

Dienst Vreemdelingenzaken: Behandeling van aanvragen voor gezinshereniging

In 2018 werden 13.946 visums uitgereikt voor een gezinshereniging. Dat is 43 % van de visums "lang verblijf".

Daarvan werden 311 visums uitgereikt zonder dat de aanvraag was onderzocht, omdat de antwoordtermijn was verstreken.

In datzelfde jaar ontving de Dienst Vreemdelingenzaken 83.932 verblijfsaanvragen (nieuwe aanvragen of aanvragen tot verlenging).

De gezinshereniging is een procedure die vreemdelingen met een familielid dat in België verblijft, de mogelijkheid biedt zich onder bepaalde voorwaarden bij dat familielid te voegen. De gezinshereniging verloopt in twee fases: eerst moet er een visum worden aangevraagd om het land te mogen binnenkomen (alleen in gevallen waarbij een visum vereist is) en vervolgens is er de aanvraag om in het land te mogen verblijven.

De Dienst Vreemdelingenzaken verwerkt zowel de visum- als de verblijfsaanvragen. Visums worden toegekend in samenwerking met de diplomatieke posten en voor verblijfsvergunningen wordt samengewerkt met de gemeenten. Het is bij die partners dat de meeste aanvragen arriveren. Zij formuleren eerst een advies voordat ze het dossier naar de Dienst Vreemdelingenzaken sturen, die vervolgens beslist. De Dienst Vreemdelingenzaken deelt zijn beslissing mee aan de diplomatieke posten of aan de gemeenten, die op hun beurt de aanvrager inlichten. Voor bepaalde categorieën van aanvragen mogen de diplomatieke posten of de gemeenten zelf beslissen een aanvraag in te willigen.

Het Rekenhof heeft het normenkader onderzocht, de mate waarin de Staat het proces van gezinshereniging beheerst, en de samenwerking tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en zijn partners.

Toepasselijke normen

De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied en het verblijf van vreemdelingen regelt onder meer de gezinshereniging. Naargelang van het soort aanvraag, bepaalt de wet dat de administratie zes of negen maanden de tijd heeft om een beslissing te nemen. Als die termijn verstrijkt, wordt de aanvraag over het algemeen goedgekeurd.

De wet van 15 december 1980 werd meermaals gewijzigd, maar de Dienst Vreemdelingenzaken is goed vertrouwd met de complexe materie en stemt de procedures af op het wettelijke kader en op de rechtspraak.

Hoewel de Europese richtlijnen de laatste jaren werden omgezet, zijn er twee recente arresten van het Grondwettelijk Hof die nogmaals een aanpassing van het wettelijke kader vergen.

Daarnaast is de verplichting voor vreemdelingen om een verklaring te ondertekenen over de fundamentele waarden en normen van de samenleving, nog niet uitgevoerd, omdat de gemeenschappen het niet eens raken over de inhoud van die verklaring.

Het Rekenhof beveelt aan de gemeenschappen aan te moedigen te definiëren welke fundamentele waarden en normen van de Belgische samenleving in acht moeten worden genomen door kandidaten voor gezinshereniging.

Behandelingsproces van de aanvragen

Het aantal automatisch toegekende visums is toegenomen in 2018 (311 tegenover 72 in 2017). Dat komt doordat de Dienst Vreemdelingenzaken de antwoordtermijn overschrijdt.

Wat de verblijfsaanvragen betreft, kan de Dienst Vreemdelingenzaken niet inschatten hoeveel aanvragen goedgekeurd worden omdat de termijn wordt overschreden. Die situatie zou zorgwekkend kunnen zijn, zo blijkt uit de steekproef die het Rekenhof onderzocht: de termijnoverschrijding leidde in minstens 12 van de 50 onderzochte dossiers tot automatische goedkeuring.

Bovendien volgt na die automatische goedkeuring vaak een definitieve verblijfsvergunning, zonder dat het dossier nog wordt bekeken. Heel wat aanvragen voor verlenging (waaronder de 7.170 duurzame verblijfskaarten voor Belgische of Europese gezinsherenigers, de zogeheten F+ kaarten, in 2018) worden niet meer onderzocht door gebrek aan personeel. Naast de controle van de algemene verblijfsvoorwaarden vormt de afgifte van de F+ kaart op dit moment de enige stap in de procedure waarbij de integratievoorwaarden kunnen worden nagegaan wanneer de gezinsherenigers Belgen zijn.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de verblijfsdossiers onvoldoende worden opgevolgd. Bij machtigingen tot verblijf laat de Dienst Vreemdelingenzaken de termijn gewoon verstrijken. Hij brengt de gemeenten alleen op de hoogte van geweigerde aanvragen. Die werkwijze is geen goede bestuurspraktijk en maakt het onmogelijk na te gaan hoeveel machtigingen tot verblijf er werden verleend en die machtigingen te onderscheiden van de automatische toekenningen wegens termijnoverschrijding, zonder dossieronderzoek. De aanvrager is ook genoodzaakt systematisch te wachten tot de termijn verstrijkt.

