



Advies betreffende wetsvoorstel n° 55 0574/001 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de reglementering omtrent de gezinshereniging betreft.

INLEIDING

1. De Regionale Vertegenwoordiging van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) dankt de voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers van het Koninkrijk België voor zijn uitnodiging om haar standpunt in te dienen over het wetsvoorstel n° 55 0574/001 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de reglementering omtrent de gezinshereniging betreft.

2. UNHCR legt deze bevindingen voor in haar hoedanigheid als het agentschap dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is gemandateerd om internationale bescherming te bieden aan vluchtelingen en andere personen onder haar mandaat, en overheden bij te staan bij het vinden van duurzame oplossingen voor het vluchtelingenprobleem.¹ Krachtens haar statuut vervult UNHCR haar mandaat onder meer door “te streven naar het sluiten en ratificeren van internationale verdragen voor de bescherming van vluchtelingen, toezicht te houden op de uitvoering ervan en wijzigingen voor te stellen”.² Deze toezichthoudende rol van UNHCR wordt bevestigd in artikel 35 van het Verdrag van 1951 en artikel II van het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen (hierna tezamen “het Verdrag van 1951”).³ Deze rol is ook verankerd in het Europese recht, met inbegrip van een algemene verwijzing naar het Verdrag van 1951 in artikel 78, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “VWEU”).⁴ UNHCR oefent ook haar toezichthoudende rol uit door richtlijnen te publiceren over de interpretatie van de bepalingen van het Verdrag van 1951⁵ en commentaren te leveren over wets- en beleidsvoorstellen met betrekking tot de bescherming, de uitoefening van fundamentele rechten en het vinden van duurzame oplossingen voor de personen onder haar mandaat.

¹ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 december 1950, A/RES/428(V), beschikbaar op : <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>

² Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, *op.cit.*, par.8(a).

³ Krachtens artikel 35, lid 1, van het Verdrag van 1951 heeft UNHCR de verplichting om « toe te zien op het vergemakkelijken van de toepassing van de bepalingen van dit Verdrag. ».

⁴ Europese Unie, *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie)*, PB C 326/47 van 26 oktober 2012, beschikbaar op : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

⁵ UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

3. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de periode waarin personen die internationale bescherming genieten worden vrijgesteld van de financiële en materiële voorwaarden van de gewone gezinsherenigingsregeling, te verkorten tot drie maanden, de minimumtermijn bepaald door de Europese regelgeving terzake. Het wetsvoorstel wil bovendien het referentiebedrag dat wordt gebruikt bij de beoordeling van de aanwezigheid van “stabiele, regelmatige en toereikende middelen” voor de persoon die internationale bescherming geniet, aanzienlijk verhogen, zodat hij of zij in zijn of haar eigen onderhoud en dat van zijn of haar gezinsleden kan voorzien.

4. Het doel van deze nota is om een advies uit te brengen over bovengenoemd wetsvoorstel. Het beschrijft het internationale en Europese wettelijke kader voor gezinshereniging van personen die internationale bescherming genieten, vermeldt de bestaande praktijken in de buurlanden van België en wijst op de negatieve impact die de bijkomende beperkingen die het wetsvoorstel voorziet zouden kunnen hebben, gelet op de reeds bestaande hindernissen in het kader van de huidige procedure voor gezinshereniging in België. Deze nota verwijst ook naar de aanbevelingen die UNHCR in het verleden heeft gedaan om deze procedure te verbeteren.

I. INTERNATIONAAL EN EUROPEES JURIDISCH KADER

5. Het recht op gezins- en privéleven wordt erkend als een fundamenteel recht onder de internationale mensenrechtenverdragen. Volgens artikel 16, lid 3, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948⁶ wordt het gezin erkend als "de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de Staat". Dit universele recht is bindend door artikel 23, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten (hierna “IVBPR”)⁷ waarbij België en alle andere Europese staten partij zijn. Artikel 17 van het IVBPR voegt hieraan toe dat niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn of haar familie en dat eenieder recht heeft op rechtsbescherming tegen dergelijke inmenging. Dit recht is ook verankerd in artikel 16 en 10 van het Verdrag inzake de rechten van het kind⁸, waarin eraan wordt herinnerd dat “aanvragen van een kind of van zijn ouders om een Staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de Staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld [worden].” Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, waarbij ook België partij is, erkent in artikel 10⁹ dat “de grootst mogelijke bescherming en bijstand dient te worden verleend aan het gezin.”

