



Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België Vaststellingen en aanbevelingen

Juni 2018





Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting en aanbevelingen	5
Inleiding	8
1. De indiening van de visumaanvraag	9
2. De definitie van gezinsleden en de behandeling van aanvragen van humanitaire visa	11
3. De voorwaarden voor gezinshereniging en de termijn van één jaar	14
4. Het bewijs van gezinsbanden en de DNA-tests	18
5. De kosten van de gezinsherenigingprocedure	19
6. De gezinshereniging bij een humanitaire crisis	20



Voorwoord

Met deze nota willen we een constructieve bijdrage leveren aan de dialoog tussen alle betrokken actoren over het belang van het recht op gezinshereniging van vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming¹. Tegelijk ijveren we voor verbeteringen aan de procedures voor gezinshereniging in België.

Dit is een update van een nota uit juni 2013 die werd opgesteld door het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV-CBAR) in samenwerking met de Regionale Vertegenwoordiging voor West-Europa van het Hoog Commissariaat voor Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR)². Eind 2016 hield het BCHV-CBAR op te bestaan vanwege een stopzetting van zijn financiering. Sinds april 2017 is Myria (het Federaal Migratiecentrum) de nieuwe operationele partner van UNHCR België inzake gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België. Myria en UNHCR werkten deze nota dan ook samen bij.

We buigen ons over de procedure gezinshereniging zoals die is vastgelegd in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (wet van 15 december 1980).³ Daarbij behandelen we zes aspecten waarbij we eerst struikelblokken identificeren die de gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming kunnen vertragen of zelfs verhinderen. Vervolgens gaan we in op enkele denkpistes, om ten slotte ook aanbevelingen te formuleren. Die zijn erop gericht om de procedure voor gezinshereniging te verbeteren en te optimaliseren en om het recht op een gezinsleven van begunstigden van internationale bescherming effectief te waarborgen.

De vaststellingen en aanbevelingen in deze nota steunen op de praktijkervaring van het BCHV-CBAR, Myria en zijn partners dankzij hun begeleiding van begunstigden van internationale bescherming bij een aanvraag tot

gezinshereniging voor hun gezinsleden.⁴ Ze houden ook rekening met de standpunten van UNHCR en de manier waarop hier op Europees niveau door de jaren heen is over nagedacht. Tot slot gaat dit document ook dieper in op een aantal aanbevelingen die al werden geformuleerd in het *Memorandum op het gebied van bescherming van vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en staatlozen in België* dat in juni 2014 door de Regionale Vertegenwoordiging van UNHCR voor West-Europa werd gepubliceerd.⁵

UNHCR helpt de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (Conventie van Genève).⁶ Het heeft een uitvoerend en coördinerend mandaat op het gebied van de internationale actie voor de bescherming van de vluchtelingen en het zoeken naar oplossingen voor hun problemen. In dat kader benadrukt UNHCR dat het essentieel is om de eenheid van het gezin te beschermen en de gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming te bevorderen.

De langdurige scheiding van begunstigten van internationale bescherming en hun familieleden kan nefaste gevolgen hebben voor hun welzijn. Die gevolgen hebben een impact op hun mogelijkheid om zich te integreren in het asieland, om actief bij te dragen tot de maatschappij en om hun leven terug op te bouwen. De gezinshereniging in het asieland is vaak de enige mogelijkheid om hun recht op gezinsleven en de gezinseenheid te waarborgen.⁷ UNHCR heeft hier dus een rechtstreeks belang bij en is gemandateerd om de lidstaten en de Europese instellingen te adviseren over de eenheid van het gezin en gezinshereniging.

In de context van zijn partnerschap met UNHCR geeft Myria juridisch en praktisch advies aan personen die betrokken zijn in een gezinsherenigingsprocedure of die hen professioneel begeleiden. Daarnaast treedt Myria ook op in individuele dossiers waarbij visa voor gezinshereniging en humanitaire visa worden aangevraagd. Die activiteiten gebeuren in overleg met UNHCR en de betrokken sociale diensten. Het samenwerkingsproject tussen UNHCR en Myria vormt ook een platform om meer zichtbaarheid te geven aan het thema gezinshereniging en de structurele problemen in dat verband. Daarbij handelt Myria niet alleen als een betrouwbare tussenschakel voor zijn partners, maar ook als een bemiddelaar tussen de verschillende betrokken actoren. De dialoog die het tot stand brengt met de bevoegde instanties (Dienst Vreemdelingenzaken en FOD Buitenlandse Zaken) wordt dan ook bijzonder op prijs gesteld. Tot slot formuleert Myria beleidsaanbevelingen aan de bevoegde instanties

en overheden om het gezinsleven van begunstigten van internationale bescherming te beschermen.

De nota behandelt achtereenvolgens de volgende punten: de obstakels die zich opwerpen bij de indiening van een visumaanvraag; de enge definitie van de gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming en de lange en onzekere procedure voor humanitaire visa; de strenge voorwaarden tot gezinshereniging wanneer de aanvraag niet binnen de termijn van één jaar na de erkenning of de toekenning van de status van internationale bescherming kon worden ingediend; de complexiteit van het bewijzen van gezinsbanden en het regelmatige teruggrijpen naar DNA-tests; de moeilijkheid om de kosten van een gezinshereniging te financieren; en tenslotte de gezinshereniging bij een humanitaire crisis. Ook de situatie van familieleden van begunstigten van internationale bescherming na hun aankomst in België, brengt problemen met zich mee. Dat laatste thema zal in een volgende nota worden behandeld.

Samenvatting en aanbevelingen

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

De nefaste gevolgen voor begunstigden van internationale bescherming van een scheiding van hun gezinsleden, nopen tot een bijzondere aandacht voor het behoud en het herstel van hun gezinsleven en een snelle, soepele en doeltreffende gezinsherenigingsprocedure⁸.

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

Met deze nota wensen UNHCR en Myria een constructieve bijdrage te kunnen leveren aan de dialoog tussen alle betrokken actoren, en ook aan de verbetering van de procedure gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming.

1 | Versoepelde indiening van de visumaanvraag

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

Aanbevelingen

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

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

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

Aanbevelingen

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

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

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

Aanbevelingen

- De termijn afschaffen van één jaar na de erkenning of toekenning van de status van internationale bescherming waarbinnen de begunstigde van internationale bescherming vrijgesteld is van bijkomende voorwaarden om een gezinshereniging mogelijk te maken.
- Als dat niet kan, de mogelijkheid handhaven om binnen het jaar een gedeeltelijke aanvraag tot gezinshereniging in te dienen, die wordt vervolledigd zodra alle documenten beschikbaar zijn of het zoekproces van de gezinsleden afgesloten is. Die mogelijkheid op een daadwerkelijke manier toepassen in alle diplomatieke of consulaire posten.
- Bij de beoordeling van de bijkomende voorwaarden voor de gezinshereniging, flexibiliteit aan de dag leggen⁹ en een zo individueel mogelijk onderzoek uitvoeren¹⁰, in het bijzonder bij de beoordeling over de stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen. Rekening houden met de situatie op de arbeidsmarkt, met bewijzen van tijdelijk werk (arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, arbeidsovereenkomsten artikel 60 van het OCMW, uitzendwerk...), eventuele inkomsten van de gezinsleden die de aanvraag indienen, en ook inkomsten die op dit ogenblik uitgesloten zijn, zoals inkomsten uit een inkomensgarantie voor ouderen, inkomsten uit een inkomensvervangende tegemoetkoming of een leefloon voor personen met een handicap.

4 | Versoepeld bewijs van gezinsbanden

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

Aanbevelingen

- Wanneer officiële documenten die de gezinsbanden aantonen niet ter beschikking kunnen worden gesteld, de mogelijkheden toelaten die door de Belgische wetgeving worden geboden om beroep te doen op andere geldige bewijzen of op een onderhoud om de gezinsband vast te stellen.
- Richtsnoeren opstellen voor de uitvoering van DNA-tests in het kader van de gezinshereniging die rekening houden met de aanbevelingen van UNHCR.¹¹
- Een evaluatie maken van het gebruik van die tests.

5 | Minder hoge kosten

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

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

Aanbevelingen

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

5 | Versoepelde gezinshereniging bij een humanitaire crisis

Het hoger belang van het kind, het risico dat vluchtelingen aan onmenselijke en vernederende behandelingen worden onderworpen, de verantwoordelijkheid van staten om vluchtelingenpopulaties te beschermen en blijkt te geven van solidariteit met de buurlanden die doorgaans het gros van de menselijke inspanningen leveren: het zijn allemaal overwegingen die in conflictsituaties en bij een humanitaire crisis vereisen dat er een grotere soepelheid aan de dag wordt gelegd bij het onderzoek van visumaanvragen voor gezinshereniging of humanitaire visa. In de context van de verschillende crisissen die vandaag overal in de wereld woeden, worden de staten aangemoedigd om de hervestiging van vluchtelingen op te drijven en andere toetredingsvormen, zoals een vereenvoudigde gezinsherenigingsprocedure, in te voeren.¹²

Aanbeveling

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

Inleiding

De slotakte van de Conferentie van Gevolmachtigden van de Verenigde Naties betreffende de Status van Vluchtelingen en Staatloze Personen¹³ erkent de eenheid van het gezin als een grondrecht van iedere vluchteling en benadrukt dat die eenheid voortdurend wordt bedreigd. Ze beveelt de regeringen aan om de nodige maatregelen te nemen om het gezin van de vluchteling te beschermen en in het bijzonder om de eenheid van het gezin te verzekeren wanneer het gezinshoofd een verblijfsrecht kreeg in een bepaald land.

Het fundamenteel karakter van het recht op gezinseenheid en gezinshereniging werd herhaaldelijk bevestigd in de conclusies die werden aangenomen door de Lidstaten van het Uitvoerend Comité van UNHCR.¹⁴

De eerbiediging van het gezinsleven wordt overigens door tal van regionale en internationale instrumenten gewaarborgd.¹⁵ We verwijzen naar artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en verschillende bepalingen van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)¹⁶. Zo stelt artikel 10 §1 van het IVRK dat elke aanvraag tot gezinshereniging tussen kinderen en ouders moet behandeld worden “met welwillendheid, menselijkheid en spoed”.

Zowel UNHCR¹⁷ als regionale actoren zoals de Europese Unie¹⁸ en de Raad van Europa¹⁹ merken op dat de specifieke situatie van begunstigten van internationale bescherming noopt tot een bijzondere aandacht voor hun recht op gezinshereniging. Ook de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa verklaart dat een versoepelde gezinshereniging bijdraagt om het lichamenlijk welzijn, de bescherming, het affectief evenwicht en vaak ook de zelfredzaamheid van vluchtelingengemeenschappen te verzekeren, en dat dat in ieders belang is.²⁰

Begunstigten van internationale bescherming die hun land moesten ontvluchten, werden daarbij immers vaak gedwongen om hun gezinsleden achter te laten en verloren daarbij soms zelfs elk spoor van hen. De gezinsleden bevinden zich op hun beurt dikwijls in vergelijkbare conflictsituaties of zijn het slachtoffer van dezelfde vervolgingen, trauma's of beproevingen als de begunstigten van internationale bescherming.²¹ In een dergelijke situatie is een gezinshereniging in het asieland vaak hun enige mogelijkheid om weer bij elkaar te zijn en

om opnieuw in alle veiligheid een gezinsleven te leiden en te hopen op een betere toekomst.

Daarnaast speelt het gezin een erg belangrijke rol bij de integratie van begunstigten van internationale bescherming in het asieland.²² Pas wanneer ze zich niet langer zorgen hoeven te maken over hun gezinsleden die ze in een onzekere toestand hebben achtergelaten en ze na de pijnlijke scheiding weer met hun gezin herenigd zijn, kunnen ze opnieuw op een serene manier hun leven opbouwen en werk maken van hun integratie in België.²³ Naarmate een scheiding langer duurt, verloopt de integratie van het gezin moeizamer, vooral wanneer de kinderen tijdens de periode van de scheiding geen school hebben kunnen lopen en verscheidene jaren zijn opgegroeid zonder het gezag van een of beide ouders.

En dat terwijl volgens UNHCR de procedures voor gezinshereniging moeten afrekenen met praktische en juridische hinderpalen die hun mogelijkheden inperken om de procedure met succes af te ronden. Het gebrek aan een antwoord op de noodzaak om gezinsleden te vervoegen vormt dan een sleutelfactor in de secundaire irreguliere migratiebewegingen.²⁴

Gezien de zeer specifieke situatie van begunstigten van internationale bescherming is een snelle, soepele en efficiënte procedure voor gezinshereniging dan ook een noodzaak. Twee arresten uit 2014²⁵ van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) benadrukken die noodzaak en voegen eraan toe dat de toekenning van de status van internationale bescherming aan de gezinshereniger een indicatie is dat ook zijn gezinsleden kwetsbaar zijn. Het Hof onderstreept dat er een internationale consensus bestaat voor een gunstigere behandeling van de procedures voor gezinshereniging ten aanzien van hen.

Ten slotte hebben de staats- en regeringsleiders zich tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2016 in de Verklaring van New York geëngageerd om onder meer soepele regelingen op punt te stellen die gezinshereniging vergemakkelijken.²⁶

1 | De indiening van de visumaanvraag

Context

Volgens de richtlijn gezinshereniging²⁷ staat het de lidstaten vrij om te bepalen of de visumaanvraag door de gezinshereniger zelf moet worden ingediend in het land van onthaal of door zijn gezinsleden in het buitenland. De lidstaten hebben op dit punt dus de vrije keuze.

