



Focus: Humanitaire visa

De focus herneemt de
inhoud van Myriadoc #4.

Humanitaire visa worden meer dan ooit aangehaald als een legaal en veiliger migratiekanaal naar België en Europa. De afgelopen twee jaar zijn de cijfers dan ook sterk gestegen: bijna 1.200 humanitaire visa afgegeven in 2016. Myria buigt zich over dit zeer gemediatiseerde onderwerp.



In de media was er de voorbije maanden veel te doen rond humanitaire visa wegens de zogenoemde 'visumrel'. Bovendien worden humanitaire visa vandaag vaker dan ooit aangehaald in de roep om veiligere, legale migratiekanalen naar België en Europa.

De cijfers zitten de laatste twee jaar in de lift, en in 2016 werden bijna 1.200 humanitaire visa afgeleverd. Tegelijk is er over deze visa maar weinig bekend en wordt er maar met mondjesmaat informatie over vrijgegeven. Wie krijgt deze visa, om welke redenen en op welke basis? Concrete bronnen over de thematiek zijn er nauwelijks.

Myria dook in het beschikbare materiaal en de parlementaire vragen, analyseerde de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken, en deed interviews onder meer met personen die aanvragers van een humanitair visum begeleiden⁴⁵. Myria wil hier graag alle respondenten en partners bedanken die hebben geholpen met de inzameling van de informatie om deze focus samen te stellen.

1. WAT ZEGT DE WET OVER HUMANITAIRE VISA?

De Belgische wet spreekt nergens expliciet over de mogelijkheid om een visum te bekomen op basis van humanitaire redenen. Toch kan zowel een visum kort verblijf als lang verblijf om humanitaire redenen worden aangevraagd om naar België te komen. Wat is dan de wettelijke basis hiervoor?

Lang verblijf = Visum D om humanitaire redenen om langer dan drie maanden in België te verblijven

Hoewel de mogelijkheid niet als dusdanig is ingeschreven in de wet, kan de staatssecretaris onder zijn algemene bevoegdheid op basis van artikel 9 en 13 van de Belgische vreemdelingenwet, een visum voor langer dan drie maanden verlenen. Dit is een discretionaire bevoegdheid, dus de staatssecretaris en DVZ hebben een brede appreciatiemarge bij hun beslissing om dit visum toe te kennen.

Kort verblijf = Visum C om humanitaire redenen om minder dan drie maanden in België te verblijven

De Europese visumwetgeving voorziet de mogelijkheid voor de lidstaten om voor humanitaire redenen onder soepelere regels een visum kort verblijf toe te kennen. De lidstaten mogen immers op die basis afwijken van de gemeenschappelijke normen over de voorwaarden om een visum kort verblijf toe te kennen. Wanneer een lidstaat beslist een kort verblijf visum op die basis toe te kennen gaat het om een visum met territoriaal beperkte geldigheid: het is enkel geldig om toegang te krijgen tot de lidstaat die het heeft afgeleverd, en dus niet voor de hele Schengenzone.

Dit alles is voorzien in artikel 25 lid 1, a, i van de Europese Visumcode (810/2009/EG) en artikel 5 lid 4, c van de Europese Schengengrenscodes (562/2006/EG). De wetgeving is rechtstreeks van toepassing in het Belgisch recht. Er is geen omzetting of wetwijziging nodig om de humanitaire uitzondering toe te passen.

2. IN DE PRAKTIJK: WIE KOMT IN AANMERKING VOOR EEN HUMANITAIR VISUM?

Wat is de praktijk? Kan het dienen als een legaal migratiekanaal voor mensen op de vlucht en hun familieleden? In principe kan iedereen een humanitair visum aanvragen. In de praktijk is dit tijdrovend en vaak duur (zie punt 3.). Het resultaat is ook uiterst onzeker. Er zijn geen criteria voor wie in aanmerking komt voor een dergelijk visum. Het betreft een discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris en DVZ. Het is dus een gunst, geen recht.

De cijfers (zie punt 4) vertellen ons heel wat maar geven geen motief voor de toekenning of weigering van visa. Gezien het discretionaire karakter kunnen we sowieso niet alle verschillende situaties ophelderen die tot de toekenning van een humanitair visum hebben geleid. Wel is het mogelijk – op basis van de praktijk en de verzamelde info – enig inzicht te geven in de categorieën van situaties waarin een dergelijk visum geregeld wordt afgeleverd.

45 Onder meer met Caritas, BCHV, UNHCR, FOD Buitenlandse Zaken.

Globaal gezien gaan de humanitaire visa kort verblijf voor het grootste deel over hervestigden en vluchtelingen op uitnodiging, naast allerlei dringende humanitaire en medische situaties. De humanitaire visa lang verblijf gaan voor zover bekend meestal over een uitgebreide vorm van gezinshereniging (maar met andere regels en voorwaarden). Hieronder belichten we dit in detail.

2.1. | Humanitair visum kort verblijf, voor wie? Is dit ook een legaal migratiekanaal voor mensen op de vlucht?

Voor zover Myria bekend, werden – tot voor kort (zie verder) – humanitaire visa kort verblijf afgeleverd in drie soorten situaties:

- Prangende situaties van diverse aard;
- Vluchtelingen "op uitnodiging":
 - Personen die geselecteerd zijn in het kader van hervestiging of
 - Bij uitzonderlijke reddingsoperaties.

2.1.1. | Prangende situaties van diverse aard

Humanitaire visa kort verblijf kunnen worden afgeleverd om allerlei redenen van prangende humanitaire of medische omstandigheden voor personen die strikt genomen niet voldoen aan de voorwaarden voor een Schengenvisum. Enkele voorbeelden: een dringend bezoek aan een ernstig ziek familielid in België, een begrafenis, een medische ingreep zoals een transplantatie of dringende hartoperatie.

2.1.2. | Asielvisum enkel voor vluchtelingen op uitnodiging

Kan een humanitair visum ook een asielvisum zijn? Het antwoord op die vraag is 'ja', maar binnen een erg beperkt kader. Een humanitair visum kan – voor zover Myria weet – in de praktijk niet worden verkregen met het doel asiel aan te vragen in België, tenzij voor 'vluchtelingen op uitnodiging': met name personen die geselecteerd zijn

in het kader van hervestiging of bij uitzonderlijke operaties (zie verder). Wel is het zo dat een deel van de mensen die met een humanitair visum naar België komen hier nadien asiel aanvragen.

Die 'vluchtelingen op uitnodiging' kregen tot hertoe een visum kort verblijf (visum C) om humanitaire redenen, om na aankomst in België officieel asiel aan te kunnen vragen. De praktijk om dit via een visum C te doen, strookt niet met de recente uitspraak van het Europees Hof van Justitie (zie Kader 12). België heeft die praktijk dan ook heel recent bijgesteld. Sinds maart 2017, zouden deze personen een humanitair visum D krijgen.

We gaan kort in op beide groepen. Over hervestiging is heel wat bekend, over de reddingsoperaties veel minder.

Hervestigden

Hervestigden worden geselecteerd in een derde land en ondergaan hetzelfde asielonderzoek als asielzoekers in België. Wel wordt het principe van eenheid van het gezin gerespecteerd, dus kunnen in principe de leden van het kerngezin samen worden hervestigd. Tijdens de selectieprocessen wordt nog geen beschermingsstatus toegekend – dat kan alleen op Belgisch grondgebied. Om naar België af te reizen werd (tot maart 2017, arrest van het Hof van Justitie) een visum C afgeleverd. De asielprocedure na aankomst is evenwel een formaliteit en een status wordt na aankomst zeer snel toegekend. Het aantal personen dat via hervestiging naar België kwam, bedroeg 25 in 2011, 0 in 2012, 100 in 2013, 34 in 2014, 276 in 2015 en 452 in 2016⁴⁶. In 2015 ging het om 188 Syriërs en 88 Congolezen. In 2016 ging het om 448 Syriërs en 4 Congolezen⁴⁷.

Uitzonderlijke reddingsoperaties

In verband met die uitzonderlijke operaties zijn er twee operaties uit 2015 van Syrische christenen in de actualiteit gekomen: een groep van 244 christenen uit Aleppo in de eerste helft van 2015, en een groep van 37 Syriërs uit Noord-Syrië eind december 2015⁴⁸.

Over de tweede groep zei de staatssecretaris voor Asiel en Migratie: "Het gaat om christenen die zich omwille van

46 EMN Belgium, *Resettlement and humanitarian admission in Belgium*, december 2016, p.68.

47 Deze cijfers zijn onder meer beschikbaar via: www.hervestiging.be/nieuws/meer-hervestigde-vluchtelingen-2016-0.

48 Bron van de cijfers, zie meerdere parlementaire vragen en antwoorden, onder meer Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0480, Bulletin B073, Publicatiedatum 17/05/2016. Beschikbaar op: www.dekamer.be/kvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml.

hun geloofsovertuiging in een extreem precare situatie bevonden. De vraag om aan deze personen een visum toe te kennen kwam vanuit de Syrisch-Orthodoxe Kerk en zij hebben ook de selectie van de personen gedaan, kwetsbaarheid was daarbij het bepalende criterium. De rol van de Belgische autoriteiten beperkte zich tot een voorafgaande veiligheidsscreening en vervolgens het afleveren van de visa op de ambassade in Libanon. Deze operatie gebeurde in nauw overleg met de minister van buitenlandse zaken, Didier Reynders."

Voorts zei hij dat de personen van de reddingsoperaties na aankomst in België hetzelfde traject doorlopen als andere asielzoekers. Half mei 2016 had het merendeel van de 244 christenen uit Aleppo een positieve beslissing ontvangen⁴⁹.

Op vragen over de redenen van de selectie van deze christenen ten aanzien van anderen, verwees de staatssecretaris naar een resolutie van de Kamer⁵⁰, aangenomen tijdens de vorige legislatuur in april 2014, over de bescherming van de christelijke gemeenschap en de andere religieuze en levensbeschouwelijke minderheden⁵¹.

Uit de cijfers en uit (intentie)verklaringen van de staatssecretaris kunnen we afleiden dat er **in 2016**, net als in 2015, **nog reddingsacties** door de Belgische overheid gebeurden. Over de opgezette reddingsacties van Syrische christenen, zei de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in antwoord op parlementaire vragen immers: "... Wij zijn trouwens niet het enige West-Europese land dat dergelijke operaties op poten zet. U hebt het over een geheimzinnige operatie. Wel, dat is gewoon nodig. Wij reiken ook niet altijd humanitaire visa uit op basis van artikel 9 van de wet. Soms geven wij gewoon doorgangsvisa en komen betrokkenen hier in de gewone asielprocedure terecht." In de repliek: "Heb ik goed begrepen dat u zei dat er nog dergelijke reddingsacties zullen georganiseerd worden zoals deze in 2015?", waarna in het verslag is genoteerd: "(*Instemming*)". Ook op zijn blog schreef staatssecretaris Francken op 5 juni 2016: "Ik ga dan ook onverstoord op deze ingeslagen weg verder. Ik blijf me inzetten voor christenen en religieuze minderheden in de Arabische wereld."⁵² Op 16 april 2017 stelde de Staatssecretaris opnieuw op zijn blog: "De Aleppo-operatie van het voorjaar van 2015 was het begin, niet het

einde."⁵³ In de pers zei hij dezelfde dag dat op twee jaar tijd meer dan 600 christenen uit Syrië een humanitair visum werd verleend⁵⁴. In de cijfers gaan we hier verder op in.

Kader 11.

Een visum kort verblijf aanvragen om daarna asiel aan te vragen?