6. Hoewel het Verdrag van 1951 niet specifiek ingaat op gezinshereniging of de eenheid van het gezin, wordt in de Slotakte van de Conferentie van gevolmachtigden van de Verenigde Naties betreffende de Status van Vluchtelingen en Staatloze

⁶ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, 10 december 1948, 217 A (III), artikel 16, lid 3, beschikbaar op : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>.

⁷ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten*, 16 december 1966, Verenigde Naties, Verdragsreeks, vol. 999, blz. 171, beschikbaar op : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>.

⁸ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Verdrag inzake de rechten van het kind*, 20 november 1989, Verenigde Naties, Verdragsreeks, vol. 1577, blz. 3, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>.

⁹ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten*, 16 december 1966, Verenigde Naties, Verdragsreeks, deel 993, blz. 3, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>.

personen¹⁰ de eenheid van het gezin erkend als een fundamenteel recht voor vluchtelingen. Voorts heeft het Uitvoerend Comité van het programma van de Hoge Commissaris van UNHCR (hierna het “Uitvoerend Comité”) een reeks conclusies over internationale bescherming aangenomen, waarin het fundamentele belang van de eenheid van het gezin en de gezinshereniging wordt bevestigd en de staten worden opgeroepen om de toegang tot hun grondgebied te vergemakkelijken op basis van ruime criteria voor gezinsleden van personen die nood hebben aan internationale bescherming.¹¹ Gezinshereniging in het land van asiel is vaak de enige manier om ervoor te zorgen dat het recht op de eenheid van gezin van de vluchteling wordt geëerbiedigd, na een scheiding die is veroorzaakt door oorlog, vervolging of enige andere oorzaak van gedwongen verplaatsing. UNHCR benadrukt overigens de potentiële rol van familieleden in de snelle integratie van vluchtelingengezinnen, aangezien zij de sociale ondersteuning voor vluchtelingen kunnen versterken.¹²

7. De eerbiediging van het gezinsleven wordt, naast vele internationale¹³ en regionale instrumenten, in het bijzonder gewaarborgd door het Europees recht via artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden¹⁴ en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹⁵. Gezien de bijzondere situatie van personen die internationale bescherming genieten, wordt in de Europese wetgeving en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkend dat hun recht op gezinsleven bijzondere aandacht verdient.¹⁶ In die zin schrijft artikel 23 van de Kwalificatierichtlijn voor dat de lidstaten de eenheid van het gezin van personen die internationale bescherming genieten, in stand moeten houden.¹⁷

¹⁰ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 25 juli 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, Beschikbaar op : <https://www.refworld.org/docid/3e2becbb4.html>: “CONSIDERING that the unity of the family, the natural and fundamental group unit of society, is an essential right of the refugee, and that such unity is constantly threatened, and NOTING with satisfaction that, according to the official commentary of the ad hoc Committee on Statelessness and Related Problems (E/1618, p.40) the rights granted to a refugee are extended to members of his family, RECOMMENDS Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee’s family, especially with a view to: (1) Ensuring that the unity of the refugee’s family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country: (2) The protection of refugees who are minors, in particular unaccompanied children and girls, with special reference to guardianship and adoption.”

¹¹ UNHCR, Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion No. 1 – 114), October 2017, HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>. Zie in het bijzonder UNHCR, *ExCom Conclusions on Family Reunion*, No. 9 (XXVIII), 1997 and No. 24 (XXXII), 1981; ExCom Conclusion on Refugee Children and Adolescents, No. 84 (XLVIII), 1997; en ExCom Conclusion on the Protection of the Refugee’s Family, No. 88 (L), 1999.

