

Raadpleging over EU- wetgeving inzake legale migratie van derdelanders

Schriftelijke bijdrage

18 SEPTEMBER 2017

////////////////////////////////////
Het **Agentschap Integratie en Inburgering** ondersteunt het Vlaams integratiebeleid. In het Agentschap vind je alle diensten voor integratie, inburgering, sociaal vertalen en tolken, en de Huizen van het Nederlands (behalve de diensten in de steden Gent en Antwerpen, en het Huis van het Nederlands Brussel). Het Agentschap is een private stichting en werd in 2013 opgericht door de Vlaamse overheid als extern verzelfstandigd agentschap. Meer info vind je op www.integratie-inburgering.be.
////////////////////////////////////

Inhoud

1.	Inleiding	3
<hr/>		
2.	Algemene obstakels voor legale migratie	3
<hr/>		
2.1.	Conflict tussen Terugkeerrichtlijn en ‘migratierichtlijnen’	3
2.2.	Geen volwaardig hoorrecht in de Belgische verblijfwetgeving	5
2.3.	Complexe procedures - diverse behandelingstermijnen	6
2.4.	Betaling van repatriëringskosten als voorwaarde voor toegang en/of verblijf	6
2.5.	Administratieve bijdragen	7
2.6.	Integratie: een voorwaarde voor verblijf?	8
<hr/>		
3.	Richtlijn 2009/50/EG (Blue card)	10
<hr/>		
3.1.	Hervormingsvoorstel Blauwe Kaart kan verstrenging Belgische situatie betekenen	10
3.2.	Automatische weigering verblijf bij inreisverbod	11
<hr/>		
4.	Richtlijn 2005/71/EU (onderzoekers)	11
<hr/>		
5.	Richtlijn 2004/114/EG (studenten)	11
<hr/>		
6.	Richtlijn 2003/109/EG (langdurig ingezetenen)	12
<hr/>		
7.	Richtlijn 2011/98/EU (single permit), richtlijn 2014/66/EU (ICT), richtlijn 2014/36/EU (seizoenarbeiders) en richtlijn 2016/801 (herziening studenten en onderzoekers)	13
<hr/>		
8.	Richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging)	14
<hr/>		
8.1.	Stabiele en regelmatige bestaansmiddelen, zonder een beroep te doen op de sociale bijstand ¹⁴	
8.2.	Huisvestingsvoorwaarde	15
8.3.	Ziektekostenverzekering	16
<hr/>		
9.	Gezinshereniging en omgekeerde discriminatie	17
<hr/>		

1. Inleiding

Het Agentschap Integratie en Inburgering is een extern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid en ondersteunt, stimuleert en begeleidt het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. Een van onze decretale kerntaken is: “juridische dienstverlening” en omvat de volgende taken “met betrekking tot het vreemdelingenrecht en het internationaal privaatrecht” :

1° de ontwikkelingen op andere beleidsniveaus volgen en expertise opbouwen als die een vertaling vereisen naar het Vlaamse beleid;

2° ondersteuning bieden aan voorzieningen, organisaties en openbare besturen.

De Dienst vreemdelingenrecht en internationaal familierecht van het Agentschap doet dat door middel van informatieverstrekking (bv. de website vreemdelingenrecht.be en nieuwsbrieven vreemdelingenrecht), advies (via een telefonische juridische helpdesk), vormingen, en begeleidingen op maat van diverse voorzieningen, organisaties en besturen. Onze juridische dienstverlening moet volgens het decreet onafhankelijk en kwaliteitsvol zijn. Dat betekent concreet dat deze bijdrage volledig gebaseerd is op de praktijkexpertise en juridische analyse van onze Dienst met betrekking tot de Belgische wetgeving en administratieve praktijken inzake legale migratie van derdelands onderdanen. We focussen daarbij op enkele toepassingsproblemen en knelpunten die we kunnen staven met onze praktijkervaring. Deze bijdrage houdt echter geen politieke stellingname of keuze voor de ene of andere oplossing in.

In deze bijdrage geven we onze opmerkingen per ‘migratierichtlijn’ (zie punten 3 tot 8). We bespreken echter niet elke (omzetting van) richtlijn: we beperken ons tot die richtlijnen waarover we een nuttige inbreng kunnen leveren. Om die reden worden richtlijnen 2016/801 (herziening van de richtlijnen over studenten en onderzoekers), 2014/36/EU (seizoenarbeiders), 2014/66/EU (ICT) hier niet behandeld: de betrokken richtlijnen werden immers (nog) niet omgezet in België.

Vooraleer in te gaan op de specifieke migratierichtlijnen achten we het aangewezen om enkele knelpunten aan te kaarten die als ‘richtlijnoverschrijdend’ beschouwd kunnen worden, d.w.z. knelpunten die, in het algemeen, een obstakel kunnen vormen voor legale migratie van derdelanders naar België en, potentieel, naar heel de Europese Unie (zie punt 2).

Tot slot eindigen we met enkele vaststellingen over het fenomeen van de ‘omgekeerde discriminatie’.

2. Algemene obstakels voor legale migratie

2.1. Conflict tussen Terugkeerrichtlijn en ‘migratierichtlijnen’

Na de omzetting van richtlijn 2008/115/EG in de Belgische Verblijfwet wijzigde de bevoegde administratie, de Dienst Vreemdelingenzaken, zijn beleid door geen aanvraag gezinshereniging meer in aanmerking te nemen van een familielid aan wie eerder een niet-verstreken inreisverbod opgelegd was. Aanvankelijk werd dit beleid alleen toegepast op aanvragen gezinshereniging met een derdelander (cf. richtlijn 2003/86/EG) of met een eigen onderdaan (= de referentiepersoon is Belg). Na de wet van 24 februari 2017, die het mogelijk maakt om ook aan Unieburgers en hun familieleden een

inreisverbod op te leggen, kan deze administratieve praktijk ook uitgebreid worden naar familie van Unieburgers (die gezinshereniging vragen na een opgelegd inreisverbod).

De praktijk om dergelijke aanvragen gezinshereniging automatisch te weigeren, zonder enige inhoudelijke beoordeling van de aanvraag, gaf aanleiding tot heel wat Belgische jurisprudentie. De rechtspraak was echter niet eenduidig en mondde uiteindelijk uit in een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie¹ (zie RvV 8/02/16, nr. 161.479).

Met de wet diverse bepalingen inzake asiel en migratie van 4 mei 2016² werd de automatische weigering van de verblijfsaanvraag van een hooggekwalificeerde werknemer met een Europese Blauwe Kaart, uitdrukkelijk ingevoerd in de Verblijfswet *wanneer de aanvrager het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod* (voor meer info, zie punt 3 infra). Dezelfde wet voorzag de automatische weigering van de verblijfsaanvraag van een onderzoeker, eveneens bij een eerder opgelegd inreisverbod (voor meer info, zie punt 4 infra).