De procedure om een humanitair visum lang verblijf te verkrijgen in een Belgische diplomatieke post is door de regelgeving helemaal niet nader omschreven⁵⁵. Er bestaan geen teksten waarin voorwaarden of weigeringsmotieven worden bepaald. Bovendien is er evenmin een maximale behandelingstermijn voorzien, waardoor de wachttijd voor de aanvragers voor onbepaalde tijd kan worden verlengd. De Europese Visumcode, daarentegen, voorziet wel nauwkeurige regels en verplicht de lidstaten om een beslissing te nemen binnen een termijn van ten hoogste 15 dagen (die onder uitzonderlijke omstandigheden kan worden verlengd tot 60 dagen)⁵⁶. Die Visumcode is enkel van toepassing op visa voor kort verblijf (minder dan 90 dagen) en verplicht de lidstaten in principe om de afgifte van een visum aan een vreemdeling te weigeren indien er "redelijke twijfel bestaat over (...) zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum"⁵⁷. Diezelfde code staat de lidstaten wel toe om een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven aan personen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen "wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht"⁵⁸. Op basis van die bepaling werden aanvragen voor een humanitair visum ingediend door twee Syrische gezinnen uit de streek van Aleppo die openlijk verklaarden dat ze een

49 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0480, Bulletin B073, Publicatiedatum 17/05/2016.

50 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Resolutie over de bescherming van de christelijke gemeenschap en de andere religieuze en levensbeschouwelijke minderheden in Noord-Afrika, het Nabije Oosten en het Midden-Oosten, DOC 53 3487/005, 23 april 2014. Deze legislatuur werd opnieuw dit voorstel van resolutie ingediend (DOC 54 1975).

51 Onder meer op: Theo Francken, *Zeep van Aleppo*, 5 juni 2016, <https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo>.

52 Theo Francken, *Zeep van Aleppo*, 5 juni 2016, <https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo>.

53 Theo Francken, *600 Syrische Christenen gered*, 16 april 2017, <https://theotuurt.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered>.

54 De Zondag, *België redt 600 Syrische christenen*, 16 april 2017. Beschikbaar op: www.knack.be/nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

55 Artikel 9 van de vreemdelingenwet beperkt zich ertoe te stellen: "Om langer dan [3 maanden] in het Rijk te mogen verblijven, moet de vreemdeling (...) daartoe gemachtigd worden door de Minister of zijn gemachtigde" en merkt verder op: in principe "moet deze machtiging door de vreemdeling aangevraagd worden bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland".

56 Verordening nr. 810/2009 van 13 juli 2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (hierna "Visumcode").

57 Art. 32 van de Visumcode.

58 Art. 25 §1 van de Visumcode.

asielaanvraag wilden indienen in België. Die aanvragen hebben aanleiding gegeven tot gerechtelijke procedures die bijzonder veel aandacht hebben gekregen in de media.

De aanvragen van het eerste gezin werden in augustus 2016 ingediend door een familie dat contacten had gelegd met een Belgisch gezin dat bereid was om hen in hun woning onderdak te verschaffen. Het Syrische gezin legde uit dat het een onderkomen had gevonden in het huis van een oom die uit Syrië was weggevlucht nadat hun eigen woning door de bombardementen in Aleppo helemaal was verwoest. Nadat het visum drie weken na de aanvraag door de DVZ werd geweigerd, werd door hun advocaat een beroep tot opschorting bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend bij de RvV. Na een eerste opschorting van die beslissingen, nam de DVZ een nieuwe beslissing om het visum te weigeren die opnieuw bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd opgeschort door de RvV⁵⁹. Na een derde weigeringsbeslissing waarvan de inhoud nagenoeg identiek was aan die van de eerste beslissing, besliste de RvV om die beslissing opnieuw op te schorten en om als voorlopige maatregel te bevelen dat binnen een termijn van 48 uren een visum moest worden afgegeven⁶⁰.

De Belgische staat diende een cassatieberoep in bij de Raad van State tegen de drie arresten van de RvV die de visumweigeringen hadden opgeschort. Na de weigering van de DVZ om het visum af te geven, werd een (spoedeisende) procedure in kort geding ingeleid voor de rechtbank van eerste aanleg. Die besliste eerst om de Belgische staat te veroordelen tot de afgifte van het visum op straffe van een dwangsom van 4.000 euro per dag vertraging⁶¹. Nadat daartegen beroep (derdenverzet) werd aangetekend door de staat, bevestigde een andere rechter van dezelfde rechtbank dat de staat verplicht was om het visum af te geven, maar besliste dat hij niet de bevoegdheid had om de staat te veroordelen tot de betaling van dwangsommen⁶².

Op 7 december 2016 bevestigde het Hof van Beroep dat de Belgische staat verplicht was om het arrest van de RvV na te leven en dus om het visum af te geven, en dat de rechtbanken wel degelijk bevoegd zijn om de staat te veroordelen tot de betaling van een dwangsom, die op 4.000 euro per dag was vastgelegd, indien deze verplichting niet werd nageleefd⁶³. Op 14 december 2016 schorste het Hof de tenuitvoerlegging van

de betaling van de dwangsom tot een definitieve beslissing was genomen door de RvV of de Raad van State⁶⁴. Op 24 maart 2017 besliste de RvV dat de schorsing van de visumweigeren en de verplichting om een visum af te geven niet langer relevant waren. Volgens de RvV is de eerste beslissing om een visum te weigeren, die door de DVZ in september 2016 werd genomen, "definitief" geworden, omdat de advocaat tegen die beslissing geen beroep tot nietigverklaring had ingesteld. Zelfs indien de RvV de negatieve beslissingen die daarop volgden zou vernietigen, zou deze eerste weigering nog altijd geldig blijven aangezien ze niet meer kan worden aangevochten. De RvV besliste dan ook dat het gezin er geen "belang" meer bij had om de procedure verder te zetten⁶⁵. Als gevolg van dit arrest, zal de staat dus geen dwangsommen moeten betalen, aangezien de verplichting om een visum af te geven niet langer bestaat en het Hof van Beroep de betaling van een dwangsom had opgeschort tot aan de beslissing van de RvV die ongunstig is voor het gezin. Het gezin kan tegen deze uitspraak wel nog cassatieberoep aantekenen bij de Raad van State.

Het tweede dossier betreft de visumaanvragen die in oktober 2016 werden ingediend door een christelijk-orthodox gezin. De vader verklaarde namelijk dat hij door een terreurgroep was ontvoerd, geslagen en gefolterd alvorens hij uiteindelijk na betaling van losgeld in vrijheid werd gesteld. Ze wensten bescherming te krijgen in België wegens de oorlog en de algemene veiligheidssituatie, maar ook omdat er een risico van vervolging bestond wegens hun orthodoxe geloofsovertuiging. Na de weigering van de DVZ om een visum af te geven, drie dagen na indiening van het verzoek, diende de advocaat van het gezin een beroep tot opschorting bij uiterst dringende noodzakelijkheid in bij de RvV. Die instantie besloot om advies te vragen bij het HvJEU⁶⁶. Na het arrest van het HvJEU, waarbij werd beslist dat het recht van de EU niet van toepassing was op de zaak in kwestie (zie onderstaand kader), besliste de RvV uiteindelijk om het beroep van het gezin af te wijzen. De RvV was van oordeel "dat geen enkel gunstig gevolg kon worden voorbehouden aan het verzoek (...) om aan hen visa met territoriaal beperkte geldigheid af te geven op grond (...) van de visumwetgeving. De vernietiging van de visumweigeren verplichtte DVZ er niet toe de aanvraag als een aanvraag van een visum voor lang verblijf te beschouwen en als dusdanig te behandelen. De RvV kwam dus tot het besluit dat het gezin geen belang meer had bij deze procedure⁶⁷.

59 RvV, 7 en 14 oktober 2016, nr. 175 973 en nr. 176 363.

60 RvV, 20 oktober 2016, nr. 176 577. De RvV vermeldt dat het enige verschil de vermelding is dat tegen het vorige arrest van de RvV beroep werd aangetekend bij de Raad van State.

61 Brussel, 25 oktober 2016, nr. 16/3438/B. Alle aangehaalde uitspraken van de rechtbank van eerste aanleg en van het Hof van Beroep zijn beschikbaar in de databank van het Agentschap Integratie & Inburgering www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.

62 Brussel, 7 november 2016.

63 Hof van Beroep, Brussel, 7 december 2016.

64 Hof van Beroep, Brussel, 14 december 2016, nr. 2016/QR/109.

65 RvV (3 rechters), 24 maart 2017, nr. 184 326.

66 RvV (algemene vergadering), 8 december 2016, nr. 179 108.

67 RvV (algemene vergadering), 30 maart 2017, nr. 184 913.

Kader 12.

Verplicht het Europees recht de lidstaten om een humanitair visum af te geven indien de visumweigering een risico op onmenselijke of mensonterende behandeling inhoudt?

Het beginsel van de soevereiniteit van de lidstaten houdt in dat zij het recht hebben om controle uit te oefenen op de toegang tot hun grondgebied en op de immigratie, onder andere door middel van het visumbeleid. Anderzijds bevat het Europees-recht een absoluut verbod op onmenselijke en mensonterende behandeling⁶⁸. Dit houdt in dat het verboden is om een persoon terug te sturen naar een plaats waar er een ernstig risico bestaat dat hij aan mishandeling zal worden onderworpen. Een lidstaat moet dit verbod respecteren, niet enkel op haar eigen grondgebied, maar onder bepaalde voorwaarden ook wanneer zij buiten haar grondgebied optreedt. Bijvoorbeeld, wanneer de kustwacht van een lidstaat van de Raad van Europa op volle zee een vaartuig met migranten onderschept, mag zij die niet terugsturen naar de plaats waar ze vandaan kwamen zonder zich ervan te vergewissen of ze een risico op mensonwaardige behandeling lopen⁶⁹. Gaat dit – absolute – verbod op onmenselijke en mensonterende behandeling zo ver dat een lidstaat wordt verplicht om een visum af te geven aan een persoon die een reëel risico op dergelijke behandeling loopt wanneer hij dit visum niet krijgt?

De rechtspraak van sommige rechters van de RvV en de Raad van State

Sinds enkele jaren hebben sommige rechters van de RvV een positief antwoord gegeven op die vraag door visumweigeringen bij hoogdringendheid te schorsen in voor de betrokken personen zeer precaire of alarmerende veiligheidssituaties⁷⁰. In 2013 bekrachtigde de Raad van State die rechtspraak van de RvV en was van oordeel dat wegens het absolute karakter dat aan artikel 3 van het EVRM wordt toegekend, "de staten die partij zijn

bij het Verdrag, zoals het Koninkrijk België, de plicht hebben om niet alleen het recht niet te schenden dat door deze bepaling wordt beschermd, maar eveneens om schendingen van dit recht te voorkomen, ook indien het risico bestaat dat ze buiten hun grondgebied worden begaan door buitenlandse overheden"⁷¹.

Uitspraak van het HvJEU: het recht van de EU is niet van toepassing

Naar aanleiding van een vraag van de RvV in een zaak waarbij een visum werd geweigerd aan een orthodox gezin van Aleppo (zie kader hierboven), heeft de Grote Kamer van het HvJEU, beslist dat het recht van de EU – en dus de waarborgen van het Handvest, waaronder het asielrecht – niet van toepassing was op deze visumaanvraag⁷². Het HvJEU heeft dus niet geantwoord op de vraag die door de RvV gesteld was.

De visumcode heeft slechts betrekking op visa van ten hoogste 90 dagen. Volgens het Hof is die code dus niet van toepassing op personen die een humanitair visum voor kort verblijf aanvragen met de bedoeling om in de betreffende lidstaat asiel aan te vragen en er bijgevolg voor een periode van meer dan 90 dagen te blijven.