¹² UNHCR, *ExCom Conclusion No. 104 on Local Integration*, 7 October 2005, beschikbaar op : <http://www.unhcr.org/4357a91b2.html>.

¹³ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, op. cit., artikel 16.3 en Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, op. cit., artikel 23.1.

¹⁴ Raad van Europa, *Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden*, zoals gewijzigd bij de Protocollen nrs. 11 en 14, 4 november 1950, ETS 5, beschikbaar op : https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NLD.pdf.

¹⁵ Europese Unie, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 26 oktober 2012, 2012/C 326/02, beschikbaar op : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTEXT>

¹⁶ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Mugenzi/Frankrijk*, arrest, nr. 52701/09, 10 juli 2014, beschikbaar op : https://www.refworld.org/cases_ECHR_53be81784.html, punt 54; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Tanda-Muzinga/Frankrijk*, arrest nr. 2260/10, 10 juli 2014, beschikbaar op : https://www.refworld.org/cases_ECHR_53be80094.html, par. 75.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), PB L 337 van 20 december 2011, beschikbaar op : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>

In overweging 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt erkend dat “de situatie van vluchtelingen bijzondere aandacht vraagt vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstigere voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.”¹⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in artikel 8 niet alleen een positieve verplichting erkend om de gezinshereniging van vluchtelingen¹⁹ te vergemakkelijken, maar ook een reeks procedurele verplichtingen om ervoor te zorgen dat verzoeken om gezinshereniging van vluchtelingen snel, doeltreffend en flexibel worden behandeld.²⁰

II. VRIJSTELLING VAN DE TOEPASSING VAN DE VOORWAARDEN VAN HET GEMEEN RECHT

8. Wat betreft het voorstel om de duur van vrijstelling van de voorwaarden voor gewone gezinshereniging te beperken tot drie maanden, wat overeenkomt met de minimumperiode waarin de Europese regelgeving op dit gebied voorziet, verzoekt UNHCR de wetgever om geen termijn te stellen aan de gunstigere voorwaarden die op het gebied van gezinshereniging worden toegekend aan personen die internationale bescherming genieten, aangezien bij dergelijke beperking “onvoldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van personen die internationale bescherming genieten en de specifieke omstandigheden die tot de scheiding van gezinnen hebben geleid.”²¹

9. De auteurs van het wetsvoorstel verwijzen naar de minimumtermijn die is vastgesteld in de Gezinsherenigingsrichtlijn van de Europese Commissie. De Europese Commissie stelt echter ook : "Een aantal lidstaten past de facultatieve beperkingen niet toe of stelt zich soepeler op vanwege de bijzonder onfortuinlijke situatie van vluchtelingen en de moeilijkheden die zij vaak ondervinden bij het verzoeken om gezinshereniging. De Commissie acht deze praktijk navolgenswaardig.”²² Bovendien heeft de Europese Commissie de modaliteiten aangegeven die gepaard moeten gaan met de invoering van een dergelijke termijn.

In de eerste plaats moedigt de Europese Commissie de lidstaten die een tijdslimiet hanteren aan om “de gezinshereniger de mogelijkheid [te] bieden het verzoek op het grondgebied van de lidstaat in te dienen, teneinde het nuttig effect van het recht op gezinshereniging te waarborgen.” De Belgische wetgeving voorziet momenteel niet in een dergelijke mogelijkheid. Bovendien is de Commissie van mening dat “als de

¹⁸ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, PB L 3 van 3 oktober 2003, beschikbaar op : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=NL>

¹⁹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga v. Belgium, arrest, nr. 13178/03, 12 oktober 2006, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,45d5cef72.html>.

²⁰ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Mugenzi/Frankrijk, arrest, nr. 52701/09, 10 juli 2014, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,53be81784.html>, par. 54.; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Tanda-Muzinga/Frankrijk, arrest nr. 2260/10, 10 juli 2014, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,53be80094.html>

²¹ 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)*, februari 2012, beschikbaar op : <https://www.unhcr.org/4f54e3fb13.pdf>, p.6.

²² Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging*, 3 april 2014, COM(2014) 210 definitief, beschikbaar op : [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210_/com_com\(2014\)0210_nl.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210_/com_com(2014)0210_nl.pdf), 6.1.

termijn van drie maanden een indiener voor objectieve praktische belemmeringen stelt, de lidstaten hem de mogelijkheid moeten bieden om een gedeeltelijk verzoek in te dienen, dat wordt voltooid zodra de documenten beschikbaar worden of het opsporen met succes is afgerond.” Ook deze optie is in België niet voorzien. Ten slotte benadrukt de Europese Commissie dat het belangrijk is dat de lidstaten “tijdig duidelijke en begrijpelijke informatie over gezinshereniging te verschaffen (bijvoorbeeld wanneer de vluchtelingenstatus wordt toegekend).”²³

10. De procedure voor gezinshereniging moet overigens in zijn geheel worden geëvalueerd. De toegankelijkheid en de doeltreffendheid van dergelijke procedure hangen immers af van verschillende factoren, zowel in het land van herkomst als in het land van asiel. De praktijk in België²⁴, net als in veel andere Europese landen, toont aan dat personen die internationale bescherming genieten, geconfronteerd worden met soms structurele uitdagingen, die de indiening van de aanvraag tot gezinshereniging binnen een vooraf bepaalde termijn kunnen belemmeren.

11. Deze uitdagingen houden in de eerste plaats vaak verband met de uiterst complexe geopolitieke situatie in de landen van herkomst of in derde landen²⁵, en maken de toegang tot de diplomatieke posten voor het indienen van de vele documenten die nodig zijn voor het verzoek, gelegaliseerd en vertaald, een vaak complexe, dure en zelfs gevaarlijke onderneming.

12. Daarnaast zijn er factoren in het land van asiel, zoals het gebrek aan informatie over het recht op gezinshereniging en de geldende procedure, de definitie van het gezin, het bewijs van gezinsbanden, eventuele DNA-tests, de voorwaarden voor gezinshereniging of de kosten en de termijnen van de procedure. De bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de belemmeringen die door UNHCR en Myria in het kader van hun operationele partnerschap zijn vastgesteld, zijn opgenomen in een nota van juni 2018.²⁶

13. In België komen hier nog verschillende andere termijnen bij: de tijd tussen de beslissing over het verzoek tot internationale bescherming en de kennisgeving ervan aan de betrokkene, de tijd die nodig is tot deze beslissing definitief wordt en de tijd die nodig is om een verblijfstitel te verkrijgen, waarvan een kopie wordt gevraagd wanneer de aanvraag tot gezinshereniging in het buitenland wordt ingediend. Bovendien kunnen er aanzienlijke vertragingen optreden bij het maken van een afspraak om de aanvraag tot gezinshereniging in te dienen en op te volgen, zowel bij de talrijke Belgische consulaire posten als bij de externe diensten die visumaanvragen behandelen. Dit kan oplopen tot verschillende weken. Zij vormen een aanzienlijke belemmering om binnen de vereiste termijn een verzoek om gezinshereniging te kunnen indienen, omdat die

²³ *Ibid.*, pt.6.1.3.

²⁴ Deze structurele belemmeringen worden regelmatig belicht in het kader van het partnerschap tussen UNHCR en Myria, dat sinds 2017 van kracht is, onder meer door de publicatie van gezamenlijke nota's, waaronder, *Gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming in België*, juni 2018, beschikbaar op : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2018/07/Myria-UNHCR-Nota-gezinshereniging.pdf>

²⁵ Dit punt werd bijvoorbeeld aan het licht gesteld door de vertegenwoordigers van de Dienst Vreemdelingenzaken en de consulaire diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens de laatste jaarlijkse bijeenkomst van UNHCR-Myria-DVZ-MBZ op 27 juni 2019.

²⁶ UNHCR-Myria, *Gezinshereniging van begunstigten van internationale bescherming in België*, juli 2018, beschikbaar op : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2018/07/Myria-UNHCR-Nota-gezinshereniging.pdf>

termijn begint te lopen vanaf de beslissing tot erkenning van de vluchtelingenstatus of de toekenning van de subsidiaire bescherming.