In wezen stelt zich het –ruimere– probleem dat er een spanningsveld bestaat tussen de Terugkeerrichtlijn en de ‘migratierichtlijnen’³ van de EU. Meerbepaald de verhouding tussen een niet-verstreken inreisverbod, opgelegd krachtens art. 11 Terugkeerrichtlijn, waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn verboden wordt, en anderzijds het recht op toegang en verblijf op het grondgebied van diezelfde lidstaten krachtens een van de migratierichtlijnen. Geen van de migratierichtlijnen stelt immers als voorafgaande ‘ontvankelijkheidsvoorwaarde’ dat er géén inreisverbod opgelegd mag zijn aan de aanvrager. De migratierichtlijnen voorzien enkel dat een verblijfsaanvraag geweigerd kan worden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Een inreisverbod opgelegd krachtens art. 11 Terugkeerrichtlijn impliceert echter niet noodzakelijk de aanwezigheid van een gevaar voor de openbare orde of openbare veiligheid.⁴ Bijgevolg zullen derdelanders met een inreisverbod in veel gevallen de toegang en het verblijf geweigerd kunnen worden door een lidstaat, hoewel ze volledig voldoen aan de voorwaarden voor toegang en verblijf van een specifieke migratierichtlijn. In de gevallen waar een inreisverbod wel opgelegd werd omwille van redenen van openbare orde of nationale veiligheid stelt zich de vraag naar het ‘actuele karakter’ van dat gevaar op het ogenblik van de nieuwe verblijfsaanvraag. Het is immers niet noodzakelijk zo, omdat een derdelander ten tijde van het inreisverbod een gevaar vormde voor de openbare orde of nationale veiligheid, dat hij nog steeds een dergelijk gevaar vormt op een later tijdstip.⁵

Bovendien stelt zich de vraag of een inreisverbod een automatische weigering van een latere verblijfsaanvraag, zonder enige inhoudelijke beoordeling van de aanvraag, kan rechtvaardigen. Deze vraag dringt zich niet alleen op m.b.t. de migratierichtlijnen die telkens een inhoudelijke beoordeling opleggen van de begrippen ‘openbare orde’ en ‘nationale veiligheid’, maar ook m.b.t. hogere, internationale normen. Zo valt een automatische weigering van een aanvraag gezinshereniging,

.....
¹ De zaak is nog steeds hangende.

² BS 27 juni 2016.

³ In het kader van deze bijdrage doelen we met de term ‘migratierichtlijnen’ op heel het legale kader van migratie van derdelanders naar de EU, d.w.z. richtlijnen 2011/98/EU, 2003/86/EG, 2003/109/EG, 2004/114/EG, 2005/71/EU, 2009/50/EG, 2014/36/EU en 2014/66/EU.

⁴ Volgens art. 11 Terugkeerrichtlijn gaat een terugkeerbesluit steeds gepaard met een inreisverbod 1) indien niet aan een (eerdere) terugkeerverplichting is voldaan en 2) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om géén termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen in de volgende gevallen: indien er een risico op onderduiken bestaat, indien een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kenmerk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is of indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Alleen in de laatste hypothese impliceert een inreisverbod dus effectief dat de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

⁵ Lidstaten zijn krachtens de Terugkeerrichtlijn vrij om zelf de duur van een inreisverbod te bepalen in elk individueel geval. Bij een ernstige bedreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid kan dit meer dan vijf jaar bedragen.

omwille van een eerder opgelegd inreisverbod, moeilijk te rijmen met de verplichte 'fair balance'-toets die aan lidstaten opgelegd wordt in hoofde van artikel 8 EVRM of de noodzaak om het hoger belang van het kind in acht te nemen.

Het spreekt voor zich dat dit conflict tussen de Terugkeerrichtlijn en de migratierichtlijnen een belangrijk obstakel kan vormen voor migratie van derdelanders naar de EU, te meer gezien de ruime mogelijkheden waarover lidstaten beschikken om een inreisverbod op te leggen.

2.2. Geen volwaardig hoorrecht in de Belgische verblijfswetgeving

De wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de Verblijfswet voerde voor het eerst een hoorrecht in in de Belgische verblijfswetgeving. Er werd echter geen volwaardig hoorrecht voorzien: de vreemdeling wordt enkel schriftelijk verwittigd en kan schriftelijk reageren wanneer de minister of Dienst Vreemdelingenzaken overweegt een verblijfsrecht van meer dan drie maanden te beëindigen of in te trekken.

De Belgische wet voorziet momenteel dus géén hoorrecht in de volgende situaties: bij een beëindiging van een kort verblijf, bij de weigering van een (kort of lang) verblijf, bij andere nadelige beslissingen (zoals een inreisverbod of preventieve of vrijheidsbeperkende maatregelen) en bij de afgifte van een terugkeerbesluit aan een vreemdeling in onwettig verblijf.

Volgens rechtspraak van het Hof van Justitie is het hoorrecht verplicht *"in elke procedure die kan leiden tot een administratieve of rechterlijke beslissing die de belangen van een persoon nadelig kan beïnvloeden"*. De administratieve overheden van een lidstaat moeten een hoorrecht voorzien telkens wanneer zij besluiten nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zelfs wanneer de toepasselijke reglementering niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit voorziet.⁶

Bijgevolg moet het beginsel van het hoorrecht evenzeer gerespecteerd worden bij beslissingen over kort verblijf, bij weigeringen van (kort of lang) verblijf⁷, bij de afgifte van een terugkeerbesluit aan een persoon in onwettig verblijf⁸ en bij andere beslissingen die de belangen van de vreemdeling nadelig aantasten.

Om geen afbreuk te doen aan het nuttig effect van het hoorrecht is het ook van belang dat de overheid, vóór het nemen van de beslissing, meedeelt aan de betrokkene op welke elementen de administratie haar besluit wil baseren.⁹ De Belgische Verblijfswet voorziet dat echter niet en specificeert niet hoe de hoorplicht concreet toegepast zal worden.

Als het hoorrecht niet volwaardig toegepast wordt, kan dit legale migratie van derdelanders naar België en de EU ernstig hypothekeren doordat een verblijf mogelijk onterecht geweigerd of beëindigd wordt omdat de migrant niet de kans kreeg om de specifieke relevante informatie of inlichtingen te geven die de overheid er zou kunnen toe brengen zijn beslissing niet te nemen of te herzien.

.....
⁶ HvJ Sopropé, C-349/07.

⁷ Zie o.m. HvJ C-277/11; HvJ C 287/02; HvJ C-349/07 en RvS 9/6/15, nr. 231.480. Een hoorrecht bij een weigering van een verblijfsaanvraag dringt zich des te meer op in het kader van de evenredigheidstoets opgelegd door artikel 17 richtlijn 2003/86 inzake gezinshereniging.

⁸ HvJ 11/12/14, Boudjlida, C-249/13.

⁹ HvJ 18-12-2008, Sopropé, C-349/07; HvJ C-32/95, Commissie/Lisrestal; en Mediocurso/Commissie.

