Reactie Orde van Vlaamse Balies

Federaal Regeerakkoord 2025-2029
Asiel en Migratie

woensdag 12 maart 2025

1 / Herstructurering en onafhankelijkheid diensten asiel en migratie

Vanuit een streven naar harmonisatie en ketenaanpak komt het volledige beschermingsbeleid onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Asiel en Migratie (p. 177). Het Regeerakkoord betekent op bepaalde punten een **gevaar voor de onafhankelijkheid** van het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV).

De inkanteling van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), het CGVS, Fedasil en de RvV in één overkoepelende **FOD Migratie** waarbij de bevoegde minister algemene richtlijnen kan overmaken aan het CGVS, vormt volgens de OVB een **gevaar voor de scheiding der machten en brengt de onafhankelijkheid van het CGVS en in het bijzonder deze van de RvV, als administratief rechtscollege, in gevaar.**

De inrichting van een **aparte dienst ter bescherming van niet-begeleide minderjarigen op de vlucht** als centrale plaats voor de identificatieprocedures en leeftijdsbepaling van waaruit wordt samengewerkt met de gemeenschappen (jeugdhulp) is een goed voorstel voor de OVB (p. 172). Verontrustend is dat deze nieuwe dienst zal worden ondergebracht in de FOD Migratie (p. 177). De identificatie en leeftijdsbepaling zijn vandaag taken van de dienst Voogdij (FOD Justitie) die handelt vanuit het belang van het kind, wat een andere doelstelling is dan de nieuwe FOD Migratie die bepaalt wie op het grondgebied kan verblijven en wie wordt geweigerd.

1.1 / Onafhankelijkheid Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS)

In het Regeerakkoord worden richtlijnen of voorstellen geformuleerd die een inbreuk zijn op de **onafhankelijkheid van het CGVS**, zoals bepaald in artikel 57/3 Vreemdelingenwet. Het komt de Regering, aldus de OVB, niet toe om concrete richtlijnen te bepalen die een gevaar zijn voor een onafhankelijke beoordeling door het CGVS. Deze vaststelling geldt in het bijzonder voor volgende in het vooruitzicht gestelde, mogelijke richtlijnen:

- Maximale toepassing van de mogelijkheden tot impliciete intrekkingen (p. 167).
- Een erkenning als vluchteling is een specifieke status voor vreemdelingen die vluchten omwille een persoonlijke vrees voor vervolging en moet als dusdanig worden beschouwd. De subsidiaire bescherming is de basisbeschermingsstatus die door het Europees recht wordt geboden aan personen die vluchten voor o.a. oorlogsgeweld en onmenselijke behandeling. In België bestaat er echter een onevenwicht in de toekenning van deze verschillende beschermingsstatuten, in vergelijking met andere lidstaten (p. 166).
- De beschermingscriteria worden in de meest strikte zin geïnterpreteerd. Er moet een duidelijk onderscheid zijn tussen de verschillende beschermingsstatuten, zoals voorzien door het EU-recht (p. 167).
- Het CGVS streeft naar een beknoptere motivering van de weigering van de vluchtelingenstatus, wat ervoor kan zorgen dat een grotere toekenning van de status van subsidiaire bescherming

zonder bijkomende grote werklast kan gebeuren (p. 170). De OVB meent dat een meer beknopte motivering van de weigering van de vluchtelingenstatus zal leiden tot indiening van meer beroepen waardoor deze richtlijn haar doel mist.

- We voeren een zerotolerantie in op vlak van asielfraude (p. 173).
- Fraude ondermijnt het doel van en het vertrouwen in het asielsysteem en verkleint het draagvlak om mensen die daadwerkelijk bescherming nodig hebben, de nodige hulp en ondersteuning te bieden. Aanvragen tot internationale bescherming waarbij er sprake is van doorslaggevende fraude worden dus geweigerd. Bij een gebrek aan medewerking, zoals wanneer men weigert zijn documenten af te geven of zijn gsm, tablet of andere toestellen te laten uitlezen ter verificatie, volgt in principe ook een weigering.(p. 167)

Volgens de Regering ligt het erkenningspercentage voor de vluchtelingenstatus in België aanzienlijk hoger dan dat voor het toekennen van subsidiaire bescherming. Dit verklaart, aldus de Regering, waarom ons land tot “de meest gewilde landen” in de EU behoort voor asielzoekers. Deze status opent immers meer rechten dan de subsidiaire beschermingsstatus (p. 166). De OVB vestigt de aandacht van de Regering op statistieken van de Europese Commissie (EC) die illustreren dat België niet méér vluchtelingen erkent dan de andere EU-lidstaten maar wel meer dan 50% van de aanvragen weigert, zowel voor erkenning als vluchteling als voor subsidiaire bescherming. De stelling dat België tot “de meest gewilde landen” in de EU behoort voor asielzoekers spoort geenszins met die statistieken[1].

De ondermijning van de politieke onafhankelijkheid van het CGVS zal volgens de OVB het vertrouwen in de beslissingen van het CGVS doen afnemen met meer procedures voor de RvV als gevolg.

