijvoorbeeld Arbrb. Antwerpen, 8 juni 2011, A.R. nr. 097836/A, *onuitg.*; Arbrb. Brussel, 30 september 2010, *Soc. Kron. 2010, afl. 8*, 449; Arbrb. Dendermonde, 1 juli 2009, *T. Vreemd. 2010, afl. 1*, 155.

673 Arbh. Gent, 15 september 2010, A.R. nr. 2009/AG/288, *onuitg.*

674 Art. 14 en 15 van de wet van 15 december 1980.

675 Art. 13, §1, al. 1 van de wet van 15 december 1980. Voor een duiding van de wijze om een onbeperkt verblijfsrecht te bekomen voor de vreemdelingen in verschillende situaties, zie *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 199.

676 Dit is vooral het geval voor vreemdelingen die een lang verblijf bekomen op basis van humanitaire redenen, economische migranten die geen H-kaart bezitten en slachtoffers van mensenhandel.

677 Art. 39/1 en 20 van de wet van 15 december 1980.

678 Art. 20 en 39/79, §1, 4° van de wet van 15 december 1980.

Het probleem met het criterium van de aard van het verblijfsrecht is dat de wet momenteel de overgang niet regelt tussen een verblijf van bepaalde duur en één van onbepaalde duur

beroepskaart voor zelfstandigen van zodra zij gemachtigd zijn tot een verblijf van onbepaalde duur. Ook bij **nationaliteitsverkrijging** door nationaliteitsverklaring of naturalisatie blijkt uit het Wetboek Belgische Nationaliteit en uit de praktijk dat het hebben van een onbeperkt verblijf doorslaggevend is. Tot slot is een belangrijk voorbeeld de regelgeving omtrent de **gezinshereniging**. De wet van 15 december 1980 maakt een duidelijk onderscheid qua procedure afhankelijk van het respectievelijk beperkt of onbeperkt verblijfsrecht.

De relativiteit van het criterium van de inschrijving in het Bevolkingsregister in andere deeltakken, en de gebruikte alternatieven, doen de vraag rijzen of er geen betere alternatieven zijn die wel te verantwoorden zijn in het licht van de rechtspraak van het EHRM. Het criterium van het onbeperkt verblijf is het meest voor de hand liggend. Uit het bovenstaande blijkt dat de juridische status van personen die over een onbeperkt verblijf beschikken, identiek is aan gevestigde vreemdelingen in een veelheid aan situaties, en er in andere zeer sterk bij aanleunt. Het Centrum beveelt dan ook aan om te overwegen de inschrijving in het Bevolkingsregister niet meer als criterium te laten gelden.

De vraag waar de lijn dan wel kan getrokken worden, blijft. Op het eerste zicht lijkt een onderscheid gebaseerd op het verblijf van beperkte of onbeperkte duur op de voorgrond te komen. Het is echter belangrijk er op te wijzen dat ook **dit criterium in overeenstemming dient te zijn met de rechtspraak van het EHRM die zwaarwichtige redenen vereist om een dergelijk verschil in behandeling te rechtvaardigen**. Het EHRM oordeelde in 2005 dat er in een specifieke zaak, die het recht op kinderbijslag betrof, geen zwaarwichtige redenen voorhanden waren om een dergelijk verschil in behandeling te rechtvaardigen.⁶⁷⁹

Het Centrum beveelt dan ook aan om voor ieder specifiek geval de mogelijkheid te onderzoeken om het criterium dat toegang geeft tot sociale prestaties, zijnde het criterium van de inschrijving in de registers, te vervangen door het criterium van de aard van het verblijf (van bepaalde of onbepaalde duur). Dit voor zover dit pertinent, proportioneel en gerechtvaardigd wordt door zeer zwaarwichtige redenen, overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

679 EHRM, *Niedzwiecki v. Duitsland*, 25 oktober 2005, 58453/00.





Hoofdstuk VI

NATIONALITEIT

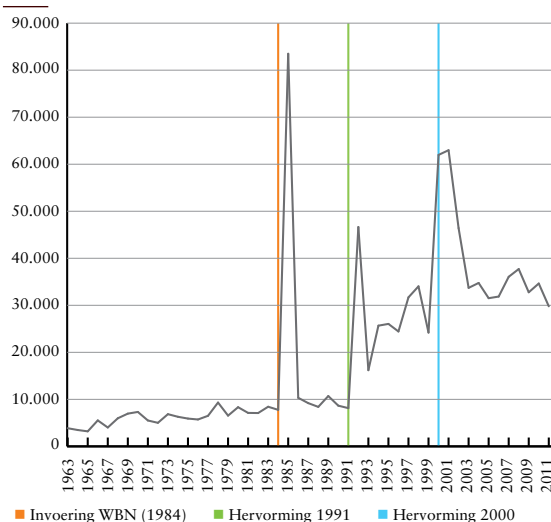
A. CIJFERS

1. Inleiding

Het aantal vreemdelingen dat Belg wordt, neemt sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog voortdurend toe en dit vooral tijdens de afgelopen dertig jaar. Zo steeg het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit verkreeg van 8.334 in 1980 naar 29.786 in 2011. In het bijzonder sinds 1984 hebben verschillende gebeurtenissen een ongekende impact gehad op het aantal verkrijgingen of toekenningen van de Belgische nationaliteit. Zo piekt het aantal verwervingen van de nationaliteit in 1985, 1992 en 2000-01 (Figuur 34). Die jaartallen vallen samen met de goedkeuring van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN) en met de belangrijke hervormingen ervan. Zo valt de piek van 1985 samen met de gewijzigde toekenning van de nationaliteit bij de geboorte voor kinderen die geboren zijn uit een Belgische moeder. De piek van 1992 is het gevolg van de hervorming van 1991 waardoor de nationaliteit kan worden toegekend aan in België geboren kinderen uit ouders die zelf op het grondgebied van het koninkrijk zijn geboren. De stijging tussen 2000 en 2002 is dan weer het resultaat van de hervorming in 2000, die de procedure tot verkrijging van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring wijzigde.⁶⁸⁰ Een meer recente hervorming, daterend van 4 december 2012 (in werking getreden op 1 januari 2013), wijzigde het WBN grondig. Enkele van de belangrijkste hervormingen zijn de wijziging van de definitie van het wettelijk verblijf, het ondergeschikt worden van de naturalisatieprocedure en de hervorming van de procedure voor de nationaliteitsverklaring.⁶⁸¹ Eens we over de cijfers voor 2013 beschikken, zullen we de statistische gevolgen van die nieuwe hervorming kunnen beoordelen. We mogen evenwel

uitgaan van een daling van het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit verkrijgt. De wijzigingen van het WBN gaan immers in de richting van een verstrenging van de toekenningsvoorwaarden. Ongeacht die nieuwe hervorming lijkt die dalende tendens zich de laatste jaren al voorzichtig te hebben ingezet.

Figuur 34. Evolutie van het aantal vreemdelingen die de Belgische nationaliteit heeft verkregen, 1963-2011 (Bron: ADSEI)



Kader 25. Gegevensbronnen over de nationaliteitswijzigingen

De gegevens over nationaliteitswijzigingen zijn afkomstig van het Rijksregister. De ADSEI en de Kamer van volksvertegenwoordigers (via parlementaire vragen) maken die gegevens beschikbaar. Elk jaar is er echter een verschil van zo'n 20% tussen beide gegevensbronnen. De Kamer telt jaarlijks gemiddeld zo'n 20% nieuwe Belgen meer dan de ADSEI. Die verschillen hebben met een aantal elementen te maken. Zo staan er in de gegevens van de Kamer details over drie procedures waardoor kinderen van bij hun geboorte

680 Vóór deze hervorming moest een kandidaat tussen de 18 en 30 jaar oud zijn, geboren zijn in België en er zijn hoofdverblijfplaats hebben gehad om Belg te worden door nationaliteitsverklaring. De leeftijdsbeperking van 30 jaar geldt niet langer en in de wet staan nieuwe voorwaarden: kunnen Belg worden, wie meerderjarig is en al zeven jaar in België verblijft en die over een verblijfsvergunning van onbepaalde duur beschikt, en wie meerderjarig is, mits een van zijn ouders Belg is.

