



Nota van Myria voor de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt

HUMANITAIRE VISA: NAAR EEN OMKADERD EN TRANSPARANT BELEID

Hoorzitting 29 januari 2019

Inleiding: Myria blijft hameren op meer transparantie

Myria hekelt al jarenlang het gebrek aan transparantie rond humanitaire visa en de motieven voor de aflevering ervan. In zijn analyses probeerde het de verschillende categorieën van personen die een humanitair visum voor België kregen te onderscheiden. In 2016, 2017 en 2018 publiceerden we analyses¹ over het onderwerp en formuleerden we een reeks aanbevelingen. In het licht van de actuele ontwikkelingen herhalen we de roep om meer duidelijkheid over het gevoerde beleid en om de discretionaire bevoegdheid beter te omkaderen.

In deze nota brengt Myria enkele punten uit voorgaande publicaties opnieuw onder de aandacht en diepen we een aantal aspecten verder uit. In lijn met onze wettelijke opdrachten – waken over de grondrechten van vreemdelingen en informeren over de aard en omvang van de migratiestromen – bekijken we de kwestie vanuit een rechten- én cijferperspectief.

Wat is de wettelijke basis voor een humanitair visum? Wie kreeg de voorbije jaren een dergelijk visum? Hoe loopt de procedure en hoe verschilt ze naargelang de aanvrager en zijn situatie? Hoeveel personen kregen de voorbije jaren een humanitair visum uitgereikt? Die vragen proberen we in deze nota te verhelderen, al blijven ook voor Myria heel wat onduidelijkheden bestaan. Myria staat ook stil bij de reddingsoperaties en maakt een reeks kritische bedenkingen. Tot slot hernemen we een aantal eerder geformuleerde aanbevelingen die niets aan pertinentie hebben ingeboet en reiken we denkpijpen aan om het beleid inzake humanitaire visa voortaan beter te omkaderen.

¹ Myria, *Humanitaire visa*, Myriadoc 4, mei 2017. Beschikbaar op : <https://www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-4-humanitaire-visa>. Zie ook: Myria, *Humanitaire visa: Myria analyseert de cijfers en vraagt meer transparantie*, 22 november 2016. Beschikbaar op: <https://www.myria.be/nl/cijfers/humanitaire-visa-myria-analyseert-de-cijfers-en-vraagt-meer-transparantie>. En Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, 2018, p. 38-40.

Om de humanitaire visa te becijferen put Myria al enkele jaren uit de gegevens uit de **visumdatabank** die de **FOD Buitenlandse Zaken** ons ter beschikking stelt voor analyse. Die is bijzonder rijk (met gegevens over datum van aanvraag en aflevering, aard van aflevering, diplomatieke post, leeftijd en geslacht...) maar op dit moment staat die ons niet toe de precieze motieven voor het afleveren van een humanitair visum te analyseren. Zo kunnen we niet rechtstreeks in de databank terugvinden hoeveel personen een humanitair visum kregen om redenen van hervestiging, reddingsoperaties of via een andere kanaal.² In deze nota hebben we daarom de cijfers aangevuld met gegevens uit andere bronnen en met onze eigen praktijkkennis. Enige omzichtigheid is daarbij geboden, want de cijfers uit andere gegevensbronnen matchen niet perfect met de gegevens uit de databank en we kunnen dus niet helemaal betrouwbaar de verschillende categorieën onderscheiden. Toch tekenen er zich duidelijke tendensen af waarmee we het inzicht in het bestaande beleid inzake humanitaire visa hopen te vergroten.

² Sinds januari 2018 zouden po vraag van de DVZ labels met gegevens over de verschillende categorieën in de databank zijn toegevoegd. Theoretisch zou het dus mogelijk zijn de verschillende types humanitaire visa te onderscheiden in de database, maar deze zijn statistisch niet exploiteerbaar.

1. Op welke basis worden humanitaire visa afgeleverd?

Er bestaat geen officiële definitie van een humanitair visum. In de Belgische praktijk is het een toelating tot het grondgebied omwille van bijzondere redenen. Wat de toekenning ervan algemeen kenmerkt, is de erkenning dat de betrokkene zich in een bijzondere situatie bevindt en dat er bepaalde beschermingsnoden of humanitaire redenen zijn. Dat betekent *niet* dat er formeel al uitspraak gedaan wordt over een verzoek tot internationale bescherming. Dat kunnen de verkrijgers van een humanitair visum indienen zodra ze op het Belgische grondgebied zijn.

De Belgische wetgeving voorziet niet expliciet in de mogelijkheid om een visum te bekomen op basis van humanitaire redenen. Visa om humanitaire redenen worden afgeleverd binnen de **discretionaire bevoegdheid** van het bevoegde regeringslid en de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), die dus een brede appreciatiemarge hebben om zo'n visum toe te kennen.

Het gaat om twee soorten visa:

- **Humanitair visum voor lang verblijf** = langer dan drie maanden in België (visum D)

Hoewel de mogelijkheid niet als dusdanig is ingeschreven in de wet, kan het bevoegde regeringslid onder zijn algemene discretionaire bevoegdheid op basis van artikelen 9 en 13 van de **Belgische vreemdelingenwet** een visum voor langer dan drie maanden verlenen.

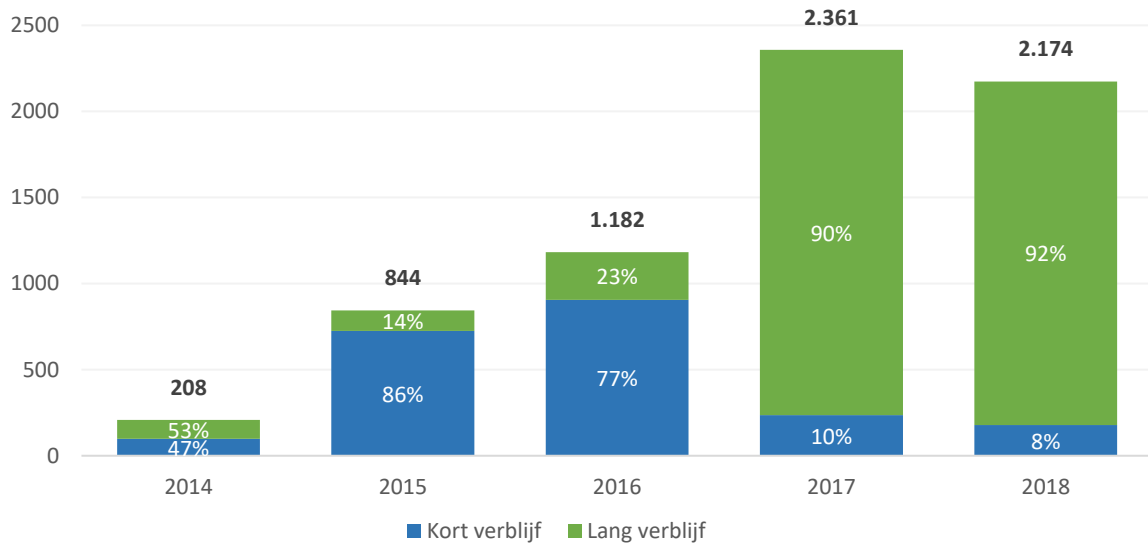
- **Humanitair visum voor kort verblijf** = minder dan drie maanden in België (visum C)

De Europese visumwetgeving voorziet dat de lidstaten voor humanitaire redenen soepelere voorwaarden mogen stellen om een visum voor kort verblijf toe te kennen. De lidstaten mogen zo dus discretionair afwijken van de gemeenschappelijke normen. In dat geval gaat het om een visum met territoriaal beperkte geldigheid: het is alleen geldig om toegang te krijgen tot de lidstaat die het heeft afgeleverd, en dus niet voor de hele Schengenzone.

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

Evolutie van het aantal afgeleverde humanitaire visa

Bron: Buitenlandse Zaken, verwerking en presentatie Myria



Veel meer humanitaire visa voor *lang verblijf* (en minder voor kort verblijf) sinds maart 2017

Tussen 2015 en maart 2017 kreeg iedereen die in het kader van hervestiging of in het kader van een zogenaamde reddingsoperatie naar België kwam een humanitair visum voor kort verblijf (visum C). Dat veranderde vanaf maart 2017 na een arrest³ van het Europees Hof van Justitie. Voortaan kreeg iedereen die naar België kwam met het oog op een langer verblijf in België (om in België een verzoek tot internationale bescherming in te dienen) een humanitair visum voor lang verblijf (visum D).

³ HvJEU [GK], X en X t. Belgische staat, 7 maart 2017, C-638/16 PPU. Zie ook analyse jaarverslag Myria 2017, p. 61 (kader 11 en 12).

2. Wie kreeg de voorbije jaren een humanitair visum?

Humanitaire visa zijn dus een discretionaire bevoegdheid van het bevoegde regeringslid en DVZ. Het is een gunst, geen recht. Omdat er geen precieze criteria zijn voor wie ervoor in aanmerking komt, is het quasi onmogelijk om álle verschillende situaties⁴ op te helderen die de voorbije jaren tot de toekenning van een humanitair visum hebben geleid. Wel is het mogelijk om op basis van de praktijk en de info die we verzamelden⁵ enig inzicht te geven over de voornaamste situaties.