1.2 / Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)

De **benoemingsprocedure en het kader van de RVV** worden herzien. Zo wordt een rechter benoemd voor een hernieuwbare periode van 5 jaar (p. 178) en niet meer voor het leven, zoals vandaag het geval is. De tijdelijkheid van de aanstelling van de rechters bij de RVV tast volgens de OVB op dramatische wijze de onafhankelijkheid van de rechters aan en is een uitermate zorgwekkend plan dat ondertussen al veelvuldig op de korrel werd genomen[2]. In dit verband verwijst de OVB naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, dat recent nogmaals in herinnering bracht dat de vereiste onafhankelijkheid van rechterlijke instanties onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter en tot de kern behoort van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces. Die rechten zijn van het grootste belang als waarborg voor de bescherming van alle rechten die rechtzoekenden, inclusief vreemdelingen, aan het Unierecht ontlenen, alsook voor het behoud van de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben en met name die van de rechtstaat[3].

De Regering zal onderzoeken of de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank voor **beroepen tegen beslissingen betreffende de materiële hulp** kan overgeheveld worden naar de RvV, gelet op de nood aan coherentie in de rechtspraak en de expertise over het vreemdelingenrecht die daar aanwezig is (p. 164). De OVB heeft vragen bij de grondwettelijkheid van dat voorstel, nu het recht op opvang tot de uitsluitende bevoegdheid behoort van de hoven en rechtbanken (artikel 144 Gw). Als administratief rechtscollege heeft de RvV een rechtsprekende functie, maar organiek behoort hij niet tot de rechterlijke macht. De procedure voor de RvV is bovendien een annulatieprocedure die geen schorsende werking heeft. Los van het grondwettelijk beletsel om deze bevoegdheidsoverdracht te realiseren, rijst de vraag hoe de RvV die vandaag met een aanzienlijke achterstand kampt, deze bijkomende bevoegdheid op zich zou kunnen nemen.

Er wordt verder voorgesteld om een einde te maken aan de complexe hoeveelheid en verscheidenheid aan beroepsprocedures. **Louter schriftelijke procedures** worden de standaard en effectieve zittingen

[1] Europese Commissie, Asielbesluiten – jaarstatistieken 2023, zie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_annual_statistics&action=statexp-seat&lang=nl.

[2] “Ongezien, ongehoord en ongrondwettelijk: de federale regering wil rechters beïnvloeden”, *De Standaard* 20 februari 2025; “De rechtsstaat is er voor iedereen”, *De Juristenkrant* 26 februari 2025; B. DHONDT, “Het Polen-moment van Arizona”, *Samenleving & Politiek* 2025/3, 50-54.

[3] HvJ 6 maart 2025, C-647/21 en C-648/21, ECLI:EU:C:2025:143.

vinden per uitzondering plaats. De beroepsprocedures en -termijnen worden gerationaliseerd, vereenvoudigd en herleid (p. 178). Ook de beroepsprocedures voor de RvV worden, waar mogelijk en opportuun, **niet schorsend** (p. 178). De OVB stelt vast dat het vandaag gemiddeld 440 dagen duurt voordat iemand een beslissing krijgt over zijn asielaanvraag. De ambitie om de behandelingstermijnen te verkorten, is op zich lovenswaardig. De OVB is evenwel gekant tegen de invoering van de schriftelijke procedure als standaardprocedure. De asielprocedure wordt op die manier herleid tot een louter technische procedure die niet kan beantwoorden aan het recht op een doeltreffende herziening in rechte. Het is de OVB niet duidelijk hoe deze maatregel zich verhoudt tot het basisrecht zoals gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU dat bepaalt dat iedereen het recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Een eerlijk en publiek debat maakt hier een belangrijk onderdeel van uit.

De Regering oordeelt verder dat de RvV de **eenheid van rechtspraak** moet waarborgen en waar mogelijk dient te verwijzen naar de Europese rechtspraak (p. 178). De RvV moet **"vaker" prejudiciële vragen** stellen (p. 178). Om de onafhankelijkheid van de RvV te bewaren, moet de RvV volgens de OVB daarover zelf beslissen. Het feit dat de regering poneert dat de RvV vaker prejudiciële vragen moet stellen, doet er precies voor vrezen dat de onafhankelijkheid van die instelling niet gewaarborgd is.

1.3 / Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)

Het voornemen van de Regering om te onderzoeken of DVZ kan worden **ingekanteld binnen de politiediensten**, doet vragen rijzen (p. 177). De DVZ heeft als taak te onderzoeken of mensen die niet de Belgische nationaliteit hebben in België kunnen verblijven. De taken van politie zijn compleet verschillend waardoor een integratie van de gerechtelijke secties van DVZ in de politie onmogelijk is.