14. Veel personen die internationale bescherming genieten, waaronder niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, vermelden bovendien dat zij niet tijdig op de hoogte waren van hun recht op gezinshereniging. De Belgische wetgeving bevat geen enkele verplichting om informatie te verstrekken over het recht op gezinshereniging aan personen die bescherming genieten. Bovendien zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren (opvang, advocaten, begeleiders, enz.) met betrekking tot het verstrekken van deze informatie niet gedefinieerd. Het is daarom noodzakelijk om tijdig en op meer structurele wijze informatie te verstrekken over hun recht op gezinshereniging. Om de communicatie op dit gebied te verbeteren, heeft UNHCR in 2017 in zeven verschillende talen een reeks informatiehulpmiddelen ontwikkeld voor personen die internationale bescherming genieten.

15. Daarenboven bestaan er bijzondere problemen voor personen die internationale bescherming genieten en die door gebeurtenissen in het land van herkomst, of onderweg, het contact met hun familieleden verloren zijn. Voor deze personen kunnen de procedures voor het herstel van de gezinsbanden, die voornamelijk door verschillende instanties van het Rode Kruis worden uitgevoerd, al snel uitlopen. De positieve uitkomst ervan hangt af van elementen buiten de controle van de diensten voor het herstel van de gezinsbanden of van de betrokken gezinnen. Het lijkt dan ook ongepast dat een eventuele termijn voor de indiening van het verzoek om gezinshereniging al ingaat wanneer de persoon die internationale bescherming geniet geen contact heeft met zijn gezinsleden en zijn recht op gezinshereniging nog niet kan uitoefenen.

16. Het ontbreken van een termijn is de praktijk in een groot aantal landen van de Europese Unie waaronder Bulgarije, Frankrijk, IJsland, Italië, Roemenië, Spanje, en het Verenigd Koninkrijk.²⁷ Hoewel het waar is dat andere EU-lidstaten wel termijnen hanteren, variërend van 3, 6, tot 12 maanden, hangt de toegankelijkheid en de doeltreffendheid van de procedure voor gezinshereniging voornamelijk af van de wijze waarop de verschillende elementen ervan worden uitgevoerd. Daarom wil UNHCR de aandacht vestigen op een aantal aspecten van de huidige praktijk in enkele EU-landen, die werden genoemd tijdens de debatten over het wetsvoorstel.

17. In Duitsland is het, ten eerste, mogelijk dat de persoon met een internationale beschermingsstatus de aanvraag indient.²⁸ Het verzoek tot gezinshereniging kan dus niet alleen worden gedaan door de persoon die de hereniging aanvraagt, maar ook door de persoon die als vluchteling is erkend door de bevoegde lokale instanties. De gezinsleden moeten zich dan later bij een ambassade melden om de visumprocedure te starten, om eventuele vragen in verband met de identiteit te beantwoorden en/of om praktische redenen.²⁹ De termijn van drie maanden die van toepassing is, is in feite de periode waarbinnen de schriftelijke kennisgeving van de wens tot gezinshereniging aan

²⁷ UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, January 2018, 2nd edition, beschikbaar op : <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>. p.93.

²⁸ *Ibid.*, p. 106.

²⁹ *Ibid.*, p. 106.

de Duitse immigratiediensten of bij de bevoegde ambassade moet plaatsvinden, en niet de termijn waarin al de vereiste documenten moeten worden overgemaakt.³⁰ De wet in kwestie vermeldt dat “de in de tweede zin n° 1 genoemde periode ook als gerespecteerd wordt beschouwd als de vreemdeling de aanvraag tijdig indient”³¹, wat in de praktijk betekent dat de persoon schriftelijk zijn intentie moet meedelen, per brief, post of fax.

18. Voor de Syrische vluchtelingen is er, gezien het zeer hoge aantal aanvragen dat de afgelopen jaren is ingediend, een specifieke webpagina gecreëerd om het voor hen eenvoudiger te maken om kennisgevingstermijn van drie maanden na te leven.