Een dergelijke aanvraag valt dus "volgens de huidige stand van het recht van de Europese Unie uitsluitend onder het nationaal recht". Volgens het Hof zou het toegeven van het tegendeel de mogelijkheid bieden aan een asielzoeker om door het indienen van een visumaanvraag de lidstaat te kiezen waar hij een asielaanvraag kan indienen en zodoende de criteria te omzeilen die door de Dublin-verordening zijn vastgelegd. Het Hof onderstreept ook dat

68 Art. 3 van het EVRM en art. 4 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

69 EHRM, *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië*, 23 februari 2012, nr. 27765/09. Voor andere situaties in verband met de extraterritoriale verantwoordelijkheid van de lidstaten, zie MyriaDocs #3, *Het juridisch statuut van verstekelingen. Grondrechten, tussen schip en wal?*, april 2017, pp. 14-17.

70 Zie RvV 22 december 2011, nr. 72.489, RvV 31 mei 2012, nr. 82.114, RvV 16 november 2012, nr. 91.580, RvV 23 oktober 2014, nr. 131.930, RvV 1 juli 2015, nr. 148999, RvV 29 februari 2016, nr. 163.309, RvV 15 maart 2016, nr. 164.152, RvV 22 maart 2016 nr. 164.561, RvV 14 oktober 2016, nr. 176.364 en andere referenties geciteerd in Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publicatie voorzien in juni 2017].

71 RvS, ordonnantie nr. 9681 van 22 mei 2013.

72 HvJEU [GK], X en X t. Belgische staat, 7 maart 2017, C-638/16 PPU.

het toegeven van het tegendeel er zou op neerkomen dat *de facto* wordt aanvaard dat asielaanvragen kunnen worden ingediend in de ambassades van de Europese landen, terwijl het Europese asielstelsel de lidstaten er alleen maar toe verplicht om de asielaanvragen te onderzoeken die op hun grondgebied worden ingediend en niet die welke in een diplomatieke post worden ingediend.

Het juridisch debat is misschien nog niet afgelopen

De conclusie van het HvJEU wekt verbazing in die zin dat noch DVZ (die de visumaanvragen had behandeld op basis van de visumcode zonder hun wettelijke grondslag ter discussie te stellen) noch de RvV (die de vraag aan het Hof had voorgelegd) de toepassing van het recht van de EU in twijfel hadden getrokken. Het Hof heeft een argumentatie gevolgd die *a posteriori* aan haar werd voorgelegd door de Belgische staat en de steun kreeg van de Europese Commissie en van 13 andere lidstaten. Er dient te worden opgemerkt dat de interpretatie van het HvJEU in tegenspraak is met hetgeen werd voorgesteld door advocaat-generaal Paolo Mengozzi, die van oordeel was dat het recht van de EU wel degelijk van toepassing was en aan de lidstaten oplegde om een visum af te geven wanneer er "ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de weigering tot afgifte van dit document rechtstreeks ten gevolge zal hebben dat personen die internationale bescherming zoeken, worden blootgesteld aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen"⁷³.

De advocaat-generaal was eveneens van oordeel dat het ontbreken van familiebanden van de aanvrager van het visum met een onderdaan van de lidstaat waar de aanvraag wordt ingediend "niet van invloed is", gelet op het absolute karakter van het verbod op mishandeling. Volgens hem moet "het schrikbeeld dat is opgeroepen door vele van de regeringen die hebben deelgenomen aan de terechtzitting voor het Hof, te weten dat zich bij de consulaire vertegenwoordigingen van de lidstaten een opstopping zou voordoen ten gevolge van een oncontroleerbare vloedgolf van aanvragen voor humanitaire visa", worden genuanceerd⁷⁴.

Volgens Paolo Mengozzi wordt dit aangetoond door de ervaring van het gezin in kwestie, aangezien het eerst een

afpraak op het consulaat van België heeft moeten krijgen om voor 48 uur een vrijgeleide te bekomen om zich naar Libanon te begeven, daarna een bijzonder risicovol traject heeft moeten afleggen, zich persoonlijk heeft moeten aanbieden op het consulaat om de aanvraag in te dienen en dan naar Syrië is moeten terugkeren om het antwoord af te wachten. Hij merkt verder op dat de afgifte van visa aan een groep christenen van Aleppo in 2015 door de Belgische autoriteiten, waaraan in de media nochtans veel aandacht werd geschonken, daarna niet tot een massale toevloed van visumaanvragen bij de Belgische diplomatieke posten heeft geleid.

Bovendien benadrukt de advocaat-generaal dat de weigering om een visum af te geven in dergelijke omstandigheden "er uiteindelijk op neerkomt dat verzoekers (...) rechtstreeks ertoe worden aangezet om (...) hun leven toe te vertrouwen aan degenen tegen wie de Unie en haar lidstaten, in het bijzonder in het Middellandse Zeegebied, grote operationele en financiële inspanningen leveren om hun criminele activiteiten een halt toe te roepen en te doen ophouden!"⁷⁵ De oplossing waarvoor door het HvJEU werd gekozen, was dus niet de enig mogelijke optie op basis van het Europees recht.

Volgens het Hof is het immers de bedoeling van de persoon die een visum voor kort verblijf aanvraagt die bepaalt of het recht van de Europese Unie al dan niet van toepassing is. De zaak waarover het Hof heeft geoordeeld, had betrekking op personen die eerlijk genoeg waren geweest om te vermelden dat ze een asielaanvraag wilden indienen in België. Zullen de lidstaten in andere gevallen die niet-uitgesproken bedoeling kunnen achterhalen op basis van andere elementen, van de context? Op die vraag geeft het Hof geen antwoord.

Het HvJEU heeft zich enkel uitgesproken over de toepassing van het EU recht en van het Handvest van de Grondrechten, maar niet over die van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het debat zou opnieuw op gang kunnen worden gebracht door een wetswijziging die de aflevering van humanitaire visa binnen de EU zou omkaderen of door een vergelijkbare zaak die voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gebracht⁷⁶.

⁷⁵ Ibid., §173.

⁷⁶ Dat Hof was eerder al van oordeel dat het EVRM het Verenigd Koninkrijk niet verplichtte om een visum toe te kennen aan een aanvrager die van terrorisme werd verdacht in Pakistan, omdat hij vreesde voor mishandelingen, willekeurige opsluiting en een oneerlijk proces. Het Hof oordeelde dat men aan de lidstaten geen positieve verplichting kon opleggen om een visum af te geven aan iedereen die een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandelingen loopt, ongeacht de plaats in de wereld waar hij zich bevindt (EHRM (arrest), *Abdul Wahab Khan t. Verenigd Koninkrijk*, 28 januari 2014, nr. 11987/11, §27).

⁷³ Conclusies van de advocaat-generaal Paolo Mengozzi, 7 februari 2017, zaak C-638/16.

⁷⁴ Ibid., §172.

2.2. | Humanitaire visum als uitgebreide vorm van gezinshereniging?

Voor zover bekend bij Myria worden **in de huidige praktijk regelmatig humanitaire visa lang verblijf afgeleverd** in volgende situaties:⁷⁷

- Meerderjarige dochter/zoon⁷⁸ wiens ouders een verblijfstitel of internationale beschermingsstatus in België hebben en die ten laste is van hen;
- Minderjarige broertjes/zusjes van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling [NBMV] met een internationale beschermingsstatus in België, indien de ouders van de NBMV de gezinshereniging aanvragen;
- Koppels die religieus of gewoonterechtelijk gehuwd zijn.

Mensen in andere **situaties lijken veel moeilijker** een positief antwoord te krijgen op hun aanvraag humanitair visum lang verblijf:

- Alleenstaande geïsoleerde (groot)ouder die behoeftig is en zodoende ten laste is van de persoon met internationale bescherming of verblijfstitel in België;
- Feitelijk geadopteerde kinderen⁷⁹: kinderen onder voogdij, pleegkinderen (zonder officieel internationaal erkende adoptieband of juridische afstammingsband);
- Koppels die feitelijk samenwonen en dus niet getrouwd, noch burgerlijk, noch religieus of gewoonterechtelijk hun band kunnen bewijzen. In dit geval lijkt de aanwezigheid van gemeenschappelijke kinderen een cruciaal element om hun langdurige relatie te bewijzen.
- Echtgenote of partner waarbij de gezinshereniger onvoldoende bestaansmiddelen kan aantonen. Hierbij denken we aan de gezinshereniger die omwille van invaliditeit, handicap of leeftijd enkel een inkomen kan

voorleggen dat behoort tot het aanvullend bijstandsstelsel, waardoor dit inkomen niet in aanmerking genomen wordt door DVZ om aan de bestaansmiddelenvoorwaarde voor het recht op gezinshereniging te voldoen⁸⁰. Daarnaast komt het ook vaak voor dat de echtgenote of partner van een persoon met internationale bescherming vanwege een situatie van overmacht de aanvraag niet binnen het jaar heeft kunnen indienen, terwijl de gezinshereniger de taal nog niet voldoende machtig is om te kunnen werken.

Het is onmogelijk om via de statistische gegevens na te gaan op basis van welke motieven een humanitair visum lang verblijf wordt afgeleverd, noch welke categorie het meeste voorkomt. In een antwoord op een parlementaire vraag zei de staatssecretaris voor Asiel en Migratie begin 2016 dat er geen statistisch onderscheid wordt bijgehouden. Hij stelde wel: *"meestal betreft het meerderjarige kinderen van personen die hier reeds een verblijfstitel hebben of zullen krijgen." Concreet betreft het bijvoorbeeld een minderjarige erkende vluchteling die op basis van artikel 10 van de wet van 15 december 1980 zijn ouders en minderjarige broers en zussen laat overkomen. Voor de meerderjarige broer of zus moet echter een aanvraag worden ingediend om humanitaire redenen*⁸¹.

Uit gesprekken die Myria voorafgaand aan deze analyse had met verschillende experts op het terrein blijkt dat – in hun ervaring – de meeste aanvragen voor een humanitair visum lang verblijf ingediend worden voor de eerste twee categorieën: de meerderjarige kinderen van personen met verblijfsrecht in België en de minderjarige broers/zussen van de NBMV die internationale bescherming heeft gekregen in België en wiens ouders tegelijkertijd de vraag tot gezinshereniging indienen.

Omdat er geen wettelijke criteria zijn en er nooit publieke instructies zijn geweest over de behandeling van humanitaire visa, kunnen we enkel uitgaan van de ervaring op het terrein.

In de praktijk kan een rode draad ontwaard worden in de elementen met dewelke DVZ in zijn beoordeling van de aanvragen rekening houdt:⁸²

77 BCHV, *Praktische handleiding humanitaire visumaanvragen voor familieleden van begunstigen van internationale bescherming in België*, april 2016, pp. 2-5; Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publicatie voorzien in juni 2017] Zie ook: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0394, zittingsperiode 54, B060, 1 februari 2016.

78 Hoewel het moeilijk is om uit de praktijk een vaste leeftijd af te leiden, blijkt het uit de praktijk voor meerderjarige kinderen boven de leeftijd van ongeveer 21 jaar veel moeilijker om een humanitair visum te verkrijgen.

79 Voorbeeld: weeskinderen die onder de hoede werden genomen van een familielid/kennis, broertje/zusje onder de hoede genomen, ... Dit zijn geen eenvoudige dossiers, DVZ wil immers – terecht – geen mensensmokkel in de hand werken. In veel landen echter worden deze minderjarige kinderen als deel van het gezin beschouwd. Voor meer informatie zie ook: www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/humanitair-visum/humanitair-visum-op-basis-van-voogdij.

80 Zie analyse hoofdstuk 6: recht op een gezinsleven voor personen met een handicap.

81 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0394, zittingsperiode 54, B060, 1 februari 2016. Volgens informatie waarover Myria beschikt moeten minderjarige broers en zussen in de praktijk hun aanvraag evenwel ook op grond van artikel 9 Vw indienen.

82 Astrid Declercq, *Het humanitair visum, uiteenzetting tijdens studiedag 'Gezinshereniging en humanitair visum'*, georganiseerd door het Agentschap Integratie & Inburgering, 19 december 2016, Leuven. Zie ook: BCHV, *Praktische handleiding humanitaire visumaanvragen voor familieleden van begunstigen van internationale bescherming in België*, april 2016 en Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publicatie voorzien in juni 2017].