De Regering verleent aan DVZ de mogelijkheid om, in samenwerking met de politie en mits machtiging van een onderzoeksrechter, zich toegang te verlenen tot de woonst waar een uitgeprocedeerde in onwettig verblijf zich bevindt, wanneer deze elke toegang weigert (p. 175). De OVB treedt de Regering bij dat beoogde **woonstbetredingen** inderdaad steeds een ultimum remedium dienen uit te maken. Daarnaast moet voor de OVB de bescherming van de grondrechten steeds gevrijwaard worden, zoals het recht op de onschendbaarheid van de woning en privéleven (art. 8 EVRM); het recht op een doeltreffend rechtsmiddel en eerlijke procesvoering; de rechterlijke toets moet minstens de garanties bieden die nu reeds zijn bepaald in het Strafwetboek voor wat huiszoekingen betreft en er moeten voldoende waarborgen zijn op het vlak van humane opvang na aanhouding en overbrenging naar een gesloten centrum. Voor de OVB is het niet duidelijk welke instantie de naleving van deze grondrechten bij een woonstbetreding zal controleren[4].

De Regering is zinnens het **aantal ambtenaren van DVZ uit te breiden dat bevoegd is om gsm, tablet of andere toestellen uit te lezen** (wijziging van artikel 81/1 Vreemdelingenwet). Op zich is er geen bezwaar tegen het voornemen van de Regering om het aantal ambtenaren dat is bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, uit te breiden (vandaag zijn er vijf ambtenaren die de hoedanigheid bekleden op basis van artikel 81/1 Vreemdelingenwet). De vraag is of het uitlezen van informaticagegevens kan toevertrouwd worden aan ambtenaren die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings bekleden. Het Grondwettelijk Hof bepaalt in zijn arrest van 6 december 2018 (nr. 174/2018) het volgende: *vanwege de ernst van de erdoor teweeggebrachte inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, kan de maatregel die erin bestaat een zoeking in een informaticasysteem of een deel ervan die is aangevat in een informaticasysteem dat in beslag is genomen of dat door de procureur des Konings in beslag kan worden genomen, uit te breiden naar een informaticasysteem of een deel ervan dat zich op een andere plaats bevindt dan daar waar de zoeking wordt verricht, enkel worden*

[4] Cf. advies OVB bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen (Parl. St. nr. 54-2798) Orde van Vlaamse Balies | woonstbetreding. Ook het Grondwettelijk Hof heeft eerder in het kader van het strafprocesrecht het uiterst intrusieve karakter van woonstbetredingen benadrukt in het licht van de eerbiediging van het privéleven en de onschendbaarheid van de woning en vereist daarom afdoende waarborgen (GwH 21 december 2017, 147/2017, B.22.4.).

toegelaten onder dezelfde voorwaarden als diegene die gelden in verband met de onderzoekshandelingen. Het GwH bepaalt in dat arrest dat **alleen de onderzoeksrechter** bevoegd is om “niet voor het publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem of een deel ervan met technische hulpmiddelen [te] onderscheppen, er kennis van [te] nemen, [te] doorzoeken en [op te nemen] of de zoeking in een informaticasysteem of een deel ervan [uit te breiden]". Verder rijst de vraag hoelang de ingewonnen gegevens kunnen bewaard blijven en wie zal instaan voor de bewaring ervan.

De Regering beoogt verder om **elke vorm van gelijktijdige cumulatie van beschermings- en verblijfsprocedures, waar mogelijk, volledig uit te sluiten**. Op die manier wordt, aldus de Regering, een overbevraging van de migratiediensten vermeden en wordt transparantie over de verblijfssituatie van de vreemdeling verzekerd (p. 170). Voor de OVB is het niet duidelijk welke concrete situaties de Regering voor ogen heeft. Houdt het voorstel in dat tijdens een lang aanslepende asielprocedure geen humanitaire regularisatie (artikel 9*bis*) of medische regularisatie (artikel 9*ter*) kan aangevraagd worden? Alle procedures na elkaar voeren, leidt volgens de OVB enkel tot een verlenging van de procedures met de nodige onzekerheid tot gevolg.

1.4 / Gespecialiseerde poule van advocaten

De Regering eigent zich de bevoegdheid toe om het praktiseren van vreemdelingenrecht toe te kennen aan **een gespecialiseerde poule van advocaten** die daarvoor worden aangeduid door het BJB (naar analogie met advocaten met een bijzondere opleiding jeugdrecht) (p. 167). De OVB wijst de Regering erop dat de overheid zich niet kan inlaten met het toekennen van zaken namens een rechtzoekende aan deze of gene advocaat. Het kan volgens de OVB bovendien geenszins de bedoeling zijn dat er een monopolie ontstaat waarbij uitsluitend speciaal opgeleide advocaten het vreemdelingenrecht of het migratierecht mogen beoefenen. Wel is het zo dat door middel van zelfregulering en in het belang van de rechtzoekende, bepaalde materies binnen de tweedelijnsbijstand worden toegekend aan advocaten die in die materie een bijzondere opleiding hebben genoten.

De Regering is van oordeel dat **de RvV advocaten dient te sanctioneren bij kennelijk onrechtmatig ingestelde beroepen en tergende en roekeloze gedingen**, zoals wettelijk voorzien (p. 181). De OVB wijst erop dat om die reden thans alleen de partijen kunnen gesanctioneerd worden, zoals trouwens ook het geval is in het gemeen recht. De mogelijkheid om advocaten te laten sanctioneren door de RvV komt neer op een onaanvaardbare identificatie van de advocaat met diens cliënt. Bovendien zou er bij invoering van die maatregel sprake zijn van een ongrondwettelijkheid, aangezien de advocaat dan onttrokken zou worden aan de rechter, d.i. de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde. Beter zou zijn als het betrokken rechtscollege, zoals de RvV, zaken van onbehoorlijke beroepsuitoefening door een advocaat, meldt aan de bevoegde stafhouder die na onderzoek een tuchtprocedure kan opstarten tegen de betrokken advocaat.

