

Toegang tot het grondgebied



Inleiding

In deze katern stelt Myria de voornaamste cijfers voor over de toegang tot het grondgebied: de visa kort verblijf, lang verblijf en humanitaire visa die België in 2021 heeft afgeleverd. Het blikt ook terug op de meest opvallende gebeurtenissen van 2021 en 2022, zoals de overtochten naar het Verenigd Koninkrijk, de COVID-19-maatregelen en de digitalisering van de grenzen.

Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen en vrijwel onmiddellijk kwamen grote migratiebewegingen op gang, waarbij miljoenen mensen het EU-grondgebied binnenkwamen. Het opstellen van deze katern viel samen met het begin van de crisis, waardoor een gefundeerde analyse niet mogelijk was. Myria volgt de situatie wel op de voet¹.

Myria stelt drie thema's centraal: 1) de evolutie van de spanningen aan de buitengrenzen van de EU, met name die in Oost-Europa, 2) een arrest van het Grondwettelijk Hof over de grondrechten van verstekelingen en 3) de controles aan de grens van visa kort en lang verblijf, de richtlijnen en de vaststellingen.

Schipbreuk op weg naar het Verenigd Koninkrijk

Ondanks de Brexit bleef in 2021 het aantal migranten dat pogingen ondernam om het Verenigd Koninkrijk te bereiken stijgen, wat tot spanningen tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk heeft geleid. In september 2021 kondigde de Britse regering een hervorming van de asielpcedure en het zeerecht aan om boten terug te sturen naar de Franse wateren ("pushbacks") en verzoekers om internationale bescherming in "offshore"-centra onder te brengen, om er hun aanvraag te laten onderzoeken. Het systeem leidt tot fel protest, met name bij ngo's.²

Op 24 november 2021 kwamen er meer dan twintig migranten om in het Kanaal nadat hun bootje was gezonken. Op 30 november 2021 lieten het Verenigd Koninkrijk en België in een gezamenlijke verklaring weten meer inspanningen te zullen leveren om irreguliere migratie naar het VK te voorkomen via wederzijdse informatie-uitwisseling, doeltreffende beveiligingstechnologie en operationele verbeteringen, vooral in de haven van Zeebrugge en langs de Belgische kust.³

Sinds december 2021 zet Frontex patrouillevliegtuigen in om de bewegingen van migranten op het strand op te sporen. Op termijn moeten die vliegtuigen ook over de zee vliegen.

In mei 2022 bereikte het Verenigd Koninkrijk een akkoord met Rwanda om mensen die irregulier het land zijn binnengekomen terug te sturen⁴.

Evolutie van de impact van de COVID-19-gezondheids crisis op de toegang tot het grondgebied

Ook in 2021 en begin 2022 hadden de COVID-19-maatregelen nog een impact op het verkeer van personen en de toegang tot het Belgische of Europese grondgebied.

1 Voor meer informatie, zie Katern Internationale bescherming, *Oekraïne: tijdelijke bescherming voor het eerst toegepast*.

2 Le Monde, 26 november 2021, *Migrants dans la Manche: "La crise s'explique par le Brexit qui agit comme un poison lent entre Paris et Londres"*. Er bestaan verschillende overeenkomsten die de regionale samenwerking rond deze problematiek regelen. Zo zijn er de akkoorden van Le Touquet tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en het "Memorandum of Understanding", opgesteld na een bijeenkomst van de ministers van Binnenlandse Zaken van België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in Zeebrugge op 26 september 2002.

3 Gemeenschappelijke verklaring Verenigd Koninkrijk en België over bilaterale samenwerking, <https://www.premier.be/nl/Belgie-VK-gezamenlijke-verklaring>.

4 <https://www.theguardian.com/world/2022/may/07/priti-patels-rwanda-plan-for-uk-asylum-seekers-faces-its-first-legal-challenge>.

In België werd in augustus 2021 de “pandemiewet”⁵ gepubliceerd. Die biedt een wettelijk kader waarmee de regering via ministeriële en koninklijke besluiten maatregelen kan blijven nemen.⁶ Op sommige daarvan kwam nogal wat kritiek wegens hun gebrek aan samenhang en duidelijkheid, maar ook omwille van de vele snel opeenvolgende wijzigingen. De maatregelen waren niet altijd gemakkelijk te omschrijven en dus toe te passen. Ook de voorbereiding van de implementatie ervan liet soms te wensen over. Over een aantal van die situaties kreeg Myria vragen.



Een melding uitgelicht

Mevrouw X., 74 jaar oud, is van Armeense afkomst en kwam op **11 december 2021** met een visum kort verblijf in België aan om haar dochter die in België verblijft te bezoeken, een reis die als niet-essentieel wordt beschouwd. Mevrouw was gevaccineerd (Moderna-vaccin, erkend en gebruikt door België) en had het *passenger locator form* (PLF) ingevuld. Voor haar vertrek had haar dochter contact opgenomen met de Belgische luchtvaartmaatschappij in België en in Armenië, en ze had zich ook geïnformeerd via de website Info-Coronavirus en het callcenter voor vaccinatie. Overall kreeg ze te horen dat het visum, vaccinatiepaspoort en het PLF voldoende waren. Bij aankomst op de luchthaven van Zaventem werd mevrouw evenwel aangehouden aan de grens en in een gesloten centrum geplaatst omdat volgens het ministerieel besluit van **4 december 2021**⁷ behalve het vaccin ook een PCR-test was vereist, wat mevrouw niet kon voorleggen. Ze moest meerdere uren op de luchthaven wachten, kon ter plaatse geen PCR-test laten uitvoeren, had weinig contact met het personeel of haar familie omdat zij op een zondag in het gesloten centrum was aangekomen, en ze mocht maar tien minuten bellen vooraleer ze een telefoon van het centrum kreeg. Onmiddellijk

na haar aankomst had mevrouw X. haar bagage en mobiele telefoon immers moeten inleveren. De grenswacht zou haar hebben verteld dat het inderdaad niet haar schuld was dat zij niet op de hoogte was van de nieuwe verplichte PCR-test maar dat ze terug kon naar Armenië om de test uit te laten voeren. Mevrouw X. onderging in het gesloten centrum een PCR-test. Ook al was die negatief, toch werd ze de volgende dag met haar dochter, die besloot haar te vergezellen, teruggestuurd naar Armenië. Mevrouw had nooit informatie ontvangen over deze bijkomende voorwaarde. Mevrouw is geschokt en getraumatiseerd door deze ervaring en de manier waarop ze door Belgische ambtenaren werd behandeld, naar eigen zeggen als een misdadigster.



Meer weten?

Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2021*, Katern Toegang tot grondgebied, kader “Impact van de COVID-19-gezondheids crisis op de toegang tot het grondgebied”, pp. 9-15.

Digitale grenzen

In juni 2021 stelde de Europese Commissie haar Schengenstrategie voor de komende jaren voor.⁸ Die strategie bouwt voor bepaalde aspecten grotendeels voort op eerdere beleidsdocumenten, maar legt voor de toegang tot het Europese grondgebied alsmaar meer de nadruk op een geheel van IT-systemen die de reizigers moeten screenen bij het binnenkomen en het verlaten van het EU-grondgebied.⁹

5 Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie. Zie ook Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM), advies nr. 1/2021 van 10 maart 2021.

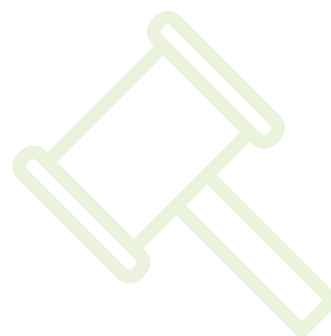
6 Voor een overzicht van de regelgeving: <https://crisiscentrum.be/nl/documentation/wetgeving?page=1>.

7 KB van 4 december 2021 tot wijziging van het KB van 28 oktober 2021. Artikel 7, 2° van dit besluit bepaalt dat personen die afkomstig zijn van het grondgebied van een derde land dat is opgenomen in bijlage I bij de Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 (lijst van derde landen waarvan de onderdanen in principe niet aan reisbeperkingen mogen worden onderworpen) en dat op de website “info-coronavirus.be” als rode zone of zeer hoog-risicogebied is ingedeeld naast het vaccinatiepaspoort ook een testcertificaat moeten hebben. De vervoerder is verplicht dat certificaat vóór het inschepen te controleren.

8 EU Commissie, 2 juni 2021, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: “Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied”*, COM(2021) 277 final.

9 De verschillende IT-systemen zouden met elkaar kunnen communiceren en verbonden worden op basis van de Interoperabiliteitsverordeningen 2019/817 en 2019/818, waarbij het EU-agentschap EU-Lisa verantwoordelijk is voor de evolutie, ontwikkeling en het operationele beheer van de systemen (Verordening (EU) 2018/1726 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018).

Myria focust in deze katern op ...





Visa kort verblijf
in cijfers | pg. 7



Visa lang verblijf
in cijfers | pg. 9



Humanitaire visa
in cijfers | pg. 11



**Harde grenzen
in het oosten:
de Wit-Russische
crisis** | pg. 12



**Het Grondwettelijk
Hof verplicht
overheden om de
grondrechten van
verstekelingen te
versterken** | pg. 14



**Controles aan de
grens van personen
met een visum of
verblijfstitel: welke
beperkingen?** | pg. 15

Door België toegekende of geweigerde visa



Wie heeft een visum nodig om België binnen te komen?

Doorgaans moeten onderdanen van de meeste derde landen over een visum beschikken als ze de Belgische grenzen willen overschrijden. De onderdanen van de landen van de Schengenzone en van de Europese Economische Ruimte daarentegen zijn van die verplichting vrijgesteld. Voor een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van de visumplicht vrijgesteld zijn, zie de website van de FOD Binnenlandse Zaken.

Twee types visa verlenen toegang tot het Belgische grondgebied:

- visa **kort verblijf** (visa C) voor een periode van maximaal 90 dagen,
- visa **lang verblijf** (visa D) voor een periode van meer dan 90 dagen.



Opmerkingen over de gegevens

Beperkingen

- Deze gegevens komen uit de visumdatabase van de FOD Buitenlandse Zaken, en zijn dan ook niet representatief voor alle immigranten: personen die van de visumplicht zijn vrijgesteld zijn er niet in opgenomen.
- Er zijn soms meerdere motieven waarom personen migreren. Bij een visumaanvraag wordt één enkel wettelijk motief geregistreerd. De gegevens die hier aan bod komen hebben betrekking op deze wettelijke motieven.
- Het feit dat aan een persoon een visum is uitgereikt biedt geen garantie dat hij het Belgische grondgebied ook effectief heeft betreden. Sommigen halen hun visum nooit af of zullen het nooit gebruiken. De afgifte van een visum betekent evenmin dat de persoon de Belgische grens mag oversteken. Aan de grens wordt er een controle uitgevoerd die soms tot een weigering van effectieve toegang tot het grondgebied kan leiden, ondanks het bezit van een visum (zie analyse verderop in deze katern).
- Aan de hand van deze gegevensbank kunnen statistieken worden opgesteld op basis van het jaar van de visumaanvraag of het jaar van de beslissing. Soms zitten er tussen de indiening van een visumaanvraag en de beslissing meerdere maanden. De aanvragen tijdens een bepaald jaar mogen derhalve niet worden vergeleken met de beslissingen die datzelfde jaar zijn genomen.

Methodologische veranderingen

In de loop van 2021 is de gegevensbank uitgebreid met nieuwe categorieën motieven. Daarenboven heeft Myria dit jaar de categorieën van motieven voor afgifte opnieuw gegroepeerd. Daarom kunnen de categorieën per motief niet worden vergeleken met die uit vorige publicaties van Myria.

Context en beslissingsproces



Visa kort verblijf

In de **Europese Visumcode** zijn de voorwaarden en de procedure vastgelegd voor het uitreiken van dit type visa.

- Deze visa moeten worden toegekend door de lidstaat die de voornaamste reisbestemming van de aanvrager is. Wanneer België evenwel geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft in het land van waaruit de aanvrager wil vertrekken, kan een andere lidstaat België vertegenwoordigen en in zijn plaats een geldig visum afgeven, en omgekeerd. Zodra de toegang tot het grondgebied van de Schengenlanden is toegestaan, kan de houder van het visum vrij rondreizen binnen de volledige Schengenzone, tenzij het gaat om een visum met territoriaal beperkte geldigheid.
- Concreet zijn in de hier voorgestelde statistieken de gegevens gebundeld die in de Belgische diplomatieke posten in het buitenland zijn geregistreerd. Voor een kort verblijf worden alleen visa meegeteld **die zijn aangevraagd in een Belgische post, met België als prioritaire bestemming**. Twee categorieën zijn niet in deze cijfers opgenomen:
 - Personen die een visum hebben aangevraagd bij de post van een andere lidstaat (in een land dat geen Belgische post heeft) om een reis te ondernemen met België als prioritaire bestemming.
 - Personen die een visum hebben aangevraagd bij de post van een andere lidstaat met als prioritaire bestemming een ander land dan België maar waarmee toegang tot België mogelijk is.