- Het aantonen van "bijzondere banden": hechte financiële en affectieve afhankelijkheidsband van de achtergebleven familieleden met de persoon die in België verblijft;
- Het aantonen van de humanitaire, precaire en geïsoleerde situatie in het herkomstland of land van verblijf waarbij er geen andere dichte familieleden zijn die voor het betrokken familielid kunnen zorgen. De algemene oorlogssituatie in het land volstaat echter niet voor DVZ. Het is belangrijk het dossier te leveren te "individualiseren", bijvoorbeeld door het bewijs van specifiek gevaar vanwege een specifiek profiel, religie, regio, of etnische afkomst, het bewijs van een bombardement op eigen huis, het overlijden van familieleden, enzovoort. Zo kan bijvoorbeeld ook de ziekte of ouderdom van het familielid dat achterblijft een rol spelen, of het feit dat deze geen verblijfsrecht of kans op degelijk werk, huisvesting in het transitland heeft. Deze omstandigheden kunnen tegelijk ook de afhankelijkheidsbanden vergroten;
- De financiële situatie van de persoon die in België verblijft. Deze moet in staat zijn om de betrokken familieleden ten laste te nemen, hij mag dus niet ten laste zijn van het OCMW, en moet dus een inkomen kunnen voorleggen.

Kortom, humanitaire visa lang verblijf lijken afgeleverd te worden aan ofwel andere familieleden dan de gezinsleden die een recht hebben op gezinshereniging⁸³, ofwel aan familieleden die wel vallen onder de categorieën die recht hebben op gezinshereniging maar waarbij er problemen zijn om te voldoen aan de voorwaarden die opgelegd worden in kader van de gezinshereniging.

Tot slot stelt de informatie waarover Myria beschikt dat de meeste humanitaire visa lang verblijf afgeleverd worden aan familieleden van personen die internationale bescherming verkregen in België. Dit sluit niet uit dat familieleden van Belgen, EU-burgers of andere niet-EU-burgers een beroep kunnen doen op een humanitair visum. Niettemin stellen we vast dat de familieleden die een humanitair visum bekomen zich meestal bevinden in een gebied waar sprake is van een conflict.

3. EEN AANVRAAG VAN EEN HUMANITAIR VISUM: EEN MOEILIJKE EN KOSTELIJKE PROCEDURE

Personen die via een humanitair visum naar België willen komen ondervinden vaak al **bij het indienen van de aanvraag verschillende hindernissen**. Deze maken het in de praktijk vaak zeer moeilijk of zelfs onmogelijk om de aanvraag in te dienen. We focussen ons in dit deel op de problemen bij het indienen van de humanitaire visumaanvraag lang verblijf. Bepaalde van deze hindernissen gelden ook voor aanvragers van een humanitaire visumaanvraag kort verblijf.

Een humanitair visum moet bij de bevoegde Belgische diplomatieke post worden ingediend⁸⁴. Niet elk land heeft een Belgische ambassade en een humanitaire crisis heeft vaak tot gevolg dat ambassades verplicht zijn te sluiten en dat aanvragers naar verdere ambassades moeten reizen.

Die **reiswegen** kunnen lang, gevaarlijk en zeer kostelijk zijn. Ze moeten ook grondig voorbereid worden. Achtergebleven familieleden en andere personen in conflictsituaties missen vaak de steun van hun familielid in Europa of van andere familieleden om hen te begeleiden naar de ambassade en zijn dan ook vaak uitermate kwetsbaar tijdens zo'n reisweg. Vrouwen zijn in bepaalde landen ook niet toegelaten om alleen te reizen. Zeker tijdens conflictsituaties kan zo'n reisweg traumatische ervaringen meebrengen. Er zijn gevallen gekend waar personen gedood werden door soldaten of milities onderweg naar de ambassade.

Bij het oversteken van grenzen komt er vaak corruptie aan te pas, en soms hebben de buurlanden een beleid van gesloten grenzen, waardoor het soms onmogelijk wordt om naar de ambassade te reizen. Dit komt vaker voor in

84 Naar analogie met gezinshereniging met derdelander: Artikel 12bis, §1 Vreemdelingenwet: "De vreemdeling die verklaart dat hij zich in één der in artikel 10 voorziene gevallen bevindt, moet zijn aanvraag indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger die bevoegd is voor zijn woonplaats of zijn verblijfplaats in het buitenland." Zie ook art. 4.1 en 6.1 Visumcode.

conflictsituaties. Zo ondervinden Syriërs sinds enkele jaren grote moeilijkheden om zich naar de buurlanden te begeven. Soms kunnen vluchtelingen hun eigen land ook niet gemakkelijk uit, zoals bijvoorbeeld voor personen uit Eritrea het geval is. Er volgen ook vaak arrestaties aan de grenzen.

Bovendien hebben de aanvragers vaak niet de mogelijkheid om gedurende de behandeling van de visumaanvraag maandenlang ter plaatse te blijven, en zijn zij verplicht om intussen terug te keren naar hun land van herkomst. In regel moet men tijdens alle fases van de aanvraag persoonlijk verschijnen bij de ambassade: bij het indienen zelf van de aanvraag, bij eventuele interviews, bij eventuele DNA-testen, bij de bekendmaking van de beslissing en bij het ophalen van het visum. Uitzonderlijk stelt de ambassade de aanvrager wel vrij van een persoonlijke verschijning, als hier individueel toe verzocht wordt. Niet alle ambassades zijn even flexibel. Bij de sluiting van ambassades vanwege conflictsituaties moeten andere ambassades ook plots veel meer aanvragen behandelen waardoor er minder flexibiliteit aan de dag gelegd kan worden, terwijl in precaire situaties vaak net meer flexibiliteit nodig is.

Net zoals bij een visum gezinshereniging kan een humanitair visum lang verblijf om zich te herenigen met een familielid met een internationale beschermingsstatus, ook ingediend worden bij een Belgische diplomatieke post in de buurlanden of een ander land indien zij moeilijkheden ondervinden om naar de bevoegde post te gaan. Zij moeten dan uitleggen waarom zij niet naar de bevoegde post kunnen. De mogelijkheid om de aanvraag per post (bijvoorbeeld DHL) bij de ambassade in te dienen of om de aanvraag rechtstreeks bij DVZ in te dienen wordt zelden aanvaard, zelfs indien uitzonderlijke omstandigheden worden aangegeven.

De aanvragers hebben ook niet altijd begeleiding ter plaatse om de **complexe procedure** te begrijpen en op te volgen. Vaak kennen de betrokkenen maar één taal en soms zijn ze ongeletterd. In het herkomstland of transitland zijn er meestal geen sociale hulporganisaties aanwezig die de betrokkenen kunnen ondersteunen bij hun aanvraag. De communicatiemogelijkheden met eventuele familieleden in België zijn vaak ook beperkt. Verder informeren de ambassades de betrokkenen evenmin uitvoerig over de procedure en de rechten van de aanvragers. Soms wordt er foutieve informatie meegegeven.

Aangezien de aanvragers vaak zelf vluchtelingen zijn of familieleden van vluchtelingen, is het voor de aanvragers gewoonlijk ook moeilijker of onmogelijk om de **nodige officiële documenten** te verzamelen waardoor dossiers

niet altijd aanvaard worden op de ambassade. Het is vaak een zeer delicate, en soms gevaarlijke of onmogelijke taak om bij de instanties van het herkomstland de benodigde documenten aan te vragen⁸⁵. We denken onder meer aan paspoorten, geboorte- en huwelijksakten.

Authentieke buitenlandse akten en gerechtelijke beslissingen moeten ook gelegaliseerd worden. Ook daar kan contact met de instanties dan een aanzienlijk risico vormen. Hoewel de Belgische wetgeving voorziet in de mogelijkheid om de gezinsbanden met andere bewijsmiddelen aan te tonen⁸⁶, wordt de DNA-test vaak als enige optie voorgesteld door de Belgische autoriteiten wanneer geen officiële documenten kunnen voorgelegd worden. Terwijl deze testen de situatie kunnen deblokken, blijft het een dure procedure die een louter biologisch begrip van familie weergeeft.

Bij een humanitaire visumaanvraag lang verblijf is het in de praktijk ook belangrijk om documenten te verzamelen die de humanitaire, precaire en geïsoleerde situatie, en de afhankelijkheidsbanden met de familiebanden in België aantonen. Algemene landeninformatie en informatie over de financiële afhankelijkheid met het familielid in België kunnen in België worden verzameld, maar overlijdensakten van familieleden, bewijzen van affectieve afhankelijkheidsbanden met de persoon in België, en bewijzen dat het familielid in het herkomstland of 'veilig' transitland geen toegang heeft tot een verblijfsrecht, werk, degelijke huisvesting en zorg, zijn moeilijker te verzamelen.

Ten slotte zijn er ook **de hoge kosten** die verbonden zijn aan het indienen van een humanitaire visumaanvraag lang verblijf, en dit in combinatie met een erg onzekere uitkomst. De kosten van de behandeling van de visumaanvraag lang verblijf door de ambassade ("visum handling fee") bedragen voor elke aanvrager 180 euro, ook voor minderjarige aanvragers. Daarboven komt de administratieve bijdrage van 350 euro per persoon voor rekening van DVZ voor de behandeling van de aanvraag, uitgezonderd voor minderjarige aanvragers. Er zijn daarbij geen vrijstellingen mogelijk voor kwetsbare personen, waaronder slachtoffers van een gewapend conflict. Daarnaast moet men ook een ingevuld standaard medisch

85 De Europese Commissie erkent deze problematiek in zijn mededeling: "De bijzondere situatie van vluchtelingen die gedwongen waren hun land te ontvluchten betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst" (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, 3 april 2014, COM (2014) 210 Final, p. 22-23.).

86 Artikel 12bis, §5 en §6 Vreemdelingenwet. Omzetting van artikel 11 (2) Richtlijn Gezinshereniging.

attest toevoegen, de dokterskosten daarvoor lopen soms hoog op. De reis naar de ambassades en het verblijf ter plaatse zijn vaak kostelijk. Vaak vergt het oversteken van bepaalde grenzen een zekere mate aan corruptie. Kosten voor het verkrijgen van de documenten, de legalisatie en vertaling daarvan moeten daarbij worden gerekend. Daarbij komen eventuele kosten voor DNA-testen die 200 euro per persoon bedragen en de vliegtuigtickets. Deze

aanzienlijke kosten kunnen velen niet dragen, en vormen een bijkomende hindernis voor de aanvraag. Bovendien zijn de mogelijkheden om een lening in België in dit kader te verkrijgen erg beperkt.

Al deze verschillende obstakels verhinderen de toegang tot het humanitair visum.

Kader 13.

De moeilijkheden die Syriërs ondervinden om een humanitaire visumaanvraag in te dienen

Gehele regio's in Syrië staan momenteel onder controle van verschillende strijdende partijen, van elkaar gescheiden door check points. Syriërs ondervinden ook aanzienlijke moeilijkheden om hun eigen land door te reizen omwille van de algemene onveilige conflictsituatie en de bombardementen, en omdat ze – afhankelijk van de herkomst, religie, etnische groep of factie waar ze toe behoren – door bepaalde gebieden gewoonweg niet kunnen reizen. In zulke gevallen is men reeds verplicht gebruik te maken van smokkelnetwerken in Syrië zelf, of tenminste zeer ver te reizen om bepaalde gebieden te vermijden. De reis naar de ambassade kan zo tot vier dagen duren in plaats van een paar uren tot een dag, afhankelijk van waar men woont.