2 / Nationaliteitsverwerving

Wie Belg wil worden, zal een **nationaliteitsexamen** moeten afleggen dat bestaat uit een burgerschapstekst en een taaltest. Het taalniveau dat moet worden behaald, wordt verhoogd naar B1 en kan niet afgeleid worden uit de maatschappelijke of economische integratie. De taal wordt bepaald door de regio waar iemand woont (p. 176). Dat voornemen van de Regering houdt geen rekening met analfabeten of de intellectuele capaciteiten van betrokkenen (cf. *infra* 3.1/.).

De geplande verhoging van de bijdrage voor de aanvraag van de nationaliteitsverklaring naar 1000 euro mét indexering (p. 177) lijkt de OVB disproportioneel te zijn, zeker in vergelijking met het bedrag dat vandaag verschuldigd is (150 euro). De voorgenomen **bijdrageverhoging** betekent voor de OVB een onevenredige belemmering van de toegang tot de nationaliteit en het EU-burgerschap. Die vaststelling geldt evenzeer voor het voorstel om de **retributie voor een verblijfsaanvraag** uit te breiden (p. 170). Retributies dienen proportioneel te zijn ten aanzien van de geleverde dienst. In zijn arresten van 11 september 2019 (nr. 245.403 en nr. 245.404) vernietigde de Raad van State de retributies die sinds 2

maart 2015 werden geheven voor bepaalde verblijfsaanvragen. De Raad van State oordeelde dat de Belgische Staat naliet aan te tonen dat het bedrag van de retributie in redelijke verhouding stond tot de kostprijs van de geleverde dienst. De arresten van de Raad van State betroffen zowel de basisbedragen van 215 euro, 160 euro en 60 euro, als de verhoogde bedragen van 350 euro en 200 euro. Het voornemen van de regering om de retributie in het algemeen uit te breiden (p. 167), dient rekening te houden met die rechtspraak, aldus de OVB.

Wie zijn nationaliteit verliest ten gevolge van een bedrieglijke handelwijze, door valse informatie, het plegen van valsheid in geschrifte en/of het gebruik van valse of vervalste stukken, door identiteitsfraude of fraude bij het verkrijgen van het recht op verblijf; of indien men ernstig tekortkomt aan zijn verplichtingen als burger van dit land, veroordeeld is wegens bepaalde misdrijven of indien men de nationaliteit en verblijfsrecht heeft verkregen op basis van een huwelijk dat werd nietig verklaard wegens schijnhuwelijk, verliest daarnaast indien mogelijk ook zijn verblijfsrecht (p. 177). De OVB vestigt de aandacht van de Regering erop dat wanneer die maatregelen een impact hebben op minderjarigen, steeds rekening dient te worden gehouden met het **hoger belang van het kind** (art. 22*bis* Gw.; Cass. 4 oktober 2024, C.22.0474.N).

3 / Gezinshereniging

3.1 / Toelatings- en inburgeringsvoorwaarden

De Regering beoogt een aanpassing van de procedure inzake gezinshereniging met als doel de integratie maximaal te stimuleren en het risico op armoede te minimaliseren. Voor de Regering betekent dat **een aanscherping van de toelatingsvoorwaarden** en de **koppeling van bindende (pre)inburgeringsvoorwaarden aan de gezinshereniging**, zowel voor de gezinshereniger als voor de aanvrager. Een en ander moet de startpositie van de gezinsherenigers gevoelig verbeteren (p. 169). Wanneer het gaat om hereniging van een bestaande 'gezinscel', wordt de inspanningsverbintenis gecontroleerd bij de visumtoekenning. De verplichte inburgering is een determinerend element in de beoordeling van de visumaanvraag. De taal wordt bepaald door de regio waar men zich zal vestigen en de inhoud van de teksten wordt bepaald door de gemeenschappen. De organisatie van deze tests in het buitenland zal in overleg met Buitenlandse Zaken gebeuren (p. 170). De OVB heeft twijfels over de haalbaarheid in hoofde van de aanvrager om aan die voorwaarden te kunnen voldoen. De vraag rijst hoe die testen zullen georganiseerd worden buiten het Belgisch grondgebied. Het Regeerakkoord geeft enkel prijs dat de organisatie van de test in het buitenland in overleg met Buitenlandse Zaken zal gebeuren. Verder houdt het voorstel geen rekening met aanvragers die analfabeet zijn, zeker als de Regering doelt op het slagen in een schriftelijke taaltest. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in zijn arrest van 23 maart 2023 (53/2023) dat een schriftelijk taalvereiste ongrondwettig is indien het geen uitzondering maakt voor analfabeten die de Belgische nationaliteit willen krijgen en aantonen dat zij niet in staat zijn aan het schriftelijk taalvereiste te voldoen. Ook de gezinshereniger moet op succesvolle wijze een inburgerings- en taaltest afgelegd hebben. De inhoud ervan zal worden bepaald door de Gemeenschappen. Die voorwaarde geldt dan weer niet voor de gezinshereniger die beschikt over een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur (p. 170).

Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen lidstaten aanvullende nationale maatregelen uitvaardigen voor de indiening en behandeling van aanvragen voor gezinshereniging, mits deze maatregelen de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Zo verduidelijkte het Hof van Justitie in het arrest K. en A. (C-153/14 van 9 juli 2015) dat artikel 7, 2e lid, van Richtlijn 2003/86/EG *betreffende het recht op gezinshereniging* (Gezinsherenigingrichtlijn) en het evenredigheidsbeginsel zich weliswaar niet verzetten tegen de toepassing van een integratievoorwaarde, zoals het afleggen van een taalexamen, op voorwaarde dat de examenverplichting vervalt in situaties waarin deze verplichting, met inachtneming van zijn individuele situatie, voor het gezinslid dat zich bij de gezinshereniger wil voegen, niet redelijk is of indien op grond van de bijzondere omstandigheden van het individuele geval redenen bestaan die, ondanks het feit dat het examen niet met goed gevolg is afgelegd, tot toestemming voor de gezinshereniging nopen.

In hetzelfde arrest oordeelde het Hof van Justitie dat de Gezinsherenigingrichtlijn zich verzet tegen nationale bepalingen die aan een inburgeringsexamen **kosten** verbinden, indien deze kosten en de inning ervan voor het gezinslid dat zich bij de gezinshereniger wil voegen, een belemmering kunnen vormen om zijn recht op gezinshereniging uit te oefenen. Hoewel niet uitdrukkelijk in het Regeerakkoord vermeld onder het hoofdstuk gezinshereniging, leidt de OVB af dat de kosten voor het afleggen van de taal- en inburgeringstekst ook ten laste van de aanvrager van gezinshereniging vallen, naar analogie met de cumulatieve voorwaarden die gelden voor elke visum- en verblijfsaanvraag (p. 168-169).

Om het risico op verval in armoede zoveel mogelijk te vermijden, stelt de Regering **een verhoging van de inkomensgrens** voor naar 110% van het Gewaarborgd Gemiddeld Minimum Maandinkomen (GMMI) en telkens met 10% bijgesteld per persoon extra die zich wenst te herenigen met het gezinslid in België. De wet zal **verduidelijken** welke inkomsten wel dan niet worden meegerekend. Middelen uit sociale bijstandsstelsels en uitkeringen (zoals de inschakelingsuitkering en de overbruggingsuitkering) worden uitgesloten. De werkloosheidsuitkering wordt enkel in aanmerking genomen voor zover de gezinshereniger kan bewijzen dat hij actief werk zoekt. Voldoet men hier niet aan, dan moet de aanvrager zelf bewijzen dat de gezinshereniger in het levensonderhoud van zijn gezin kan voorzien. Doet men dat niet of onvoldoende, wordt de aanvraag geweigerd. Wie naar hier migreert, mag niet ten laste vallen van ons sociaal bijstandsstelsel. (p. 170). De OVB verwijst naar het arrest Chakroun (C-578/08 van 4 maart 2010) van het Hof van Justitie dat oordeelde dat de bepaling van een inkomensnorm voor gezinshereniging in strijd is met de Gezinsherenigingrichtlijn. Het is, aldus het Hof van Justitie, voldoende als het gezin over stabiele en regelmatige inkomsten beschikt om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Op dit moment wordt enkel gekeken naar het inkomen van wie al in België verblijft, en niet naar het inkomen van het gezinslid dat zich bij de gezinshereniger wil voegen. Door alle inkomsten in rekening te brengen, ook dat van de gezinsaanvrager, wordt vermeden dat aanvragen tot gezinshereniging worden afgekeurd omdat de gezinshereniger in België onmogelijk kan voldoen aan de verhoging van de inkomensgrens die de Regering voorstelt.

De OVB meent verder dat kosten, zoals **retributies**, die verbonden zijn aan gezinsherenigingsprocedures niet disproportioneel mogen zijn ten aanzien van de geleverde dienst (cf. 2/).

3.2 / Grond voor gezinshereniging

Huwelijken bij volmacht worden niet aanvaard als grond voor gezinshereniging, aldus het Regeerakkoord (p. 171). In sommige landen, b.v. Marokko, kan een huwelijk bij volmacht worden afgesloten. Voor de vormvereisten verwijst het Wetboek IPR naar het recht van de plaats van de huwelijkssluiting (artikel 47 Wetboek IPR). De OVB wijst erop dat het al dan niet kunnen afsluiten van een huwelijk bij volmacht een vormvoorwaarde van het huwelijk is. Op de vormvoorwaarden is het recht van de plaats van huwelijkssluiting van toepassing. Als het volgens de wetgeving van het land waar het huwelijk wordt voltrokken, toegelaten is om een huwelijk bij volmacht te sluiten, dan wordt de buitenlandse huwelijksakte in België worden erkend overeenkomstig artikel 47 Wetboek IPR en is er een grond voor gezinshereniging.

