

Gezinshereniging

Pilootdepartement: FOD Binnenlandse Zaken

Werkdocument 32

I. TOE TE PASSEN BEPALINGEN

A. Rechtsgrond

1. Internationaal recht

- a) Conventie van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van 12 augustus 1949, artikel 26;
- b) Eerste Aanvullend Protocol van 8 juni 1977 bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949, inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten, artikel 74.
- c) Tweede Aanvullend Protocol van 8 juni 1997 bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949, inzake de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten, artikel 4 § 3 b.
- d) Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, artikel 9.

2. Nationaal recht.

- a) Wet van 3 september 1952 houdende aanneming van de Vier Conventies van Genève van 1949 (B.S. van 26 september 1952).
- b) Wet van 16 april 1986 houdende aanneming van het Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (B.S. van 7 november 1986).
- c) Wet van 16 april 1986 houdende aanneming van het Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (B.S. van 7 november 1986).
- d) Wet van 25 november 1991 houdende aanneming van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

- e) Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (met name art. 10 en 40 en Titel II, Hoofdstuk IIbis betreffende de begunstigden van de tijdelijke bescherming, op basis van de richtlijn 2001/55/CE van de EU raad van 20 juli 2001 betreffende de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in het geval van een massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

B. Analyse van de te nemen maatregelen.

- 1. Het herenigen van uiteengerukte families werd al tijdens de Tweede Wereldoorlog op grote schaal uitgevoerd door het ICRK en zijn Centraal Bureau. Meer dan 700.000 personen hebben toen van de dienst kunnen genieten, die erin bestond de leden van de door conflicten uiteengevallen families te herenigen (politieke deportatie, evacuatie van de grondgebieden, verplaatsing van de bevolking, enz...).

Een belangrijk kaartregister, dat voor deze gelegenheid samengesteld is, is in Duitsland (Arolsen) tot stand gekomen onder de benaming IOD (Internationale Opsporingsdienst), en bestuurd door het ICRK.

- 2. Na de Conventies (C IV - artikelen 24, 25, 26, 49, 136-139), heeft het Eerste Aanvullend Protocol het nut en de noodzaak van deze actie erkend door de betrokken Staten te verplichten deze activiteit van het Centraal Bureau zoveel mogelijk te vergemakkelijken (P I - artikelen 33 en 74).

Deze familiale actie zal niet enkel nuttig zijn voor de personen die traditioneel door de Derde en Vierde Conventie beschermd worden (krijgsgevangenen en geïnterneerde burgers). Het Centraal Bureau mag ten gunste van alle personen, welke nationaliteit zij ook hebben, bemiddelen als zij van hun familie gescheiden zouden zijn.

- 3. De bescherming van de gezinskern - haar hereniging:

- a) De verplichtingen van de bezetter.

Bij elke evacuatiemaatregel, die door de militaire overheid aan de burgerbevolking werd opgelegd, moet zoveel mogelijk worden vermeden dat de leden van één en dezelfde familie gescheiden worden (C IV - artikel 49). Deze bepaling kan niet altijd gerespecteerd worden in de gevechtszone.

Bovendien draagt in bezet gebied de dreiging tot het gelasten van internering of gedwongen verblijf bij tot het verergeren van de verspreiding van de bevolking.

Derhalve hebben zowel de Conventies van Genève als de Aanvullende Protocollen aan de bezettende mogendheid, de verplichting opgelegd om tijdens het conflict alle nuttige maatregelen te nemen om deze situatie zoveel mogelijk te vermijden.

b) De te nemen maatregelen.

Deze zijn normalerwijze van tweeërlei aard, namelijk:

- (1) het uitvoeren van de noodzakelijke onderzoeken (C IV - artikel 26 en P I - artikel 74).

Met dat doel voor ogen gaat het er vooral om, de nodige middelen te geven aan het Nationaal Informatiebureau (C IV - artikelen 136 tot 139).

- (2) de reeds aangevatte onderzoeken vergemakkelijken (C IV - artikel 26).

Hieronder wordt niet alleen het toelaten verstaan, maar ook het actief steunen van de handelingen die met dit doel ondernomen worden door officiële of privé-organisaties.

