

15 DECEMBER 1980. - Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
(NOTA : Raadpleging van vroegere versies vanaf 26-07-1991 en tekstbijwerking tot **23-12-2020**) [Zie wijziging\(en\)](#).

Publicatie : 31-12-1980 **nummer** : 1980121550 **bladzijde** : 14584 **PDF** : [geconsolideerde versie](#)

Dossiernummer : 1980-12-15/30

Inwerkingtreding : 01-07-1981

Opheffing : 31-12-1992 (ART. 57,§1,7)

Aanbevelingen voor het nieuwe Migratiewetboek

Ellen Desmet, Ruben Wissing, Sara Lembrechts en Liselot Casteleyn

Onderzoeksgroep Migratierecht / Human Rights Centre / CESSMIR

Universiteit Gent

Juni 2021



Aanbevelingen voor het nieuwe Migratiewetboek

Ellen Desmet¹, Ruben Wissing², Sara Lembrechts³ en Liselot Casteleyn⁴

Onderzoeksgroep Migratierecht / Human Rights Centre / CESSMIR, Universiteit Gent

Juni 2021

Dit document bevat reflecties en aanbevelingen met het oog op de opstelling van een nieuw Migratiewetboek in België, naar aanleiding van de consultatie hierover.⁵ Deze input bouwt verder op eerdere publicaties evenals onderwijsactiviteiten van de Onderzoeksgroep Migratierecht en is – mede door de beperkt beschikbare tijd en middelen – niet exhaustief. Hij beoogt minstens gedeeltelijk complementair te zijn met de input van andere geconsulteerde actoren. Dat bepaalde amenderingen hier niet uitgewerkt of voorgesteld worden, betekent geenszins dat wij ze per definitie afwijzen of, andersom, net ondersteunen.

Inzake het vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden wordt verwezen naar de bijdrage van Myria over het onderzoek rond de wetgeving en praktijk van het vrij verkeer van werknemers, werkzoekenden, zelfstandigen en hun familieleden (implementatie Richtlijn 2014/54). Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van Myria door een consortium bestaande uit Fragomen, de Universiteit Kent en de Onderzoeksgroep Migratierecht van de Universiteit Gent.

Inhoud

| | |
|---|----------|
| 1. Hoe kunnen de verblijfs- en opvangwetgeving worden geformuleerd met het oog op een grotere congruentie, leesbaarheid en eenvoud? | 6 |
| - Welke onderwerpen moeten in het ontwerp van codificatie worden opgenomen?..... | 6 |
| Algemene uitgangspunten..... | 6 |
| - Hoe zou het aan te nemen Migratiewetboek in zijn formulering moeten omgaan met de relatie met andere pertinente normen van internationaal en Europees recht, en andere pertinente Belgische wetgeving, decreten en ordonnanties?..... | 7 |
| Preambule..... | 8 |
| - Van welke juridische concepten zou de betekenis moeten worden gepreciseerd in een unieke en transversale definitie die een uniforme toepassing doorheen het aan te nemen Migratiewetboek verdient?..... | 9 |
| Algemene uitgangspunten..... | 9 |
| Definities..... | 9 |
| Terminologie..... | 11 |
| Algemeen..... | 11 |
| Unieburgers, EER-onderdanen, Zwitserse onderdanen, derdelanders en hun familieleden..... | 12 |
| Gezinshereniging..... | 13 |
| - Welke structuur zou het aan te nemen Migratiewetboek moeten krijgen?..... | 13 |
| Algemene principes..... | 13 |

¹ Professor migratierecht, Faculteit Recht en Criminologie, Universiteit Gent.

² Doctoraatsonderzoeker over externalisering van EU-migratiebeleid en vluchtelingenbescherming, Universiteit Gent.

³ Doctoraatsonderzoeker over kinderen en jongeren in asielprocedures, Universiteit Gent.

⁴ Doctoraatsonderzoeker over verzoekers om internationale bescherming op grond van seksuele oriëntatie en genderidentiteit, Universiteit Gent.

⁵ De auteurs danken Jill Alpes en Pieter Cannoot voor hun reflecties en opmerkingen bij een eerdere versie.

| | |
|---|-----------|
| Voorstel van hoofdlijnen van een nieuwe structuur | 15 |
| 2. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot meer eenvoud, efficiëntie, coherentie en rechtszekerheid in de bestuurlijke procedures, mede gelet op de rol van de bestuurlijke actoren en van private personen? (Bij uw suggesties, gelieve relevante procedures en actoren aan te duiden) | 19 |
| Bescherming tegen schendingen van non-refoulementsbeginself, het recht op het privé- en gezinsleven en het belang van het kind..... | 19 |
| Tijdelijk statuut van non-refoulement | 20 |
| Niet erkende vervolgingsvrees en reëel risico op ernstige schade – indirecte nexus..... | 20 |
| Motivering van positieve beslissingen van de DVZ en het CGVS | 21 |
| Publicatie van beslissingen van de DVZ en het CGVS..... | 21 |
| - Op welke wijze kan de deelname van de rechtszoekenden aan de procedure, bijvoorbeeld via de bewijslast, het hoorrecht of de samenstelling van een elektronisch dossier, bijdragen tot de zorgvuldige besluitvorming en rechtszekerheid in de implementatie van de relevante verblijfs- en gerelateerde procedures?..... | 21 |
| Hoorrecht..... | 21 |
| Uitgebreider hoorrecht voor kinderen en jongeren..... | 21 |
| De bewijslastregeling in de asielprocedure | 22 |
| 3. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot meer eenvoud, efficiëntie en coherentie in de geschilbeslechting en bijdragen tot de rechtszekerheid bij de toepassing van het verblijfsrecht, in acht genomen het geheel van jurisdictionele actoren? | 22 |
| Schriftelijk karakter van de procedure voor de RvV (art. 39/60 W.1980)..... | 22 |
| Eengemaakte beroepstermijn | 23 |
| - Zouden bijkomende wijzen of mogelijkheden van institutionele bemiddeling en van monitoring moeten worden opgenomen? Indien ja, welke en met welke procedurele modaliteiten? | 23 |
| Eerstelijnsklachtensysteem bij de DVZ | 23 |
| Commissie voor Advies en Toezicht in het Migratierecht | 23 |
| 4. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een verduidelijking van de rechtspositie van vreemdelingen bij de toepassing van de verblijfs- en opvangregels?..... | 24 |
| Nieuwkomersverklaring..... | 24 |
| Verblijfsrecht voor erkende staatlozen..... | 24 |
| Gezinshereniging..... | 24 |
| Algemeen: naar een meer eengemaakt en eenduidig regime, met een inclusieve definitie van het begrip 'gezin' | 25 |
| Gezinshereniging met een (statische) Belg (art. 40ter W.1980)..... | 25 |
| Gezinshereniging met derdelander met onbeperkt verblijfsrecht, vluchtelingen, subsidiair beschermden en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter - algemeen (art. 10 W.1980)..... | 25 |
| Gezinshereniging met erkende vluchtelingen, subsidiaire beschermden en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter W.1980..... | 27 |
| Gezinshereniging met derdelander met onbeperkt verblijfsrecht (art. 10 W.1980) en met een Belg (art. 40ter W.1980)..... | 28 |
| Gezinshereniging met een Unieburger | 29 |
| Procedure..... | 29 |
| Termijn voor toekenning verblijfsrecht onbeperkte duur | 29 |

| | |
|--|-----------|
| - Welke maatregelen in het aan te nemen Migratiewetboek zouden kunnen bijdragen tot een betere omkadering van de juridische en sociale bijstand in de verblijfsprocedures? Welke maatregelen kunnen bijdragen tot een betere kennis van de verblijfsreglementering en -procedures en van hun wijzigingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van ontwikkelingen in de rechtspraak of in de bestuurlijke praktijk (bijv. rondzendbrieven, website, enz.)? | 30 |
| Kwaliteit pro deo rechtsbijstand | 30 |
| Publicatie van statistieken | 30 |
| 5. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een terugkeerregeling die coherent is met de verblijfsprocedures, en die klaarheid en rechtszekerheid biedt over de rechtspositie van personen die onwettig of onregelmatig op het grondgebied verblijven? | 31 |
| Detentie | 31 |
| Een wettelijk verbod op detentie van minderjarigen | 31 |
| Alternatieven voor detentie | 32 |
| Detentiegonden | 32 |
| Rechtelijke controle | 33 |
| Onwettig verblijf | 33 |
| Terugkeer | 33 |
| Regels inzake afwijken van termijn voor vrijwillig vertrek | 33 |
| Einde verblijfsrecht Unieburgers om redenen van volksgezondheid | 33 |
| 6. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een systematische aandacht voor de specifieke noden van bijzonder kwetsbare personen in de verblijfs- en opvangreglementering, teneinde hun rechtspositie te verduidelijken en rechtszekerheid te verzekeren ? | 34 |
| - Welke zouden de procedurele gevolgen van een toestand van bijzondere kwetsbaarheid (zoals minderjarigheid, handicap, gevorderde leeftijd, zwangerschap, de hoedanigheid van slachtoffer van mensenhandel, de omstandigheid van alleenstaande ouder met minderjarige kinderen, de hoedanigheid van slachtoffer van huiselijk geweld en/of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek en/of seksueel geweld,...) moeten zijn? Gelieve bij uw suggesties de relevante situaties van kwetsbaarheid aan te duiden | 34 |
| Kinderen en jongeren | 34 |
| Psychosociale en juridische ondersteuning van minderjarigen tijdens asiel- en migratieprocedures | 34 |
| Verblijfsrecht voor ouders van minderjarige vluchtelingen en subsidiair beschermden | 35 |
| Vervolg op grond van seksuele oriëntatie en genderidentiteit | 36 |
| Verwachten van discretie | 36 |
| Stereotype opvattingen | 36 |
| Impact van niet-vermelding van seksuele oriëntatie of genderidentiteit bij eerste gelegenheid | 36 |
| Tolk met een andere nationaliteit of van een andere herkomstregio | 37 |
| Voldoende specifieke landeninformatie, vooral inzake genderidentiteit | 37 |
| - Hoe zou het aan te nemen Migratiewetboek systematische en transversale aandacht voor de noden en de specifieke situatie van bijzonder kwetsbare vreemdelingen kunnen verzekeren doorheen de toepasselijke procedures? | |
| 37 | |
| Kinderen en jongeren | 37 |
| Belang van het kind als eerste overweging, ingebed in het ruimere kinderrechtenkader | 37 |
| Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) | 39 |
| Nuancering van de leeftijdsgrens van 18 jaar, in het bijzonder bij NBMV | 39 |

| | |
|---|----|
| Discrepancie in het beschermingsniveau tussen Europese NBMV en NBMV-derdelanders..... | 40 |
| Andere wijzigingen aan de bijzondere verblijfsprocedure..... | 41 |
| Genderinclusiviteit..... | 41 |
| Inclusief taalgebruik..... | 42 |
| Vermijden van disproportionele gendergedifferentieerde impact..... | 42 |
| Gendersensitieve procedures..... | 43 |
| Vermelding 'geslacht' op elektronische vreemdelingenkaarten..... | 43 |
| Gespecialiseerde rechters voor kwetsbare vreemdelingen..... | 44 |
| Jeugdkamers..... | 44 |

1. Hoe kunnen de verblijfs- en opvangwetgeving worden geformuleerd met het oog op een grotere congruentie, leesbaarheid en eenvoud?

- Welke onderwerpen moeten in het ontwerp van codificatie worden opgenomen?

Algemene uitgangspunten

Een aantal algemene uitgangspunten voor de opstelling van een nieuw Migratiewetboek zijn:

- Het Migratiewetboek is gebaseerd op mensenrechten en kinderrechten.
- Het Migratiewetboek incorporeert de rechtspraak van onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Hof van Justitie, het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Daarnaast implementeert het de aanbevelingen en slotbeschouwingen van de VN-comités die toezicht houden op de kernmensenrechtenverdragen die België geratificeerd heeft (waaronder het VN-Mensenrechtencomité en het VN-Kinderrechtencomité). De in dit document opgenomen verwijzingen naar te implementeren rechtspraak zijn niet exhaustief.
- Bovendien houdt het Migratiewetboek rekening met de politieke engagementen die België aangegaan heeft door het onderschrijven van het VN-Migratiepact. In het bijzonder relevante doelstellingen hierbij zijn:
 - o 1. Accurate en gedesaggregeerde gegevens over migratie verzamelen, als basis voor een *evidence-based* beleid
 - o 3. Accurate en tijdige informatie over wetgeving en procedures voor migranten voorzien
 - o 5. Vergemakkelijken van reguliere migratie en arbeidsmobiliteit
 - o 7. Kwetsbaarheden in migratie aanpakken en verminderen
 - o 9. Mensensmokkel aanpakken
 - o 10. Mensenhandel aanpakken
 - o 12. De zekerheid en voorspelbaarheid van migratieprocedures versterken
 - o 13. Immigratiedetentie alleen als laatste redmiddel en voor de kortst mogelijke tijd gebruiken
 - o 21. Bevorderen van veilige en waardige terugkeer en readmissie, evenals duurzame reïntegratie⁶

Een aantal onderwerpen die niet in de W.1980 staan, maar in het nieuwe Migratiewetboek een plaats zouden moeten krijgen zijn:

- Verblijfsrecht voor erkende staatlozen (cf. ook infra)
- Humanitair visum
- Hervestiging en relocatie

⁶ Zie verder E. DESMET, 'Het Migratiepact: aanleidingen voor de crisis en beleidsuitdagingen voor België' in Moonen T, Desmet E and Ruys T (eds), *Het Migratiepact: kroniek van een crisis Actuele vragen uit internationaal recht, grondwettelijk recht en migratierecht* (Die Keure 2020); E. DESMET, I. LIETAERT, J. ROEGIERS en R. MARINO, "Belgium and the Global Compact for Migration: Taking Stock after Two Years." *Desmet, Ellen, et Al. "Belgium and the Global Compact for Migration: Taking Stock after Two Years." Input of CESSMIR for the First Regional Review of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the UNECE Region*, 2020, <http://hdl.handle.net/1854/LU-8679674>.

- **In welke mate moet het aan te nemen Migratiewetboek de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen (wet van 15 december 1980) en betreffende de opvang van asielzoekers (wet van 12 januari 2007) in een eengemaakt wetboek integreren en/of behouden?**

Hoewel om redenen van overzichtelijkheid en volledigheid aan te bevelen lijkt alle regelgeving die betrekking heeft op de toegang, het verblijf en verwijdering van niet-Belgen in de ruimste zin (met inbegrip van bv. hun rechten tijdens een verblijf) op te nemen in één overkoepelend Migratiewetboek, vallen een aantal overwegingen te maken die voor een genuanceerdere benadering pleiten. Ten eerste is het onbegonnen werk elke reglementering te integreren die verblijfsrechtelijke gevolgen resorteert of zelf de gevolgen van een specifiek verblijfsstatuut reguleert, omdat dit eenvoudigweg elke rechtstak behelst. Zo wordt bv. arbeidsrecht, sociaal recht en jeugdbeschermingsrecht apart gecodificeerd; asiel of internationale bescherming worden dan weer niet in een aparte wet gereguleerd. Er zou dan ook voor geopteerd kunnen worden een aparte 'Asielwet' aan te nemen waarin alle regelgeving opgenomen wordt die toepassing maakt van internationale, regionale of nationale verplichtingen inzake mensenrechten en vluchtelingenbescherming (internationale beschermingsprocedure bij het CGVS, huidig art. 9ter, slachtoffer mensenhandel, duurzame verblijfsprocedure NBMV etc.). Dit zou de aparte, op bescherming (eerder dan op migratiecontrole) gerichte *ratio legis* kunnen benadrukken. De respectieve beschermingsstatuten met daaraan gelieerde rechten, inclusief opvang en bijstand, kunnen hierin ook opgenomen worden. Voor de louter verblijfsrechtelijke gevolgen en procedures kan dan terugverwezen worden naar het Migratiewetboek/de Verblijfswet (inclusief o.a. hervestiging, humanitair visum). Daarnaast valt bij een al te omvangrijk wetboek ook te vrezen dat toekomstige opeenvolgende hervormingen van specifieke deelaspecten gauw tot een kluwen van amenderingen en onleesbaarheid van het wetboek zouden leiden. Om die reden valt het ook aan te bevelen zowel organisatorische aspecten m.b.t. de verschillende bevoegde instanties (bv. statuut van rechters RvV) als louter technische aspecten (bvb. bijlages, verblijfskaarten, bevolkingsregisters) in aparte KB's onder te brengen.

- **In welke mate is het wenselijk om, met het oog op de regulering van het geheel van de normen waarvan u denkt dat ze onder het aan te nemen Migratiewetboek moeten vallen, gebruik te maken van een wet in formele zin? Welke aspecten zouden, volgens u, het voorwerp kunnen uitmaken van koninklijke besluiten of van rondzendbrieven?**

Fundamentele uitgangspunten en beginselen, materiële voorwaarden voor het verblijfsrecht en procedurele waarborgen moeten opgenomen worden in een wet in formele zin. De technische procedurele uitwerking (bv. benaming van de verschillende verblijfskaarten) en de interne organisatie van de bevoegde instanties kan via KB uitgewerkt worden. Idealiter volgend deze nieuwe KB's, waar mogelijk, dezelfde structuur als het nieuwe Migratiewetboek, met het oog op toegankelijkheid en coherentie.

Verschillende suggesties (bv. inzake taalgebruik met het oog op genderinclusiviteit) zullen logischerwijze ook hun impact hebben op de uitvoerende KB's.

- **Hoe zou het aan te nemen Migratiewetboek in zijn formulering moeten omgaan met de relatie met andere pertinente normen van internationaal en Europees recht, en andere pertinente Belgische wetgeving, decreten en ordonnanties?**

In de sectie 'definities' wordt voor de belangrijkste normen van internationaal, Europees en Belgisch recht een verkorte benaming opgenomen, die dan doorheen het Migratiewetboek op consistente wijze gebruikt wordt.

Bij kruisverwijzingen naar andere bepalingen in het Migratiewetboek wordt bij voorkeur ook een inhoudelijke aanwijzing gegeven (bv. 'versnelde procedure', met dan artikel erna of tussen haakjes erbij), in de plaats van enkel naar het artikelnummer te verwijzen, om de leesbaarheid van het Migratiewetboek te vergroten.

Preambule

Aan de erg technische administratiefrechtelijke praktijken en beslissingen van het migratierecht ligt een internationaalrechtelijke basis ten grondslag die strikt afgebakend is door fundamentele mensenrechtelijke principes. Meestal komen die pas aan de oppervlakte in principerechtspraak van hogere rechtscolleges of in politieke beleidsdiscussies over de materie. Zowel omwille van het fundamentele karakter van die principes en het ultieme belang ervan voor de democratische rechtsstaat, als vanuit proceseconomisch oogpunt, is het belangrijk dat de administratieve praktijk van het migratierecht van die principes doordeesemd is. Het is dan ook aangewezen dat een nieuw Migratiewetboek ingeleid wordt met een uitgebreide Preambule die als interpretatieve leidraad dienst kan doen voor alle bevoegde instanties in alle fasen van de verblijfsprocedure.

Naast een algemene erkenning van de fundamentele rechten en vrijheden zoals beschermd door de Grondwet, het EVRM, het EU Handvest van de Grondrechten, het Antifolterverdrag, het IVBPR, het IVESCR, het Kinderrechtenverdrag, het Vluchtelingenverdrag, de Verdragen betreffende de Status van Staatlozen en tot beperking van de Staatloosheid en andere internationale mensenrechtenverdragen, worden de belangrijkste en voor het migratierecht meest relevante rechtsprincipes expliciet in de Preambule opgenomen: het recht op menselijke waardigheid; het non-refoulementsbeginself; het recht op asiel; het recht op respect voor het privé- en gezinsleven en het principe van de eenheid van het gezin; het hoger belang van het kind; het recht op vrijheid en het verbod op arbitraire detentie; het recht op een effectief rechtsmiddel en andere procedurele rechten zoals het hoorrecht, het recht op kosteloze juridische bijstand en de onafhankelijkheid van de rechter. Ook de beginselen van behoorlijk bestuur worden genoemd, waaronder de materiële en formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginself. Tot slot wordt ook de eigenheid van het vluchtelingen- en asielrecht benadrukt omwille van het ontbreken van overheidsbescherming voor betrokkenen in het land van herkomst tegen schendingen van de meest absolute mensenrechten door volgende principes op te nemen: het declaratoire karakter van de erkenning van de vluchtelingenstatus, het hanteren van een gedeelde bewijslast en een ruime toepassing van het voordeel van de twijfel.