In België is voorzien dat de gezinsleden de visumaanvraag indienen bij de Belgische diplomatieke post die *bevoegd* is voor zijn woonplaats of zijn verblijfplaats in het buitenland.²⁸ In de praktijk is er echter een uitzondering voorzien voor de gezinsleden van begunstigen van internationale bescherming die, wanneer ze problemen ondervinden om naar de bevoegde diplomatieke post te gaan, de mogelijkheid hebben om hun visumaanvraag in eender welk land in te dienen dat over een Belgische diplomatieke post beschikt die bevoegd is om visumaanvragen voor lang verblijf te behandelen.

In principe moeten de gezinsleden zich persoonlijk bij de ambassade aanbieden voor verschillende stappen van de procedure: bij de indiening van de visumaanvraag, voor eventuele gesprekken of DNA-tests, bij de kennisgeving van de beslissing en op het ogenblik dat ze het visum afhalen.

Vaststellingen

Het feit dat de gezinsleden van de begunstigen van internationale bescherming hun visumaanvraag moeten indienen bij de Belgische ambassade, werpt vaak obstakels op die de gezinshereniging van de betrokkenen in het gedrang kunnen brengen.

Behalve de problemen die de gezinsleden ondervinden om zonder begeleiding ter plaatse de ingewikkelde indieningsprocedure van de visumaanvraag te begrijpen, moeten ze vaak ook nog lange, gevaarlijke en dure reizen maken naar de bevoegde diplomatieke post. Aangezien er niet in elk land Belgische diplomatieke posten gevestigd zijn of die wegens een humanitaire crisis gesloten zijn, komt het immers niet zelden voor dat de gezinsleden naar een post in een ander land moeten gaan, doorgaans op grote afstand van de verblijfplaats van de betrokkenen. Die ambassades kunnen dan heel plots met een toename van het aantal aanvragen worden geconfronteerd. Ze staan dan onder druk net wanneer personen die in een precare situatie verkeren specifieke aandacht nodig hebben om

hun visumaanvraag in te dienen. Behalve de gevaren en de kosten is het soms bijzonder moeilijk of zelfs gewoonweg onmogelijk om de grenzen over te steken en naar de Belgische diplomatieke post te gaan, zeker wegens het visumbeleid in de buurlanden. In dergelijke gevallen bestaat niet altijd de mogelijkheid om de aanvraag per post of via een gevolmachtigde derde in te dienen. En ook als die mogelijkheid er wel is, kunnen de gezinsleden ook nog moeilijkheden ondervinden om het land te verlaten nadat hen een visum is toegekend.²⁹

Zonder het gezinslid dat in België verblijft, bevinden de gezinnen die in het buitenland zijn achtergebleven, zich vaak in een uiterst kwetsbare situatie en hebben ze niet altijd de mogelijkheid om in de nabijheid van de ambassade te blijven tijdens de behandelingsperiode van de visumaanvraag die tot negen maanden kan duren, en in uitzonderlijke gevallen zelfs tot twaalf of zelfs vijftien maanden verlengd kan worden.³⁰

Daarnaast zijn er ook communicatieproblemen en misverstanden tussen de visumaanvragers en het personeel van de Belgische ambassades en consulaten of van de externe dienstverleners waaraan de visumbehandeling werd uitbesteed. Wegens de complexiteit van de procedure en de moeilijkheid om er alle aspecten van te beheersen, is de verstrekte informatie niet altijd nauwkeurig of wordt ze door de visumaanvragers niet goed begrepen. Zo kan worden vastgesteld dat de visumaanvragers niet systematisch wordt gevraagd of een familielid misschien begunstigde is van internationale bescherming. Daarbij wordt er soms onvolledige informatie gegeven over de vrijstelling van de materiële voorwaarden, de vrijstelling van de administratieve bijdrage, de mogelijkheid om een aanvraag ontvankelijk te verklaren ondanks het feit dat het dossier nog niet volledig is. De mogelijkheid om een onvolledige aanvraag in te dienen is nochtans van bijzonder belang, meer bepaald om bepaalde proceduretermijnen na te leven zoals de indiening van een aanvraag tot gezinshereniging binnen de termijn van één jaar om vrijgesteld te zijn van bijkomende materiële voorwaarden (zie punt 3 hieronder) of, in het geval van kinderen die niet begeleid of gescheiden zijn van hun ouders, in België ook gekend onder de term niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV), de indiening van de aanvraag vóór hij de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt³¹. Ook wordt niet altijd de juiste procedure aangegeven die ze moeten volgen (gezinshereniging of aanvraag van een humanitair visum in geval van familieleden in ruimere zin). Sommige familieleden werden geconfronteerd met een ambassade die ten onrechte verklaarde dat ze niet over de territoriale bevoegdheid beschikte en als reden daarvoor opgaf dat ze niet officieel was aangesteld voor

die onderdanen of omdat de aanvrager illegaal in het land verbleef waar hij de aanvraag wenste in te dienen.

Daarnaast zouden de aanvragers soms ook beter geïnformeerd moeten worden over de vereisten inzake het medisch attest en ook de kosten die verbonden zijn aan de visumaanvraag.

Bovendien is er ter plaatse vaak geen sociale dienst beschikbaar die hen met de te ondernemen stappen zou kunnen helpen. Daarbij komt nog dat ze dikwijls maar één enkele taal spreken en soms ongeletterd zijn, wat het er niet gemakkelijker op maakt om informatie uit te wisselen.

Al die elementen kunnen een invloed hebben op de indiening van de visumaanvraag binnen de vereiste termijnen of op de toegang tot de procedure. Die hinderpalen kunnen de gezinnen ook ontmoedigen en uiteindelijk het recht op gezinsleven volledig uithollen.

Denkpistes

UNHCR, in zijn antwoord op het Groenboek³² en de Europese Commissie in haar Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn gezinshereniging (Mededeling van de Europese Commissie)³³ benadrukken de mogelijkheid die aan de lidstaten wordt geboden om de begunstigde van internationale bescherming toe te staan de aanvraag in het asieland in te dienen. Enkele lidstaten staan trouwens toe dat door de gezinshereniger een aanvraag wordt ingediend op het grondgebied van het asieland.³⁴

De indiening van de aanvraag in het asieland toestaan, zou ook een oplossing zijn om in perioden van humanitaire crisis (zoals op dit moment in de Arabische Republiek van Syrië en in de Republiek van Jemen) de aanvraag om tot het grondgebied te worden toegelaten te vergemakkelijken en aldus de ambassades te ontlasten.³⁵

UNHCR heeft ook aanbevolen om op EU-niveau een systeem te ontwikkelen van gemeenschappelijke administratieve steun in de landen buiten de EU, om de toegang tot de ambassades te faciliteren en een bijstand te voorzien op gebied van documentatie, voorbereiding van het dossier en behandeling van dat dossier.³⁶

Voorts is de Europese Commissie van mening dat de lidstaten in overeenstemming met overweging 13 van de richtlijn gezinshereniging “praktische richtlijnen moeten ontwikkelen met gedetailleerde, nauwkeurige en duidelijke informatie voor indieners en [...] nieuwe

ontwikkelingen tijdig en duidelijk kenbaar moeten maken” en dat “dergelijke praktische richtsnoeren [...] op grote schaal beschikbaar [moeten] worden gesteld, ook online en op plekken waar de verzoeken worden ingediend, zoals consulaten of elders. De Commissie beveelt aan om deze richtsnoeren beschikbaar te maken in de taal van de lidstaat, de lokale taal op de plaats van indiening, en het Engels.”³⁷

Aanbevelingen

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

2 | De definitie van gezinsleden en de behandeling van aanvragen van humanitaire visa

Context

Er is geen algemeen erkende definitie van wat een gezin precies is.³⁸

In België berust het begrip 'gezin' in het kader van een gezinshereniging op een relatief restrictief en biologisch concept.

Volgens het Belgisch recht³⁹ kan een begunstigde van internationale bescherming van rechtswege slechts worden herenigd met zijn/haar minderjarige kinderen⁴⁰ (biologische of geadopteerde kinderen⁴¹, evenals de kinderen van de echtgenoot/echtgenote), zijn/haar ongehuwde meerderjarige kinderen met een handicap (indien ze niet in hun eigen behoeften kunnen voorzien)⁴² en zijn/haar echtgeno(o)t(e) en/of geregistreerde partner.⁴³

Verder hebben alleen de vader en de moeder van een niet-begeleid kind dat in België internationale bescherming geniet recht op gezinshereniging.⁴⁴

Hoewel de richtlijn gezinshereniging de lidstaten de mogelijkheid biedt om in hun nationale wetgeving een bepaling op te nemen waardoor ook andere gezinsleden die ten laste zijn van een vluchteling in aanmerking komen voor gezinshereniging,⁴⁵ heeft België geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

Vaststellingen

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

Het komt namelijk regelmatig voor dat begunstigten van internationale bescherming gezinsleden ten laste hebben die volgens de huidige wet uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van gezinshereniging zoals wettelijk voorzien. Die mensen dreigen dan vaak in een uiterst kwetsbare situatie terecht te komen indien ze alleen moeten achterblijven.

Zo zijn meerderjarige kinderen bijvoorbeeld uitgesloten van het recht op gezinshereniging. Kinderen die net meerderjarig geworden zijn kunnen evenwel nog volledig afhankelijk zijn van hun ouders, zowel in financieel als in emotioneel opzicht. Dit geldt in het bijzonder voor jonge meisjes, voor wie een scheiding zware gevolgen kan hebben.⁴⁶

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

De ouders en grootouders die volledig ten laste zijn van de gezinsleden en voor wie niemand anders meer kan zorgen ter plaatse, komen evenmin in aanmerking voor gezinshereniging.

Het probleem stelt zich ook in het geval van broers en zussen van NBMV's die internationale bescherming genieten, in het bijzonder voor diegenen onder hen die zelf minderjarig zijn en die, uitgaande van het beginsel van de eenheid van het gezin en het hoger belang van het kind⁴⁷, zouden aanspraak moeten kunnen maken op het recht op gezinshereniging.⁴⁸

Personen die sinds lang een stabiele relatie hebben met een begunstigde van internationale bescherming, maar niet gehuwd zijn of hun partnerschap niet hebben laten registreren, worden ook uitgesloten van het recht op gezinshereniging. Tot slot kunnen mensen die een religieus huwelijk hebben gesloten of onder het gewoonterecht gehuwd zijn en wier huwelijk niet erkend is in het land van oorsprong, enkel in aanmerking komen voor een humanitair visum (zie verder) en zullen ze als dusdanig onderworpen zijn aan bijkomende voorwaarden wanneer ze hun verblijfstitel willen verlengen.⁴⁹ In zijn antwoord op het Groenboek⁵⁰ beveelt UNHCR aan dat de echtgenoten in een dergelijke situatie of de partners in een stabiele relatie ook aanspraak zouden moeten kunnen maken op gezinshereniging. Vaak hebben die personen immers niet de mogelijkheid gehad om een burgerlijk huwelijk aan te gaan (wegens hun specifieke situatie of soms door de slechte werking van de diensten van de burgerlijke stand in het land van oorsprong).

Denkpistes

Uit het voorgaande blijkt dat er nood is aan een voldoende flexibele definitie van het begrip ‘gezinsleden’, die rekening kan houden met alle personen die tot een gezinseenheid behoren of die financieel of emotioneel afhankelijk zijn van een begunstigde van internationale bescherming in België. In het bijzonder zou rekening moeten worden gehouden met de kwetsbaarheid van minderjarige kinderen en bejaarde personen.⁵¹

Voorts benadrukt UNHCR in zijn antwoord op het Groenboek⁵² dat het begrip van afhankelijkheid een zeker gewicht moet krijgen in de beslissing. Een afhankelijkheidsband wordt over het algemeen aangenomen wanneer een van de gezinsleden minderjarig is. De afhankelijkheid kan echter ook na de leeftijd van 18 jaar blijven bestaan indien het gezinslid binnen de gezinseenheid blijft en economische, sociale en emotionele banden met de familie behoudt. Ook andere leden van een huishouden kunnen worden geacht afhankelijk te zijn, zoals personen met een handicap of personen die niet in staat zijn in hun eigen behoeften te voorzien, grootouders, alleenstaande ooms/tantes, broers/zussen, neven/nichten, kleinkinderen en niet-biologische minderjarige kinderen.