Visa lang verblijf

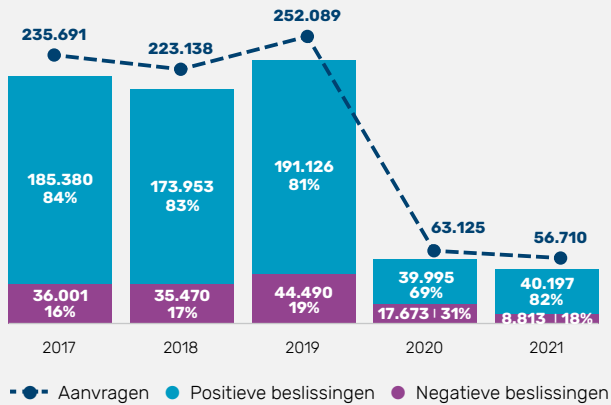
Deze visa vallen onder de **nationale bevoegdheden** en kunnen bijgevolg alleen worden toegekend door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland. Aangezien de behandeling van deze visa niet mogelijk is in vertegenwoordiging, wanneer er geen Belgische ambassade of Belgisch consulaat is, moeten de aanvragers zich richten tot de Belgische ambassade of het Belgische consulaat dat bevoegd is voor hun woonplaats, meestal bij de Belgische diplomatieke post van een buurland.

» Voor meer details over de diplomatieke en consulaire posten die bevoegd zijn voor de toegang tot het Belgische grondgebied: [visumbevoegdheid_en_vertegenwoordiging_20190930.pdf](https://www.belgium.be/visumbevoegdheid_en_vertegenwoordiging_20190930.pdf) (belgium.be)



Visa kort verblijf 2021 - visa C

Aantal aanvragen en positieve en negatieve beslissingen voor visa kort verblijf

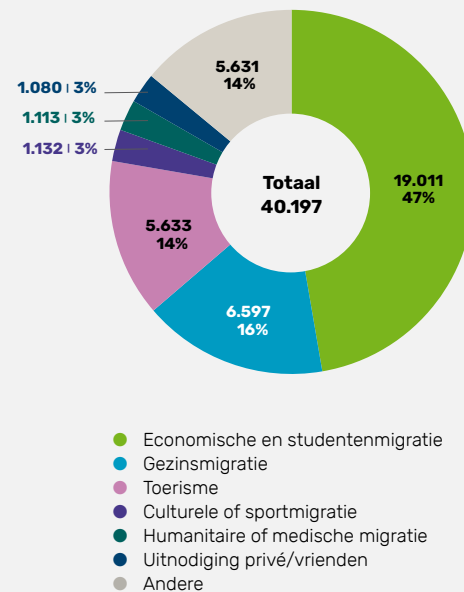


In 2021:

- Werden er **56.710 aanvragen** voor visa kort verblijf ingediend, 11% minder dan in 2020, een jaar waarin het aantal aanvragen heel sterk was gedaald. Ook in 2021 hadden de pandemie en de reisbeperkingen een grote impact op de visa kort verblijf.
- In totaal werden er 49.010 beslissingen genomen, waaronder **40.197 positieve** (82%) en **8.813 negatieve** (18%). Het aandeel positieve beslissingen is sterk gedaald, van 81% in 2019 naar 69% in 2020. In 2021 zat dat aandeel opnieuw ongeveer op het niveau van vóór 2020.

In 2021 werd bijna de helft van de visa C afgeleverd voor economische migratie en studentenmigratie

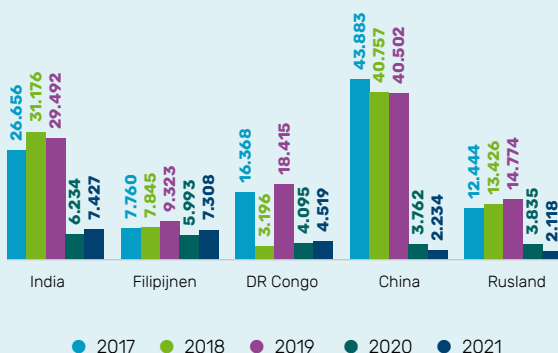
Motieven van de in 2021 toegekende visa kort verblijf



Voornaamste nationaliteiten

- De **5 voornaamste nationaliteiten** die in 2021 een visum kort verblijf ontvingen zijn **Indiërs, Filipijnen, Congolezen, Chinezen en Russen**.
- De impact van de coronaviruspandemie verschilde naargelang van de nationaliteit. Terwijl het aantal visa kort verblijf dat tussen 2020 en 2021 is toegekend stijgt voor Indiërs (+19%), Filipijnen (+22%) en Congolezen (+10%), is er een opvallende daling met 41% bij Chinezen en met 45% bij Russen.
- In 2021 werden in het geval van **Indiërs, Filipijnen, Chinezen en Russen** de meeste visa voor kort verblijf toegekend voor **economische migratie**, terwijl het bij **Congolezen** meestal om **visa voor toerisme** ging.

Top 5 van nationaliteiten die in 2021 een visum kort verblijf ontvingen en evolutie 2017-2021



In 2021:

- Economische migratie en studentenmigratie** vormen de voornaamste motieven voor de afgifte van visa kort verblijf (47%). Van deze **19.011** toegekende visa was meer dan de helft bestemd voor zeelieden (9.607 visa) en 9% voor academici/studenten (1.787 visa).
- Daarna volgt **gezinsmigratie** (16%), die tussen 2020 en 2021 is toegenomen (+33%) na de sterke daling tussen 2019 en 2020.
- Toerisme**, dat in 2019 op de tweede plaats stond, zet zijn scherpe daling voort en is in 2021 nog maar goed voor 14% van de toegekende visa C (tegenover 37% in 2019).

- Daarna volgen culturele en sportmigratie (3%) en humanitaire en medische migratie (3%). Van de 1.113 visa kort verblijf die werden toegekend voor humanitaire en medische migratie werden er **245 om humanitaire redenen (22%)** en **868 om medische redenen (78%)** toegekend.

» Zie de cijfers over humanitaire visa verderop in deze katern.

- Daarna volgen de visa in het kader van privé-/vriendschappelijke uitnodigingen (3%) en tot slot diegene die om andere redenen zijn afgegeven. Van de 5.631 visa kort verblijf die om andere redenen werden toegekend, waren er 2.839 in het kader van **luchthaventransit** en 2.271 voor **dienstreizen**.

Contrasterende ontwikkelingen naargelang van het motief

Het aantal afgegeven visa C is tussen 2020 en 2021 gestegen voor economische en studentenmigratie (+16%), gezinsmigratie (+33%) en humanitaire en medische migratie (+99%).

De scherpe daling heeft zich evenwel doorgezet voor visa die in het kader van toerisme zijn afgegeven (-44%). Het aantal visa in het kader van culturele of sportmigratie daalde heel licht (-3%), net als het aantal visa die in het kader van een privé-/vriendschappelijke uitnodiging (-7%) en het aantal visa die om andere redenen (-2%) zijn afgegeven.

Meer weigeringen om humanitaire en medische redenen

Het **aandeel weigeringen** van visa kort verblijf bedroeg 18% in 2021, een cijfer dat evenwel sterk varieert naargelang van het motief voor de afgifte van het visum. Het aandeel weigeringen bedraagt 40% voor humanitaire en medische migratie, 35% voor privé-/vriendschappelijke uitnodigingen, 32% voor gezinsmigratie, 28% voor toerisme en 21% voor culturele en sportmigratie, terwijl het aandeel lager ligt dan het gemiddelde van 18% voor economische en studentenmigratie (8%) en die om andere redenen (6%).

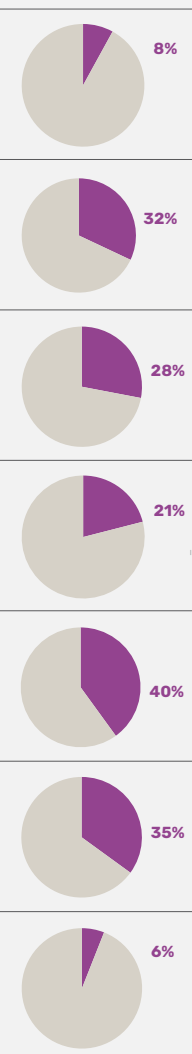
Evolutie 2019-2021 van het aantal toegekende visa kort verblijf afhankelijk van het motief

Motief	2019	2020	2021
Economische en studentenmigratie	71.900	16.407	19.011
Gezinsmigratie	25.435	4.956	6.597
Toerisme	69.953	10.004	5.633
Culturele of sportmigratie	6.448	1.166	1.132
Humanitaire en medische migratie	1.768	560	1.113
Uitnodiging privé/vrienden	6.593	1.163	1.080
Andere	9.029	5.739	5.631

Voornaamste nationaliteiten in 2021

Motief	Nationaliteit	%
Economische en studentenmigratie	Filipijnen	29%
	India	26%
	China	10%
	Rusland	6%
Gezinsmigratie	India	14%
	Marokko	9%
	DR Congo	9%
	Rwanda	6%
	Turkije	5%
Toerisme	DR Congo	34%
	India	11%
	Saudi-Arabië	6%
	Libanon	5%
	Rwanda	5%
Culturele of sportmigratie	Rusland	25%
	DR Congo	8%
	Turkije	8%
	Rwanda	8%
	Zuid-Afrika	5%
Humanitaire en medische migratie	Algerije	26%
	DR Congo	24%
	Burundi	7%
	Rwanda	7%
	Rusland	6%
Uitnodiging privé/vrienden	Thailand	13%
	Rwanda	11%
	India	10%
	Rusland	8%
	Zuid-Afrika	6%
Andere	Filipijnen	26%
	DR Congo	13%
	India	12%
	Rwanda	8%
	Rusland	5%

% weigeringen in 2021





Visa lang verblijf 2021 - visa D

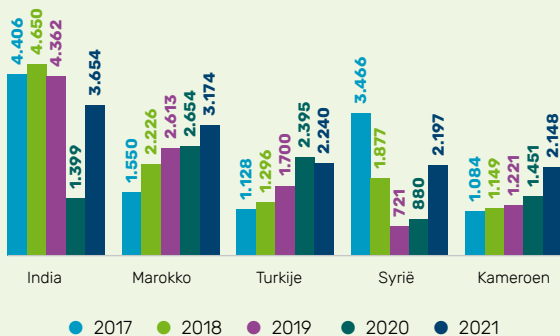
In 2021:

- Zijn er **46.739 aanvragen** voor visa lang verblijf ingediend, 38% meer dan in 2020, een jaar waarin het aantal aanvragen sterk was gedaald. De aantallen liggen in 2021 hoger dan diegene die in 2019 zijn genoteerd, vóór de COVID-19-pandemie.
- In totaal werden er 43.516 beslissingen genomen, waaronder **35.606 positieve** (82%) en **7.910 negatieve** (18%).

Voornaamste nationaliteiten

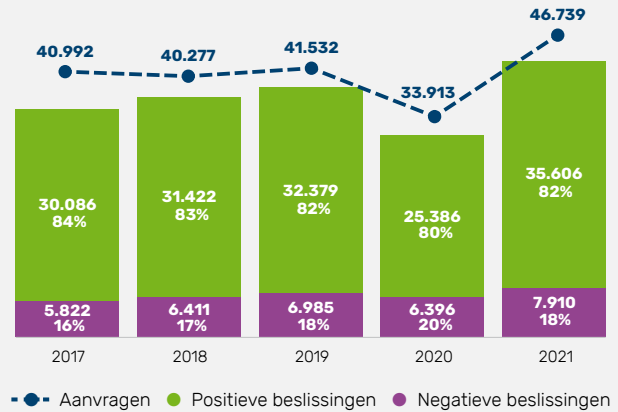
- De **5 voornaamste nationaliteiten** die in 2021 een visum lang verblijf ontvingen waren **Indiërs, Marokkanen, Turken, Syriërs** en **Kameroeners**.
- Opvallend zijn de **sterk verschillende evoluties voor deze 5 nationaliteiten**. Het aantal aan Marokkanen en Kameroeners toegekende visa lang verblijf nam tussen 2017 en 2021 gestaag toe, zonder dat de coronaviruspandemie in 2020 er een impact op had. De aan Indiërs afgegeven visa lang verblijf daarentegen zijn in 2020 heel sterk gedaald, alvorens opnieuw te stijgen tot aantallen die iets lager liggen dan in 2019. De visa voor Turken zijn tussen 2020 en 2021 licht gedaald (-6%), na een constante stijging in de jaren voordien. Het aantal aan Syriërs afgegeven visa is tussen 2020 en 2021 sterk gestegen (x2,5).
- In 2021 ging het bij 42% van de visa lang verblijf die aan Indiërs zijn toegekend om gezinsmigratie, en bij 36% om economische migratie. Ook bij Marokkanen ging het voornamelijk om gezinsmigratie (56%), gevolgd door studentenmigratie (33%). Turken ontvingen voornamelijk visa voor gezinsmigratie (42%), gevolgd door economische migratie (29%), terwijl het bij 50% van de Syriërs ging om visa voor gezinsmigratie en bij 47% om visa voor humanitaire migratie. Bij de meeste van de visa lang verblijf die aan Kameroeners zijn afgegeven ging het om studentenmigratie (69%).