681 Zie *Hervorming van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit*, verder in dit hoofdstuk.

de Belgische nationaliteit toegewezen krijgen, terwijl die in feite niet verwijzen naar een *wijziging* van de nationaliteit maar wel naar een manier van *toekenning* ervan. De eerste categorie omvat de toekenning van de nationaliteit omwille van de nationaliteit van de vader of de moeder, gebaseerd op artikel 8, §1, 1° WBN.⁶⁸²

682 Een aantal gevallen kunnen toch worden meegerekend ten gevolge van een laat-tijdige erkenning van het kind door een Belgische ouder.

De tweede categorie is gebaseerd op artikel 11, alinea 1 en 2 van het WBN dat de Belgische nationaliteit automatisch toekent aan kinderen die in België zijn geboren uit een ouder of adoptant die zelf in België is geboren. De derde categorie tenslotte vloeit voort uit artikel 10 WBN, dat de Belgische nationaliteit toekent aan staatloze kinderen of vondelingen. De statistieken van de ADSEI houden eerder rekening met de *nationaliteitswijzigingen*.

2. Nationaliteitswijzigingen: een belangrijke component van de evolutie van de vreemde bevolking

Zoals we reeds hebben aangetoond, neemt de vreemde bevolking in België sinds verschillende decennia toe. Die toename heeft verschillende fases gekend. Zo was er een lange periode van groei, maar recent is die groei vertraagd. Tussen het begin van de jaren 1900 en 1980, is het aantal vreemdelingen gestegen van 206.061 naar 903.736. Vanaf 1980 verloopt de evolutie van het aantal vreemdelingen op een meer onregelmatige manier, ook al is er een globale toename. Op 1 januari 2012 waren er 1.169.064 personen met een vreemde nationaliteit. Een manier om die recente tendensen beter te begrijpen is een voorstelling van de evolutie van de vreemde bevolking in de vorm van een procentuele aangroei, met een gedetailleerd overzicht van de verschillende elementen waaruit die groei bestaat.

Kader 26. Definities van de componenten van de vreemde bevolking

De verschillende componenten van de vreemde bevolking (Figuur 35) zijn cijfers berekend op jaarbasis. Om deze vlot te kunnen vergelijken worden ze in percentages weergegeven.

- » Onder de **totale aangroei van de vreemde bevolking** wordt de verhouding verstaan, over een bepaalde periode, van het effectief van de bevolking aan het begin en aan het einde van de periode, t.o.v. de bevolking in het midden van diezelfde periode.

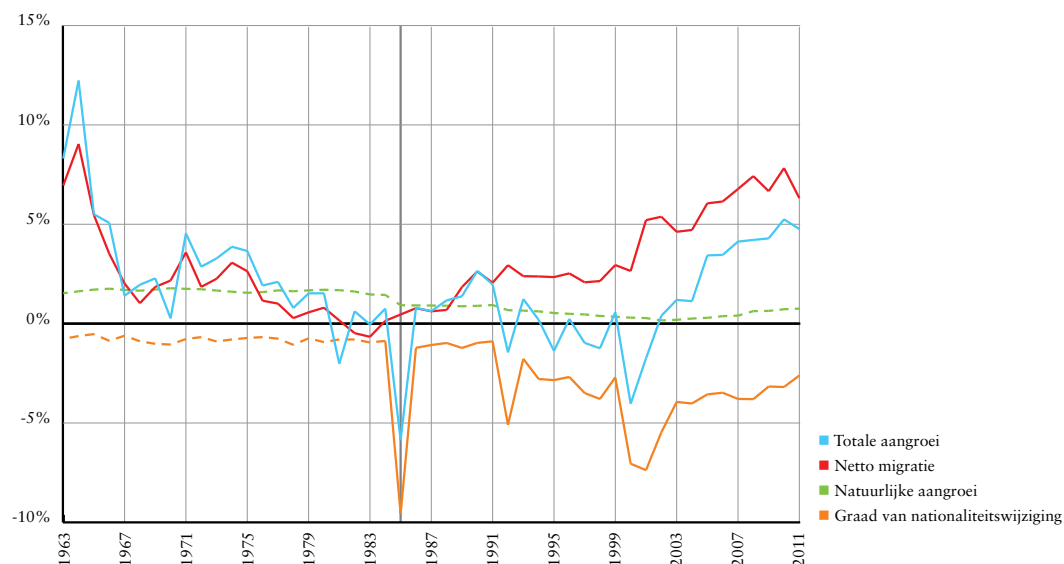
- » Onder **netto migratie** van vreemdelingen wordt de verhouding verstaan, over een bepaalde periode, van het verschil tussen de immigraties en emigraties van vreemdelingen (migratiesaldo), t.o.v. de vreemde bevolking halverwege diezelfde periode.
- » De **natuurlijke aangroei** van vreemdelingen is dan weer de verhouding, over een bepaalde periode, van het verschil tussen de geboortes en overlijdens van vreemdelingen (natuurlijke saldo), t.o.v. de bevolking halverwege de periode.
- » De **graad van nationaliteitswijziging** tenslotte staat hier voor het aantal verwervingen van de Belgische nationaliteit door vreemdelingen. De graad van nationaliteitswijziging wordt voorgesteld onder de vorm van negatieve verhoudingen, omdat ze de weergave zijn van het aantal vreemdelingen dat niet langer deel uitmaakt van de zogenaamde vreemde bevolking.

De *jaarlijkse aangroei van de vreemde bevolking*, zowel positief als negatief, wordt bepaald door verschillende elementen: immigraties en emigraties, geboortes en overlijdens, en nationaliteitswijzigingen. Zoals blijkt uit Figuur 35 was de *netto migratie* tot 1985 het meest bepalend voor de evolutie van de vreemde bevolking. Tussen 1965 en 1984 zien we dat zowel de *natuurlijke aangroei* als de *graad van nationaliteitswijziging* stabiel zijn gebleven en dat de gevolgen van beide elementen

elkaar globaal genomen compenseren. De daling van de migratiestromen heeft daarom een belangrijke impact gehad op de groeivertraging van de vreemde bevolking tot halverwege de jaren 1980. In 1985 doet er zich een trendbreuk voor, die het gevolg is van de eerste hervorming van het WBN. Vanaf dan stellen we vast dat de schommelingen in de aangroei van de vreemde bevolking sterk afhankelijk zijn van de wijzigingen inzake verwerving van de Belgische nationaliteit. Terwijl het nationaliteitsrecht tot dan toe redelijk restrictief was, hebben de wijzigingen aan het WBN

tot een bruuske stijging van het aantal verwervingen van de Belgische nationaliteit geleid. Gekoppeld aan een positief migratiesaldo heeft dit zo'n twintig jaar lang voor een zekere stagnatie in de aangroei van de vreemde bevolking gezorgd. De continue stijging van het aantal vreemdelingen sinds begin van de jaren 2000 is vooral te verklaren door een stijgend migratiesaldo, een geringe maar wel positieve natuurlijke aangroei en een stabilisering van het aantal nationaliteitswijzigingen.

Figuur 35. Componenten van de evolutie van de vreemde bevolking, 1965-2011 (Bronnen: RR-ADSEI. Berekeningen: S. Vause, UCL)



3. Toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit

De Belgische nationaliteit kan via twee verschillende mechanismen worden verworven: via **toekenning** of via **verkrijging**. Terwijl de toekenning van de Belgische nationaliteit het resultaat is van een zo goed als automatische procedure en vooral minderjarigen betreft, heeft de verkrijging meer te maken met een actieve daad van een meerderjarig persoon. Het WBN bepaalt vier manieren van **toekenning**: afstamming, adoptie, geboorte in België en het gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging. Dit laatste betekent concreet dat de vader of de moeder door Belg te worden, deze nationaliteit ook doorgeeft aan hun minderjarig(e)

kind(eren). Het is ook mogelijk om de Belgische nationaliteit te **verkrijgen** en dit kan via de nationaliteitsverklaring, door nationaliteitskeuze, door keuze op grond van een huwelijk met een Belg of door naturalisatie. Uitgezonderd de aanvragen tot toekenning, zijn sinds 1 januari 2013 enkel de procedures via nationaliteitsverklaring en naturalisatie nog mogelijk. In het verleden hielden de toekenningen en verkrijgingen in het kader van de nationaliteitswijzigingen elkaar in evenwicht, maar sinds 2002 stellen we gemiddeld iets meer verkrijgingen dan toekenningen vast (ongeveer 60% tegen 40%).