Wat de invulling van het begrip ‘afhankelijkheid’ betreft, wijst UNHCR er eveneens op dat “afhankelijkheid impliceert dat er een relatie of een band bestaat tussen familieleden, of deze nu van sociale, emotionele of economische aard is. De relatie of band tussen de personen in kwestie zal normaal een sterke, bestendige en van redelijke duur zijn. Afhankelijkheid vereist geen volledige afhankelijkheid zoals deze tussen een ouder en een minderjarig kind, maar kan ook wederzijds of gedeeltelijke afhankelijkheid zijn, zoals het geval is bij echtgenoten of ouders van hoge leeftijd.” (vrij vertaald)⁵³

In de context van de hervestiging heeft UNHCR zich eveneens over de definitie van het gezin gebogen en roept het de lidstaten op om een brede definitie toe te passen die rekening houdt met de specifieke situatie van de vluchtelingen voor wie de definitie van het gezin niet altijd exact overeenkomt met die van het kerngezin, hetzij om culturele redenen, hetzij om redenen die samenhangen met de vlucht en met de ervaring van vluchteling. In dit verband is het van het allergrootste belang om zich niet te beperken tot de bloedverwantschap of tot wettelijke erkende verbintenissen maar om eveneens de economische, sociale of emotionele banden van de relatie in aanmerking te nemen.⁵⁴

Voorts spoort de Europese Commissie de lidstaten in haar Mededeling er ook toe aan “om zich bij het gebruik van hun beoordelingsmarge zoveel mogelijk door humanitaire motieven te laten leiden, aangezien artikel 10, lid 2, geen beperkingen stelt aan de mate van verwantschap van (...) gezinsleden. De Commissie moedigt de lidstaten tevens aan om personen in aanmerking te nemen die niet biologisch verwant zijn, maar die in hetzelfde gezin worden verzorgd, zoals pleegkinderen, ook al hebben de lidstaten op dit gebied de volledige beslissingsbevoegdheid. Het begrip ‘afhankelijkheid’ is de doorslaggevende factor.”⁵⁵

Zo moet het begrip ‘gezinsleven’ volgens het EHRM worden geïnterpreteerd als een feitelijk gegeven dat afhankelijk is van het bestaan van een voldoende nauwe persoonlijke band. Op basis van de evolutie in de rechtspraak van het Hof aangaande artikel 8 van het EVRM kunnen bovendien ook andere types van gezinsrelaties in aanmerking worden genomen die niet officieel zijn en die – met name onder invloed van de context van ballingschap – andere banden hebben doen ontstaan.⁵⁶ Het Hof heeft in een bepaald aantal zaken met jongvolwassenen die nog geen eigen gezin gesticht hadden aangenomen dat de banden met hun ouders en met andere nauwe gezinsleden ook konden wijzen op het bestaan van een ‘gezinsleven’⁵⁷. Opdat een relatie tussen volwassen kinderen en ouders (of tussen broers en zussen) onder de bescherming zou vallen van artikel 8 van het EVRM, moet volgens het Hof aangetoond worden dat er bijkomende elementen van afhankelijkheid bestaan, anders dan de gewone affectieve banden.⁵⁸

Tot slot beveelt de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa aan om erop toe te zien dat de gezinshereniging wordt toegestaan aan familieleden in de ruimere zin, minstens dan toch wanneer ze afhankelijk zijn van de gezinshereniger-vluchteling.⁵⁹

In Nederland kan een meerderjarig kind het recht op gezinshereniging genieten als het altijd feitelijk heeft behoord tot het gezin van de ouders en hier nog steeds toe behoort.⁶⁰

In België hebben gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming die volgens de Belgische wet geen recht hebben op gezinshereniging slechts één mogelijkheid om in België met hun gezinslid te worden herenigd, met name via een aanvraag voor een humanitair visum.⁶¹

De toekenning van deze verblijfstitel wordt echter volledig overgelaten aan de Dienst Vreemdelingenzaken, die op dit vlak over een ruime en discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt en geval per geval

oordeelt, zonder voorafgaandelijk bij wet vastgelegde criteria. In het kader van gezinshereniging in de strikte betekenis van het woord worden de betrokken gezinsleden daarentegen van rechtswege toegelaten tot het grondgebied, eens de voorwaarden zijn vervuld.

In de praktijk is het aanvragen van een humanitair visum een veelal langdurige en complexe procedure waarvan de uitkomst uitermate moeilijk te voorspellen is. We merken dat de behandeling van een aanvraag voor een humanitair visum in veel gevallen langer duurt dan de behandeling van een aanvraag tot gezinshereniging. Zo kan het gebruik van twee soorten visa binnen één gezin, afhankelijk van de aard van de familieband met de verscheidene gezinsleden, leiden tot procedures die sterk verschillen in duur of zekerheid.

De richtlijn gezinshereniging⁶² legt aan de lidstaten nochtans de verplichting op om de persoon die de aanvraag heeft ingediend zo spoedig mogelijk en schriftelijk in kennis te stellen van de genomen beslissing. Een aanvraag moet onmiddellijk en zonder onnodige vertraging worden afgehandeld en indien de afhandeling langer dan negen maanden duurt, moet worden gemotiveerd dat dit wegens “bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van het verzoek” niet op een kortere termijn kon worden gedaan.⁶³ Het EHRM benadrukt trouwens de onmiddellijke noodzaak van duidelijk kortere behandelingstermijnen.⁶⁴ Een identieke behandelingstermijn zou van toepassing kunnen zijn voor aanvragen van humanitaire visa door gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming die geen recht op gezinshereniging in strikte zin hebben. Dit lijkt minstens noodzakelijk voor de gezinsleden die ten laste zijn van de vluchteling, voor wie de richtlijn gezinshereniging de lidstaten toestaat om het recht op gezinshereniging tot uit te breiden.⁶⁵

Daarnaast valt op dat het criterium van de financiële tenlasteneming en het beschikken over een vast inkomen in België van doorslaggevend belang is bij de behandeling van een aanvraag voor een humanitair visum. Er wordt relatief gezien slechts weinig aandacht besteed aan de reële humanitaire redenen die worden aangevoerd, of aan het onderzoek naar het effectieve gezinsleven.

Toch mag een humanitair visum niet geweigerd worden puur op basis van dit financiële aspect. Met name op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is de Belgische Staat verplicht om een zo nauwgezet mogelijk individueel onderzoek te verrichten naar de reden van de aanvraag, met aandacht voor alle omstandigheden van elk dossier, zoals trouwens wordt vereist door artikel 17 van de richtlijn gezinshereniging.

De discretionaire bevoegdheid waarover Dienst Vreemdelingenzaken beschikt om te beoordelen of de gezinsleden in aanmerking komen voor een humanitair visum, moet worden uitgeoefend met inachtneming van de grondrechten.⁶⁶ Het EHRM heeft immers bij herhaalde gelegenheden bevestigd dat de bepalingen van het EVRM als waarborg voor die grondrechten gelden en niet afhankelijk zijn van louter goede wil of praktische regelingen.⁶⁷

Aangezien het humanitair visum wordt gebruikt voor de gezinshereniging van gezinsleden die niet onder de definitie van het gezin vallen die de Belgische wet hanteert, is het bijzonder belangrijk dat de Dienst Vreemdelingenzaken dergelijke aanvragen onderzoekt vanuit de eerbiediging van het recht op een gezinsleven zoals dat in het bijzonder wordt beschermd door artikel 22 van de Grondwet⁶⁸, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie⁶⁹ en artikel 8 van het EHRM en zoals het wordt geïnterpreteerd in de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie van de Europese Unie.⁷⁰

Aanbevelingen

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

3 | De voorwaarden voor gezinshereniging en de termijn van één jaar

Context

Overweging 8 van de richtlijn gezinshereniging⁷¹ bepaalt het volgende: “De situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.”

Die gunstigere voorwaarden zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de voornoemde richtlijn en bevatten nauwkeurige en positieve verplichtingen waarbij de lidstaten geen beoordelingsmarge meer kunnen hanteren.⁷²

Bovendien biedt de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om te beslissen dat vluchtelingen slechts kunnen worden vrijgesteld van de algemene voorwaarden voor gezinshereniging (aantonen dat ze over een ziektekostenverzekering, behoorlijke huisvesting en stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen beschikken) wanneer ze hun aanvraag tot gezinshereniging binnen de drie maanden na de toekenning van de status van vluchteling indienen.⁷³

Bepaalde Europese landen voorzien die beperking in de tijd van gunstigere voorwaarden en andere landen, zoals Frankrijk, stellen begunstigden van internationale bescherming altijd vrij van de strengere voorwaarden voor gezinshereniging.⁷⁴

Vaststellingen

In België genieten de begunstigden van internationale bescherming gunstigere voorwaarden voor de gezinshereniging op voorwaarde dat de aanvraag werd ingediend binnen het jaar na de toekenning van zijn status en dat de verwantschaps- of huwelijksbanden van voor de aankomst van de vreemdeling in België dateren.⁷⁵ Alleen in dit geval zijn de begunstigden van internationale bescherming vrijgesteld van de verplichting om het bewijs van een ziekteverzekering, behoorlijke huisvesting en stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen voor te leggen.⁷⁶

Ondanks die gunstigere voorwaarden blijft de procedure wegens de termijn van één jaar dikwijls problematisch. Vanwege de bijzondere omstandigheden waarin ze verkeren, hebben ze immers vaak af te rekenen met praktische moeilijkheden die hen, buiten hun wil om, beletten om de aanvraag tot gezinshereniging tijdig in te dienen en wordt de toegestane termijn overschreden (zie punt 1 hierboven over de indiening van de visumaanvraag).

Doordat ze op de vlucht zijn, hebben begunstigden van internationale bescherming immers vaak het contact met hun gezinsleden verloren. Hun gezin terugvinden is in vele gevallen dan ook de eerste stap, die naargelang van elke individuele situatie tijd in beslag kan nemen.

Bovendien is het voor de gezinsleden vaak heel moeilijk of zelfs onmogelijk om de officiële documenten te verzamelen die hun identiteit en hun relatie met de begunstigde van internationale bescherming in België aantonen (zie punt 4 hieronder over het bewijs van gezinsbanden), wat ertoe kan leiden dat ambassades dossiers in die staat weigeren te aanvaarden. Hoewel de FOD Buitenlandse Zaken regelmatig communiceert dat ze het principe van de indiening van een gedeeltelijke aanvraag bij de ambassade aanvaardt, blijkt het uit de praktijk in België dat sommige ambassades die mogelijkheid soms weigeren.

Zoals al werd vastgesteld in punt 1, neemt het wegens de complexiteit van de procedure en wegens de moeilijkheid om er alle aspecten van te beheersen, verder ook heel wat tijd in beslag om informatie te bezorgen aan de gezinsleden die in het land zijn achtergebleven.

Tot slot kan de naleving van die termijn ook worden bemoeilijkt door de soms erg hoge financiële kosten die aan de indiening van een visumaanvraag verbonden zijn (zie punt 5 hieronder).

Indien de gezinsleden van de begunstigde van internationale bescherming in België er niet in geslaagd zijn om hun aanvraag tot gezinshereniging binnen het jaar na de toekenning van internationale bescherming in te dienen of indien de verwantschaps- of huwelijksbanden dateren van na de aankomst van de vreemdeling in België, zijn ze onderworpen aan bijkomende voorwaarden, en meer in het bijzonder aan de voorwaarde om over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen te beschikken om in hun eigen behoeften te voorzien en om te vermijden dat ze ten laste zouden vallen van de openbare overheden.⁷⁷

Dit wordt nader toegelicht in artikel 10, § 5 van de wet van 15 december 1980:

“De bestaansmiddelen bedoeld in § 2 moeten ten minste gelijk zijn aan honderd-twintig procent van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3° van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en zoals geïndexeerd volgens artikel 15 van voormelde wet.

Bij het beoordelen van deze bestaansmiddelen:

- 1° wordt rekening gehouden met hun aard en regelmatigheid;
- 2° worden de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslag, en ook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen niet in aanmerking genomen;
- 3° worden de inschakelingsuitkering en de overbruggingsuitkering niet in aanmerking genomen en wordt de werkloosheidsuitkering enkel in aanmerking genomen voor zover de betrokken echtgenoot of partner kan bewijzen dat hij actief werk zoekt.”

De wet van 15 december 1980 schrijft in artikel 12bis, §2, lid 4 het volgende voor: “Indien aan de voorwaarde van het toereikend karakter van de bestaansmiddelen bedoeld in artikel 10, § 5, niet is voldaan, dient de minister of zijn gemachtigde, op basis van de eigen behoeften van de vreemdeling die vervoegd wordt en van zijn familieleden te bepalen welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te voorzien zonder ten laste te vallen van de openbare overheden. De minister of zijn gemachtigde kan hiervoor alle bescheiden en inlichtingen die voor het bepalen van dit bedrag nuttig zijn, doen overleggen door de vreemdeling.”