Top 5 van nationaliteiten die in 2021 een visum lang verblijf ontvingen en evolutie 2017-2021



Sterke stijging van het aantal aanvragen voor visa lang verblijf in 2021

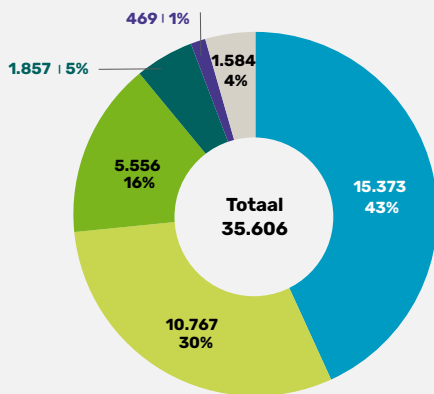
Aantal aanvragen en positieve en negatieve beslissingen voor visa lang verblijf



In 2021:

- zijn de meeste visa lang verblijf afgegeven voor gezinsmigratie (43%). Van deze **15.373 visa** waren er **10.255** afgegeven in het kader van gezinshereniging met een onderdaan van een derde land (art. 10), **5.062** in het kader van gezinshereniging met een Belg of een EU-onderdaan (art. 40) en **56** in andere gevallen die te maken hebben met gezinsmigratie (meestal adopties). De visa D voor gezinsmigratie zijn met 30% toegenomen ten opzichte van 2020. In 2021 gingen de meeste naar Marokkanen (12%), Indiërs (10%), Syriërs (7%) en Afghanen (7%).
 >> Zie *Katern Recht op een gezinsleven* voor meer details over deze cijfers.
- Studentenmigratie is het op één na meest voorkomende motief voor de afgifte van dit type visum (30%). Ook deze visa zitten sterk in de lift na een felle daling in 2020. Ze zijn meestal afgegeven aan Kameroeners (14%), Chinezen (11%) en Marokkanen (10%).
- Het derde motief voor de afgifte van visa lang verblijf, economische migratie, volgt dezelfde opwaartse trend na een daling in 2020. Ongeveer 1/4e van dit type visum ging naar Indiërs (24%), de voornaamste nationaliteit die deze visa ontvangt, ver voor de Turken (12%), Marokkanen (5%) en Japanners (5%).
- Tussen 2020 en 2021 doet er zich een sterke stijging van de humanitaire migratie voor. Dat type visum lang verblijf is immers sterk in aantal toegenomen, van 701 visa in 2020 naar 1.857 in 2021 (x2,6). Meer dan de helft daarvan ging naar Syriërs (55%) en 27% naar Afghanen.
- De visa lang verblijf voor culturele of sportmigratie zijn tussen 2020 en 2021 (+16%) licht toegenomen. Ze zijn hoofdzakelijk afgeleverd aan onderdanen van Zuid-Afrika (14%), Madagaskar (12%) en de Filipijnen (12%).

Motieven van de in 2021 toegekende visa lang verblijf



- Gezinsmigratie
- Studentenmigratie
- Economische migratie
- Humanitaire migratie
- Culturele of sportmigratie
- Andere

Net als bij visa C is bij visa D het aandeel weigeringen het grootst bij humanitaire redenen

Visa aan Britten



In 2021 hebben Britten **428 aanvragen** voor visa lang verblijf ingediend, waarvan 38% voor economische migratie en 35% voor gezinsmigratie. Datzelfde jaar zijn er 382 beslissingen ten aanzien van Britten genomen, waaronder 373 positieve en 9 negatieve, een weigeringspercentage van 2% dus.

Aandeel weigeringen

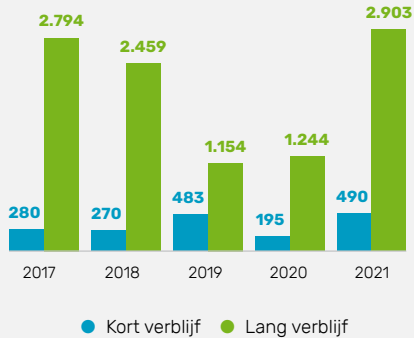
Het aandeel weigeringen van visa lang verblijf bedroeg 18% in 2021, een cijfer dat sterk varieert naargelang van het motief voor de afgifte van het visum. Het aandeel was 2% voor economische migratie, 5% voor culturele of sportmigratie, 25% voor humanitaire migratie, 22% voor studentenmigratie en 21% voor gezinsmigratie (17% voor art. 10 en 28% voor art. 40).

Evolutie 2019-2021 van het aantal toegekende visa lang verblijf afhankelijk van het motief

Motief	2019	2020	2021	Voornaamste nationaliteiten in 2021		% weigeringen in 2021
Gezinsmigratie	13.653	11.855	15.373	Marokko	12%	21%
				India	10%	
				Syrië	7%	
Studentenmigratie	9.707	6.758	10.767	Afghanistan	7%	22%
				Turkije	6%	
				Kameroen	14%	
Economische migratie	5.918	4.501	5.556	China	11%	2%
				Marokko	10%	
				India	6%	
Humanitaire migratie	912	701	1.857	Turkije	12%	25%
				Marokko	5%	
				Japan	5%	
Culturele of sportmigratie	721	405	469	China	4%	5%
				India	24%	
				Turkije	12%	
Andere	1.468	1.166	1.584	Syrië	55%	7%
				Afghanistan	27%	
				Palestina	2%	

Focus op humanitaire visa

Aanvragen voor humanitaire visa



In 2021 hebben er 3.393 personen een humanitair visum aangevraagd: 490 voor een kort verblijf en 2.903 voor een lang verblijf

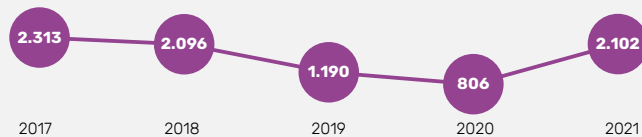
- Dat aantal is tussen 2020 en 2021 met een factor 2,4 toegenomen. Nog nooit was het zo groot.
- Humanitaire visa kunnen worden aangevraagd voor een kort of een lang verblijf en kunnen betrekking hebben op verschillende categorieën personen: hervestigde vluchtelingen, Syriërs die zijn aangekomen in het kader van "reddingsoperaties", Afghanen die zijn aangekomen na evacuatieoperaties, en ook om andere dringende humanitaire, medische of professionele redenen, of humanitaire aanvragen van familieleden van personen (doorgaans vluchtelingen) die in België verblijven.

Positieve en negatieve beslissingen inzake humanitaire visa

In 2021 werden er 2.102 visa toegekend om humanitaire redenen, een aantal dat in de buurt ligt van de cijfers uit 2017 en 2018, twee "niet-COVID"-jaren.

De meeste humanitaire visa worden toegekend voor een lang verblijf (ongeveer 4 op de 5 visa).

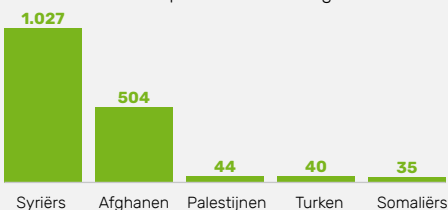
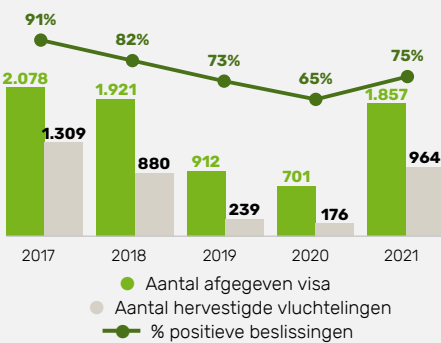
Totaal aantal visa (C en D) toegekend om humanitaire redenen



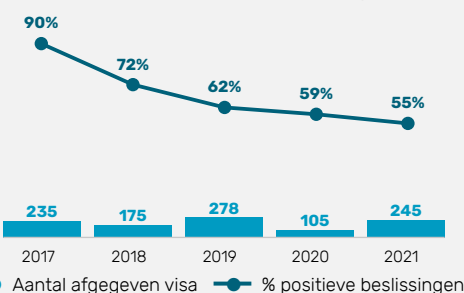
Humanitaire visa lang verblijf:

- Sinds maart 2017 krijgen personen die in België zijn aangekomen in het kader van een hervestiging een humanitair visum lang verblijf. De figuur links toont de toegekende humanitaire visa lang verblijf en het aantal hervestigde vluchtelingen. Aangezien het om twee verschillende databanken gaat, staan de cijfers naast elkaar om een grootteorde aan te geven. Wat de registratie binnen deze twee gegevensbronnen betreft, is het mogelijk dat sommige personen zich op het snijpunt van twee jaren bevinden (bijvoorbeeld een visum dat eind 2020 is afgegeven en een hervestiging begin 2021).
- In 2019 en 2020 is er een sterke daling van het aantal toegekende humanitaire visa lang verblijf. Tijdens deze "COVID"-jaren is ook het aantal hervestigde vluchtelingen fel gedaald.
- Ook het aandeel positieve beslissingen is tussen 2017 en 2020 gedaald maar het neemt in 2021 opnieuw toe. Een van de redenen daarvoor is met name dat in het kader van hervestigingen of humanitaire reddingsoperaties visa automatisch worden toegekend.
- In 2021 ging meer dan de helft van de humanitaire visa lang verblijf naar Syriërs. Velen onder hen zijn hier via hervestiging aangekomen (908 van de 964 hervestigde vluchtelingen in 2021 zijn Syriërs). Het aandeel toegekende visa voor deze nationaliteit bedraagt 94%.
- In 2021 werd iets meer dan een kwart van de humanitaire visa lang verblijf toegekend aan Afghanen. Vanaf augustus werd een groot aantal Afghanen geëvacueerd en kregen zij humanitaire visa om naar België te komen. Voor deze nationaliteit is het aandeel toegekende visa lager dan voor Syriërs: 67% van de voor Afghanen genomen beslissingen was positief.

Humanitaire visa lang verblijf



Humanitaire visa kort verblijf



Humanitaire visa kort verblijf:

- Elk jaar worden er tussen de 100 en de 300 visa kort verblijf toegekend om humanitaire redenen.
- Het aandeel positieve beslissingen is sinds 2017 constant gedaald, van 90% in 2017 naar 55% in 2021.
- In 2021 waren de voornaamste nationaliteiten Congolezen (42%), Afghanen (18%) en Marokkanen (5%).

Harde grenzen in het oosten: de Wit-Russische crisis

In 2021 werd het nieuws beheerst door de problemen aan de grens tussen Litouwen, Polen en Letland en Wit-Rusland. In deze analyse zal Myria kort enkele ontwikkelingen aan de Europese buitengrenzen toelichten, met een duidelijke focus op de Oost-Europese grens en het beginsel van *non-refoulement*.

Het beginsel van non-refoulement onder druk in het oosten?

In juli 2021 brak een geopolitieke crisis uit aan de Wit-Russische grens. Het Wit-Russische regime versoepelde het visa-regime voor bepaalde landen en organiseerde voor hun burgers een gemakkelijke toegang tot de EU. Het doel was om de EU onder druk te zetten. Duizenden derdelanders, voornamelijk Irakezen, Afghanen en Syriërs, kwamen dan ook naar Wit-Rusland, waarna zij geholpen werden om de oostelijke EU-grens over te steken. Daarop introduceerden Polen, Litouwen en Letland opnieuw 'harde' grenzen. Harde grenzen, niet alleen in de fysieke zin¹⁰, maar ook in de figuurlijke zin¹¹. De aanpak van de drie landen leidde namelijk tot controverses¹² en de amendementen van de asielwetten die werden aangenomen, na een afkondiging van een noodtoestand, waren in strijd met de internationaalrechtelijke en EU-rechtelijke principes waarop het Europese asielsysteem gestoeld is.

Een dergelijk beleid doet afbreuk aan het fundamentele principe van *non-refoulement*. Dat principe is absoluut; elke inbreuk daarop vormt dus een ernstige schending van het mensenrechtenkader.

Uit de interpretatie van het HvJ van artikel 6 van de procedure richtlijn¹³ volgt dat derdelanders altijd een verzoek om internationale bescherming moeten kunnen doen, ongeacht

of ze overeenkomstig de Schengengrenscodes de grens overschreden hebben.¹⁴ Daarnaast is het ook vaste rechtspraak dat een beroep tegen een terugkeerbesluit, waarbij een kans op *refoulement* bestaat, van rechtswege schorsende werking heeft.¹⁵ De afwezigheid van een schorsende werking kan namelijk leiden tot '*pushback*'-praktijken, iets waarvoor Polen en Litouwen in het verleden al veroordeeld werden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), specifiek in verband met '*pushback*'-praktijken naar Wit-Rusland.¹⁶

Deze rechtspraak botst verder duidelijk met de amendementen die in Polen, Litouwen en Letland werden ingevoerd. De nationale autoriteiten mochten namelijk, onder bepaalde voorwaarden, verzoeken tot internationale bescherming niet in acht nemen als ze werden gedaan door een persoon die tegengehouden werd na het overschrijden van de grens buiten een officieel grenspunt. Daarnaast kregen de Poolse veiligheidsdiensten de toestemming om elke persoon die de grens overstak buiten een officieel en open grenspunt een bevel te geven het grondgebied te verlaten, zonder dat een beroep tegen deze beslissing nog automatisch opschortende werking had.

Los van de wijzigingen in de regelgeving werd ook in de praktijk het principe van *non-refoulement* geschonden. Officiële cijfers wijzen uit dat er tussen oktober en december 2021 in Polen 28.104 mensen 'verhindert' werden de grens over te steken, in Letland waren dat er 4.475 (tussen 10 augustus 2021 en 9 januari 2022) en in Litouwen 8.099 (tussen 3 augustus 2021 en 31 december 2021).¹⁷ In het geval van Polen onderstreepte de Commissaris voor de Mensenrechten¹⁸ dat '*pushback*'-praktijken al van voor de Wit-Russische crisis dateerden.