Tabel 21. Wijze van toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit, 2000-2011 (Bron: Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers – www.dekamer.be)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Toekenning van de nationaliteit												
Toekenning omwille van de nationaliteit van de vader of de moeder (art. 8)	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971	7.958	7.774
Toekenning omwille van een adoptie (art. 9)	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288	296	226
Toekenning omwille van de geboorte in België, geval van staatloosheid (art. 10)	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17	16	10
Toekenning 3 ^{de} generatie (art. 11)	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599	580	529
Toekenning 2 ^{de} generatie (art. 11bis)	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99	162	185
Toekenning gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12)	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548	8.114	6.362
Verkrijging van de nationaliteit												
Verkrijging via nationaliteitsverklaring (art. 12bis)	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776	14.550	15.708
Verkrijging door nationaliteitskeuze (art. 13-15)	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52	37	52
Verkrijging door de vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16)	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667	7.011	7.118
Naturalisatie (art. 19)	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408	3.836	617
Andere wijzen van nationaliteitswijziging												
Het her krijgen (art. 24)	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70	72	82
Andere (speciale gevallen)	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273	170	134
Totaal	70.178	70.752	53.728	41.252	42.153	38.315	39.624	43.958	45.214	40.768	42.802	38.797

De laatste tien jaar varieert het aantal ‘nieuwe Belgen’ sterk, met een aanzienlijke stijging tussen 2000 en 2002, als gevolg van de hervorming van het WBN in 2000. Sinds 2003 is die jaarlijkse schommeling minder uitgesproken (Tabel 21). De vier voornaamste wijzen van nationaliteitswijziging in 2011 waren die van verwerving via nationaliteitsverklaring (40%), toekenning door afstamming (20%), verwerving door keuze op grond van huwelijk met een Belg (18%), en tenslotte toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (16%). Tussen 2003 en 2010 waren die cijfers relatief stabiel.

Verkrijging van de nationaliteit door *nationaliteits-*

verklaring is na de invoering in 1991 geleidelijk een belangrijke manier geworden om de nationaliteit te verwerven. De wijziging van het WBN uit 2000 heeft de procedure voor de verkrijging door nationaliteitsverklaring toegankelijker gemaakt, waardoor deze procedure al snel de eerste wijze voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit is geworden. Als gevolg van de laatste hervormingen van het WBN zal die manier om de Belgische nationaliteit te verwerven vanaf 2013 ongetwijfeld sterke veranderingen ondergaan. De toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (toekenning aan een minderjarig kind van wie een van de ouders Belg is geworden) is in de jaren 2000 de tweede wijze geworden om de Belgi-

Het aantal naturalisaties is in 2011 sterk gedaald

sche nationaliteit te verkrijgen. Uit de gegevens blijkt ook een geleidelijke vermindering van het aantal *naturalisaties* in de afgelopen tien jaar, met 3.836 gevallen in 2010 en 617 in 2011 (tegenover meer dan 10.500 aan het begin van de jaren 2000). Tijdens het vorige decennium waren naturalisaties de vijfde manier om toegang te krijgen tot de Belgische nationaliteit. Ze waren goed voor tussen de 9% en 19% van de verschillende wijzen om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. In 2011 bedroeg dit cijfer nog amper 2%. Minstens twee elementen kunnen die daling verklaren. Enerzijds heeft de Commissie voor de Naturalisaties de criteria gewijzigd die van toepassing zijn op de naturalisatieaanvragen die ze behandelt.⁶⁸³ Daarnaast heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers in 2011 tot drie keer toe naturalisatiewetten gestemd, terwijl slechts één daarvan in 2011 in het Belgisch Staatsblad is gepubliceerd.⁶⁸⁴ De twee andere werden begin 2012

gepubliceerd. Personen die op grond van die beslissingen de nationaliteit hebben verkregen, worden dan ook pas in de cijfers voor 2012 opgenomen. Toch ziet het ernaar uit dat het aantal naturalisaties in 2011 sterk is gedaald. Ook de komende jaren zal die categorie verder afnemen nu de criteria om naturalisatie te verkrijgen sinds 1 januari 2013 veel strenger zijn geworden.⁶⁸⁵ Tenslotte is de laatste jaren ook de toename van het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit door de buitenlandse echtgenoot van een Belg opvallend. Sinds 2009 is die manier om de Belgische nationaliteit te verkrijgen, belangrijker geworden dan het aantal naturalisaties.

Voor het jaar 2012 zullen die verschillende categorieën nog als dusdanig kunnen worden bestudeerd maar vanaf 2013 zal een aantal daarvan verouderd raken. De aanvragen die voor deze datum zijn ingediend zullen evenwel nog steeds volgens de oude procedures worden behandeld. In afwachting van de afhandeling van alle voor de hervorming ingediende dossiers, dienen we dus nog over statistieken te beschikken op basis van die criteria.

683 Kruispunt Migratie-Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal privaatrecht*, nr. 2-2011. Alle nieuwsbrieven zijn beschikbaar op www.kruispuntmi.be.

684 De naturalisatiewetten worden goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers op voorstel van de Naturalisatiecommissie. De personen die erin vermeld staan worden Belg op de dag waarop de teksten in het Belgisch Staatsblad verschijnen.

685 Zo moet men bewijs kunnen leveren van "buitengewone verdiensten op het wetenschappelijk, sportief, of sociocultureel vlak" en "daardoor een bijzondere bijdrage kunnen leveren voor de internationale uitstraling van België".

4. Vorige nationaliteit van de 'nieuwe Belgen'

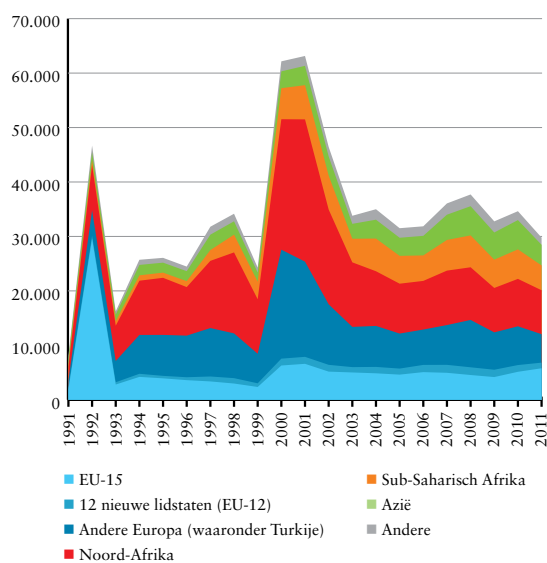
Tot in de jaren 1980 ging het bij nationaliteitswijzigingen vooral om Europese onderdanen. Pas na 1985 begint het aantal derdelanders toe te nemen. Het aanzienlijke aandeel van onderdanen uit EU-15 onder alle 'nieuwe Belgen' in 1992 (Figuur 36) geeft een inhaalbeweging weer die resulteerde uit de hervorming van het WBN in 1991. Het geheel van 'Europese' landen (EU-15, de twaalf nieuwe EU-lidstaten en de andere Europese landen, waarvan ook Turkije deel uitmaakt⁶⁸⁶), is over de afgelopen tien jaar globaal genomen de voornaamste herkomstregio gebleven van

de 'nieuwe Belgen'.⁶⁸⁷ Sinds 1993 is Noord-Afrika de op een na belangrijkste herkomstregio. Ook al stijgt het aantal Noord-Afrikanen in het geheel van personen die sinds de jaren 1990 de Belgische nationaliteit hebben verworven, toch lijkt dit aandeel in de jaren 2000 af te nemen (van 38,5% in 2000 naar 27,1% in 2011). Tussen 2010 en 2011 is het aantal onderdanen die de Belgische nationaliteit verwerven voor alle nationaliteitengroepen gedaald, behalve voor de onderdanen van de EU-15.

686 Voor meer uitleg, zie: *Kader 3. Definitie van de groepen nationaliteiten*, Hoofdstuk I.

687 Behalve in 1998 en 1999, jaren tijdens dewelke het aandeel 'nieuwe Belgen' uit landen van Noord-Afrika hoger is dan dat van Europeanen (resp. 43,5% tegenover 35,7% in 1998 en 41,2% tegenover 34,8% in 1999).