Bij het onderzoek naar de vraag of aan deze inkomensvoorwaarde voldaan is, zou rekening moeten worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en meer in het bijzonder met het arrest Chakroun⁷⁸. Hierin oordeelde het Hof, dat zich moest uitspreken over dit criterium in de Nederlandse wetgeving, dat deze bevoegdheid om de gezinshereniging te weigeren wanneer het inkomen ontoereikend is strikt moet worden uitgelegd, aangezien de toestemming tot gezinshereniging de algemene regel is en de afwijking de uitzondering, en dat die handelsvrijheid zo dient te worden uitgeoefend “dat [geen] afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van de gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan. (...) Aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, moet deze bevoegdheid bovendien aldus worden uitgelegd dat de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vaststellen, maar niet dat zij een minimuminkomen kunnen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan,

zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Deze uitlegging vindt steun in artikel 17 van de richtlijn, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld.”⁷⁹ Dat wordt trouwens ook door de Europese Commissie voorgeschreven in haar Mededeling.⁸⁰

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie hebben de lidstaten bovendien de verplichting om zowel wat de tenuitvoerlegging van de richtlijn gezinshereniging als wat het onderzoek van de aanvragen tot gezinshereniging betreft een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde belangen te maken.⁸¹ Het Hof is van oordeel dat volgens artikel 17 van de richtlijn gezinshereniging geen van die elementen afzonderlijk beschouwd automatisch tot een beslissing kan leiden en dat elk element in aanmerking moet worden genomen als een van de relevante elementen.⁸² De Europese Commissie bepaalt ook het volgende: “alle individuele omstandigheden van een geval moeten worden geïdentificeerd en het gewicht dat aan individuele respectievelijk openbare belangen wordt gehecht, moet in soortgelijke gevallen vergelijkbaar zijn. Er moet sprake zijn van een redelijke en evenredige balans tussen de relevante individuele en openbare belangen. De lidstaten moeten expliciet vermelden waarom zij een verzoek afwijzen.”⁸³

Zo blijkt uit de Europese rechtspraak dat elke aanvraag tot gezinshereniging individueel moet worden onderzocht. Hieruit volgt dat, gelet op een lezing van de Belgische wettelijke bepalingen in het licht van deze rechtspraak, voor wat betreft het onderzoek van de voorwaarde betreffende de bestaansmiddelen, het bedrag dat voorzien wordt door de Belgische wet slechts mag worden beschouwd als een referentiebedrag en dat het bedrag van 120% van het leefloon niet systematisch als een minimum mag worden beschouwd. Het betreft slechts een referentiebedrag waarboven alle inkomsten automatisch als toereikend moeten worden beschouwd. Ondanks de verwijzing naar een dergelijk individueel onderzoek op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)⁸⁴ stellen we in de praktijk vast dat de weigeringsbeslissingen niet vaak gedetailleerd worden gemotiveerd met betrekking tot het toereikend karakter van het inkomen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) heeft herhaalde malen vastgesteld dat DVZ zijn onderzoeksbevoegdheid moet aanwenden indien ze over onvoldoende informatie beschikt om de behoeften van het huishouden te beoordelen.⁸⁵

Na een recente wetswijziging⁸⁶ onderzoekt DVZ eerst of de bestaansmiddelen stabiel en regelmatig zijn. Indien dit niet het geval is, zal DVZ niet beoordelen of de middelen toereikend zijn (en niet overgaan tot een

individueel onderzoek om te analyseren of de inkomsten het risico uitsluiten dat iemand ten laste valt van de openbare overheden). In dergelijke gevallen zal die ontoereikendheid dus ook niet worden gemotiveerd. Indien de middelen als onbestaande worden beschouwd (uitgesloten middelen), dan is DVZ bovendien niet verplicht om het bedrag te evalueren dat nodig is om de behoeften van het huishouden te dekken.⁸⁷

Om de stabiliteit en de regelmatigheid van de inkomsten te kunnen beoordelen, eist de Dienst Vreemdelingenzaken in de regel dat de gezinshereniger bewijsstukken voorlegt voor een periode van 12 maanden voorafgaand aan de aanvraag, en zelfs langer wanneer het om zelfstandigen gaat.⁸⁸ Wij stellen vast dat de andere types arbeidsovereenkomsten dan contracten van onbepaalde duur maar moeilijk worden aanvaard. Doordat ervan wordt uitgegaan dat dergelijke inkomsten niet aan de voorwaarde van stabiliteit of van regelmatigheid beantwoorden, kunnen de inkomsten uit een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur of uit uitzendwerk slechts worden aanvaard indien de gezinshereniger dit werk al sinds ten minste één jaar ononderbroken uitoefent en het hem een maandelijks inkomen oplevert dat gelijk is aan of hoger dan het minimumbedrag dat door de wet is voorgeschreven.⁸⁹

De arbeidsovereenkomst op basis van artikel 60 §7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn⁹⁰ wordt eveneens geweigerd, hetzij omdat ze als een vorm van financiële maatschappelijke dienstverlening wordt beschouwd,⁹¹ hetzij omdat ze wordt geacht onvoldoende stabiele inkomsten te genereren. Voor vele begunstigen van internationale bescherming is dit echter de enige en eerste toegangspoort tot de arbeidsmarkt. Gezien de zeer variabele duur van deze contracten en de erg uiteenlopende situaties waarin deze werknemers zich bevinden, druist het systematisch weigeren van deze aanvragen in tegen de verplichting om elk dossier individueel te onderzoeken. Bovendien schrijft de wet voor dat werkloosheidsuitkeringen in aanmerking kunnen worden genomen indien de betrokkene kan aantonen dat hij actief op zoek is naar werk.⁹² Mensen met een contract op basis van artikel 60 zullen in het slechtste geval terugvallen op een werkloosheidsuitkering wanneer hun contract afgelopen is en ze geen ander werk hebben gevonden. De inkomsten uit een arbeidsovereenkomst op basis van artikel 60 zouden dus in aanmerking moeten kunnen worden genomen. Gebeurt dit niet, dan is er sprake van een verschil in behandeling tussen mensen met een werkloosheidsuitkering en mensen die op basis van artikel 60 tewerkgesteld zijn.

In de praktijk stellen we in het algemeen vast dat in de meeste gevallen de voorwaarde van ‘stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen’ slechts in geringe mate de realiteit op de huidige arbeidsmarkt in België weerspiegelt en het vele gezinnen *de facto* onmogelijk maakt om te worden herenigd.

Personen die subsidiaire bescherming genieten worden nog met een bijkomend probleem geconfronteerd. Aangezien zij tijdens de eerste vijf jaar van hun verblijf in België immers slechts over een voorlopige verblijfstitel beschikken,⁹³ is het voor hen meestal praktisch onmogelijk om werk te vinden op basis van een arbeidsovereenkomst die als voldoende ‘stabiel’ wordt beschouwd, m.a.w. een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur. Daarnaast zijn ze ook niet vrijgesteld van de verplichting om een arbeidskaart te hebben.⁹⁴ Eenmaal de termijn van één jaar na de toekenning van subsidiaire bescherming is verstreken, kan deze voorwaarde in hun specifieke geval het recht op gezinshereniging uithollen.

Bovendien bevat de wet geen specifieke uitzonderingen voor mensen die om redenen buiten hun wil niet kunnen werken, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte, handicap of leeftijd, wat een schending kan betekenen van de antidiscriminatiebepalingen die werden opgenomen in diverse internationale verdragen en richtlijnen⁹⁵, waaronder het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap⁹⁶. Zo worden inkomsten uit een IGO (inkomensgarantie voor ouderen) en inkomsten uit een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) of een leefloon voor personen met een handicap als vormen van financiële maatschappelijke dienstverlening beschouwd en niet in rekening genomen. De invaliditeitsuitkeringen van het ziekenfonds of van een privéverzekeringsmaatschappij worden daarentegen wel in aanmerking genomen.

Het criterium “niet ten laste vallen van de openbare overheden” wordt eveneens restrictief geïnterpreteerd. Zelfs wanneer iemand uitzonderlijk en tijdelijk een beroep doet op sociale bijstand, zal de gezinshereniging niet worden toegestaan. Nochtans heeft dit criterium een eigen betekenis in de Europese wetgeving en mag het niet worden gedefinieerd door een verwijzing naar de concepten van de nationale regelgeving.⁹⁷ Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie hierover vloeit voort dat de lidstaten op basis van dit criterium geen gezinshereniging mogen weigeren wanneer de betrokken gezinshereniger het bewijs kan leveren dat hij een regelmatig inkomen heeft maar een beroep moet doen op een specifieke bijstand om uitzonderlijke en onvoorziene kosten te dekken.⁹⁸

Onder die omstandigheden en gezien hun impact in de praktijk, worden dus de meest kwetsbare personen verhinderd om zich met hun gezin te herenigen.

Denkpistes

De Europese Commissie en UNHCR zijn zich bewust van die problemen en bevelen de lidstaten aan om de facultatieve beperkingen op de gunstigere voorwaarden voor vluchtelingen, niet toe te passen.⁹⁹

De Europese Commissie beveelt ook aan dat de lidstaten die ervoor kiezen deze gunstigere voorwaarden toch te beperken, de objectieve praktische belemmeringen waarmee de aanvrager te maken zal krijgen in aanmerking moeten nemen als een van de factoren voor de beoordeling van een individuele aanvraag en dat de gezinshereniger de mogelijkheid zou moeten hebben om zijn aanvraag op het grondgebied van de lidstaat in te dienen.¹⁰⁰ De Commissie is ook van mening dat wanneer een indiener met objectieve praktische belemmeringen wordt geconfronteerd die hem verhinderen om het dossier in te dienen binnen de termijn die wordt opgelegd om gunstigere voorwaarden te kunnen genieten, de lidstaten hem de mogelijkheid zouden moeten bieden om een gedeeltelijke aanvraag in te dienen.¹⁰¹

De Europese Commissie moedigt de lidstaten aan om in grotere mate rekening te houden met de situatie op de arbeidsmarkt. Ze verklaart eveneens dat de nationale minimumlonen als de bovengrens moeten worden beschouwd van wat de lidstaten mogen eisen, tenzij zij ervoor kiezen het aantal gezinsleden in aanmerking te nemen.¹⁰² Tot slot leidt de Europese Commissie uit de Europese rechtspraak af dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om ervoor te kiezen rekening te houden met de financiële middelen van de gezinsleden.¹⁰³

In de regel is de Europese Commissie van oordeel dat een individueel onderzoek verplicht is bij de beoordeling van het voldoen aan de voorwaarden. Een aanvraag zou niet mogen worden afgewezen louter omdat de inkomsten van de aanvrager onder het referentiebedrag liggen. Alvorens een beslissing te nemen, moet dus een individuele beoordeling worden gemaakt van alle elementen van een bepaald geval.¹⁰⁴

Aanbevelingen

- De termijn afschaffen van één jaar na de erkenning of toekenning van de status van internationale bescherming waarbinnen de begunstigde van internationale bescherming vrijgesteld is van bijkomende voorwaarden om een gezinshereniging mogelijk te maken.
- Als dat niet kan, de mogelijkheid handhaven om binnen het jaar een gedeeltelijke aanvraag tot gezinshereniging in te dienen, die wordt vervolledigd zodra alle documenten beschikbaar zijn of het zoekproces van de gezinsleden afgesloten is. Die mogelijkheid op een daadwerkelijke manier toepassen in alle diplomatieke of consulaire posten.
- Bij de beoordeling van de bijkomende voorwaarden voor de gezinshereniging, flexibiliteit aan de dag leggen¹⁰⁵ en een zo individueel mogelijk onderzoek uitvoeren¹⁰⁶, in het bijzonder bij de beoordeling over de stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen. Rekening houden met de situatie op de arbeidsmarkt, met bewijzen van tijdelijk werk (arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, arbeidsovereenkomsten artikel 60 van het OCMW, uitzendwerk...), eventuele inkomsten van de gezinsleden die de aanvraag indienen, en ook inkomsten die op dit ogenblik uitgesloten zijn, zoals inkomsten uit een inkomensgarantie voor ouderen, inkomsten uit een inkomensvervangende tegemoetkoming of een leefloon voor personen met een handicap.

4 | Het bewijs van gezinsbanden en de DNA-tests¹⁰⁷

Context

Om het bestaan van de gezinsbanden tussen een begunstigde van internationale bescherming in België en zijn gezinsleden na te gaan, verifiëren de Belgische autoriteiten de authenticiteit van de officiële documenten die ter ondersteuning van de aanvraag tot gezinshereniging worden voorgelegd. Voor gezinsleden van begunstigten van internationale bescherming – die soms zelf ook als vluchteling in een derde land leven – is het echter delicaat en soms zelfs onmogelijk om bij de autoriteiten van hun land van herkomst aan te kloppen en de vereiste officiële documenten aan te vragen. Wegens hun specifieke situatie kunnen begunstigten van internationale bescherming en hun gezinsleden risico's lopen wanneer ze contact opnemen met de autoriteiten van hun herkomstland, wat dus moet worden vermeden. Bovendien leiden conflictsituaties er soms toe dat de diensten van de burgerlijke stand in hun land niet meer werken.