Naast de evoluties met betrekking tot de Wit-Russische grens, werd ook het beleid inzake harde grenzen van Hongarije nogmaals veroordeeld door het HvJ.¹⁹ Het Hof oordeelde dat

10 Litouwen en Polen bouwen een 700 km lange grensmuur, terwijl Letland met eenzelfde idee speelde.

11 Het Letse order dat de noodtoestand uitriep (en zolang het order van kracht was), gaf de autoriteiten de mogelijkheid om verzoeken tot internationale bescherming te weigeren, wanneer die waren ingediend door mensen die trachtten en/of erin slaagden buiten de officiële grenspunten de grens over te steken. Daarbij konden ze "alle middelen te hunner beschikking" aanwenden.

12 Artsen Zonder Grenzen, "MSF leaves Polish border after being blocked assisting migrants and refugees", 6 januari 2022 en Committee against Torture, Concluding observations on the fourth periodic report of Lithuania, 21 december 2021.

13 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013.

14 HvJ 17 december 2020, C-808/18, 17 december 2020, *Europese Commissie t. Hongarije*, par. 98 en 127.

15 HvJ 30 september 2020, C-233/19, B. t. *Centre public d'action sociale de Liège*, par. 46 en 56.

16 EHRM 23 juli 2020, nr. 40503/17, 42902/17 en 43643/17, M.K. t. *Polen*, en EHRM 11 december 2018, nr. 59793/17, M.A. en anderen t. *Litouwen*.

17 FRA, *Migration: Key fundamental rights concerns: Quarterly Bulletin*, 1.10.2021-31.12.2021, p. 10.

18 Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, R.A. and others v. Poland (nr. 42120/21), par. 17.

19 HvJ 16 november 2021, C-821/19, *Commissie t. Hongarije*.

Hongarije zijn verplichtingen onder de Verdragen niet was nagekomen nadat het de 'Stop Soros'-wet had aangenomen.²⁰

Europese reacties op de geopolitieke crisis

In de context van de grenscrisis met Wit-Rusland ontving het EHRM tussen 20 augustus 2021 en 18 februari 2022 69 verzoeken tot voorlopige maatregelen²¹ van 270 verzoekers. Het EHRM nam voorlopige maatregelen in 65 zaken, waarbij er onder meer gevraagd werd de aanvragers voedsel, water, kleding, adequate medische zorg en, indien mogelijk, tijdelijk onderdak te bieden²². In andere zaken werd er gevraagd om de aanvragers niet terug te sturen naar Wit-Rusland²³.

Om de crisis te bezweren, stelde de EU voorlopige maatregelen voor ten gunste van Letland, Litouwen en Polen²⁴ en een verordening om de 'instrumentalisering' op het gebied van asiel en migratie aan te pakken.²⁵ Beide instrumenten waren op het moment van schrijven nog niet aangenomen.

De maatregelen die op EU-niveau voorgesteld werden leggen aan de **migranten** de negatieve gevolgen van de crisis op, in de vorm van verminderde procedurele garanties. Toch erkent de EU in haar definitie van 'instrumentalisering', dat dit fenomeen voortvloeit uit de wil van andere **staten** om migratie te gebruiken als drukmiddel. Het valt dan ook te betreuren dat de migranten tweemaal worden gestraft: door de crisis én door verminderde procedurele garanties.

20 Euronews, 17 november 2021, [Hungary move to criminalise support of asylum seekers infringes EU law](#).

21 Verzoeken tot voorlopige maatregelen worden voor het Hof gedaan om verzoekers te beschermen tegen ernstige en onomkeerbare schade.

22 Persbericht Griffier van het EHRM, [Court indicates interim measures in respect of Iraqi and Afghan nationals at Belarusian border with Latvia and Poland](#), ECHR 244 (2021), 25 augustus 2021.

23 Persbericht Griffier van het EHRM, [Court indicates interim measure in respect of Afghan nationals at the Lithuanian Belarusian border](#), ECHR 265 (2021), 8 september 2021.

24 [Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende voorlopige noodmaatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen](#), 1 december 2021, COM(2021) 752 final. Voor een overzicht van andere maatregelen: Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, [gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Respons op door staten georganiseerde instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen van de EU](#), 23 november 2021, JOIN(2021) 32 final.

25 [Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van asiel en migratie](#), 14 december 2021, COM(2021) 890 final.

Het Grondwettelijk Hof verplicht overheden om de grondrechten van verstekelingen te versterken

Op 9 juni 2022 heeft het Grondwettelijk Hof zijn arrest²⁶ gewezen over het Belgisch Scheepvaartwetboek. Myria is tussengekomen in het beroep tot vernietiging dat werd ingesteld door ngo's om de grondrechten van verstekelingen te verdedigen die per schip aankomen in Belgische havens. Het gaat om de tweede tussenkomst van Myria voor het Grondwettelijk Hof, na een eerdere die de wet rond schijn-erkenningen betrof.

In zijn arrest erkent het Hof duidelijk dat Myria het recht heeft om tussen te komen voor het Hof teneinde de grondrechten van vreemdelingen te verdedigen. Het heeft de organisaties en Myria gevolgd, en artikel 2.4.4.2 van het Belgisch Scheepvaartwetboek (verbod tot ontschepen van verstekelingen) gedeeltelijk vernietigd.

Ook erkent het Hof dat het Wetboek de grondrechten van verstekelingen schendt die op een schip worden onderschept vóór hun aankomst in een Belgische haven, zoals Myria dat had aangeklaagd. Voor een vreemdeling in die situatie geldt immers een verbod tot ontschepen, zelfs indien hij om internationale bescherming verzoekt, een niet-begeleide minderjarige is of ernstig ziek blijkt. De officiële beslissing wordt ter kennis gebracht van de kapitein, niet van de vreemdeling zelf. Voor die laatste is zo geen beroep mogelijk tegen zijn *de facto* vasthouding op het schip of tegen het verbod op ontscheping en verwijdering naar een land waar hij mishandeling zou vrezen. Bovendien waren zowel in de wet als op het terrein het recht op informatie in een taal die de betrokkene begrijpt en het recht op bijstand van een advocaat niet duidelijk gegarandeerd vóór het arrest van het Hof.

De genoemde rechten worden overigens sinds lang erkend voor passagiers die *per vliegtuig* irregulier aankomen, maar werden ontzegd aan personen die *per schip* arriveerden. Een problematiek die Myria al heeft aangekaart in zijn jaarverslag van 2020.

De bal ligt nu in het kamp van het parlement en de regering die het Wetboek dienen te wijzigen, rekening houdend met de uitspraak van het Grondwettelijk Hof. Die nieuwe wet moet in de ontscheping voorzien van verstekelingen:

- die de Belgische nationaliteit hebben of die tot verblijf in België zijn gemachtigd;
- die verzoekers om internationale bescherming (asielzoekers) zijn;
- die niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) lijken te zijn;
- van wie de gezondheidstoestand, volgens een medische diagnose, een dringende medische behandeling vereist die niet kan worden verstrekt aan boord van het schip.

Het Hof preciseert daarnaast dat een verstekeling zelf de beslissing tot terugdrijving moet krijgen en dat hij over een daadwerkelijk rechtsmiddel moet beschikken én rechtsbijstand, zo nodig kosteloos. Indien de vasthouding aan boord eventueel toch gehandhaafd wordt, dient het mogelijk te zijn die te betwisten voor een onafhankelijke rechter.

Myria roept het parlement en de regering op om snel stevige waarborgen voor deze kwetsbare personen in de wet in te bouwen.



Meer weten?

Myria, [Migratie in cijfers en in rechten 2020](#), Katern Toegang tot het grondgebied, p. 11.

Myria, [Tussenkomst door derden voor het Grondwettelijk Hof over het Belgisch Scheepvaartwetboek, 9 april 2020 \(alleen beschikbaar in het Frans\)](#).



Controles aan de grens van personen met een visum of verblijfstitel: welke beperkingen?

In 2021 en 2022 hebben van de bijzonder talrijke controles aan de grens enkele bijzondere gevallen de pers²⁷ gehaald en/of het voorwerp uitgemaakt van meldingen bij Myria. Dat betrof aan de Belgische grens aangehouden personen die naar België kwamen voor een kort of lang verblijf. In dat laatste geval waren zij in het bezit van een visum lang verblijf of een verblijfstitel, afgegeven door België of een andere Schengenlidstaat.

Deze analyse gaat dieper in op deze dossiers en op beslissingen van weigering van toegang tot het grondgebied (terugdrijving). **Welke grenscontroles worden er uitgevoerd bij personen met een visum kort verblijf – C – of lang verblijf – D –?** Moet er een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten visa? Wat zijn **de gevolgen van een terugdrijvingsbeslissing voor het visum of het verblijfsrecht?** Onder welke voorwaarden kan dat visum worden ingetrokken of het verblijfsrecht worden beëindigd? Voor de visa lang verblijf beperkt Myria zich tot de analyse van de zogenaamde **“studentenvisa”** en **“visa gezinshereniging”**. Tot slot gaat Myria ook uitvoerig in op de bevoegdheid van de RVV en zijn rechtspraak, en op het verloop van grenscontroles.

Zoals blijkt uit het cijferdeel, zijn er in 2021 56.710 aanvragen voor visa kort verblijf ingediend. Daarvan hebben er 40.197 een positieve beslissing gekregen (82%), tegenover 8.813 een negatieve. Voor visa lang verblijf zijn er 46.739 aanvragen ingediend, waarbij voor 35.606 aanvragen een positieve beslissing is gevolgd (82%) tegenover 7.910 negatieve beslissingen. In hetzelfde jaar **werden er 1.566 terugdrijvingsbeslissingen genomen**. Dat aantal is licht gestegen ten opzichte van 2020 (1.026) maar zit nog ver onder het niveau van de periode voor de COVID-19-pandemie.²⁸ **De volgende statistieken ontbreken:**

- die over het aantal personen dat een verblijfstitel of een visum had, onder diegenen aan wie de toegang tot het grondgebied is geweigerd, en in voorkomend geval het type visum (C of D);
- die over het aantal intrekkingen van visa aan de grens.

27 Zie RTBF, 2 oktober 2021, *“Un jeune Congolais venu étudier à l’UCL arrêté dès son arrivée à Zaventem”*; Le Soir, 26 december 2021, *“Une étudiante marocaine expulsée vers la Roumanie après onze jours en centre fermé”*; La Dernière Heure, 26 april 2021, *“Une pianiste israélo-américaine arrêtée à l’aéroport de Bruxelles : elle est restée... un jour de trop sur le territoire belge”*; RTBF, 12 december 2021, *“Une chercheuse thaïlandaise placée en centre fermé à son arrivée en Belgique: son voyage a été jugé “non essentiel”*.

28 Zie Myria, Myriatics 13, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in 2019*, p. 11 en 17, https://www.myria.be/files/Myriatics_13_-_Terugkeer_detentie_verwijdering.pdf.

Redenen voor terugrijvingsbeslissingen 2016-2020 (Bron: DVZ - Eurostat)²⁹

De voornaamste reden voor een terugrijving in België is het ontbreken van een rechtvaardiging voor het doel en de omstandigheden van het verblijf.

Reden voor de terugrijvingen	2016		2017		2018		2019		2020	
Rechtvaardiging van het doel en de voorwaarden van het verblijf ontbreekt	970	63%	1.620	67%	1.460	67%	1.555	67%	450	59%
Persoon die als een gevaar wordt beschouwd voor de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van de EU-lidstaten	5	0%	15	1%	15	1%	10	0%	95	12%
Ongeldig visum of ongeldige machtiging tot verblijf	135	9%	200	8%	185	8%	180	8%	75	10%
Onvoldoende bestaansmiddelen	130	8%	240	10%	210	10%	180	8%	45	6%
Er is een melding uitgestuurd	95	6%	135	6%	140	6%	140	6%	45	6%
Ongeldige reisdocumenten	95	6%	115	5%	100	5%	140	6%	35	5%
Persoon die hier al 3 maanden heeft verbleven in een periode van 6 maanden	95	6%	100	4%	80	4%	90	4%	20	3%
Fraude bij het reisdocument	5	0%	10	0%	5	0%	5	0%	0	0%
Fraude bij het visum of de machtiging tot verblijf	0	0%	0	0%	0	0%	5	0%	0	0%
Totaal	1.530	100%	2.435	100%	2.195	100%	2.305	100%	765	100%

Kan de grenspolitie personen met een verblijfstitel of een visum lang verblijf op dezelfde manier controleren als personen met een visum kort verblijf?

Het **Europees recht** bevat verschillende instrumenten die de binnenkomst op het grondgebied van de Schengenlidstaten regelen: de Schengengrenscode³⁰ (hierna "SGC"), maar ook verschillende richtlijnen die van toepassing zijn op specifieke categorieën migranten, zoals studenten en onderzoekers³¹, of personen die op grond van gezinshereniging komen.³²

Artikel 6, lid 1 van de SGC voorziet in toegangsvoorwaarden aan de grens voor onderdanen van derde landen voor **een**

kort verblijf, meer bepaald "voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen".³³

Sommige onderdanen van derde landen hebben een verblijfsrecht op basis van het EU-recht. Ze komen in aanmerking voor een **visum lang verblijf**, verleend voor meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. De nationale wetgeving regelt de tenuitvoerlegging van deze visa D³⁴. In België onderzoeken DVZ en/of de diplomatieke post vooraf de voorwaarden. Zodra ze op het grondgebied aangekomen zijn, kunnen deze personen zich aanmelden bij het gemeentebestuur en een verblijfsdocument krijgen.

Moeten personen met een visum D voldoen aan de inreisvoorwaarden van artikel 6 van de SGC en dus een gelijkaardige controle ondergaan als personen die voor een kort verblijf komen?