Figuur 36. Evolutie van het aandeel van de verschillende vorige nationaliteitsgroepen van 'nieuwe Belgen', 1991-2011 (Bron: RR-ADSEI)



B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Taalcriteria als voorwaarde voor het verkrijgen van de nationaliteit in de Europese Unie

Door de goedkeuring van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen ervan migratieneutraal te maken, voerde België voor de toekenning van zijn nationaliteit een taalkennisvoorwaarde in. Het invoeren van taalvoorwaarden wijst op een tendens waarbij de nationaliteit als de bekroning van een succesvol integratieparcours wordt beschouwd. Vóór België hadden minstens 21 EU-lidstaten reeds een taalvoorwaarde in hun wetgeving opgenomen.⁶⁸⁸ Die voorwaarden dateren van eind jaren '90 (Oostenrijk, Bulgarije, Hongarije, Letland, Litouwen, Roemenië, Slovenië) of de jaren 2000 (Denemarken, Finland, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Verenigd Koninkrijk).

Tussen die landen onderling zijn er grote verschillen, zowel wat betreft het vereiste taalkennisniveau, als voor de gratis of betalende toegang tot de taallessen, het gratis karakter van de test of het invoeren van een vermoeden van taalkennis of van vrijstellingen.

Niet alle landen hanteren het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen⁶⁸⁹ (CEFR) om het taalkennisniveau te bepalen. Sommige landen vragen enkel een elementaire kennis. Van de landen die een minimumniveau hebben bepaald, varieert dit sterk van niveau A2 (Oostenrijk, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal) tot niveau B1 (Finland,

Duitsland, Letland, Verenigd Koninkrijk) of zelfs B2 (Denemarken). Bepaalde landen die geen taaltest in de strikte betekenis van het woord invoerden, leggen een test op over de kennis van de instellingen van het land, wat een impliciete manier is om de taalkennis te testen (Hongarije).

Ook de organisatie van de lessen verschilt sterk van de ene tot de andere lidstaat. Een aantal organiseert zelf gratis lessen voor vreemdelingen (zoals bijvoorbeeld Denemarken), andere lidstaten zetten lesboeken of examenvoorbeelden online. Soms wordt de organisatie van de lessen ook overgelaten aan de privésector.

Sommige lidstaten nemen de kosten voor het examen bij een eerste poging voor hun rekening, andere betalen die terug als de kandidaat slaagt, nog andere rekenen de kosten aan (tot 230 euro in Nederland).

Heel wat landen voorzien een vermoeden van taalkennis dat toelaat het taalniveau niet na te gaan wanneer uit het parcours van de persoon met bijna zekerheid blijkt dat hij of zij de taal spreekt. Dit is het geval wanneer de taal van de lidstaat de moedertaal is van de aanvrager (Oostenrijk, Duitsland en Nederland), wanneer er een diploma is behaald of een bepaald aantal jaren onderwijs in de lidstaat is gevolgd (Slovenië, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Letland) of wanneer de persoon al een aantal jaar in het land woont (Duitsland en Nederland).

Wanneer de persoonlijke situatie van de aanvrager het aanleren van een taal sterk bemoeilijkt, gelden soms vrijstellingen. Meestal worden die toegekend omwille van een handicap of om medische redenen (Denemarken, Finland, Letland, Litouwen, Nederland, Portugal, Slovenië), omwille van de leeftijd van de aanvrager (Estland, Finland, Duitsland, Letland, Litouwen, Nederland, Portugal, Slovenië) of omdat de aanvrager analfabeet is (Nederland, Slovenië).

⁶⁸⁸ Voor meer details over onderstaande informatie en over de bronnen, zie: Bagameri Daniel, Migration Studies Unit, Working Papers, N° 2011/13, *Changing integration policy towards third-country nationals in the European Union: Language and knowledge tests in the Member States*.

⁶⁸⁹ Het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen (*Common European Framework of Reference for Languages* of CEFR) werd opgesteld door een internationale werkgroep opgericht door de Afdeling Taalbeleid van de Raad van Europa, met als doel de transparantie en coherentie bij het aanleren en het onderwijs van vreemde talen in Europa te bevorderen. Het CEFR stelt zes gemeenschappelijke referentieniveaus voor de taalvaardigheid voor. (Onder 'taalvaardigheid' wordt niet alleen de kennis van een taal verstaan maar ook de mate waarin die kan worden gebruikt). Voor elk van die zes oplopende niveaus wordt kort beschreven wat een cursist op dat precieze niveau wordt geacht te kunnen met de taal. Deze 'descriptoren' zijn wetenschappelijk geselecteerd en gespreid en ze hebben zowel betrekking op algemene vaardigheden, als op de mate waarin iemand specifieke communicatietaken kan uitvoeren.

2. Hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit

Op 4 december 2012 keurde het Parlement een wet⁶⁹⁰ goed die grondige wijzigingen aanbracht in het Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN). Deze wet trad in werking op 1 januari 2013 en werd aangevuld met een Koninklijk Besluit van 14 januari 2013⁶⁹¹, een Koninklijk Besluit van 17 januari 2013⁶⁹² en een omzendbrief van 8 maart 2013⁶⁹³. We gaan hier dieper in op de belangrijkste wijzigingen door deze hervorming.

2.1. Definitie van wettelijk verblijf

De wet omschrijft de term wettelijk verblijf aan de hand van drie elementen.⁶⁹⁴ Zo wordt bepaald dat op het ogenblik van de aanvraag een wettelijk verblijf van onbeperkte duur is vereist. Daar wordt verder aan toegevoegd dat het wettelijk verblijf een verblijf van beperkte duur kan zijn voor de periodes die aan de aanvraag voorafgaan. Tenslotte bepaalt de wet dat het verblijf ononderbroken moet zijn en wordt ook gedefinieerd wat een ononderbroken verblijf is.

Het begrip wettelijk verblijf komt verder in dit hoofdstuk aan bod.

2.2. Naturalisatie wordt een ondergeschikte procedure

Sinds 1 januari 2013 is de naturalisatie voorbehouden voor personen die een bijzondere bijdrage kunnen leveren voor de internationale uitstraling van België dankzij buitengewone verdiensten die ze kunnen bewijzen op wetenschappelijk, sportief of sociocultureel vlak.⁶⁹⁵

Eén enkele uitzondering wordt gemaakt voor de persoon die de hoedanigheid van staatloze heeft en die al twee jaar wettelijk in België verblijft.⁶⁹⁶

De beperking van de mogelijkheden tot naturalisatie, die voordien toegankelijk was voor elke vreemdeling die drie jaar wettelijk verblijf kon aantonen, getuigt van de wil van de wetgever om het gebruik van deze gunstprocedure aan banden te leggen. Voortaan is het via de procedure van nationaliteitsverklaring, die op subjectieve rechten is gebaseerd, dat de meeste nationaliteitsaanvragen zullen worden behandeld.

2.3. De hervorming van de procedure van nationaliteitsverklaring

De procedure van nationaliteitsverklaring werd grondig hervormd.

Verschillende criteria werden opgeheven: de mogelijkheid om Belg te worden na zeven jaar wettelijk verblijf in België, het verwerven van de nationaliteit door nationaliteitskeuze (die van toepassing was op personen die een groot deel van hun jeugd in België hadden doorgebracht) en de mogelijkheid om Belg te worden als meerderjarige bloedverwant van een Belg in neergaande lijn.

Een aantal nieuwe criteria werden ingevoerd. Zo onderscheiden we twee termijnen van voorafgaand verblijf: de verkorte termijn van vijf jaar en de termijn van tien jaar. In ieder geval moet men het bewijs leveren kennis te hebben van een van de landstalen op niveau A2 van het CEFR⁶⁹⁷ en op het ogenblik van de aanvraag over een wettelijk verblijf van onbeperkte duur beschikken.⁶⁹⁸

Om in aanmerking te komen voor de verkorte termijn moet men zijn economische participatie aantonen, dat ingevuld wordt als 468 dagen voltijdse arbeid in de afgelopen vijf jaar.⁶⁹⁹ De persoon moet ook volgens

690 Wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken.

691 KB van 14 januari 2013 tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken.

692 KB van 17 januari 2013 tot vaststelling van de lijst van landen waar het verkrijgen van akten van geboorte onmogelijk is of op zware moeilijkheden botst.

693 Omzendbrief van 8 maart 2013 betreffende bepaalde aspecten van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken.