In de eerste plaats komt natuurlijk het ICRK en in het bijzonder één van zijn organen, het Centraal Opsporingsbureau, dat met dit doel is opgericht, en ten einde aan de voorwaarden van neutraliteit te voldoen, gevestigd te Genève, (C III - artikel 123 § 1 en C IV - artikel 140 § 1), waaraan deze taak uitdrukkelijk is toevertrouwd.

Alle andere organisaties met dezelfde humanitaire zending (nationale verenigingen van het Rode Kruis, enz...), zouden dezelfde faciliteiten moeten genieten.

Voorwaarde is dat zij officieel de toelating van de betrokken overheden krijgen en dat zij zich zullen voegen naar de veiligheidsmaatregelen die door deze voorgeschreven werden (C IV - artikel 26, al 2).

c) Het systeem van de tijdelijke bescherming

Het is interessant op te merken dat er twee wetten van 18 februari 2003 (B.S. 11.04.2003) de omzetting gerealiseerd hebben in de wet van 15.12.80 in de richtlijn betreffende de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in het geval van een massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.(2001/55).

Het vertrekpunt van het in voege stellen van het Europees systeem van de tijdelijke bescherming moet een beslissing zijn van de Europese Raad maar de Belgische regering heeft zich een mogelijkheid voorbehouden om maatregelen op enkel Belgisch niveau te nemen, zoals dat het geval was in het verleden voor de Bosniërs, de Kosovaren en de Rwandesen. Wat betreft de leden van de familie van ontheemden, voorziet artikel 14 van de wet van 18.02.2003 (een artikel 57/34

opgenomen van de wet van 15.12.80) dat een toestemming tot verblijf moet worden toegestaan aan de leden van de kernfamilie van een geplaatste persoon (in Europese zin) en dat deze toestemming kan worden toegestaan aan andere leden van de familie. Bovendien genieten de leden van de familie eveneens van de tijdelijke bescherming, behalve indien ze geen particuliere bescherming behoeven.

d) De vrijheid van familiale briefwisseling.

- (1) Als de leden van eenzelfde familie wegens de vijandelijkheden niet herenigd kunnen worden is het recht om aan zijn familie nieuws van persoonlijke aard te geven en te ontvangen een essentieel recht dat aan de bevolking wordt toegekend.

Dit recht houdt voor de militaire bezettingsoverheid de verplichting in om deze wijze van familiaal contact zo veel mogelijk toe te laten en te vergemakkelijken (C IV - artikel 25 lid 1).

- (2) Deze verplichting zou kunnen ingaan tegen de door de bezetter gestelde veiligheidsvereisten (moeilijkheden met de overbrenging, dwingende censuurmaatregelen, beperking van de zogezegde familiale briefwisseling uit vrees voor het gebruik ervan voor inlichtings- en spionagedoeleinden, enz...).

De schorsing of het algemeen verbod van dit soort post blijft in elk geval verboden (C IV - artikel 25, lid 3).

In bijzonder verwarde omstandigheden kan de bezetter dus beroep doen op neutrale bemiddelingsorganen (opsporingsbureau - ICRK, nationale verenigingen van het Rode Kruis, Beschermd Mogenheid) om zijn verplichting te vervullen.

C. Door de Staat te nemen of voor te bereiden maatregelen.

Oprichting van een Speciale Sectie van het Nationaal Informatiebureau, belast met het centraliseren van de nodige en voldoende informatie en het doorgeven van deze informatie aan het Centraal Bureau (werkdokument nr 21 "Oprichting van een Nationaal Informatiebureau").

Het gaat hier om een verplichting, die opgelegd wordt aan elk land dat in een conflict verwickeld is; zij wordt zelfs uitgebreid tot de neutrale staten die militairen zouden moeten opnemen of internen. De oprichting is alleen bij de opening van de vijandelijkheden opgelegd (C III - artikel 122 § 1 en C IV - artikel 136 § 1).

Niets zou echter beletten dat de voorbereidende werkzaamheden voor het oprichten van een Nationaal Bureau reeds in vreedstijd zouden beginnen om, zelfs zonder dat er gevechten, zijn louter op nationaal niveau nuttig werk te verrichten om de

slachtoffers van grote rampen en diverse onlusten zowel in het binnenland als in het buitenland te identificeren.

De samenstelling en infrastructuur worden niet opgelegd en de oprichting zou aldus kunnen worden toevertrouwd aan de nationale vereniging van het Rode Kruis, aan een burgerlijke organisatie of aan een militaire overheid.