3.3 / Inperking recht op gezinshereniging met subsidiair beschermden

De Regering stelt voor om **het recht op gezinshereniging met subsidiair beschermden in te perken**. Zo wordt een wachttermijn van twee jaar ingevoerd die ingaat vanaf de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus. Een subsidiaire beschermde kan altijd zijn minderjarig, niet-begeleid kind laten overkomen. In dat geval geldt een voorwaardevrije periode van 6 maanden (p. 169). De wachttermijn wordt niet opgelegd aan gezinsleden die zich herenigen met erkende vluchtelingen (p. 170).

De Europese Commissie verduidelijkte in haar richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG dat een wachttermijn als doel heeft te verzekeren dat de gezinshereniging in gunstige omstandigheden plaatsvindt. Krachtens die richtsnoeren hangt de toelaatbaarheid en de lengte van

een wachttermijn af van de vraag of de wachttermijn het doel dient waarvoor het is ingesteld en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Om te voorkomen dat het gezinsleven onnodig wordt aangetast, spoort de Commissie de lidstaten aan wachttijden zo kort te houden als strikt noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de bepaling, vooral in gevallen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken[5].

Algemeen waarschuwt de OVB voor een schending van het gelijkheidsbeginsel, niet alleen voor zover er verschillende wachttermijnen worden ingevoerd voor subsidiair beschermden, maar ook voor zover er geen wachttermijnen zullen gelden voor erkende vluchtelingen. Bovendien wordt er nog een bijkomend onderscheid ingevoerd in vergelijking met andere categorieën migranten: zo wil de Regering bijvoorbeeld geen wachttermijnen voor hooggeschoolde studie- en arbeidsmigranten (p. 169-170).

4 / Opvang

De Regering stelt een **graduele en gevoelige afbouw van het asielopvangnetwerk** in het vooruitzicht, na evaluatie van de maatregelen die de Regering zal nemen om de asielinstroom fors en structureel te verminderen (p. 164). De OVB wijst de Regering op het bestaande tekort aan opvangplaatsen en meent dan ook dat de afbouw van het asielopvangnetwerk op korte termijn dramatisch is. De OVB verwijst daarbij naar de talrijke veroordelingen van de Belgische Staat wegens het gebrek aan opvangplaatsen.

Volgende voorstellen worden positief onthaald door de OVB:

- Opvang van kwetsbare profielen in **kleinschalige, collectieve centra met aangepaste begeleiding** (p. 164).
- Voorzien van **ambulante, socio-juridische en medische begeleiding** voor wie geen opvangplaats heeft (p. 164).
- Voorzien van een **specifiek centrum voor de groeiende groep met een medische en psychische problematiek**, zoals gelinkt aan toxicomanie (p. 175).

5 / Openbare orde en nationale veiligheid

De Regering verwijst herhaaldelijk naar de '**openbare orde**' en '**nationale veiligheid**' zonder die begrippen te definiëren. De OVB stelt vast dat de Regering verregaande gevolgen wil verbinden aan wie een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, zoals het verlies van status of de mogelijkheid op een beschermingsstatuut (p. 167), het einde aan het verblijf (p. 167) en weigering van toekenning van een permanent verblijfsrecht (p. 168). Wie een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid verliest de mogelijkheid om de nationaliteit te verkrijgen en de mogelijkheden om de nationaliteit te weigeren zullen bij bedreiging van de openbare orde worden verruimd. Bij ernstige bedreiging van de openbare orde overweegt de Regering tijdelijke grenscontroles aan de binnengrenzen uit te voeren (p. 168). Verder kondigt de Regering aan dat de capaciteit van de gesloten centra wordt verdubbeld, en de vasthoudingstermijn wordt verhoogd naar het Europees maximum van 18 maanden voor personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid en openbare orde (p. 175). Eén van de cumulatieve voorwaarden voor permanent verblijf is dat de betrokkene geen gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid (p. 168-169).

De beoordeling of iemand een gevaar vormt voor de openbare orde veronderstelt een inschatting die rekening houdt met hoe actueel en werkelijk die dreiging is. Het druist echter in tegen het evenredigheidsbeginsel om personen die op een bepaald moment een gevaar voor de openbare orde vormen of gevormd hebben, permanent uit te sluiten van de mogelijkheid om de Belgische nationaliteit te verkrijgen of te behouden.

[5] 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, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0210:FIN:NL:PDF

De combinatie van het gebrek aan een duidelijke definiëring van beide begrippen en de belangrijke gevolgen die worden verbonden aan wie een gevaar vormt, leidt tot rechtsonzekerheid en laat volatiele beslissingen toe, aldus de OVB.