Voor de correcte toepassing van bovenvernoemde fundamentele rechten en principes wordt de interpretatie overgenomen die eraan gegeven wordt door de rechtscolleges en comités die met het toezicht, de naleving en de interpretatie ervan belast zijn (zoals het EHRM, het HvJ en de verschillende VN-mensenrechtencomités en –agentschappen).

Ook een opsomming van de specifieke hogere rechtsnormen die een rechtstreekse impact hebben op zowel de totstandkoming van het Belgische migratierecht als op de toepassing en interpretatie ervan heeft zijn plaats in een Preambule, met een expliciete erkenning van de hiërarchie der normen en België's aangegane internationale en Europese verplichtingen. Het betreft hier behalve het Vluchtelingenverdrag en de Staatlozenverdragen, vooral het EU asiel- en migratieacquis.

Tot slot wordt in de Preambule het verder opzet en de indeling van het Wetboek opgenomen, die dienst kunnen doen als een soort gebruiksaanwijzing: verblijfsstatuten – voorwaarden – procedure – statuut – rechtsmiddelen – instanties en bevoegdheidsverdeling. Daarbij worden ook de verschillende uitvoerende besluiten vermeld, zoals de KB's over de inrichting en organisatie van de DVZ, het CGVS, de RvV en Fedasil, en over de technische administratieve uitvoering van de wet (bijlages, bevolkingsregisters). Zonder de specifieke MB's en omzendbrieven noodzakelijkerwijs allemaal op te sommen, wordt wel vermeld over welke specifieke aspecten of in welke omstandigheden dergelijk besluiten kunnen tussenkomen. Ook wordt vermeld welke niet-gespecialiseerde instanties en rechtscolleges relevant kunnen zijn (RvS, GwH, RK/KI, arbeidsrechtbank, rechtbank van eerste aanleg, Dienst Voogdij, etc.).

- Van welke juridische concepten zou de betekenis moeten worden gepreciseerd in een unieke en transversale definitie die een uniforme toepassing doorheen het aan te nemen Migratiewetboek verdient?

Algemene uitgangspunten

Vanuit leesbaarheid en toegankelijkheid strekt het tot aanbeveling dat in principe dezelfde terminologie gehanteerd wordt als in het EU- (en internationaal) recht, om te verwijzen naar dezelfde concepten. Dit evenwel onder voorwaarde dat deze terminologie duidelijk en eenduidig is – waarbij hieronder enige nuanceringen worden meegegeven.

Definities

Van volgende begrippen zou een **definitie** toegevoegd of aangepast moeten worden:

| Begrip | Verantwoording |
|---|---|
| Vreemdeling (art. 1, 1° W.1980) | In de huidige definitie wordt, in tegenstelling tot alle andere gedefinieerde termen, een bewijsrechtelijk aspect toegevoegd. Dat is overbodig en misleidend: Belgen die hun nationaliteit niet kunnen bewijzen worden geen vreemdeling. Voorstel: "een persoon die niet over de Belgische nationaliteit beschikt" |
| Staatloos | Term wordt niet gebruikt in de W.1980, maar nodig om een verblijfsrecht voor erkende staatlozen te voorzien. "Staatloos": "een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd" (art. 1 Staatlozenverdrag) |
| Erkende staatloze | Term wordt niet gebruikt in de W.1980, maar nodig om een verblijfsrecht voor erkende staatlozen te voorzien. "Erkende staatloze": "een persoon die als staatloze erkend werd door de bevoegde Belgische autoriteiten" (cf. formulering in art. 1/2 § 1 1° W.1980) |
| Machtiging tot verblijf | Term wordt gebruikt zonder definitie (cf. discretionaire bevoegdheid) |
| Toelating tot verblijf | Term wordt gebruikt zonder definitie (cf. subjectief recht) |
| Verblijfsvergunning | Term wordt gebruikt zonder definitie |
| Verblijfstitel | Term wordt gebruikt zonder definitie (zie bv. art. 2 (e) Gezinsherenigingsrichtlijn) |
| Visum | Term wordt gebruikt zonder definitie |
| Humanitair visum | Term definiëren en regeling opnemen voor humanitaire visa lang verblijf |
| Relocatie | Term definiëren en regeling opnemen |
| Hervestiging | Term definiëren en regeling opnemen |
| Schengenacquis | Term wordt gebruikt zonder definitie (in art. 2/1 en art. 8ter W.1980); in art. 8ter wordt bij de verwijzing naar het Schengenacquis toegevoegd: "in het bijzonder de Schengengrenscodes, de Visumcodes en de Schengenovereenkomst" |
| Belang van het kind | <i>Cf. infra (vraag 6)</i> |
| Terugkeer (art. 1, 5° en art. 19 W. 1980) | "Terugkeer" wordt nu gedefinieerd in art. 1, 5° Vw. als "het feit dat een onderdaan van een derde land, hetzij op vrijwillige basis nadat hij het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing tot verwijdering, hetzij gedwongen, terugkeert naar zijn land van herkomst of een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of |

| | |
|--|---|
| | <p>naar een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt gemachtigd of toegelaten tot het verblijf"</p> <p>Tegelijk wordt "terugkeer" gehanteerd in Hoofdstuk V van Titel I om te verwijzen naar het recht op terugkeer naar België van een vreemdeling die een verblijfsrecht heeft in België en het land verlaat.</p> <p>Vanuit het perspectief van leesbaarheid en toegankelijkheid kan dit tot verwarring leiden, en zou een duidelijk terminologisch onderscheid gemaakt moeten worden</p> |
| Kwetsbare persoon (art. 1, 12° W.1980) | Niet als een exhaustieve lijst formuleren, maar toevoegen van een formulering die duidelijk maakt dat ook andere personen kwetsbaar kunnen zijn, in overeenstemming met art. 20 (3) Kwalificatierichtlijn, dat stelt "vulnerable persons <i>such as...</i> " |
| Internationale bescherming / recht op internationale bescherming (art. 1, 16° W.1980, art. 44nonies § 3 W.1980 en art. 74/11 W.1980) | <p>"Internationale bescherming" wordt in art. 1, 16° W.1980 gedefinieerd als "de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus", in overeenstemming met de Kwalificatierichtlijn.</p> <p>In art. 74/11 W.1980 inzake het inreisverbod wordt verwezen naar het "recht op internationale bescherming, zoals gedefinieerd in de artikelen 9ter, 48/3 en 48/4". In art. 44nonies inzake het inreisverbod voor Unieburgers en hun familieleden wordt eveneens verwezen naar het "recht op internationale bescherming", zonder dat dit verder gespecificeerd of gedefinieerd wordt.</p> <p>Vanuit het perspectief van leesbaarheid en toegankelijkheid kan dit tot verwarring leiden. Enerzijds moet transversaal duidelijk gemaakt worden dat art. 9ter W.1980 inderdaad een vorm van internationale bescherming uitmaakt (waardoor ook niet van een 'machtiging' gesproken kan worden, infra). Anderzijds zijn de bepalingen inzake (bv. de erkenning/toekenning van) de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus momenteel niet in dezelfde mate toepasselijk op personen die onder art. 9ter vallen.</p> <p>Er kan geopteerd worden voor een brede definitie en gebruik van 'beschermingsstatuut', waarbij dan onderscheid gemaakt kan worden tussen 'internationale bescherming' (vluchteling en subsidiaire bescherming), medische bescherming, duurzame verblijfsprocedure NBMV en slachtoffer mensenhandel – in lijn met de voorgestelde structuur (infra), waarbij alle verblijfsstatuten op grond van bescherming gegroepeerd worden.</p> |
| Wetgeving betreffende de controle der reizigers (art. 5 en 41ter W. 1980) | Wetgeving preciseren (en toegankelijker formuleren) |
| Vreemdeling bij wie men zich voegt (art. 10 § 5 en art. 40bis § 2 W. 1980) | Referentiepersoon, of een andere eenduidige term (+ definiëren) |
| "Komen samenleven" (art. 10 W.1980, gezinshereniging met derdelanders) versus "begeleiden of bij hem voegen" (arts. 40bis en 40ter W.1980, gezinshereniging met Unieburgers en Belgen) | Het verschil in verwachtingen die uit deze termen voortvloeit (samenwoningverplichting vs. gezinscel vormen) wordt uitdrukkelijk toegelicht, of er wordt gekozen voor een duidelijker terminologie. |
| Terugdrijving (o.m. arts 3 en 4 W.1980) | Term wordt gebruikt zonder (expliciete) definitie |
| Terugleiding (arts 8, 27 en 74/14 W.1980) | Term wordt gebruikt zonder definitie |

| | |
|---|--|
| | Daarnaast wordt in art. 61/18 W.1980 gesproken van een 'bevel tot terugleiding' dat afgegeven wordt aan de voogd van de NBMV indien de duurzame oplossing terugkeer naar of gezinshereniging in een ander land is, terwijl bijlage 38 getiteld is "bevel tot terugbrenging". Deze terminologie moet geharmoniseerd worden. |
| zwaardere vormen van mensensmokkel | "het misdrijf mensensmokkel in de zin van artikel 77bis in de omstandigheden bedoeld in artikel 77quater, 1°, uitsluitend voor wat de niet begeleide minderjarigen betreft, tot en met 5°" |
| Opheffing / intrekking (en bij procedure internationale bescherming ook: weigering / uitsluiting, zie art. 52/4 - 55/5/1 W.1980) | Termen worden gebruikt zonder definitie. Definiëren en consistent gebruik (cf. opheffing <i>ex nunc</i> , intrekking <i>ex tunc</i>) |

Terminologie

Algemeen

Daarnaast worden volgende voorstellen voor **aanpassing van terminologie** gedaan (naast de suggesties inzake genderinclusiviteit, zie onder vraag 6):

| Huidige terminologie | Voorstel nieuwe terminologie | Verantwoording |
|--|--|--|
| het Rijk | België of de Schengenzone, naargelang de specifieke bepaling | Leesbaarheid; "België" wordt al gebruikt in art. 74/2 e.v. ; in art. 2 zowel 'België' als 'het Rijk' |
| "Vreemdelingen, burgers van de Unie" | Niet-Belgische Unieburgers (of niet-Belgische EU-onderdanen) | Leesbaarheid |
| "Staten die partij zijn bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen die België bindt" | Staten die behoren tot de Schengenzone | Sinds wetwijziging 05.05.2019 worden definities van bv Schengengrenscode en Schengenovereenkomst opgenomen |
| <i>Machtiging</i> tot verblijf om medische redenen (art. 9ter W.1989) | <i>Toelating</i> tot verblijf om medische redenen | Verduidelijkt dat dit een subjectief recht betreft, op grond van internationale verplichtingen |
| Gezinshereniging | Term wordt gebruikt zonder definitie (cf. <i>infra, vraag 4</i>). | Toegankelijkheid |
| Referentiepersoon (of een andere eenduidige term) | De persoon in België die het recht op gezinshereniging opent (cf. <i>infra</i>) | Leesbaarheid |
| "Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen" (Titel IIIter) | Vrijheidsberoving (of administratieve detentie) ⁷ | Leesbaarheid |

⁷ Hier lijkt het overnemen van de Nederlandse term 'bewaring' uit het EU-recht (zie bv. Opvangrichtlijn en Terugkeerrichtlijn) minder aangewezen, gezien het verbloemende karakter van deze term.

| | | |
|--|--|--|
| “het zich in een welbepaalde plaats zoals bedoeld in de artikelen 74/8 of 74/9 van de Vreemdelingenwet bevinden” | Van hun vrijheid beroofd zijn (of zich in administratieve detentie bevinden) | Leesbaarheid |
| illegaal verblijf / illegaliteit | Irregulier (of onwettig) verblijf | Op grond van herhaalde oproepen van o.m. VN, Raad van Europa en EU om niet meer te spreken over ‘illegaal’ verblijf, maar over ‘irregulier’ of ‘onwettig’ verblijf |
| “gezamenlijke procedure inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers” | Gecombineerde vergunning | Leesbaarheid |
| “het misdrijf mensensmokkel in de zin van artikel 77bis in de omstandigheden bedoeld in artikel 77quater, 1°, uitsluitend voor wat de niet begeleide minderjarigen betreft, tot en met 5°” | zwaardere vormen van mensensmokkel (+ definitie toevoegen, supra) | Leesbaarheid |

Unieburgers, EER-onderdanen, Zwitserse onderdanen, derdelanders en hun familieleden

Daarnaast zou het Migratiewetboek een duidelijker terminologie moeten hanteren inzake Unieburgers (en hun familieleden), EER- en Zwitserse onderdanen (en hun familieleden), en derdelanders.

Vooreerst is er een verschil in de definitie van Unieburger tussen het EU-recht en de W.1980. Volgens het EU-recht is een burger van de Unie “eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit” (art. 20(1) VWEU en art. 2(1) Burgerschapsrichtlijn). Volgens de W.1980 is een burger van de Unie een “vreemdeling die de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit en verblijft in of zich begeeft naar het Rijk” (art. 40 § 2 W.1980). In de W.1980 betreft de definitie van Unieburger dus de ‘niet-Belgische Unieburger die gebruik gemaakt heeft van zijn recht op vrij verkeer’, hierna verkort weergegeven als de ‘mobiele niet-Belgische Unieburger’, wat beperkter is dan de definitie van Unieburger onder het EU-recht. Hoewel dat vanuit de logica van het Belgische migratierecht begrijpelijk is (standpunt van 1 lidstaat versus meer overkoepelende visie vanuit de EU), is het niet aan te raden dat eenzelfde term op een andere manier gedefinieerd wordt in het EU-recht en in het nationale recht. Om de leesbaarheid en transparantie van het Migratiewetboek te vergroten, zou de terminologie ter zake verfijnd kunnen worden.

Bovendien zit er een ‘kloof’ tussen de definitie van Unieburger en deze van derdelander in de W.1980:

- *burger van de Unie*: “vreemdeling die de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit en verblijft in of zich begeeft naar het Rijk” (art. 40 § 2 W.1980) (= *mobiele niet-Belgische Unieburger*)
- *onderdaan van een derde land*: “eenieder die geen burger van de Unie is (*dus volgens art. 40 W.1980 is dit iedereen die geen mobiele niet-Belgische Unieburger is*) en die geen persoon is die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt, als bepaald in artikel 2, punt 5, van de Schengen grenscode” (art. 1, 3° W.1980)
 - o Volgens artikel 2, punt 5 van de Schengengrenscode zijn “personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen”
 - de burgers van de Unie in de zin van art. 20, 1 VWEU (*mobiele niet-Belgische Unieburgers + mobiele Belgen + statische Belgen*)
 - de in RL 2004/38/EG bedoelde onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent; (= *derdelandsfamilieleden van mobiele niet-Belgische Unieburgers en mobiele Belgen*)
 - de onderdanen van derde landen en hun familieleden die, ongeacht hun nationaliteit, uit hoofde van overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten enerzijds, en die landen

anderzijds, rechten inzake vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van de burgers van de Unie. (= *vandaag EER-onderdanen van andere landen dan de EU, Zwitserse onderdanen en hun familieleden*)

Op basis van deze definities vallen de overige EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen en hun respectievelijke familieleden onder geen van beide categorieën: ze zijn geen Unieburger onder art. 40, maar ook geen derdelander onder art. 1, 3° W.1980. In de bepalingen inzake Unieburgers (die ook gelden voor hen) wordt echter telkens alleen verwezen naar Unieburgers, hoewel ook deze EER en Zwitserse onderdanen genieten van de meer voordelige bepalingen inzake het vrij verkeer van personen. Een terminologische aanpassing zou dit kunnen verhelderen.⁸

Gezien de relatieve standvastigheid van overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en andere landen, anderzijds, over rechten inzake vrij verkeer, zou er bovendien voor geopteerd kunnen worden om de betrokken landen (IJsland, Noorwegen, Liechtenstein (= andere leden van de EER) en Zwitserland) met naam te noemen, om de leesbaarheid van het Migratiewetboek te vergroten.

Door consistent te verwijzen naar "EER- en Zwitserse onderdanen die hun recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend" i.p.v. naar "Unieburgers" zou het persoonlijke toepassingsgebied van deze regels een stuk duidelijker zijn (en zou dit ook de Belgen omvatten die hun recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend). Om duidelijk te maken dat EU-onderdanen ook onderdanen zijn van de ERR, zou ook geopteerd kunnen worden voor "EU-, EER- en Zwitserse onderdanen die hun recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend".

Gezinshereniging

Ook inzake gezinshereniging is een eenduidige en toegankelijke terminologie nodig. 'Gezinshereniging' wordt in art. 2, d) Gezinsherenigingsrichtlijn op een ruime manier gedefinieerd (*sensu latu*), namelijk betrekking hebbend op zowel gezinshereniging in de meer dagelijkse betekenis van het woord (*sensu stricto*, gezinsband bestond reeds voor aankomst referentiepersoon in België) en gezinsvorming (gezinsband bestond nog niet in het buitenland).⁹ Voor de leesbaarheid en toegankelijkheid is het aanbevolen om gezinshereniging daarom duidelijk te definiëren in het Migratiewetboek, op een wijze die geldt voor alle categorieën referentiepersonen (EER en Zwitserse onderdanen die gebruik gemaakt hebben van hun recht op vrij verkeer, statische Belgen, derdelanders).

Ook de terminologie die gehanteerd wordt om te verwijzen naar de '*sponsor*', loopt sterk uiteen in wetgeving en literatuur: 'gezinshereniger' (bv. art. 2, c) Gezinsherenigingsrichtlijn), de 'vreemdeling die vervoegd wordt' (bv. art. 10 W.1980), 'referentiepersoon', de 'rechtgevende vreemdeling'. Ook hier wordt best consistent voor één duidelijke term gekozen, die expliciet gedefinieerd wordt. Hierbij kan opgemerkt worden dat de term 'gezinshereniger' uit de Gezinsherenigingsrichtlijn niet op het eerste gezicht duidelijk is.

- **Welke structuur zou het aan te nemen Migratiewetboek moeten krijgen?**

Algemene principes

Het wetboek wordt georganiseerd volgens het migratietraject, zodat het een logische opbouw kent. Na de preambule worden een aantal definities en algemene beginselen uiteengezet. Vervolgens worden de verschillende fasen van het migratietraject (toekomst, kort verblijf, lang verblijf, terugkeer, strafmaatregelen) besproken. Hierbij wordt telkens duidelijk aangegeven voor wie (bv. derdelanders en/of Unieburgers) een bepaald verblijfsstatuut toegankelijk is of een

⁸ Zie bv. L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 314 (die onder 'gelijkgestelden' ook de familieleden van de Unieburger en de familieleden van de Belg meeneemt).

⁹ d) "gezinshereniging": toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft.

bepaalde regeling geldt, en op welke manier een beroep ingediend kan worden (met kruisverwijzing naar de gedetailleerde bepalingen). Een laatste deel regelt de inhoudelijke werking van de actoren in het verblijfsrecht.

Om alle regels in één Migratiewetboek overzichtelijk te bundelen, worden ook de meer voordelige bepalingen voor Turkse onderdanen op grond van bilaterale overeenkomsten (bv. de associatieovereenkomst) inzake toegang tot het grondgebied, verblijf en gezinshereniging op de relevante plaatsen opgenomen.¹⁰ Hetzelfde geldt voor de meer voordelige bepalingen inzake gezinshereniging (bv. inzake leeftijdsvoorwaarden voor echtgenoten en kinderen) op grond van andere bilaterale overeenkomsten.¹¹ Hierbij moet de rechtsgeldigheid van artikel 15 van de interpretatieve wet van 8 juni 2011 – dat de toepassing van deze verdragen beperkt – in vraag gesteld worden, gezien een nationale wet niet in kan gaan tegen een internationale overeenkomst tussen staten.¹²

Inzake huidig Hoofdstuk Ibis en Iter:

Artikel 1/1 W.1980 (inzake de retributie) staat vandaag helemaal in het begin in “Hoofdstuk Ibis. Indiening van een verblijfsaanvraag” onder “Titel I. Algemene bepalingen”, terwijl deze verplichting slechts van toepassing is op bepaalde verblijfsaanvragen.¹³ Met het oog op toegankelijkheid, leesbaarheid en efficiëntie van het Migratiewetboek, zou het aangewezen zijn dat de te betalen retributie telkens bij de procedurele voorwaarden van de specifieke verblijfsprocedure wordt vermeld.

Dezelfde redenering geldt voor artikel 1/2 § 2 W. 1980 (inzake integratie als verblijfsvoorwaarde). Met het oog op toegankelijkheid zou er bij elke verblijfsprocedure waar deze bepaling van toepassing is, dit vermeld moeten staan, met een kruisverwijzing naar de algemene regels inzake bv. de controle van de redelijke inspanning tot integratie (inzake de nieuwkomersverklaring, zie onder vraag 4).