2.3. Complexe procedures - diverse behandelingstermijnen

De EU-migratierichtlijnen zorgen vaak voor een nodeloze complexiteit in de wetgeving van de EU, en, na omzetting, in de nationale wetgeving van de lidstaten door telkens andere (maximale) behandelingstermijnen op te leggen. Zo voorziet de Single Permit-richtlijn in principe een maximale behandelingstermijn van 4 maanden; de Blue card en Intra-corporate transfers-richtlijn een maximale termijn van 90 dagen en richtlijnen 2005/71/EU; 2004/114/EG en 2014/36/EU geen enkele termijn. Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging met derdelanders voorziet in principe een maximale termijn van 9 maanden voor de behandeling van een aanvraag gezinshereniging, maar er gelden afwijkende behandelingstermijnen voor familie van langdurig ingezeten derdelanders met tweede verblijf, waarbij het gezin reeds gevormd was in de eerste lidstaat (richtlijn 2003/109/EG: 4 maanden); voor familie van houders van een blauwe kaart (richtlijn 2009/50/EG: 6 maanden) en voor familie van een binnen een onderneming overgeplaatst persoon (richtlijn 2014/66/EU: 90 dagen).

Omdat de EU-wetgeving *maximale* behandelingstermijnen oplegt kunnen de termijnen voor verblijfsaanvragen in de verschillende lidstaten nog meer divers en versnipperd zijn.

De nationale verblijfsprocedures die niet onder een EU-migratierichtlijn vallen (zoals bv. humanitaire of discretionaire verblijfsvergunningen) hebben meestal geen enkele termijn.

Deze procedurele complexiteit en het gebrek aan behandelingstermijn in sommige gevallen kan een drempel vormen voor derdelanders die naar de EU wensen te migreren.

2.4. Betaling van repatriëringskosten als voorwaarde voor toegang en/of verblijf

De Belgische Verblijfwet (art. 27 §3) voorziet een algemene bepaling die stelt dat de kosten veroorzaakt door repatriëring ten laste zijn van de (betrokken) vreemdeling.

Daarnaast bepaalt art. 11 §2, zesde lid Vw specifiek dat, wanneer de minister of Dienst Vreemdelingenzaken het verblijfsrecht beëindigt van een familielid van een derdelander dat hier verbleef in het kader van gezinshereniging, de kosten van repatriëring verhaald kunnen worden op het familielid of de persoon die hij vervoegde. Dit kan volgens de Verblijfwet alleen wanneer het verblijfsrecht van het familielid beëindigd werd om een van de volgende redenen:

- het gezinslid en de referentiepersoon onderhouden geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven (meer)
- het huwelijk, het partnerschap of de adoptie werd uitsluitend afgesloten om een verblijfsrecht te bekomen voor het gezinslid
- het gezinslid of de referentiepersoon pleegde fraude die bijgedragen heeft tot het bekomen van het verblijfsrecht.

Het is niet duidelijk in hoeverre art. 11 §2, zesde lid Vw verenigbaar is met richtlijn 2003/86/EG, nu deze richtlijn in het algemeen stilzwijgend is over de mogelijkheid om kosten van repatriëring te verhalen op het gezinslid of de persoon die hij vervoegde.

In de praktijk stellen we vast dat Dienst Vreemdelingenzaken bij een visum- of verblijfsaanvraag (bv. gezinshereniging of een Schengenvisum voor kort verblijf) soms de bijkomende (toegangs- en/of

verblijfs)voorwaarde stelt dat de aanvrager repatriëringskosten uit het verleden dient terug te betalen aan de Belgische staat. Deze voorwaarde, die momenteel geen wettelijke basis heeft in EU-wetgeving, noch in de Belgische Verblijfwet, wordt bij ons weten niet als formele voorwaarde opgelegd voor het verkrijgen van het visum of verblijfsrecht. Wel wordt dit op informele wijze geëist van de aanvrager, bv. mondeling via het consulaat of in een apart schrijven. Dat dit een Belgische praktijk is m.b.t. de effectieve afgifte van Schengenvisa werd aan ons schriftelijk bevestigd door de bevoegde administratie in een mail van 10/10/2016.

Gezien de grote kosten die gepaard gaan met repatriëring, spreekt het voor zich dat deze praktijk een ernstige drempel kan vormen voor legale migratie naar België.

2.5. Administratieve bijdragen

Met de programmawet van 19 december 2014¹⁰ voerde België voor het eerst een zgn. ‘administratieve retributie’ in die de kosten moet dekken voor de behandeling van een verblijfsaanvraag van een vreemdeling door de administratie. De betaling van deze (federale) retributie is een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor sommige visa- en verblijfsaanvragen.¹¹ Momenteel bedraagt de retributie 350 euro (bv. voor onderzoekers die geen beurs hebben en voor houders van een blauwe kaart); 200 euro (bv. voor een gezinslid dat gezinshereniging vraagt met een derdelander) en 60 euro (bv. voor langdurig ingezetenen die een tweede verblijf vragen in België). Deze bedragen kunnen in de toekomst echter stijgen nu ze bij Koninklijk Besluit vastgelegd zijn en dus makkelijk te wijzigen zijn.¹²

Daarenboven staat een KB van 5 maart 2017 gemeentes toe een jaarlijkse (lokale) retributie te vragen van hoogstens 50 euro voor de vernieuwing, verlenging of vervanging van een verblijfskaart A¹³. Dit besluit trad in werking op 30 maart 2017. Deze kost komt bovenop de kost van de verblijfskaart zelf.¹⁴

De betaling van een vergoeding voor de behandeling van een verblijfsaanvraag wordt in het merendeel van de migratierichtlijnen *niet* gesteld als (verblijfs)voorwaarde.¹⁵ In welke mate kunnen retributies dan toch als ontvankelijkheidsvoorwaarde gesteld worden? En in welke mate zijn zij in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, of vormen zij mogelijk een onevenredige belemmering voor de uitoefening van de rechten die aan derdelands onderdanen toegekend zijn in de diverse migratierichtlijnen?¹⁶ M.a.w. de financiële impact van (te hoge) retributies zouden derdelanders de mogelijkheid kunnen ontnemen om de hun in de richtlijnen verleende rechten te doen gelden. Ter vergelijking: een nationale identiteitskaart, die 10 jaar geldig is, kost in België momenteel 21 euro.

¹⁰ BS 29 december 2014.

¹¹ Voor meer info, zie het nieuwsbericht van 27 februari 2015 van het Agentschap Integratie-Inburgering, <http://www.agii.be/nieuws/bijdrage-in-administratieve-kost-voor-verblijfsaanvragen-vanaf-2-maart-2015>

¹² De oorspronkelijke bedragen bepaald in het KB van 16 februari 2015 werden reeds een eerste maal verhoogd in het KB van 14 februari 2017.

¹³ De verblijfskaart A is een kaart die slechts één jaar geldig is en dus jaarlijks vernieuwd moet worden. De A kaarten worden o.m. afgeleverd aan gezinsleden van derdelanders, arbeidsmigranten, derdelands studenten en langdurig ingezetenen met een tweede verblijf in België.