Het Uitvoerend Comité van UNHCR benadrukt in zijn conclusie nr. 24 over familiehereniging: “the absence of documentary proof of the formal validity of a marriage or of the filiation of children should not per se be considered as an impediment”.¹⁰⁸

De rechtspraak van het EHRM geeft de voorkeur aan het beginsel van het voordeel van de twijfel bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen en van de documenten die ter ondersteuning daarvan worden voorgelegd en roept de lidstaten op om blijk te geven van soepelheid wanneer ze bewijsstukken eisen die de gezinsbanden aantonen.¹⁰⁹

Artikel 11 (2) van de richtlijn gezinshereniging schrijft daarom het volgende voor: “Wanneer een vluchteling geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, nemen de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking, die overeenkomstig het nationale recht worden beoordeeld. Een beslissing tot afwijzing van de aanvraag mag niet louter gebaseerd zijn op het ontbreken van bewijsstukken.” In het kader van die verplichting om rekening te houden met andere bewijsmiddelen hebben de lidstaten geen beoordelingsruimte.¹¹⁰

Deze bepaling werd omgezet in het Belgisch recht, dat bepaalt dat in het geval van de gezinsleden van een begunstigde van internationale bescherming de

beslissing niet uitsluitend mag worden gebaseerd op het ontbreken van de officiële documenten die de bloed- of aanverwantschapsbanden aantonen overeenkomstig artikel 30 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht of de internationale verdragen over dezelfde aangelegenheid.¹¹¹

De wet voorziet ook een trapsgewijs bewijsvoeringssysteem om bloed- of aanverwantschapsbanden met een begunstigde van internationale bescherming in België aan te tonen.¹¹²

Wanneer de gezinsleden van een vreemdeling die als vluchteling erkend is of subsidiaire bescherming geniet, geen officiële documenten kunnen voorleggen die de bloed- of aanverwantschapsbanden aantonen, houden de Belgische overheden rekening met “andere geldige bewijzen”.¹¹³

Bij gebrek hieraan kunnen ze overgaan tot “een onderhoud” of “elk onderzoek dat noodzakelijk wordt geacht” met het doel een geheel van aanwijzingen te verzamelen die voldoende ernstig en overeenstemmend zijn om iemand als gezinslid te kunnen beschouwen.¹¹⁴ Slechts wanneer dergelijke elementen ontbreken, staat de wet toe om een “aanvullende analyse” te laten uitvoeren, namelijk een DNA-test.¹¹⁵ Er wordt dus voorrang gegeven aan alternatieven voor een genetische analyse. Zowel UNHCR als de Europese Commissie zijn van mening dat DNA-tests slechts als laatste middel mogen worden gebruikt en dat daarbij de beginselen van UNHCR inzake DNA-tests in acht moeten worden genomen.¹¹⁶

Vaststellingen

In de praktijk wordt dit trapsgewijze bewijsvoeringssysteem te weinig toegepast bij de behandeling van aanvragen tot gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming. Zo wordt er zelden een beroep gedaan op “andere geldige bewijzen” of op “een onderhoud” voordat wordt voorgesteld om DNA-tests uit te voeren. Het gebruik van DNA-tests is in feite een haast systematisch aangewend bewijsmiddel geworden om afstammingsbanden aan te tonen wanneer de betrokkenen er niet in slagen om officiële documenten voor te leggen of wanneer de Belgische autoriteiten deze documenten niet erkennen. Nochtans zouden in bepaalde situaties ook heel wat andere bewijselementen de reële aanverwantschapsband kunnen aantonen.

Deze praktijk van DNA-tests dook voor het eerst op in september 2003, zonder enige voorafgaande wettelijke basis, en aanvankelijk in het kader van een ‘pilotproject’

dat nog zou worden geëvalueerd. In 2006 werd deze praktijk, zonder enige officiële evaluatie, vervolgens veralgemeend toen artikel 11 van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980¹¹⁷, het artikel 12bis, §6 in die wet heeft ingevoegd.

Behalve het feit dat er frequent gebruik wordt gemaakt van DNA-tests, stellen er zich bij de praktische toepassing van deze procedure ook een aantal moeilijkheden.

Zo impliceert het feit dat tot een genetische analyse wordt overgegaan een louter biologische invulling van het concept 'gezin'. Die invulling kan echter te eng blijken omdat ze niet overeenstemt met de specifieke realiteit in bepaalde landen noch met de bijzondere situatie van begunstigden van internationale bescherming.¹¹⁸

Bovendien gaat het hier om een vrij dure procedure. Een DNA-test kost immers 200 euro per persoon. Een gezin met drie kinderen, bijvoorbeeld, moet dus 1.000 euro neertellen. In tegenstelling tot wat in bepaalde Europese landen het geval is, zoals in Nederland, worden die kosten niet door de Belgische overheid gedragen, ook niet wanneer de resultaten positief zijn. UNHCR en de Europese Commissie bevelen in dit verband aan dat de overheid de kosten van de analyses ten laste zou nemen.¹¹⁹

Hoewel het recht op gezinshereniging in bepaalde situaties kan worden belemmerd door de problemen die zich in de praktijk voordoen, moeten we toch ook vaststellen dat het gebruik van DNA-tests in sommige dossiers, waarvoor er geen enkel ander bewijselement van de gezinsband beschikbaar is, voor een deblokering van het dossier kan zorgen en de procedure kan versnellen.

Aanbevelingen

- Wanneer officiële documenten die de gezinsbanden aantonen niet ter beschikking kunnen worden gesteld, de mogelijkheden toelaten die door de Belgische wetgeving worden geboden om beroep te doen op andere geldige bewijzen of op een onderhoud om de gezinsband vast te stellen.
- Richtsnoeren opstellen voor de uitvoering van DNA-tests in het kader van de gezinshereniging die rekening houden met de aanbevelingen van UNHCR.¹²⁰
- Een evaluatie maken van het gebruik van die tests.

5| De kosten van de gezinsherenigingprocedure

Context

De kosten van de indiening van een visumaanvraag voor de gezinsleden van de begunstigden van internationale bescherming bedragen op dit ogenblik 180 euro per persoon (visumkosten). Dit bedrag moet bij het indienen van de aanvraag worden betaald, zelfs indien het visum naderhand wordt geweigerd. Daarbij komen nog de vele andere kosten die in het kader van een gezinsherenigingsprocedure voor diverse zaken moeten worden betaald: het verkrijgen van de nodige documenten zoals paspoorten, geboorte- en huwelijksakten, medische getuigschriften, de vertaling en legalisatie door de buitenlandse en Belgische overheden van de authentieke buitenlandse akten en gerechtelijke beslissingen, de kosten van de DNA-tests,¹²¹ de vliegtuigtickets... Bij die kosten moet soms ook nog eens de financiële steun worden gerekend die de gezinsleden nodig hebben voor hun dagelijks levensonderhoud en om de reizen naar de bevoegde Belgische diplomatieke post te bekostigen en daar te verblijven. Indien door een volwassen persoon een humanitair visum wordt aangevraagd, komt daar nog de administratieve bijdrage bij, die tegenwoordig 350 euro bedraagt.¹²²

Vaststellingen

Al deze kosten staan vaak helemaal niet in verhouding tot de financiële draagkracht van de begunstigden van internationale bescherming in België. Ze kunnen immers slechts zelden gebruik maken van de klassieke banksystemen om een lening aan te gaan. Daarnaast stelt UNHCR vast dat de toegang tot de arbeidsmarkt voor begunstigden van internationale bescherming soms complex is of wordt vertraagd,¹²³ in het bijzonder omdat ze nog de taal moeten leren, een opleiding moeten volgen of problemen hebben om de gelijkstelling van hun diploma's te verkrijgen.

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

Het feit dat een begunstigde van internationale bescherming er om financiële redenen niet in slaagt om zijn aanvraag tot gezinshereniging in te dienen binnen het jaar na de toekenning van zijn status, zou bovendien de hereniging met zijn gezin simpelweg kunnen verhinderen. Na afloop van dat jaar dient hij namelijk aan meer en strengere voorwaarden te voldoen.¹²⁴

Denkpistes

De Europese Commissie¹²⁵ merkt op dat buitensporig hoge kosten het recht op gezinshereniging kunnen ondermijnen en *de facto* kunnen beletten dat gezinnen van vluchtelingen worden herenigd. UNHCR maakt zich eveneens zorgen over het feit dat die hoge kosten de begunstigden van internationale bescherming in een preciaire situatie kunnen brengen en het risico vergroten dat zij het slachtoffer van uitbuiting worden.¹²⁶

Wat de administratieve kosten betreft, stelt de Europese Commissie in haar Mededeling vast dat de lidstaten slechts een beperkte beoordelingsmarge hebben bij het vaststellen van die kosten, die “redelijk en evenredig” moeten zijn. Dit houdt in dat zij de doelstellingen en het nuttig effect van de richtlijn niet in gevaar mogen brengen.¹²⁷ Het bedrag van de administratieve kosten mag tot doel noch gevolg hebben dat die kosten een belemmering vormen voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging. Concreet spoort de Europese Commissie de lidstaten onder andere aan om bij door minderjarigen ingediende aanvragen geen administratieve kosten aan te rekenen.¹²⁸

UNHCR beveelt eveneens aan om de administratieve kosten te verminderen of af te schaffen, met inbegrip van de visumkosten, voor begunstigden van internationale bescherming. Daarnaast stelt UNHCR voor om systemen van financiële leningen aan te bieden waardoor de diverse kosten van de gezinshereniging zouden kunnen worden gedekt.¹²⁹

Aanbevelingen

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

6| De gezinshereniging bij een humanitaire crisis

In conflictsituaties en bij een humanitaire crisis vereisen het hoger belang van het kind, het risico dat de vluchtelingen aan onmenselijke en vernederende behandelingen worden onderworpen, de verantwoordelijkheid van de staten om de vluchtelingenpopulaties te beschermen en blijk te geven van solidariteit met de buurlanden die doorgaans een aanzienlijk deel van de menselijke inspanningen leveren dat een grotere soepelheid aan de dag wordt gelegd bij het onderzoek van visumaanvragen voor gezinshereniging of humanitaire visa door de betrokken bevolking.¹³⁰ Zo worden de staten, in de context van de verschillende huidige crisissen wereldwijd, aangemoedigd om de hervestiging van vluchtelingen op te drijven en andere vormen van toelating in te voeren, zoals een vereenvoudigde gezinsherenigingsprocedure.¹³¹

Aanbeveling

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

Noten en referenties

1. De erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten worden samen vervat onder de term ‘begunstigden van internationale bescherming’. De definitie van vluchteling bevindt zich in artikel 1 van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, aangenomen in Genève op 28 juli 1951 (Conventie van Genève): “Die, [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term “het land waarvan hij de nationaliteit bezit” elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verstoken te zijn, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet inroept.” De persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt wordt gedefinieerd door artikel 2, f) van de zogenaamde kwalificatierichtlijn: “Een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.” Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), Pb., 20 december 2011, p.9-26.
2. UNHCR en BCHV-CBAR, *Gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming in België*, juli 2013, <http://www.myria.be/files/CBAR-Family-Reunification-NL.pdf>.
3. Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS, 31 december 1980, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1980/12/15/1980121550/justel>.
4. “Zijn partners” zijn actoren die in ‘eerste lijn’ de aanvragen voor gezinshereniging ondersteunen of die de aangelegenheid van nabij opvolgen, <http://www.myria.be/nl/grondrechten/recht-op-een-gezinsleven/gezinshereniging-met-begunstigden-van-internationale-bescherming/meer-informatie>.
5. UNHCR, *Memorandum op het gebied van bescherming van vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en staatlozen in België*, juni 2014, http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf/documents/UNHCR-Note_Politique_NL_juni_2014.pdf.
6. Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, aangenomen in Genève op 28 juli 1951.
7. UNHCR, *Summary Conclusion : Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection*, 4 December 2017, p. 2, nog niet gepubliceerd.
8. UNHCR, *Memorandum op het gebied van bescherming van vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en staatlozen in België*, juni 2014, p.35, <http://www.refworld.org/docid/541fc8c84.html>.
9. “Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.” (HvJEU, *Rhimou Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08, para 43).
10. “De volgende beginstelen moeten worden geëerbiedigd: Alle individuele omstandigheden van een geval moeten worden geïdentificeerd en het gewicht dat aan individuele respectievelijk openbare belangen wordt gehecht, moet in soortgelijke gevallen vergelijkbaar zijn. Er moet sprake zijn van een redelijke en evenredige balans tussen de relevante individuele en openbare belangen.” (Mededeling van de Commissie aan de Raad

en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 final, 3 april 2014, p. 29).

11. UNHCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, juni 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>.
12. UNHCR, *Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, 11 juli 2014, <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html>.
13. VERENIGDE NATIES, *Slotakte van de Conferentie van Gevolmachtigden van de Verenigde Naties betreffende de Status van Vluchtelingen en Staatloze Personen*, 25 juli 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a8244.html>, Nederlandse vertaling: http://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/geldigheidsdatum_30-04-2013#VertalingNL.

“Overwegende, dat de eenheid van het gezin – de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij – een wezenlijk recht van de vluchteling is en dat deze eenheid voortdurend wordt bedreigd, en MET VOLDOENING VASTSTELLEND, dat [...] de aan een vluchteling verleende rechten eveneens van toepassing zijn op zijn gezinsleden, BEVEELT de Regeringen aan, de nodige maatregelen te nemen voor de bescherming van het gezin van de vluchteling, in het bijzonder teneinde: De handhaving van de eenheid van het gezin van de vluchteling te verzekeren, in het bijzonder in de gevallen waarin het hoofd van het gezin aan de voor de toelating in een bepaald land vereiste voorwaarden heeft voldaan; De bescherming van minderjarige vluchtelingen te verzekeren, in het bijzonder onbegeleide kinderen en jonge meisjes, met name wat betreft voogdij en adoptie.”

Sindsdien heeft het Uitvoerend Comité van UNHCR nog verscheidene conclusies inzake internationale bescherming, en in het bijzonder ten gunste van de gezinshereniging aangenomen: Nr. 1 (XXVI) 1975, Nr. 9 (XXVIII) 1977, Nr. 15 (XXX) 1979, Nr. 22 (XXXII) 181, Nr. 24 (XXXII) 1981, Nr. 47 (XXXVIII) 1987, Nr. 74 (XLV) 1994, Nr. 84 (XLVIII) 1997, Nr. 85 (XLIX) 199, Nr. 88 (L) 1999, Nr. 91 (LII) 2001, Nr. 93 (LIII) 2002, Nr. 99 (LV) 2004, Nr. 101 (LV) 2004, Nr. 103 (LVI) 2005, Nr. 104 (LVI) 2005, Nr. 105 (LVII) 2006, Nr. 107 (LVIII) 2007, Nr. 110 (LXI) 2010. Al de conclusies van het Uitvoerend Comité zijn beschikbaar op <http://www.unhcr.org/fr/search?comid=4af434146&cid=4acb455f9&scid=4acb455f51>.