²⁹ De gegevens in deze tabel omvatten alleen terugrijvingsbeslissingen van onderdanen van derde landen en zijn afgerond op de dichtstbijzijnde vijf eenheden. Een persoon kan om verschillende redenen de toegang worden geweigerd, toch wordt in de statistieken doorgaans maar één reden opgenomen volgens een prioriteitsregel en overeenkomstig bijlage V (B) van de Schengengrenscode.

³⁰ Verordening 2016/399 van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen.

³¹ Richtlijn 2016/801, hierna de studentenrichtlijn.

³² Richtlijn 2003/86/EG, hierna de gezinsherenigingsrichtlijn.

³³ Zie tabel hierboven voor de redenen van de terugrijvingsbeslissingen.

³⁴ Het D-visum is gedefinieerd in Verordening nr. 265/2010 van 25 maart 2010 tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordening nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft.

Artikel 6, lid 1 van de SGC, dat de inreisvoorwaarden bepaalt, verwijst uitdrukkelijk alleen naar kort verblijf. Dit kan betekenen dat het alleen op dat soort situaties van toepassing is.

Lid 5 van dat artikel biedt evenwel de mogelijkheid om onderdanen van derde landen toe te laten die niet aan alle voorwaarden voor toegang voldoen “maar wel houder zijn van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van lange duur” en die “via het grondgebied van de andere lidstaten moeten reizen om het grondgebied te kunnen bereiken van de staat” die hun dit document heeft afgeleverd. Moet dat zo worden uitgelegd dat onderdanen van derde landen in andere gevallen aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1 moeten voldoen? Of bevestigt dat integendeel dat houders van een verblijfstitel of een visum lang verblijf recht hebben op toegang tot het grondgebied van de staat die het document heeft afgeleverd?

Het HvJ heeft zich nog niet rechtstreeks over deze kwestie uitgesproken. In het arrest-ANAFE³⁵ over de terugkeer van een persoon met een tijdelijke verblijfstitel naar het land dat die had afgeleverd, heeft het Hof zich uitgesproken over de SGC van 2006.³⁶ Het Hof wijst erop dat de code van toepassing is op “eenieder die de binnen- of buitengrenzen van een Schengenlidstaat overschrijdt”. Meer specifiek meent het Hof dat het artikel inzake de weigering van toegang (zie hieronder artikel 14 van de SGC) van toepassing is, inclusief voor een vreemdeling die over een verblijfstitel beschikt die afgegeven is door een lidstaat en die deze lidstaat wil binnenkomen via een buitengrens. Volgens het Hof zijn de inreisvoorwaarden dus nog altijd van toepassing, behalve in situaties die door de SGC uitdrukkelijk als uitzonderingen worden vermeld.

De SGC voorziet in drie uitzonderingen waarbij van de inreisvoorwaarden kan worden afgeweken: doorreis naar een land dat een visum lang verblijf heeft afgeleverd, visum aan de grens en humanitaire redenen. Het loutere feit in het bezit te zijn van een visum lang verblijf en de buitengrens te overschrijden van de staat die het heeft afgeleverd wordt dus niet uitdrukkelijk vermeld.

Ook in het handboek voor grenswachters staan de voorwaarden waaraan onderdanen van derde landen moeten voldoen. Ze moeten aan een grondige controle worden onderworpen om na te gaan of aan alle inreisvoorwaarden is voldaan.³⁷ Alleen de in de SGC gestipuleerde uitzonderingen worden vermeld.

Artikel 6 van de SGC is in **Belgisch recht** omgezet bij artikel 3 van de verblijfswet en voorziet in gevallen waarin de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd: met name niet in het bezit zijn van de vereiste documenten (1° en 2°), geen documenten kunnen overleggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf (3°) of niet over voldoende middelen van bestaan beschikken (4°). De wet kent deze bevoegdheid toe aan de minister of zijn gemachtigde³⁸, in dit geval DVZ. De met de grenscontrole belaste overheden, de politiediensten dus, mogen de toegang alleen weigeren wanneer de betrokkene niet over de vereiste documenten beschikt.³⁹ De politie geeft aan deze beslissing in de praktijk nooit te nemen. In de parlementaire werkzaamheden⁴⁰ over dit artikel in het bijzonder is bepaald dat zij “deze bevoegdheid **bij elke vreemdeling** zullen uitoefenen”.

Dit artikel 3 maakt geen onderscheid tussen personen met een visum kort of lang verblijf maar bepaalt wel dat het van toepassing is “behoudens de in een internationaal verdrag of in de wet bepaalde afwijkingen”. Deze bepaling zou dus geen betrekking kunnen hebben (toch niet op dezelfde wijze) op bepaalde categorieën vreemdelingen (studenten of personen die in het kader van gezinshereniging komen), voor wie dan een specifieke regeling geldt. Het Grondwettelijk Hof stelt alvast dat dit artikel “geen afbreuk doet aan de afwijkende bepalingen” van de wet en “geen betrekking heeft op de toegang tot het grondgebied voor burgers van de Unie en hun gezinsleden”.⁴¹

Ondanks aanwijzingen dat een andere interpretatie mogelijk is, lijkt de hypothese dat onderdanen van derde landen aan dezelfde controles onderworpen zijn – ongeacht of ze houder zijn van een visum kort of lang verblijf – momenteel de meest gegronde.

Voorwaarden voor het verkrijgen van een lang verblijf: een verblijfsrecht dat in bepaalde omstandigheden aan de grens wordt betwist?

Artikel 14 van de SGC bepaalt dat onderdanen van derde landen die niet aan alle inreisvoorwaarden voldoen de toegang wordt geweigerd, behoudens de in de code genoemde uitzonderingen. Datzelfde artikel bepaalt evenwel ook dat

35 HvJ 14 juni 2012, C-606/10, ANAFE t. Minister van Binnenlandse Zaken, §§ 30–39.

36 Verordening 562/2006, Communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen. Die is inmiddels ingetrokken, maar is in dat opzicht vrijwel gelijk aan de huidige SGC.

37 Europese Commissie, *Annex to the recommendation establishing a common “Practical Handbook for Border Guards”*, C(2019) 7131 final, 8 oktober 2019.

38 In gevallen waarin de persoon de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd omdat hij/zij wordt geacht de internationale betrekkingen van België te kunnen schaden, is alleen de minister bevoegd.

39 Artikel 3, §2 van de verblijfswet.

40 Kamer van volksvertegenwoordigers, 12 december 2016, Wetsontwerp tot wijziging van de vreemdelingenwet, DOC 54 2215/001, pp. 12–13.

41 GwH 18 juli 2019, nr. 112/2019, B.11.2.

“dit de **toepassing van de bijzondere bepalingen** inzake asielrecht en internationale bescherming of inzake **afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur** onverlet laat”. Kan de weigering van toegang derhalve alleen worden toegepast op houders van visa lang verblijf indien de bijzondere bepalingen van de richtlijnen die betrekking hebben op de situatie (bijvoorbeeld studenten of gezinshereniging) worden nageleefd?

De **studentenrichtlijn** stelt de **voorwaarden** vast voor verblijf **en ook voor toegang**, voor een langdurig verblijf op het grondgebied van de lidstaten.⁴² Die bepaalt dat de betrokkene “recht” heeft op een machtiging, indien hij aan alle voorwaarden voldoet. Landen zoals België die een verblijfstitel pas afleveren na aankomst op het grondgebied moeten een visum afleveren indien de betrokkene aan de toelatingsvoorwaarden voldoet.⁴³ Voor de staat gaat het dus om een gebonden bevoegdheid, aangezien deze verplicht zal zijn een visum af te geven indien de vreemdeling aan alle vereiste voorwaarden voldoet. Op basis van de richtlijn mogen staten gunstigere normen vaststellen of in stand houden⁴⁴, ze mogen er evenwel geen aan toevoegen.

Een gelijkaardige redenering geldt voor de **gezinsherenigingsrichtlijn**⁴⁵, die bepaalt dat de staat verplicht is een visum af te geven als aan de voorwaarden is voldaan.⁴⁶ De richtlijn verplicht de staat ook personen van wie de aanvraag is aanvaard de toegang toe te staan en alle medewerking te verlenen om het vereiste visum te verkrijgen.⁴⁷

Wat de grenscontrole betreft, wijst maar één van de overwegingen⁴⁸ van de **studentenrichtlijn** op de mogelijkheid om in het geval van een signalering in het Schengeninformatiesysteem (SIS) de toegang te weigeren. In de **gezinsherenigingsrichtlijn** is er geen sprake van de mogelijkheid om dat recht op binnenkomst te beperken op grond van een grenscontrole.

Bovendien zijn voor de afgifte van de machtiging tot verblijf voor studenten, en dus van het visum D, alle **voorwaar-**

den voor de toegang van onderdanen van derde landen tot het grondgebied in het kader van de SGC **al onderzocht**. Voorwaarden voor het verkrijgen van dit verblijf⁴⁹ zijn onder meer het bezit van reisdocumenten, het bewijs van voldoende bestaansmiddelen en de afwezigheid van het gevaar voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Tot de limitatief opgesomde **redenen voor weigering** van een aanvraag behoort het ontbreken van “bewijs of ernstige en objectieve redenen om vast te stellen dat het verblijf van de derdelander andere doelen zou dienen dan die waarvoor hij verzoekt te worden toegelaten”⁵⁰. Dat werkelijke doel van het verblijf, dat een mogelijke weigeringsgrond van een aanvraag vormt, zal dus al het voorwerp uitmaken van een voorafgaande controle.

Aangezien studenten of begunstigden van gezinshereniging een **recht op binnenkomst of een verblijfsrecht** lijken te hebben indien zij aan de in deze twee richtlijnen gestelde voorwaarden voldoen, lijkt het volgens Myria problematisch dat de voorwaarden die al bij de toekenning van het visum lang verblijf werden getoetst bij een grenscontrole worden betwist, behalve in twee gevallen. Enerzijds het geval waarin niet langer aan de voorwaarden is voldaan tussen het tijdstip van afgifte van de machtiging en het tijdstip van de grenscontrole. Een van die voorwaarden is met name het feit geen gevaar te vormen voor de openbare orde. En anderzijds het geval waarin fraude⁵¹ kan worden aangetoond.

In de parlementaire werkzaamheden met het oog op de goedkeuring van artikel 3 van de verblijfwet⁵² wordt bovendien vermeld dat “het niet de bedoeling is dat men tijdens de grenscontrole tot een nieuw onderzoek van de aanvraag voor een visum lang verblijf overgaat”. De wetgever bevestigt aldus het marginale karakter van de grenscontrole.

Bovendien moet er bij de aan de grens genomen beslissing rekening worden gehouden met de documenten die voor de verblijfsaanvraag bij de Belgische autoriteiten zijn ingediend. Er zomaar van uitgaan dat deze documenten niet bestaan omdat de vreemdeling aan de grens geen kopie kan overleggen lijkt wel heel formalistisch.

42 Art. 1 van de studentenrichtlijn.

43 Art. 5 en overweging 30 van de studentenrichtlijn.

44 Art. 4, lid 2 van de studentenrichtlijn.

45 Gezinsherenigingsrichtlijn.

46 Art. 4 van de gezinsherenigingsrichtlijn.

47 Art. 13 van de gezinsherenigingsrichtlijn.

48 Overweging 49 van de studentenrichtlijn: de lidstaten moeten “het Schengeninformatiesysteem raadplegen en de toegang weigeren aan of bezwaar maken tegen de mobiliteit van personen die in dat systeem gesignaleerd staan ter fine van weigering van toegang of verblijf”.

49 Art. 7 van de studentenrichtlijn.

50 Art. 20 van de studentenrichtlijn. Zie ook overweging 41, die de staten gelast om in geval van twijfel de nodige verificaties te verrichten.

51 Namelijk wanneer er twijfel zou bestaan over de bedoeling van de begunstigde die duidelijk en aannemelijk dient te zijn. In de parlementaire voorbereiding (DOC 54 1696/001) wordt met name het geval geciteerd van een visum dat werd afgegeven in het kader van gezinshereniging met een echtgenoot, waarbij die laatste daarna zelf bekende dat het huwelijk een schijnhuwelijk was.

52 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980, DOC 54 1696/001, pp. 16-17.

AANBEVELING

Myria beveelt aan om artikel 3 van de verblijfs-wet zodanig te wijzigen dat een weigering van toegang aan de grens voor houders van een visum lang verblijf alleen mogelijk is in geval van gevaar voor de openbare orde, duidelijke fraude door de visumhouder of een schending van de verblijfsvoorwaarden omwille van nieuwe elementen die sinds de toekenning zijn opgedoken.



Wat zijn de gevolgen van een weigering van toegang voor het visum of het verblijf?

Wat zijn de gevolgen van een terugdrijvingsbeslissing en onder welke voorwaarden leidt deze beslissing tot een annulering⁵³ of een intrekking⁵⁴ van het visum, of tot een intrekking van het verblijf?

De **behandelde richtlijnen** geven een exhaustieve opsomming van de redenen voor intrekking van de machtiging.⁵⁵ Het gaat met name om redenen die te maken hebben met de openbare orde of de volksgezondheid, het niet langer voldoen aan de gestelde voorwaarden, fraude of het verblijf "op het grondgebied voor andere doeleinden dan die waarvoor hij tot het verblijf werd gemachtigd". Deze laatste veronderstelling gaat alleen uit van de situatie waarin de vreemdeling zich al op het grondgebied bevindt, en niet van het ogenblik waarop hij het grondgebied betreedt.