6 / Detentie gedetineerden in onwettig verblijf

De Regering ziet op al te optimistische wijze heil in het **sluiten van overeenkomsten met andere Europese rechtstaten** om daar gevangenissen te bouwen of te huren voor de detentie van gedetineerden in 'illegaal' verblijf, in die gevallen waar een interstatelijke overbrenging niet mogelijk of wenselijk is (p. 156). Als voorbeeld wordt verwezen naar Denemarken, dat een overeenkomst sloot met Kosovo voor de detentie van 300 personen. Echter, voor zover bekend, is het akkoord tussen Denemarken en Kosovo afgesloten in december 2021, maar is er ruim 3 jaar later nog geen enkele gedetineerde in Kosovo ondergebracht. De vergoeding die Denemarken moet betalen aan Kosovo zou naar verluidt, over de duurtijd van het contract (10 jaar) in totaal 210 miljoen euro bedragen, d.i. 21 miljoen euro per jaar (15 miljoen euro huur plus overige kosten), voor 300 gevangenen, omgerekend een bedrag van 191,78 euro per dag, per gedetineerde. Dat is méér dan de huidige kost van een gevangene in België. Daarenboven zijn de kosten voor het vervoer van gevangenen van en naar Kosovo, het salaris en de overige kosten van de Deense gevangenisdirecteur en de medische dienstverlening niet begrepen in de vermelde kostprijs. Volgens persberichten werd op 5 februari 2025 de samenwerkingsovereenkomst, de *service level agreement*, bij de overeenkomst ondertekend. De gevangenis in Kosovo zal pas operationeel zijn op 1 april 2027. Het lijkt dus allerminst een snelle en evenmin een goedkope oplossing voor het acute probleem dat zich stelt in de Belgische gevangenissen. Daarbij komt dat er fundamentele bezwaren zijn vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling van gevangenen, de toegang tot rechtshulp vanuit het gastland Kosovo, de toegankelijkheid voor bezoekers en dergelijke meer. Komt daar nog bij dat Kosovo, als België ook voor dat land zou willen kiezen, geen lid is van de Raad van Europa en geen partij is tot het EVRM. De OVB kan zich onmogelijk vinden in dit plan.

De Regering beschouwt het als een evidentie dat deze overeenkomsten als basisvoorwaarde hebben dat de detentie op een degelijke en menswaardige manier moet verlopen, met respect voor de internationaalrechtelijke verplichtingen en na een gerechtelijke goedkeuring van de Raad van State en van Cedoca (CVGS) (p. 174). De OVB merkt op dat elke detentie dient getoetst te worden aan artikel 3 EVRM (verbod van foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen) en aan artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven). Die toetsing dient te gebeuren zowel op het ogenblik van de detentie en in de loop van de detentieperiode, als bij terugkeer na detentie naar het land van herkomst.

7 / Beschermingsstatuut

Wanneer iemand reeds bescherming geniet in een andere lidstaat, moet België volgens de Regering niet opnieuw dat verzoek om internationale bescherming onderzoeken. Overeenkomstig het EU-recht, moeten personen die al een asielaanvraag hebben ingediend in een andere lidstaat of van wie het verzoek werd verworpen door een andere lidstaat, worden teruggestuurd naar de verantwoordelijke lidstaat (p. 166).

De OVB stelt vast dat de Regering zich **focust op wie reeds bescherming geniet in een andere lidstaat** en bijgevolg de situatie uit het oog verliest van wie bescherming heeft aangevraagd in een lidstaat maar waarover nog geen beslissing werd genomen door betrokken lidstaat. De OVB verwijst naar de **Dublin III-verordening** die de criteria en instrumenten bepaalt voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming. Verder verwijst de OVB naar rechtspraak van het Hof van Justitie dat bepaalt dat de overdracht van een asielzoeker in het kader van de Dublin III-verordening enkel mogelijk is in

omstandigheden die uitsluiten dat de betrokkene een onmenselijke of vernederende behandeling ondergaat in de zin van **artikel 4 van het Handvest**[6].

De OVB wijst erop dat overeenkomstig de Dublin III-verordening, lidstaten verplicht zijn om te waarborgen dat de fundamentele rechten van de asielzoeker worden gerespecteerd. Als er substantiële risico's zijn voor deze rechten in de verantwoordelijke lidstaat, kan de terugkeer worden verboden. In de zaak **N.S. en anderen** (C-411/10 en C-493/10) oordeelde het Hof van Justitie dat een lidstaat een asielzoeker mag terugsturen naar een andere lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, zelfs als er zorgen zijn over de naleving van de fundamentele rechten in die lidstaat. Echter, als er substantiële risico's zijn voor de fundamentele rechten van de asielzoeker, zoals het risico op onmenselijke of vernederende behandeling, kan de terugkeer worden verboden. Een analoge uitspraak deed het EHRM in de zaak **M.S.S. tegen België en Griekenland** (nr. 30696/09). Het EHRM oordeelde in die zaak dat de overdracht van een asielzoeker naar een andere lidstaat in strijd kan zijn met het EVRM als er substantiële risico's zijn voor de behandeling van de asielaanvraag en de behandeling van de asielzoeker in die lidstaat.

In het licht van artikel 4 van het Handvest en de geschetste rechtspraak is ook het voorstel van de Regering om het aantal opeenvolgende procedures te beperken en deze niet schorsend te maken (p.167) problematisch.

8 / Arbeidsmigratie

De voorgestelde **toepassing van de gecombineerde vergunningsprocedure op de verblijfsaanvragen als au-pair** (p. 171) zal volgens de OVB voor de nodige duidelijkheid zorgen.