Art. 1/3 W. 1980 inzake de opschorting van de uitvoerbaarheid van de maatregel tot verwijdering of teruggrijving bij de indiening van een verblijfsaanvraag of een verzoek om internationale of tijdelijke bescherming, wordt opgenomen in het hoofdstuk rond terugkeer.

¹⁰ Zie verder L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 431-435.

¹¹ Zie verder L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 226-228.

¹² S. DE BRUYN. (2013). De rechtspositie van Turkse onderdanen in België – deel 2: toegang tot arbeidsmarkt en sociale zekerheid. *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, nr. 3, 224-235; L. WALLEYN (2014). 50 jaar bilaterale tewerkstellingsakkoorden: nog steeds actueel? *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, nr. 2, 178-182.

¹³ Zie ook L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 47.

Voorstel van hoofdlijnen van een nieuwe structuur

Hieronder worden enkele hoofdlijnen van een mogelijke nieuwe structuur van het Migratiewetboek uiteengezet.

Preambule (*supra*, vraag 1)

Deel 1. Definities en algemene bepalingen

- Definities

Alle definities worden op één plaats samengebracht, waar deze nu verspreid staan in art. 1 W. 1980 en andere bepalingen van de wet, zoals bv. art. 30bis W.1980 (definities van 'afname van biometrische gegevens' en 'gezichtopname'), art. 40 (definitie Unieburger), art. 61/14 (definitie NBMV), art. 61/27 (Europese blauwe kaart) en art. 61/28 (seizoensarbeiders).

- Algemene bepalingen

- Gebaseerd op mensenrechten en kinderrechten
- Algemene procedure (DVZ)
 - Principe: aanvraag vanuit het buitenland
 - Uitzonderingen aan de grens: UB, asiel, ...
 - Uitzonderingen op grondgebied
- Overzicht van de verschillende statuten
- Procedurele garanties (transversaal)
 - Hoorrecht (*infra* vraag 2)
 - *Nieuw*. Toegang dossier: kopie of elektronisch
 - Effectief beroep & juridische bijstand
 - *Nieuw*. Kwetsbaarheid: bevoegdheid Commissie voor Advies en Toezicht in het Migratierecht (*infra*)
 - *Nieuw*. ex officio NTC/art3-beoordeling op elk procedureel niveau (*infra* vraag 2)
 - *Algemeen*. cassatieberoep bij de Raad van State; mogelijkheid tot beroep bij EHRM; verwijzing naar GW i.v.m. eerste aanleg voor residuaire bevoegdheden

Deel 2. Toegang tot het grondgebied en kort verblijf

- (Niet-Belgische) EER onderdanen en Zwitserse onderdanen
 - Toegang tot het grondgebied
 - Voorwaarden voor kort verblijf
 - Einde kort verblijf
 - Rechtsmiddelen
- Derdelanders
 - Toegang tot het grondgebied
 - Regeling humanitair visum toevoegen
 - Voorwaarden voor kort verblijf
 - Einde kort verblijf
 - Rechtsmiddelen
- Bijzondere bepalingen voor derdelanders o.b.v. bilaterale verdragen

Deel 3. Verblijfsrecht van meer dan drie maanden

- ➔ *Telkens voorwaarden, procedure, statuut, duur verblijfsrecht, einde verblijfsrecht, rechtsmiddelen per specifiek verblijfsrecht*
- ➔ *De bepalingen inzake vrijheidsberoving worden besproken (i) bij de procedure internationale bescherming enerzijds en bij (ii) terugkeer anderzijds, om de verschillende juridische grond en finaliteit van deze maatregelen duidelijk te maken.¹⁴ Hierbij wordt een kruisverwijzing toegevoegd naar een hoofdstuk met een aantal algemene bepalingen inzake detentie.*

- [ENKEL EER +Zwitserland] Verblijfsrecht op grond van vrij verkeer van personen
 - Extra bepaling toevoegen ter verduidelijking: als Unieburger niet beantwoordt aan de voorwaarden van het recht op vrij verkeer, kan hij een verblijfsrecht aanvragen op grond van één van de andere bepalingen (tenzij hij hiervan expliciet uitgesloten wordt)
 - *Kruisverwijzing* naar gezinshereniging voor bepalingen inzake gezinshereniging met Unieburgers
- Begunstigden van het terugtrekkingsakkoord (Brexit)
- Verblijfsrecht op grond van bescherming
 - Vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus (derdelanders + UB)
 - Definities
 - Procedure
 - DVZ:
 - Registratie
 - *toevoeging*. prima facie evaluatie non-refoulement/hoger belang kind/familieleden
procedurele garanties
 - Dublin
 - CGVS:
 - Bewijslast
 - Opsomming beslissingen
 - *Verduidelijking*
uitsluiting/weigering/opheffing/intrekking (art. 52/4 – 55/5/1 W.1980)
 - Bevestiging vluchtelingenstatuut
 - Vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van een verzoek om internationale bescherming (cf. Opvangrichtlijn en Dublin III-verordening etc.)
 - Alternatieven voor detentie
 - Vrijheidsberoving
 - Rechtsmiddelen (met kruisverwijzing naar bepalingen in deel 6)
 - Toelating tot verblijf omwille van medische redenen (nu 9ter)
 - Duurzame verblijfsprocedure voor NBMV
 - *Uitbreiden tot EER en Zwitserse onderdanen (infra, vraag 6)*
 - Slachtoffers van mensenhandel en zwaardere vormen van mensensmokkel

¹⁴ Zie Overweging 9, preambule Terugkeerrichtlijn; Art. 9(1) Procedurerichtlijn; HvJ 30 mei 2013, case C-534/11, *Arslan*.

- Vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten op basis van de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 juli 2001

- **Verblijfsrecht op grond van gezinsbanden**

(Deze structuur moet worden samengelezen met, en aangepast in functie van, de voorgestelde inhoudelijke wijzigingen onder vraag 4)

- Gezinshereniging met een EER onderdaan of Zwitserse onderdaan die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer
 - Familieleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging
 - Voorwaarden
 - Voorwaarden in hoofde van de referentiepersoon
 - Leeftijd
 - Huisvesting
 - Bestaansmiddelen
 - ziektekostenverzekering
 - Voorwaarden in hoofde van het familielid
 - (Leeftijd)
 - Type relatie (samenwonen)
 - Volksgezondheid
 - Gevaar voor de samenleving
 - Procedure
 - Einde verblijfsrecht
- Gezinshereniging met een (statische) Belg
- Gezinshereniging met een derdelander met een onbeperkt verblijfsrecht , vluchtelingen, subsidiair beschermden en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter W.1980
 - Duidelijk(er) maken dat deze regeling ook geldt voor vluchtelingen, personen met subsidiaire bescherming en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter W.1980, alhoewel deze initieel een beperkt verblijfsrecht hebben
- Gezinshereniging met andere derdelanders met een beperkt verblijfsrecht
- Gezinshereniging met een derdelander op grond van een bilateraal verdrag

- **[ENKEL DERDELANDERS] Verblijfsrecht van derdelanders op grond van werk of studies**

- Gecombineerde vergunning
- Europese Blauwe Kaart
- Studenten
- Onderzoekers
- Seizoensarbeiders
- Binnen een onderneming overgeplaatste personen
- Arbeidskaart voor 90 dagen

- **Machtiging tot verblijf op grond van humanitaire redenen (9bis)**

- **Vestiging**

- [ENKEL DERDELANDERS] Status van langdurig ingezetene
 - o *Breng de bepalingen inzake langdurig ingezetenen*
- 1. Status van langdurig ingezetene voor een derdelander (i.p.v. "vreemdeling") met verblijfsrecht in België (art. 15bis e.v. W.1980)
- 2. Verblijfsrecht in België voor gerechtigden van de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat van de Europese Unie (art. 61/1 W.1980)

- Overige bepalingen
 - o *Waarbij het toepassingsgebied telkens duidelijk wordt gedefinieerd*
 - o Afwezigheid en terugkeer
 - o Einde van het verblijf van meer dan drie maanden om redenen van openbare orde of nationale veiligheid
 - *Deze bepalingen inzake Unieburgers zijn ook van toepassing op Unieburgers die op een andere grond dan vrij verkeer een verblijfsrecht hebben gekregen*
 - Unieburgers (art. 44bis e.v. 1980)
 - Derdelanders (art. 20 e.v. W.1980)

Deel 4. Terugkeer

- Algemeen
- Terugdrijving aan de grens
- Beslissing tot verwijdering
- Vrijwillige terugkeer
- Gedwongen terugkeer
 - o Vrijheidsbeperking met het oog op terugkeer
 - o Vrijheidsberoving met het oog op terugkeer

Deel 5. Vrijheidsbeperking en vrijheidsberoving: gemeenschappelijke bepalingen

- Beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit etc (*infra* vraag 5)
 - o Cf. verplichting om eerst alternatieven voor detentie te bekijken (cascadesysteem)
- Automatische rechterlijke controle op vrijheidsberoving (*infra* vraag 5)

Deel 6. Fraude en strafbepalingen

Deel 7. Actoren in het migratierecht

- DVZ
- CGVS
- Fedasil
- RvV
- Commissie voor Advies en Toezicht in het Migratierecht

2. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot meer eenvoud, efficiëntie, coherentie en rechtszekerheid in de bestuurlijke procedures, mede gelet op de rol van de bestuurlijke actoren en van private personen? (Bij uw suggesties, gelieve relevante procedures en actoren aan te duiden)

Bescherming tegen schendingen van non-refoulementsbeginsel, het recht op het privé- en gezinsleven en het belang van het kind

Zowel zogenaamd proceduremisbruik, vanuit het oogpunt van de instanties, als rechtsonzekerheid, vanuit het oogpunt van de rechtzoekende vreemdeling, zijn terug te voeren tot de absolute geldigheid van bepaalde fundamentele rechten, en meer bepaald het non-refoulementsbeginsel, zoals beschermd door o.m. artikel 3 EVRM, art. 19 EU Handvest van de Grondrechten, art. 3 Antifolterverdrag en art. 7 IVBPR, al dan niet in combinatie met het recht op een effectief rechtsmiddel (o.a. art. 13 EVRM). Bij het nemen van een verblijfs- en verwijderingsbeslissing moeten ook het recht op respect voor het privé- en gezinsleven (bv. art. 8 EVRM) en het beginsel van het belang van het kind (art. 3 VRK; art. 24 Handvest) worden meegenomen (art. 74/13 W.1980).¹⁵

Een veralgemeende controle op mogelijke schending van deze rechten zou leiden tot meer omvattende en daardoor voor beide partijen beter gedragen en beter uitvoerbare beslissingen. Bovendien zou het de wetgeving en de praktijk in overeenstemming brengen met de nationale en Europese rechtspraak inzake effectieve bescherming tegen refoulement.¹⁶ Dergelijke aanpassingen kunnen gebeuren door de reeds voorziene garanties in art. 74/17 §1 W.1980 uit te breiden en van stevigere procedurele garanties te voorzien.

Ten eerste wordt de controle op de naleving van het non-refoulement principe doorheen elke bestaande verblijfs- en verwijderingsprocedure gestroomlijnd door de beslissingnemende instantie (DVZ, CGVS, RvV) een *prima facie* aftoetsingsplicht op te leggen in elke beslissingsfase. Ten tweede wordt vermeden dat het risico op schending na afloop van de verblijfsprocedure alsnog kan ingeroepen worden, door bij de laatste schorsende rechtelijke tussenkomst alvorens een verwijderingsmaatregel uitgevoerd wordt het risico op schending van deze rechten steeds ten gronde te beoordelen.

Met betrekking tot de eerste maatregel, wordt in art. 74/17 W.1980 een bepaling ingevoegd die de DVZ, het CGVS en de RvV oplegt een *prima facie* beoordeling te maken van het risico op schending van het non-refoulementsbeginsel, het recht op respect voor het gezinsleven en het belang van het kind in geval van terugkeer naar het land van herkomst, bij elke beslissing die het verblijfsstatuut wijzigt of een verwijderingsmaatregel inhoudt. Dergelijke beoordeling moet louter gebeuren op basis van de in het dossier aanwezige elementen en expliciet opgenomen worden in de beslissing.

Inzake de tweede voorgestelde wijziging, dient de RvV, telkens ze zich over een definitieve uitvoerbare beslissing uitsprekt die een eind maakt aan een toelating of machtiging tot verblijf en een beslissing tot terugkeer, teruggedrijving of terugleiding inhoudt, steeds *ex officio* te beoordelen of de verwijderingsmaatregel verenigbaar is met het non-refoulementsbeginsel, het recht op respect voor het privé- en gezinsleven en het belang van het kind. De RvV dient dat als dusdanig aan te geven in de oproepingsbrief en beide partijen uit te nodigen, binnen een termijn van 14 dagen, alle nieuwe elementen en alle elementen die nog niet ten gronde beoordeeld werden aan te duiden dan wel voor te leggen. De beoordeling is *ex nunc* en valt onder de motiveringsplicht.

Een dergelijke veralgemeende controle op risico's van schending van deze fundamentele rechten komt zowel de rechtszekerheid ten goede als dat het proceduremisbruik tegengaat. Enerzijds wordt ermee vermeden dat pas op het eind van de procedureketen eventuele ernstige risico's op schending aan het licht komen, wat dus een proceseconomisch voordeel heeft. Anderzijds wordt ervoor gezorgd dat alvorens over te gaan tot de uitvoering van een definitieve verwijderingsmaatregel, en tezelfdertijd zo kort mogelijk ervoor, het risico op refoulement en de andere in het geding zijnde rechten (gezinsleven/belang van het kind) ten gronde en *ex nunc* beoordeeld wordt, waardoor een risico op schending ervan niet meer als nieuw element ingeroepen kan worden om alsnog die verwijdering tegen te houden, wat dus de kans op proceduremisbruik drastisch inperkt. Ten slotte garandeert een dergelijke benadering de rechtszekerheid,

¹⁵ Zie bv. EHRM, *Boultif t. Zwitserland*, nr. 54273/00, EHRM, *Üner tegen Nederland* [GK], nr. 46410/99, EHRM *Maslov t. Oostenrijk* [GK], nr. [1638/03](#).

¹⁶ RvS nr. 239.259, 28 september 2017; EHRM, *M.S.S. t. België en Griekenland*, 21 januari 2011; EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011; EHRM, *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, 23 februari 2012.

en het recht van de vreemdeling om niet teruggestuurd te worden naar een land waar zijn leven of fysieke integriteit in gevaar is.

Tijdelijk statuut van non-refoulement

Zoals in de vorige sectie toegelicht, wordt het bestaande art. 74/17 W.1980 uitgebreid met (i) de voorgestelde wijzigingen aangaande de verplichtingen tot *prima facie* aftoetsing van mogelijke schendingen van non-refoulement en – bij de DVZ en de RvV – het recht op respect voor het privé- en gezinsleven en het belang van het kind in elke fase van de verblijfs- en verwijderingsprocedure; en (ii) een ultieme *ex nunc* beoordeling ten gronde van risico's op schendingen van deze fundamentele rechten door de RvV (2 nieuwe leden toegevoegd aan art. 74/17 §1). Dit artikel wordt opgenomen als een nieuw onderdeel van het hoofdstuk 'Verblijfsrecht op grond van bescherming' onder het deel 'verblijfsrecht van meer dan drie maand'.

Om personen die een risico op schending van voormelde rechten lopen, zoals vastgesteld o.b.v. §1 - dus *prima facie*, of ten gronde door RvV of d.m.v. een niet-terugleidingsclausule van het CGVS cf. art. 57/6, 1^{ste} lid, 9^o-14 W.1980 -, de nodige rechtszekerheid te bieden, wordt in het artikel een § ingevoegd met een beter uitgewerkte toegang tot een verblijfsprocedure en –statuut. Dit brengt de Belgische wetgeving bovendien in overeenstemming met het EU-recht (artt. 9 en 14 Terugkeerrichtlijn, en HvJ, arrest M. en X., X. van 14 mei 2019).

In geval een van de instanties een onverenigbaarheid vaststelt met het non-refoulementsbeginself o.b.v. §1, trekt de DVZ een eventuele terugkeer-, teruggedrijving- of terugleidingsbeslissing in en schrijft de betrokkene in in het wachtregister. De betrokkene krijgt een bijlage X 'non-refoulement' en een attest van immatriculatie dat drie maanden geldig is. Hij kan een verblijfsmachtiging aanvragen bij de DVZ cf. art. 9ter W.1980 - dat uitgebreid wordt met "het risico op refoulement waarvoor geen afdoende bescherming bestaat in het land van herkomst". Zolang er geen definitieve beslissing is wordt het attest van immatriculatie driemaandelijks verlengd. De DVZ vraagt advies aan het CGSV over de vermoedelijke duur van de onverenigbaarheid met het non-refoulementsbeginself. Indien die meer dan een jaar bedraagt, wordt de aanvraag gegrond verklaard en krijgt de betrokkene een verblijfsmachtiging voor één jaar. Die machtiging is jaarlijks verlengbaar en wordt na vijf jaar een verblijf van onbepaalde duur.

Indien er een element van (internationale) openbare orde of gevaar voor de samenleving of de nationale veiligheid aanwezig is – o.a. voor wat betreft niet-terugleidingsclausules o.b.v. artt. 52/4, 55/2, 55/3/1, 55/4 of 55/5/1 W.1980 -, wordt voorzien in de mogelijkheid voor de DVZ om uitdrukkelijk verstrengde voorwaarden op te leggen alvorens in aanmerking te komen voor een verblijfsmachtiging van onbepaalde duur. Afhankelijk van de concrete situatie, kan de betrokkene bijkomend opgelegd worden mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek, daarbij tot nuttige verklaringen over te gaan, een eventueel opgelegde straf te voldoen, etc. In dat geval maakt de DVZ het volledige dossier ook over aan het federale parket bevoegd voor internationaal strafrecht. Als aan die opgelegde voorwaarden voldaan is, kan de exceptie van openbare orde niet meer ingeroepen worden om het verblijfsrecht te weigeren.

Niet erkende vervolgingsvrees en reëel risico op ernstige schade – indirecte nexus

Het huidige asielrecht voorziet niet in een beschermingsstatuut voor alle vreemdelingen die zich buiten hun land van herkomst bevinden en bij terugkeer vervolging vrezen of een reëel risico op ernstige schade lopen. Hun onmiskenbare beschermingsnood vereist meer rechtszekerheid.

Naast de vijf zgn. Conventiegronden (art. 48/3 §4 W.1980) en de door specifieke actoren veroorzaakte vervolging of ernstige schade (art. 48/5 §1 W.1980), zijn bepaalde vormen van vervolgingsvrees of schaderisico te wijten aan de ecologische of economische omgeving waarin de betrokkene leefde in zijn land van herkomst. Een op bescherming gerichte toepassing, en bijgevolg ruime interpretatie, van de vluchtelingen- en subsidiaire beschermingsdefinitie houdt rekening met de achterliggende structurele, en vaak politieke, oorzaken en actoren van dergelijke vervolging of ernstige schade. Een betere juridische erkenning van dergelijk contextuele en structurele oorzaken houdt geen risico in voor een te ruime

toepassing van de beschermingsstatuten, aangezien de definitie en bewijsdrempel van de vervolgingsdaden (art. 48/3 §2 W.1980) en de ernstige schade (art. 48/4 §2 W.1980) er niet door aangetast wordt.

In artikel 48/3 §3 W.1980 wordt toegevoegd dat het verband tussen de gronden en de daden van vervolging ook indirect kan bestaan, rekening houdend met de ruime context en structurele oorzaken van vervolgingsdaden. In artikel 49/5 §1 wordt toegevoegd dat de actoren ook indirect de oorzaak van de vervolging of ernstige schade kunnen zijn, rekening houdend met de ruime context en structurele oorzaken van vervolging en ernstige schade.

Motivering van positieve beslissingen van de DVZ en het CGVS

Vanuit overwegingen van rechtszekerheid, transparantie en proceseconomie worden ook positieve beslissingen van de DVZ en het CGVS kort gemotiveerd. Dit zal verzoekers en advocaten toelaten om de slaagkansen van een bepaalde procedure accurater in te schatten, en dus mogelijks leiden tot minder verblijfsaanvragen. Het zal ook leiden tot een positiever en evenwichtiger beeld inzake beslissingen op het vlak van verblijfsrecht en internationale bescherming.

Publicatie van beslissingen van de DVZ en het CGVS

Vanuit de beginselen van behoorlijk bestuur en transparantie, is het bovendien aanbevolen dat geanonimiseerde beslissingen (positief en negatief) van de DVZ en het CGVS gepubliceerd worden (op een manier vergelijkbaar met de databank van de RvV). Dit schept ook mogelijkheden voor accurater en omvattend wetenschappelijk onderzoek.