Er is een aanzienlijke flexibiliteit wat betreft de beoordelingsmarge van de lokale overheden die verantwoordelijk zijn voor de verwerking van de aanvragen, opdat de vluchteling en zijn gezin de vereiste documenten kunnen indienen om hun aanvraag na de periode van drie maanden af te ronden. Net als de lokale overheden, hebben ambassades een beoordelingsmarge om vluchtelingenfamilies extra tijd te geven om de ambassade te bezoeken en de vereiste documenten in te dienen. Onlangs heeft het Federale Bureau voor Buitenlandse Zaken van Duitsland, in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna IOM), in landen waar veel begunstigen van internationale bescherming familie hebben, dienstencentra voor gezinsbijstand opgezet. Deze centra verstrekken informatie over de procedures, voeren een snelle en voorafgaande beoordeling van de aanvragen uit om ontbrekende of onvolledige documentatie te signaleren, kunnen vingerafdrukken en foto's nemen, of DNA-bewijs verzamelen.³² Het grote voordeel van deze centra is dat zij verschillende diensten centraliseren om de doeltreffendheid ervan te garanderen en de toegang tot deze diensten voor begunstigen te vergemakkelijken.

19. In Nederland stelt de gezinsherenigingsprocedure de persoon die internationale bescherming geniet in staat om de aanvraag op het Nederlandse grondgebied in te dienen. Als er wel een termijn van drie maanden geldt, kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna de IND) sinds 2013 aanvragen voor gezinshereniging die na deze termijn worden ingediend, in behandeling nemen als het late karakter van de aanvraag "objectief verschoonbaar" en gerechtvaardigd is. In een recente analyse van de rechtspraak door UNHCR is getracht de factoren te identificeren die door de IND als "verschoonbaar" worden beschouwd, aangezien de toets van de "verschoonbaarheid" niet bij wet is gedefinieerd.³³

20. Uit deze analyse blijkt dat situaties, waarin de vertraging het gevolg is van een vergissing van de administratie³⁴ of van externe factoren waarop de aanvrager geen

³⁰ Raad van Europa, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, juni 2017, beschikbaar op : <https://rm.coe.int/prems-052917-gbr-1700-realising-refugees-160x240-web/1680724ba0>, pp. 41-42.

³¹ Wet op het verblijf, de economische activiteit en de integratie van vreemdelingen in het bondsgebied in de op 25 februari 2008 afgekondigde versie (Bundesgesetzblatt I, blz. 162), laatstelijk gewijzigd bij artikel 10, lid 4, van de wet van 30 oktober 2017 (Bundesgesetzblatt I, blz. 3618), beschikbaar op : https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgb1108s0162.pdf#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1108s0162.pdf%27%5D_1576836970546, artikel 29, lid 2, alinea 2, al. 1 tot 3.

³² UNHCR, *Families together – family reunification in Europe for refugees*, december 2018, beschikbaar op : https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/Familiestogether_20181203-FINAL.pdf, p.21.

³³ UNHCR, *NO FAMILY TORN APART, Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*, beschikbaar op : https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/UNHCR-Family_Reunification-screen.pdf, p.10.

³⁴ *Ibid.*, p.10.

invloed heeft, als "verschoonbaar" worden beschouwd, mits de IND kan vaststellen dat de aanvrager zich heeft ingespannen om de termijn in acht te nemen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de duur van de vertraging en de acties van andere organisaties.³⁵ In gevallen waarin de termijn is overschreden en de IND dit niet als "verschoonbaar" heeft beschouwd, kan gezinshereniging alsnog worden bekomen door een aanvraag in te dienen volgens de voor vreemdelingen geldende procedure voor gezinshereniging. Indien niet aan de voorwaarden tot gezinshereniging van het gemeen recht wordt voldaan, wordt in het kader van dit verzoek een onderzoek naar de naleving van artikel 8 van het EVRM uitgevoerd.³⁶ Tot slot moet worden opgemerkt dat in Nederland verzoekers om internationale bescherming kort na aankomst in Nederland uitgebreide informatie krijgen over de procedure voor gezinshereniging, en dus niet pas nadat de vluchtelingenstatus is toegekend.