Ondertussen hebben de meeste buurlanden van Syrië hun grenzen gesloten en vereist Libanon sinds 2015 altijd een inreisvisum. Syriërs kunnen in de buurlanden in de praktijk geen (visum met oog op) langdurig verblijf meer verkrijgen. Wanneer zij enkel naar het buurland willen om daar een visumaanvraag in te dienen, verlenen bepaalde buurlanden toelating wanneer zij een bewijs van afspraak hebben bij de Belgische ambassade met het oog op gezinshereniging. Zij hebben dan ook in elk geval normaal gezien een geldig paspoort en identiteitsdocument nodig. In Libanon hebben zij dan slechts een toegangsrecht van 48u⁸⁷. Wanneer deze termijn overschreden wordt kan men nadien geen toelating voor Libanon meer krijgen.

Turkije is sinds midden 2016 afgestapt van zijn 'open grens' beleid, na het EU-Turkije akkoord en de druk vanuit Europa om de vluchtelingenstroom vanuit Turkije in te perken. Turkije heeft zijn visumbeleid verstrengd⁸⁸ en in de praktijk gelden zeer strenge criteria om Turkije binnen te mogen. Een bewijs van afspraak op de Belgische ambassade volstaat niet en de meesten geraken Turkije dan ook niet meer binnen. Indien de Syrische aanvrager de grens absoluut niet over kan, stond de ambassade in Turkije tot voor kort vrij gemakkelijk toe dat de aanvraag per volmacht door een kennis of familielid werd ingediend. Ondertussen zou de ambassade in Turkije daarover strikter zijn geworden. Myria vernam dat een Syrisch kindje van zeer jonge leeftijd zich persoonlijk moest aanbieden bij de ambassade in Ankara. Er was geen vrijstelling mogelijk. De ambassade in Libanon aanvaardt enkel in uitzonderlijke situaties de mogelijkheid om een aanvraag bij volmacht in te dienen.

Wachttijden om een afspraak te krijgen bij ambassades in buurlanden van Syrië duren in bepaalde periodes erg lang. In de loop van 2016 kon men bijvoorbeeld pas na twee maanden een afspraak krijgen bij de ambassades. In de eerste maanden van 2017 waren deze termijnen terug korter. Men moet ook tijdig een afspraak vastleggen met een erkende dokter voor een standaard medisch attest. Dit is vooral van belang in Libanon, waar men binnen 48 uur een aanvraag moet

87 <https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon>.

88 [www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(69\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(69).pdf).

indienen op de ambassade en moet teruggekeerd zijn naar Syrië. De kosten van zo'n medisch attest variëren in de buurlanden van Syrië van zo'n 150 dollar tot 300 dollar. Op de ambassade hebben aanvragers vaak niet veel tijd. Wanneer bij de ambassade in Libanon bepaalde documenten ontbreken, is men veelal verplicht om een nieuwe afspraak te maken.

Verder is het zeer moeilijk tot onmogelijk om de legalisatieprocedure voor Syrische documenten te doorlopen. Dit moet volgens vier opeenvolgende stappen: eerst moeten de documenten gelegaliseerd worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Syrië, vervolgens door de Syrische ambassade in Beiroet, daarop door het Ministerie Buitenlandse

Zaken van Libanon in Beiroet, en tenslotte door de Belgische ambassade in Beiroet⁸⁹. Nadien moeten de gelegaliseerde documenten in één van de landstalen vertaald worden door een beëdigd vertaler. Ook wanneer de aanvraag kan ingediend worden op een andere ambassade, bijvoorbeeld in Turkije of Jordanië, moet de legalisatie via deze stappen in Libanon verlopen, aangezien enkel deze ambassade hiertoe bevoegd is. In de praktijk blijkt het meestal onmogelijk om deze stappen te doorlopen. DVZ aanvaardt in de praktijk vaak niet-gelegaliseerde documenten wanneer goed aangegeven wordt waarom de documenten niet gelegaliseerd kunnen worden. Eens in België weigeren de gemeenten evenwel vaak de niet-gelegaliseerde documenten voor de inschrijving in het rijksregister. (zie verder, punt 5).

4. HUMANITAIRE VISA IN CIJFERS

Kader 14.

Bron van gegevens

De cijfers over de humanitaire visa zijn beschikbaar in de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken. Aan de hand van die gegevensbron kunnen statistieken worden opgemaakt op basis van het jaar van de visumaanvraag of van het jaar van de beslissing over de al dan niet toekenning van de visa. De twee benaderingen zijn verschillend maar complementair.

- Dankzij de gegevens op basis van het jaar van de aanvraag kan de omvang van het aantal ingediende aanvragen per jaar worden aangetoond, en in het bijzonder ook de evolutie van het aantal aanvragen van humanitaire visa. Myria beschikt over informatie over de uitkomst van die aanvragen. Gezien de lange termijn die soms verloopt alvorens een beslissing wordt genomen (bij visa voor lang verblijf), is de uitkomst⁹⁰ niet altijd gekend in het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Zo werd voor 488 van de 776 humanitaire visa voor lang verblijf die

in de loop van 2016 werden aangevraagd, ofwel 63%, begin 2017 nog op een definitieve uitkomst gewacht.

- De gegevens op basis van het jaar van de beslissing houden uiteraard verband met het aantal ingediende aanvragen, maar ze hangen eveneens af van diensten waarvan de genomen beslissingen uitgaan (de diplomatieke posten en de DVZ). Aan de hand van die gegevensbron kan de evolutie worden aangetoond van het aantal toegekende of geweigerde visa in de loop van een jaar. Zoals hierboven al uitgelegd, valt de definitieve uitkomst gezien de soms lange termijnen die verlopen alvorens een beslissing wordt genomen, niet altijd in hetzelfde jaar als dat waarin de visumaanvraag werd ingediend. Van de beslissingen die in de loop van 2016 voor humanitaire visa voor lang verblijf werden genomen hadden 16% betrekking op visumaanvragen die in een jaar vóór 2016 werden ingediend.

90 Gevallen van beroep dat werd aangetekend tegen een negatieve beslissing worden niet opgenomen in de databank van FOD BuZa. Daarin worden dus alleen de definitieve beslissingen vermeld. De hier voorgestelde uitkomst is de meest recente, namelijk die van 1 februari 2017.

89 http://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/legalisatie_van_documenten/zoekcriteria.

4.1. | Verviervoudiging van het aantal aanvragen voor humanitaire visa de voorbije twee jaar

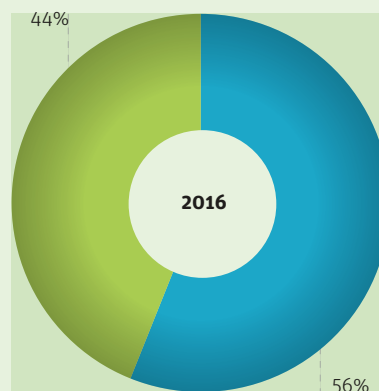
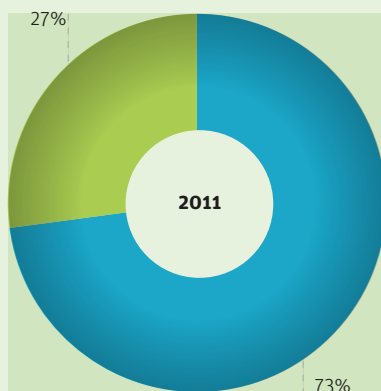
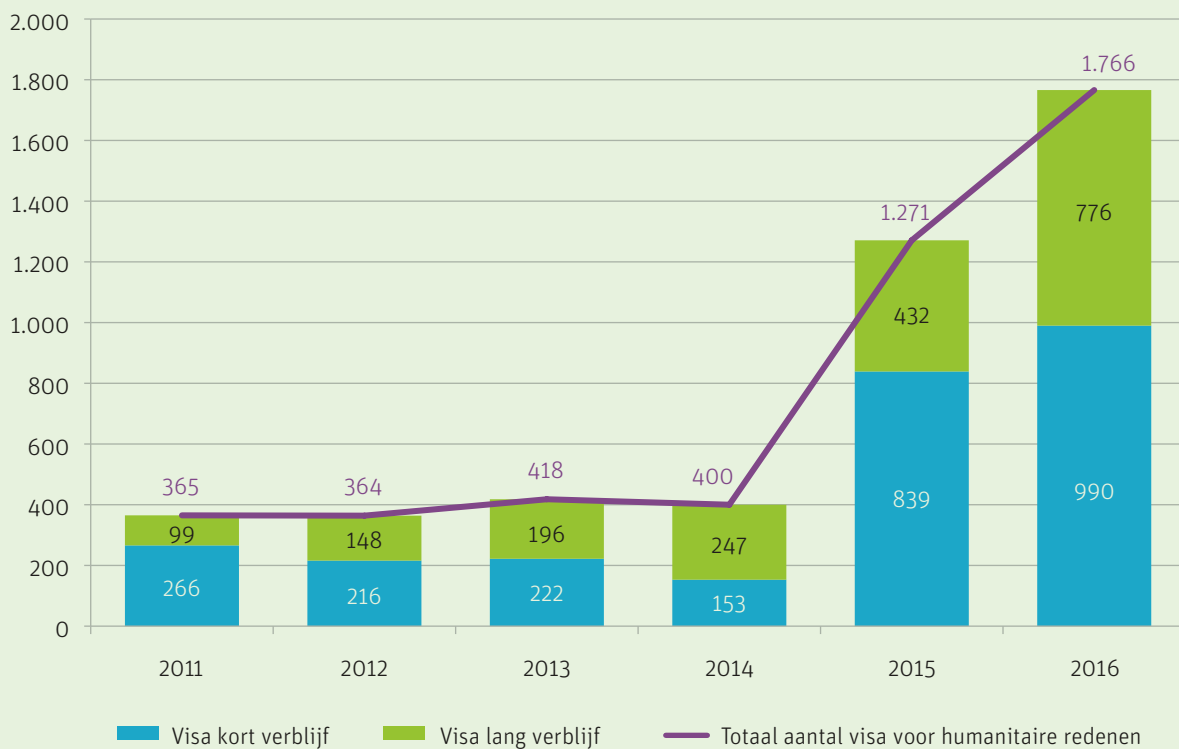
Waar het aantal aanvragen voor humanitaire visa tussen 2011 en 2014 redelijk stabiel bleef, stegen deze exponentieel nadien: van 400 aanvragen in 2014 tot **1.766 aanvragen in 2016**, of een verviervoudiging (Figuur 24).

De aanvragen voor visa kort verblijf verviervoudigde tussen

2014 en 2015, en namen verder 120% toe tussen 2015 en 2016. Bij de aanvragen voor humanitaire visa lang verblijf zien we een meer constante stijging: maal 1,7 tussen 2014 en 2015 en maal 1,8 tussen 2015 en 2016.

In het totaal van de aanvragen voor humanitaire visa is het grootste aandeel aanvragen voor kort verblijf, maar het aandeel lang verblijf (44%) is in 2016 wel heel wat groter dan in 2011 (27%). We veronderstellen dat de stijgende cijfers voor lang verblijf te verklaren zijn door het toegenomen aantal mensen met een internationale beschermingsstatus: humanitaire visa zijn vaak hun enige mogelijkheid om familieleden die niet vallen binnen het kader van gezinshereniging legaal over te laten komen.