Volgens onze informatie werd het gros van de humanitaire visa afgeleverd in **vier situaties**:

- **Hervestiging** van personen die door de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) zijn geselecteerd. Zij doorlopen een selectie in een derde land, maar moeten na binnenkomst nog formeel asiel aanvragen in België. In de praktijk krijgen ze een humanitair visum om naar België te kunnen komen.⁶
- **Reddingsoperaties** van Syriërs, **en dan voornamelijk christelijke Syriërs. Het betreft een veelheid van operaties**, waaronder de humanitaire corridor van Sant'Egidio. Voor Myria is het onduidelijk hoe vaak het ging over familieleden van personen die in België verblijven.
- **Humanitaire aanvragen** van familieleden van personen (meestal vluchtelingen) die in België verblijven. Bij hun aanvraag beroepen ze zich op hun **familiebanden** en (in de meeste gevallen) op hun beschermingsnoden.
- **Prangende humanitaire, medische of professionele redenen** kunnen aan de basis liggen van een humanitair visum voor kort verblijf voor personen die snel moeten reizen zonder dat ze kunnen aantonen aan alle voorwaarden voor binnenkomst in de Schengenzone te voldoen (bijvoorbeeld een dringende medische ingreep of de begrafenis van een familielid).

⁴ Bij wijze van voorbeeld, enkele specifieke situaties waarin humanitaire visa werden afgeleverd:

- recent kregen de kinderen van een Belgische Syriëstrijdster een humanitair visum (zie onder meer De Tijd, *Armworstelen over komst IS-kinderen*, 23 januari 2019. Beschikbaar op: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/armworstelen-over-komst-is-kinderen/10090175.html>);
- in 2017 werd een humanitair visum uitgereikt aan enkele Tsjetsjeense holebi's (zie De Morgen, *Vijf Tsjetsjeense homovluchtelingen met humanitair visum naar België*, 6 april 2018. Beschikbaar op: <https://www.demorgen.be/binnenland/vijf-tsjetsjeense-homovluchtelingen-met-humanitair-visum-naar-belgie-bf6055cb/>)

⁵ Het gaat in het bijzonder over informatie verzameld op verschillende niveaus: op basis van Myria's individuele ondersteuning in dossiers, op basis van interviews, op basis van verkregen cijfers van Buitenlandse Zaken en DVZ (zie hoger), op basis van twee mails van het voormalige kabinet-Francken, en de informatie die publiekelijk werd meegedeeld door voormalig staatssecretaris Theo Francken, alsook informatie uit de media.

⁶ Merk op dat personen die worden gerelocaliseerd binnen de EU geen humanitair visum krijgen om naar België te komen – enkel een laissez-passer (Dublin). Dit is dus anders dan bij hervestiging.

3. De procedure verschilt in de praktijk naargelang de situatie (situatie 2018)

In principe kan iedereen een humanitair visum aanvragen. In de **gewone procedure** neemt de aanvrager zelf het initiatief, zónder dat er voorafgaand een selectie is gebeurd. In de praktijk blijkt die procedure zeer tijdrovend en duur en is de uitkomst ervan uiterst onzeker, zeker voor aanvragen van visa voor lang verblijf. De **andere weg** is die waarbij een soort **voorafgaande selectie** plaatsvindt (door UNHCR of via het kabinet). Voor wie geselecteerd wordt, is de toekenning van het visum eerder een formaliteit. Via die laatste weg worden er evenwel ook geen formele weigeringsbeslissingen genomen en is er dus ook geen gemotiveerde beslissing waartegen beroep kan worden aangetekend.

Procedures humanitaire visa in 2018

LANG VERBLIJF

- **Na voorafgaande selectie** – leunt meer aan bij het concept van een ‘asielvisum’:
 - **Hervestiging:** selectie ter plaatse door UNHCR en CGVS⁷ – afgifte humanitair visum is nadien een formaliteit – steeds asiel in België.⁸
 - **Reddingsoperaties** op instructie van de staatssecretaris, waaronder humanitaire corridor van Sant’Egidio:
 - ofwel vertrouwt het kabinet het selectieproces toe aan een tussenpersoon of -organisatie die werkt met lijsten;
 - ofwel gaat het kabinet rechtstreeks in op de vraag van een individueel initiatiefnemer om bepaalde personen of familieleden over te laten komen.

Het is voor Myria onduidelijk in welke mate het kabinet nog een inhoudelijke beoordeling doorvoerde en in welk gevallen er een verplichting was om asiel aan te vragen in België, en in welke gevallen die ook effectief plaatsvond.⁹

- **Gewone procedure** – zonder voorafgaande selectie – indiening op de diplomatieke post op initiatief van de aanvrager en behandeling ten gronde door DVZ:
 - Vaak een uitgebreide vorm van gezins- en familiehereniging (meestal voor personen met beschermingsnoden). Behandeldingsduur DVZ kan oplopen tot langer dan een jaar. DVZ moet weigering motiveren. Na toekenning volgt er soms een asielaanvraag in België, soms niet.

KORT VERBLIJF (ander wettelijk kader dan lang verblijf, zie boven)

- Bij diplomatieke post: *Aanvraag kort verblijf om prangende humanitaire, medische of professionele redenen, op initiatief van de aanvrager.*
- Behandeling ten gronde door DVZ of ambassade : gemotiveerde beslissing
- In principe niet met het oog op een asielaanvraag – HvJ maart 2017¹⁰

⁷ Zie voor meer informatie: <https://www.fedasil.be/nl/hervestiging>

⁸ Eens geselecteerd is de toekenning humanitair visum door DVZ een formaliteit. Na aankomst in België is tevens de toekenning tot internationale bescherming in België een formaliteit.

⁹ Na toestemming Kabinet geeft DVZ instructie voor het humanitair visum (formaliteit, of nog enige beoordeling vanwege DVZ?), nadien volgt de afgifte door de ambassade. Volgens voormalig Staatssecretaris Francken zouden ook 95 individuele dossiers zonder tussenpersoon rechtstreeks zijn goedgekeurd door het toenmalig kabinet.

¹⁰ HvJEU [GK], X en X t. Belgische Staat, 7 maart 2017, C-638/16 PPU.

Vóór maart 2017 en de eerder genoemde uitspraak van het Europees Hof van Justitie werd in gevallen van **hervestiging** een humanitair visum voor kort verblijf afgeleverd. Dat was wellicht ook het geval bij de zogenaamde **reddingsoperaties**. Het humanitair visum gold dan als een soort doorgangvisum met de (impliciete of expliciete) bedoeling dat de betrokkene in België asiel zou aanvragen. Sinds de uitspraak van het Hof worden in deze gevallen visa voor lang verblijf uitgereikt. Het blijven in de geest doorgangvisa als betrokkenen nadien internationale bescherming aanvragen, eens in België. In de praktijk zal dit wellicht ook vaak (meestal?) gebeuren, maar het hoeft niet: op basis van een humanitair visum lang verblijf heeft een persoon een verblijfsrecht van één jaar, verlengbaar onder voorwaarden. Een internationale beschermingsstatus biedt evenwel een voordeligere verblijfsstatus.

4. Hoog aandeel Syriërs in humanitaire visa voor lang verblijf in 2018

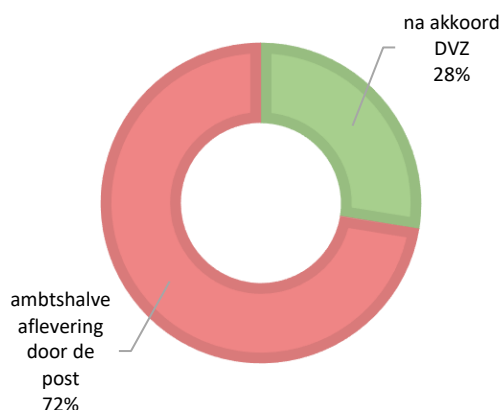
In 2018 werden 2.174 humanitaire visa uitgereikt (lang + kort verblijf samen), waarbij Syrië met voorsprong de belangrijkste nationaliteit is bij de begunstigden van humanitaire visa (77% of 1.538 visa lang + kort verblijf).

- In 2018 werden 1.996 voor **lang verblijf** afgeleverd: de top 5 is Syrië (1.537); Afghanistan (189), Somalië (67), Irak (59) en Eritrea (52).
- De 178 humanitaire visa voor **kort verblijf** gingen voornamelijk naar onderdanen van DR Congo (82), Marokko (29) en Rwanda (15). Slechts één humanitair visum kort verblijf werd afgeleverd aan een Syrische onderdaan.