¹⁴ In 2017 bedraagt de kost van een elektronische kaart voor vreemdelingen 15 euro, maar de gemeente kan daar nog een facultatieve gemeentebelasting aan toevoegen zonder dat deze belasting meer mag bedragen dan de retributie die gevorderd wordt van eigen onderdanen, zie de Algemene instructies over de elektronische vreemdelingenkaarten en bepaalde verblijfsdocumenten, versie van 1 augustus 2017.

¹⁵ Bij ons weten wordt dit enkel uitdrukkelijk toegelaten door richtlijnen 2016/801 (herziening studenten- en onderzoekersrichtlijn) en 2004/114/EG (studenten). Volgens het HvJ betekende het stilzwijgen van richtlijn 2003/109/EG over het heffen van leges echter niet dat lidstaten dergelijke leges kunnen heffen. Het Hof baseerde zich hiervoor op de voorbereidende werken bij de richtlijn. In ieder geval mogen dergelijke leges niet buitensporig zijn, zie HvJ 26 april 2012, C-508/10, Commissie t. Nederland, §§ 62-65.

¹⁶ Zie HvJ 26 april 2012, C-508/10, Commissie t. Nederland.

2.6. Integratie: een voorwaarde voor verblijf?

Sommige migratierichtlijnen voorzien in de mogelijkheid om integratie te voorzien (of op te leggen) als maatregel bij (of als voorwaarde voor¹⁷) het bekomen van een verblijfsrecht of verblijfsstatus. Volgens het Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86¹⁸ moeten integratievoorwaarden tot doel hebben de integratie van gezinsleden te vergemakkelijken. De toelaatbaarheid van de voorwaarden hangt dan ook af van de vraag of zij dit doel dienen en of zij in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Hun toelaatbaarheid is bijgevolg afhankelijk van de toegankelijkheid, het ontwerp en de organisatie van de voorwaarden en of dergelijke voorwaarden dan wel het effect daarvan een ander doel hebben dan integratie. Integratie mag geen absolute voorwaarde zijn waarvan het recht op gezinshereniging afhangt.

Met de wet van 18 december 2016 koos de Belgische wetgever ervoor om integratie in te voeren als een algemene verblijfsvoorwaarde in de Verblijfswet.¹⁹ Deze wet bestaat uit twee luiken :

Ten eerste wordt een verplichte nieuwkomersverklaring ingevoerd waarin de vreemdeling wordt meegedeeld dat hij integratie-inspanningen moet doen en waarin de vreemdeling ondertekent dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en er naar zal handelen. Deze nieuwkomersverklaring, die een ontvankelijkheidsvoorwaarde vormt, is momenteel nog niet in werking getreden.²⁰ De wet voorziet géén vrijstelling van de nieuwkomersverklaring voor de gezinsleden van een onderzoeker en een gedetacheerde (ICT-richtlijn). Nochtans laten richtlijnen 2016/801/EU en 2014/66/EU niet toe dat er voor deze categorieën integratiemaatregelen toegepast worden *voorafgaand* aan de goedkeuring van de gezinshereniging.

Het tweede luik van integratie als algemene verblijfsvoorwaarde in de Verblijfswet bestaat uit de verplichting om voldoende integratie-inspanningen te leveren om het verblijfsrecht te kunnen behouden. Zowel een verblijfsrecht voor beperkte duur als een verblijfsrecht voor onbeperkte duur kan beëindigd worden als de vreemdeling onvoldoende integratie-inspanningen doet. Deze verplichting geldt tijdens de eerste vijf jaar van het verblijf en trad reeds in werking. Een beëindiging van het verblijf wegens onvoldoende integratie-inspanningen vergt wel een individuele beoordeling en afweging van verschillende elementen, met evenredigheidstoets.

De nieuwe integratievoorwaarden in de Belgische verblijfswet roepen enkele vragen en moeilijkheden op:

- 1) Welke invulling krijgt deze link tussen 'migratie' en 'integratie'? Migratie en integratie zijn onderscheiden thema's met verschillende finaliteiten. In België is verblijf een federale bevoegdheid, en integratie (onthaal en bijstand) een gemeenschapsbevoegdheid van de deelentiteiten.

¹⁷ In de Nederlandse taalversie van de Gezinsherenigingsrichtlijn is in artikel 7, lid 2, een woord gebruikt dat een andere nuance heeft dan de andere taalversies, te weten het woord "integratievoorwaarde" dat men bijvoorbeeld niet terugvindt in de Franse ("mesures d'intégration"), de Italiaanse ("misura di integrazione"), de Duitse ("Integrationsmaßnahmen") en de Engelse ("integration measures") taalversies.

¹⁸ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86, van 8 oktober 2008, COM(2008) 610

¹⁹ Wet van 18 december 2016 tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 8 februari 2017. Een groot aantal vreemdelingen zijn echter niet onderworpen aan de nieuwe integratievoorwaarden, zie art. ½ §1, tweede lid Vw.

²⁰ De inhoud van de nieuwkomersverklaring dient eerst bij KB vastgesteld te worden in een samenwerkingsovereenkomst tussen de bevoegde deelstaten. Ook moet nog een KB uitgevaardigd worden om de nadere regels te bepalen inzake ondertekening en vertaling.

Integratie is een (lange termijn) tweerichtingsproces dat gebaseerd is op wederzijdse rechten en plichten van enerzijds legaal verblijvende burgers uit een derde land en anderzijds de samenleving van het gastland.²¹ Er is een spanningsveld tussen enerzijds dit basisidee, waarover een ruime consensus bestaat op nationaal en Europees niveau, en anderzijds het opleggen van integratievoorwaarden als een vereiste voor migratie, bv. gezinshereniging. De Europeesrechtelijke norm²² is dat integratie *geen absolute* vereiste voor gezinshereniging kan zijn, waarbij de migrant *automatisch* zijn recht op toegang of verblijf in het gastland zou verliezen wanneer hij niet met succes een integratieproef of –traject heeft afgelegd, zonder *individuele afweging* en *evenredigheidstoets*. Dit zou ook indruisen tegen de (EU-)opvatting dat gezinshereniging integratiebevorderend is.²³

In België is integratie een bevoegdheid van de deelentiteiten en hebben sommige deelentiteiten een eigen verplichte doelgroep (die afwijkt van de verblijfsrechtelijk verplichte doelgroep), een eigen sanctiesysteem (administratieve geldboetes) met een eigen opvolgingssysteem, remediëring (via een blijvende verplichting en herhaalde boetes) en beroepsprocedures. Daarnaast kan in België onvoldoende inspanning tot integratie leiden tot uitsluiting van bepaalde sociale steunrechten (zowel de financiële bijstand van het OCMW als de werkloosheidsuitkering is afhankelijk van de werkwilligheid). In Vlaanderen zijn er in die zin ook afspraken en samenwerking tussen Inburgering, OCMW en VDAB. Daarbovenop is nu voor een afwijkende verplichte doelgroep een federale weigering, beëindiging of intrekking van het verblijfsrecht mogelijk die los van de deelentiteiten beslist kan worden, volgens ruimere criteria en door een andere administratie, de Dienst Vreemdelingenzaken. Er zijn op dit moment nog geen afspraken tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de deelentiteiten die bevoegd zijn voor integratie.