Figuur 24. Evolutie van het aantal visa-aanvragen om humanitaire redenen tussen 2011 en 2016 volgens het visumtype (kort verblijf of lang verblijf) en percentage visa kort verblijf en lang verblijf in 2011 en in 2016 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



■ Visa kort verblijf
■ Visa lang verblijf

Tabel 6. Voornaamste nationaliteiten die een humanitair visum kort verblijf hebben aangevraagd volgens het jaar van de aanvraag en percentage van het totaal aantal aanvragen van visa **kort verblijf** dat in dat jaar om humanitaire redenen werd ingediend (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

| 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|
| Rusland | 62 | 23% | Rusland | 48 | 22% | Rusland | 55 | 25% | Marokko | 28 | 18% | Syrië | 526 | 63% | Syrië | 827 | 84% |
| Wit-Rusland | 34 | 13% | Wit-Rusland | 32 | 15% | Burundi | 34 | 15% | Rusland | 22 | 14% | DR Congo | 148 | 18% | DR Congo | 33 | 3% |
| Eritrea | 19 | 7% | DR Congo | 27 | 13% | DR Congo | 30 | 14% | Syrië | 20 | 13% | Burundi | 47 | 6% | Marokko | 22 | 2% |
| Kosovo | 15 | 6% | Tunesië | 15 | 7% | Marokko | 14 | 6% | Algerije | 10 | 7% | Rusland | 20 | 2% | China | 16 | 2% |
| Algerije | 13 | 5% | Algerije | 10 | 5% | Algerije | 13 | 6% | Oekraïne | 8 | 5% | Marokko | 14 | 2% | Burundi | 12 | 1% |
| Andere | 123 | 46% | Andere | 84 | 39% | Andere | 76 | 34% | Andere | 65 | 42% | Andere | 84 | 10% | Andere | 80 | 8% |
| Totaal | 266 | | Totaal | 216 | | Totaal | 222 | | Totaal | 153 | | Totaal | 839 | | Totaal | 990 | |

Tabel 7. Voornaamste nationaliteiten die een humanitair visum lang verblijf hebben aangevraagd volgens het jaar van de aanvraag en percentage van het totaal aantal aanvragen van visa **lang verblijf** dat in dat jaar om humanitaire redenen werd ingediend (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

| 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|----------------------|-----------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|---------------|------------|-----|
| Marokko | 16 | 16% | DR Congo | 29 | 20% | DR Congo | 74 | 38% | Syrië | 59 | 24% | Syrië | 103 | 24% | Syrië | 257 | 33% |
| Rwanda | 15 | 15% | Marokko | 21 | 14% | Burundi | 40 | 20% | DR Congo | 45 | 18% | Somalië | 62 | 14% | Somalië | 120 | 15% |
| Somalië | 7 | 7% | Somalië | 16 | 11% | Marokko | 10 | 5% | Somalië | 22 | 9% | Afghanistan | 50 | 12% | Afghanistan | 81 | 10% |
| Haïti | 6 | 6% | Syrië | 14 | 9% | Guinee | 8 | 4% | Palestina | 16 | 6% | DR Congo | 39 | 9% | Irak | 54 | 7% |
| Politiek vluchteling | 6 | 6% | Burundi | 12 | 8% | Ghana | 8 | 4% | Guinee | 10 | 4% | Irak | 30 | 7% | Burundi | 26 | 3% |
| Andere | 49 | 49% | Andere | 56 | 38% | Andere | 56 | 29% | Andere | 95 | 38% | Andere | 148 | 34% | Andere | 238 | 31% |
| Totaal | 99 | | Totaal | 148 | | Totaal | 196 | | Totaal | 247 | | Totaal | 432 | | Totaal | 776 | |

Tabel 6 en tabel 7 tonen de gegevens van de aanvragers humanitaire visa naar **nationaliteit**. De nationaliteiten weerspiegelen in belangrijke mate de evolutie van de nationaliteiten van asielaanvragers doorheen de jaren.

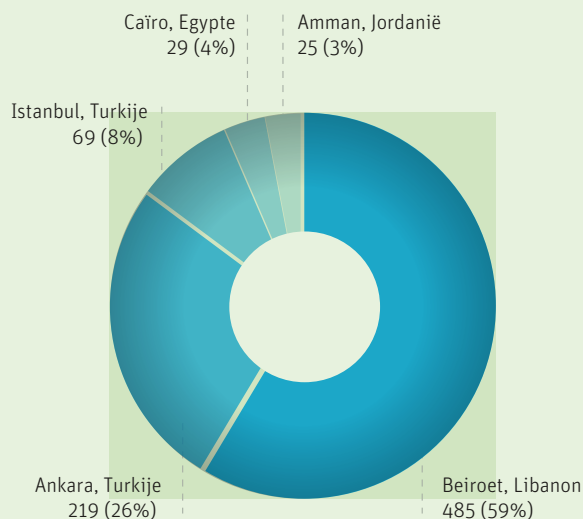
Voor 2016 zien we dat Syriërs – net als in 2015 – veruit de grootste groep aanvragers zijn van humanitaire visa: 1.084 van de 1.766 visa-aanvragen voor humanitaire redenen komen van Syriërs (kort en lang verblijf samen). Zeker wat betreft de visa kort verblijf is dat zeer uitgesproken: 84% werd door Syriërs aangevraagd, op grote afstand gevolgd door Congolezen (3%). Bij de humanitaire visa lang verblijf

zijn de Syriërs goed voor 33% van de aanvragen, gevolgd door Somaliërs (15%), Afghanen (10%) en Irakezen (7%).

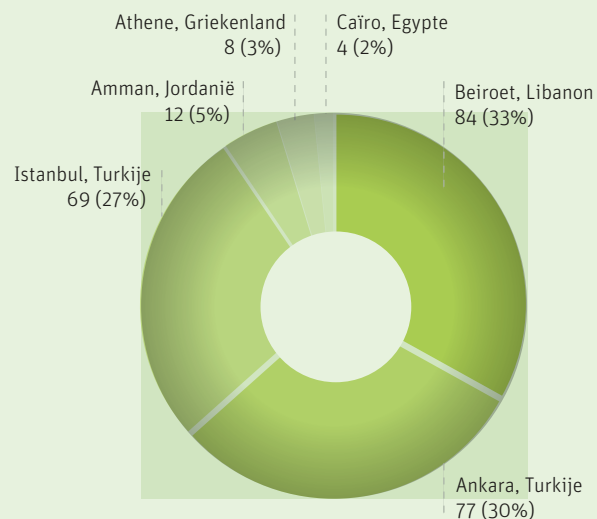
België heeft geen diplomatieke post meer in Syrië. Syriërs kunnen zich richten tot een Belgische ambassade in de regio. Figuur 25 toont de posten waar de aanvragen van 2016 werden ingediend. Zowel voor kort als voor lang verblijf is de belangrijkste post Beiroet in Libanon (59% van de aanvragen kort verblijf, 33% bij lang verblijf), gevolgd door Ankara in Turkije (26% van de kort verblijf aanvragen, 30% bij lang verblijf).

Figuur 25. Diplomatieke posten waar aanvragen voor humanitaire visa werden ingediend door Syriërs in 2016, (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

Visa kort verblijf aangevraagd door Syriërs (N = 827)



Visa lang verblijf aangevraagd door Syriërs (N = 257)



4.2. | Bijna 1.200 humanitaire visa afgeleverd in 2016, voornamelijk aan Syriërs

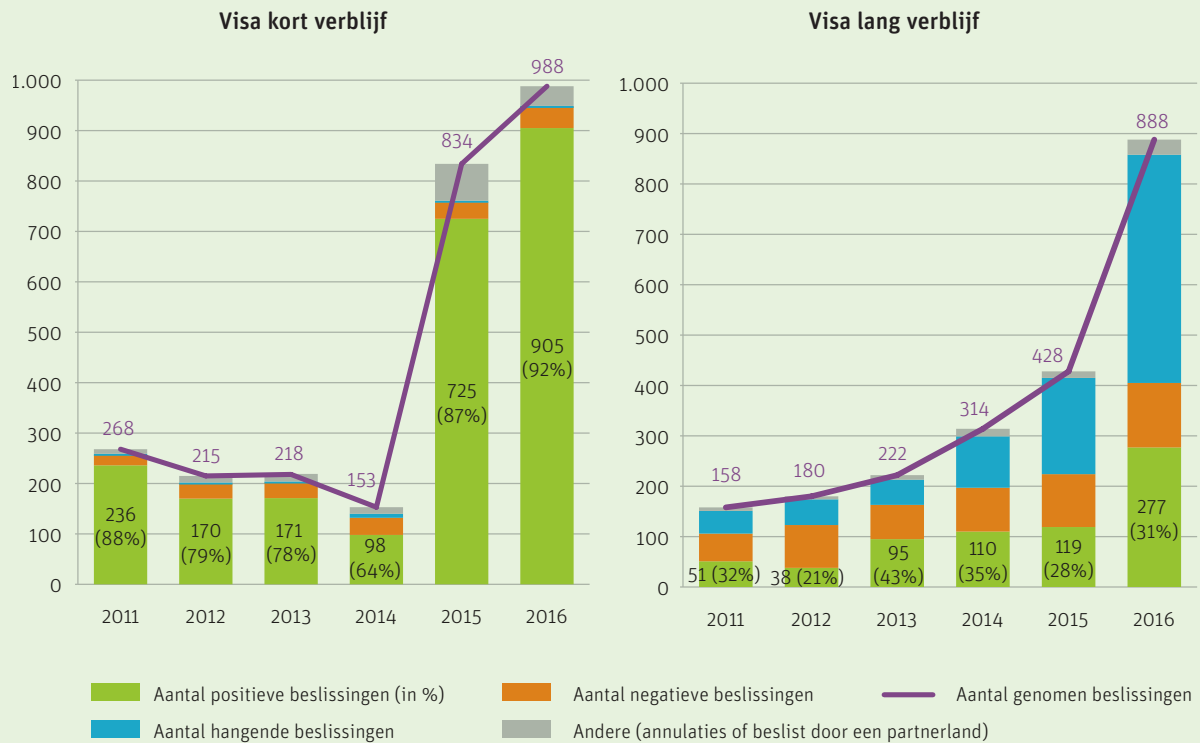
In 2016 werden 1.182 humanitaire visa afgeleverd, waarvan 905 voor kort verblijf en 277 voor lang verblijf (Tabel 8). Dit op een totaal van 1.876 genomen beslissingen. Eén beslissing staat hierbij voor één persoon (volwassene of kind).

In 2016 werden 1.182 humanitaire visa afgeleverd, waarvan 905 voor kort verblijf en 277 voor lang verblijf.

Het aandeel positieve beslissingen verschilt sterk tussen de visa kort en lang verblijf:

- Bij humanitaire visa kort verblijf was **92%** van de genomen beslissingen positief: 905 visa kort verblijf werden afgeleverd, 1,2 keer meer dan in 2015 (725).
- Bij lang verblijf werden 277 humanitaire visa afgeleverd: 2,3 keer meer dan in 2015. Dit gaat om **31%** van de voorlopige beslissingen, maar zoals uit Figuur 26 blijkt, geeft dit percentage een vertekend beeld. In 14% van de gevallen is een negatieve beslissing genomen, en vooral, in 51% (453) werd nog geen beslissing genomen (dossiers zijn 'wachtend' op een beslissing van DVZ, ontbrekende documenten etc.).

Figuur 26. Verdeling van de beslissingen voor de humanitaire visa kort en lang verblijf aangevraagd tussen 2011 en 2016 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)



Opvallend is het erg hoge percentage positieve beslissingen bij **kort verblijf**. Tabel 8 laat toe de beslissingen meer in detail te bekijken. Slechts 43 humanitaire visa kort verblijf werden geweigerd. Van de afgeleverde kort verblijf visa werden er 30 door DVZ toegekend⁹¹ (waarvan 2 met beperkte territoriale geldigheid), en niet minder dan 875 door de diplomatieke post zelf zonder tussenkomst van DVZ (waarvan 788 met beperkte territoriale geldigheid)⁹².

We komen verder nog terug op dit hoge aandeel positieve beslissingen wanneer we dieper ingaan op de beslissingen aangaande Syriërs⁹³.