5. Hoog aandeel humanitaire visa voor lang verblijf “ambtshalve afgeleverd”

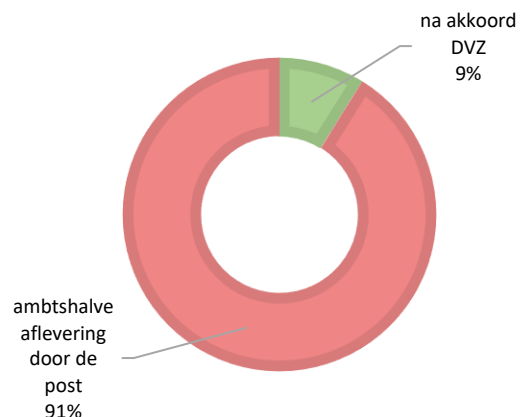
Humanitaire visa voor lang verblijf
afgeleverd in 2018
- totaal (n=1.996)

Bron: Buitenlandse Zaken, verwerking en presentatie Myria



Humanitaire visa voor lang verblijf
afgeleverd in 2018 aan Syriërs
- totaal (n=1.537)

Bron: Buitenlandse Zaken, verwerking en presentatie Myria



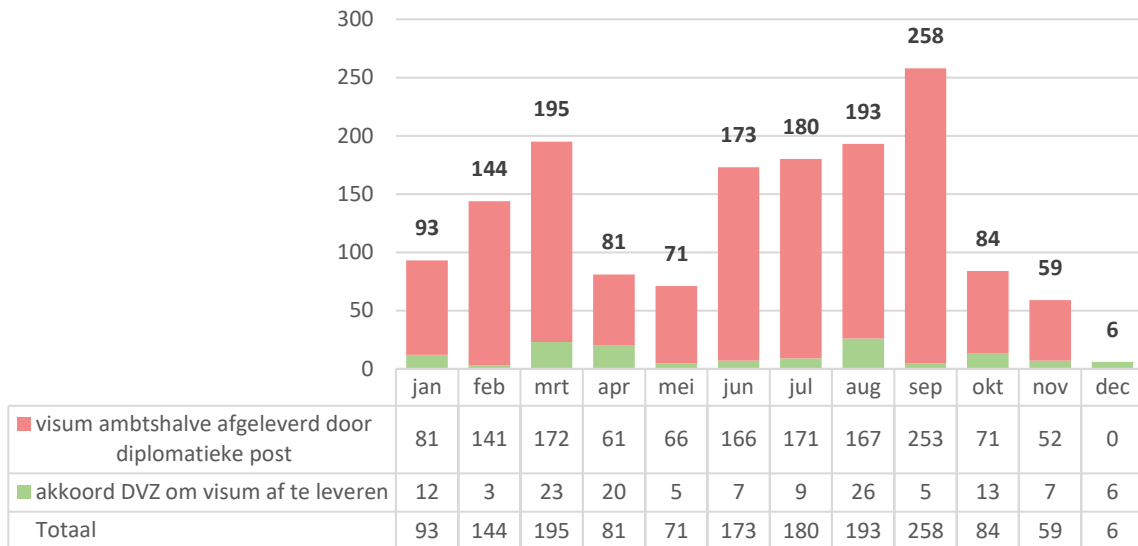
In de visumdatabank kan een onderscheid gemaakt worden tussen visa die uitgereikt werden “na akkoord van de DVZ” en de dossiers die “ambtshalve werden afgeleverd door de diplomatieke post”. In het tweede geval werden de humanitaire visa uitgereikt door de post op basis van een lijst van personen, doorgekregen van het bevoegde regeringslid of zijn gemachtigde.^{11 12}

¹¹ Bron: Buitenlandse Zaken.

Van de 1.537 humanitaire visa voor lang verblijf die in 2018 werden afgeleverd aan Syriërs, werd liefst 91% 'ambtshalve afgeleverd door de diplomatieke post'. In 9% van de gevallen kwam het visa er na het akkoord van DVZ.

Humanitaire visa voor lang verblijf afgeleverd aan Syriërs in 2018 per maand

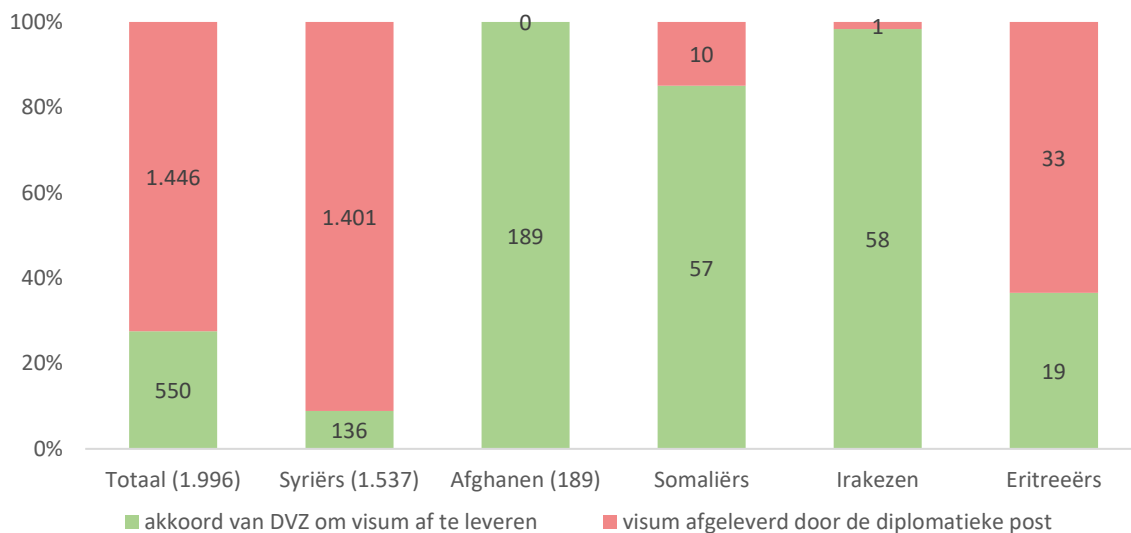
Bron: Buitenlandse Zaken, verwerking en presentatie Myria



Het aandeel 'ambtshalve afleveringen' lang verblijf voor Syriërs is opvallend hoog in vergelijking met andere nationaliteiten (zie figuur hieronder). We gaan in op twee verklaringen: de hervestigingen en de reddingsoperaties.

Afgeleverde humanitaire visa lang verblijf in 2018: 5 belangrijkste nationaliteiten

Bron: Buitenlandse Zaken, verwerking en presentatie Myria

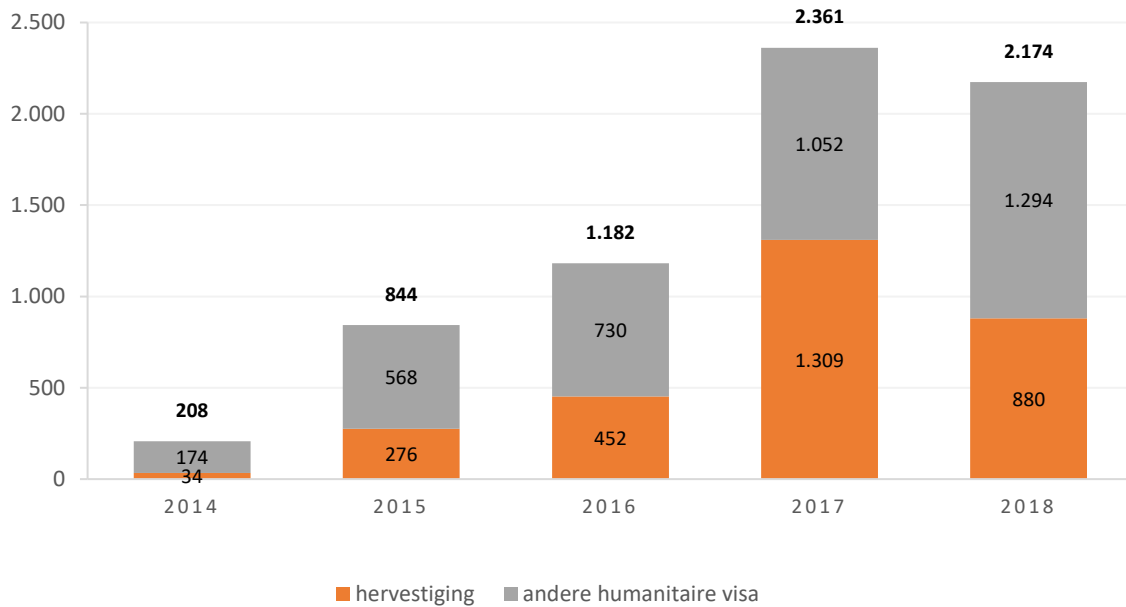


¹² Merk hierbij wel op dat de discretionaire bevoegdheid van het bevoegde regeringslid en de DVZ juridisch om dezelfde bevoegdheid gaat, en niet om twee verschillende bevoegdheden (regeringslid versus de DVZ).

5.1 Eerste verklaring: hervestiging – selectieproces UNHCR en CGVS

Evolutie van het aantal humanitaire visa met onderscheid van hervestigingen

Bron: Buitenlandse Zaken, verwerking en presentatie Myria. Data hervestiging: Fedasil.