Juridisch gezien is zo'n verstrengeling mogelijk. Het zorgt wel voor een grote complexiteit. Een aanbeveling kan zijn om te werken aan duidelijke normstelling, aan afstemming tussen diverse regelgevingen en bevoegde entiteiten, en aan onderbouwde handhaving.

De vraag is dus hoe de link tussen migratie en integratie best gelegd en georganiseerd wordt opdat hun beider finaliteiten en procesverlopen best tot hun recht komen, voor de betrokken vreemdelingen, voor de betrokken overheden, en voor de samenleving in zijn geheel. Om de Europeesrechtelijke principes beter te garanderen, zouden de Europese richtlijnen beter kunnen expliciteren welke voorwaarden of maatregelen met welke verblijfsrechtelijke gevolgen mogelijk zijn in elke fase: voor de migratie plaatsvindt; tijdens een beperkt of voorwaardelijk verblijf; of als voorwaarde om een duurzaam verblijfsrecht te verkrijgen.

²¹ Zie GBB 1: "Integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en ingezetenen van de lidstaten", Gemeenschappelijke Basisbeginselen voor het beleid inzake integratie van immigranten in de Europese Unie, Persmededeling van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van 19 november 2004, nr. 14615/04; nadien herhaald en bevestigd in de Gemeenschappelijke Agenda voor Integratie (2005-2010), COM (2005) 389 en de Europese Agenda voor Integratie van onderdanen van derde landen (2011), COM (2011) 455.

²² Europese Commissie: Mededeling van de Commissie van 3 april 2014 betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014) 210. Hof van Justitie: zie onder meer HvJ 4 maart 2010, C-578/08, Chakroun; HvJ 10 juli 2014, Dogan, C-138/13

²³ Overweging 4 van richtlijn 2003/86/EG.

- 2) Door de ondertekening van de nieuwkomersverklaring op te leggen als een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het indienen van een verblijfsaanvraag (al dan niet vanuit het buitenland), stellen er zich twee problemen:
- a) Om met kennis van zaken te kunnen toestemmen met de inhoud van de nieuwkomersverklaring (een zgn. ‘informed consent’ geven), zou de derdelander voorafgaandelijk moeten geïnformeerd worden over de fundamentele waarden en normen van de Belgische samenleving.²⁴ In België voorziet het onthaalbeleid voor nieuwkomers (georganiseerd door de deelentiteiten) na aankomst in België in inburgeringscursussen waarin o.m. uitleg gegeven wordt over waarden en normen. Vooraleer de nieuwkomersverklaring in werking treedt, moet er nog een samenwerkingsakkoord gesloten worden tussen de federale overheid en de deelentiteiten wat betreft de inhoud en modaliteiten van de nieuwkomersverklaring.
 - b) Om te voldoen aan de Europeesrechtelijke richtlijnen en normen zou elke verblijfsaanvraag ook bij de eerste beoordeling individueel en met toepassing van het evenredigheidsbeginsel²⁵ en het hoorrecht²⁶ moeten beoordeeld worden, waarbij een afweging gemaakt wordt tussen verschillende belangen en elementen, zoals het recht op een gezinsleven, het hoger belang van het kind, de eventuele materiële of persoonlijke moeilijkheden²⁷ die de aanvrager zou kunnen hebben om de nieuwkomersverklaring te ondertekenen, enz. De Belgische verblijfswet voorziet nu dat de niet-ondertekening van de nieuwkomersverklaring over integratie en waarden en normen (die nog niet in werking is) automatisch leidt tot een weigering van de aanvraag (als onontvankelijk), en voorziet nu geen individuele beoordeling, evenredigheidstoets en hoorrecht.

3. Richtlijn 2009/50/EG (Blue card)

3.1. Hervormingsvoorstel Blauwe Kaart kan verstrenging Belgische situatie betekenen

Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, heeft op dit moment quasi géén impact op de Belgische arbeidsmarkt. Zo werden in Vlaanderen slechts 35 blauwe kaarten uitgereikt in 2016 (10 in 2013, 18 in 2014, 29 in 2015). Ter vergelijking: in 2016 werden er in Vlaanderen 4598 arbeidskaarten B afgeleverd aan hooggeschoolden via de algemene regels voor arbeidsmigratie.

.....
²⁴ Advies van de Raad van State nr. 59.224/VR/4 van 19 mei 2016 inzake het wetsontwerp van 16 juni 2016 tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de Verblijfswet van 15/12/1980. Parlementair Document De Kamer 54K1901/008.

²⁵ Over het opleggen van integratievoorwaarden in de context van gezinshereniging, zie HvJ 4 maart 2010, C-578/08, Chakroun, §43; Conclusie Adv.-Gen. Mengozzi, 30 april 2014, Dogan, C-138/13, § 58-59 en Mededeling van de Commissie van 3 april 2014 betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, 15.

²⁶ Zie punt 2.2 in deze tekst

²⁷ De Verblijfswet voorziet alleen in een aantal limitatief opgesomde categorieën van ‘vrijgestelden’. Het gaat om minderjarigen, onbekwaam verklaarden, (tijdelijk of permanent) zieken en bepaalde beschermde personen. Wie niet behoort tot één van deze categorieën ziet zijn aanvraag echter automatisch geweigerd.

De reden voor deze lage cijfers is dat de loonsvoorwaarde voor hooggeschoolden via de gewone arbeidsmigratie een pak lager ligt dan voor de Europese blauwe kaart. In 2017 bedraagt dit 40.124 euro bruto per jaar, tegenover 51.882 euro bruto per jaar voor de blauwe kaart. Hooggeschoolden die dit bedrag verdienen zijn vrijgesteld van arbeidsmarktonderzoek en kunnen hierdoor gemakkelijk een arbeidskaart B bekomen in België.

In de hervormingsvoorstellen voor de Europese Blauwe Kaart worden parallelle nationale systemen voor hooggeschoolde arbeidsmigranten afgeschaft. In het nieuwe systeem zouden lidstaten wel zelf het minimumloon kunnen bepalen met een minimum van het nationale gemiddelde bruto inkomen en een maximum van 1,4 keer dit gemiddelde inkomen. Uitgaande van de huidige cijfers zou dit voor België neerkomen op een bedrag tussen 34.588 en 48.423 euro. Afhankelijk van het Belgische beleid kan dit dus een versoepeling of een verstrenging betekenen ten opzicht van het huidige systeem. Het invoeren van een standstill bepaling bij de hervorming, waarin wordt bepaald dat lidstaten het inkomen niet hoger mogen leggen dan wat werd bepaald in het parallelle nationale systeem, zou hieraan kunnen verhelpen.

3.2. Automatische weigering verblijf bij inreisverbod

Ingevolge de wet diverse bepalingen inzake asiel en migratie van 4 mei 2016 wordt de aanvraag voor een verblijf als hooggekwalificeerde werknemer met een Europese Blauwe Kaart automatisch geweigerd wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod.²⁸ Nochtans laat richtlijn 2009/50/EG een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid. Zie tevens onze opmerkingen onder 2.1.