- **Op welke wijze kan de deelname van de rechtszoekenden aan de procedure, bijvoorbeeld via de bewijslast, het hoorrecht of de samenstelling van een elektronisch dossier, bijdragen tot de zorgvuldige besluitvorming en rechtszekerheid in de implementatie van de relevante verblijfs- en gerelateerde procedures?**

Hoorrecht

Het hoorrecht is een algemeen rechtsbeginsel, erkend door zowel het Hof van Justitie, het Grondwettelijk Hof als de Raad van State. Het huidige hoorrecht in art. 62 W.1980 is daarom te beperkt ingevuld (enkel bij beëindiging of intrekking van een verblijf van meer dan 3 maanden) en de uitzonderingen zijn heel/te ruim geformuleerd (vooral de uitzonderingsgrond "indien de bijzondere omstandigheden, eigen aan dit geval, dit in de weg staan of dit verhinderen, omwille van hun aard of ernst"). Ook de redenen waarom de termijn van 15 dagen ingekort (of verlengd) kan worden, zijn vaag geformuleerd. Het hoorrecht moet op een algemene en duidelijke manier ingeschreven worden in het Migratiewetboek, in Deel I van het wetboek onder "Algemene bepalingen" (sectie 'procedurele garanties). Idealiter wordt ook de mogelijkheid geboden om mondeling toelichting te geven, in de plaats van enkel schriftelijk elementen te kunnen meedelen.

Uitgebreider hoorrecht voor kinderen en jongeren

Volgens Artikel 12 Kinderrechtenverdrag zijn de asiel- en migratieautoriteiten verplicht om, rekening houdend met de leeftijd en rijpheid van het kind, diens mening in overweging te nemen bij de eindbeslissing. Dat betekent niet dat de mening van het kind doorslaggevend moet zijn in de eindbeslissing, maar wel dat er passend gevolg aan dient te worden gegeven. Dit houdt bijvoorbeeld in dat kinderen en jongeren feedback moeten krijgen over het resultaat van de beslissing en over de manier waarop hun mening de beslissing heeft beïnvloed. Dit is eens zo belangrijk wanneer de mening van het kind niet werd gevolgd.¹⁷ Daarom moet specifiek voor kinderen en jongeren het algemeen hoorrecht in het Migratiewetboek zich uitstrekken tot alle beslissingen "die hen betreffen" (art. 12 VRK). Dit houdt niet alleen beslissingen in waarin zij zelf verzoeker zijn, maar ook beslissingen die hen beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat ze kind zijn van de verzoeker. Dit hoorrecht wordt op een affirmatieve manier geformuleerd, waarbij het aan het kind of de jongere toekomt om te kiezen om niet

¹⁷ Zie ook L. LUNDY (2007), 'Voice' is not enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, *British Educational Research Journal*, 33(6), 927-942.

gehoord te worden (*opt out*), maar er geen beslissingsvrijheid is vanuit de overheid om het hoorrecht van kinderen en jongeren al dan niet te realiseren (zoals de formulering van huidig art. 57/1 W.1980 suggereert).

De bewijslastregeling in de asielprocedure

Ten gevolge van de erg specifieke aard van de juridische statuten van erkende vluchteling en subsidiaire bescherming – ze bieden bescherming tegen mogelijke risico's op ernstige mensenrechtenschendingen -, kennen het internationale vluchtelingenrecht en het Europese asielrecht ook een bijzonder bewijsrecht. Omwille van het beschermingsgerichte karakter staat het voordeel van de twijfel centraal, en is er sprake van een gedeelde bewijslast. De asielprocedure heeft, minstens voor wat de vluchtelingenstatus betreft, declaratoire werking, en dient, voor beide statuten, een prospectieve beoordeling te maken van een toekomstig risico, eerder dan van een zekere gebeurtenis. (UNHCR, Handbook, §§ 28 en 195-205; UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 1998). Artikel 48/6 W.1980 moet dan ook in overeenstemming gebracht worden met de relevante bepalingen uit het internationale en Europese recht.

Vooreerst moet art. 48/6 §4 W.1980 in overeenstemming gebracht worden met de bewoordingen van art. 4, lid 5 van de herschikte Kwalificatierichtlijn, door het 'voordeel van de twijfel' er opnieuw uitdrukkelijk in op te nemen en de vermelding van 'algemene geloofwaardigheid' (e) te vervangen door 'geloofwaardigheid in grote lijnen'.

Daarnaast moet de gedeelde bewijslast en de omkering van de bewijslast verduidelijkt worden n.a.v. de Europese rechtspraak hieromtrent (EHRM, Singh e.a. v. België, 2 oktober 2012; HvJ, arrest M., 22 november 2012). Die rechtspraak verduidelijkt de plicht tot een zorgvuldig en grondig onderzoek van de asielaanvraag die rust op de asielinstanties. Die moeten enerzijds de echtheid nagaan van voorgelegde documenten, en anderzijds de verzoeker bijstaan in de bewijsgaring als die daar 'om welke reden ook' niet zelf in slaagt.

In art. 48/6 §1 W.1980 wordt een lid toegevoegd dat verduidelijkt dat elk voorgelegd bewijsstuk m.b.t. een van die kernelementen en redenen waarom de verzoeker internationale bescherming vraagt op de inhoud beoordeeld moet worden. De authenticiteit van het document kan slechts afdoende ontkracht worden d.m.v. een individuele motivering gebaseerd op wetenschappelijke vaststellingen aangaande het specifieke document. In geval de verzoeker medische bewijsstukken voorlegt om een vervolging of ernstige schade in het verleden aan te tonen, is de omkering van de bewijslast cf. artikel 48/7 van toepassing. Als het attest zelf de oorzaak van de medische aandoening niet weergeeft, dient het CGVS dit te onderzoeken.

3. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot meer eenvoud, efficiëntie en coherentie in de geschilbeslechting en bijdragen tot de rechtszekerheid bij de toepassing van het verblijfsrecht, in acht genomen het geheel van jurisdictionele actoren?

Schriftelijk karakter van de procedure voor de RvV (art. 39/60 W.1980)

Overeenkomstig artikel 39/60 W.1980 verloopt de procedure voor de RvV schriftelijk en "mogen" partijen en hun advocaat ter terechtzitting hun opmerkingen voordragen. Om bij te dragen tot meer efficiëntie en rechtszekerheid in de geschilbeslechting voor de RvV, is het aanwezen dit schriftelijk karakter van de procedure af te zwakken, en de mogelijkheden voor verzoekers en hun advocaten om gehoord te worden tijdens de zitting van de RvV, te vergroten, bv. door de volgende herformulering: "*De partijen en hun advocaat worden ter terechtzitting gehoord*". Hierbij is het in de praktijk ook van belang dat er voldoende tijd genomen wordt om effectief de partijen te horen.

Dit zal leiden tot meer efficiëntie, omdat het bijdraagt tot zowel substantieve als procedurele rechtvaardigheid, en dus tot potentieel minder volgende verzoeken om internationale bescherming of andere verblijfsaanvragen. Vanuit een *substantive justice* perspectief draagt het horen van de verzoeker en zijn advocaat ter terechtzitting bij tot het nemen van een beslissing die gebaseerd is op een zo omvattend mogelijk inzicht in de situatie van de verzoeker – gezien de

beperkingen die verbonden zijn aan een uitsluitend schriftelijke neerslag van dergelijke vaak complexe situaties. Vanuit een *procedural justice* perspectief zullen verzoekende partijen een negatieve beslissing gemakkelijker aanvaarden en respecteren, als ze het gevoel hebben op een faire manier behandeld te zijn. Eén van de elementen van *procedural justice* is immers participatie in de procedure.¹⁸

Eengemaakte beroepstermijn

De huidige diverse beroepstermijnen van 5, 10 en 30 dagen bij de RvV beperken de toegang van de vreemdeling tot een effectief rechtsmiddel. Vooreerst bemoeilijkt het feit dat er *verschillende* termijnen gelden, de toegankelijkheid en rechtszekerheid. Ten tweede zijn de termijnen van 5 en 10 dagen vaak *te kort* om een kwalitatief hoger beroep te kunnen instellen. Daarom zou een algemene beroepstermijn van 30 dagen tot meer eenvoud, efficiëntie en coherentie leiden. Bij detentie kan er één beroepstermijn van 15 dagen voorzien worden, om een evenwicht te garanderen tussen het zo kort mogelijk houden van de vrijheidsberoving, enerzijds, en het garanderen van een redelijke termijn om een beroep in te stellen, anderzijds.

Ook de algemene complexiteit van de beroepsprocedure (schorsing, UDN etc.) moet aangepast worden, in lijn met de Europese rechtspraak hierover.

- **Zouden bijkomende wijzen of mogelijkheden van institutionele bemiddeling en van monitoring moeten worden opgenomen? Indien ja, welke en met welke procedurele modaliteiten?**

Eerstelijnsklachtensysteem bij de DVZ

De mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Dienst Vreemdelingenzaken over de werking van de instantie zou opnieuw geactiveerd moeten worden. Nu is er geen eerstelijnsklachtensysteem bij de DVZ zelf, maar moet een klacht direct bij de Federale Ombudsman ingediend worden.¹⁹

Commissie voor Advies en Toezicht in het Migratierecht

Een beleidsdomein als het migratie- en asielrecht dat tegelijkertijd sterk in het actualiteitsdebat aanwezig is, de politieke en publieke opinies beroert en aan de meest fundamentele rechten van kwetsbare personen raakt, heeft nood aan gedegen en structurele ondersteuning, advies, opvolging en onderzoek door en vanuit zowel het terrein als academische expertise. De W.1980 voorziet in de oprichting van een adviescommissie, de Commissie voor Advies aan Vreemdelingen (art. 32), die behalve voor de regularisatieprocedures, dode letter is gebleven.

De benaming van de commissie wordt gewijzigd in Commissie voor Advies en Toezicht in het Migratierecht (CAT Migratierecht). Haar mandaat wordt uitgebreid en wettelijk vastgelegd:

- Advies inzake regelgeving: over wetsvoorstel of -ontwerp op verzoek van de Minister, van de Parlementaire Commissie Binnenlandse Zaken, of deelstaatregering; ook op eigen initiatief, bijvoorbeeld over gevolgen van rechtspraak van het EHRM en het GwH, rapporten en adviezen van VN-mensenrechtencomités, Europese mensenrechtenactoren (bv. FRA) en ombudsdiensten voor de Belgische rechtspraak;
- Advies in individuele dossiers: op vraag van zowel de instantie die het asiel- of verblijfsdossier behandelt, als de verzoekende partij, kan de Commissie beslissen een advies over de kwetsbaarheid, bijzondere procedurele noden en/of het hoger belang van het kind uit te brengen; daarbij staat een multidisciplinair benadering voorop en kunnen externe experts aangesteld worden, tegen vergoeding;

¹⁸ Zie verder over procedural justice: Cathérine VAN DE GRAAF, *Perceptions of procedural justice in cases of perceived discrimination*, doctoraatsthesis, Faculteit Recht en Criminologie, Universiteit Gent, 2021 – en de verwijzingen daar.

¹⁹ Zie ook aanbevelingen Myria o.b.v. onderzoek inzake het vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen, werkzoekenden en hun familieleden door Fragomen, Universiteit Kent en Universiteit Gent (forthcoming). Deze aanbeveling wordt hier hernomen omdat deze ruimer relevant is dan enkel voor deze doelgroep.

- Een subcommissie discretionaire bevoegdheden: advies aan de minister bij uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid op basis van art. 9bis W.1980 (humanitaire regularisatie) en arts 9 en 13 W.1980 (humanitair visum)
- Individuele klachtenbehandeling inzake de toepassing van het Migratiewetboek

Over de uitoefening van deze bevoegdheden stelt de CAT Migratierecht een jaarrapport op dat ze voorstelt aan het parlement.

De onafhankelijkheid van de CAT wordt gegarandeerd. De samenstelling ervan wordt wettelijk vastgelegd. De commissie wordt samengesteld uit drie vaste leden van Myria, het FIRM en de Federale Ombudsman en vijf wisselende leden die aangesteld worden uit het middenveld, de advocatuur, de magistratuur, en twee academici. De gegarandeerde financiering van een permanent secretariaat, medewerkers en werkingsmiddelen wordt wettelijk vastgelegd. In een KB wordt de organisatie en werking verder uitgewerkt.

4. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een verduidelijking van de rechtspositie van vreemdelingen bij de toepassing van de verblijfs- en opvangregels?

Nieuwkomersverklaring

Gezien de nieuwkomersverklaring nog niet geïmplementeerd werd wegens het ontbreken van een samenwerkingsakkoord met de Gemeenschappen, is het voor de rechtspositie van vreemdelingen duidelijker dat de zinsnede "en ondertekent een verklaring waarbij hij te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en er naar zal handelen" in art. 1/2 § 1 W.1980 evenals § 2 van hetzelfde artikel niet overgenomen worden in het nieuwe Migratiewetboek, des te meer gezien er vragen zijn over de effectiviteit en wenselijkheid van deze benadering.

Verblijfsrecht voor erkende staatlozen

Volgens het Grondwettelijk Hof maakt het onderscheid tussen erkende vluchtelingen en erkende staatlozen op het vlak van verblijfsrecht een discriminatie uit en moet de wetgever dit aanpassen.²⁰ Het Migratiewetboek moet daarom voorzien in een verblijfsrecht voor erkende staatlozen. Dit vereist ook een aanpassing van art. 98 Vreemdelingenbesluit (KB 1981).²¹

Gezinshereniging

- *Inzake het bewijzen van de duurzame en stabiele partnerrelatie, zie de aanbevelingen in de studie rond het vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen, werkzoekenden en hun familieleden, uitgevoerd in opdracht van Myria, en de bijdrage van Luc Denys*
- *De meer voordelige regels inzake gezinshereniging met een derdelander obv een bilateraal verdrag worden ook opgenomen in het Migratiewetboek (zie vraag 2, structuur).*
- *De arresten Diallo en X inzake de afwezigheid van een beslissing binnen de termijn moeten geïmplementeerd worden.*

²⁰ GwH 17 december 2009; GwH 11 januari 2012, nr. 1/2012,.

²¹ Zie hierover verder de bijdrage van o.m. NANSEN.

Algemeen: naar een meer eengemaakt en eenduidig regime, met een inclusieve definitie van het begrip 'gezin'

De regelgeving over gezinshereniging is vandaag erg complex en weinig toegankelijk. Over het algemeen moet zoveel mogelijk gestreefd worden naar een eengemaakt en eenduidig regime van gezinshereniging, met een harmonisatie van voorwaarden en definitie van familieleden over de categorieën heen, dit ter bevordering van het recht op gezinshereniging ingeschreven in de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Burgerschapsrichtlijn, het recht op respect voor het gezinsleven voorzien in internationale mensenrechtenverdragen, de toegankelijkheid en leesbaarheid van het Migratiewetboek. Enkel wanneer er gegronde redenen zijn (bv. ter bijkomende bescherming van vluchtelingen, kinderen en jongeren, ruimere rechten o.b.v. bilaterale verdragen), kan hiervan afgeweken worden.

De huidige invulling van het concept gezin is gebaseerd op een westers begrip van het (nucleaire) gezin: echtgenoten/partners en kinderen. Dit strookt niet met de realiteit in heel wat landen, waar een meer uitgebreide gezinsvorm (*extended family*) vaak voorkomt. Zo kan het gebeuren dat een tante of oom zich ontfermt over een nichtje of neefje van wie de ouders overleden zijn, bijvoorbeeld in oorlogssituaties, zonder deze wettelijk te adopteren. Met dergelijke situaties houdt de gezinsherenigingswetgeving geen rekening. Een effectieve bescherming van het recht op gezinsleven vereist een meer inclusieve definitie van het begrip 'gezin' die rekening houdt met de diversiteit aan gezinssituaties (met bijzondere aandacht voor situaties van afhankelijkheid), in het bijzonder voor vluchtelingen.²²

Onderstaande meer specifieke aanbevelingen zijn ondergeschikt aan deze algemene suggesties.

Gezinshereniging met een (statische) Belg (art. 40ter W.1980)

Gelijkschakeling Belgen en Unieburgers op het vlak van begunstigden en voorwaarden

Op het vlak van de begunstigden van gezinshereniging, hebben meerderjarige Belgen die geen gebruik gemaakt hebben van hun recht op vrij verkeer, in tegenstelling tot Unieburgers, sinds de wet van 8 juli 2011 geen recht meer op gezinshereniging met hun ascendenten ten laste.²³ Deze "omgekeerde discriminatie", waarbij Belgen op een minder gunstige manier behandeld worden dan mobiele Unieburgers, zou kunnen worden afgeschaft. Ook inzake de voorwaarden zouden Belgen opnieuw gelijkgeschakeld kunnen worden met Unieburgers, wat de afschaffing van de leeftijdsvoorwaarde en de socio-economische voorwaarden (bestaansmiddelen, ziektekostenverzekering en huisvesting) impliceert. Sommige aanbevelingen hieronder zijn ondergeschikt aan deze aanbeveling.

Gezinshereniging met derdelander met onbeperkt verblijfsrecht, vluchtelingen, subsidiair beschermden en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter - algemeen (art. 10 W.1980)

Algemeen

Het Migratiewetboek stelt duidelijk (i) dat de algemene regels inzake gezinshereniging voor een derdelander met onbeperkt verblijfsrecht ook gelden voor erkende vluchtelingen, subsidiair beschermden en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter W.1980 (hoewel deze groepen initieel slechts een beperkt verblijfsrecht hebben), en (ii) dat de meer voordelige bepalingen voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden ook gelden voor personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter W.1980.²⁴

²² Zie F. BOREIL, E. DESMET, G. DIMITROPOULOU, and M. KLAASSEN, *Family reunification for refugee and migrant children: standards and promising practices*. Council of Europe, 2020, 42.

²³ Wet 8 juli 2011 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 betreft de voorwaarden tot gezinshereniging, *BS* 12 september 2011;

²⁴ Zie GwH 26 september 2013, nr. 121/12 en S. DAWOUD, "Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien?", *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 2014, nr. 3.

Gezinshereniging met derdelander-minderjarigen

- Referentiepersonen

Vandaag hebben enkel derdelander-NBMV die erkend werden als vluchteling of subsidiaire bescherming kregen, een (beperkt) recht op gezinshereniging (art. 10 W.1980). Uitgesloten als referentiepersoon zijn onder meer:

- NBMV die een verblijfsrecht kregen in het kader van de duurzame verblijfsprocedure
- Begeleide minderjarigen die als vluchteling erkend werden of subsidiaire bescherming kregen (zie ook vraag 6 inzake ouders van minderjarige vluchtelingen)

Vanuit het recht op respect voor het gezinsleven, zouden alle derdelander-minderjarigen met een verblijfsrecht (ongeacht het specifieke statuut) een recht op gezinshereniging moeten kunnen openen.²⁵

Voor gezinshereniging met een NBMV die 18 geworden is tijdens de procedure internationale bescherming, vermeldt het Migratiewetboek expliciet dat wie minderjarig is op het ogenblik van het indienen van het verzoek om internationale bescherming, maar die gedurende de asielpcedure meerderjarig wordt en vervolgens wordt erkend als vluchteling of subsidiaire bescherming krijgt, moet worden gekwalificeerd als "minderjarige" in de zin van art 2 (f) van de Gezinsherenigingsrichtlijn, ter implementatie van het arrest *A en Svan* het Hof van Justitie.²⁶ Gezien in België houders van subsidiaire bescherming gelijkgeschakeld worden met vluchtelingen inzake het recht op gezinshereniging, moet dit ook hier doorgetrokken worden.

- Begunstigden

Het recht op gezinshereniging van derdelander-NBMV is bovendien momenteel beperkt tot hun ouders. Deze mogelijkheid moet uitgebreid worden, zodat niet alleen hun ouders, maar minstens ook hun minderjarige broers en zussen evenals meerderjarige broers en zussen ten laste van de ouders recht hebben op gezinshereniging met de NBMV/minderjarige. Deze wijziging zal tot meer rechtszekerheid leiden – gezien vandaag in deze gevallen, zeker inzake minderjarige broers en zussen, vaak een humanitair visum lang verblijf wordt verstrekt.²⁷

Bovendien zou de groep begunstigden uitgebreid moeten worden tot personen met wie de minderjarige derdelander een 'duurzame afhankelijkheidsband' heeft. Zoals Nik Vanderscheuren stelt: "een formele verankering van hun verblijfsstatuut binnen het recht op gezinshereniging zou de rechtszekerheid in hoofde van betrokkenen ten goede komen".²⁸

Gezinshereniging van minderjarigen (als begunstigden)

Het Migratiewetboek vermeldt expliciet dat de datum waarop de minderjarigheid bepaald wordt, deze van de indiening van het verzoek tot gezinshereniging is, ter implementatie van het arrest *B.M.M.* van het Hof van Justitie.²⁹

Gezinshereniging van meerderjarige kinderen ten laste van hun ouders (als begunstigden)

In tegenstelling tot Unieburgers en Belgen, hebben derdelanders geen recht op gezinshereniging met hun ongetrouwde, volwassen kinderen ten laste, wat in de praktijk vaak leidt tot de afgifte van een humanitair visum.³⁰ Vanuit het recht op respect voor het gezinsleven en de rechtszekerheid, zou voor deze categorie een recht op gezinshereniging moeten worden

²⁵ Zie ook Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde deze wet aan te vullen met duidelijke, billijke en nauwkeurige criteria inzake de regularisatie van de situatie van mensen die onwettig op het grondgebied van het Rijk verblijven, alsook tot oprichting van een onafhankelijke Regularisatiecommissie (DOC 55 1415/001), 8.