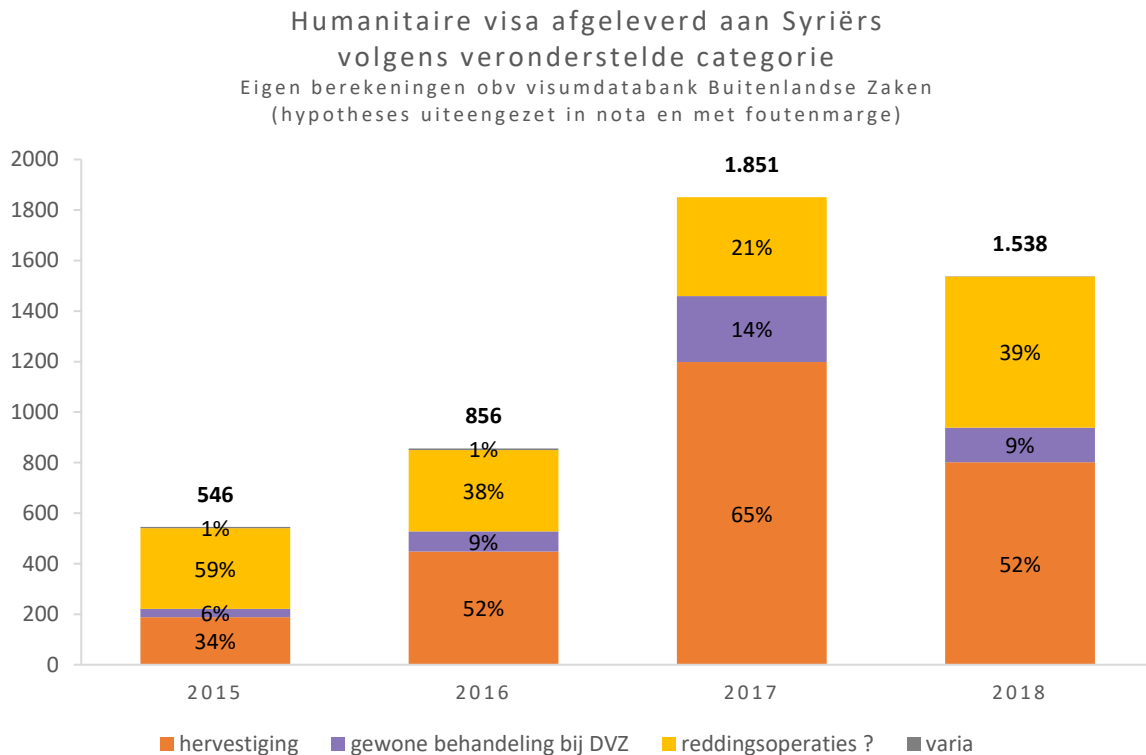


In 2018 kwamen er volgens cijfers van Fedasil 880 personen via hervestiging naar België: 802 Syriërs, 34 Congolezen, 33 Eritreeërs, 10 Somaliërs en 1 Irakees. Gezien het selectieproces voor hervestiging verloopt via UNHCR en het CGVS, lijkt het logisch dat voor hen ambtshalve een humanitair visum lang verblijf werd afgeleverd, waarover DVZ zich niet meer moest buigen (zie ook 5.2).

5.2. Tweede verklaring: Reddingsoperaties van voornamelijk christelijke Syriërs

In de visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken stellen we voor 2018 vast dat er (bijna) geen ambtshalve afleveringen zijn van humanitaire visa voor lang verblijf door de diplomatieke post, tenzij voor nationaliteiten en aantallen die we kunnen verklaren op basis van hervestiging.¹³ De enige uitzondering hier zijn de Syriërs, waar het aantal ambtshalve afgeleverde visa voor lang verblijf veel hoger is dan het aantal hervestigden.¹⁴

De overige ambtshalve afleveringen van humanitaire visa voor lang verblijf (buiten hervestigingen) kwamen er op instructie van (het kabinet van) voormalig staatssecretaris Francken. Hier lijkt het Myria te gaan om de reddingsoperaties van voornamelijk christelijke Syriërs.¹⁵



Als onze hypothesen kloppen, dan zou in 2018 iets meer dan de helft van de afgeleverde humanitaire visa aan Syriërs hervestiging betreffen en nog eens een kleine 40% reddingsoperaties.

Tussen 2015 en 2018 komen we aan zo'n 1.600 visa voor de zogenaamde reddingsoperaties. Dat is iets hoger maar wel in de lijn van de 1.501 personen waarover voormalig staatssecretaris Francken communiceerde. Zoals gezegd: onze analyse gaat uit van een aantal veronderstellingen die nog verdere verfijning en uitdieping behoeven. Gezien de discretionaire bevoegdheid zijn er ongetwijfeld ook (een beperkt aantal) aanvragen die niet in een van de categorieën passen en er in onze analyse wel worden in geplaatst. Het aantal reddingsoperaties lijkt sinds 2015 in stijgende lijn te gaan en lijkt in 2018 nog beduidend hoger te liggen dan in 2017.

¹³ Deze data overeen met de hervestigingsdata voor 2018 (buiten voor de Syriërs): 33 Eritreeërs, 10 Somaliërs en 1 Irakees. Voor de Congolezen komt het niet overeen, maar dit valt eenvoudig te verklaren als we de cijfers 2017 erbij nemen. De humanitaire visa voor de 34 Congolezen werden afgeleverd eind 2017, maar ze kwamen pas in 2018 naar België.

¹⁴ Voor het overige is er maar één uitzondering: één Marokkaan kreeg in 2018 een humanitair visum lang verblijf ambtshalve. Dit betreft mogelijk een administratieve foute registratie of een geval dat we niet kunnen verklaren.

¹⁵ Zie onder meer de tweet van Theo Francken van 22 januari 2019 (zie verder) en de mailwissels tussen Myria en het kabinet (zie verder).

6. Reddingsoperaties

6.1 Reddingsoperaties: vragen over de initiatiefnemers en het verloop van het selectieproces

Instantie	Contactpersonen	# afgeleverde visa
Kerk van Scherpenheuvel	Marc Geleyn/Isabelle De Moffarts/Annemie Meganck/Paul Copriau	499
Gave Veste VZW Mechelen	Sjaak Van Leijenhorst	278
Assyrische gemeenschap Mechelen	Melikan Kucam	219
Sant'Egidio	Jan De Volder/Pieter Wieërs	150
Kerk van Aalst	Karim Van Overmeire/Kostantin Al-Khammas	101
Syrische geestelijken	Hazail Soumi/Constantin Abdo/Thomas Dibo Habbabé	127
Louvain La Neuve	Delvaux/Massoud Malloul/Dujardin	32
Individuele dossiers		95
Totaal		1501

21:51 - 21 jan. 2019

Afbeelding: Tweet van Theo Francken met de tussenpersonen of initiatiefnemers van de reddingsoperaties die tussen 2015 en eind 2019 plaatsvonden

Voormalig staatssecretaris Theo Francken gaf aan dat er tussen 2015 en eind 2018 in totaal 1.501 humanitaire visa werden afgeleverd in het kader van reddingsoperaties. Behalve de reddingsoperaties van 2015 en de humanitaire corridor van Sant'Egidio werd niet gecommuniceerd over andere initiatieven. De overheid gaf weinig tot geen duiding over de reikwijdte van de verschillende reddingsoperaties en het kader waarin dat gebeurde.

Sant'Egidio: humanitaire corridor voor 150 Syriërs (niet alleen christenen)¹⁶

Sant'Egidio communiceerde in 2018 openlijk over de zogenaamde humanitaire corridor. Zo werd over elke aankomst in België bericht via hun website. In september woonde Myria een aankomst bij van een groep Syriërs. We hadden een interview met initiatiefnemer Jan De Volder die veel uitleg verschaftte en we spraken met heel wat betrokkenen.

De corridor kwam tot stand op initiatief van Sant'Egidio, in partnerschap met de verschillende erkende erediensdiensten in België. Op 22 november 2017 sloten ze met voormalig staatssecretaris Francken een intentieverklaring af om tegen eind 2018 in totaal 150 Syriërs naar België te laten overkomen met een humanitair visum vanuit Libanon en Turkije. Dat gebeurde naar het voorbeeld van gelijkaardige overeenkomsten op initiatief van Sant'Egidio in Italië en Frankrijk.

De (niet-cumulatieve) criteria waren: kwetsbaarheid (gezinnen met kinderen, personen met handicap of levensbedreigende medische problematiek of ouderen), behoren tot een bedreigde religieuze, culturele of etnische minderheid en eventuele banden met België. Hoe de selectie precies werd georganiseerd in de praktijk, is voor Myria niet duidelijk. Myria weet ook niet hoeveel begunstigden al familiebanden in België hadden.

Het betrof een publiek-private samenwerking (*private sponsorship*) waarbij de overheid niet tussenkomt in de

¹⁶ Informatie op basis van interview tussen Myria en Sant'Egidio op 22 september 2018 alsook informatie op de website van Sant'Egidio <https://www.santegidio.be/>; Tertio, Hondervijftig kwetsbare Syriërs komen veilig naar België. Beschikbaar op: <https://www.tertio.be/magazines/928/artikels/Honderdvijftig%20kwetsbare%20Syri%C3%ABrs%20komen%20veilig%20naar%20Belgi%C3%AB>

kosten. De begunstigden werden na aankomst wel naar de asielpcedure geleid maar kwamen niet in het opvangnetwerk van Fedasil terecht. Ze worden begeleid door vrijwilligers in samenwerking met Caritas, en hun opvang wordt georganiseerd en gefinancierd door Sant'Egidio, de geloofsgemeenschappen en hun partners.