4. Richtlijn 2005/71/EU (onderzoekers)

Ingevolge de wet diverse bepalingen inzake asiel en migratie van 4 mei 2016 wordt de aanvraag voor een verblijf als onderzoeker automatisch geweigerd wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod.²⁹ Nochtans laat richtlijn 2005/71/EG een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid. Zie tevens onze opmerkingen onder 2.1.

5. Richtlijn 2004/114/EG (studenten)

De omzetting van richtlijn 2004/114/EG heeft niet voor problemen gezorgd in België. De impact ervan was gering gezien de Belgische wetgeving al grotendeels in overeenstemming was met de richtlijn.

Er zijn geen behandelingstermijnen bepaald voor verblijfsaanvragen van derdelands studenten, noch in richtlijn 2004/114/EG, noch in de Belgische Verblijfswet. In de praktijk kunnen de beslissingstermijnen soms oplopen: Dienst Vreemdelingenzaken vermeldt op zijn website een gemiddelde wachttermijn van 3 tot 6 weken. Bij studentenvisa aangevraagd in het buitenland komt daarbovenop nog 2 tot 4 weken voor het doorsturen van het dossier via de diplomatieke post en een bijkomende termijn die het consulaat nodig heeft om de beslissing te betekenen aan de betrokkene. Bovendien stelt Dienst

.....
²⁸ Zie art. 61/27, §1 Verblijfswet.

²⁹ Zie art. 61/11, §1 Verblijfswet.

Vreemdelingenzaken dat de termijn kan oplopen in bepaalde perioden van het jaar, waarbij de zomer en eindejaarsfeesten als voorbeeld worden aangehaald. Gezien de meeste studierichtingen in september starten, dienen studenten dus ruim op voorhand een visum aan te vragen. In een recente zaak voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen³⁰ werd een weigering van een aanvraag vanuit onwettig verblijf in België vernietigd. Dienst Vreemdelingenzaken had met betrekking tot de lopende studie van verzoekster onder meer gesteld dat zij “perfect tijdens de schoolvakantie naar Marokko kan afreizen om er een visum D aan te vragen”. De rechter oordeelde dat deze motivering in het licht van de termijnen die gekend zijn en publiek gecommuniceerd worden door Dienst Vreemdelingenzaken op zijn website niet draagkrachtig is.

In het kader van goed bestuur is het aangewezen om maximale behandelingstermijnen te bepalen. Dit knelpunt zal normaal verholpen worden na de omzetting van richtlijn 2016/801 in België, nu deze laatste richtlijn wel in behandelingstermijnen voorziet.

6. Richtlijn 2003/109/EG (langdurig ingezetenen)

Richtlijn 2003/109/EG laat lidstaten toe om de toegang van langdurig ingezetenen met een tweede verblijf tot hun arbeidsmarkt te beperken en een arbeidsmarktbeleid te voeren.

In België zijn langdurig ingezetenen die een tweede verblijfsrecht vragen op basis van werk gedurende het eerste jaar onderworpen aan een arbeidsvergunning. Wel zijn ze vrijgesteld van het arbeidsmarktonderzoek als zij een knelpuntberoep uitoefenen gedurende de eerste 12 maanden. Pas na deze 12 maanden zijn langdurig ingezetenen met een tweede verblijf vrijgesteld van een arbeidsvergunning.

In 2006 bepaalde elk gewest in België een lijst met knelpuntberoepen waarvoor een vrijstelling van arbeidsmarktonderzoek geldt (specifiek voor langdurig ingezetenen die een tweede verblijf vragen als arbeidsmigrant). Problematisch is echter dat deze lijsten sindsdien niet meer geactualiseerd werden en niet langer de reële situatie op de arbeidsmarkt weergeven. Nochtans beschikken de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (VDAB in Vlaanderen, Actiris in Brussel en Forem in Wallonië) over jaarlijks geupdate lijsten van knelpuntberoepen, ieder voor hun regio.

Een bepaling in de richtlijn die staten verplicht om, bij de beperking van de toegang tot hun arbeidsmarkt voor een periode van ten hoogste 12 maanden³¹, rekening te houden met de *actuele* situatie op hun arbeidsmarkt zou dit kunnen verhelpen.

Als men werkelijk een intracommunautaire mobiliteit wil creëren voor derdelands onderdanen binnen de EU (met name voor langdurig ingezetenen), lijkt de toegang tot de actuele knelpuntberoepen van alle lidstaten een minimale vereiste waartegen weinig bezwaren kunnen bestaan.

³⁰ RvV 7 april 2017, nr. 185.186.

³¹ Zie art. 21, tweede lid richtlijn 2003/109/EG.

7. Richtlijn 2011/98/EU (single permit), richtlijn 2014/66/EU (ICT), richtlijn 2014/36/EU (seizoenarbeiders) en richtlijn 2016/801 (herziening studenten en onderzoekers)

Deze vier richtlijnen werden nog niet omgezet in Belgische wetgeving:

- Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (Single Permit-richtlijn)
 - Deze richtlijn werd in België nog niet omgezet, hoewel lidstaten deze moesten omzetten tegen uiterlijk 25 december 2013.
 - In 2016 werd een wetsontwerp voorgelegd aan de Raad van State. Deze laatste oordeelde echter dat er een samenwerkingsovereenkomst moest worden gesloten tussen de gewestelijke overheden (bevoegd voor werk) en de federale overheid (bevoegd voor verblijf).
 - In een enkel geval werd de Belgische overheid door de rechtbank verplicht tot aflevering van een verblijfskaart doordat het huidige systeem in strijd is met de richtlijn³²
- Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, gepubliceerd op 27 mei 2014 (ICT-richtlijn)
 - Deze richtlijn werd in België nog niet omgezet, hoewel lidstaten deze moesten omzetten tegen uiterlijk 29 november 2016.
- Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (seizoenarbeiders richtlijn)
 - Deze richtlijn werd in België nog niet omgezet, hoewel lidstaten deze moesten omzetten tegen uiterlijk 30 september 2016.
- Richtlijn 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten
 - Deze richtlijn werd in België nog niet omgezet. De uiterlijke datum voor omzetting is nog niet verstreken (23/5/18).

³² Rechtbank van eerste aanleg Luik 3 februari 2017, nr. 17/7/C.

8. Richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging)

8.1. Stabiele en regelmatige bestaansmiddelen, zonder een beroep te doen op de sociale bijstand

De definitie van de inkomstenvoorwaarde in de Gezinsherenigingsrichtlijn is vrij vaag en daardoor vatbaar voor (een te enge/foutieve) interpretatie:

- Wat is de hoogte van het bedrag dat de lidstaten mogen eisen? Het Hof van Justitie verduidelijkte in het Chakroun-arrest dat de inkomensvoorwaarde in artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn een lidstaat niet toelaat gezinshereniging te weigeren wanneer de gezinshereniger bewijst over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in zijn algemeen noodzakelijke kosten van bestaan en in die van zijn gezinsleden te kunnen voorzien, zelfs als die, gelet op de hoogte van zijn inkomsten, toch een beroep zal kunnen doen op bijzondere vormen van bijstand.³³ Ook Advocaat-Generaal Sharpston stelde in haar conclusie dat *“artikel 7, lid 1, sub c, de lidstaten niet toestaat, hogere inkomsten te eisen dan noodzakelijk voor het onderhoud van het hele gezin zonder dat een beroep op sociale bijstand wordt gedaan”* en dat *“een beroep kan worden gedaan op bepaalde soorten sociale bijstand in bijzondere omstandigheden (die zelf van geval tot geval worden beoordeeld), geen grond kan zijn voor het stelselmatig afwijzen van een aanvraag voor gezinshereniging; dit in tegenstelling tot een inkomensniveau dat betekent dat een persoon of gezin automatisch sociale bijstand zal ontvangen”*.³⁴ Toch hanteren verschillende lidstaten in hun wetgeving hogere referentiebedragen dan het inkomstenniveau waaronder de gezinshereniger in aanmerking komt voor structurele sociale bijstand (ter dekking van zijn algemeen noodzakelijke kosten van bestaan).³⁵
- Wanneer de gezinshereniger een inkomen heeft lager dan het wettelijke referentiebedrag, is de lidstaat ingevolge het Chakroun-arrest verplicht om een onderzoek uit te voeren om na te gaan, op basis van de individuele behoeften van het betrokken gezin, welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te kunnen voorzien zonder ten laste te vallen van de openbare overheden. Maar hoe moet deze individuele behoefteanalyse concreet uitgevoerd worden? In België beperkt de bevoegde administratie (Dienst Vreemdelingenzaken) zich vaak tot standaard motiveringen, waarbij het bv. verwijst naar de inkomensgrenzen van een abstracte ‘armoederisicogrens’ waaraan het inkomen van de gezinshereniger getoetst wordt..
- De inkomstenvoorwaarde in artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn is geformuleerd in functie van het *niet ten laste vallen van de sociale bijstand* van de lidstaat. Maar wat dient begrepen te worden onder het begrip “sociale bijstand”? Sommige lidstaten geven een eigen, nationale, invulling aan dit begrip terwijl de inhoud ervan communautair bepaald wordt. Hierdoor worden sommige uitkeringen, die niet beschouwd kunnen worden als “sociale bijstand” in de zin van het Unierecht (zoals de Belgische werkloosheidsuitkering als de persoon volgens Dienst Vreemdelingenzaken onvoldoende aantoonde dat hij actief werk zoekt, terwijl actief werk zoeken al een voorwaarde is voor de werkloosheidsuitkering), onterecht uitgesloten als bewijs van

³³ HvJ 4 maart 2010, Chakroun, C-578/08.

³⁴ Conclusie van Advocaat-Generaal Sharpston van 10 december 2009, Chakroun, C-578/08.

³⁵ Zie Y. PASCOUAU en H. LABAYLE, “Conditions for family reunification under strain. A comparative study in nine EU member states”, 2011.

“inkomsten”.

- Sommige gezinsherenigers kunnen, onafhankelijk van hun wil, onmogelijk voldoen aan de inkomstenvoorwaarde: het gaat om zieke, gehandicapte of gepensioneerde vreemdelingen. Zij kunnen omwille van hun ziekte, handicap of leeftijd vaak geen inkomen verwerven uit arbeid en doen meestal een beroep op de sociale zekerheid of sociale bijstand van de lidstaat. Indien gezinshereniging geweigerd wordt aan deze groep vormt dat een indirecte discriminatie op basis van hun gezondheid, handicap³⁶ of leeftijd³⁷ hetgeen strijdig is met Europees³⁸ en internationaal recht^{39, 40}. Op basis van het Unierecht en meer specifiek artikel 17 Gezinsherenigingsrichtlijn, op grond waarvan elke aanvraag gezinshereniging individueel beoordeeld dient te worden, zouden deze personen vrijgesteld moeten worden van de inkomstenvoorwaarde.
- Het gevaar bestaat dat lidstaten via een te enge interpretatie van het begrip “stabiel” allerlei inkomsten uitsluiten (bv. inkomsten uit interim arbeid, inkomsten uit arbeid tijdens de proefperiode, inkomsten uit arbeid i.k.v. een tijdelijke arbeidsovereenkomst, inkomsten uit arbeid gesubsidieerd door de overheid enz.). Of dat de lidstaat het bewijs eist van inkomsten tijdens een onredelijk lange periode in het verleden, onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag gezinshereniging (bv. bewijs inkomsten tijdens de laatste 12 maanden). Vanaf wanneer zijn inkomsten voldoende “stabiel”? Met welke criteria moet de lidstaat rekening houden?
- In België weigert Dienst Vreemdelingenzaken de inkomsten van het gezinslid dat gezinshereniging vraagt, mee in overweging te nemen bij de beoordeling van de bestaansmiddelen. In sommige gevallen onderhoudt het gezinslid de gezinshereniger en de rest van het gezin. Door de aanvraag gezinshereniging te weigeren wordt het gezin afhankelijk van de sociale bijstand, wat volledig lijkt in te gaan tegen de logica van richtlijn 2003/86/EG.

8.2. Huisvestingsvoorwaarde

Artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn laat lidstaten toe het bewijs te vragen dat de gezinshereniger over een huisvesting beschikt die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin

.....
³⁶ Zie overweging 5 Richtlijn 2003/86/EG: “De lidstaten passen deze richtlijn toe zonder onderscheid te maken op grond van ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, **handicap**, leeftijd of seksuele geaardheid”

³⁷ Het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd is een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, zie HvJ 22 november 2005, nr. C-144/04, Mangold. Zie ook overweging 5 Richtlijn 2003/86/EG: “De lidstaten passen deze richtlijn toe zonder onderscheid te maken op grond van ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, **leeftijd** of seksuele geaardheid”

³⁸ Zie art. 21 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: “Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een **handicap**, **leeftijd** of seksuele gerichtheid, is verboden.”; zie ook het algemeen non-discriminatiebeginsel in art. 2 Verdrag betreffende de Europese Unie.

³⁹ Zie het algemeen discriminatieverbod in art. 14 EVRM: “Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte **of andere status**.”

⁴⁰ Dat was ook de conclusie van de HALDE (Franse tegenhanger van het CGKR) in zijn aanbevelingen aan de Franse Eerste Minister en Minister van Immigratie en Integratie m.b.t. de bestaansmiddelenvereiste voor gezinshereniging met derdelanders in Frankrijk. In zijn beraadslaging nr. 2010/64 van 1 maart 2010 stelt de Haute Autorité: “Il résulte de ce qui précède que, pour être conforme au principe de non discrimination, la loi devrait fixer que la condition de ressources pour le bénéfice du regroupement familial ne soit pas opposable aux personnes dont le handicap, l'état de santé ou l'âge ne permet pas de s'y conformer.” Op advies van de HALDE wijzigde de Franse wetgever overigens de wetgeving op gezinshereniging door de bestaansmiddelenvereiste niet meer op te leggen aan vreemdelingen met een arbeidsongeschiktheids- of gehandicaptenuitkering en een (arbeids)ongeschiktheidsgraad van tenminste 80% (wet “Hortefeux” van 2007). Met de omzendbrief van 7 januari 2009 werd deze uitzondering nadien nog uitgebreid naar een arbeidsongeschiktheidsgraad van tenminste 50% (“si les circonstances particulières de la demande le justifient”). Volgens de HALDE volstonden deze wijzigingen echter (nog) niet.

en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne die in de betrokken lidstaat gelden.