14. UNHCR, *Summary Conclusion : Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection*, 4 december 2017, nog niet gepubliceerd, verwijzend naar de Conclusies die werden aangenomen door het Uitvoerend Comité van UNHCR over familiehereniging, Nr. 9 (XXVIII) 1997 en Nr. 24 (XXXII) 1981; over kinderen en meerderjarige vluchtelingen, Nr. 84 (XLVIII) 1997; over de bescherming van de familie van de vluchteling, Nr. 88 (L) 1999; over de integratie ter plaatse, Nr. 104 (LVI) 2005, para. (n). UNHCR heeft recent onder andere een ronde tafel van experts bijeengeroepen over het recht op gezinsleven en op gezinseenheid in het kader van de gezinshereniging met vluchtelingen en andere personen in nood van internationale bescherming om zo deel te nemen aan de ontwikkeling van richtlijnen binnen de materie. Deze discussies werden voornamelijk gebaseerd op de volgende documenten: UNHCR, *Discussion paper prepared for the Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification*, 4 december 2017, <http://www.refworld.org/docid/5a902b084.html>; en Cambridge University Press, *Summary Conclusions: Family Unity*, juni 2003, <http://www.refworld.org/docid/470a33bed.html>.
15. Zie in het bijzonder: Artikel 16 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, aangenomen in Parijs op 10 december 1948; artikelen 17 en 23 van het Internationaal Pact inzake burger- en politieke rechten, aangenomen in New York op 16 december 1966; artikel 10 van het Internationaal Pact inzake economische, maatschappelijke en culturele rechten, aangenomen in New York op 16 december 1966. Voor een diepgaande analyse van het wettelijk kader van het recht op een gezinsleven en het principe van de gezinseenheid, zie: UNHCR, *The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied*, januari 2018, <http://www.unhcr.org/en-us/5a8c40ba1.pdf>, p. 3-16 en UNHCR, *The “Essential Right” to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, januari 2018, 2de editie, <http://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>, p.5-34.
16. Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989. Meerdere bepalingen van dat verdrag zijn pertinent: Artikel 9 waarborgt het recht dat een kind niet wordt gescheiden van zijn ouders. Artikel 10 §2 omvat het recht om op regelmatige basis, behalve in uitzonder-

- lijke omstandigheden, persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met beide ouders te onderhouden. Artikel 16 omvat het recht op bescherming tegen willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn privéleven en in zijn gezinsleven. Artikel 22 §2 omvat de verplichting om het kind dat vluchteling is te beschermen en bij te staan en zijn ouders of andere gezinsleden op te sporen, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort. Artikel 3 bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen.
17. UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, februari 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>, p. 2: "Family reunification is a fundamental aspect of bringing normality back to lives of persons who have fled persecution or serious harm and have lost family during forced displacement and flight".
 18. Overweging 8 van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, Pb., 3 oktober 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086>: "De situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging."
 19. RAAD VAN EUROPA, aanbeveling nr. R (99) 23 van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende de gezinshereniging voor vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming behoeven, 15 december 1999, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=534d00384>. Zie ook Raad van Europa, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, juni 2017, <https://rm.coe.int/commdh-issue-paper-2017-1-familyreunification-fr/1680727043>, en Mensenrechtencommissaris, *Ending restrictions on family reunification: good for refugees, good for host societies*, 26 oktober 2017 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/ending-restrictions-on-family-reunification-good-for-refugees-good-for-host-societies>.
 20. MENSENRECHTENCOMMISSARIS VAN DE RAAD VAN EUROPA, *Human rights in Europe: no grounds for complacency. Viewpoints by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights*, oktober 2011, p. 114, <https://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/HR-Europe-no-grounds-complacency-en.pdf>.
 21. RAAD VAN EUROPA, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, juni 2017, *op. cit.*, p. 12.: "The urgency of family reunification lies also in the fact that families left behind are often at great risk (...)". UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, January 2018, *op. cit.*, p.1.: "Being able to bring family members to join refugees (...) may well also be a key way to ensure their safety and protect them from danger".
 22. Overweging 4 van de richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*: "Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert."
 23. In haar Memorandum van 2014, benadrukt de Regionale Vertegenwoordiging voor West-Europa van het UNHCR trouwens dat de problemen om met het gezin te worden herenigd een van de voornaamste belemmeringen zijn voor een geslaagde integratie. Regionale Vertegenwoordiging van UNHCR voor West-Europa, *Mémoire en matière de protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique* (Memorandum inzake de bescherming van de vluchtelingen, de begunstigen van subsidiaire bescherming en de staatlozen in België), juni 2014, *op. cit.*, p. 33; UNHCR, *Note on the integration of refugees in the European Union*, mai 2007, §35, <http://www.unhcr.org/463b462c4.pdf>; RAAD VAN EUROPA, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, juni 2017, *op. cit.*, p. 11-13.
 24. UNHCR, *Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue*, Décembre 2016, p. 6 <http://www.refworld.org/docid/583c18de4.html>.

25. EHRM, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, nr. 2260/10, 10 juli 2014 en EHRM, *Mugenzi t. Frankrijk*, nr. 52701/09, 10 juli 2014.
26. UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly*, 3 oktober 2016, A/RES/71/1, <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>.
27. Artikel 5 van de richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*
28. Artikel 12bis §1 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS, 31 december 1980, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1980/12/15/1980121550/justel>.
29. Zie het geval van gezinsleden die in de Arabische Republiek Syrië, in Gaza, in Eritrea of in de Republiek Jemen verblijven. Voor de Syriërs aanvaarden alleen de ambassade van Ankara en het consulaat in Istanboel dat de aanvraag wordt ingediend door een derde persoon (wat niet aanvaard wordt in Beiroet). Voor de inwoners van Gaza bestaat er een mogelijkheid om de visumaanvraag per post in te dienen, maar na de toekenning van het visum is het voor hen moeilijk om binnen de geldigheidsduur van het visum uit Gaza te geraken. De onderdanen van Eritrea kunnen de visumaanvraag per post indienen bij de ambassade van Nairobi, maar niet bij andere ambassades als Addis Abeba in Ethiopië (waar de meeste Eritrese vluchtelingen hun visum gaan afhalen). Voor de Jemenieten aanvaardt de ambassade van Riyad dat de aanvraag ingediend wordt per post maar Jemenieten kunnen de Republiek Jemen niet legaal verlaten om hun visa op te halen of om de soms noodzakelijke DAN-tests te laten afnemen.
30. Artikel 12bis §2, al. 3 en 5 van de wet van 15 december 1980, *op. cit.* Wat de humanitaire visa betreft (zie verder), wordt er in de wet geen vaste behandelingstermijn bepaald. In de praktijk kan de behandelingsduur tot een jaar of zelfs meer bedragen.
31. In een arrest van 12 april 2018 heeft het HvJEU zich hierover uitgesproken: een onderdaan van een derde land of staatloze die niet begeleid is en jonger dan 18 jaar op het moment van zijn aankomst op het grondgebied en van de indiening van zijn asielaanvraag in dat land, die tijdens zijn asielprocedure meerderjarig wordt en aan wie vervolgens de status van vluchteling wordt erkend, moet beschouwd worden als een 'alleenstaande minderjarige' in de zin van de richtlijn gezinshereniging (HvJEU, *A en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 12 april 2018, C-550/16). Aldus kunnen de ouders ook na de 18^e verjaardag nog steeds genieten van het recht op gezinshereniging. Er blijft op het ogenblik van de redactie van deze nota echter nog onduidelijkheid bestaan over hoe DVZ dit arrest toepast.
32. UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, *op. cit.*, februari 2012, p.15.
33. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 final, 3 april 2014, p.25, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2d6d4b3c-bbbc-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0016.01/DOC_1&format=PDF.
34. EUROPEES MIGRATIENETWERK (EMN), *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices, Directorate General Migration and Home Affairs, European Commission*, 13 april 2017, p.32. Zo bestaat in Nederland die mogelijkheid om de aanvraag in het asieland van de begunstigde van internationale bescherming in te dienen (*Wet van 24 mei 2012 tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen*, Stb 2012, 258). EUROPEES MIGRATIENETWERK (EMN), *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland*, mei 2017, p.38, https://ind.nl/Documents/EMN_rapport_studie_gezinshereniging.pdf). De aanvraag moet worden ingediend binnen de drie maanden na de verkrijging of de toekenning van de internationale bescherming. De opvolging gebeurt vanuit Nederland en het werk van de ambassade beperkt zich ertoe de identiteit na te gaan, eventuele bijkomende onderzoeken uit te voeren en het visum af te geven. De aanvragers moeten alleen naar de ambassade gaan voor bijkomende onderzoeken en/of om het visum in ontvangst te nemen.
35. Wat de Syrische crisis betreft, zie onder meer: UNHCR, *So Close, Yet So far From Safety*, december 2014, <http://www.refworld.org/docid/547c31934.html>.
36. UNHCR, *Written Contribution to the Public Consultation on the European Union's (EU) legislation on the legal migration of non-EU citizens (Fitness Check on EU legal migration legislation)*, September 2017, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/>

[files/e-library/documents/policies/legal-migration/201712_unhcr_legal_migration_consultation.pdf](https://www.unhcr.org/files/e-library/documents/policies/legal-migration/201712_unhcr_legal_migration_consultation.pdf).

37. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 25-26.
38. Voor een diepgaande analyse van het begrip 'gezin' in het internationaal en regionaal recht, de praktijk en rechtspraak in dat verband en ook de definitie van UNHCR, zie UNHCR, *The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied*, januari 2018, p. 16-34, <http://www.unhcr.org/en-us/5a8c40ba1.pdf>, en UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, januari 2018, 2de editie, p.36-62, <http://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>.
39. Artikelen 10 en volgende van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*
40. Artikel 10, §1, 4° van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*
41. Op voorwaarde dat de adoptie het voorwerp uitmaakt van authentieke akten of naar behoren erkende buitenlandse gerechtelijke beslissingen. In België is het de Federale Centrale Autoriteit (FOD Justitie) die bevoegd is voor de erkenning en registratie van buitenlandse beslissingen inzake adoptie. De procedure varieert vervolgens in functie van of het betrokken land de Conventie van Den Haag inzake adoptie al dan niet ondertekend heeft (Het verdrag van Den Haag van 29 mei 1993 inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, *BS*, 6 juni 2005). De procedure duurt meestal lang en heeft een onzekere uitkomst. Echter, vaak worden weeskinderen feitelijk opgevangen door gezinnen na noodsituaties zonder dat die feitelijke adopties nadien officieel geregistreerd werden.
42. Artikel 10, §1, 6° van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*
43. Artikel 10, §1, 4° en 5° van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*
44. Artikel 10, §1, 7° van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*
45. Artikel 10 (2), Richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*, "De lidstaten kunnen gezinshereniging van niet in artikel 4 genoemde gezinsleden toestaan indien deze ten laste komen van de vluchteling."
46. Zie in dat verband het arrest nr. 72 489 van de RvV van 22 december 2011 waarin de RvV bij hoogdringendheid oordeelde dat er sprake was van een risico op schending van artikel 3 van het EVRM (onmenselijke of vernederende behandeling) in het geval van de meerderjarige dochter van een erkende Iraakse vluchteling in België. Aan de jonge vrouw, die in Damascus woonde, was door de Dienst Vreemdelingenzaken een humanitair visum geweigerd wegens ontoereikende bestaansmiddelen. Zie ook RvV, nr.168.363 van 25 mei 2016 (zoon van 20 jaar van Gaza) en RvV nr. 150.925 van 17 augustus 2015 (Palestijnse zoon van 19 jaar die sinds zijn geboorte in de Arabische Republiek Syrië woont).
47. Conform artikel 24, al. 2 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: "Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging", artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en artikel 22bis, al. 4 van de Grondwet dat als volgt luidt: "Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat." Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat artikel 8 van het EVRM samen met de wettelijke bepalingen inzake het hoger belang van het kind moet worden gelezen. Op basis van artikel 8 van het EVRM oordeelde het Hof dat het hoger belang van het kind tot doel heeft om "de banden met zijn gezin in stand te houden, behoudens in de gevallen waarin dit zich bijzonder onwaardig zou hebben getoond, aangezien het verbreken van deze band betekent dat het kind wordt afgesneden van zijn wortels." (vrij vertaald), EHRM, Mamousseau en Washington t. Frankrijk, nr. 39388/05, §67, 6 december 2007 en dat "wanneer er kinderen zijn, de nationale autoriteiten in hun onderzoek naar de evenredigheid in de zin van het Verdrag hun hoger belang te doen primeren" (EHRM, Popov t. Frankrijk, nr. 39472/07 en nr. 39474/07, §139, 19 januari 2012; Berisha t. Zwitserland, nr. 948/12, §51, 30 juli 2013). Zie ook, UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (artikel 3, §1), 29 mei 2013, CRC /C/GC/14, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