Hoe de selectie in het kader van de humanitaire corridor van Sant'Egidio precies verliep, is Myria dus niet helemaal duidelijk. We weten wel dat de selectie voornamelijk in Libanon en Turkije plaatsvond via netwerken van Sant'Egidio. Voor de andere initiatieven tasten we helemaal in het duister: Hoe kon men op een lijst belanden en werd er over deze lijsten gecommuniceerd? Wie waren de initiatiefnemers en wat was de aard van relatie of verbintenis met de bevoegde minister? Wie droeg de kosten van de visumprocedure? Het was ook niet duidelijk dat het selectieproces ook vanuit België kon verlopen. Zo bleek dat het vaak ging om Syrische familieleden van personen die al in België verbleven die op zo'n lijst terecht kwamen. Het is Myria ook niet duidelijk hoe het kabinet de vragen behandelde van individuen die rechtstreeks vroegen om hun familieleden te laten overkomen.¹⁷ Daarnaast is het evenmin duidelijk of al de betrokkenen in een asielpcedure in België zijn beland na aankomst.

Vragen van Myria aan het kabinet-Francken over het selectieproces (april 2018)

Myria kreeg op 11 en 24 april 2018 via e-mail antwoord op zijn vragen naar informatie van een medewerkster van het kabinet van voormalig staatssecretaris Francken. We kregen het globale aantal personen dat tot dan toe via de reddingsoperaties en de humanitaire corridor naar België was gekomen, evenwel zonder opsplitsing van aankomsten per jaar en per initiatiefnemer (behalve van de humanitaire corridor). We ontvingen ook summiere antwoorden op onze vragen naar het verloop van de procedure en het selectieproces: er werd voornamelijk gewezen op de mogelijkheid dat iedereen een vraag kan richten aan de staatssecretaris die dan elk dossier geval per geval beoordeelt. "Op basis van een inhoudelijke beoordeling van de aanvragen wordt er een akkoord gegeven voor een lijst van personen, dewelke dan gescreend wordt door de veiligheidsdiensten, waarna de DVZ een instructie geeft aan de betrokken ambassade om het visum uit te reiken. Betrokkenen dienen zich steeds tot de bevoegde ambassades te wenden om een visum te bekomen. Eens in België stromen deze personen in de gewone procedure voor asielzoekers en wordt hun aanvraag door het CGVS behandeld." DVZ zou ook tussenkomen in het proces, zonder verdere specificatie van de manier waarop. Op onze vraag of er een *task force* binnen het kabinet bestaat en hoe de samenwerking verloopt met de organisatie over de keuze van een kwetsbare groep van personen, was het antwoord "dat er geval per geval wordt bekeken naargelang de specificiteit van het dossier".

Visumsaga 2016 en 2017: visumaanvragen van Syriërs om daarna asiel aan te vragen.

In de context van de reddingsoperaties wordt ook (terecht) teruggeblikt naar de zaken van twee Syrische families uit Aleppo die in 2016 op eigen houtje een humanitair (Schengen)visum voor kort verblijf vroegen om naar België te komen, puur met het oog om hier een asielaanvraag in te dienen. Voormalig staatssecretaris Francken heeft steeds geweigerd hen een visum af te leveren, ook nadat de rechter hem daar in de eerste zaak toe verplichtte, onder oplegging van een dwangsom. De imminente beschermingsnood van beide gezinnen werd nooit betwist en in een van de zaken ging het net zoals bij de reddingsoperaties om christelijke Syriërs. Het enige verschil is wie het initiatief neemt: de aanvrager die zelf een aanvraag indient bij de ambassade tegenover een systeem van preselectie en goedkeuring door het kabinet.

¹⁷ De Morgen, *Francken gebruikte 7 kanalen om humanitaire visa te regelen*, 23 januari 2019, beschikbaar op: <https://www.demorgen.be/politiek/francken-gebruikte-7-kanalen-om-humanitaire-visa-te-regelen-b08393ed/>, tweet Theo Francken 21 januari 2019.

Het is volgens Myria belangrijk om op deze ambiguïteit te wijzen. Maar de indiening van een humanitaire visumaanvraag bij de ambassade *puur met het oog op een asielaanvraag* in België opent een heel debat waar we in deze analyse niet verder op ingaan. Er bestaat geen gangbare en omkaderde praktijk in België voor zulke aanvragen (kort en lang verblijf). We informeren alleen dat er in dit kader momenteel een belangrijke zaak hangende is bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁸ en dat er een resolutie van het Europees Parlement bestaat waarin het de Europese Commissie verzoekt om voor 31 maart 2019 een voorstel tot Europese verordening uit te werken dat een Europees humanitair visum tot stand brengt¹⁹.

Er bestaat dus geen omkaderde praktijk voor humanitaire visumaanvragen puur met het oog op internationale bescherming in België. Waar wel een praktijk en vaste procedure voor bestaat, zijn de aanvragen humanitair visum voor lang verblijf van familieleden die hun recht op gezinsleven én tegelijk ook beschermingsnoden inroepen (zie punt 7).

6.2 Reddingsoperaties: in de praktijk ook familiehereniging van personen met beschermingsnoden zoals in de gewone DVZ-procedure?

Myria heeft geen gedetailleerd zicht op elk van de reddingsoperaties, maar wenst een onderscheid te maken op basis van waar de **selectie van personen** gebeurt:

- in Syrië of zijn buurlanden, **wat aanleunt bij hervestigingspraktijken** (met het doel op een asielaanvraag in België);
- vanuit België, waarbij het in feite gaat om het overbrengen van familieleden van personen die reeds in België verblijven, **wat aanleunt bij gezins- en familiehereniging via de gewone procedure, vaak van personen die ook beschermingsnoden hebben.**

Het is voor Myria niet duidelijk hoeveel van de 1.501 humanitaire visa uit reddingsoperaties sinds 2015 (tweet voormalig staatssecretaris) onder de ene of de andere categorie vallen. Voor Myria is het *an sich* niet problematisch dat zulke initiatieven ook betrekking hebben op familieleden: naast hun recht op gezinsleven, kunnen zij evenzeer reële beschermingsnoden hebben. Maar als dat het geval is, moet het verschil in aanpak ook duidelijk gecommuniceerd en omkaderd worden. Wat de categorie van de familieleden betreft, is er tegelijkertijd de gangbare praktijk van de gewone procedure waarbij DVZ (en niet het kabinet) de humanitaire visumaanvragen geval per geval beoordeelt (zie punt 7).

¹⁸ EHRM, *M.N. and Others v. Belgium*, nr.3599/18. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-182984"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) De hoorzitting vindt plaats op 24 april 2019. Het betreft één van de zaken van in 2016 die tot deze aanhangige zaak bij het EHRM heeft geleid.

De andere zaak leidde al in 2016 tot een prejudiciële vraag bij het Europees Hof van Justitie, die in de zaak X en X t. Belgische Staat van 7 maart 2017 (C-638/16 PPU) oordeelde dat de Visumcode (en dus het Unierecht) niet van toepassing was op de kwestie aangezien het doel van de aanvraag een lang verblijf was, en geen kort verblijf. Bijgevolg heeft het Europees Hof van Justitie ook niet geoordeeld of er in deze situatie een positieve verplichting kon volgen uit artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de EU om een visum af te leveren (dat qua inhoud identiek is aan artikel 3 EVRM), aangezien dit Handvest enkel van toepassing is binnen de werkingssfeer van het Unierecht. Het juridische debat is echter dus nog niet afgelopen vanwege de andere hangende zaak voor het EHRM, waar een ander toepassingsgebied geldt

¹⁹ Resolutie Europees Parlement van 11 december 2018 met aanbevelingen aan de Commissie over humanitaire visa (2018/2271(INL)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0494+0+DOC+PDF+V0//EN>

7. De DVZ-procedure: soms een uitweg voor bepaalde familieleden met beschermingsnoden

Ongelijke behandeling?

Naar aanleiding van de Pano-afl levering en latere informatie uit de media en communicatie van voormalig staatssecretaris Francken komt het Myria voor dat de reddingsoperaties vaak betrekking hadden op familieleden van personen die in België verblijven. Dat doet vragen rijzen, want in het geval van het bestaan van familiebanden bestaat er – ook binnen het kader van humanitaire visa – een gangbare praktijk van individuele aanvragen en een behandeling door DVZ.

Het lijkt erop dat gelijkaardige situaties zo via een geheel ander proces beoordeeld worden: zij die erin slaagden op lijsten te belanden in het kader van reddingsoperaties aan de ene kant, en zij die het via de gewone weg probeerden door indiening bij de ambassade en behandeling door DVZ aan de andere kant. De ene dus via de minder complexe, snelle ‘kabinetweg’, de anderen via de gangbare maar langere, duurdere en onzekere ‘DVZ-weg’.

Om die reden is het erg belangrijk om duiding te geven bij deze gewone procedure waarbij DVZ (en niet het kabinet) de aanvragen geval per geval beoordeelt. In de praktijk heeft dat enkel kans op slagen indien er nauwe familiebanden zijn. Dat staat echter bekend als een complexe, kostelijke, lange en onzekere procedure. Myria vroeg in het verleden al vaker om die procedure te faciliteren (zie verder).