694 Art. 7bis van het WBN.

695 Art. 19, §1, al. 2 van het WBN.

696 Art. 19, §2 van het WBN.

697 Art. 1, §2, 5° en art. 12bis van het WBN.

698 Zie *Definitie van wettelijk verblijf*, hoger in dit hoofdstuk.

699 Art. 12bis, §1, al. 1, 2°, e) van het WBN.

één van de vier mogelijke manieren zijn **maatschappelijke integratie** bewijzen: gedurende vijf jaar ononderbroken hebben gewerkt, een opleiding hebben gevolgd, een inburgeringscursus hebben gevolgd of een diploma hebben behaald van minstens het hoger secundair onderwijs.⁷⁰⁰

De persoon die niet aan een van die twee voorwaarden voldoet kan de Belgische nationaliteit pas na tien jaar wettelijk verblijf verkrijgen, op voorwaarde dat hij het bewijs levert van zijn deelname aan het leven van de onthaalgemeenschap.⁷⁰¹ Dit begrip wordt noch in de wet, noch in het Koninklijk Besluit nader omschreven. Er wordt enkel bepaald dat dit bewijs door alle rechtsmiddelen kan worden geleverd.

Bepaalde categorieën van personen zijn van die voorwaarden, waaronder ook de taalkennis, vrijgesteld en kunnen na vijf jaar wettelijk verblijf Belg worden. Het gaat hier om personen met een handicap, een invaliditeit of die de wettelijke pensioensleeftijd hebben bereikt.⁷⁰²

De vreemdeling die ouder is van een Belgisch minderjarig kind kan de Belgische nationaliteit verkrijgen na vijf jaar wettelijk verblijf, op voorwaarde dat hij zijn taalkennis en maatschappelijke integratie aantoont (zie hierboven).⁷⁰³ Professionele participatie dient in dit geval niet bewezen te worden, wel de maatschappelijke integratie. Dezelfde criteria gelden ook voor de echtgenoot van een Belg, op voorwaarde dat hij of zij al meer dan drie jaar met zijn Belgische echtgenoot in België samenwoont.⁷⁰⁴

Eén mogelijkheid tot nationaliteitsverkrijging in België bleef grotendeels ongewijzigd, namelijk de persoon die in België is geboren en er sinds zijn geboorte onafgebroken en wettelijk verblijft⁷⁰⁵. Deze persoon zal de Belgische nationaliteit kunnen verkrijgen, zonder te moeten aantonen dat hij aan de andere voorwaarden voldoet.⁷⁰⁶

Deze hervorming is een belangrijk keerpunt. Voorheen kon het verkrijgen van de Belgische nationaliteit worden beschouwd als een aanzet tot integratie. Uit de nieuwe voorwaarden blijkt duidelijk dat de wetgever heeft beslist dat de nationaliteit moet worden beschouwd als een bekroning van een geslaagd inburgeringstraject.

2.4. Uitbreiding van de mogelijkheden tot verlies van de Belgische nationaliteit

Met de hervorming werden de gronden tot verlies van de Belgische nationaliteit uitgebreid. In de toekomst kan iedereen die Belg is geworden, deze nationaliteit worden ontnomen na veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar zonder uitstel voor een misdrijf waarvan het plegen werd vergemakkelijkt door het verkrijgen van de Belgische nationaliteit of voor één van de misdrijven die uitdrukkelijk in het wetboek worden vermeld.⁷⁰⁷

Bovendien kan de persoon die de nationaliteit ten gevolge van een huwelijk verkrijgt, deze opnieuw verliezen indien het huwelijk nietig verklaard wordt omdat het om een schijnhuwelijk ging.⁷⁰⁸

Die nieuwe gronden van verlies komen bovenop de gronden die reeds bestonden⁷⁰⁹: het verlies voor de persoon die ernstig tekort komt aan zijn verplichtingen als Belgische burger en hij die de Belgische nationaliteit op een bedrieglijke manier verkrijgt.

700 Art. 12bis, §1, al. 1, 2°, d) van het WBN.

701 Art. 12bis, §1, al. 1, 5°, d) van het WBN.

702 Art. 12bis, §1, al. 1, 4° van het WBN.

703 Art. 12bis, §1, al. 1, 3° van het WBN.

704 Art. 12bis, §1, al. 1, 3°, d) van het WBN.

705 De oude versie van het WBN vereiste niet uitdrukkelijke een wettelijk verblijf, maar een hoofdverblijfplaats in België sinds de geboorte.

706 Art. 12bis, §1, al. 1, 1° van het WBN.

707 Art. 23/1, §1, 1° en 2° van het WBN.

708 Art. 23/1, §1, 3° van het WBN.

709 Art. 23, § 1 van het WBN.

C. EEN UITDAGING ONDER DE LOEP: DEFINITIE VAN HET WETTELIJK VERBLIJF

1. Evolutie van de definitie van ‘voorafgaand wettelijk verblijf’

Zoals we reeds aangaven, heeft de wetgever de definitie van wettelijk verblijf in het Nationaliteitswetboek gewijzigd.⁷¹⁰ Voor alle nationaliteitsprocedures is nu een wettelijk verblijf van onbeperkte duur **op het ogenblik van de aanvraag** vereist. Vóór de wijziging van het Wetboek was dit geen algemene voorwaarde maar een vereiste die slechts voor enkele wijzen van verkrijging van de nationaliteit gold.⁷¹¹

Met betrekking tot het wettelijk verblijf vereist **vóór de aanvraag**, heeft het WBN in essentie de definitie overgenomen van het wettelijk verblijf uit de vorige wetgeving: *“toegelaten of gemachtigd zijn om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of om er zich te vestigen overeenkomstig de vreemdelingenwet of de regularisatiewet”*.⁷¹²

Het Hof van Cassatie interpreteerde deze definitie van het wettelijk verblijf in een arrest van 20 februari 2009.⁷¹³ Het Hof oordeelde toen dat bij de berekening van de door het WBN vereiste termijnen rekening

moest worden gehouden met het verblijf als asielzoeker, een verblijf dat slechts gedekt wordt door voorlopige verblijfstitels. Ook een omzendbrief⁷¹⁴ uit 2007 had toelichting gegeven bij de verblijfstitels die in aanmerking mochten worden genomen: het wettelijk verblijf dat voorafging aan de aanvraag moest minstens gedekt zijn door voorlopige machtigingen tot verblijf. Deze tekst stelde uitdrukkelijk dat bij de berekening van de termijnen rekening moest worden gehouden met documenten zoals de bijlage 35, de attesten van immatriculatie en de bijlagen 25, 26, 25bis en 26bis.

Na het Koninklijk Besluit van 14 januari 2013 ziet de situatie er helemaal anders uit. In principe worden enkel de verblijfskaarten voor een verblijf van een jaar of meer⁷¹⁵ als bewijs aanvaard van wettelijk verblijf vóór de aanvraag.⁷¹⁶ Voorlopige machtigingen tot verblijf die in afwachting van de afhandeling van een procedure worden uitgereikt, worden niet langer in aanmerking genomen.

710 Vergelijk artikel 7bis van het WBN voor en na de wijzigingen.

711 Onder het vroegere artikel 12bis, §1, 3° bijvoorbeeld.

712 Art. 7bis, §2, al. 1, 2° van het WBN.

713 Cass, 20 februari 2009, C.08.0115.N.

714 Omzendbrief van 25 mei 2007 met betrekking tot de wijzigingen aan het Wetboek van de Belgische nationaliteit die werden ingevoerd door de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen I.

715 Het gaat om kaarten A, B, C, D, E, E+, F, F+ en H.

716 Twee uitzonderingen worden voorzien: het verblijf gegrond op een kaart A die zes maanden geldig is voor slachtoffers van mensenhandel en bijlage 15 enkel in bepaalde omstandigheden; Art. 4 van het KB van 14 januari 2013.

2. Gevolgen van deze evolutie

Het is niet aan ons om de vraag te beantwoorden of het recht al dan niet toelaat de draagwijdte van een wettekst, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie, te wijzigingen door een Koninklijk Besluit. Enkel rechtbanken en/of de Raad van State kunnen daar uitsluitsel over geven.

We buigen ons wel over de gevolgen van die wijzigingen, in een poging de personen te identificeren die erdoor worden getroffen en na te gaan in welke mate de termijnen van regelmatig en effectief verblijf voor de nationaliteitsaanvraag, zullen worden beïnvloed.