In **het Belgische recht** bepaalde de verblijfswet in het verleden dat de terugdrijvingsbeslissing tegenover een vreemdeling automatisch de intrekking van het visum impliceerde, wat in strijd was met de Visumcode.⁵⁶ De wet werd in 2016⁵⁷ en ook in 2017 gewijzigd.⁵⁸ Intussen bepaalt de wet dat in het geval van een beslissing tot terugdrijving van een vreemdeling die houder is van een visum, "de bevoegde overheid eveneens beslist of het visum moet worden nietig verklaard of ingetrokken."⁵⁹ De beslissing om de toegang tot het grondgebied te weigeren staat dus los van de beslissing om een visum te annuleren of in te trekken. Het is de overheid die de terugdrijvingsbeslissing moet goedkeuren die daarover zal beslissen.

De parlementaire werkzaamheden over de goedkeuring van dat artikel⁶⁰ vermelden dat de visa die zijn afgeleverd voor een langdurig verblijf in België "**tijdens de grenscontrole nog altijd nietig kunnen worden verklaard of ingetrokken kunnen worden maar alleen indien er ernstige redenen zijn om te geloven dat het visum op frauduleuze of ongerechtvaardigde wijze of om misbruik te maken van de procedure gekomen werd**".

De verblijfswet voorziet in de mogelijkheid om bij koninklijk besluit verduidelijkingen aan te nemen over de regels inzake annulering en intrekking van visa.⁶¹ Het doel is daarbij om "de voorwaarden vast te stellen waaronder en de nadere regels volgens dewelke een visum, in functie van het type visum, zal moeten worden ingetrokken of nietig zal moeten worden verklaard."⁶² Dat koninklijk besluit is evenwel nooit goedgekeurd, waardoor nog altijd onduidelijkheid bestaat over de voorwaarden waaronder het visum moet worden geannuleerd of ingetrokken.

53 Overeenkomstig Verordening nr. 810/2009 van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (hierna "de Visumcode") die van toepassing is op visa voor kort verblijf, wordt een visum nietig verklaard indien blijkt dat op het moment van de afgifte niet aan de afgiftevoorwaarden voldaan was.

54 Volgens de Visumcode wordt een visum ingetrokken indien blijkt dat niet langer aan de afgiftevoorwaarden is voldaan.

55 Artikel 21 van de studentenrichtlijn en artikel 16 van de gezinsherenigingsrichtlijn.

56 Zie Myria (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 34-35.

57 Art. 4 van de wet van 4 mei 2016 houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie.

58 Art. 6 van de wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980. Deze wijziging moet de wetgeving in overeenstemming brengen met de praktijk: volgens de formulering van de wet in 2016 werd de terugdrijvingsbeslissing genomen door de met de grenscontrole belaste overheden, de politie dus, terwijl de beslissing doorgaans door DVZ wordt genomen.

59 Artikel 3 van de verblijfswet

60 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980, DOC 54 1696/001, pp. 16-17.

61 Artikel 2/1 van de verblijfswet.

62 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980, DOC 54 1696/001, p. 18.

AANBEVELING

Myria beveelt de goedkeuring aan van zo'n besluit om de situaties van intrekking of annulering van visa te beperken, met inachtneming van de verblijfsstatussen en de procedurele waarborgen. De mogelijkheid om dat visum lang verblijf te annuleren of in te trekken moet uitzonderlijk zijn en beperkt blijven tot de gevallen waarin er sprake is van duidelijke nieuwe elementen die twijfels doen rijzen over de toekenning van het visum, fraude of duidelijk misbruik.



Bovendien heeft een beslissing om de toegang tot het grondgebied te weigeren – zelfs zonder formele beslissing tot annulering of intrekking van een visum of tot intrekking van een verblijfstitel – soms gelijkaardige praktische gevolgen, en zou die dus kunnen worden gelijkgesteld met een **impliciet genomen beslissing**.

Uiteraard impliceert niet elke terugdrijvingsbeslissing een annulering van het visum of een intrekking van het verblijf. Dat is het geval indien de redenen achter deze terugdrijvingsbeslissing verband houden met omstandigheden die zich niet bij de grensovergangen voordeden, maar die zich bij de eerstvolgende mogelijke grenscontrole wel zouden kunnen voordoen, indien het visum niet formeel wordt ingetrokken (het ontbreken van voldoende bestaansmiddelen bijvoorbeeld). Maar hoe zit het wanneer de terugdrijving is gebaseerd op twijfels over het doel van de reis, gebaseerd op vragen die geen verband houden met het ontbreken van een document? Hoe zal de vreemdeling later, bij een eventuele volgende grenscontrole, kunnen bewijzen dat aan de vereisten van het doel van de reis wel degelijk is voldaan? In dat geval zou deze terugdrijvingsbeslissing mogelijk neerkomen op een impliciete intrekking van het visum. Deze beslissing zou alleen kunnen worden genomen voor een van de in de geldende richtlijnen uitdrukkelijk genoemde intrekkingsoorzaken (studenten of gezinshereniging), wat niet altijd het geval zal zijn.

Volgens Myria zou een persoon die geconfronteerd wordt met gelijkaardige gevolgen als bij de intrekking van een visum, zonder een formele beslissing in die zin te ontvangen, verstoken blijven van de procedurele waarborgen die gelden voor de kennisgeving van een beslissing, zoals de motivering, het recht op een eventueel opschortend beroep, of de be-

langenafweging tussen de grondrechten van de vreemdeling (zoals de gevolgen voor het privé- en gezinsleven) en het belang van de autoriteiten.



Een melding uitgelicht

Twee gevallen van terugdrijving zonder een formele beslissing tot intrekking van het verblijf

- De heer Y. is in 2001 in België geboren en heeft een E+ verblijfskaart als EU-burger op grond van een Franse nationaliteit. Bij terugkeer uit vakantie in september 2021 werden hij en zijn moeder aangehouden op de luchthaven van Zaventem. De grenspolitie wees erop dat ze met hun E+ kaart waarop de Franse nationaliteit staat vermeld en een Marokkaans paspoort reisden, maar dat zij niet konden aantonen de Franse nationaliteit te hebben. Het was de vader, die tien jaar eerder was overleden, die de formaliteiten had geregeld om E kaarten en vervolgens E+ kaarten voor het hele gezin te verkrijgen. De politie vermoedde dat de vader vervalste Franse documenten had overgelegd om een verblijfstitel te verkrijgen. De heer Y., die toen nog niet geboren was, wist van niets. De politieambtenaren namen hun verblijfskaarten in ontvangst, terwijl DVZ geen enkele formele beslissing tot intrekking van het verblijf heeft genomen. De terugdrijvingsbeslissing is gebaseerd op het ontbreken van documenten die hun toegang tot het grondgebied verleenden en op het gebrek aan bewijs van de Franse nationaliteit, zonder dat er uitdrukkelijk sprake was van een vermoeden van fraude in de motivering. De moeder testte positief op COVID-19 en werd vrijgelaten, maar de heer Y., die volgens zijn arts "aan ernstige psychiatrische problemen lijdt", werd na vijf weken in detentie naar Turkije teruggestuurd, zonder dat deze geestelijke stoornis bij de grenscontrole of door het medische team in het gesloten centrum werd gemeld of opgespoord.

De eerste advocaat had geen beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend bij de RvV. Na een minnelijke schikking zou een tweede advocaat in november 2021 de rechtbank van eerste aanleg in kortgeding verzoeken de Belgische Staat te veroordelen tot het afleveren van een terugkeervisum. Op 31 januari 2022 verklaarde de rechtbank zich zonder rechtsmacht, omdat dhr. Y. op elk moment een visum kon aanvragen bij de Belgische diplomatieke post in Turkije, wat hij niet had gedaan. Volgens het Hof "lijkt, zelfs uitgaande van het feit dat de huidige betreuwenswaardige situatie van dhr. Y., gelet op zijn geeste-

lijke toestand, een onmenselijke en vernederende behandeling en een schending van zijn recht op een privé- en gezinsleven en van zijn waardigheid vormt, geen duidelijke fout van de Belgische Staat te zijn vastgesteld.”⁶³ De heer Y. heeft maandenlang in irregulier verblijf in Turkije doorgebracht als gevolg van de weigering van DVZ.

- De heer D. is een Congolees staatsburger die al twintig jaar in België verblijft en hier een partner en kinderen heeft. Na een verblijf van vijf en een halve maand in Congo keerde hij in november 2021 naar België terug met zijn Congolese paspoort en een geldige Belgische verblijfstitel. Bij aankomst hield de grenspolitie de man aan en werd hij in een gesloten centrum geplaatst. Uit zijn administratief dossier bleek dat hij tijdens zijn verblijf in het buitenland van ambtswege uit het vreemdelingenregister was geschrapt en dat zijn verblijfstitel was ingetrokken. De RvV⁶⁴ oordeelde dat de heer D. recht had op terugkeer en schortte de tenuitvoerlegging van de terugnrijvingsbeslissing op. De RvV stelde hier dat de redenering van DVZ, gebaseerd op artikel 3, 4° Vw., een omzetting in Belgisch recht vormt van artikel 6 *juncto* artikel 14 van de SGC, die van toepassing is op een situatie van kort verblijf. Volgens dat arrest van de RvV is artikel 3 Vw. dus niet van toepassing op een vreemdeling met een machtiging tot verblijf voor meer dan drie maanden, omdat hij bijvoorbeeld op grond van artikel 19 Vw. recht heeft op terugkeer.

In de verschillende onderzochte gevallen ging het om personen met een verblijfsvergunning. Er is geen enkel formeel besluit genomen om de betrokkenen in kennis te stellen van de beëindiging van hun verblijfsrecht. Personen met een verblijfstitel moeten toegang tot het grondgebied kunnen krijgen. Anders zouden ze, in het geval van een terugnrijvingsbeslissing die neerkomt op een vorm van impliciete beëindiging van het verblijf, dezelfde procedurele waarborgen moeten krijgen als deze die gelden voor personen die zich op het grondgebied bevinden en van wie de verblijfstitel wordt beëindigd.

Overwegingen opgeworpen door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)

De RvV boog zich onlangs over de weigering van toegang tot het grondgebied aan personen met een studentenvisum voor lang verblijf.⁶⁵



Een melding uitgelicht

Twee gevallen van studenten die aan de grens zijn terugnrijst: twee tegenstrijdige benaderingen van de RvV

- De heer M., afkomstig uit Congo en houder van een studentenvisum voor lang verblijf, werd aan de grens op de luchthaven van Zaventem terugnrijst. Volgens de grenspolitie, bevestigd door DVZ, kon de man geen antwoord geven op elementaire vragen over zijn toekomstige studies en evenmin aantonen dat hij het inschrijvingsgeld had betaald. De RvV volgde deze beslissing. Na debatten in de media en binnen de politiek, en een verduidelijking van de UCL over de betaling van het inschrijvingsgeld, werd de man vrijgelaten. Hij kreeg een verblijfstitel van een maand om zijn dossier af te ronden en zijn verblijfskaart als student te verkrijgen.
- Een maand later, op 27 oktober 2021, werd de heer K., afkomstig uit Ivoorkust, aan de grens op de luchthaven van Zaventem terugnrijst. Volgens de grenspolitie, ook in dit geval bevestigd door DVZ, was de heer K. te laat afgereisd. Ondanks zijn voorinschrijving en hotelreservering was het academiejaar immers volop bezig. Volgens de uitnodiging van de school moest hij zich uiterlijk op 30 september 2021 bij de school melden en de man kon niet bewijzen dat de school wist dat hij later zou beginnen. Op 6 oktober 2021 had DVZ hem het visum toegekend, dat op 7 oktober 2021 werd afgeleverd. Twee weken lang zou hij in een gesloten centrum doorbrengen, om uiteindelijk te worden vrijgelaten nadat de RvV de terugnrijvingsbeslissing tot tweemaal toe had opgeschort.

⁶³ Rechtbank van eerste aanleg Brussel (Kortgedingkamer), 31 januari 2022, rolNr. 2021/171/C, pp. 8-9.

⁶⁴ RvV 24 november 2021, nr. 264-217.

⁶⁵ Het is overigens niet gemakkelijk om via de zoekmachine van de website van de RvV systematisch de arresten te vinden inzake weigering van toegang tot het grondgebied. Thematische opzoeken zijn niet mogelijk, net zo min als het verkrijgen van alleen de arresten bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

In de eerste zaak⁶⁶ oordeelde de RvV dat de student met een visum D voor lang verblijf geen automatisch recht op binnenkomst had. Volgens de Raad hebben de autoriteiten het recht om op discretionaire wijze na te gaan of de binnenkomstvoorwaarden werden nageleefd, waaronder het doel van de reis. Het bezit van een geldig visum zou niet noodzakelijk aantonen dat aan deze voorwaarden is voldaan. Bovendien behoort de beslissing om de toegang tot het grondgebied te weigeren volgens de RvV tot het contentieux van de verwijdering. Dat is geen beslissing tot intrekking van het visum, ook al staat in de terugnrijvingsbeslissing vermeld dat het visum D zal moeten worden ingetrokken.

In de tweede zaak⁶⁷ herinnert de RvV eraan dat artikel 3 Vw. zowel betrekking heeft op visa kort verblijf als op visa lang verblijf. Toch is er niet voorzien in de mogelijkheid om de aanvraag voor een visum lang verblijf opnieuw te behandelen tijdens de grenscontrole. Volgens de wetgever kunnen visa die zijn afgeleverd voor lang verblijf in België tijdens grenscontroles altijd worden geannuleerd of ingetrokken, **maar alleen als er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat het visum op frauduleuze wijze is afgeleverd.** In deze situatie oordeelde de RvV dat de betwiste beslissing deze ernstige redenen niet aantoonde.