Myria wenst dan ook duidelijkheid te krijgen over het aantal dossiers binnen de reddingsoperaties die familieleden betroffen. Er zouden ook 95 individuele dossiers *zonder tussenpersoon* zijn aangebracht bij het kabinet, waaronder mensen die familieleden lieten overkomen.²⁰ Het is Myria niet duidelijk of die aan een gelijkaardige inhoudelijke beoordeling werden onderworpen bij het kabinet zoals DVZ in zo’n situatie uitvoert.

Procedure

Familieleden die niet in aanmerking komen voor gezinshereniging kunnen een aanvraag tot humanitair visum indienen bij de Belgische ambassade. Het bureau Lang Verblijf Toegang van DVZ behandelt de aanvraag ten gronde en heeft daarvoor een discretionaire bevoegdheid. In de meeste gevallen beroepen die familieleden zich niet alleen op hun familiebanden, maar ook op hun beschermingsnoden. Zo betreffen het vaak familieleden van vluchtelingen. We merken hierbij opnieuw op dat de discretionaire bevoegdheid van het bevoegde regeringslid en de DVZ (‘de gemachtigde’) juridisch om dezelfde bevoegdheid gaat, en niet om twee verschillende bevoegdheden (regeringslid versus de DVZ).

Enkele cijfers

In 2018 werden 550 humanitaire visa voor lang verblijf uitgereikt ‘na akkoord van DVZ’ (dus niet de ambtshalve afl leveringen). Zoals hierboven reeds vermeld, veronderstelt Myria dat dit voornamelijk gaat om visa uitgereikt aan familieleden met beschermingsnoden (buiten het kader van gezinshereniging). Ter herinnering: in 2018 waren de voornaamste nationaliteiten Afghanistan (189), Syrië (136), Irak (58) en Somalië (57). In totaal werden er door DVZ zo 1.184 beslissingen genomen inzake humanitaire visa voor lang verblijf (positieve en negatieve beslissingen). Het weigeringspercentage voor deze categorie bedroeg 54% (alle nationaliteiten samen).

²⁰ De Morgen, *Francken gebruikte 7 kanalen om humanitaire visa te regelen*, 23 januari 2019, beschikbaar op: <https://www.demorgen.be/politiek/francken-gebruikte-7-kanalen-om-humanitaire-visa-te-regelen-b08393ed/>, tweet Theo Francken 21 januari 2019.

In zijn jaarverslag van 2017²¹ beschrijft Myria de gewone DVZ-procedure, die ook kan beschouwd worden als een uitgebreide vorm van gezinshereniging. Op basis van onze ervaring in individuele cases wordt duidelijk om welke situaties het in de praktijk gaat, en in welke zin het een moeilijke en kostelijke procedure is.

Ondanks het gebrek aan wettelijke criteria, merken we aan de hand van de motivatie van de weigeringsbeslissingen dat DVZ de volgende **criteria in de praktijk** toepast:

- nauwe familiebanden met de persoon in België waarbij de financiële en affectieve afhankelijkheid centraal staat;
- preciaire, kwetsbare of geïsoleerde situatie van de aanvrager in herkomstland of land van verblijf;
- voldoende, regelmatige en stabiele financiële middelen van het familielid in België zodat de aanvrager niet ten laste zou vallen van de sociale bijstand.

Hoewel de beoordeling sterk kan verschillen van de ene tot de andere dossierbehandelaar, merken we in het algemeen een **zeer strikte beoordeling van onder meer de kwetsbaarheid en afhankelijkheid** van de betrokken personen. De kansen op succes hangen in grote mate af van de mate van professionele ondersteuning van de aanvraag en de aangevoerde bewijzen.

In de praktijk kan het gaan om een meerderjarig kind, een geïsoleerde ouder, feitelijk geadopteerde kinderen enzovoort. Voor deze categorieën is de kans op succes erg onzeker. Voor andere situaties waar er onrechtstreeks een recht op gezinshereniging is (bijvoorbeeld minderjarige broers en zussen van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling in België wanneer de ouders een aanvraag gezinshereniging indienen) of voor situaties die zeer sterk aanleunen bij een gewone gezinshereniging (religieus gehuwde koppels), is de procedure minder onzeker.

Het gaat over een omkaderde procedure waarbij de overheid in rechte en in feiten moet oordelen over de vraag of de betrokkene al dan niet gemachtigd kan worden tot toegang tot het grondgebied. De discretionaire bevoegdheid in hoofde van DVZ betekent niet dat zij willekeurig kan handelen. DVZ moet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen: zo moet ze zorgvuldig alle elementen in rekening nemen en een weigering afdoende motiveren²². Ook moet ze hogere rechtsnormen zoals het recht op gezinsleven en het verbod op onmenselijke en vernederende behandelingen in rekening nemen²³. Vanwege het bestaan van beroepsprocedures kan de overheid gecontroleerd worden op het naleven daarvan.

Als bijlage bij deze nota harnemen we een kaderstuk uit het jaarverslag 2017 waarin we ingaan op het moeilijke en kostelijke karakter van de procedure, en de specifieke obstakels voor Syriërs om een aanvraag op eigen initiatief in te dienen.

We harnemen hieronder de **voornaamste obstakels**:

- geen wettelijk bepaalde **behandelingsduur** (in de praktijk kan dit in sommige dossiers oplopen tot langer dan een jaar);
- **onzekere uitkomst** van de procedure (gebrek aan transparantie over criteria);
- **hoge kost** van de aanvraag (180 euro voor iedereen, 350 euro voor meerderjarige aanvragers daar bovenop). De kosten van het verkrijgen, legaliseren en vertalen van de documenten, paspoorten, de medische attesten, het reizen naar de ambassade en de vliegtuigtickets maken het een bijzonder dure

²¹ Myria, *Humanitaire visa*, Myriadoc 4, mei 2017. Beschikbaar op : <https://www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-4-humanitaire-visa>, p.11-17.

²² Zie voor een overzicht: I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van Behoorlijk Bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 491 p. 19

²³ J.-Y. CARLIER en S. SAROLEA, *Droit Des Étrangers*, Brussel, Larcier, 192; GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008, B.6: in het kader van regularisatieaanvragen op grond van artikel 9bis stelt het Hof dat de discretionaire bevoegdheid niet op die manier geïnterpreteerd kan worden dat zij de minister toelaat om artikelen 3 en 8 EVRM te schenden. Elke aanvraag moet nauwgezet en individueel worden onderzocht, op basis van concrete elementen, en in het licht van deze bepalingen uit het EVRM.

procedure. Bovendien werken de geringe slaagkansen afschrikwekkend om de grote investering te wagen;

- de **reiswegen** naar de ambassades kunnen **gevaarlijk**, lang en zeer kostelijk zijn: bij de indiening, bij het vervolledigen dossier, bij eventuele DNA-testen, bij het ophalen van het visum;
- **moeilijke verkrijging van officiële documenten** om de gezinsbanden, afhankelijkheidsbanden en de precare situatie in het herkomstland te bewijzen;
- **complexe procedure** en gebrek aan duidelijke informatie op de ambassades, in de taal van de aanvrager.

Uit *Myriadoc 6: Vreemdeling zijn in België 2017*:

Totaal van mogelijke kosten – een praktijkvoorbeeld		
Hieronder sommen we de kosten op waarmee een gezin geconfronteerd kan worden. Het gaat om een vrouw die een subsidiaire beschermingsstatus in België verkreeg en die nadien haar 4 meerderjarige kinderen (tussen 18 en 23 jaar) wil laten komen. Zij moeten al een hele reeks administratieve kosten doen om een humanitair visum aan te vragen in het land van herkomst: behandelingskosten voor het visum, de federale retributie, verzamelen en vertalen van officiële documenten, eventuele DNA-testen etc. Eenmaal in België moeten ze ook bij de aflevering en de verlenging van hun tijdelijk verblijf telkens de lokale vreemdelingretributie betalen.		
Visumaanvraag handling fee	180 euro	180 euro x 4= 720
Visumaanvraag service fee	20 à 25 euro	20 euro x 4= 80
Federale retributie	350 euro/200 euro/60 euro	350 euro x 4= 1.400 euro
Beëdigde vertaling documenten	30 à 60 euro per pagina	
Legalisatie documenten/apostille	20 euro per legalisatie	
DNA-test (om de afstammingsband vast te stellen)	+/- 200 euro per bloedstaal x2 (ouder en kind)	
Afleveren verblijfskaart	17,50 euro	17,50 euro x 5= 87,5 euro
Gemeentelijke retributie	50 euro per aflevering of verleningen afhankelijk van gemeente	50 euro per gezinslid= 250 euro
Totaal		Minstens al 2.500 euro

8. Conclusie en pistes voor de toekomst

Het beleid inzake humanitaire visa wordt vandaag onder de loep genomen. Toch wil Myria de regering en de parlementsleden vragen om niet het instrument op zich in vraag te stellen. Niemand betwist in de huidige (internationale) context de **nood aan humanitaire visa** en aan veilige en legale toegangswegen voor personen in nood aan bescherming. Tegelijk roept Myria al veel langer dan vandaag op om **helderheid** te brengen in het humanitaire visumbeleid. Het suggereerde de overheid ook een **duidelijker, objectiever kader uit te werken**. We hernemen hier dan ook de conclusies die we in mei 2017 hebben geformuleerd, en die zeer pertinent blijven.