Deze laatste formule zou het voordeel kunnen bieden dat enerzijds de veiligheid beter wordt verzekerd en anderzijds de strijdkrachten zich normalerwijze aan de bron van de informatie bevinden omdat zij meestal voor de gevangenneming, de overbrenging en het bewaken van de gevangenen zorgen.

Sommige middelen of faciliteiten moeten echter aan het Nationaal Bureau toegekend worden. De lokalen, het materieel en het personeel, die voor deze taak bestemd werden, moeten talrijk genoeg zijn om een doeltreffende werking te verzekeren (C III - artikel 122 § 1). In dezelfde zin moeten verschillende postfaciliteiten (portvrijdom, vrijstellingen of reducties op taksen) worden toegekend aan de door dit Bureau gevoerde briefwisseling (C III - artikel 124 en C IV - artikel 141).

D. Weerslag van de richtlijnen, onlangs ingevoerd door de Europese Raad

De maatregelen betreffende gezinshereniging in brede zin zullen eerstdaags worden aangepast in het kader van de omzetting naar het Belgisch recht van de richtlijn van de Europese Raad betreffende het recht op gezinshereniging (2003/86), die betrekking heeft op de begunstigden van artikel 10 van voornoemde wet en van de richtlijn van de Europese Raad betreffende het recht van de inwoners van de Unie en de leden hun familie om zich te verplaatsen en de verblijven op het territorium van de lidstaten ((2004/38), die met name betrekking heeft op artikel 40 van dezelfde wet).

Wat betreft de eerste richtlijn, opent ze de mogelijkheid om het toepassingsveld van de gezinshereniging uit te rekken naar de geregistreerde partners en de personen die een duurzame en stabiele relatie onderhouden, specifieke mogelijkheden betreffende gezinshereniging van leden van de familie van erkende vluchtelingen en voorziet ze de mogelijkheid om bijkomende voorwaarden vast te leggen, zoals het hebben van voldoende bestaansmiddelen. Wat betreft de tweede richtlijn, rekt ze het toepassingsveld van gezinshereniging uit naar geregistreerde partners en opent ze de mogelijkheid eveneens andere samenwonenden tot doel te hebben.

Deze twee richtlijnen moeten worden omgezet in Belgisch recht, respectievelijk voor oktober 2005 en april 2006 en dit werk is op dit moment aan de gang.

II. BETROKKEN DEPARTEMENTEN.

- A. FOD Binnenlandse Zaken.
- B. Ministerie van Landsverdediging.

III. BUDGETTAIRE WEERSLAG.

De budgettaire weerslag van de eventueel te nemen maatregelen is gering.

IV. STAND VAN ZAKEN.

In verband met de hulpverlening aan slachtoffers van oorlog en andere noodsituaties is de sociale dienst van het Belgisch Rode Kruis, binnen het kader van het Centraal Opsporingsbureau van het Internationale Rodekruiscomité, actief inzake de opsporing van vermiste personen en documenten, het doorsturen van Rode Kruisberichten en familiehereniging.

Tijdens de 26ste Internationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanconferentie (Genève, 1995) werd dit nogmaals bevestigd in de resolutie inzake de bescherming van de burgerbevolking in tijden van gewapend conflict. De Staten worden verzocht de nodige maatregelen te nemen om deze taak van Nationale Verenigingen te vereenvoudigen.

Met betrekking tot deze activiteiten werd bij Koninklijk Besluit van 6 december 1991 aan het Belgisch Rode Kruis toegang verleend tot het Rijksregister.

V. VOORSTELLEN VAN BESLISSING.

Het is aangewezen dat de FOD Binnenlandse Zaken, leidinggevend departement inzake dit werkdocument, in samenwerking met het Ministerie van Landsverdediging, de nodige werkgroepen opricht.

De huidige activiteiten van de Sociale Dienst van het Belgisch Rode Kruis in het kader van de toepassing van de artikelen 10 en 40 (hereniging van de naaste familieleden van de asielzoekers die het statuut van UNO-vluchteling krijgen) van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zouden in deze context als basis kunnen dienen.

VI. LAATSTE BIJWERKING

November 2004.

VII. DATUM VAN GOEDKEURING DOOR DE ICHR

14 december 2004.

VIII. BIJLAGEN

/