De Regering zorgt ervoor, aldus het Regeerakkoord, dat legale arbeidsmigratie inpast in een globale migratiestrategie die focust op internationale samenwerking. De Regering wil daarbij selectief zijn en enkel samenwerken met landen die ook bereid zijn mee te werken aan terugkeer, zodat legale arbeidsmigratie een hefboom tegen irreguliere migratie wordt. De Regering verwacht dat die landen actief meewerken aan het terugname- en verwijderingsbeleid.(p. 171). De OVB wenst te vernemen of dat voorstel inhoudt dat enkel aanspraak kan worden gemaakt op een *single permit* als het land van herkomst van de werknemer ook meewerkt aan de terugkeer.

9 / Vragen en opmerkingen m.b.t. punctuele voorstellen

De OVB richt **enkele vragen** en opmerkingen tot de Regering m.b.t. volgende voorstellen:

- **Er komt geen collectieve regularisatie. Individuele regularisatie vormt een absolute uitzondering en valt uitsluitend onder de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde minister**. In principe geldt dat als een vreemdeling naar België wil komen, hij dit uiteraard moet doen volgens de geldende procedures. Zo niet, worden de netwerken van mensensmokkelaars in stand gehouden. Als de persoon zijn land ontvlucht om legitieme redenen, bestaan er statuten voor internationale bescherming (p. 171). De OVB verneemt graag hoe betrokkenen op een legale wijze toegang kunnen krijgen tot deze statuten.
- **In geval van 'risicovolle' visa kort verblijf wordt een borgsom gevraagd**, die pas terugbetaald wordt indien de persoon effectief terugkeert (p. 169). De OVB is niet gekant tegen de betaling van een borgsom maar verneemt graag hoeveel de borgsom zal bedragen en op basis van welke criteria de bedragen zullen bepaald worden. De regeling mag niet leiden tot een de facto weigering van kort verblijf.
- Integratie is essentieel om een sterke basis te leggen en een toekomst op te bouwen binnen de nieuwe gemeenschap. Daarom worden de rechten en plichten, waarden en normen die in onze samenleving gelden, toegelicht in een bindende **nieuwkomersverklaring** die elke nieuwkomer ondertekent bij de visum- of verblijfsaanvraag. Hiermee stemmen zij in met de strikte neutraliteit

[6] HvJ 16 februari 2017, C-578/16.

van de staat en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. De federale regering sluit hierover een samenwerkingsakkoord af met de deelstaten (p.169). De OVB benadrukt dat de regering hierbij de randvoorwaarden moet respecteren die het Grondwettelijk Hof eerder heeft uiteengezet in zijn arrest van 4 oktober 2018.[7]

- Indien de aanvraag in België wordt ingediend, moet de persoon een **inburgeringsattest** voorleggen en op het ogenblik van de aanvraag een tewerkstelling hebben (vast of tijdelijk) of een studie volgen, waar mogelijk binnen de marges van de Europese regelgeving (p. 173). De vraag rijst of met dit inkomen rekening zal worden gehouden bij de gezinshereniging (cf. 3.1/).
- **Herhaalde aanvragen** zonder nieuwe elementen die de kans op het verkrijgen van een verblijf significant verhogen, worden onontvankelijk verklaard (p. 171). Dat voorstel is problematisch in het licht van een impliciete weigering: bij gebrek aan beslissing binnen de termijn wordt het immers onmogelijk om een nieuwe aanvraag in te dienen aan de hand van nieuwe elementen.
- Daarom zullen toekomstige nieuwkomers voortaan 5 jaar moeten wachten voordat ze **recht hebben op sociale bijstand** (met uitzondering van personen die om medische redenen absoluut niet in staat zijn te werken), conform wat de Europese wetgeving toestaat en zoals bevestigd door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (p. 176). Deze wachttermijn druist volgens de OVB in tegen artikel 23 Gw en het *standstill-beginsel*. Daarnaast vernietigde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 189/2021 van 23 december 2021, een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar en een bijkomende inburgeringsvoorwaarde voor de sociaal gecorrigeerde zorgpremie. Het Hof oordeelde dat deze voorwaarden een aanzienlijke vermindering van het recht op sociale zekerheid inhielden, zonder redelijke verantwoording, en aldus in strijd waren met de Grondwet.
- Erkende vluchtelingen die recht hebben op een leefloon zullen een versterkt integratietraject moeten volgen in samenwerking met de deelstaten. Doen zij dit niet, wordt hun bijstand verminderd (p. 176). De bijkomende integratievoorwaarde die de Regering wenst in te voeren voor erkende vluchtelingen die recht hebben op een leefloon, is volgens de OVB in strijd met het principe dat is bepaald in artikel 24.1 van het Internationaal verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen ('Verdrag van Genève'). Artikel 24.1 bepaalt dat regelmatig op het grondgebied verblijvende vluchtelingen op dezelfde wijze dienen behandeld te worden als de onderdanen, onder meer wat betreft de sociale zekerheid.

[7] GwH 4 oktober 2018, 126/2018, in het bijzonder B.19.1, B.19.2, B.40.6 en B.53.