In de meeste lidstaten beoogt men met wetgeving inzake (behoorlijke) huisvesting de belangen van huurders/bewoners te beschermen. Wanneer een huisvesting niet conform de normen inzake veiligheid en hygiëne is, wordt de verhuurder en niet de huurder/bewoner gesanctioneerd. De wijze waarop een federaal verblijfsbesluit in België de gewestnormen inzake behoorlijke huisvesting had opgelegd als voorwaarde voor gezinshereniging deed afbreuk aan de finaliteit van de wetgeving op (behoorlijke) huisvesting en sanctioneerde de huurder/bewoner in plaats van de verhuurder. Onder meer om die reden werd de huisvestingsvoorwaarde in de Belgische wetgeving op gezinshereniging vernietigd door de Belgische Raad van State.⁴¹

De lange behandelingstermijn van een aanvraag gezinshereniging kan er bovendien toe leiden dat de gezinshereniger gedurende negen maanden (verlengbaar in complexe dossiers) vóór het gezin fysiek overkomt, een woning voor het hele gezin moet huren/betalen om te voldoen aan de huisvestingsvoorwaarde in het kader van gezinshereniging. Ook dat kan uiteraard een belemmering vormen voor gezinshereniging.

8.3. Ziektekostenverzekering

Artikel 7 van de richtlijn laat lidstaten toe om aan de gezinshereniger het bewijs te vragen dat hij over een ziekteverzekering beschikt die voor hemzelf en zijn gezinsleden alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt.

Deze vereiste is wellicht bedoeld voor lidstaten die niet voorzien in een stelsel van verplichte ziekteverzekering en bijgevolg geen zekerheid hebben dat de risico's voor de gezinshereniger en zijn gezinsleden gedekt zijn.

In sommige lidstaten daarentegen, zoals België, geldt in principe voor iedereen een verplichte ziekteverzekering, dus ook voor gezinsherenigers en hun gezinsleden. In een dergelijke context lijkt de vereiste om het bewijs van een ziekteverzekering voor te leggen volstrekt overbodig. Toch wordt deze eis in de Belgische Verblijfswet gesteld, op basis van de richtlijn. Dit heeft tot gevolg dat gezinsleden nu vaak verplicht zijn om tijdelijk in het buitenland een privé-ziekteverzekering af te sluiten om hun visum gezinshereniging te kunnen krijgen, aangezien ze zich pas kunnen aansluiten bij een Belgisch ziekenfonds in het kader van de verplichte Belgische ziekteverzekering na aankomst in België en inschrijving in het Belgische Rijksregister (ze kunnen het bewijs van de Belgische ziekteverzekering dus niet op voorhand leveren). Ook Belgische ziekenfondsen zijn nu in een aantal gevallen verplicht om te attesteren dat gezinsleden zich bij hen kunnen aansluiten na aankomst in België. Door het bewijs van een ziektekostenverzekering op te leggen in het kader van de procedure gezinshereniging is er dus administratieve overlast gecreëerd zowel in hoofde van het gezinslid, als in hoofde van de Belgische ziekenfondsen. Deze voorwaarde is overbodig in een context van verplichte ziekteverzekering, aangezien deze gezinsleden zich sowieso kunnen en moeten aansluiten bij een Belgische ziekteverzekering, in het kader van de Belgische Ziekteverzekeringwet.⁴²

⁴¹ RvS 26 februari 2010, nr. 201.375. Nadien werd wel opnieuw een huisvestingsvoorwaarde ingevoerd in de Verblijfswet, zij het eerder als "symbolische" voorwaarde met weinig betekenis in de praktijk (zo volstaat het dat men een geregistreerd huurcontract voert of een notariële eigendomstitel).

⁴² Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, BS 27 augustus 1994.

9. Gezinshereniging en omgekeerde discriminatie

Door eigen onderdanen anders te behandelen dan Unieburgers uit andere lidstaten wordt de wetgeving, bv. inzake gezinshereniging, nodeloos complex. Zo bestaan er in België momenteel drie verschillende regimes voor gezinshereniging: de regels over gezinshereniging met een derdelander, met een Belg en met een Unieburger. Bovendien worden Belgen gelijkgesteld met Unieburgers wanneer ze zelf gebruik maken van het vrij personenverkeer (ingevolge vaste rechtspraak van het Hof van Justitie): we dienen dus het onderscheid te maken tussen gezinshereniging met een 'statische' Belg en een 'niet-statische' Belg. Dit alles maakt de regelgeving bijzonder ingewikkeld.

Een ander ongewenst neveneffect van omgekeerde discriminatie is het ontstaan van de zgn. 'EU-routes': omdat eigen onderdanen aan meer voorwaarden moeten voldoen dan Unieburgers begeven ze zich naar naburige lidstaten in het kader van hun recht op vrij personenverkeer en keren ze na verloop van tijd al dan niet terug naar hun lidstaat van oorsprong. Hierdoor bekomen ze de hoedanigheid van (niet-statische) Unieburger en genieten ze van de meer voordelige Unierechtelijke regels. Hoewel deze EU-routes in lijn zijn met de regels van het vrij personenverkeer (en dus geen fraude of wetsontduiking uitmaken) zorgen zij in de praktijk soms voor (administratieve) overlast bij bepaalde (grens)gemeenten.

Tot slot stelt zich de vraag of omgekeerde discriminatie vandaag nog verdedigbaar is gelet op de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie m.b.t. het Unieburgerschap.⁴³

COLOFON

Sabrine Dawoud, Filipe Van Huylenbroeck en Eric Somers
Dienst vreemdelingenrecht en internationaal familierecht
02-2050050
juridesk@integratie-inburgering.be



**Vlaamse
overheid**

Het Agentschap Integratie en Inburgering ondersteunt het Vlaams integratiebeleid. In het Agentschap vind je alle diensten voor integratie, inburgering, sociaal vertalen en tolken, en de Huizen van het Nederlands (behalve de diensten in de steden Gent en Antwerpen, en het Huis van het Nederlands Brussel). Het Agentschap is een private stichting en werd in 2013 opgericht door de Vlaamse overheid als extern verzelfstandigd agentschap. Meer info vind je op www.integratie-inburgering.be.

⁴³ Waardoor derdelands familieleden van eigen onderdanen nu soms verblijfsrechten putten uit het Unierecht. Zie o.m. HvJ 10 mei 2017, C-133/15, Chavez; HvJ 13 september 2016, C-165/14, Rendon Marin; HvJ 13 september 2016, C-304/14, CS; HvJ 8 maart 2011, C-34/09, Zambrano.