91 Bij **lang verblijf** werden de beslissingen door DVZ genomen. Uit de tabel blijkt nochtans dat in 16 positieve humanitaire visa lang verblijf werd de diplomatieke post formeel de beslissing nam. Uit navraag bij de FOD Buitenlandse Zaken blijkt dat in die 16 gevallen wel degelijk eerst akkoord door de DVZ werd gegeven: het gaat om her-coderingen door een technisch probleem of vragen die initieel toekwamen via een andere post.

92 Ook valt op dat meer dan 100 kort verblijf visa om humanitaire redenen werden afgeleverd als Schengenvisa zonder territoriale beperking. Voor deze categorie voorziet de Visumcode normalerwijze een beperkte territorialiteit.

93 Van de 988 beslissingen voor visa kort verblijf werden er bijvoorbeeld 33 afgesloten "zonder voorwerp". Onder die categorie vallen met name de visumaanvragen voor kort verblijf die de status "voorwaardelijke goedkeuring van DVZ" hebben gekregen en waarvoor de visumaanvrager de gevraagde aanvullende documenten niet heeft bezorgd binnen de 3 maanden, of de aanvragen van een visum kort verblijf waarvoor DVZ zijn akkoord heeft gegeven en waarvoor het visum binnen de 3 maanden niet werd afgehaald. Het is belangrijk te benadrukken dat een positieve beslissing niet automatisch leidt tot een migratie naar België. Afhankelijk van de situatie waarin de aanvragers van een humanitair visum verkeren, kan een visumaanvraag voor België één van de mogelijke oplossingen zijn om het land te ontvluchten of lukt het niet om het visum (tijdig) af te halen.

Tabel 8. Details van de uitkomsten voor de positieve, negatieve, hangende en andere beslissingen voor de humanitaire visa kort en lang verblijf in 2016

(Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

| Type beslissing | Details van de mogelijke uitkomsten | Visa kort verblijf | Visa lang verblijf | Totaal |
|----------------------|---|--------------------|--------------------|--------------|
| Positieve beslissing | Het visum wordt ambtshalve afgegeven door de post | 87 | 16 | 103 |
| | Het visum wordt afgegeven door DVZ | 28 | 261 | 289 |
| | Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt ambtshalve afgegeven door de post | 788 | 0 | 788 |
| | Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt afgegeven door DVZ | 2 | 0 | 2 |
| Negatieve beslissing | Weigering om een visum af te geven door DVZ | 43 | 128 | 171 |
| Hangende | De aanvraag wordt doorgestuurd naar de dienst VISA voor een beslissing | 0 | 440 | 440 |
| | Ontbrekende documenten | 0 | 1 | 1 |
| | Opschorting van de aanvraag door de post / definitieve beslissing van DVZ niet gekend | 0 | 12 | 12 |
| | Hangende | 1 | 0 | 1 |
| Andere | Zonder voorwerp (ontbrekende documenten of visum binnen de termijn niet afgehaald op de post) | 33 | 28 | 61 |
| | De visumaanvraag werd geannuleerd | 5 | 2 | 7 |
| | Akkoord van Luxemburg om het visum af te geven | 1 | 0 | 1 |
| Totaal | | 988 | 888 | 1.876 |

De meerderheid van de humanitaire visa worden afgegeven aan Syriërs

Als we naar de nationaliteiten kijken van de mensen die een humanitair visum kregen in 2016, staan de Syriërs

op de eerste plaats, zowel bij kort als bij lang verblijf. In totaal werden 854 visa aan Syriërs afgeleverd, of 72% van de afgeleverde humanitaire visa (Tabel 9).

Tabel 9. Beslissingen genomen in 2016 voor humanitaire visa kort en lang verblijf volgens de uitkomst van de beslissing en voor de voornaamste betrokken nationaliteiten

(Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria)

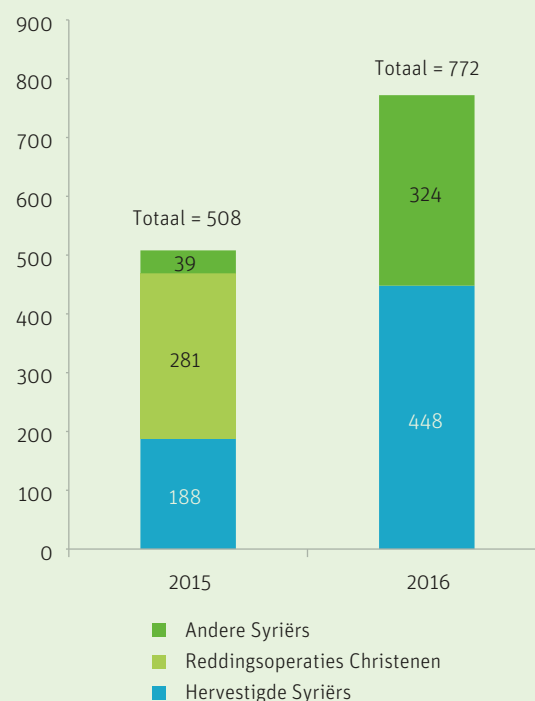
| | Kort verblijf | | | | Totaal |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|-------------------|------------|
| | Positieve beslissing | Negatieve beslissing | Hangende beslissing | Andere beslissing | |
| Syriërs | 772 | 12 | 1 | 31 | 816 |
| DR Congolezen | 22 | 10 | 0 | 3 | 35 |
| Marokkanen | 20 | 0 | 0 | 2 | 22 |
| Burundezen | 15 | 3 | 0 | 0 | 18 |
| Andere | 76 | 18 | 0 | 3 | 97 |
| Totaal | 905 | 43 | 1 | 39 | 988 |

| Lang verblijf | | | | | |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|-------------------|------------|
| | Positieve beslissing | Negatieve beslissing | Hangende beslissing | Andere beslissing | Totaal |
| Syriërs | 82 | 32 | 112 | 7 | 233 |
| Somaliërs | 41 | 19 | 111 | 1 | 172 |
| Afghanen | 20 | 13 | 60 | 0 | 93 |
| Irakezen | 33 | 3 | 32 | 0 | 68 |
| Burundezen | 5 | 4 | 19 | 0 | 28 |
| Eritreërs | 2 | 11 | 15 | 0 | 28 |
| Palestijnen | 13 | 1 | 11 | 0 | 25 |
| DR Gongolezen | 2 | 5 | 14 | 0 | 21 |
| Guineeërs | 2 | 1 | 14 | 0 | 17 |
| Andere | 77 | 39 | 65 | 22 | 203 |
| Totaal | 277 | 128 | 453 | 30 | 888 |

Bij **lang verblijf** zien we evenwel een spreiding van de positieve beslissingen over een aantal nationaliteiten: naast de Syriërs, die goed zijn voor 30% van de positieve beslissingen (82 positieve beslissingen), kregen ook Somaliërs (41), Irakezen (33), Afghanen (20), Palestijnen (13), ... een humanitair visum lang verblijf. Dit gaat zoals reeds vermeld meestal over een vorm van gezinshereniging.

De positieve beslissingen **kort verblijf** daarentegen gaan voor 85% over Syriërs (722 personen). Buiten de Syriërs kregen nog 183 personen een humanitair visum kort verblijf, met name 22 Congolezen⁹⁴, 20 Marokkanen, 15 Burundezen en 76 personen van andere nationaliteiten.

Figuur 27. Humanitaire visa kort verblijf afgeleverd aan Syriërs in 2015 en 2016, (Bron: FOD Buitenlandse Zaken, berekeningen Myria; cijfer reddingsoperatie 2015 Kamer van Volksvertegenwoordigers⁹⁵)



⁹⁵ Bron van de cijfers, zie meerdere parlementaire vragen en antwoorden, onder meer Kamer van Volksvertegenwoordigers, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0480, Bulletin B073, Publicatiedatum 17/05/2016. Beschikbaar op: www.dekamer.be/kvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml.

⁹⁴ Inclusief 4 Congolezen via hervestiging in 2016.

Als we 2015 en 2016 vergelijken (Figuur 27), steeg het totaal aantal afgeleverde humanitaire visa kort verblijf afgeleverd aan Syriërs van 508 in 2015 tot 772 in 2016. Voor andere nationaliteiten was er een daling van 217 in 2015 naar 133 in 2016.

Voor 2015 kregen 188 Syriërs een humanitair visum kort verblijf om naar België te reizen in het kader van hervestiging (officiële asielaanvraag in België, maar het onderzoek van het asielrelaas gebeurde reeds voor aankomst in België). Daarnaast geraakte bekend dat bij minstens twee speciale reddingsoperaties in totaal 281 christenen uit Syrië werden gered via een humanitair visum. Tot slot werd in 2015 nog

een humanitair visum kort verblijf afgeleverd aan 39 Syriërs, waarbij de reden van toekenning Myria niet bekend is.

In 2016 steeg het aantal hervestigde Syriërs tot 448. Daarnaast kregen nog 324 Syriërs een humanitair visum kort verblijf. Myria moet het antwoord schuldig blijven welk aandeel van die

In 2016 steeg het aantal hervestigde Syriërs tot 448. Daarnaast kregen nog 324 Syriërs een humanitair visum kort verblijf, waarschijnlijk een heel deel via reddingsoperaties van Christenen.

324 humanitaire visa kort verblijf aan een reddingsactie zijn toe te wijzen, maar wellicht toch een aanzienlijk deel. De staatssecretaris kondigde in het voorjaar van 2016 aan dat nog meer speciale reddingsoperaties zouden plaatsvinden, waarbij op religieuze minderheden zou worden gefocust.

In april 2016 gaf de staatssecretaris in de pers wel aan dat de voorbije twee jaar 620 Syriërs, op enkele na allemaal Christenen, uit Syrië werden "gered" via humanitaire visa⁹⁶. Daarbij werd niet meer uitleg gegeven over de aard van de uitgereikte humanitaire visa, noch over de inhoud van die reddingsoperaties, en op wie zijn initiatief die gebeurde. We citeren uit het artikel: *"Wie een visum wil, vraagt dat aan op onze ambassade in Beiroet, Libanon", vertelt staatssecretaris Theo Francken. "Wij hanteren twee criteria. Eén: kwetsbaarheid. Gezinnen met kinderen, zieken en alleenstaande moeders krijgen voorrang. Twee: het hebben van een netwerk of een familiale band in ons land. Dat maakt de integratie makkelijker en verlicht de druk op ons opvangnetwerk. Natuurlijk worden zij ook gescreend door verschillende veiligheidsdiensten. Wie een visum krijgt, moet zelf de verplaatsing regelen."*

Tabel 10. Details van de uitkomsten voor de positieve, negatieve, hangende en andere beslissingen voor de humanitaire visa kort en lang verblijf ingediend door Syriërs in 2016

(Bron: FOD BuZa, berekeningen Myria)

| Type beslissing | Details van de mogelijke uitkomsten | Visa kort verblijf | Visa lang verblijf | Totaal |
|----------------------|---|--------------------|--------------------|--------------|
| Positieve beslissing | Het visum wordt ambtshalve afgegeven door de post | 4 | 2 | 6 |
| | Het visum wordt afgegeven door DVZ | 0 | 80 | 80 |
| | Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt ambtshalve afgegeven door de post | 768 | 0 | 768 |
| | Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt afgegeven door DVZ | 0 | 0 | 0 |
| Negatieve beslissing | Weigering om een visum af te geven door DVZ | 12 | 32 | 44 |
| Hangende | De aanvraag wordt doorgestuurd naar de dienst VISA voor een beslissing | 0 | 106 | 106 |
| | Ontbrekende documenten | 0 | 1 | 1 |
| | Opschorting van de aanvraag door de post / definitieve beslissing van DVZ niet gekend | 0 | 5 | 5 |
| | Hangende | 1 | 0 | 1 |
| Andere | Zonder voorwerp (ontbrekende documenten of visum binnen de termijn niet afgehaald op de post) | 26 | 7 | 33 |
| | De visumaanvraag werd geannuleerd | 5 | 0 | 5 |
| | Akkoord van Luxemburg om het visum af te geven | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | | 816 | 233 | 1.049 |

96 Theo Francken, *600 Syrische Christenen gered*, 16 april 2017, <https://theotuur.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered/>; De Zondag, *België redt 600 Syrische christenen*, 16 april 2017. Beschikbaar op: www.knack.be/nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

Myria acht de kans klein dat meer dan 300 Syriërs op eigen initiatief en zonder begeleiding een humanitair visum kort verblijf zouden hebben bekomen. Zoals eerder in deze tekst bleek, is dat immers geen sinecure. Bovendien stellen we via tabel 10 vast dat de positieve beslissingen kort verblijf voor Syriërs in 2016 allemaal door de post werden afgeleverd: 768 met beperkte territoriale geldigheid en 4 Schengenvisa. In totaal werd de visumaanvraag kort verblijf voor humanitaire redenen slechts aan 12 Syriërs geweigerd. Deze weigeringen gebeurden allemaal door DVZ. Het betrof twee gezinnen (van vier en van vijf personen) en voorts 3 individuen. Buiten de twee gezinnen waarvan het dossier uitgebreid in de media kwam (zie Kader 11), werden dus slechts 3 aanvragen kort verblijf van Syriërs geweigerd⁹⁷.