²⁶ HvJ 12 april 2018, C-550/16, A en S.

²⁷ Zie bv. A. DECLERCQ, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten", *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 2017, nr. 2, 122.

²⁸ N. VANDERSCHEUREN, "Niet-begeleide minderjarigen en gezinshereniging" in E. DESMET, J. VERHELLEN en S. BOUCKAERT (eds.), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, Brugge, die Keure, 2019, 333.

²⁹ HvJ 16 juli 2020, C-199/19, C-136/19 en C-137/19, B.M.M. e.a.

³⁰ Zie bv. A. DECLERCQ, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten", *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 2017, nr. 2, 125.

opgenomen. De algemene leeftijdsgrens voor gezinshereniging met descendentes zou ook opgetrokken kunnen worden tot 21 jaar (dus ook als ze niet ten laste zijn).

Wachttijd

De wachttijd van 12 maanden voor gezinshereniging van echtgenoten, partners en kinderen met een derdelander van onbeperkt verblijfsrecht, heeft feitelijk weinig nut. Het Grondwettelijk Hof heeft immers gesteld dat periodes van beperkt verblijf in deze wachttijd meegerekend moeten worden, om de maximumtermijn van 2 jaar in de Gezinsherenigingsrichtlijn niet te overschrijden.³¹ Aangezien een onbeperkt verblijfsrecht zo goed als altijd vooraf gegaan wordt door een verblijfsrecht van beperkte duur van verschillende jaren, heeft deze interpretatie van het Grondwettelijk Hof de vereiste van wachttijd "quasi volledig" uitgehold, stelt Dawoud.³² Het feit dat deze wachttijd niet geldt als het huwelijk of partnerschap reeds bestond vooraf (gezinsvorming) is ook in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn (*infra*).

Onderscheid tussen gezinshereniging sensu stricto en gezinsvorming

De Gezinsherenigingsrichtlijn laat niet toe dat er, inzake de voorwaarden, een onderscheid gemaakt wordt tussen gezinshereniging *sensu stricto* en gezinsvorming (waarbij de gezinsband nog niet bestond voor de referentiepersoon in België aankwam).³³ De W.1980 maakt dit onderscheid wel, bij de wachttijd (*supra*) en bij de minimumleeftijd om gedwongen huwelijken tegen te gaan, wat in strijd is met de richtlijn. Art. 4, § 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn laat toe dat lidstaten een leeftijdsgrens van 21 jaar invoeren, om de integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen. De W.1980 verlaagt de minimumleeftijd echter tot 18 jaar als de gezinsband met de derdelander-referentiepersoon reeds bestaat, wat een onderscheid is in strijd met de richtlijn (ook *infra*).³⁴

Gezinshereniging met een polygame vreemdeling

Art. 4(4) Gezinsherenigingsrichtlijn verbiedt dat een referentiepersoon die reeds *samenwoont* met een echtgenoot in een EU-land, vervoegd wordt door een andere echtgenoot.³⁵ De W.1980 is strenger dan, en dus in strijd met, de Gezinsherenigingsrichtlijn: gezinshereniging met een polygame vreemdeling is verboden als een andere echtgenoot van die persoon al in België *verblijft* – dus ook als deze niet samenwoont met de referentiepersoon.³⁶ Dit moet in lijn gebracht worden met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Volksgezondheid : uitzondering voor zieke kinderen

Er is geen uitzondering voorzien voor zieke kinderen: ook zij moeten het bewijs leveren dat zij niet lijden aan één van de ziekten die de volksgezondheid in gevaar kunnen brengen, vermeld in de bijlage bij de W.1980 (art. 10, § 2, zevende lid Vw.). Luc Denys merkt hierbij op: "Een bepaling die het mogelijk maakt aan zieke kinderen het recht te ontzeggen zich bij hun ouders te voegen, is mogelijk strijdig met artikel 8 EVRM, met artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en met het Kinderrechtenverdrag."³⁷

Termijn voor beslissing

De termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen, kan tot 15 maanden oplopen (9 maanden 2x verlengbaar met 3 maanden bij complexe zaken, onderzoek naar schijnrelatie). Vanuit het perspectief van rechtszekerheid en efficiëntie moet onderzocht worden of die termijn niet korter gemaakt kan worden.

Gezinshereniging met erkende vluchtelingen, subsidiaire beschermden en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter W.1980

Vrijstelling socio-economische voorwaarden

De termijn van 1 jaar binnen dewelke vluchtelingen, subsidiair beschermden en personen met een verblijfsrecht op grond van artikel 9ter vrijgesteld worden van de socio-economische voorwaarden (bestaansmiddelen, huisvesting en

³¹ GwH 26 september 2013, nr. 121/12, B.7.4-B.7.6.

³² S. DAWOUD, "Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien?", *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 2014, nr. 3, 287-288.

³³ *Ibid.*, 288. HvJ 4 maart 2010, C-578/08, *Chakroun*.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Art. 4(4) Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁶ Art. 10, § 1, 2^{de} lid Vw. Zie L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 219.

³⁷ L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 235.

ziekttekostenverzekering), blijkt in de praktijk vaak moeilijk haalbaar, bv. om alle vereiste documenten tijdig te verzamelen en in te dienen. In Bulgarije, Frankrijk, IJsland, Italië, Roemenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk is er geen termijn waarbinnen vluchtelingen hun gezinsherenigingsaanvraag moeten indienen om te worden vrijgesteld van de socio-economische voorwaarden.³⁸ Een alternatief zou zijn dat vluchtelingen de mogelijkheid krijgen om een notificatie in te dienen binnen de voorziene termijn van 1 jaar, waarop zij de mogelijkheid krijgen om nadien hun aanvraag te vervolledigen – zoals in Duitsland het geval is.³⁹

Gezinsband

Ook de voorwaarde dat de gezinsband reeds moet bestaan voor de binnenkomst van de referentiepersoon moet kritisch bekeken worden, gezien de betrokken personen hun gezinsleven niet in hun land van herkomst kunnen uitbouwen.

Bewijsvoering

Art; 12bis § 2 W.1980 stelt vandaag: "Wanneer het familielid of de familieleden van een als vluchteling erkende vreemdeling of van een vreemdeling die subsidiaire bescherming geniet, *met wie de bloed- of aanverwantschapsbanden al bestonden vóór hij het Rijk betrad*, geen officiële documenten kunnen overleggen die aantonen dat zij voldoen aan de in artikel 10 bedoelde voorwaarden met betrekking tot de bloed- of aanverwantschapsband, wordt rekening gehouden met *andere geldige bewijzen* die met betrekking tot die band in dit verband worden overgelegd. Bij gebrek hieraan, kunnen de in § 6 voorziene bepalingen worden toegepast." Deze mogelijkheid om rekening te houden met andere geldige bewijzen zou uitgebreid moeten worden (i) tot situaties van gezinsvorming, en (ii) tot andere aspecten dan het bewijzen van de familieband.⁴⁰

Verblijfsrecht van ouders op grond van gezinshereniging met NBMV-vluchteling/subsidiar beschermde

Na vijf jaar moeten ouders voldoende bestaansmiddelen kunnen bewijzen, zoniet riskeren ze hun verblijfsrecht te verliezen bij de meerderjarigheid van hun kind. Gezien de jarenlange rechtsonzekerheid die hieruit voortvloeit, wordt aanbevolen om de voorwaarde van bestaansmiddelen op dat moment te schrappen "gezien het jarenlange gezinsleven dat ouder(s) en kind intussen in België hebben aangetoond".⁴¹

Gezinshereniging met derdelander met onbeperkt verblijfsrecht (art. 10 W.1980) en met een Belg (art. 40ter W.1980) (voor Belgen: in ondergeschikte orde van gelijkschakeling met Unieburgers)

Minimumleeftijd om gedwongen huwelijken tegen te gaan

Art. 4, § 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn laat toe dat lidstaten een leeftijdsgrens van 21 jaar invoeren, om de integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen. Zowel bij gezinshereniging met een derdelander met onbeperkt verblijfsrecht als met een Belg werd deze leeftijdsgrens ingevoerd in de W.1980. De Europese Commissie stelt evenwel in haar richtsnoeren: "De minimumleeftijd kan als richtsnoer fungeren, maar mag niet worden gebruikt als algemeen minimum waaronder alle verzoeken systematisch worden afgewezen, ongeacht of de situatie van iedere indiener daadwerkelijk is onderzocht."⁴² Volgens de FRA is er geen bewijs dat het verhogen van de minimumleeftijd voor gezinshereniging effectief werkt om gedwongen huwelijken te bestrijden.⁴³ Integendeel, het kan ertoe leiden dat oprechte partnerrelaties in hun beleving worden verhinderd. Omwille van deze redenen strekt het tot aanbeveling om de leeftijdsgrens van 21 jaar niet over te nemen in het Migratiewetboek.

³⁸ UNHCR, The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, (2018), 97-98.

³⁹ Zie F. BOREIL, E. DESMET, G. DIMITROPOULOU, and M. KLAASSEN, *Family reunification for refugee and migrant children : standards and promising practices*. Council of Europe, 2020, 50.

⁴⁰ Inzake gezinshereniging met NBMV, zie N. VANDERSCHEUREN, "Niet-begeleide minderjarigen en gezinshereniging" in E. DESMET, J. VERHELLEN en S. BOUCKAERT (eds.), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, Brugge, die Keure, 2019, (295) 309 en 334.

⁴¹ *Ibid*, 334.

⁴² Europese Commissie, 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, 2014, COM(2014) 210 final, 8.

⁴³ FRA, *Addressing forced marriage in the EU: legal provisions and promising practices*, 2014, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 26.

Bestaansmiddelen

Overeenkomstig het arrest *Chakroun* van het Hof van Justitie, moet de inkomensvereiste beperkt worden tot 100% van het leefloon.⁴⁴ Aangezien de inkomensvereiste tot doel heeft te voorkomen dat personen een beroep moeten doen op het socialebijstandstelsel van het gastland, zou een inkomen van 100% van het leefloon voldoende ("toereikend") moeten zijn.⁴⁵

Het Migratiewetboek bepaalt ook dat de bestaansmiddelen bij gezinshereniging met een derdelander en een Belg niet noodzakelijk afkomstig hoeven te zijn van de referentiepersoon zelf, maar dat deze ook afkomstig kunnen zijn van een familielid of een derde.⁴⁶

Tenslotte moet een uitzondering voorzien worden van de bestaansmiddelenvereiste voor de 'meest kwetsbare personen', zoals "bejaarden, personen met een handicap, zieken en zwangere vrouwen", vanuit het beginsel van non-discriminatie.⁴⁷

Gezinshereniging met een Unieburger

Gezinshereniging met een Unieburger die Belg geworden is

In het Migratiewetboek wordt duidelijk gesteld dat een persoon die de nationaliteit verwerft van de gastlidstaat, na gebruik gemaakt te hebben van zijn recht op vrij verkeer, geniet van de regels van gezinshereniging met een Unieburger (arts 40bis en 47/1 W.1980), ter implementatie van het arrest *Lounes* van het Hof van Justitie.⁴⁸

Gezinshereniging van familieleden van een Unieburger die niet voldoen aan de voorwaarden van art. 40bis § 2 W.1980

Ter implementatie van het arrest van 27 april 2017 van de RvV, stelt het Migratiewetboek duidelijk dat de familieleden uit art. 40bis § 2 W.1980 die niet voldoen aan de voorwaarden hierin gesteld, een verzoek tot gezinshereniging kunnen indienen als 'ander familielid' onder art. 47/1 W.1980.⁴⁹

Procedure

Aanvraag in België

Het Migratiewetboek moet de mogelijkheid voorzien dat de referentiepersoon in België de aanvraag tot gezinshereniging indient. Dit bevordert de rechtszekerheid en efficiëntie van de gezinsherenigingsprocedure. Nu is de regel dat familieleden de aanvraag moeten indienen in het buitenland, wat hen voor heel wat uitdagingen stelt (reistijd, veiligheid, kosten etc.). In Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Polen en Slovenië kan de referentiepersoon de aanvraag voor gezinshereniging indienen.⁵⁰ In verschillende andere landen (Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Portugal en Roemenië) kunnen zowel de referentiepersoon als het gezinslid de aanvraag indienen.⁵¹ Het mogelijk maken dat de referentiepersoon altijd de aanvraag in België kan indienen⁵² bevordert de rechtszekerheid en efficiëntie van de gezinsherenigingsprocedure.

Termijn voor toekenning verblijfsrecht onbeperkte duur

Voor elke verblijfsprocedure wordt uitdrukkelijk aangegeven wanneer een verblijf van onbeperkte duur moet worden toegekend, en dit ten laatste 5 jaar na de afgifte van de eerste verblijfskaart.

⁴⁴ HvJ 4 maart 2010, C-578/08, *Chakroun*.

⁴⁵ RvS, 18 december 2018, advies nr. 66.741/4, § 1.3, verwijzend naar Christine FLAMAND en Sylvie SAROLEA, "Trajet migratoire et regroupement familial: obstacles et perspectives", in Sylvie Saroléa (ed.), *Immigrations et droits. Questions d'actualité*, Larcier, 2018, 57.

⁴⁶ Zie voor gezinshereniging met een Belg, RvV 30 oktober 2020, nr. 243.504 en de verwijzingen daar.

⁴⁷ Zie verder S. DAWOUD, "Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien?", *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 2014, nr. 3, 306.

⁴⁸ HvJ 14 november 2017, C-156/16, *Lounes*.

⁴⁹ RvV 27 april 2017, nr. 186.142. Zie ook AgII, <https://www.agii.be/nieuws/ook-ascendenten-van-unieburgers-kunnen-gezinshereniging-vragen-als-ander-familielid>.

⁵⁰ Zie F. BOREIL, E. DESMET, G. DIMITROPOULOU, and M. KLAASSEN, *Family reunification for refugee and migrant children: standards and promising practices*. Council of Europe, 2020, 49 en referenties daar.

⁵¹ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, 29 March 2019, COM(2019) 162 final, p. 10.

⁵² Zie o.m. N. VANDERSCHUREN, "Niet-begeleide minderjarigen en gezinshereniging" in E. DESMET, J. VERHELLEN en S. BOUCKAERT (eds.), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, Brugge, die Keure, 2019, (295) 333-334; F. Boreil, E. Desmet, G. Dimitropoulou, and M. Klaassen, *Family reunification for refugee and migrant children: standards and promising practices*. Council of Europe, 2020.

- **Welke maatregelen in het aan te nemen Migratiewetboek zouden kunnen bijdragen tot een betere omkadering van de juridische en sociale bijstand in de verblijfsprocedures? Welke maatregelen kunnen bijdragen tot een betere kennis van de verblijfsreglementering en -procedures en van hun wijzigingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van ontwikkelingen in de rechtspraak of in de bestuurlijke praktijk (bijv. rondzendbrieven, website, enz.)?**

Kwaliteit pro deo rechtsbijstand

De gebrekkige kwaliteit van de rechtsbijstand is binnen het (complexe) migratierecht een reeds lang aanslepend zeer. De zgn. Potpourri-wetten van de vorige regeringen hebben enkele bestaande misbruiken binnen de advocatuur aangepakt, maar de kwaliteit en beschikbaarheid van de kosteloze rechtsbijstand zijn er niet substantieel op vooruitgegaan. Daartoe moeten verbeteringen aan opleiding, controle en vergoeding van de pro deo rechtsbijstand aangebracht worden.

Advocaten die als pro deo raadsman aangesteld wensen te worden in procedures voorzien in het Migratiewetboek – en dus vergoed wensen te worden met publieke middelen –, dienen daartoe een erkenning aan te vragen bij hun advocatenorde. Die erkenningsprocedure wordt uitgewerkt door de respectievelijke Orde, maar bevat minstens volgende elementen die in het Migratiewetboek opgenomen worden: een verplichte opleiding in het migratierecht volgen tijdens de baliestage of op elk later moment, en slagen voor het hieraan gerelateerde examen; jaarlijks een door de Orde erkende bijscholing inzake wijzigingen in de materie van het ruime migratierecht volgen; een tweejaarlijkse steekproef inzake de kwaliteit van de geleverde bijstand ondergaan; en slagen voor een tweejaarlijks examen migratierecht.

Mits erkenning komt de advocaat in aanmerking voor aanstellingen om pro deo rechtsbijstand te verlenen in het migratierecht. Het geleverde bewijs van de kwaliteit van de rechtsbijstand legitimeert de besteding van publieke middelen en een correcte vergoeding van de prestaties. Bij aanstelling krijgen zij onmiddellijk een voorschot ter waarde van de helft van de voorziene vergoeding voor de precieze tussenkomst waarvoor aanstelling verleend is. Dat voorschot dient om de noodzakelijke kosten te dekken die gemaakt moeten worden om een kwalitatieve rechtsbijstand te verzekeren, zodat de advocaat die niet uit eigen middelen moet voorschieten; het voorschot wordt verrekend bij de indiening van de prestaties op het einde van het gerechtelijk jaar. De Minister van Justitie garandeert een vaste vergoeding per prestatie in het migratierecht (i.p.v. een gesloten enveloppe waarmee alle pro deo-prestaties pro rata vergoed moeten worden, zodat de werkelijke vergoeding per prestatie onzeker is).

Publicatie van statistieken

Het Migratiewetboek neemt een wettelijke verplichting op voor Fedasil, de DVZ, het CGVS, de RvV om actuele, gedetailleerde en gedesaggregeerde statistieken over de verschillende aspecten van de asiel- en migratieketen (opvang, verblijfsprocedures, detentie, terugkeer etc.) te publiceren. De statistieken zijn minstens gedesaggregeerd naar land van herkomst, leeftijd, gender (met aandacht voor gender non-binaire en fluïde personen) en, waar relevant, taalrol. Bijzondere aandacht moet hierbij besteed worden aan cijfers over detentie en alternatieven voor detentie, gezien het gebrek aan data over bijvoorbeeld profielen, detentiegonden en de duur van de detentie.⁵³ Inzake terugkeer sluit deze verplichting aan bij het federaal regeerakkoord, dat voorziet in een "uitgebreide en transparante rapportering van onder andere de terugkeercijfers" door de Dienst Vreemdelingenzaken.⁵⁴ Voor specifieke groepen, bv. NBMV, kan naast transparantie ook een centralisatie van (de bekendmaking van) cijfers nuttig zijn.⁵⁵

Het CGVS publiceert maandelijks en jaarlijks asielstatistieken op zijn website, evenals jaarverslagen. Hoewel deze statistieken veel relevante cijfers bevatten, worden een aantal cijfers niet opgenomen, bijvoorbeeld hoeveel personen die uitgesloten worden van de vluchtelingenstatus, en hoeveel personen bij een *volgend* verzoek om internationale bescherming als vluchteling erkend worden of subsidiaire bescherming krijgen. Ook geven de gepubliceerde statistieken van de DVZ en het CGVS vandaag geen informatie over de genderverhoudingen bij verzoeken om internationale

⁵³ Myria, *Myriatics #11*, 2020, 17.

⁵⁴ Federaal Regeerakkoord 2020, 79.

⁵⁵ E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT, "Kinderen die zonder hun ouders naar België migreren : een inleiding met de blik vooruit," in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 22.

bescherming (dit gebeurt enkel bij NBMV).⁵⁶ Ook de cijfers inzake machtigingen tot verblijf om humanitaire en om medische redenen (arts. 9 en 9bis W.1980) gepubliceerd door de DVZ zijn niet gedesaggregeerd naar geslacht/genderidentiteit. Zowel de DVZ als het CGVS geven aan dat het hun bedoeling is om in de toekomst cijfers gedesaggregeerd naar gender te publiceren.⁵⁷

5. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een terugkeerregeling die coherent is met de verblijfsprocedures, en die klaarheid en rechtszekerheid biedt over de rechtspositie van personen die onwettig of onregelmatig op het grondgebied verblijven?