48. In de praktijk verkrijgen de minderjarige broers en zussen van een NBMV redelijk gemakkelijk een humanitair visum op basis van artikel 9 en 13 van de wet van 15 december 1980 op voorwaarde dat de ouders van de NBMV parallel een aanvraag voor gezinshereniging indienen (en op voorwaarde dat het resultaat van die aanvragen positief is).
49. In België wordt een onderscheid gemaakt tussen een religieus huwelijk thuis zonder akte en een huwelijk waarvoor er een akte bestaat. Een aanvraag tot gezinshereniging kan enkel worden ingediend wanneer het huwelijk werd vastgesteld. Afhankelijk van de geldigheid van het huwelijk in het land van herkomst zal worden bepaald of het om de toepassing van artikel 10§1, 4^e, 1^{ste} streepje van de wet van 15 december 1980 [gezinshereniging] gaat of om artikelen 9 en 13 van de wet van 15 december 1980 [humanitair visum]. Bij een huwelijk dat in het land van herkomst niet als een officieel huwelijk wordt erkend, wordt de visumaanvraag behandeld overeenkomstig artikelen 9 en 13. Als de visumaanvraag toegekend wordt overeenkomstig artikelen 9 en 13, dan zijn er bijkomende voorwaarden van toepassing in geval van een verlenging van het verblijf in België (niet ten laste vallen van de openbare overheden, integratievoorwaarde...).
50. UNHCR, *Refugee Family Reunification*. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family: Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), *op. cit.*, p. 7: "Moreover, not only legally-recognized spouses (including same-sex spouses), but also individuals who are engaged to be married, who have entered a customary marriage (also known as "common-law" marriages), or who have established long-term partnerships (including same-sex partners), are to be considered as spouses".
51. Zie in die zin ook: UNHCR, *Memorandum op het gebied van bescherming van vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en staatlozen in België*, *op. cit.*, pp. 35-36.
52. UNHCR, *Refugee Family Reunification*. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), *op. cit.*, pp. 7-8.
53. Vrij vertaald van: "Dependency infers that a relationship or a bond exists between family members, whether this is social, emotional or economic. The relationship or bond between the persons in question will normally be one which is strong, continuous, and of reasonable duration. Dependency does not require complete dependence, such as that of a parent and minor child, but can be mutual or partial dependence, as in the case of spouses or elderly parents", UNHCR, *Refugee Family Reunification*. (UNHCR, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), *op.cit.*, pp. 7-8.
54. UNHCR, *Protecting the Family: Challenges in Implementing Policy in the Resettlement Context*, June 2001, <http://www.refworld.org/docid/4ae9aca12.html>: "The principle of dependency entails flexible and expansive family reunification criteria that are culturally sensitive and situation specific. Given the disruptive and traumatic factors of the refugee experience, the impact of persecution and the stress factors associated with flight to safety, refugee families are often reconstructed out of the remnants of various households, who depend on each other for mutual support and survival. These families may not fit neatly into preconceived notions of a nuclear family (husband, wife and minor children). In some cases the difference in the composition and definition of the family is determined by cultural factors, in others it is a result of the refugee experience. A broad definition of a family unit –what may be termed an extended family—is necessary to accommodate the peculiarities in any given refugee situation, and helps minimize further disruption and potential separation of individual members during the resettlement process. The principle of dependency requires that economic and emotional relationships between refugee family members be given equal weight and importance in the criteria for reunification as relationships based on blood lineage or legally sanctioned unions."
55. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 22.
56. S. SAROLEA, *Le droit au regroupement de famille. La famille à l'épreuve de la migration. Migrer ou vivre en famille... Faut-il choisir?*, in M.C. FOBLETS, D. VAN HEULE et M.MAES (eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen. Deel 14*, Brugge, die Keure, 2011, 301-426.
57. EHRM (GK), *Maslov t. Oostenrijk*, nr. 1638/03, 23 juni 2008, §62; EHRM, *Bouchelkia t. France*, nr. 23087/93, 29 januari 1997, §41; EHRM, *El Boujaïdi t. Frankrijk*,

- nr. 25631/94, 26 september 1997, §33 en *Ezzouhdi t. Frankrijk*, n°47160/99, 13 februari 2001, §26.
58. EHRM, *Ezzouhdi t. Frankrijk*, nr. 47160/99, 13 februari 2001, §34. Zie ook EHRM, *Mokrani t. Frankrijk*, nr. 52206/99, 15 oktober 2003, §33 en *Senchishak t. Finland*, nr. 5049/12, 18 november 2014, §55 (“het bestaan van bijkomende elementen van afhankelijkheid, anders dan de gewone affectieve banden”).
59. RAAD VAN EUROPA, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe* (Het recht op gezinshereniging van vluchtelingen in Europa verwezenlijken), juni 2017, *op. cit.*, aanbeveling p.6: “En ervoor zorgen dat de familieleden in ruimere zin eveneens worden toegelaten tot gezinshereniging wanneer ze afhankelijk zijn van de gezinshereniger; erop toezien dat het begrip ‘afhankelijkheid’ een soepele beoordeling mogelijk maakt van emotionele, sociale en financiële banden en van andere banden en vormen van steun tussen vluchtelingen en gezinsleden. Indien deze banden werden verstoord wegens factoren die samenhangen met de vlucht uit het land, zou dit niet mogen worden geïnterpreteerd als een teken dat de afhankelijkheid heeft opgehouden te bestaan; de criteria die worden gebruikt om de afhankelijkheid te beoordelen, zouden moeten overeenstemmen met het juridisch begrip dat in de rechtspraak van het Hof en in andere juridische teksten werd ontwikkeld. Die criteria zouden moeten worden uitgelegd in duidelijke richtsnoeren of juridische instrumenten.” (vrij vertaald); De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa legt ook uit dat wegens deze zeer restrictieve definitie van gezinsleden die kunnen genieten van een gezinshereniging “gezinnen kunnen worden uiteengerukt omdat de kinderen van minder dan 18 jaar de toelating krijgen om de gezinshereniger te vervoegen, terwijl dat verboden is zodra een kind 19 jaar is geworden” (Mensenrechtencommissaris, *Lever les restrictions au regroupement familial, dans l'intérêt des réfugiés et des sociétés d'accueil* (De beperkingen op de gezinshereniging opheffen in het belang van de vluchtelingen en van de ontvangende samenlevingen), *op. cit.*).
60. Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 september 2016, nummer WBV 2016/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Staatscourant, Nr. 46741, 7 september 2016.
61. Op grond van de artikelen 9 en 13 van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*
62. Artikel 5 (4) van de Richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*
63. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 10. Hoewel dit artikel werd geschreven met een gewone gezinshereniging in gedachten, zou het mutatis mutandis, ook van toepassing moeten zijn in het geval van een aanvraag voor een humanitair visum. Er bestaan trouwens geen afwijkende bepalingen voor dit soort aanvraag.
64. EHRM, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, *op. cit.*, §76 en EHRM, *Mugenzi t. Frankrijk*, *op. cit.*, §56: “Meerdere rapporten stellen praktijken aan de kaak die de gezinshereniging belemmeren, wegens de buitensporig lange duur en de complexiteit van de procedure (...) ze dringen aan op de noodzaak om de proceduretermijnen te verkorten door meer soepelheid aan de dag te leggen met betrekking tot de eis van bewijzen die gezinsbanden aantonen.” (vrij vertaald)
65. Artikel 10 (2), Richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*
66. Wat de discretionaire bevoegdheid betreft, waarover de minister of zijn afgevaardigde beschikt in het geval van een aanvraag van een verblijfsvergunning door vreemdelingen die zich op het Belgisch grondgebied bevinden, stelt het Grondwettelijk Hof: “Die discretionaire bevoegdheid kan evenwel niet aldus worden begrepen dat zij, zonder dat uitdrukkelijk wordt verwezen naar de noodzakelijke eerbiediging van verdragsrechtelijke grondrechten, de minister of zijn gemachtigde zou toestaan de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te schenden, derwijze dat aan een categorie van vreemdelingen het genot wordt ontzegd van de rechten die door die verdragsbepalingen worden gewaarborgd. Doordat zij een zorgvuldig onderzoek van iedere aanvraag vereist, biedt de bestreden regeling de mogelijkheid om elke aanvraag individueel, op grond van concrete elementen, te beoordelen in het licht van onder meer die verdragsbepalingen.” GH 26 juni 2008, nr. 95/2008, B.6., p. 23, <http://www.const-court.be/public/n/2008/2008-095n.pdf>.
67. In het kader van een collectieve uitwijzing van zi-geunerfamilies werd de Belgische staat veroordeeld voor het niet garanderen van bepaalde procedurele waarborgen, zoals voorzien in het artikel 13 van het EVRM en het bijbehorende 4de protocol. Het Hof oordeelde hierbij dat “de vereisten van artikel 13, zoals de andere bepalingen van het Verdrag, van die aard zijn, dat ze gegarandeerd moeten worden en niet mogen afhangen van de louter goede wil of een praktische regeling. Dat is één van de gevolgen van

- de primordiale status van het recht, één van de basisprincipes van een democratische samenleving, inherent aan het geheel van bepalingen van het Verdrag.” (zie, *mutatis mutandis*, Latridis t. Griekenland [GK], nr. 31107/96, §58, EHRM 1999-II)”. EHRM, Conka t. België, nr. 51564/99, 5 februari 2002, §83, [/http://www.rtdh.eu/pdf/20020205_conka_c_belgique.pdf](http://www.rtdh.eu/pdf/20020205_conka_c_belgique.pdf). (vrij vertaald)
68. In een antwoord op een prejudiciële vraag betreffende de overeenstemming van het vermoeden van vaderschap met artikel 22 van de grondwet en artikel 8 van het EVRM, die handelen over de eerbiediging van het gezinsleven, stelt het Grondwettelijk Hof: “Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever ‘een zo groot mogelijke concordantie [heeft willen nastreven] met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), teneinde betwistingen over de inhoud van dit Grondwetsartikel respectievelijk artikel 8 van het EVRM te vermijden”, GH, 31 mei 2011, nr. 96/2011, B.8., p. 15, (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p.2), <http://www.const-court.be/public/n/2011/2011-096n.pdf>.
69. Artikel 7 van het Handvest heeft dezelfde betekenis en reikwijdte als artikel 8 van het EVRM. (Toelichting bij het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, Pb.C. 14 december 2007, afl. 303, pag. 17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A303%3ATOC>.)
70. De Raad van State oordeelt met name dat artikel 8 van het EVRM boven de bepalingen van de wet van 15 december 1980 staat. RvS 22 december 2010, nr. 210.029, 2.4., <http://www.raadvst-consetat.be/Arresten/210000/000/210029.pdf>.
71. Richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*
72. Naar analogie met het arrest HvJEU, *Europees Parlement t. Raad van Europa*, 27 juni 2006, C-540/03, §60.
73. Artikel 12 (1), §3 Richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*
74. Europees Migratienetwerk, *EMN Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, april 2017, p. 29, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf. Frankrijk, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Kroatië, Ierland, Malta, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk voorzien geen beperking in de tijd van die gunstigere voorwaarden.
75. Deze laatste voorwaarde vloeit voort uit artikel 9 (2) van de Richtlijn 2003/86/EG, *op. cit.*: “De lidstaten kunnen de toepassing van dit hoofdstuk beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond.”
76. Artikel 10, §2, al. 5 van de wet van 15 december 1980, *op. cit.* In het geval van een gezinshereniging van de ouders met een niet-begeleide minderjarige vreemdeling, een erkende vluchteling of een begunstigde van subsidiaire bescherming in België, is de inkomensvoorwaarde nooit van toepassing.
77. Artikel 10 §2, al. 1-5 van de wet van 15 december 1980 en artikel 7 (1) c van de Richtlijn 2003/86/EG. Behalve de categorieën die altijd zijn vrijgesteld.
78. HvJEU, *Rhimou Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08. Dit arrest is een mijlpaal op het gebied van gezinshereniging en beperkt de appreciatiemarge van Lidstaten bij de toepassing van de richtlijn 2003/86/CE, zeker wat het onderzoek van de bestaansmiddelenvoorwaarde betreft, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0578&from=NL>.
79. HvJEU, *Rhimou Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08, §43 en 48.
80. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 13-14.
81. HvJEU, *O. en S.*, 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11, §81.
82. HvJEU, *Europees Parlement t. Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, C-540/03, §99 en §100.
83. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 29. De Commissie haalt andere relevante elementen aan als voorbeeld, onder meer de aard en duurzaamheid van de gezinsbanden van de persoon, de levensomstandigheden in het herkomstland, de leeftijd van de betrokken kinderen, de afhankelijkheid van de gezinsleden, de bescherming van huwelijken of gezinsbanden.