21. In het Groothertogdom Luxemburg kan de aanvraag tot gezinshereniging door de verzoeker om gezinshereniging worden ingediend bij een van de Luxemburgse ambassades of, in bepaalde gevallen, bij een ambassade die de belangen van het Groothertogdom vertegenwoordigt. De aanvraag kan echter ook worden voorgelegd aan het Luxemburgse Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Vreemdelingenzaken) door de persoon die internationale bescherming geniet, wat ook wordt aangemoedigd door de begeleiders vanwege de tijdwinst die deze methode in de praktijk oplevert.³⁷ Terwijl de huidige wetgeving nog steeds voorziet in een periode van drie maanden, voorziet het regeerakkoord voor de regeerperiode van 2018-2023 in een verlenging van deze periode tot zes maanden.³⁸ De huidige wetgeving moet daarom op middellange termijn worden gewijzigd.

Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat personen die internationale bescherming genieten, kort na hun aankomst, uitgebreide informatie over de procedure en ondersteuning tijdens hun gezinsherenigingsprocedures krijgen van het Luxemburgse Rode Kruis en de Luxemburgse afdeling van Caritas.

22. Bijgevolg dringt UNHCR er bij de wetgever op aan, net als bij de goede praktijken die in een aantal EU-lidstaten zijn vastgesteld, en gezien de vele hindernissen waarmee personen die internationale bescherming genieten worden geconfronteerd, de termijn voor de toepassing van gunstiger voorwaarden die in het algemeen voor buitenlanders gelden voor hen niet te verkorten of zelfs af te schaffen.

³⁵ *Ibid.*, p.65.

³⁶ *Ibid.*, p.65.

³⁷ EMN, *Family reunification of third-country nationals in the EU : national practices, Luxembourg, Focussed study 2016*, beschikbaar op : https://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2017/01/LU-EMN-NCP-EMN-FR-Study_FINAL_04.01.17.pdf, p.14; zie ook <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/immigration/plus-3-mois/ressortissant-tiers/membre-famille/regroupement-familial.html>

³⁸ Regering van Luxemburg (de coalitiepartijen DP, LSAP en déi gréng), regeerakkoord 2018-2023, beschikbaar op: <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf> , p. 230 : « Le regroupement familial restera également un vecteur important de l'immigration. Quant aux bénéficiaires de protection internationale, le délai prévu à l'article 69(3) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration sera porté à six mois.»

III. BEOORDELING VAN “STABIELE, REGELMATIGE EN TOEREIKENDE MIDDELEN”.

23. Het wetsvoorstel dat voorwerp uitmaakt van dit advies, beoogt het referentiebedrag dat wordt gebruikt bij de beoordeling van “stabiele, regelmatige en toereikende middelen” van 120% tot 140% van het leefloontarief ‘persoon met een gezin ten laste’ te verhogen, zodat hij/zij in staat is om in het levensonderhoud te voorzien van zichzelf en de leden van zijn/haar gezin. Dit bedrag wordt bovendien verhoogd met 10% per extra persoon.

24. In de praktijk kunnen deze aanvullende voorwaarden de uitoefening van het recht op gezinshereniging van personen die internationale bescherming genieten belemmeren. UNHCR blijft derhalve bij haar oproep aan de staten om de gezinshereniging van personen die internationale bescherming genieten niet aan materiële en financiële voorwaarden te onderwerpen. Bij deze voorwaarden wordt immers geen rekening gehouden met de uitzonderlijke situaties waarmee deze worden geconfronteerd. UNHCR adviseert dat “gezinshereniging waar nodig moet worden vergemakkelijkt door bijzondere steunmaatregelen voor het hoofd van het gezin, zodat economische of huisvestingsproblemen in het land van asiel de toekenning van een toelating voor gezinsleden niet onnodig vertragen.”³⁹

25. In gevallen waarin de toekenning van een visum voor gezinshereniging afhankelijk is van een beoordeling van de bestaansmiddelen van de aanvrager, benadrukt UNHCR het belang van een individuele beoordeling, waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met de *a priori* bestaansmiddelen van de aanvrager, maar ook met diegene die hij zal genieten na gezinshereniging, met inbegrip van de financiële steundoor het gezins- of sociaal netwerk en de andere vormen van bijstand waartoe hij of zij toegang en/of recht zal hebben.