- In welke mate zouden administratieve praktijken inzake vrijwillige en gedwongen terugkeer en het daarmee samenhangende detentiebeleid in het aan te nemen Migratiewetboek moeten worden opgenomen?

Met het oog op rechtszekerheid en rechtsbescherming, lijkt het aangewezen dat de regeling inzake vrijwillige en gedwongen terugkeer, en het daarmee samenhangend detentiebeleid, wat fundamentele aspecten betreft, geregeld worden in het Migratiewetboek. Enkele belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

Detentie

Een wettelijk verbod op detentie van minderjarigen

Ter implementatie van de Beleidsnota Asiel en Migratie, moet een wettelijk verbod op de detentie van minderjarigen in het Migratiewetboek ingeschreven worden, en art. 74/9 W.1980 geschrapt worden. Onder meer het VN-Kinderrechtencomité en het VN-Comité voor Arbeidsmigranten stellen dat detentie van kinderen op basis van hun migratiestatus of die van hun ouders, altijd een schending van kinderrechten vormt.⁵⁸

Bovendien moet art. 41 W.2007 aangepast worden, aangezien dit in de mogelijkheid voorziet om bij een poging tot onwettige binnenkomst van een NBMV waarbij er twijfel geuit wordt over de leeftijd, deze voor de periode van de leeftijdsbepaling op te sluiten in een gesloten centrum (drie werkdagen, uitzonderlijk verlengbaar met drie werkdagen). Vanuit een kinderrechtenperspectief moet er bij twijfel uitgegaan worden van een weerlegbaar vermoeden van minderjarigheid.⁵⁹ Zoniet worden jongeren opgesloten, waarvan sommigen later minderjarig blijken te zijn. Hoewel dit buiten het bestek van de huidige consultatie ligt, zou ook de procedure van de leeftijdsbepaling zelf aangepast moeten worden.⁶⁰

⁵⁶ Zie bv. DVZ, Verzoekers om internationale bescherming. Jaarlijkse statistieken – 2011-2019, <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistieken/Verzoeken%20om%20internationale%20bescherming%20-%20Jaarlijkse%20statistieken%202011-2019.pdf>; CGVS, Asielstatistieken – Overzicht 2019, https://www.cgvs.be/sites/default/files/asielstatistieken_2019_december.pdf

⁵⁷ DVZ, persoonlijke communicatie, 23 december 2020; CGVS, persoonlijke communicatie, 8 december 2020.

⁵⁸ VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration*, § 78-79; VN-COMITÉ VOOR ARBEIDSMIGRANTEN EN VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Gezamenlijke Algemene Commentaar Nr. 4/23*, § 10.

⁵⁹ Zie over dit weerlegbaar vermoeden van minderjarigheid, J. VERHELLEN, "De persoonlijke staat van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen: enkele vraagstukken van internationaal privaatrecht" in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 102-106.

⁶⁰ Zie verder o.m. J. VERHELLEN, "De persoonlijke staat van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen: enkele vraagstukken van internationaal privaatrecht" in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 102-106; W. DE BONDT, "De rechtspositie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België: naar het stapsgewijs erkennen van diens bekwaamheid en het breder invullen van het overwegen van diens belang" in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 137-142.

Alternatieven voor detentie

Het EU-recht staat detentie in de migratiecontext, zowel tijdens de asielprocedure als voor verwijdering, enkel toe als minder dwingende maatregelen niet toereikend zijn (art. 8 Opvangrichtlijn, art. 15 Terugkeerrichtlijn), en legt de uitwerking van alternatieven voor detentie op. Beperkingen van het fundamentele recht op vrijheid kunnen bovendien slecht om een beoogd wettelijk en wettig doel te bereiken en moeten o.m. noodzakelijk en proportioneel zijn (Art. 52 EU Handvest; HvJ, arrest K, 14 september 2017). Het is dus slechts toelaatbaar als allerlaatste middel met het oog op een in de wet vastgelegde doelstelling.

Het Migratiewetboek moet effectief alternatieven voor detentie uitwerken. Het wetboek legt ook een cascadesysteem vast, waarbij verregaandere beperkingen van vrijheid enkel kunnen als aangetoond en individueel gemotiveerd wordt dat met een minder verregaande beperking niet het beoogde doel bereikt kan worden, rekening houdend met de individuele situatie (Cass., arrest nr. P.14.1415.F/4, 1 oktober 2014). Voorbeelden van alternatieven zijn borgstelling, opgelegde woonplaats, meldingsplicht, halfopen units, etc.

Detentiegonden

Vasthouding is een dwangmiddel en een verregaande beperking van het fundamentele recht op vrijheid dat enkel onder heel strikte voorwaarden toegelaten is, zoals in de internationale en Europese mensenrechteninstrumenten en -rechtspraak nadrukkelijk bepaald is, en er zelfs historisch aan ten grondslag ligt (Magna Charta). Dit geldt in de migratiecontext evenzeer, en misschien zelfs *a fortiori* –gezien het eerder administratiefrechtelijke dan strafrechtelijke kader.

In elk geval verzet het EU- en mensenrechtenrecht zich tegen elke vorm van automatische detentie. Het EU Handvest staat enkel vrijheidsbeperkingen toe voor zover die voorzien zijn bij wet, evenredig, noodzakelijk en met het oog op het algemeen belang of ter bescherming van rechten en vrijheden van anderen (art 6 en 52 EU Handvest; HvJ, arrest K, 14 september 2017). Art 5 EVRM beperkt de mogelijkheid van detentie in de migratiecontext bovendien tot het voorkomen van irreguliere binnenkomst op het grondgebied en in het kader van een uitwijzingsprocedure. Die voorwaarden zijn niet allemaal expliciet of eenduidig in de W1980 opgenomen, noch worden ze in de praktijk systematisch en geïndividualiseerd door de DVZ afgetoetst alvorens tot detentie over te gaan. Ter bevordering van de rechtszekerheid en om discretionaire systematische inbreuken op het fundamentele recht op vrijheid te vermijden, is het onontbeerlijk dat het Migratiewetboek in duidelijkere en restrictieve bepalingen daaromtrent voorziet.

Wat asielzoekers betreft, voorziet het EU-recht in een beperkt aantal wettelijke detentiegonden. Het verbiedt detentie om de enkele reden dat betrokkene een verzoek om internationale bescherming indiende of aan de Dublin-procedure is onderworpen, en legt de mogelijkheid van detentie vast in zes gevallen hangende de asielprocedure en in geval er een significant onderduikrisico is tijdens de Dublin-procedure (art. 8 Opvangrichtlijn, art. 28 Dublin III-Verordening). Bij aankomst aan de grens, voorziet de Asielprocedurerichtlijn in nog tien situaties waarin detentie van asielzoekers wettelijk kan worden voorzien (artt. 31(8) en 43). Elke beslissing tot vasthouding dient bovendien individueel gemotiveerd te worden o.b.v. zowel juridische als feitelijke elementen (art. 8(2) Opvangrichtlijn; EHRM, *Khlaifia e.a. t. Italië*, 15 december 2016),

Om aan de wettelijkheidsvoorwaarde te voldoen, worden de te algemene bewoordingen uit art. 74/5 §1 W1980, voor wat betreft grensdetentie van asielzoekers, en de te brede opsomming van criteria die op een significant risico op onderduiken kunnen wijzen uit art. 1 §2 W1980, vervangen. Voor wat verzoekers om internationale bescherming betreft, somt het Migratiewetboek de detentiegonden die in het EU-recht voorzien zijn exhaustief en in duidelijke, restrictieve bewoordingen op.

Bovendien, en vooral, voorziet het Migratiewetboek in een algemene bepaling die van toepassing is op alle beslissingen tot vasthouding (zowel met het oog op uitwijzing, verhinderen van irreguliere binnenkomst of hangende de asielprocedure) – en dus de huidige artt. 7, lid 2, 74/5 en 74/6 W1980 omvat. Daarin worden de vereisten verankerd van noodzakelijkheid, proportionaliteit/evenredigheid, en de bewezen ondoeltreffendheid van minder dwingende

alternatieven voor detentie. Elke beslissing tot vasthouding dient, tot slot, verplicht individueel gemotiveerd te worden o.b.v. zowel juridische als feitelijke elementen, o.a. op het vlak van kwetsbaarheid.

Rechtelijke controle

Vasthouding is een beperking van het fundamentele recht op vrijheid. Het verplichte rechtelijke toezicht (art. 5 EVRM) op de administratiefrechtelijke vasthouding in toepassing van het migratierecht is geregeld door de Voorlopige hechteniswet, die ook het strafrechtelijke voorarrest regelt. Een vergelijkbare controleprocedure is voorzien, met uitzondering van de automatische voorleiding. Ondanks het feit dat er bij immigratiedetentie geen sprake is van verdenking van strafrechtelijke feiten, wordt op deze administratieve vasthouding minder strikt toegezien door de rechterlijke macht dan het geval is in het strafrecht. Een verbeterd rechterlijk toezicht op het vlak van de aanhangigmaking en de controlecriteria zou zowel de logica van de toegepaste voorlopige hechtenisprocedure beter respecteren, als de rechtsbescherming van kwetsbare personen (asielzoekers dan wel personen in irregulier verblijf) ten goede komen.

De regeling van de rechterlijke controle op vasthouding door de Raadkamer- of een andere gespecialiseerde rechterlijke instantie – wordt in het Migratiewetboek opgenomen. Na vasthouding wordt de vreemdeling automatisch voorgeleid bij de Raadkamer binnen de 24 uur. Daarna wordt de betrokkene elke maand opnieuw voorgeleid. Naast de wettelijkheid *sensu strictu*, controleert de Raadkamer ook of de vasthouding noodzakelijk en proportioneel is, en het laatste middel om het beoogde wettelijke doel te bereiken omdat minder dwingende maatregelen (inclusief alternatieven voor detentie) daartoe niet langer voldoende efficiënt zijn. Tot slot gaat de Raadkamer na of de DVZ aan zijn geïndividualiseerde motiveringsplicht heeft voldaan. Hierbij worden de rechters voldoende opgeleid in de specifieke materie van het migratierecht evenals in de mensenrechtelijke standaarden die hierin gerespecteerd moeten worden.

Het EHRM veroordeelde de Belgische praktijk om de vrijlating na rechterlijke beslissing op te schorten tot voorbij de maximum detentietermijn in geval van cassatieberoep door de DVZ (EHRM, *Firoz Muneer t. België*, 11 april 2013, en *MD t. België*, 13 november 2013). Een beslissing tot vrijlating door de Raadkamer of de Kamer van Inbeschuldigingstelling wordt dan ook uitvoerbaar bij voorraad, ongeacht het ertegen ingediende beroep of cassatieberoep, tenzij de schorsing ervan toegekend werd, en in elke geval nadat de maximum voorziene wettelijke termijn voor detentie verstreken is.

Onwettig verblijf

Een onwettig verblijf is een verblijf dat niet in overeenstemming is met de regels van het verblijfsrecht. Een onwettig verblijf hoeft evenwel geen strafbaar feit te zijn. Het Migratiewetboek zou daarom de bepalingen in huidige artikelen 75 en 76 W. 1980 moeten schrappen, en de criminalisering van onwettig verblijf beëindigen.

Terugkeer

Regels inzake afwijken van termijn voor vrijwillig vertrek

Art. 74/14, § 3, 2° voorziet dat van de termijn voor vrijwillig vertrek afgeweken kan worden, als de derdelander de opgelegde preventieve maatregel niet heeft gerespecteerd. Dit geval is niet voorzien in artikel 7, lid 4 van de Terugkeerrichtlijn, en moet dus geschrapt worden.⁶¹

Einde verblijfsrecht Unieburgers om redenen van volksgezondheid

Denys stelt: “Vermits de Vreemdelingenwet geen minder goed statuut kan bepalen voor de Unieburger dan voor een derdelandsonderdaan, is artikel 44bis, § 1 Vw., in de mate dat het de mogelijkheid biedt een einde te maken aan het verblijf van

⁶¹ L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 773.

een Unieburger omwille van redenen van volksgezondheid, strijdig met het gelijkheidsbeginsel bepaald in de artikelen 10 en 11 Gw." De mogelijkheid om het verblijf te beëindigen om redenen van volksgezondheid kan enkel t.a.v. een Unieburger in kort verblijf, vermist art. 7, 1^{ste} lid 7° W.1980 ook deze mogelijkheid voorziet t.a.v. een vreemdeling van gemeen recht.⁶²

- **Welke documenten zouden moeten worden verstrekt in situaties van onregelmatig verblijf zonder effectieve mogelijkheid tot of in afwachting van terugkeer (BGV, BGV met verlenging van de termijn voor terugkeer, bijlage 35, andere vormen van precaire en tijdelijke verblijfstitel, ...)? Gelieve bij uw suggesties de relevante situatie aan te duiden.**

Situaties van 'juridische limbo' moeten absoluut vermeden worden. Het Migratiewetboek moet voorzien in een verblijfsvergunning of andere machtiging die vreemdelingen zonder effectieve mogelijkheid tot of in afwachting van terugkeer, toegang geeft tot basisrechten en diensten, waaronder werk, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs en justitie.

Voor de situatie onder art. 74/17 § 1 W.1980 (tijdelijke uitstelling van verwijdering owv schending non-refoulement): zie vraag 2, tijdelijk statuut van non-refoulement.

Voor de situatie onder art. 74/17 § 2 (tijdelijk uitstel op grond van specifieke omstandigheden) moet er niet alleen een mededeling zijn van de tijdelijke uitstelling van de beslissing tot verwijdering, maar moet ook voorzien worden in een tijdelijke verblijfstitel. Bij personen in detentie moet het uitstel van de verwijdering niet alleen mondeling (zoals nu voorzien in de laatste zin van § 2) maar ook schriftelijk worden meegegeed. Bovendien moet bij een dergelijk uitstel de wettelijkheid, proportionaliteit en noodzakelijkheid van detentie opnieuw beoordeeld worden.

6. Welke structurele of punctuele aanpassingen van de geldende regels zouden kunnen bijdragen tot een systematische aandacht voor de specifieke noden van bijzonder kwetsbare personen in de verblijfs- en opvangreglementering, teneinde hun rechtspositie te verduidelijken en rechtszekerheid te verzekeren ?

- **Welke zouden de procedurele gevolgen van een toestand van bijzondere kwetsbaarheid (zoals minderjarigheid, handicap, gevorderde leeftijd, zwangerschap, de hoedanigheid van slachtoffer van mensenhandel, de omstandigheid van alleenstaande ouder met minderjarige kinderen, de hoedanigheid van slachtoffer van huiselijk geweld en/of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek en/of seksueel geweld,...) moeten zijn? Gelieve bij uw suggesties de relevante situaties van kwetsbaarheid aan te duiden.**

Kinderen en jongeren

Psychosociale en juridische ondersteuning van minderjarigen tijdens asiel- en migratieprocedures

Terwijl sommige kinderen en jongeren in staat zijn om zelfstandig dan wel met de hulp van steunfiguren die hen ter beschikking staan hun rechten uit te oefenen, hebben andere kinderen extra ondersteuning nodig omwille van specifieke behoeften of een extra kwetsbaarheid.⁶³ Deze steun zou niet afhankelijk mogen zijn van enkel de leeftijd en/of het statuut van de minderjarige als niet-begeleid of begeleid. Andere parameters zijn nodig om kwetsbaarheid te identificeren (bijv. specifieke hulpvragen, trauma) en op een gepaste manier tegemoet te komen aan de noden en rechten van kinderen en jongeren, alleen of met hun gezin, in de context van migratieprocedures.

⁶² Zie verder L. DENYS, *Overzicht van het Vreemdelingenrecht*, 2019, 404.

⁶³ VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General comment No. 2 (2002): The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child* (15 November 2002) CRC/GC/2002/2, §5; zie ook Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts, 2019, Article 13.

Waar niet-begeleide kinderen en jongeren beroep kunnen doen op een voogd, volstaat deze ondersteuning niet altijd, bijvoorbeeld door de grote verschillen tussen voogden in kennis en betrokkenheid. Anderzijds is het ook voor de ouders van begeleide minderjarigen niet altijd mogelijk om de nodige ondersteuning voor hun kinderen te voorzien – zeker in de context van complexe asiel- en migratieprocedures die hen onbekend zijn. Zowel het persoonlijke (bijv. vrienden, familieleden) als het professionele netwerk (bijv. advocaten, begeleiders, leerkrachten, zorgfiguren) van het kind of de jongere kan een belangrijke rol spelen, maar garandeert ook niet altijd de nodige tijd, middelen en expertise om minderjarigen doorheen de procedures te begeleiden.

Empirisch onderzoek met kinderen en jongeren in de context van conflict binnen het gezin⁶⁴ heeft aangetoond dat kinderen ondersteuning missen doorheen juridische procedures die veel van hen vragen. Zij uiten een nood aan geschikte en professionele steunfiguren die empathisch, vertrouwelijk, geduldig en eerlijk zijn ten aanzien van minderjarigen. Kinderen en jongeren geven aan dat zij zich vooral veilig willen kunnen voelen bij deze persoon en dat deze hen informatie, antwoorden op hun vragen, praktische begeleiding en emotionele steun zou moeten bieden. Deze ondersteuning is van cruciaal belang voor kinderen en jongeren, vooral wanneer hun voogd en/of ouder(s) niet in staat is/zijn deze rol te vervullen. Ook inzake NBMV specifiek, wijst Nik Vanderscheuren op de nood aan een ruimer en performanter ondersteuningsnetwerk – zeker bij complexe procedures zoals gezinshereniging.⁶⁵

Verblijfsrecht voor ouders van minderjarige vluchtelingen en subsidiair beschermden

Wanneer vroeger een meisje erkend werd als vluchteling wegens een risico op genitale verminking bij terugkeer naar het land van herkomst, kende het CGVS aan de ouders automatisch een afgeleide vluchtelingenstatus toe, op basis van het beginsel van gezinseenheid. Sinds 12 april 2019 krijgen deze ouders echter geen internationale bescherming meer als ze “geen persoonlijke en gegronde vrees voor vervolging” hebben.⁶⁶ Door deze beleidswijziging van het CGVS hebben de ouders geen verblijfsrecht in België. Ze kunnen geen aanvraag tot gezinshereniging indienen, omdat momenteel enkel niet-begeleide minderjarigen die erkend zijn als vluchteling of subsidiaire bescherming genieten, recht hebben op gezinshereniging met hun ouders (maar zie vraag 4, *supra*).⁶⁷ De enige mogelijkheid voor deze ouders van begeleide minderjarigen is het indienen van een aanvraag tot machtiging tot verblijf om humanitaire redenen (art. 9bis W.1980).

Op internationaal niveau pleit het VN-Vluchtelingenagentschap (UNHCR) al jaren voor het toekennen van een afgeleide beschermingsstatus aan ouders van minderjarige vluchtelingen.⁶⁸ Het Hof van Justitie bevestigde in 2018 dat het EU-recht *toelaat* dat aan gezinsleden van erkende vluchtelingen automatisch internationale bescherming wordt toegekend.⁶⁹ Om deze *protection gap* ten aanzien van ouders van begeleide minderjarige vluchtelingen op te vangen, zou het Migratiewetboek kunnen voorzien in een afgeleide beschermingsstatus voor ouders van minderjarige vluchtelingen en subsidiair beschermden. Alternatief is dat een recht op gezinshereniging wordt ingeschreven (zie vraag 4, *supra*).

⁶⁴ Zie INCLUDE (2021), *Guide to Good Practice – Recommendations based on the Views of Children and Young People to Professionals Involved in International Child Abductions*, binnenkort raadpleegbaar via <https://missingchildreurope.eu/include/> (publicatie in review).

⁶⁵ N. VANDERSCHEUREN, “Niet-begeleide minderjarigen en gezinshereniging” in E. DESMET, J. VERHELLEN en S. BOUCKAERT (eds.), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, Brugge, die Keure, 2019, (295) 332.

⁶⁶ CGVS, “VGV: Wijziging beleid CGVS”, 12 april 2019, <https://www.cgvs.be/nl/actueel/vgv-wijziging-beleid-cgvs>. Zie C. DRIESEN, “Reactie INTACT op het gewijzigde beleid van het CGVS inzake VGV: ouders erkende minderjarige intacte meisjes in legal limbo”, 30 april 2019, <https://www.intact-association.org/nl/nieuws/198-nota-30-april-2019.html>.

⁶⁷ Art. 10 § 1, 7° Vw.

⁶⁸ Zie UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation*, 2009, §11; UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2009, §9.