Sinds 2003 kunnen aanvragers van een visum voor gezinshereniging hun verwantschap met de gezinshereniger aantonen via de DNA-procedure. Het Rekenhof heeft geen tekortkomingen vastgesteld in de uitvoering van die procedure. De overheidsopdrachten die werden gesloten met de dienstverleners en leveranciers die bij de DNA-procedure betrokken zijn (laboratoria en kits voor staalafnames), dateren van jaren terug. Ze zouden opnieuw in mededinging moeten worden gesteld.

Het Rekenhof beveelt aan:

- alle dossiers over visum- en verblijfsaanvragen tijdig te behandelen om te vermijden dat aanvragen worden goedgekeurd omdat de termijn is verstreken;
- het systeem van de stilzwijgende positieve beslissingen voor verblijven af te schaffen en op die manier goede bestuurspraktijken in acht te nemen;
- met een procedure voor overheidsopdrachten of concessies te werken voor leveringen en dienstprestaties in verband met de DNA-procedure.

Samenwerking met externe partners

De bevoegdheden van de FOD Buitenlandse Zaken en van de gemeentebesturen zijn hoofdzakelijk vastgelegd bij wet. De bevoegdheden die worden gedelegeerd, zijn bovendien in detail uiteengezet in specifieke referentiewerken die regelmatig worden geüpdatet door de Dienst Vreemdelingenzaken.

Informatie en dossiers worden op efficiënte en beveiligde wijze doorgegeven tussen de diplomatieke posten en de Dienst Vreemdelingenzaken. Met de gemeentebesturen loopt dat soms minder vlot: sommige documenten en dossiers over verblijven die de gemeenten naar de Dienst Vreemdelingenzaken sturen, komen daar niet toe. De Dienst Vreemdelingenzaken stuurt bovendien niet-beveiligde mails naar de gemeentebesturen, waardoor een risico op frauduleuze mails ontstaat.

Binnen de Dienst Vreemdelingenzaken houdt de dienst Ondersteuning voor Externe Partners (OEP) zich vrijwel uitsluitend bezig met de monitoring en ondersteuning van de gemeentebesturen, terwijl de dienst ook bevoegd is voor de diplomatieke posten.

De monitoring die de dienst OEP uitvoert voor de 581 gemeentebesturen van het land bestaat er onder meer in de verblijfsdossiers te controleren. Als die grote tekortkomingen vertonen, kan de Dienst Vreemdelingenzaken echter weinig druk uitoefenen om de foutieve praktijken te corrigeren.

De dienst OEP verleent ook bijstand om te antwoorden op technische vragen die medewerkers van de diensten Vreemdelingenzaken van de gemeenten stellen. De Dienst Vreemdelingenzaken oefent geen toezicht uit op die interacties en kan de werklast en de kwaliteit van de verleende bijstand bijgevolg niet evalueren. De Dienst Vreemdelingenzaken vraagt bovendien niet regelmatig algemene feedback aan de gemeentebesturen over de bijstand die de dienst OEP verleent.

Een dienst van de FOD Buitenlandse Zaken monitort de visums die worden uitgereikt door de diplomatieke posten: hij controleert de visumdossiers, die hij bij een gegeven post selecteert op basis van een summiere risicoanalyse. Het Rekenhof is van oordeel dat die risicoanalyse grondiger zou moeten worden uitgevoerd en dat het controleveld beter zou moeten worden afgedekt. Het heeft ook vastgesteld dat de controles nog niet systematisch worden opgevolgd en dat er weinig controles ter plaatse worden uitgevoerd.

Daarnaast heeft het Rekenhof vastgesteld dat er in het systeem VisaNet geen geautomatiseerd systeem is van aanwijzingen van fraude of van termijnoverschrijdingen. Tot slot zijn er geen performantie-indicatoren, noch voor het uitreiken van visums door de diplomatieke posten, noch voor het werk van de monitoringdienst van de FOD Buitenlandse Zaken.

Het Rekenhof beveelt aan:

- ervoor te zorgen dat stukken en dossiers op betrouwbare, uniforme en beveiligde wijze kunnen worden doorgegeven tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de gemeentebesturen;
- systematisch op te volgen in hoeverre de aanbevelingen worden uitgevoerd die voortvloeien uit controles op de uitreiking van visums.

Antwoord van de ministers en van de administraties

De Dienst Vreemdelingenzaken stelt dat de vaststellingen moeten worden gezien in het perspectief van de middelen waarover de dienst beschikt. Hij benadrukt onder meer de werklust die weegt op de beschikbare medewerkers van de diensten.

De minister die bevoegd is voor Asiel en Migratie heeft kennis genomen van het antwoord van haar administratie en wil nagaan welke strategie en welke algemene beleidslijnen moeten worden uitgetekend op grond van de vastgestelde problemen.

De minister van Buitenlandse Zaken beaamt de opmerkingen van het departement, waarin de ontoereikende afdekking van het controleveld wordt genuanceerd en de nadruk wordt gelegd op de noodzaak om tot een betere risicoanalyse te komen in samenspraak met de Dienst Vreemdelingenzaken.