Bepaalde vreemdelingen kunnen gedurende verschillende jaren genieten van een verblijf op grond van voorlopige machtigingen tot verblijf. In de toekomst maken deze voorlopige machtigingen geen deel meer uit van het 'voorafgaand wettelijk verblijf'

De getroffen personen zijn diegene bij wie - vooraleer ze een in het Koninklijk Besluit bepaalde verblijfstitel hebben ontvangen - een

onderzoek naar hun verblijfsaanvraag hangende is, tijdens dewelke ze een voorlopige machtiging tot verblijf hebben gekregen.

Het gaat hier bijvoorbeeld om personen die een inschrijving vragen als EU-burger of die een verblijf aanvragen als gezinslid van een Belg of van een vreemdeling die wettelijk

in België verblijft, als slachtoffers van mensenhandel of als begunstigde van internationale bescherming. Voor de drie eerste categorieën heeft de wet een proceduretermijn bepaald: zes maanden voor EU-burgers, zes tot twaalf maanden voor aanvragers van gezinshereniging en zeven maanden en half voor slachtoffers van mensenhandel. Voor aanvragers van internationale bescherming daarentegen bepaalt de wet geen dwingende termijn. Het kan dus zijn dat bepaalde vreemdelingen gedurende verschillende jaren kunnen genieten van een verblijf op grond van voorlopige machtigingen tot verblijf, vooraleer hun nood aan bescher-

ming wordt erkend of voor ze een verblijfstitel op een andere grond verkrijgen.

Ook een andere categorie van personen wordt door de wijziging getroffen, met name personen met een verblijfsrecht van wie dat verblijfsrecht door een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) wordt ingetrokken. Wanneer beroep tegen de intrekkingbeslissing wordt aangetekend, is hun verblijf in principe gegrond op een voorlopig verblijfsdocument (bijlage 35) dat zal worden verlengd tot aan de uitspraak over het beroep. Aangezien dit document niet in aanmerking wordt genomen, zal dit er niet enkel toe leiden dat met de beroepstermijn geen rekening wordt gehouden, maar erger nog, dat indien het onderzoek van het beroep langer dan zes maanden duurt, de teller bij de berekening van de door het WBN vereiste termijn voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, opnieuw op nul komt te staan.⁷¹⁷

Het praktische gevolg van de definitie van het voorafgaand wettelijk verblijf betekent voor sommigen dat de door het WBN bepaalde termijnen met verschillende maanden, en in sommige gevallen zelf met verschillende jaren, zullen worden verlengd.

717 Art. 7bis, §3 van het WBN en de omzendbrief van 8 maart 2013, punten 3 en 4.

3. Bijzondere situatie van erkende vluchtelingen en begunstigden van internationale bescherming

De situatie van begunstigden van internationale bescherming⁷¹⁸ vereist enige toelichting. We hebben kunnen vaststellen dat ze door de wijziging van de definitie van wettelijk verblijf tot de meest getroffen categorieën vreemdelingen behoren, omdat de wachttijd tijdens de procedure tot verkrijgen van de internationale bescherming niet langer als wettelijk verblijf in aanmerking wordt genomen. Bovendien kon een aantal onder hen, met name de erkende vluchtelingen, onder de oude wetgeving van een gunstregime genieten. Zo konden ze de nationaliteit aanvragen via naturalisatie na twee jaar wettelijk verblijf (tegenover drie jaar voor

de andere vreemdelingen).⁷¹⁹ Die gunstbehandeling dient echter enigszins te worden genuanceerd omdat het ging om een procedure tot nationaliteitsverkrijging volgens een gunstregime, en niet om een recht.

Onder het huidige systeem komen de erkende vluchtelingen niet langer in aanmerking voor een gunstbehandeling, personen met een ander statuut van internationale bescherming evenmin. Voor hen geldt het algemene systeem dat van toepassing is voor alle vreemdelingen en dat hen het recht op de nationaliteit pas opent na vijf of tien jaar wettelijk verblijf na de

718 Het gaat om als vluchteling erkende personen, begunstigden van subsidiaire bescherming of personen met een machtiging tot verblijf om medische redenen.

719 Zie het vroegere art. 19 van het WBN.

erkenning van hun nood aan bescherming in functie van hun persoonlijke situatie (zie hierboven).

De groep van begunstigden van internationale bescherming vormt nochtans een bijzondere groep. Voor eerst worden ze gekarakteriseerd door een nood aan bescherming. Voor de vluchtelingen en begunstigden van de subsidiaire bescherming komt daar nog bij dat de staat waarvan ze de nationaliteit bezitten, hen geen bescherming kan of wil bieden.

De situatie van de begunstigden van internationale bescherming is ook bijzonder op vlak van integratie. Maatschappelijke actoren wijzen erop dat zij op specifieke moeilijkheden stoten met betrekking tot hun socio-professionele inschakeling, die bijzondere begeleidingsmaatregelen rechtvaardigen.⁷²⁰ In dit verband herhaalt het Centrum dat het verkrijgen van de Belgische nationaliteit een positief effect heeft op de inschakeling op de arbeidsmarkt.⁷²¹

720 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Studiedag 'Activering van vluchtelingen'*, kort verslag, 25 mei 2012.

721 Zie in dit verband *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 182-184.

Bovendien gelden ook internationale verplichtingen voor erkende vluchtelingen. Die vloeien voort uit het Verdrag van Genève dat bepaalt dat staten “voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen vergemakkelijken. Ze zullen er in het bijzonder naar streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen.”⁷²²

Tenslotte is ook aanvaard dat de erkenning van het statuut van vluchteling van declaratoire aard is. Dit betekent dat de erkenningsbeslissing vaststelt dat de persoon die het statuut van vluchteling heeft aangevraagd, de voorwaarden daarvoor vervult omwille van de feiten die tot zijn vlucht hebben geleid. De persoon was dus reeds ‘vluchteling’ vóór de erkenningsbeslissing. Deze erkenning heeft betrekking op de periodes die eraan voorafgaan en gaat terug tot de dag van de aanvraag van de internationale bescherming. Geen rekening houden met die periodes bij de berekening van de in het WBN vereiste termijnen, lijkt ons niet verenigbaar met dit beginsel.

722 Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 door de Organisatie van de Verenigde Naties, art. 34.

4. Aanbeveling

Gelet op wat voorafgaat is het Centrum van mening dat de door de hervorming van het WBN en het uitvoeringsbesluit ingevoerde definitie van het wettelijk verblijf disproportionele gevolgen heeft. De hervorming leidt er voor bepaalde categorieën vreemdelingen toe, dat de door het WBN bepaalde termijnen met verschillende maanden of jaren worden verlengd. De vreemdelingen die er het meest door worden getroffen zijn de personen die met succes een beslissing van de DVZ tot intrekking van hun verblijf hebben aangevochten voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) en de begunstigden van internationale bescherming. Voor de erkende vluchtelingen is België gebonden door internationale verplichtingen die hen de toegang tot de nationaliteit moet vergemakkelijken.

Het Centrum beveelt aan om de documenten waarmee een wettelijk verblijf kan worden gerechtvaardigd voor de berekening van de door het WBN bepaalde termijnen te herbekijken en het KB van 14 januari 2013 te wijzigen, om rekening te houden met de periodes gegrond op voorlopige machtigingen tot verblijf.





BIJLAGEN



BIJLAGE I: LIJST VAN AANBEVELINGEN

Toegang tot het grondgebied (Hoofdstuk II)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2012/1 Een samenwerkingsakkoord sluiten om zo de effectiviteit van de rechten van vastgehouden personen te waarborgen, die vervat liggen in het Koninklijk Besluit van 8 juni 2009	Het Centrum beveelt de verschillende bevoegdheidsniveaus aan een samenwerkingsakkoord te sluiten om zo te komen tot een integrale toepassing van het Koninklijk Besluit van 8 juni 2009, dat de rechten van vastgehouden personen bevat, en om te bepalen welke instantie het personeel voor het INAD-centrum ter beschikking moet stellen. Indien de goedkeuring van een dergelijk samenwerkingsakkoord een aanpassing van het voormeld KB zou voortbrengen, beveelt het Centrum aan dat daarbij niet wordt geraakt aan de rechten die vastgehouden vreemdelingen intussen hebben verworven.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie » Waalse regionale Minister van Luchthavenbeleid » Vlaamse regionale Minister van Openbare werken en Mobiliteit