⁶⁹ HvJ 4 oktober 2018, *Ahmedbekova*, C-652/16. Het HvJ heeft aan derdelander-ouders van kinderen die Unieburger zijn, een verblijfsrecht toegekend op basis van de afhankelijkheidsrelatie van deze kinderen van hun ouders. Zonder verblijfsrecht voor hun ouders zouden deze kinderen niet effectief kunnen genieten van de belangrijkste rechten verbonden aan het Unieburgerschap, in het bijzonder het recht om in een EU-lidstaat te wonen. HvJ 8 maart 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09; HvJ 19 oktober 2004, *Zhu en Chen*, C-200/02. Naar analogie zou gesteld kunnen worden dat kinderen niet effectief van hun vluchtelingenstatus kunnen genieten, als hun ouders geen verblijfsrecht in de EU krijgen.

Vervolging op grond van seksuele oriëntatie en genderidentiteit⁷⁰

Hoewel de hieronder vermelde arresten betrekken hebben op seksuele oriëntatie, zijn hun richtlijnen ook relevant voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming op grond van genderidentiteit.

Verwachten van discretie

Het Migratiewetboek neemt een wettelijke verplichting op in huidig art. 48/3 W.1980 dat er geen rekening gehouden mag worden met het feit dat verzoekers om internationale bescherming hun seksuele oriëntatie of genderidentiteit in het verleden discreet konden beleven. Het Hof van Justitie stelde in *X, Y en Z* immers dat van asielzoekers niet verwacht mag worden dat zij hun homoseksualiteit geheim houden of zich terughoudend opstellen, om vervolging in hun land van herkomst te voorkomen.⁷¹ De seksuele oriëntatie is immers zo'n fundamenteel element van de identiteit, dat niet geëist mag worden dat men dit opgeeft.⁷² De RvV geeft aan deze rechtspraak te volgen.⁷³ Volgens rechtspraakanalyses van ngo's uit 2017 en 2020 speelt het verwachten van discretie in de Belgische praktijk nog steeds een rol.⁷⁴

Stereotype opvattingen

Het Migratiewetboek neemt eveneens een wettelijke verplichting op in huidig art. 48/3 W.1980 dat het gehoor bij het verzoek om internationale bescherming niet gebeurt "louter op basis van stereotype opvattingen" inzake seksuele oriëntatie of genderidentiteit. In het Grote Kamerarrest *A, B en C* van 2014 gaf het Hof van Justitie enkele richtlijnen aan de asielinstanties voor het beoordelen van de geloofwaardigheid van iemands seksuele oriëntatie. Vooreerst mogen ondervragingen niet gebeuren "louter op basis van stereotype opvattingen", maar moet vertrokken worden van de individuele situatie van de persoon.⁷⁵ In de Belgische asielprocedure wordt traditioneel steeds gevraagd naar kennis over de LGBTQIA+-gemeenschap en wetgeving, zowel in het land van herkomst als in België. Dit gaat uit van een stereotiepe aanname dat verzoekers hiermee vertrouwd (moeten) zijn.⁷⁶ Het CGVS ging zijn interne richtlijnen hieromtrent herzien,⁷⁷ en heeft in oktober 2020 inderdaad een nieuwe richtlijn aangenomen voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming op grond van seksuele oriëntatie. Vanuit het perspectief van rechtszekerheid en transparantie lijkt het evenwel aangewezen deze aspecten expliciet wettelijk te verankeren.

Impact van niet-vermelding van seksuele oriëntatie of genderidentiteit bij eerste gelegenheid

Het Migratiewetboek bevat ook een wettelijke verplichting in huidig art. 48/3 W.1980 dat een verzoeker niet als ongeloofwaardig beschouwd mag worden, enkel omdat hij zijn seksuele oriëntatie of genderidentiteit niet heeft onthuld bij de eerste gelegenheid die hij had om de vervolgingsgronden toe te lichten. Het Hof van Justitie stelde in *A, B en C* immers dat de asielinstanties een verzoeker niet als ongeloofwaardig mogen beschouwen, enkel omdat hij zijn seksuele oriëntatie niet heeft onthuld bij de eerste gelegenheid die hij had om de vervolgingsgronden toe te lichten.⁷⁸ Hier lijkt er

⁷⁰ De paragraaf hierboven evenals deze sectie zijn gedeeltelijk gebaseerd op E. DESMET, 'Gender en migratierecht in België : een decennium in vogelvlucht' in E. BREMS, P. CANNOOT en L. STEVENS L (eds), *Recht en gender in België: 10 jaar later* (die Keure 2020).

⁷¹ HvJ 7 november 2013, *X, Y en Z*, C-1999/12, C-200/12 en C-201/12, § 76. In *B. en C. v. Zwitserland* bevestigde het EHRM dat een persoon niet verplicht kan worden zijn seksuele oriëntatie te verbergen om vervolging te vermijden. EHRM 17 november 2020, *B en C. v. Zwitserland*, nrs 43987/16 en 889/19, § 57..

⁷² HvJ 7 november 2013, *X, Y en Z*, C-1999/12, C-200/12 en C-201/12, § 70.

⁷³ B. LOUIS, "Motifs de persécution: la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers concernant les demandes d'asile fondées sur l'homosexualité", in C. ADAM et. al, *10 jaar Raad voor Vreemdelingenbetwistingen: daadwerkelijke rechtsbescherming*, Brugge, Die Keure, 2017, (419) 423.

⁷⁴ ECRE, *Preliminary Deference? The impact of judgments of the Court of Justice of the EU in cases X.Y.Z., A.B.C. and Cimade and Gisti on national law and the use of the EU Charter of Fundamental Rights*, 2017; VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, *Internationale bescherming van holebi's in België*, 2020, 81-82.

⁷⁵ HvJ 2 december 2014, *A, B en C*, C-148/13, C-149/13 en C-150/13, § 62.

⁷⁶ VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, *Internationale bescherming van holebi's in België*, 2020, 42.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ HvJ 2 december 2014, *A, B en C*, C-148/13, C-149/13 en C-150/13, § 67-71.

een wisselende praktijk te zijn bij de Belgische asielinstanties: wanneer de verzoeker zijn seksuele oriëntatie pas vermeldt in de beroepsprocedure voor de RvV, of bij een volgend verzoek, hangt het af van het concrete dossier of de asielinstanties dit al dan niet beschouwen als ongeloofwaardig. Vaak zijn verzoekers echter onvoldoende op de hoogte van de procedure en hebben ze onvoldoende toegang tot kwaliteitsvolle juridische bijstand. Ook trauma's en schaamte kunnen een rol spelen bij het slechts in een latere fase vermelden van de seksuele oriëntatie.⁷⁹

Tolk met een andere nationaliteit of van een andere herkomstregio

Waar het mogelijk is om een tolk met een specifiek gender aan te vragen om het interview uit te voeren, is het echter niet mogelijk om een tolk met een andere nationaliteit of van een andere herkomstregio te vragen. Het CGVS geeft aan dat alle tolken voldoende opgeleid zijn om aanvragen correct te behandelen (idealiter worden de officiële trainingsmodules van EASO wel aangevuld met opleidingen van gespecialiseerde organisaties omtrent SOGI en de situatie in herkomstlanden). Een degelijke opleiding kan evenwel niet vermijden dat een tolk met dezelfde culturele of religieuze achtergrond de gevoelens van schaamte van de verzoeker kan beïnvloeden, en zo de mogelijkheden om het vluchtverhaal te vertellen aan de asielinstanties kan beïnvloeden.⁸⁰ Daarom wordt art. 15, paragraaf 3 van het KB van 11 juli 2003 inzake de werking van het CGVS als volgt aangepast: "Indien er aanwijzingen zijn van vervolging wegens ~~zijn of haar geslacht~~ *seksuele oriëntatie, gender of genderidentiteit*, gaat de ambtenaar na of de asielzoeker er geen bezwaar tegen heeft te worden gehoord door een persoon die een ander *gender* heeft dan de asielzoeker, *of door een persoon van dezelfde nationaliteit en/of herkomstregio*. Indien dat zo is wordt voldaan aan *hun* vraag."⁸¹

Voldoende specifieke landeninformatie, vooral inzake genderidentiteit

De gehanteerde landeninformatie moet voldoende actueel en specifiek zijn; wanneer dit niet het geval is, moet het voordeel van de twijfel worden toegekend. O.a. door de taboesfeer wordt er vaak ondergerapporteerd en kan de landeninformatie onvolledig zijn. Daarnaast is landeninformatie met betrekking tot seksuele oriëntatie (vb. criminalisering van *consensual same-sex acts*) onvoldoende specifiek om aanvragen op grond van genderidentiteit correct te beoordelen.⁸² Hiertoe kan een bepaling worden toegevoegd in art. 3 § 1 van het KB van 11 juli 2003 inzake de werking van het CGVS, dat in de oprichting van een interne documentatie- en researchdienst (Cedoca) voorziet.

- **Hoe zou het aan te nemen Migratiewetboek systematische en transversale aandacht voor de noden en de specifieke situatie van bijzonder kwetsbare vreemdelingen kunnen verzekeren doorheen de toepasselijke procedures?**

Kinderen en jongeren

Belang van het kind als eerste overweging, ingebed in het ruimere kinderrechtenskader

Overeenkomstig Artikel 3(1) Kinderrechtenverdrag moet bij alle maatregelen betreffende kinderen en jongeren de belangen van het kind een eerste overweging zijn. De concrete betekenis en invulling van het begrip 'belang van het kind' zijn voor vele actoren in migratieprocedures onvoldoende duidelijk. In 2013 legde het Comité voor de Rechten van het Kind

⁷⁹ Zie ook VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, *Internationale bescherming van holebi's in België*, 2020.

⁸⁰ VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, *Internationale bescherming van holebi's in België*, 2020, 66-67 met referentie naar UNHCR 2013, *Resettlement Assessment Tool: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Refugees*, 9; DHOEST, *Learning to be gay: LGBTQ forced migrant identities and narratives in Belgium*, 2018, 13

⁸¹ Voor de verantwoording van de toevoeging van "gender of genderidentiteit", cf. infra in het deel 'genderinclusiviteit'.

⁸² VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, *Internationale bescherming van holebi's in België*, 2020, 86-87 met referentie naar UNHCR, *Beyond proof*, 73 en ILGA Europe, *Good practices related to LGBTI asylum applicants in Europe*, 2014, 35-36; MANGANINI, *The Refugee Status Determination of Transgender Asylum-Seekers: a Queer Critique*, 2020, 27-29.

in Algemene Commentaar nr. 14 de verschillende juridische verplichtingen uit die aan het begrip worden toegekend.⁸³ Volgens deze Algemene Commentaar beoogt het beginsel van het belang van het kind niet alleen het volledige en daadwerkelijke genot van alle rechten in het Kinderrechtenverdrag, maar ook de lichamelijke, geestelijke, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling, de integriteit en de menselijke waardigheid van het kind of de jongere te waarborgen. Het Comité legt uit dat het belang van het kind een driedelig concept is dat overeenkomt met drie niveaus van verplichtingen voor staten: een materieel recht, een procedurereguleerend en een fundamenteel interpretatief rechtsbeginsel.⁸⁴ Deze niveaus zijn alle drie van toepassing in het asiel- en migratierecht.⁸⁵ Deze verplichtingen inzake het belang van het kind gelden voor alle actoren betrokken bij het asiel- en migratiebeleid: DVZ, CGVS, RvV, Fedasil maar ook de gemeenten, politie etc. In zijn laatste slotbemerkingen over België heeft het VN-Comité voor de Rechten van het Kind nog eens expliciet opgeroepen dat België te allen tijde het hoger belang van het kind als eerste overweging moet meenemen, ook bij de asielprocedure en gezinshereniging.⁸⁶

Ongeacht de discussie over de directe werking van artikel 3 Kinderrechtenverdrag, is België, op basis van artikel 24 Handvest, sowieso verplicht om het belang van het kind als eerste overweging mee te nemen bij alle bepalingen waarbij er een aanknopingspunt is met het EU-recht. Dit zijn vandaag de meerderheid van de bepalingen van W.1980, maar bijvoorbeeld niet arts. 9, 9bis en 9ter W.1980. In de W.1980 is het beginsel van het hoger belang van het kind vandaag slechts op fragmentarische wijze ingeschreven.⁸⁷

Uit een kwalitatieve analyse van de rechtspraak in volle rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in 2016, bleken er grote verschillen in de manier waarop de rechters het beginsel van het belang van het kind juridisch benaderen.⁸⁸ In de weinige arresten waarin het belang van het kind wordt vermeld, wordt het meestal afgewezen als niet van toepassing of irrelevant. In sommige uitspraken vindt alleen een procedurele beoordeling plaats of wordt het begrip negatief geïnterpreteerd. Op dat moment was er in de W.1980 zelf geen bepaling opgenomen inzake het belang van het kind in de asielprocedure.⁸⁹

Uit een vergelijkbare analyse van het annulatiecontentieux van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (beroepen tegen Bijlage 38, afgegeven aan de voogd van een NBMV in de context van de duurzame oplossingsprocedure) bleek de juridische benadering van het belang van het kind minder uiteenlopend dan in de asielrechtspraak. Hoewel sommige arresten ook de directe werking van artikel 3, lid 1, van het Kinderrechtenverdrag en/of artikel 22bis, lid 4 van de Grondwet ontkennen, wordt in de meeste arresten rekening gehouden met het belang van het kind op basis van de nationale wettelijke bepalingen die hen daartoe verplichten, namelijk art. 61/17 W.1980 (bepalen van duurzame oplossing voor een NBMV) en art. 74/16 W.1980 (beslissing tot verwijdering van een NBMV).⁹⁰

⁸³ Een Nederlandse vertaling van de Algemene Commentaar nr. 14 is terug te vinden op de website van de Vlaamse Overheid via <https://www.vlaanderen.be/cjm/sites/default/files/2020-04/VN-AlgemeneCommentaarBelangvanhetKind.pdf>.

⁸⁴ VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)* (29 May 2013) CRC/C/GC/14, §6. Zie ook W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELI en S. LEMBRECHTS, S. (2019), *Children's Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and its Protocols*, Cheltenham, Edward Elgar, Article 3.

⁸⁵ Zie ook C. SMYTH (2014), *European Asylum Law and the Rights of the Child*, New York: Routledge, bijv. p. 36 en p. 63.

⁸⁶ VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Belgium*, 1 februari 2019, *UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6*, § 44.

⁸⁷ Art. 10ter W.1980 (onderzoek van aanvraag tot machtiging tot verblijf op basis van artikelen 9 en 9bis W.1980); art. 12bis § 7 W.1980 (onderzoek van aanvraag tot toelating voor verblijf van meer dan 3 maanden op basis van artikel 10 W.1980); art. 44bis § 3, 2° W.1980 (einde van verblijfsrecht van minderjarige Unieburger omwille van dwingende redenen van nationale veiligheid); art. 57/1 § 4 W.1980 (onderzoek van verzoek om internationale bescherming door CGVS van begeleide minderjarige vreemdeling); art. 61/2 § 2, 2^{de} lid W.1980 (procedure voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel); art. 61/17 W.1980 (bepalen van duurzame oplossing voor niet-begeleide minderjarige vreemdeling); art. 74/13 W.1980 (beslissing tot verwijdering – algemeen); art. 74/16 W.1980 (beslissing tot verwijdering van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling).

⁸⁸ E. DESMET, 'Minderjarigen in de volle rechtsmachtprocedure van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen', 2018, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 198.

⁸⁹ Bij de wetswijziging van november 2017 ter omzetting van de herschikte Procedurerichtlijn werd het hoger belang van het kind sterker verankerd voor begeleide minderjarigen in de asielprocedure bij het CGVS. Overeenkomstig nieuw artikel 57/1 W.1980 is het hoger belang van het kind "een doorslaggevende overweging" die het CGVS moet "leiden tijdens het verzoek om internationale bescherming". Deze bepaling stond reeds ingeschreven in het Koninklijk Besluit van 13 juli 2013 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het CGVS.

⁹⁰ Zie E. DESMET, "Appellate asylum and migration proceedings in Belgium: challenges for the best interests of the child principle and unity of jurisprudence," in *Safeguarding children's rights in immigration law*, M. Klaassen, S. Rap, P. Rodrigues, and T. Liefwaard, Eds. Cambridge-Antwerp-Chicago: Intersentia, 2020, pp. 195–216

Deze onderzoeksbevindingen wijzen op de relevantie van het expliciet opnemen in het Migratiewetboek van een algemene verplichting om het belang van het kind als eerste overweging mee te nemen.⁹¹

Uit de vaststelling dat de rechtspraak een uiteenlopend juridisch gewicht toekent aan het belang van het kind, volgt ook dat de opname van een dergelijke bepaling gepaard moet gaan met concrete richtlijnen over hoe het belang van het kind bepaald moet worden, en afgewogen moet worden met andere belangen. Hier zijn de richtlijnen van het VN-Kinderrechtencomité in onder meer zijn Algemene Commentaar Nr. 14 zinvol. De basisbeginselen hiervan moeten in het Migratiewetboek zelf opgenomen worden; praktische handvaten kunnen daarnaast (verder) ontwikkeld worden – toegepast op de verschillende contexten waarin de asiel- en migratieautoriteiten werken.⁹² Het Comité voor de Rechten van het Kind stelt hierbij dat het belang van het kind bepaald moet worden door een multidisciplinair panel dat onafhankelijk is van de asiel- en migratieautoriteiten⁹³, aangezien deze laatste anders tegelijk ‘rechter’ en ‘partij’ zijn.

Het Kenniscentrum Kinderrechten (KeKi vzw) ontwikkelde een stappenplan om professionals te ondersteunen in het nemen van kwaliteitsvolle beslissingen die een invloed hebben op het leven van minderjarigen.⁹⁴ Opgedeeld in vijf fases biedt het stappenplan een kader voor de beoordeling en de bepaling van het belang van het kind in specifieke situaties. Het stappenplan vertrekt, net als de algemene commentaar van het Comité voor de Rechten van het Kind, vanuit het volledige referentiekader van de kinderrechten, dat breder gaat dan enkel het belang van het kind. Kinderrechten worden begrepen als juridische en relationele normen om sociale rechtvaardigheid en menselijke waardigheid voor kinderen en jongeren te realiseren. De stem van kinderen en jongeren krijgt een centrale plaats. Rechters, beleidsmakers en praktijkwerkers die beslissingen nemen over kinderen en jongeren in migratie, kunnen het stappenplan gebruiken om zowel het proces van de besluitvorming als de beslissing zelf te doen aansluiten op de noden en rechten van kinderen en jongeren.

Daarnaast toont recent onderzoek⁹⁵ aan hoe het ‘belang van het kind’ als een procedurele verplichting de rechten van kinderen in migratie effectief kan waarborgen in een juridische procedure. Concreet moeten rechters of autoriteiten volgens deze procedurele verplichting nagaan of de belangen van het kind, begrepen als de rechten van het kind volgens het Kinderrechtenverdrag, in overweging zijn genomen bij de beslissing. De gronden van de beoordeling moeten worden toegelicht en de procedurele vereisten, zoals het inwinnen van het standpunt van het kind en het recht op informatie, moeten worden nageleefd. Ook deze benadering plaatst het begrip ‘belang van het kind’ binnen een ruimer kinderrechtenkader dat de brede relevantie van *alle* kinderrechten voor kinderen en jongeren in migratie onderstreept.

Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV)

Nuancering van de leeftijdsgrens van 18 jaar, in het bijzonder bij NBMV

Het recht van de kinderrechten hanteert een strikte leeftijdsgrens van 18 jaar. Deze grens, die eigenlijk enkel geldt voor de toepassing van het Kinderrechtenverdrag zelf, én indien het toepasselijke recht geen andere leeftijdsgrens instelt,⁹⁶ is ruim

⁹¹ Zie bv. ook de aanbeveling van Myria om een transversale bepaling op te nemen “die zowel de administratie als de rechtsinstanties ertoe verplicht om in de allereerste plaats rekening te houden met het belang van het kind in alle procedures die op hen betrekking hebben”. MYRIA, *Migratie in cijfers en in rechten*, 2015, 111.

⁹² Zie bv. voor concrete voorstellen om het belang van het kind als recht te respecteren in de asielprocedure, namelijk inzake de verdeling van de bewijslast, het individualiseren van het risico, en de interpretatie van het begrip ‘ernstige schade’, B. DHONDT, “Het hoger belang van het kind als recht in de asielprocedure : uitdagingen vanuit het perspectief van de advocatuur” in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 221-236.

⁹³ VN-Comité voor Arbeidsmigranten en VN-Comité voor de Rechten van het Kind, Gezamenlijk Algemene Commentaar Nr. 3/22), § 32.

⁹⁴ Kenniscentrum Kinderrechten (2021), *Handleiding – In 5 stappen naar een beslissing in het belang van het kind*, online geraadpleegd op 25 mei 2021 via <https://www.keki.be/sites/default/files/210316-Handleiding%20Stappenplan%20Belang%20vh%20kind.pdf>. Zie ook de checklist van myria inzake de belangen van het kind op <https://www.myria.be/files/Migratie-verslag-2015-checklist.pdf>.