84. Zie de website van de Dienst Vreemdelingenzaken: “De gezinshereniger die een inkomen heeft dat lager is dan 1.428,32 € netto/maand kan, behalve de documenten die aantonen dat hij over stabiele, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen beschikt, alle documenten voorleggen op basis waarvan de Dienst Vreemdelingenzaken zich een correct beeld kan vormen van zijn financiële toestand, zijn behoeften en de behoeften van zijn gezin (bijvoorbeeld: het huurbedrag als hij huurder is, het bedrag van het alimentatiegeld dat hij ontvangt of betaalt, huurgelden die hij ontvangt als hij onroerende goederen verhuurt, sommige verminderingen toegekend op grond van zijn persoonlijke situatie, allerlei premies, een door zijn bank of de nationale bank afgegeven attest waaruit blijkt dat er geen betalingsachterstand is inzake hypothecair krediet of consumentenkrediet, enzovoort).
- Het feit op zich dat de gezinshereniger geen inkomsten heeft hoger dan 1.428,32 € netto/maand, leidt niet automatisch tot een afwijzing van de visum- of verblijfsaanvraag. De Dienst Vreemdelingenzaken moet immers de globale situatie van de gezinshereniger onderzoeken en bepalen welke bestaansmiddelen hij nodig heeft om in zijn eigen behoeften en in die van zijn gezin te voorzien, zonder ten laste van de overheid te vallen.” <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging/Stabiele,%20regelmatige%20en%20voldoende%20bestaansmiddelen.aspx>.
85. RvV, 26 maart 2014, nr. 121.444; RvV, 26 november 2015, nr. 157.132; RvV, 27 juni 2016, nr. 170.559.
86. Het betreft wijzigingen van de formulering van artikel 10 §5. Die wijzigingen werden aangebracht door de wet van 4 mei 2016 houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980, *BS* 27 juni 2016.
87. Zie RvS, 11 juni 2013, nr. 223.807; RvS, 17 februari 2015, nr. 230.222.
88. Zie de website van de Dienst Vreemdelingenzaken: “Opdat de Dienst Vreemdelingenzaken de stabiliteit en de regelmatigheid van zijn inkomsten kan evalueren, legt de gezinshereniger bewijsstukken voor die een voldoende lange referentieperiode dekken (idealerweise de 12 maanden die aan de aanvraag voorafgaan, en zelfs langer wanneer het gaat om zelfstandigen).” <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging/Stabiele,%20regelmatige%20en%20voldoende%20bestaansmiddelen.aspx>.
89. Zie de website van de Dienst Vreemdelingenzaken: “De inkomsten uit uitzendwerk na een periode van werkloosheid kunnen ook in aanmerking worden genomen. Ze worden ook in aanmerking genomen indien dit uitzendwerk ononderbroken sinds ten minste 1 jaar is uitgeoefend en de gezinshereniger een inkomen van ten minste 1.428, 32 € netto/maand oplevert.” <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeprocedures/Pages/Gezinshereniging/Stabiele,%20regelmatige%20en%20voldoende%20bestaansmiddelen.aspx>.
90. Zie artikel 60 §7 van de Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW). Dit type arbeidsovereenkomst is een soort maatschappelijke dienstverlening van het OCMW die de vorm aanneemt van een tewerkstelling. Het OCMW kan dus een bezoldigde betrekking voorstellen aan een steuntrekker. De tewerkstelling “artikel 60” is een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur (die varieert naargelang van de duur die nodig is om recht te hebben op werkloosheidsuitkeringen).
91. RvV, 14 maart 2016, nr. 163.964; RvV 29 juli 2016, nr. 172.691. *A contrario*: RvV, 28 oktober 2014, nr. 132.287, RvV 30 september 2015, nr. 153.734.
92. Artikel 10 §5 van de wet van 15 december 1980. Elk document dat verband houdt met het zoeken naar werk, in dit geval negatieve antwoorden op sollicitaties, moet in aanmerking worden genomen (zie RvV, 20 mei 2016, nr. 167.923). De werkloosheidsuitkeringen worden in de praktijk echter evenmin gemakkelijk in aanmerking genomen.
93. De begunstigde van subsidiaire bescherming krijgt een verblijfskaart type A (beperkt verblijf), die geldig is voor één jaar, tweemaal kan worden verlengd met dan een geldigheidsduur van telkens twee jaar. Een vluchteling die na 8 juli 2016 werd erkend, krijgt ook een verblijfskaart type A (beperkt verblijf), maar met een geldigheidsduur van 5 jaar. Een vluchteling die vóór 8 juli 2016 werd erkend, krijgt een verblijfskaart type B (onbeperkt verblijf).
94. Erkend vluchtelingen in België zijn daarentegen vrijgesteld van de verplichting om een arbeidskaart te verkrijgen (cf. artikel 2, al. 5, Koninklijk Besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, *BS*, 26 juni 1999).
95. Het non-discriminatiebeginsel is meer bepaald opgenomen in overweging 5 van de Richtlijn 2003/86/EG,

- in artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en in artikel 14 van het EVRM.
96. Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van Personen met een Handicap werd op 13 december 2006 aangenomen in New York en door België geratificeerd op 2 juli 2009.
 97. HvJEU, C-578/08, *Rhimou Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, §45.
 98. HvJEU, C-356/11 et C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, §73; HvJEU, C-578/08, *Rhimou Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, §§49-52.
 99. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, pp. 22 et 24; UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, *op. cit.*, p. 6.
 100. Mededeling van de Europese Commissie, *op. cit.*, pp. 22 en 24.
 101. *Ibid.*, p.24
 102. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 13-14.
 103. *Ibid.*, p. 15: nadat het HvJEU in de zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, §72, had verklaard dat het onderzoek *in principe* betrekking had op de inkomsten van de gezinshereniger en niet op de inkomsten van de onderdanen van derde landen (de gezinsleden die een verblijfsaanvraag doen), was de Europese Commissie van oordeel dat het HvJEU door de term *in principe* te gebruiken, suggereerde dat de lidstaten de keuze hebben om de inkomsten van de gezinsleden in aanmerking te nemen.
 104. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 29.
 105. "Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan." (HvJEU, *Rhimou Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, C-578/08, para 43).
 106. "De volgende beginselen moeten worden geëerbiedigd: Alle individuele omstandigheden van een geval moeten worden geïdentificeerd en het gewicht dat aan individuele respectievelijk openbare belangen wordt gehecht, moet in soortgelijke gevallen vergelijkbaar zijn. Er moet sprake zijn van een redelijke en evenredige balans tussen de relevante individuele en openbare belangen." (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 final, 3 april 2014, p. 29).
 107. Dit deel van de nota is gebaseerd op het artikel van A. HAYOIS, "Aperçu des difficultés rencontrées en pratique", *RDE*, 2010, nr. 160, p. 480 tot 483; UNHCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, juni 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>; H. ENGLERT, *La preuve du lien de famille dans le cadre du regroupement familial : actualités*, Newsletter ADDE, september 2009, nr. 46.
 108. UNHCR, *UNHCR's Executive Committee Conclusion n° 24 on Family Reunification*, 21 oktober 1981, <http://www.unhcr.org/3ae68c43a4.html>. In dezelfde zin: zie 4de aanbeveling van het Ministercomité van de Raad van Europa nr. R(99)23 over de gezinshereniging voor vluchtelingen en andere personen die nood hebben aan een internationale bescherming, 15 december 1999.
 109. EHRM, nr. 2260/10, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, 10 juli 2014, §79. Het Hof verwijst ook uitdrukkelijk naar het feit dat de aanvrager nochtans aangifte had gedaan van zijn gezinsbanden van bij de allereerste stappen van zijn asielaanvraag bij de OFPRA; EHRM., nr. 52701/09, *Mugenzi t. Frankrijk*, 10 juli 2014, §56: "Wat betreft de bewijsstandaard, dient hen in vele gevallen het voordeel van de twijfel te worden gegeven bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van hun verklaringen en van de documenten die ter ondersteuning daarvan worden voorgelegd" en het Hof benadrukt dat "de nationale overheden worden aangemoedigd om ook 'andere bewijzen' van het bestaan van de gezinsbanden in aanmerking te nemen indien de vluchteling niet in staat is om officiële

- bewijsstukken voor te leggen. Het UNHCR, de Raad van Europa en de ngo's wijzen eenstemmig op het belang om die bewijsmiddelen uit te breiden (...) ze dringen aan op de noodzaak om de proceduretermijnen te verkorten door meer soepelheid aan de dag te leggen wanneer ze bewijzen eisen die gezinsbanden aantonen." (vrij vertaald)
110. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p.23.
111. Artikel 11, §1, al. 2. van de wet van 15 december 1980, *op. cit.* Op voorwaarde echter dat de bloed- of aanverwantschapsbanden al bestonden vooraleer hij het Rijk binnenkwam.
112. Artikel 12bis, §5 en 6 van de wet van 15 december 1980, *op. cit.* Eveneens op voorwaarde dat de bloed- of aanverwantschapsbanden al bestonden vóór de aankomst van de vreemdeling in België.
113. Bij wijze van voorbeeld worden "andere geldige bewijzen" opgesomd door de omzendbrief van 17 juni 2009 houdende bepaalde verduidelijkingen en wijzigings- en opheffingsbepalingen inzake de gezinshereniging, BS 2 juli 2009. "De 'andere bewijzen' van de afstammingsband zijn, met name: Geboorteakte, geboortecertificaat, geboortetest; Huwelijksakte die is opgesteld door de Belgische overheden die bevoegd zijn voor de burgerlijke stand en waarin de afstammingsband vermeld wordt; Notariële akte, gehomologeerd door de bevoegde overheid; Affidavit; Nationale identiteitskaart die de afstammingsband vermeldt; Huwelijkscontract waarin de afstammingsband vermeld wordt; Uittreksels van de geboorteregisters; Vervangend vonnis (...) De "andere bewijzen" van de huwelijksband of het partnerschap zijn, met name: Akte van traditioneel huwelijk, indien een akte van een burgerlijk huwelijk niet kan worden voorgelegd; Notariële akte, gehomologeerd door de bevoegde overheid; Religieuze akte; Nationale identiteitskaart die de huwelijksband of het partnerschap vermeldt; Uittreksel van huwelijksakte of partnerschapsakte; Vervangend vonnis."
114. Zoals schriftelijke of mondelinge verklaringen van de indieners, gesprekken met de gezinsleden of onderzoeken naar de situatie in het buitenland. Deze verklaringen kunnen dan bijvoorbeeld worden bevestigd door ondersteunend bewijsmateriaal als documenten, audiovisueel materiaal, documenten of fysieke bewijsstukken (zoals diploma's en afschriften van banktransacties) of kennis van specifieke feiten.
- (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p. 23). In haar Groenboek heeft de Europese Commissie aangegeven dat deze gesprekken en andere onderzoeken, om met het EU-recht in overeenstemming te zijn, proportioneel moeten zijn – ze moeten het recht op gezinshereniging dus niet tenietdoen – en de grondrechten respecteren, zeker het recht op privacy en gezinsleven (EUROPESE COMMISSIE, *Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG)*, COM(2011) 735 final, 15 november 2011, [https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nyke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweddstrvrvv/v=n2p/f=/com\(2011\)735_nl.pdf](https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nyke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweddstrvrvv/v=n2p/f=/com(2011)735_nl.pdf), p. 7).
115. Artikel 12bis §6, al. 2 van de wet van 15 december 1980, *op. cit.*
116. UNHCR, *UNHCR Note on DNA testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, *op. cit.*; UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, *op. cit.*, p. 12: "While DNA-testing may be one of the available means (...) it should only be resorted to where serious doubts remain after all other types of proof have been examined, or where there are strong indications of fraudulent intent."; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p.23: "Voor de individuele beoordeling bedoeld in artikel 17 moeten de lidstaten bij het beoordelen van de bewijsstukken die door de indiener zijn overgelegd, alle relevante factoren in aanmerking nemen, met inbegrip van leeftijd, geslacht, opleiding, achtergrond en sociale status alsook specifieke culturele aspecten." De Europese Commissie is ook van oordeel dat de criteria van wenselijkheid en noodzakelijkheid impliceren dat dergelijk onderzoek niet is toegestaan wanneer er andere passende en minder beperkende manieren zijn om een gezinsband aan te tonen (p. 10).
117. Artikel 11 van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS, 6 oktober 2006.

118. Zie punt 2 van deze nota over de definitie van de term “gezinsleden”. Ook de Europese Commissie erkent deze problematiek: *“Overigens kunnen DNA-tests geen huwelijk, verre verwantschap of afhankelijkheidsrelatie aantonen, zeker niet in het geval van adoptie”* (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p.23, vn.72).
119. UNHCR, *“Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context”*, *op. cit.*, §32; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p.24.
120. UNHCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, juni 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>.
121. Zie punt 4 van deze nota over het bewijs van de gezinsbanden en de DNA-tests.
122. Artikel 1 van de wet van 15 december 1980. De modaliteiten en bedragen van de retributie zijn bepaald door het koninklijk besluit van 16 februari 2015, 8 juni 2016 en 14 februari 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS*, 20 februari 2015.
123. UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR’s Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, *op. cit.*, p. 16.
124. Zie punt 3 van deze nota over de voorwaarden voor gezinshereniging en de termijn van één jaar.
125. EUROPESE COMMISSIE, Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG), *op. cit.*, p. 8.
126. UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR’s Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, *op. cit.*, p. 16.
127. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, *op. cit.*, p.9 en naar analogie HvJEU, arrest C-508/10, *Europese Commissie t. Nederland*, 26 april 2012, §62, §64-65.
128. *Ibid.*, p. 9.
129. UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR’s Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, *op. cit.*, p. 16.
130. UNHCR, *Better Protecting Refugees in the EU and Globally: UNHCR’s proposals to rebuild trust through better management, partnership and solidarity*, december 2016, <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>.
131. UNHCR, *Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, 11 juli 2014, <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html> en UNHCR, *Written contribution to the Public Consultation on the European Union’s (EU) legislation on the legal migration of non-EU citizens (Fitness check on EU legal migration legislation)*, december 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/201712_unhcr_legal_migration_consultation.pdf.

Myria | Federaal Migratiecentrum

Koningsstraat 138 • 1000 Brussel • Tel.: +32 (0)2 212 30 00 • myria@myria.be

UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees

Louizalaan 283 • 1050 Brussel • Tel.: +32 (0)2 627 59 99 • belbr@unhcr.org

© UNHCR