Internationale bescherming (Hoofdstuk III.1)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2012/2 Een gestandaardiseerde registratiepraktijk in het Rijksregister verzekeren van staatlozen en beslissingen die op hen betrekking hebben	Om een beter inzicht in het fenomeen van staatloosheid te verkrijgen, beveelt het Centrum aan dat instructies omtrent een gestandaardiseerde registratiepraktijk van staatlozen worden opgesteld en megedeeld aan de gemeenten; dat er extra vorming en ondersteuning komt van ambtenaren die met die registratie zijn belast, met bijzondere aandacht voor de inschrijving van kinderen in de registers; dat de beslissingen tot erkenning van de hoedanigheid van staatlozen die door hoven en rechtbanken worden genomen, automatisch worden megedeeld aan de gemeenten, voor inschrijving in de registers.	» Eerste Minister » Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie » Minister van Justitie » Gemeentelijke administraties
2012/3 Betrouwbare, transparante en vergelijkbare cijfers voortbrengen met betrekking tot de erkenning van de hoedanigheid van staatloze	Om het fenomeen van staatloosheid beter te begrijpen, beveelt het Centrum ook aan dat de minister van Justitie jaarlijks statistieken zou opmaken over het aantal aanvragen tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze, het aantal beslissingen waarbij deze hoedanigheid wordt toegekend en het aantal beslissingen waarbij die wordt geweigerd.	» Minister van Justitie
2012/4 De consolidering verzekeren van optimale procedurele waarborgen in het kader van de procedure ter bepaling van de hoedanigheid van staatloze en het koppelen van staatloosheid aan de toegang tot een verblijfsrecht.	Ongeacht of de procedure ter bepaling van de hoedanigheid van staatloze een bevoegdheid blijft van de hoven en rechtbanken of zij zou toegekend worden aan een administratieve instantie, beveelt het Centrum aan de staat van staatloosheid feitelijk te beoordelen.	» Minister van Justitie » Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie
2012/5 Het oprichten van een netwerk van referentiemagistraten inzake staatloosheid	In afwachting van de politieke beslissing over de bevoegde instantie (rechterlijk of administratief) die belast zal worden met het beoordelen van de hoedanigheid van staatloze en het toekennen van de staat van staatloosheid, en het bevoegde orgaan om het beroep hiertegen te behandelen, beveelt het Centrum aan een netwerk van referentiemagistraten inzake staatloosheid op te richten.	» Minister van Justitie

Recht op gezinsleven (Hoofdstuk III.2)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2012/6 De procedure en de uitvoeringsvoorwaarden verduidelijken voor het recht op gezinshereniging van de vreemde ouders van Europese kinderen	Het Centrum beveelt aan het recht op gezinshereniging van vreemde ouders van Europese kinderen in te voegen in de wet van 15 december 1980 door bij de andere bepalingen over gezinshereniging voor EU-burgers het artikel 40bis, §2 met een punt 5° te vervolledigen.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie

Economische migratie en vrij verkeer (Hoofdstuk III.3)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2012/7 Het instellen van één aanvraagprocedure voor een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning	Het Centrum beveelt aan om, in het kader van de omzetting van de 'single permit' richtlijn, een 'één-loketsysteem' te ontwikkelen voor de aanvraag en de verlenging van de gecombineerde verblijfs- en werkvergunning. Het Centrum meent bovendien dat één orgaan bevoegd zou moeten zijn voor de beroepsprocedure tegen een weigering van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie » Waalse regionale Minister van Werk » Vlaamse regionale Minister van Werk » Dienst Vreemdelingenzaken
2012/8 Een duidelijke regelgeving uitwerken omtrent de behandelingstermijn van een aanvraag van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning	Om werkgevers te waarborgen dat hun werknemers binnen een redelijke termijn kunnen starten met werken, beveelt het Centrum aan dat België zijn wetgeving in overeenstemming brengt met de 'single permit' richtlijn. De behandelingstermijn van de aanvragen van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning zou op maximum vier maanden moeten vastgelegd worden. Eventuele mogelijkheden tot verlenging van deze termijn zouden strikt beperkt moeten worden door de wet. Daarnaast beveelt het Centrum aan dat de termijn om een visum type D te verkrijgen, die niet geregeld wordt in de voormelde richtlijn, zou meegerekend worden in dezelfde maximumtermijn van vier maanden. Tot slot pleit het Centrum voor het verbinden van gevolgen aan het overschrijden door de administratie van de voorgeschreven termijn, zoals bijvoorbeeld de verplichting een gecombineerde vergunning af te leveren.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie » Waalse regionale Minister van Werk » Vlaamse regionale Minister van Werk » Dienst Vreemdelingenzaken

Regularisatie van verblijf (Hoofdstuk III.5)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2012/9 Meer rechtszekerheid bieden met betrekking tot de regularisatiecriteria en – procedure	Het Centrum beveelt nogmaals aan dat artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 wordt aangepast, enerzijds om bij wet vast te leggen dat een verzoek tot machtiging tot verblijf in België kan worden ingediend door een vreemdeling die zich in een bepaalde humanitaire situatie bevindt, en anderzijds om de minister de bevoegdheid te geven om deze humanitaire situaties in een in Ministerraad overlegd KB vast te leggen. Dat is een onmisbaar instrument naast de geval per geval beoordelingswijze in het kader van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie
2012/10 De adviserende rol van de Commissie van advies voor vreemdelingen versterken in het kader van de regularisatieprocedure	Het Centrum beveelt aan de adviserende rol van de Commissie te versterken in het kader van de regularisatieprocedure. Om dit te bereiken moet de Commissie echter de mogelijkheid krijgen om jurisprudentie te ontwikkelen en moet er voldoende transparantie bestaan	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie

Terugkeer, detentie, verwijdering (Hoofdstuk IV)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2012/11 Het respect verzekeren voor de grondrechten van vreemdelingen bij het afleveren van een inreisverbod	Het Centrum benadrukt het belang van het rekening houden met de individuele situatie van de persoon aan wie een inreisverbod wordt betekend en het motiveren van de duur van de maatregel.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie
2012/12 Het wijzigen van het wettelijke systeem dat de aanvragen tot opheffing en schorsing van het inreisverbod organiseert	Het Centrum raadt aan het wettelijke systeem dat de aanvragen tot opheffing en schorsing van het inreisverbod organiseert te wijzigen, en wel om twee redenen. De eerste bedoeling is de personen die zijn blootgesteld aan het risico op wrede, onmenselijke en vernederende behandelingen of aan foltering, een middel te geven om snel de opheffing of schorsing van een inreisverbod te bekomen. Een tweede reden is het uitoefenen van het recht op gezinsleven. Dit om personen die op basis van de EU-wetgeving een recht op gezinshereniging hebben, en dus mogelijks een subjectief recht op een verblijfstitel, te garanderen dat ze de opheffing van hun inreisverbod kunnen verkrijgen. Dit laatste betekent concreet dat ermee wordt ingestemd dat de minister over een gebonden, en geen discretionaire, bevoegdheid beschikt.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie

Verschillen in behandeling volgens verblijfstatuut (Hoofdstuk V)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2012/13 De mogelijkheid voorzien voor vreemdelingen om een onbeperkt verblijfsrecht te verkrijgen na 5 jaar wettig verblijf	Het Centrum beveelt aan om de wet van 15 december 1980 te wijzigen en een algemene bepaling in te voegen die het voor vreemdelingen mogelijk maakt een onbeperkt verblijfsrecht te verkrijgen na vijf jaar wettig verblijf. Een dergelijke hervorming zou de rechtszekerheid van derdelanders in België ten goede komen, in het bijzonder de meest kwetsbare onder hen, zoals de personen met een handicap en de ouderen.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie
2012/14 Alternatieven zoeken voor het criterium van de inschrijving in een bepaald register	Afhankelijk van hun inschrijving in het Bevolkings- of Vreemdelingenregister, hebben vreemdeling in wettig verblijf toegang tot bepaalde sociale zekerheidsrechten (sociale voordelen,...). In het Bevolkingsregister zijn enkel vreemdeling met een verblijf van onbeperkte duur ingeschreven, maar in het Vreemdelingenregister zijn zowel vreemdelingen met een verblijf van beperkte als van onbeperkte duur ingeschreven. Gezien het relatieve karakter van de inschrijving in het ene of het andere register, beveelt het Centrum aan om het criterium te herbekijken ten voordele van een criterium gebaseerd op de aard van het wettig verblijf waarvan de vreemdeling houder is (van beperkte of onbeperkte duur). Het Centrum beveelt aan voor ieder specifiek geval de mogelijkheid te onderzoeken het criterium van de inschrijving in de registers te vervangen door een criterium gebaseerd op de aard van het verblijf voor zover dit pertinent, proportioneel en gerechtvaardigd is door zwaarwichtige redenen, in overstemming met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.	» Minister en Staatssecretaris van Asiel en Migratie » Minister van Sociale Zaken