⁹⁵ M. SORMUNEN (2021), *The Best Interests of the Child in Human Rights Practice: An Analysis of Domestic, European and International Jurisprudence*, Doctoral Dissertation at the Faculty of Law, University of Helsinki, online geraadpleegd op 25 mei 2021 via https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/325611/sormunen_milka_dissertation_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁹⁶ Art. 1 VRK.

overgenomen in andere juridische instrumenten op Europees en nationaal niveau.⁹⁷ Deze strikte leeftijdsgrens houdt geen rekening met de verschillen tussen individuele kinderen en jongeren inzake kwetsbaarheid (en dus nood aan bescherming) en autonomie. Sommige 17-jarigen staan veel sterker in hun schoenen dan andere jongeren die juridisch gezien al 'meerderjarig' zijn. Bovendien impliceert deze 'hakbijl'-benadering dat kinderen en jongeren de bescherming van het kinderrechtenskader plots verliezen wanneer ze meerderjarig worden. Deze artificiële opsplitsing tussen 'minderjarigheid' (kinderrechten) en 'meerderjarigheid' (mensenrechten) gaat in tegen de eigenlijke doelstelling van mensenrechten en kinderrechten: het beschermen van de rechten en menselijke waardigheid van elkeen. Daarom beveelt de VN-Mensenrechtenraad Staten aan *"to continue to provide care for unaccompanied migrant children after they have reached the age of majority in order to support their transition to adulthood in the host or receiving country"*.⁹⁸

Vanuit een geïntegreerd kinderrechten- en mensenrechtenperspectief moeten de rechten van alle jongeren en jongvolwassenen worden gerespecteerd en gerealiseerd.⁹⁹ De achttiende verjaardag is in bepaalde omstandigheden een artificiële grens, die kritisch benaderd moet worden en waar nodig 'verzacht'.¹⁰⁰ Concrete voorstellen in dit verband zijn:

Ondersteuning van NBMV die achttien jaar worden

NBMV die achttien jaar worden en over wiens asiel- of andere verblijfsaanvraag nog geen (definitieve) beslissing is genomen, verliezen hun recht op opvang en hun recht op gezondheidszorg (wanneer dit recht stoelt op de specifieke hoedanigheid van NBMV). In de bijzondere jeugdbijstand bestaat nochtans het systeem van de verlengde hulpverlening, op grond waarvan jongeren die onder een bepaalde hulpmaatregel vallen, op het ogenblik dat ze achttien jaar worden, een verlenging van de hulpverlening kunnen vragen tot 20 of zelfs 21 jaar. Een dergelijk mechanisme is ook aangewezen ten aanzien van NBMV.¹⁰¹

Verlenging van de bijzondere verblijfsprocedure die NBMV binnen de zes maanden voor hun 18^{de} verjaardag opstarten

Katja Fournier wijst erop dat voor NBMV die minder dan zes maanden voor hun achttiende verjaardag de bijzondere verblijfsprocedure opstarten, het verblijf in België als duurzame oplossing *de facto* niet meer kan worden overwogen.¹⁰² Bij een eerste aanvraag van een duurzame oplossing kan immers slechts een attest van immatriculatie (= duurzame oplossing nog niet bepaald) of een bevel tot terugbrenging (bijlage 38) afgeleverd worden. De afgifte van een A- of B-kaart (= duurzame oplossing in België) is niet mogelijk bij een eerste aanvraag. Voor NBMV die 17,5 jaar of ouder zijn op het moment dat ze de bijzondere verblijfsprocedure opstarten, is het daarom minstens aangewezen dat de bijzondere verblijfsprocedure zes maanden kan lopen, ook al wordt de NBMV ondertussen meerderjarig.

Discrepantie in het beschermingsniveau tussen Europese NBMV en NBMV-derdelanders

NBMV die onderdaan zijn van een EER-land of Zwitserland ('Europese NBMV') genieten een minder verregaande vorm van bescherming dan voorzien is voor NBMV-derdelanders. Sinds 2014 kunnen Europese NBMV ook een voogd toegewezen krijgen, doch op een beperktere manier dan NBMV-derdelanders, namelijk enkel bij de verblijfsprocedure voor mensenhandel of mensensmokkel of als de jongere zich in een kwetsbare toestand bevindt, en onder bijkomende voorwaarden.¹⁰³ Zowel principieel als juridisch kan men zich vragen stellen bij dit verschil in de behandeling (wat evenwel buiten de voorliggende consultatie valt).

⁹⁷ E. DESMET, "Implementing the Convention on the Rights of the Child for 'youth': who and how?", *The International Journal of Children's Rights* 2012, afl. 1, (3) 10."

⁹⁸ VN-MENSENRECHTENRAAD, *Global issue of unaccompanied migrant children and human rights*, 24 juli 2017, VN Doc. HRC/36/51, § 122. Zie ook VN-Algemene Vergadering, *Guidelines for the Alternative Care for Children*, 24 februari 2010, VN. Doc. A/RES/64/142, § 28.

⁹⁹ Zie verder E. DESMET, "Mensenrechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen," in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 59–88.

¹⁰⁰ E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT, "Kinderen die zonder hun ouders naar België migreren : een inleiding met de blik vooruit," in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 25–48.

¹⁰¹ Zie verder S. BOUCKAERT, "Sociale bescherming voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België", in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 353–388.

¹⁰² K. FOURNIER, "Duurzame oplossingen voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen: pistes voor de toekomst", in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 283.

¹⁰³ Art. 5/1 Voogdijwet.

Bijzondere verblijfsprocedure voor Europese NBMV

De bijzondere verblijfsprocedure voor NBMV (art. 61/14 e.v. W.1980) beperkt zich echter tot NBMV-derdelanders.¹⁰⁴ Daardoor is de rechtspositie van Europese NBMV precair. Het toepassingsgebied van de bijzondere verblijfsprocedure zou daarom uitgebreid moeten worden tot Europese NBMV, minstens zoals gedefinieerd in artikel 5/1 Voogdijwet.

Materiële opvang van Europese NBMV

Europese NBMV worden slechts kortstondig opgevangen in een observatie- en oriëntatiecentrum. Daarna worden ze enkel opgevangen in crisisopvang. Fedasil beschouwt Europese NBMV immers niet als begunstigden van de Opvangwet, omdat zij verondersteld worden wettig in België te verblijven. Volgens Steven Bouckaert kan betwijfeld worden of dit onderscheid de toets met het gelijkheidsbeginsel doorstaat, gezien ook veel NBMV-derdelanders die in (federale) opvangstructuren verblijven, over een verblijfsrecht beschikken.¹⁰⁵

Andere wijzigingen aan de bijzondere verblijfsprocedure

Gelijkwaardigheid van de drie duurzame oplossingen

Art. 61/14, 2° W.1980 identificeert drie duurzame oplossingen voor NBMV: gezinshereniging in het land van herkomst, terugkeer naar het land van herkomst of land van opvang, en machtiging tot verblijf in België. Uit de tekstuele formulering van dit artikel ('hetzij', 'hetzij', 'hetzij...') kan geen prioritaire rangorde afgeleid worden. Overeenkomstig art. 61/17 W.1980 "geeft de minister of zijn gemachtigde voorrang aan de vrijwaring van de eenheid van het gezin, ... en het hoger belang van het kind." Uit de 'voorrang aan de vrijwaring van de eenheid van het gezin' zou een prioriteit voor de optie gezinshereniging afgeleid kunnen worden. Het is echter mogelijk dat het vrijwaren van de eenheid van het gezin niet in het hoger belang van het kind is. Dan moet het hoger belang van het kind primeren en kan gezinshereniging niet de meest aangewezen duurzame oplossing zijn. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken worden in de praktijk de drie duurzame oplossingen "op gelijkwaardige basis en tegelijk ... onderzocht."¹⁰⁶ Deze gelijkwaardigheid van de drie duurzame oplossingen zou in het Migratiewetboek benadrukt moeten worden.

Mogelijkheid tot regularisatie voor NBMV met een bevel tot terugbrenging die niet vrijwillig kunnen terugkeren

Wanneer aan de voogd een bevel tot terugbrenging wordt afgeleverd, maar vrijwillige terugkeer niet mogelijk blijkt te zijn, dan kunnen NBMV niet terug, maar kunnen zij hun verblijf in België ook niet regulariseren.¹⁰⁷ Naast de algemene problematiek rond personen in een juridisch 'limbo' die aangepakt moet worden, zou voor de hier beschreven specifieke situaties een mogelijkheid tot regularisatie uitgewerkt kunnen worden.

Genderinclusiviteit¹⁰⁸

Het Migratiewetboek moet genderinclusiviteit nastreven, zowel op het vlak van taalgebruik, materiële voorwaarden als procedures. Hierbij moet bijzondere aandacht besteed worden aan de situatie van transgender, gender non-binaire, gender fluïde en interseks personen. Deze benadering zou ook moeten worden doorgetrokken in de uitvoerende KB's en regeling van de werking van de asiel- en migratieinstanties (de DVZ, het CGVS, de RvV en Fedasil).

¹⁰⁴ Zie verder K. FOURNIER, "Duurzame oplossingen voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen: pistes voor de toekomst", in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 282.

¹⁰⁵ Zie S. BOUCKAERT, "Sociale bescherming voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België", in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 353-388.

¹⁰⁶ V. PETERS, "Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in de praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken: de bijzondere verblijfsprocedure", in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 264.

¹⁰⁷ Zie verder K. FOURNIER, "Duurzame oplossingen voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen: pistes voor de toekomst", in E. DESMET, J. VERHELLEN, en S. BOUCKAERT (eds), *Rechten van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België*, die Keure, 2019, 279-294.

¹⁰⁸ Deze sectie is gedeeltelijk gebaseerd op Ellen DESMET, 'Gender en migratierecht in België : een decennium in vogelvlucht' in BREMS E, CANNOOT P and STEVENS L (eds), *Recht en gender in België: 10 jaar later* (die Keure 2020).

Inclusief taalgebruik

Inzake taalgebruik betekent dit inclusie in de formulering van de wetteksten. Dit houdt vooreerst in dat er systematisch gecheckt wordt of 'geslacht' niet moet worden vervangen door of (meestal) aangevuld met 'gender'.¹⁰⁹ Gezien deze terminologie contextspecifiek is, zou de wetgever telkens de achterliggende doelstelling van de maatregel moeten analyseren om te bepalen welke terminologie aangewezen is. Bijvoorbeeld:

- Art. 48/6 § 5, c) W.1980: 'geslacht' aanvullen met 'gender' (of 'genderidentiteit')

§ 5. De met het onderzoek belaste instanties beoordelen het verzoek op individuele, objectieve en onpartijdige wijze en houden rekening met de volgende elementen :

c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade, overeenkomen;

Ten tweede impliceert dit dat er genderneutrale alternatieven worden gehanteerd in de plaats van het nu overheersend gebruik van het mannelijke voornaamwoord 'hij' (ook al wordt hiermee verwezen naar 'de vreemdeling' en 'de onderdaan'). Dit kan door het gebruik van meervouden, het anders formuleren van de zin of het gebruik van genderneutrale voornaamwoorden (hen/hun).

Bijvoorbeeld, art. 1, 1° W. 1980

"vreemdeling : al wie het bewijs niet levert dat *hij* de Belgische nationaliteit bezit"

zou geherformuleerd kunnen worden als:

"vreemdeling: iemand die niet bewijst de Belgische nationaliteit te hebben"

of rekening houdend met de opmerking in het deel rond definities (vraag 1):

"een persoon die niet over de Belgische nationaliteit beschikt"

Vermijden van *disproportionele gendergedifferentieerde impact*

Daarnaast houdt genderinclusiviteit ook gendersensitiviteit in de implementatie van het beleid in. Inzake materiële voorwaarden betekent dit dat er getoetst wordt of de regelgeving geen *disproportionele gendergedifferentieerde impact* heeft.

Zo moeten partners die een wettelijk geregistreerd partnerschap hebben afgesloten (in België: wettelijke samenwoning) – onder meer – bewijzen dat ze een "duurzame en stabiele partnerrelatie" hebben bij het aanvraag tot gezinshereniging. Eén van de mogelijkheden om het duurzame en stabiele karakter van de relatie aan te tonen, is het hebben van een gemeenschappelijk kind. Dit wijst op de heteronormatieve instelling van de Belgische wetgever. Voor twee personen van verschillend geslacht is het krijgen van een kind in de regel eenvoudiger dan voor koppels van hetzelfde geslacht.

Ook de voorwaarde van "toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen" kan een gendergedifferentieerde impact hebben, aangezien vrouwen in de regel minder verdienen (loonkloof).¹¹⁰ Voor vrouwen kan het dan moeilijker worden om als referentiepersoon op te treden voor hun familieleden.

¹⁰⁹ Gender: "Refers to a social construct which places cultural and social expectations on individuals based on their assigned sex."; Sex: "The classification of a person as male or female. Sex is assigned at birth and written on a birth certificate, usually based on the appearance of their external anatomy and on a binary vision of sex which excludes intersex people. A person's sex, however, is actually a combination of bodily characteristics including: chromosomes, hormones, internal and external reproductive organs, and secondary sex characteristics." Zie https://www.ilga-europe.org/resources/glossary/letter_s

¹¹⁰ In 2017 verdienen vrouwen gemiddeld 9,6% minder dan mannen. INSTITUUT VOOR DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN, *De loonkloof tussen mannen en vrouwen. Cijfers en wijzigingen in de methodologie*, 2019, 1, https://iqvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/loonkloofrapport_2019.pdf.

Gendersensitieve procedures

Inzake gendersensitieve procedures betekent dit bijvoorbeeld dat er enkel gevraagd wordt naar geslacht en/of gender wanneer dit relevant is in het kader van de procedure (bv. bij een verzoek om internationale bescherming). Hierbij wordt bij voorkeur een open categorie aangeboden, of een "scala aan opties" voorzien, zoals aanbevolen in internationale en Europese *soft law* instrumenten.¹¹¹

Bij *fouillering* wordt nu voorzien dat deze uitgevoerd wordt door een persoon van hetzelfde geslacht als de gefouilleerde (art. 51/3bis en art. 74/8 § 5 W.1980). Hier zijn er verschillende gevoelige situaties denkbaar. Zo is het mogelijk dat er geen overeenstemming is tussen de seksekenmerken en de genderidentiteit van personen, of tussen genderidentiteit en geslachtsregistratie. In dergelijke gevallen zouden de betrokken personen moeten kunnen aangeven door wie men gefouilleerd wil worden.

Inzake *asiel* verplicht het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Conventie van Istanbul) van 2011 lidstaten om "gendersensitieve opvangprocedures en ondersteuningsdiensten voor asielzoekers op te zetten alsmede genderrichtlijnen en gendersensitieve asielprocedures".¹¹² In de eerste evaluatie van België door de *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* (GREVIO), het monitoringorgaan van de Conventie van Istanbul, wordt de vooruitgang die hierin geboekt werd in België, erkend.¹¹³ GREVIO wijst wel op de kwetsbare situatie van vrouwen in asielprocedures aan de grens (die in detentie zitten) en van vrouwen in versnelde asielprocedures (omdat ze bv. van een 'veilig derde land' komen). De expertengroep beveelt aan om specifieke genderrichtlijnen op te stellen voor deze groepen, zodat beter rekening gehouden kan worden met situaties van geweld. Ook meer algemeen moedigt GREVIO de Belgische autoriteiten aan om te verzekeren dat vrouwen optimale steun krijgen om de gronden mee te delen op grond waarvan ze om internationale bescherming verzoeken.¹¹⁴

Vermelding 'geslacht' op elektronische vreemdelingenkaarten

De elektronische vreemdelingenkaarten maken allemaal melding van het 'geslacht'.¹¹⁵ Deze kaarten vormen echter enkel een bewijs van het verblijfsrecht; het zijn geen identiteitsdocumenten.¹¹⁶ Unieburgers kunnen hun identiteit aantonen met een identiteitskaart of paspoort afgeleverd door de staat waarvan ze de nationaliteit bezitten, derdelanders met een paspoort. De vermelding van het geslacht op verblijfsdocumenten vormt geen meerwaarde en gaat in tegen de genderautonomie. Met het oog op genderinclusiviteit, zou daarom de vermelding 'geslacht' weggelaten moeten worden op de elektronische vreemdelingenkaarten. Dit vereist een aanpassing van het KB.1981.

¹¹¹ J. MOTMANS en P. CANNOOT, "Deel I. Sociologische en mensenrechtelijke context van de wet van 25 juni 2017", in MOTMANS en VERSCHELDEN (eds.), *De rechtspositie van transgender personen in België*, 30, verwijzend naar Beginsel 31 van de Yogyakarta Beginselen en Resoluties 2048(2015) en 2191(2017) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

¹¹² Art. 60(3) Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, gedaan te Istanbul op 11 mei 2011, goedgekeurd bij wet 1 maart 2016, *BS* 9 juni 2016. Zie S. FORREZ, "De Conventie van Istanbul: een nieuw instrument in de strijd tegen geweld tegen vrouwen – impact op het asielrecht", *T.Vreemd*. 2016, nr. 2, 188-201.

¹¹³ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on Legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Belgium*, 2020, 62.

¹¹⁴ *Ibid.*, 63.

¹¹⁵ De papieren bijlage 8 (verklaring van inschrijving, voor Unieburgers) en de papieren bijlage 8bis (document ter staving van duurzaam verblijf, voor Unieburgers) maken geen melding van het geslacht, omdat artikel 8(2) van de Burgerschapsrichtlijn dit niet vereist. Omdat de elektronische vreemdelingenkaarten voor Unieburgers (E-kaart en E+-kaart) opgesteld zijn naar het model van de Belgische identiteitskaart, vermelden deze wel het geslacht. DVZ, persoonlijke communicatie, 2 oktober 2020..

De papieren bijlagen 8 en 8bis zullen verdwijnen wanneer het KB van 20 juni 2020 in werking treedt. KB 12 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 29 juni 2020.

¹¹⁶ S. BOUCKAERT, P. BAEYENS en N. VANDERSCHEUREN, *Handboek Verblijfsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 105-106.

Gespecialiseerde rechters voor kwetsbare vreemdelingen

Vandaag krijgen bijvoorbeeld dossiersbehandelaars binnen het CGVS een “opleiding met betrekking tot het verhoren van asielzoekers en interculturele communicatie, evenals een basisinformatie over de specifieke behoeften van de kwetsbare groepen”.¹¹⁷ Het lijkt logisch dat een dergelijke opleiding en specialisatie ook voorzien wordt voor de rechters van de RvV, voor zowel de inhoudelijke als procedurele behandeling van zaken waarin kwetsbare vreemdelingen betrokken zijn. Gespecialiseerde kamers kunnen de ervaring, kennis en expertise van rechters versterken in specifieke thema's, zoals de verhoogde kwetsbaarheid van verzoekers en de omgang met kinderen en jongeren – wat kan leiden tot een betere implementatie van mensenrechten.¹¹⁸

Jeugdkamers

Ten aanzien van kinderen en jongeren volstaat niet enkel een inhoudelijke specialisatie. Om aan de vereisten van kindvriendelijke justitie te voldoen, zijn bv. ook ruimtelijke accommodaties (kindvriendelijke omgeving) nodig. Daarom is het voor zaken waarin kinderen en jongeren betrokken zijn (als verzoeker of als kinderen van verzoekers) aangewezen om jeugdkamers op te richten binnen de RvV, waar recht gesproken kan worden op kindvriendelijke wijze, volgens de principes van kindvriendelijke justitie, zoals uiteengezet in de Richtlijnen van de Raad van Europa. Hierbij lijkt het ook aanbevolen om deze zittingen achter gesloten deuren te laten plaatsvinden, in het licht van het recht op privacy van kinderen en jongeren.

¹¹⁷ Art. 3 KB 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, BS 27 januari 2004.

¹¹⁸ Aanbeveling uit onderzoek naar ondersteuning van rechters in internationale kinderontvoeringszaken: S. LEMBRECHTS, M. PUTTERS en K. VAN HOORDE, K. (2018), Kinderen en rechters in gesprek in familiezaken van internationale kinderontvoering in België en Nederland. *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten*, 2018/3, 274-290; Lembrechts, S. (2018). Hearing abducted children in Court: a comparative point of view from three countries (Belgium, France & the Netherlands). *The Judges' Newsletter on International Child Protection*, vol. 22, pp. 28-31, online geraadpleegd op 25 mei 2021 via <https://assets.hcch.net/docs/a8621431-c92c-4d01-a73c-acdb38a7fde5.pdf>.