Voorts erkent de RvV dat DVZ op grond van artikel 3 Vw. over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt bij de beoordeling van de binnenkomst op het grondgebied maar herinnert eraan dat DVZ voldoende moet aangeven hoe hij deze discretionaire bevoegdheid gebruikt en op basis van welke specifieke elementen hij oordeelt dat er niet langer aan de visumvoorwaarden is voldaan.

In een ander arrest⁶⁸ uit 2013 oordeelde de RvV evenwel dat het visum D de houder een recht van toegang tot het grondgebied en een verblijfsrecht van meer dan drie maanden verleende in de staat die het had afgeleverd. De RvV acht ook het besluit van de autoriteiten "kennelijk onredelijk" om het visum te annuleren, een maand nadat zij op basis van een onderzoek van de visumaanvraag hadden geoordeeld dat aan alle voorwaarden voor de afgifte van het visum was voldaan, met name omdat de autoriteiten niet hebben aangetoond dat de situatie intussen was veranderd of dat ze nieuwe informatie hadden ontvangen.

Volgens Myria moet de redenering uit deze laatste zaken worden gevolgd, wat een bevestiging is van zijn aanbeveling (zie *supra*) dat voor houders van een visum D **aan de grens maar een marginaal onderzoek mogelijk moet zijn.**



Bevoegdheid van de RvV

De RvV kan een **uitspraak doen over de beslissingen om de toegang tot het grondgebied te weigeren.** Doorgaans zal dat gebeuren op basis van een verzoek bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De teruggedreven vreemdeling zal immers in een gesloten centrum worden vastgehouden, wat kan leiden tot een verwijderings- of terugnrijvingsmaatregel, waarvan de uitvoering nakend is. De RvV verwerpt dat soort procedure dat tegen een visumweigering is ingediend.⁶⁹

Zoals Myria al heeft opgemerkt, zal in het geval van een beslissing om de toegang tot het grondgebied te weigeren, de voorwaarde van een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel dat in een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt gevraagd vaak tot de verwerping van dat beroep leiden.⁷⁰ Aan deze voorwaarde wordt soms voldaan, zoals in het geval van een persoon die in het bezit was van een visum om haar echtgenoot in Italië te bezoeken en aan wie de toegang tot het grondgebied werd geweigerd, na een onvoldoende grondig gevoerd onderzoek naar haar bestaansmiddelen aan de Belgische grens.⁷¹ Maar de RvV heeft al geoordeeld dat het door een houder van een studentenvisum ingeroepen risico om een academiejaar te missen niet volstond.⁷²

Sinds 2014⁷³ is het voor de rest van het administratief contentieux (voor bijvoorbeeld stedenbouw, onderwijs, ...) niet langer nodig om bij de Raad van

66 RvV 27 september 2021, nr. 264 217.

67 RvV 4 november 2021, nr. 263 352 en RvV 10 november 2021, nr. 263 627, zie p. 10 en 11.

68 RvV 28 maart 2013, nr. 100 139, pp. 6-9.

69 RvV (AV) 24 juni 2020, nr. 237 408.

70 Voor zijn jaarverslag 2010 heeft Myria meer dan 200 beslissingen van de RvV tegen terugnrijvingsbeslissingen doorgelicht. Slechts vier daarvan werden geschorst. Myria was tot het besluit gekomen dat "(...) de bewijslast om het bestaan van dat nadeel aan te tonen volledig bij de verzoeker ligt die de verschillende elementen moet aantonen, indien nodig met overtuigende bewijsstukken. (...) De RvV ziet de beoordeling van het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel volledig los van het bestaan van ernstige middelen (...) Daardoor buigt hij zich vaak niet over de wettelijkheid zelf van de beslissing tot terugnrijving wat de ingeroepen middelen betreft, als hij eerder al heeft beslist dat het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet door de vreemdeling is aangetoond." Zie Myria, *Jaarverslag Migratie*, 2010, pp. 182-185.

71 Bijvoorbeeld RvV 21 januari 2020, nr. 231 611.

72 RvV 8 oktober 2007, nr. 2 375; RvV 16 november 2010, nr. 51 154.

73 Wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State.

State (RvS) een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel bij uiterst dringende noodzakelijkheid te doen gelden. Alleen de hoogdringendheid en het bestaan van één ernstig middel dat de nietigverklaring op het eerste gezicht kan verantwoorden moeten worden aangetoond. Deze versoepelingen zijn niet uitgebreid tot de RvV. Dat is verrassend, aangezien het bij de oprichting van de RvV de bedoeling van de wetgever leek te zijn om een systeem in te voeren dat vergelijkbaar is met dat van de RvS.⁷⁴

Bovendien is de draagwijdte van het beroep beperkt, aangezien de schorsing van de tenuitvoerlegging alleen kan worden bevolen als "ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte kunnen verantwoorden". Het gaat dus om de elementen waarvan de autoriteiten bij de goedkeuring van de beslissing op de hoogte waren. Naar aanleiding van het arrest-MSS⁷⁵ is de wet in 2014 gewijzigd⁷⁶ zodat de RvV met alle bewijselementen rekening kon houden maar in het bijzonder met diegene die wijzen op een schending van "de grondrechten van de mens ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is"⁷⁷ volgens het EVRM. En in het licht van deze argumenten wordt er verondersteld dat de dringende noodzakelijkheid is aangetoond. Op basis van deze bepaling mag de rechter evenwel geen elementen onderzoeken waarvan de administratie geen kennis had op het tijdstip van de terugdrijvingsbeslissing, omdat die bijvoorbeeld in de bagage zaten waartoe de vreemdeling op het ogenblik van de controle geen toegang had.

AANBEVELING

Myria beveelt aan de procedure voor schorsing bij dringende noodzakelijkheid voor de RvV te herzien door de voorwaarde van ernstig en moeilijk te herstellen nadeel, zoals toegepast bij de Raad van State (sinds 2014), te schrappen en door de rechter te verplichten rekening te houden met alle elementen op basis waarvan de wettigheid van de terugdrijvingsbeslissing kan worden beoordeeld, ook al worden die voor het eerst ter ondersteuning van het beroep aangevoerd. Volgens Myria zijn deze wijzigingen noodzakelijk om deze beroepsmogelijkheden doeltreffender te maken.



74 Zie Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp tot hervorming van de Raad van State en tot inrichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, Geodr. St., Kamer, G.Z., 2005-2006, nr. 2479/001, p. 18: "Dit is in principe niet van rechtswege schorsend doch de gewone en in geval van een dreigende gedwongen uitvoering, de schorsing bij dringende noodzakelijkheid kan worden gevraagd. De annulatie- en schorsingsbevoegdheid heeft dezelfde inhoud en draagwijdte als die van de Raad van State, zodat het volstaat daar naar te verwijzen."

75 EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, 30696/09.

76 Wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen inzake de procedure voor de RvV en de RvS.

77 Zoals het recht op leven of het verbod op folteren en onmenselijke en vernederende straffen of behandelingen.

Hoe verloopt een grenscontrole en welke lessen vallen daaruit te trekken?

Dit deel is gebaseerd op meerdere gesprekken met de luchtvaartpolitie en op verschillende bezoeken en ontmoetingen, die telkens in een geest van samenwerking zijn verlopen.

De luchtvaartpolitie vertelde Myria dat zij **bij een visum kort of lang verblijf een ietwat verschillende controle uitvoert**. Een controle is grondiger bij een visum kort verblijf, aangezien er meer informatie beschikbaar is dan bij een visum lang verblijf. Dezelfde elementen kunnen dus niet worden geverifieerd. Er bestaan **geen richtlijnen of vragenlijsten**, de bedoeling is alleen om in te schatten of de persoon al dan niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 3 van de verblijfswet en aan die om in België te mogen verblijven.

Indien er aan de grenscontrolepost twijfel bestaat over de verblijfsvoorwaarden van de vreemdeling wordt er op basis van de ontvangen meldingen en contacten met de luchtvaartpolitie een **tweedelijnscontrole** georganiseerd in een aparte ruimte. In dat geval verricht de politie een vrijheidsberoving om een grondigere controle uit te kunnen voeren. Een verslag met daarin de vaststellingen wordt naar DVZ gestuurd, die binnen de 24 uur een beslissing moet nemen.⁷⁸ Deze aanhouding kan leiden tot de overbrenging van de vreemdeling naar een gesloten centrum en/of tot een effectieve terugdrijving, of tot vrijlating met toegang tot het grondgebied.

De luchtvaartpolitie doet geen beroep op vertalers, alleen op eigen personeel dat eventueel de taal spreekt, of ze gebruikt een online vertaalsysteem.

Ook bij dat soort controles **kan men zich een aantal vragen stellen**. Hebben de politieambtenaren die de controle uitvoeren voldoende tijd en kennis om de aangehouden persoon volledig te informeren, in een taal die hij begrijpt? Zijn ze voldoende opgeleid en beschikken ze over de nodige vaardigheden om na te gaan of de vreemdeling voldoet aan de verblijfsvoorwaarden en of zijn reis- en verblijfsdocumenten geldig zijn? Kunnen de bagage, telefoon en andere persoonlijke spullen van een vreemdeling bij een tweedelijnscontrole in beslag worden genomen?

Naleving van de informatieverplichting

Artikel 8, lid 5 van de SGC bepaalt dat "onderdanen van een derde land die aan een grondige tweedelijnscontrole worden onderworpen, schriftelijk op de hoogte [worden] gebracht van het doel en het verloop van deze controle in een taal die zij begrijpen, of redelijkerwijs geacht worden te begrijpen, of op een andere doeltreffende manier". Bovendien bepaalt datzelfde artikel dat de gecontroleerde persoon "kan verzoeken dat hem de naam of het dienstidentificatienummer wordt meegedeeld van de grenswachters die de grondige tweedelijnscontrole uitvoeren".

De politie laat weten dat ze mondeling maar ook schriftelijk informatie verstrekt. Zo heeft Myria het document over "de administratieve aanhouding" in het Engels gekregen.

In een besluit in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme oordeelde de Raad van de Europese Unie onlangs evenwel dat België de praktijk van tweedelijnscontroles in overeenstemming moet brengen met de SGC "door ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen die aan een grondige tweedelijnscontrole worden onderworpen voorafgaand aan die controle schriftelijke informatie ontvangen, zodat zij op de hoogte zijn van het doel van de controles".⁷⁹

Myria dringt erop aan dat het **informatie verkrijgt over de mogelijkheid om te vragen naar de identificatie** van de grenswachters die de tweedelijnscontroles hebben uitgevoerd, omdat dat in de ontvangen meldingen in de praktijk niet zou zijn gebeurd.

De informatie moet ook worden verstrekt in een taal die de betrokkene begrijpt. Dat lijkt niet altijd het geval te zijn en kan tot een verkeerde beslissing leiden. De RvV heeft al communicatieproblemen kunnen vaststellen tijdens grenscontroles.⁸⁰ De politie verklaart dat er documenten in verschillende talen beschikbaar zijn om de passagiers te informeren over de reden van hun aanwezigheid in de tweede rij. Ze worden op verzoek aan de passagiers gegeven. Een informatieblad in de meest voorkomende talen hangt ook in

⁷⁸ Behalve indien de vereiste documenten ontbreken – zie hierboven en art. 3 van de verblijfswet.

⁷⁹ Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2020 evaluation of Belgium on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders, 19 juli 2021, 10963/21, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CONSIL%3AST_10963_2021_INIT&qid=1647950097889.

⁸⁰ RvV 6 maart 2020, nr. 233 651.

de wachtkamer. De besluiten van DVZ zijn in het Nederlands of in het Frans. De beslissing wordt door de politie uitgelegd in een taal die de passagier verstaat, soms met de hulp van de familie (via gsm).

Hoewel de SGC dat niet vermeldt, is het volgens Myria ook van belang dat personen **spontaan** worden **geïnformeerd over de mogelijkheden om een klacht** in te dienen, onder meer bij het Comité P, en over de manier waarop ze dat kunnen doen.

Toegang tot communicatiemiddelen (telefoon) en bagage tijdens een tweedelijnscontrole



Een melding uitgelicht

Korte arrestatie op de luchthaven zonder toegang tot bagage of telefoon

Mevrouw Z. is Pakistaanse en werd aan de grens op de luchthaven van Gosselies aangehouden terwijl ze in het bezit was van een geldig studentenvisum voor lang verblijf uit Letland en België bezocht. De politie heeft aan de grens een tweedelijnscontrole en een bestuurlijke aanhouding verricht. Tijdens de duur van haar arrestatie (40 minuten) kreeg mevrouw geen toegang tot haar bagage of telefoon. Uiteindelijk is ze zonder verdere uitleg vrijgelaten. Mevrouw was geschokt door hoe zij behandeld werd en heeft contact opgenomen met Myria.