Uit de conclusie van *Humanitaire visa: grenzen en grondrechten* (Myriadoc 4, mei 2017)²⁴

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

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

Het uitreiken van humanitaire visa is een domein waarin de overheid over een ruime beslissingsvrijheid beschikt: het is een discretionaire bestuursbevoegdheid van het regeringslid bevoegd voor het asiel- en migratiebeleid. Het is een soepel instrument dat kan worden gehanteerd in zeer verscheiden situaties. Naast een aantal specifieke cases blijken uit de praktijk een aantal grotere categorieën van situaties waarin dit visum wordt uitgereikt. Myria onderscheidt ze in deze nota, maar vindt dat het evenwel de regering toekomt om meer duidelijkheid te verschaffen over de **grote gedrags- en beleidslijnen die gevolgd werden en worden**.

Een discretionaire bevoegdheid is **geen vrijgeleide om arbitrair of willekeurig te handelen**. De beginselen van behoorlijk bestuur zijn ook bij een discretionaire bevoegdheid onverkort van toepassing. Het gaat niet alleen om het respect voor het beginsel van rechtszekerheid: je moet weten waaraan je je mag verwachten. Ook het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht zijn hier aan de orde. Op het vlak van de motivering van beslissingen stelden zich in het verleden wel vaker problemen.²⁵ In het geval van de reddingsoperaties is er wellicht zelfs geen sprake van gemotiveerde negatieve beslissingen.

²⁴ Myria, *Humanitaire visa*, Myriadoc 4, mei 2017. Beschikbaar op : <https://www.myria.be/nl/publicaties/myriadocs-4-humanitaire-visa>. Zie ook: Myria, *Humanitaire visa: Myria analyseert de cijfers en vraagt meer transparantie*, 22 november 2016.

²⁵ Zie ook: Myria, *Humanitaire visa: Myria analyseert de cijfers en vraagt meer transparantie*, 22 november 2016.

Uit de conclusie van *Humanitaire visa: grenzen en grondrechten* (Myriadoc 4, mei 2017)

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

Een ander beginsel van behoorlijk bestuur is het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen moeten op een gelijke wijze worden behandeld. Verschillen in behandeling kunnen worden gerechtvaardigd, maar alleen voor zover het onderscheid op een objectieve wijze kan worden verantwoord. In dat verband wijst Myria in deze nota op vragen ten aanzien van een deel van de reddingsacties. Nu lijkt het dat er voor gelijke situaties twee naast elkaar bestaande processen bestaan (de complexe 'DVZ-weg' en de 'kabinetweg'). Zij die op de lijsten van de reddingsoperaties terecht kwamen of rechtstreeks via het kabinet een toelating verkregen, kregen een andere behandeling dan de familieleden die de gewone procedure voor een humanitair visum volgden.

Hieronder geeft Myria enkele pistes mee voor de concretisering van een (wettelijk) kader waarbinnen humanitaire visa kunnen worden uitgereikt:

- **Betere statistische analyse over humanitaire visa**
 - De cijfergegevens over de verschillende categorieën humanitaire visa voor lang verblijf (hervestiging, reddingsoperaties, uitgebreide familie- en gezinshereniging, varia) in de visumdatabank zouden statistisch exploiteerbaar moeten gemaakt worden.
 - De statistische registratie zou verder uitgebreid moet worden, zodat ook een onderverdeling mogelijk is naar eventuele partnerorganisaties waarmee wordt samengewerkt (zoals Sant'Egidio en andere).
 - De gevraagde statistische gegevens zouden nadien ook beschikbaar moeten gemaakt worden voor analyse door Myria.
- **Jaarlijks parlementair debat over de toepassing van de humanitaire visa**

Het bevoegde regeringslid kan jaarlijks verslag doen van het gevoerde beleid en gedetailleerde cijfers delen. Hij of zij kan dan ook rapporteren over eventuele ondersteunende organisaties in het beleid en over het kader waarin zij werken (contract / memorandum of understanding / conventie...) en over de concrete selectieprocedure. Dat brengt transparantie in het gevoerde beleid, maakt een (parlementair) debat mogelijk over algemene beleidslijnen en laat minstens toe een a posteriori controle door het parlement van de uitvoerende macht.

Uit de conclusie van *Humanitaire visa: grenzen en grondrechten* (Myriadoc 4, mei 2017)

Bovendien doet de voorkeur vanuit de regering om bepaalde categorieën van vluchtelingen zoals christenen te redden, vragen rijzen over de gelijkheid in een context waar veel filosofische en politieke minderheden zich in levensgevaar bevinden. Keuzes maken is onvermijdelijk, maar voor Myria lijkt het dat zulke levensbelangrijke vragen het voorwerp moeten uitmaken van een parlementair debat en goedkeuring.²⁶

²⁶ De conclusie toen ging verder: "De Staatssecretaris verwijst hiervoor nu enkel naar een algemene parlementaire resolutie uit de vorige legislatuur". Hier moet worden opgemerkt dat intussen, en meer specifiek in juli 2017, opnieuw een dergelijke resolutie werd goedgekeurd. Waarin in punt 16 wordt gesteld de "hervestiging van de meest kwetsbare religieuze minderheden onder directe dreiging van vervolging en uitroeiing blijven prioriteit geven en ook samen te werken met hun landen van oorsprong over een duurzame hervestiging.". Kamer van volksvertegenwoordigers, resolutie over de bescherming van religieuze en levensbeschouwelijke minderheden in Noord-Afrika, in het Nabije Oosten en het Midden-oosten, Doc 54 1975/008, 20 juli 2017.

- **Reddingsoperaties: omkadering van ad-hocinitiatieven (eventueel met quota, via publiek-privaat samenwerkingsverbanden, en samenwerking met UNHCR)**
 - Op die manier blijft het mogelijk dat België buiten zijn engagementen op het vlak van hervestiging omkaderde initiatieven uitwerkt om dit soort legale en veilige toegangskanalen te creëren. De nood aan legale toegangskanalen voor personen in nood van bescherming is groot. Ook is het nuttig de mogelijkheid te behouden voor het bevoegd regeringslid om soepel te reageren in noodsituaties wanneer de bureaucratische weg de nodige soepelheid niet toelaat.
 - Risico's: Hoe minder omkadering van het selectieproces, hoe meer risico op willekeur en toekenningen in functie van persoonlijke voorkeuren.
 - Meerdere pistes zijn mogelijk en kunnen worden onderzocht: quotasystemen, publiek-private samenwerkingen (*private sponsorship programs*), telkens al dan niet in samenwerking met UNHCR. Bestaande initiatieven en getrokken lessen moeten daarbij in rekening worden gebracht. Zo bestaan in Duitsland en Canada grootschalige initiatieven van *private sponsorship programs*.²⁷ Ons lijkt het dat de samenwerkingen, procedures en criteria dan sterk omkaderd moeten zijn. De organisaties waarmee de overheid in dat kader samenwerkt, zouden over de nodige expertise, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid moeten beschikken. Dat geldt zowel voor de organisaties die het proces in België coördineren als de organisaties die het proces in het buitenland coördineren en is bijzonder belangrijk bij het selectieproces.
- **Gewone DVZ-procedure faciliteren en objectiveren: er is nood aan een explicieter en dieper uitgewerkt beleidskader rond de humanitaire visa die behandeld worden door DVZ voor gezins- en familieleden met beschermingsnoden van personen die in België verblijven.**
 - Eerder in deze nota werden de obstakels opgesomd bij de gewone DVZ-weg. Bovendien moet ook vermeden worden dat er een **ongelijke behandeling** is van familieleden van personen die in België verblijven. Pistes voor het faciliteren van de DVZ-procedure:

Uit de conclusie van *Humanitaire visa: grenzen en grondrechten* (Myriadoc 4, mei 2017)

Er is nooit sprake geweest van een verplichting voor België om iedereen in de wereld op te vangen die zich in gevaar voelt. Myria vraagt wel om **soepeler op te treden** bij de aflevering van humanitaire visa in het licht van de huidige humanitaire crisis, met name bij het onderzoek van de aanvragen die worden ingediend door **familieleden in ruime zin van Belgen of personen die wettig in België verblijven (en die niet in aanmerking komen voor een gezinshereniging)** of door kwetsbare personen. Humanitaire visa bieden hen een beperkte mogelijkheid om legaal naar België te komen en maaien het gras weg voor de voeten van mensensmokkelaars.

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

- vaker toe te staan dat de aanvraag wordt ingediend per post bij de ambassade, via een derde persoon, en ook de mogelijkheid te voorzien de aanvraag te laten indienen door een familielid in België;
- bijzonder kwetsbare personen vrij te stellen van de betaling van de *visum fee* en de administratieve bijdrage of minstens de bedragen ervan te verminderen voor deze personen;
- een **maximale behandelingstermijn** voor aanvragen voor lang verblijf **wettelijk te verankeren**;

²⁷ Zie voor onderzoek onder meer : European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission tot the EU, including resettlement*, Final report, 2018.