5. PROBLEMEN WAARMEE PERSONEN MET EEN HUMANITAIR VISUM MEE TE MAKEN KRIJGEN NA AANKOMST IN BELGIË⁹⁸

5.1. | Procedurele waarborgen

Zoals hierboven beschreven verleent de overheid een humanitair visum op basis van een discretionaire bevoegdheid, wat betekent dat dit een gunstregeling is. Dit in tegenstelling tot het recht op gezinshereniging voor andere, bij wet bepaalde, categorieën van familieleden.

Voor de verlenging van het humanitair verblijf worden bijgevolg extra voorwaarden opgelegd aan het familielid. Meestal betreffen dit voorwaarden van werk of studies en

ook het niet ten laste zijn van het OCMW.

De voorwaarde van werk is echter problematisch omdat personen die een verblijfsrecht krijgen op basis van art 9 en 13 van de Vreemdelingenwet geen recht hebben op een arbeidskaart⁹⁹. Het is dus onmogelijk voor hen om te werken in België. In de huidige context wordt dit pas opgelost wanneer het familielid een onbeperkt verblijfsrecht zou krijgen van DVZ, en dus vrijgesteld wordt van het voorleggen van een arbeidskaart.

Er is wettelijk echter niets bepaald om de overgang van tijdelijk naar definitief verblijf te regelen. Het toekennen van een definitief verblijfsrecht blijft dus steeds een gunst van DVZ.

Indien het verblijf wordt ingetrokken of beëindigd, voorziet de wet geen schorsend beroep bij de RvV, waardoor het familielid evenmin een voorlopig verblijf in afwachting van de uitkomst van het beroep ontvangt (geen bijlage 35).

5.2. | Problemen na aankomst in België

Bij aankomst in België moet het familielid zich inschrijven bij de gemeente. Voor de inschrijving in het rijksregister vraagt de gemeente officiële, gelegaliseerde documenten. Zoals vermeld staat de verwantschap niet altijd vast (religieus of gewoonterechtelijk huwelijk, afstamming vastgesteld door DNA-test). Soms kan men enkel een niet-gelegaliseerde geboorte- of huwelijksakte voorleggen.

Een gebrek aan (officiële) documenten kan problemen geven om de aard van afstamming aan te duiden in het rijksregister. Dit heeft gevolgen voor de sociale rechten van de betrokkenen. Bijvoorbeeld geen kinderbijslag, of onbepaalde burgerlijke staat met alle gevolgen van dien voor de mutualiteit, ...

⁹⁷ Het is onduidelijk of de dossiers gekoppeld waren – de aanvragen werden over twee dagen ingediend, en een dag later alle drie door de DVZ geweigerd

⁹⁸ Sisca Rissland, *Het statuut, sociale rechten en praktische begeleiding*, Studiedag Gezinshereniging en humanitair visum, Leuven, 19 december 2016.

⁹⁹ Artikel 17 van het KB van 9 juni 1999 behandelt enkel de situatie van personen die geregulariseerd werden op basis van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, maar heeft nagelaten ook de situatie van personen die hun verblijf op basis van artikel 9 verkrijgen te behandelen.

6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Myria vraagt om meer **duidelijkheid te verschaffen over de cijfers** en de categorieën van mensen die beroep op humanitaire visa kunnen doen: urgente humanitaire of medische situaties voor een kort verblijf, hervestigden, humanitaire reddingsoperaties, familieleden van personen met internationale bescherming uitgesplitst volgens de aard van de familieband, en eventuele andere situaties. Door geen onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën is er geen transparant beleid, noch voor het publiek en voor het parlement, en noch voor de aanvragers die in het ongewisse blijven over waarom bepaalde groepen of personen wel een visum bekomen en anderen in gelijkaardige situaties niet.

Myria vraagt ook om de **aflevering van humanitaire visa zo veel mogelijk te objectiveren**. Het discretionaire karakter is onder meer gegrond op de genoemde vaststelling dat niet aan alle mensen van de wereld die in gevaar zijn automatisch een verblijfsrecht in België kan worden gegeven. Dit staat niet in de weg dat er duidelijkheid wordt gegeven over een aantal criteria die DVZ gebruikt bij de beoordeling van dossiers, zowel in het belang van het beleid van België als in het belang van de aanvragers zelf. Zij moeten kunnen inschatten aan welke houding van de overheid ze zich mogen verwachten. Zonder die duidelijkheid is er immers een indruk van willekeur.

Bovendien doet de voorkeur vanuit de regering om bepaalde categorieën van vluchtelingen zoals christenen te redden, vragen rijzen aangaande de gelijkheid in een context waar veel filosofische en politieke minderheden zich in levensgevaar bevinden. Als men onvermijdelijk keuzes moet maken, lijkt het voor Myria dat zulke levensbelangrijke vragen het voorwerp moeten uitmaken van een parlementair debat en goedkeuring. De Staatssecretaris verwijst hiervoor nu enkel naar een algemene parlementaire resolutie uit de vorige legislatuur.

Er is nooit sprake geweest van een verplichting voor België om iedereen op te vangen in de wereld die zich in gevaar voelt¹⁰⁰. Myria vraagt wel om **soepeler op te**

treden bij de aflevering van humanitaire visa in het licht van de huidige humanitaire crisis, met name bij het onderzoek van de aanvragen die worden ingediend door familieleden in ruime zin van Belgen of personen die wettig in België verblijven (en die niet in aanmerking komen voor een gezinshereniging) of door kwetsbare personen. Humanitaire visa bieden hen een beperkte mogelijkheid om legaal naar België te komen en maaien het gras voor de voeten van mensensmokkelaars weg.

Myria beveelt aan **de toegang tot de humanitaire visumprocedure te faciliteren** door:

- vaker toe te staan dat de aanvraag wordt ingediend per post bij de ambassade, via een derde en de mogelijkheid voorzien de aanvraag te laten indienen door een familielid in België¹⁰¹;
- bijzonder kwetsbare personen van de betaling van de *visum fee* en de administratieve bijdrage vrij te stellen of minstens de bedragen te verminderen voor deze personen;
- een maximale behandelingstermijn wettelijk te verankeren (voor aanvragen lang verblijf);
- soepel te zijn bij de aanvaarding en beoordeling van de voorgelegde documenten ter bewijs van de gezinsbanden, de afhankelijkheidsbanden met de familieleden in België en de precare en geïsoleerde situatie in het herkomstland;
- praktische en duidelijke richtlijnen omtrent de humanitaire visumprocedure te voorzien op de ambassades die voortdurend geactualiseerd worden bij praktijkwijzigingen, zowel voor het personeel op de ambassade, als voor de personen die zich komen aanbieden, en dat in hun taal.

Myria pleit ook voor een **zorgvuldige afweging en motivering van de beslissingen** om onnodige (beroeps) procedures te vermijden.

¹⁰⁰ Zelfs voor de advocaat-generaal Mengozzi zou er uitsluitend een verplichting mogen bestaan om een humanitair visum af te geven wanneer er "ernstige en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de weigering tot afgifte van dit document rechtstreeks ten gevolge zal hebben dat personen die internationale bescherming zoeken, worden blootgesteld aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen" (Conclusies van advocaat-generaal Paolo Mengozzi, 7 februari 2017, zaak C-638/16, onderlijning door Myria).

¹⁰¹ Naar analogie met de gezinshereniging: volgens artikel 5, lid 1 van de Richtlijn Gezinsshereniging staat het de lidstaten vrij om te bepalen of het verzoek tot toegang en verblijf door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden moet worden ingediend. Er staat aldus een keuzevrijheid open voor de lidstaat. Verder verplicht de Richtlijn nergens dat de fysieke aanwezigheid van de aanvrager in alle stadia van de procedure vereist is. Cfr UNHCR in haar antwoord op het Groenboek: "UNHCR regrets that few Member States provide the possibility for the visa to be issued in the country of asylum (...) and calls on Member States to envisage this possibility in the case of family reunification for beneficiaries of international protection." Cfr: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van de Richtlijn Gezinsshereniging (hierna 'Mededeling Europese Commissie' genoemd) vast dat: "Hoewel de lidstaten overeenkomstig artikel 11 en artikel 5, lid 1, zelf mogen beslissen of het verzoek moet worden ingediend door de gezinshereniger of door het gezinslid, kan de specifieke situatie van vluchtelingen en hun familieleden dit bijzonder moeilijk of onmogelijk maken. De Commissie is derhalve van mening dat de lidstaten, vooral wanneer zij een uiterste termijn toepassen, de gezinshereniger de mogelijkheid zouden moeten bieden het verzoek op het grondgebied van de lidstaat in te dienen, teneinde het nuttig effect van het recht op gezinshereniging te waarborgen."

Myria beveelt **aan het verblijf na de aankomst van de familieleden in België te faciliteren**, door:

- een permanent verblijfsrecht na verloop van tijd wettelijk te verankeren naar analogie met de bepalingen op grond van gezinshereniging;
- een schorsend beroep bij de RvV te voorzien tegen beslissingen tot intrekking of beëindiging van het verblijfsrecht naar analogie met de bepalingen op grond van gezinshereniging;
- het recht op arbeid mogelijk te maken voor personen die met een humanitair visum naar België komen, door hun categorie toe te voegen in het KB van 9 juni 1999;
- een procedure te voorzien om de registratie van de verwantschap in het rijksregister wel mogelijk te maken, ook al worden er geen officiële akten neergelegd.

Myria vraagt dat **humanitaire overwegingen standaard in rekening worden genomen bij de procedure gezinshereniging** en dat deze soepel verloopt, zodat minder mensen verplicht zijn een toevlucht te nemen tot de onzekere humanitaire visumprocedure. Zo staat de Richtlijn Gezinshereniging een uitbreiding van de gezinshereniging toe naar bepaalde familieleden,¹⁰² en sturen verschillende bepalingen uit de richtsnoeren van de Europese Commissie erop aan om aanvragen flexibel te behandelen en zich te laten leiden door humanitaire motieven¹⁰³.

102 Art. 4.2 en 4.3 en art. 10 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, Pb.L. 251 van 03/10/2003.

103 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, 3 april 2014, COM (2014) 210 Final (hierna "Mededeling van de Commissie"). Deze zijn niet bindend, maar vormen wel een belangrijke interpretatieve waarde voor de Richtlijn. Zij weerspiegelen in grote mate de huidige rechtspraak van het HvJ. Bijvoorbeeld inzake de termijn om de aanvraag in te dienen om van de gunstigere voorwaarden te kunnen genieten: dat de lidstaten de objectieve praktische belemmeringen in aanmerking moeten nemen als één van de factoren voor de beoordeling van een individueel onderzoek (p. 79).