Het registreren van een tweedelijnscontrole – ook al is die van relatief korte duur – als een bestuurlijke aanhouding is volgens Myria een goede praktijk, die aansluit bij de Europese rechtspraak.⁸¹ Zodra de betrokkene niet meer vrij kan komen en gaan, is er immers sprake van een vrijheidsberoving die in het register van vrijheidsberovingen moet worden geregistreerd. Een bestuurlijke aanhouding daarentegen lijkt volgens Myria niet de beperking van de toegang tot de ba-

gage en de communicatiemiddelen (telefoon) van de betrokkene – laat staan een verbod – te rechtvaardigen. Om in overeenstemming te zijn met de wetgeving, moet dat soort beperking een specifieke rechtsgrondslag hebben. Bagage of een communicatiemiddel aan het vrije beschikkingsrecht van de eigenaar onttrekken, zelfs voor een korte periode, moet evenwel worden gekwalificeerd als een inbeslagneming, overeenkomstig de bepalingen van de wet op het politieambt.⁸² De wet voorziet in een veiligheidsfouillering van elke aangehouden persoon, wat vervolgens de mogelijkheid biedt tot een bestuurlijke inbeslagneming van enkel en alleen gevaarlijke voorwerpen. Indien de persoon voorwerpen bij zich heeft die verband houden met een strafbaar feit, is een gerechtelijke inbeslagneming mogelijk.⁸³ Volgens Myria lijkt er niet te zijn voldaan aan de voorwaarden voor een bestuurlijke of gerechtelijke inbeslagneming van de telefoon en bagage van een persoon, louter omdat deze persoon tijdens een tweedelijnscontrole aan de grens bestuurlijk is aangehouden.

Los van het juridische aspect lijkt het essentieel dat eenieder die een tweedelijnscontrole ondergaat, in beginsel toegang moet kunnen krijgen tot zijn bagage en communicatiemiddelen (onder voorbehoud van een mogelijke bestuurlijke of gerechtelijke inbeslagneming). De vreemdeling die toegang tot zijn bagage en telefoon krijgt kan *de facto* immers aanvullende documenten of informatie verstrekken over de inreisvoorwaarden (doel van het verblijf, voldoende middelen, ...). In sommige situaties kan dat doorslaggevend zijn bij het beantwoorden van vragen aan politieagenten en om een terugrijdingsbeslissing, gevolgd door een bestuurlijke aanhouding en beroepsprocedure bij de RvV, te vermijden.

De politie geeft aan dat in de meerderheid van de gevallen de persoon in het bezit blijft van zijn telefoon en zijn bagage. Die bagage kan in beslag worden genomen als er een indicatie is van mensenhandel of ten gevolge van slecht gedrag van de persoon. Indien de persoon in een gesloten centrum wordt geplaatst, wordt de telefoon afgenomen bij aankomst in het centrum.

81 EHRM 14 januari 2021, *Vig t. Hongarije*, § 69-70.

82 Wet op het politieambt van 5 augustus 1992 (hierna WPA), art. 30, §1: "De politieambtenaren mogen, in de plaatsen waartoe zij wettelijk toegang hebben, de voorwerpen of dieren die een gevaar betekenen voor het leven of de lichamelijke integriteit van personen of de veiligheid van goederen aan het vrije beschikkingsrecht van de eigenaar, de bezitter of de houder onttrekken, zolang zulks met het oog op de openbare veiligheid of de openbare rust vereist is. Deze bestuurlijke inbeslagneming geschiedt overeenkomstig de richtlijnen en onder de verantwoordelijkheid van een officier van bestuurlijke politie."

83 WPA, art. 28. Zie ook de uitleg over het uniforme formaat ([Lezen van visumstickers \(ibz.be\)](https://www.fgov.be/lezen-van-visumstickers)) waarin het volgende is bepaald: "Vreemdelingen die houder zijn van een geldig visum lang verblijf – type "D" – afgeleverd door één van de Schengenstaten mogen met dit visum vrij in- en uitreizen. Een dergelijk visum staat hen tevens toe om er mee op het grondgebied van de andere Schengenstaten te verblijven voor een periode van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Dat alles natuurlijk binnen de geldigheidsperiode zoals aangegeven op het visum."

Reikwijdte en geldigheid van reis- en verblijfsdocumenten en opleiding van politieambtenaren

Bij sommige meldingen die Myria binnenkreeg – er zijn ongetwijfeld andere gevallen die ons niet bekend zijn – lijkt het probleem niet alleen de manier te zijn waarop de politie heeft gecommuniceerd. Mogelijk gaat het ook om een gebrekkige kennis van de – laat ons wel wezen, bijzonder ingewikkelde – regelgeving inzake reis- en verblijfsdocumenten. In het geval van de persoon met een door Letland afgegeven studentenvisum D werd er aanvankelijk uitgelegd dat dit visum niet geldig was voor België. Dat is niet in overeenstemming met de regelgeving, en met name niet met de studentenrichtlijn, die bepaalt⁸⁴ dat de verblijfsmachtiging de vorm kan hebben van een verblijfstitel maar ook van een visum lang verblijf.

In dit verband zij er herinnerd aan de verplichting uit artikel 16, lid 1 van de SGC dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de grenswachters uit “gespecialiseerde en goed opgeleide vakmensen bestaan”.

AANBEVELING

Myria beveelt aan:

- vreemdelingen die aan de grens een grondige tweedelijnscontrole moeten ondergaan voorafgaand aan de controle systematisch schriftelijk en mondeling te informeren, in een taal die zij begrijpen en zo nodig met behulp van professionele tolken, over het doel van de controle en de mogelijkheid om de naam of het dienstidentificatienummer te vragen van de grenswachters die de grondige controle uitvoeren, overeenkomstig artikel 8, lid 5 van de SGC.
- te garanderen dat eenieder die aan de grens wordt aangehouden voor een tweedelijnscontrole toegang heeft tot zijn bagage en communicatiemiddelen, behalve in het geval van een bestuurlijke inbeslagneming van gevaarlijke voorwerpen of een naar behoren gerechtvaardigde en geregistreerde gerechtelijke inbeslagneming.



Conclusie

De toegang tot het Belgische en Europese grondgebied kreeg de afgelopen jaren bijzonder veel aandacht en voedt het debat over de eeuwige spanning tussen de soevereiniteit van de Staat, die bepaalt wie al dan niet toegang krijgt tot zijn grondgebied, en de eerbiediging van de grondrechten van personen. In deze katern onderzoekt Myria de kwestie van terugdrijvingen aan de grens, in het bijzonder van personen met een visum lang verblijf. Hoewel grenscontroles in heel wat gevallen zonder moeilijkheden plaatsvinden, vestigt Myria de aandacht op de nood aan enkele bijkomende procedurele waarborgen, en formuleert het een aantal aanbevelingen in die zin.

AANBEVELING

Myria beveelt aan:

- om artikel 3 van de verblijfswet zodanig te wijzigen dat een weigering van toegang aan de grens voor houders van een visum lang verblijf alleen mogelijk is in geval van gevaar voor de openbare orde, duidelijke fraude door de visumhouder of een schending van de verblijfsvoorwaarden omwille van nieuwe elementen die sinds de toekenning zijn opgedoken;
- een koninklijk besluit goed te keuren om de situaties van intrekking of annulering van visa te beperken, met inachtneming van de verblijfsstatussen en de procedurele waarborgen. De mogelijkheid om visa lang verblijf te annuleren of in te trekken moet uitzonderlijk zijn en beperkt blijven tot de gevallen waarin er sprake is van duidelijke nieuwe elementen die twijfels doen rijzen over de toekenning van het visum, fraude of duidelijk misbruik;
- de procedure voor schorsing bij dringende noodzakelijkheid voor de RvV te herzien door de voorwaarde van ernstig en moeilijk te herstellen nadeel, zoals toegepast voor de Raad van State (sinds 2014), te schrappen en door de rechter te verplichten rekening te houden met alle elementen op basis waarvan de wettigheid van de terugdrijvingsbeslissing kan worden beoordeeld, ook al worden die voor het eerst ter ondersteuning van het beroep aangevoerd;
- om vreemdelingen die aan de grens een grondige tweedelijnscontrole moeten ondergaan, voorafgaand aan de controle systematisch schriftelijk en mondeling te informeren, in een taal die zij begrijpen en zo nodig met behulp van professionele tolken, over het doel van de controle en de mogelijkheid om de naam of het dienstidentificatienummer te vragen van de grenswachters die de grondige controle uitvoeren, overeenkomstig artikel 8, lid 5 van de SGC;
- te garanderen dat eenieder die aan de grens wordt aangehouden voor een tweedelijnscontrole toegang heeft tot zijn bagage en communicatiemiddelen behalve in het geval van een bestuurlijke inbeslagneming van gevaarlijke voorwerpen of een naar behoren gerechtvaardigde en geregistreerde gerechtelijke inbeslagneming.

Take aways

Visa kort verblijf en lang verblijf in 2021



De impact van de pandemie en van de reisbeperkingen blijft sterk zichtbaar in het **gedaalde aantal aanvragen van visa voor kort verblijf**.

Er werden **56.710 aanvragen** ingediend in 2021. Dat zijn er 11% minder dan in 2020 en 78% minder dan in 2019, vóór de pandemie.



De aanvragen voor visa lang verblijf stegen fors in 2021. Na een sterke daling door de pandemie in 2020 liggen de cijfers **hoger dan vóór de pandemie**, wat mogelijk kan wijzen op een inhaalbeweging.

Er werden **46.739 aanvragen** ingediend in 2021. Dat zijn er 38% meer dan in 2020 (een jaar met een uitzonderlijk laag aantal), en 13% meer dan in 2019.



40.197 **positieve beslissingen** over visa kort verblijf in 2021 (82%).

Bijna de helft van de visa kort verblijf werd afgeleverd voor **economische en studiemigratie** in 2021.

Toerisme, doorgaans het voornaamste motief, is nu maar goed voor 14% van de toegekende visa kort verblijf.



35.606 **positieve beslissingen** over visa lang verblijf in 2021 (82%).

Iets minder dan de helft van de visa lang verblijf werd afgeleverd voor **familiale migraties**.



Het aandeel weigeringen van visa lang verblijf varieert sterk naargelang het motief voor de afgifte, bijvoorbeeld 2% voor economische migratie ten opzichte van 21% voor gezinsmigratie en 25% voor humanitaire redenen.

2.102 **humanitaire visa** afgeleverd in 2021, voornamelijk voor lang verblijf. Naar nationaliteiten gaat het vooral om **Syriërs en Afghanen**. De hervestigingen zijn in deze cijfers inbegrepen.

Controles aan de grens van personen die aankomen met een visum lang verblijf of een verblijfstitel



Bij aankomst in België worden derdelanders aan een buitengrenspost onderworpen aan een **grenscontrole**.

Daarbij is het mogelijk dat een beslissing tot **weigering van binnenkomst en terugdrijving** wordt genomen, ook voor personen met een visum lang verblijf of een verblijfstitel.



Hoewel grenscontroles in heel wat gevallen zonder moeilijkheden verlopen, vestigt Myria de aandacht op **enkele onduidelikheden en op de nood aan bijkomende procedurele waarborgen**.



Op basis van de Schengengrenscodex en de Belgische verblijfswet lijkt de grenspolitie personen met een **visum voor lang verblijf of een verblijfstitel op dezelfde manier te kunnen controleren** als personen met een visum kort verblijf.

Tegelijk voorzien de Europese richtlijnen rond studenten en gezinshereniging voor bepaalde categorieën van personen in een **recht op binnenkomst of een verblijfsrecht**, mits er aan de voorwaarden is voldaan.

In die laatste gevallen lijkt een **volledig nieuwe controle van de voorwaarden** – die al bij de toekenning van het visum lang verblijf zijn goedgekeurd – **problematisch voor Myria**.



Het beroep bij de RvV tegen een beslissing tot weigering van binnenkomst is volgens Myria niet doeltreffend.

Dat gebeurt doorgaans op basis van een verzoek bij uiterst dringende noodzakelijkheid, maar wordt in de praktijk vaak verworpen (geen “ernstig en moeilijk te herstellen nadeel” en nieuwe elementen worden niet in rekening gebracht).

AANBEVELING

Myria beveelt aan de wetgeving te wijzigen om:

- De **grenscontrole door de politie voor personen met een visum lang verblijf of een verblijfstitel te beperken** tot een marginale controle (openbare orde, duidelijke fraude, nieuwe elementen over het verblijf).
- De mogelijkheden tot **annulatie of intrekking** van visa lang verblijf, na een weigering van toegang tot het grondgebied, **te beperken tot uitzonderlijke situaties**.
- De **beroepsprocedure** voor de RvV tegen een beslissing tot weigering van binnenkomst te **herzien**.



AANBEVELING

Myria beveelt aan dat elke persoon die aan de grens wordt aangehouden:

- Alle **schriftelijke en mondelinge informatie** ontvangt, in een taal die hij begrijpt, over de redenen van zijn aanhouding en over de mogelijke beroeps- en klachtenprocedures.
- **Toegang heeft tot zijn bagage en communicatiemiddelen** (telefoon).



Myria houdt eraan de luchtvaartpolitie (LPA), de luchtvaartpolitie van Brussels Airport (LPA-BRUNAT) en de luchtvaartpolitie van Brussels South Charleroi Airport (LPA-Gosselies) te bedanken voor de samenwerking en het constructieve overleg, net als voor het nalezen en de opmerkingen bij deze katern.

Ook houdt Myria eraan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) te bedanken om gegevens en informatie ter beschikking te hebben gesteld die essentieel waren om dit verslag voor te bereiden, om het herlezen te hebben en opmerkingen te hebben geformuleerd.

Alle opmerkingen zijn aandachtig onder de loep genomen en tijdens de eindredactie werd er zo veel mogelijk rekening mee gehouden. Uiteraard draagt Myria de volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud.



Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het eerbiedigen van de grondrechten van vreemdelingen.

Myria
Victor Hortaplein 40 • 1060 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

www.myria.be

[@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

www.facebook.com/MyriaBe

www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA

Federaal Migratiecentrum