Nationaliteit (Hoofdstuk VI)

Onderwerp	Ontwikkeling	Bestemmingen
2012/15 Een oplossing vinden voor de disproportionele gevolgen van de hervorming van het WBN door wijzigingen aan te brengen aan de nieuwe definitie van wettelijk verblijf	Het Centrum meent dat de door de hervorming van het Wetboek Belgische Nationaliteit en het KB van 14 januari 2013 ingevoerde definitie van het wettelijk verblijf disproportionele gevolgen heeft door het verlengen van de voorziene termijnen om de Belgische nationaliteit te verwerven. Het Centrum beveelt aan om de documenten waarmee een wettelijk verblijf kan worden gerechtvaardigd voor de berekening van de door het WBN bepaalde termijnen te herbekijken en het KB van 14 juli 2013 te wijzigen, om rekening te houden met de periodes gegrond op voorlopige machtigingen tot verblijf.	» Minister van Justitie



BIJLAGE 2: PUBLICATIES VAN HET DEPARTEMENT MIGRATIE

Vanaf de oprichting van het departement Migratie in 2003 publiceert het Centrum elk jaar studies, onderzoeken of andere hulpmiddelen die kaderen in zijn opdracht aangaande migratie. Hierna vindt u een overzicht, ingedeeld per publicatiejaar. U kunt ze downloaden op www.diversiteit.be.

Het Centrum sloot een samenwerkingsconventie af met het *Centre de recherche en démographie et sociétés* (DEMO) van de Université catholique de Louvain. DEMO maakt deel uit van het *Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines* (IACCHOS).

DEMO staat en stond in voor de demografische analyse en statistische verwerking van de informatie die in alle jaarverslagen Migratie van het Centrum, in alle statistische en demografische verslagen en in de meeste andere documenten en publicaties aan bod komen, tenzij andere auteurs zijn vermeld.

2012

- » Jaarverslag Migratie 2011.
- » Migraties en migrantenpopulaties in België – Statistisch en demografisch verslag 2011.
- » Gemeenschappelijk asielstelsel: halfslachtige voorstellen van de Commissie, Europese groep van nationale instellingen van de rechten van de mens, gemeenschappelijk positie – 9 januari 2012.
- » Vluchtschrift: het voorbeeld van Tibetanen – In samenwerking met Caritas.

2011

- » Jaarverslag Migratie 2010.
- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2010.
- » Kerncijfers inzake migratie en migrantenpopulaties in België. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.

2010

- » Jaarverslag Migratie 2009.
- » Studie over de Congolese migratie en de impact ervan op de Congolese aanwezigheid in België: Analyse van de voornaamste demografische gegevens.

- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2009.

2009

- » De migratie van Belgen. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » Jaarverslag Migratie 2008.
- » Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique (enkel in het Frans).
- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2008.
- » Welk economisch migratiebeleid voor België? In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.
- » Ben ik een migrant? - De geschiedenis van onze migraties. (Pedagogisch document.)

2008

- » Jaarverslag Migratie 2007.
- » Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2007.
- » Before and After. **Onderzoek naar de socio-economische status van geregulariseerden voor en na de regularisatiewet van 22 december 1999.** In samenwerking met het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en de Groupe d'études sur l'ethnicité, la racisme, les migrations et l'exclusion (Université Libre de Bruxelles).
- » Belgische debatten voor een migratiebeleid: Facts & Figures. In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.
- » Belgische debatten voor een migratiebeleid: De actoren in kaart gebracht. In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.
- » De Klachtencommissie: Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel.
- » Het INAD-centrum en de grondrechten van vreemdelingen.

2007

- » Liefde kent geen grenzen. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost-Europa en Zuid-Oost Azië. Rapport in opdracht van het Centrum, gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid, en uitge-

voerd door onderzoekers van de Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (Universiteit Antwerpen), het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen) en het Hoger Instituut voor de Arbeid (K.U. Leuven).

- » Internationale migraties en migrantenpopulaties in België: een statistisch overzicht.

2006

- » Groenboek over economische immigratie. Bijdrage van het Centrum aan het Europese overleg.
- » Asielzoekers. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » De redenen tot verblijf en de gezinsherenigingen. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » Evolutie van het aantal vreemdelingen in België. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.
- » Immigratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Trends en vooruitzichten.

2005

- » Chinese migratie naar België. Trends en vooruitzichten.
- » Iraanse migratie naar België. Trends en vooruitzichten.

2003 en 2004

- » Deontologie van de maatschappelijke assistenten.
- » Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire (enkel in het Frans).
- » Gesloten centra: vaststellingen en analyse.
- » INAD-centrum: vaststellingen en analyse.
- » De l'état de transit à l'Etat de droit (enkel in het Frans).

Kader 27. Publicaties van het Europees Migratienetwerk (EMN)

Sinds december 2008 is het Centrum betrokken bij de activiteiten van het Belgische contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). In dit contactpunt zijn drie federale instellingen vertegenwoordigd (Dienst Vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) die Engelstalige publicaties verzorgen over asiel en migratie in België voor de Europese instellingen, de overheden in België en het grote publiek. Elk jaar wordt een verslag over het gevoerde beleid gepubliceerd. Daarnaast verzorgt het contactpunt een aantal themastudies. In 2012 publiceerde EMN volgende studies: *“Misuse of the Right to Family Reunification: Marriages of Convenience and False Declarations of Parenthood in Belgium”*; *“Migration of International Students to Belgium 2000-2012”*; *“Establishing Identity for International Protection: Challenges and Practices in Belgium”*; *“Practical Measures to Reduce Irregular Migration towards Belgium”*. In 2012 werd ook een eerdere studie geupdated: *“The Organisation of Asylum and Migration Policies in Belgium”*. De studies zijn beschikbaar op de websites van EMN België (www.emn.belgium.be) en EMN Europa (www.emn.europa.eu).



Jaarverslag Migratie 2012

Brussel, juni 2013

Uitgever en auteur:

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
epost@cntr.be
www.diversiteit.be

–

Externe bijdragen: Jean-Pierre Jacques (Advocaat bij de balie te Luik), Jinske Verhellen (Universiteit Gent).

–

Vertaling: Alphavit en DC languages

Grafisch concept en opmaak: d-Artagnan

Druk: Perka (Maldegem)

Fotografie: France Dubois

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

–

Met dank aan: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI); Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie; Centre de recherche en démographie et société (DEMO) de l'Université catholique de Louvain; Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS); Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil); FOD Buitenlandse Zaken, FOD Werkgelegenheid en FOD Economie; Cel Arbeidskaarten (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), SPW Emploi et des Permis de Travail en Vlaams subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie; Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Het Centrum houdt er ook aan een bijzonder woord van dank te richten aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) voor de terbeschikkingstelling van cijfergegevens en om dit Jaarverslag Migratie integraal na te lezen en te becommentariëren. De gekregen opmerkingen werden zorgvuldig onderzocht en er werd bij de finale redactie zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

–

Ce rapport est aussi disponible en français.

–

Hoe kan u deze publicatie bestellen?

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de Kancelarij van de Eerste Minister:

Infoshop.be Kancelarij van de Eerste Minister

Wetstraat 18, 1000 Brussel

T: 02-514 08 00

F: 02-512 51 25

info@infoshop.belgium.be

Vermeld duidelijk de titel van deze publicatie 'Jaarverslag Migratie 2012', de gewenste taal en het aantal exemplaren. Deze publicatie wordt u gratis aangeboden, enkel de verzendingskosten worden aangerekend.

–

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: www.diversiteit.be

–

Het Centrum 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 uit deze publicatie als informatiebron is enkel 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 het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Voor gebruik van het beeldmateriaal dient contact te worden opgenomen met het Centrum of rechtstreeks met de copyrightgebruiker vermeld in het colofon.

–

Deze publicatie werd gedrukt op FSC-papier / SGS-COC-004434 / FSC-mixed.



CENTRUM VOOR
GELIJKHEID
VAN KANSEN
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel

WWW.DIVERSITEIT.BE