V. SLOTOVERWEGINGEN EN CONCLUSIE

26. Het recht op gezins- en privéleven wordt als een fundamenteel recht erkend door het internationale recht inzake mensenrechten en het Europees recht. Gezinshereniging in het land van asiel is vaak de enige manier voor de persoon die internationale bescherming geniet om dit recht effectief uit te oefenen.

27. Bovendien kan het voor een persoon die internationale bescherming geniet en die van zijn of haar familie is gescheiden, zeer moeilijk zijn om zich te concentreren op het integratieproces in het gastland. Deze scheiding kan van invloed zijn op zijn/haar vermogen om plannen te maken voor de toekomst, om te studeren of werk te vinden, bovenop alle mogelijke gevolgen voor zijn/haar lichamelijke en geestelijke gezondheid. Het is pas wanneer de angst en onzekerheid over het lot van het achtergelaten gezin verdwijnt, dat de vluchteling kan beginnen bouwen aan een nieuwe toekomst. Ook is

³⁹ UNHCR, ExCom Conclusion N°24 on Family reunification, 1981, par. 9 ; herhaald in UNHCR, ExCom Conclusion n°88, 1999, par. (a).

gezinshereniging in de meeste gevallen de eerste prioriteit van degenen die hun internationale beschermingsstatus verkrijgen.⁴⁰

28. De wijzigingen die voorzien zijn in het huidige wetsvoorstel, kunnen echter een obstakel vormen voor de uitoefening van het recht op gezinsleven van personen die internationale bescherming genieten.

29. Gezien de zeer specifieke situatie van personen die internationale bescherming genieten, pleit UNHCR voor een snelle, flexibele en doeltreffende procedure voor gezinshereniging, zonder tijdslimieten en zonder materiële en financiële voorwaarden. Waar nodig moedigt UNHCR de betrokken overheden aan om de bestaansmiddelen geval per geval te beoordelen, waarbij rekening wordt gehouden met alle inkomsten die de aanvrager zal ontvangen.

30. Ten slotte verzoekt UNHCR de leden van de Commissie ook nota te nemen van de andere aanbevelingen over gezinshereniging in de nota die in 2018 samen met Myria zijn gepubliceerd en die op 25 november 2019 aan de Commissie is toegezonden.⁴¹ Van deze aanbevelingen onderstreept UNHCR de nodige flexibiliteit met betrekking tot de plaats en middelen om het verzoek om gezinshereniging in te dienen. Het vestigt ook de aandacht op de structurele moeilijkheden⁴² die zich voordoen bij de toegang tot waardige en betaalbare woningen die geschikt zijn voor de gezinsnoden en herinnert er daarom aan dat positieve en structurele maatregelen moeten worden genomen om de obstakels weg te nemen waarmee begunstigden van internationale bescherming worden geconfronteerd.

De Regionale Vertegenwoordiging van het Hoog Commissariaat voor de
Vluchtelingen van de Verenigde Naties voor EU-zaken

12 December 2019

⁴⁰ UNHCR, *A New Beginning: Refugee Integration in Europe*, september 2013, beschikbaar op: <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>.

⁴¹ UNHCR-Myria, *Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België*, juni 2018, beschikbaar op : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2018/07/Myria-UNHCR-Nota-gezinshereniging.pdf>

⁴² Beperkte toegang tot de woningmarkt als gevolg van de terughoudendheid van veel verhuurders om hun woning te verhuren, het gebrek aan betaalbare en fatsoenlijke huisvesting op de huurmarkt, de beperkte toegankelijkheid van sociale woningen of de mogelijke discriminatie van personen die internationale bescherming genieten op grond van hun status of economische situatie, mag in geen geval een voldoende reden zijn om de toegang van vluchtelingen tot gezinshereniging te beperken.