- soepel te zijn bij de aanvaarding en beoordeling van de documenten die worden voorgelegd om gezinsbanden, afhankelijkheidsbanden met familieleden in België en de precaire en geïsoleerde situatie in het herkomstland te bewijzen;
- praktische, duidelijke en up-to-date richtlijnen omtrent de humanitaire visumprocedure te voorzien op de ambassades, zowel voor het personeel op de ambassade, als voor de personen die zich komen aanbieden, en dat in hun taal.

- Een discretionaire bevoegdheid mag niet in de weg staan dat de overheid meer duidelijkheid verschaft over het gevoerde beleid. Die duidelijkheid kan op meerdere manieren worden bekomen:
 - Parlementaire controle en een jaarlijks debat waarin de beleidslijnen naar boven komen en publiek worden gemaakt.
 - Een adviesorgaan om mee de beleidslijnen vorm te geven en/of adviezen te leveren in (bepaalde) individuele dossiers.
 - Openbaar gemaakte beleidslijnen kunnen duidelijkheid bieden en als een leidraad dienen voor de administratie (zonder een subjectief recht te creëren) om gelijke situaties gelijk te behandelen. Dergelijke gedragslijnen zijn niet verordenend of bindend. Toch kan de administratie ze ook niet zonder meer links laten liggen. De overheid oordeelt nog altijd geval per geval, maar moet afwijkingen motiveren. Binnen een discretionaire bevoegdheid kunnen de toetsstenen ook niet exhaustief worden geformuleerd. De overheid moet de beleidsvrijheid blijven hebben om een antwoord te bieden aan specifieke situaties die niet voorzien zijn door de vooropgestelde beleidslijnen.
 - Als toetsstenen kunnen onder meer de kwetsbaarheid van de betrokken persoon, nauwe familiebanden en zelfs financiële middelen in België een rol spelen, zoals dat nu in de praktijk al het geval is. Bij de beoordeling van de criteria mag de drempel echter niet onredelijk hoog liggen. Die criteria moeten ook als communicerende vaten functioneren: een factor als voldoende financiële middelen zou geen reden op zich mogen zijn om een aanvraag te weigeren. Als de situatie dermate precair is, of de familiebanden dermate nauw zijn, dan mogen de financiële middelen zeker geen doorslaggevende rol spelen. Omgekeerd kan het feit dat er financiële middelen zijn, voor de overheid een rol spelen om een minder precair dossier toch goed te keuren. Tenslotte zou de bewijslast voor de aanvrager om te voldoen aan die criteria gefaciliteerd moeten worden. Ook hier mag dat niet onredelijk moeilijk zijn voor de aanvrager. Zo kan men faciliteiten aanbieden op het vlak van de bewijslast door samen te werken met lokale of internationale organisaties of ambassades ter plaatse.

Bijlage: Een aanvraag van een humanitair visum : een moeilijke en kostelijke procedure



Uit: Humanitaire visa: grenzen en grondrechten (Myriadoc 4, mei 2017)

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

Een humanitair visum moet bij de bevoegde Belgische diplomatieke post worden ingediend.³⁹ Niet elk land heeft een Belgische ambassade en een humanitaire crisis heeft vaak tot gevolg dat ambassades verplicht zijn te sluiten en dat aanvragers naar verdere ambassades moeten reizen.

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

Bij het oversteken van grenzen komt er vaak corruptie aan te pas, en soms hebben de buurlanden een beleid van gesloten grenzen, waardoor het soms onmogelijk wordt om naar de ambassade te reizen. Dit komt vaker voor in conflictsituaties. Zo ondervinden Syriërs sinds enkele jaren grote moeilijkheden om zich naar de buurlanden te begeven. Soms kunnen vluchtelingen hun eigen land ook niet gemakkelijk uit, zoals bijvoorbeeld voor personen uit Eritrea het geval is. Er volgen ook vaak arrestaties aan de grenzen.

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

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

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

Aangezien de aanvragers vaak zelf vluchtelingen zijn of familieleden van vluchtelingen, is het voor de aanvragers gewoonlijk ook moeilijker of onmogelijk om de **nodige officiële documenten** te verzamelen waardoor dossiers niet altijd aanvaard worden op de ambassade. Het is vaak een zeer delicate, en soms gevaarlijke of onmogelijke taak om bij de instanties van het herkomstland de benodigde documenten aan te vragen.⁴⁰ We denken onder meer aan paspoorten, geboorte- en huwelijksakten.

Authentieke buitenlandse akten en gerechtelijke beslissingen moeten ook gelegaliseerd worden. Ook daar kan contact met de instanties dan een aanzienlijk risico vormen. Hoewel de Belgische wetgeving voorziet in de mogelijkheid om de gezinsbanden met andere bewijsmiddelen aan te tonen⁴¹, wordt de DNA-test vaak als enige optie voorgesteld door de Belgische autoriteiten wanneer geen officiële documenten kunnen voorgelegd worden. Terwijl deze testen de situatie kunnen deblokken, blijft het een dure procedure die een louter biologisch begrip van familie weergeeft.

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

Ten slotte zijn er ook **de hoge kosten** die verbonden zijn aan het indienen van een humanitaire visumaanvraag lang verblijf, en dit in combinatie met een erg onzekere uitkomst. De kosten van de behandeling van de visumaanvraag lang verblijf door de ambassade ("visum handling fee") bedragen voor elke aanvrager 180 euro, ook voor minderjarige aanvragers. Daarboven komt de administratieve bijdrage van 350 euro per persoon voor rekening van DVZ voor de behandeling van de aanvraag, uitgezonderd voor minderjarige aanvragers. Er zijn daarbij geen vrijstellingen mogelijk voor kwetsbare personen, waaronder slachtoffers van een gewapend conflict. Daarnaast moet men ook een ingevuld standaard medisch attest toevoegen, de dokterskosten daarvoor lopen soms hoog op. De reis naar de ambassades en het verblijf ter plaatse zijn vaak kostelijk. Vaak vergt het oversteken van bepaalde grenzen een zekere mate aan corruptie. Kosten voor het verkrijgen van de documenten, de legalisatie en vertaling daarvan moeten daarbij worden gerekend. Daarbij komen eventuele kosten voor DNA-testen die 200 euro per persoon bedragen en de vliegtuigtickets. Deze aanzienlijke kosten kunnen velen niet dragen, en vormen een bijkomende hindernis voor de aanvraag. Bovendien zijn de mogelijkheden om een lening in België in dit kader te verkrijgen erg beperkt.

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

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

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

Ondertussen hebben de meeste buurlanden van Syrië hun grenzen gesloten en vereist Libanon sinds 2015 altijd een inreisvisum. Syriërs kunnen in de buurlanden in de praktijk geen (visum met oog op) langdurig verblijf meer verkrijgen. Wanneer zij enkel naar het buurland willen om daar een visumaanvraag in te dienen, verlenen bepaalde buurlanden toelating wanneer zij een bewijs van afspraak hebben bij de Belgische ambassade met het oog op gezinshereniging. Zij hebben dan ook in elk geval normaal gezien een geldig paspoort en identiteitsdocument nodig. In Libanon hebben zij dan slechts een toegangsrecht van 48u.⁴² Wanneer deze termijn overschreden wordt kan men nadien geen toelating voor Libanon meer krijgen.

Turkije is sinds midden 2016 afgestapt van zijn 'open grens' beleid, na het EU-Turkije akkoord en de druk vanuit Europa om de vluchtelingenstroom vanuit Turkije in te perken. Turkije heeft zijn visumbeleid verstrengd⁴³ en in de praktijk gelden zeer strenge criteria om Turkije binnen te mogen. Een bewijs van afspraak op de Belgische ambassade volstaat niet en de meesten geraken Turkije dan ook niet meer binnen. Indien de Syrische aanvrager de grens absoluut niet over kan, stond de ambassade in Turkije tot voor kort vrij gemakkelijk toe dat de aanvraag per volmacht door een kennis of familielid werd ingediend. Ondertussen zou de ambassade in Turkije daarover strikter zijn geworden. Myria vernam dat een Syrisch kindje van erg jonge leeftijd zich persoonlijk moest aanbieden bij de ambassade in Ankara. Er was geen vrijstelling mogelijk. De ambassade in Libanon aanvaardt enkel in uitzonderlijke situaties de mogelijkheid om een aanvraag bij volmacht in te dienen.

Wachttijden om een afspraak te krijgen bij ambassades in buurlanden van Syrië duren in bepaalde periodes erg lang. In de loop van 2016 kon men bijvoorbeeld pas na twee maanden een afspraak krijgen bij de ambassades. In de eerste maanden van 2017 waren deze termijnen terug korter. Men moet ook tijdig een afspraak vastleggen met een erkende dokter voor een standaard medisch attest. Dit is vooral van belang in Libanon, waar men binnen 48 uur een aanvraag moet indienen op de ambassade en moet teruggekeerd zijn naar Syrië. De kosten van zo'n medisch attest variëren in de buurlanden van Syrië van zo'n 150 dollar tot 300 dollar. Op de ambassade hebben aanvragers vaak niet veel tijd. Wanneer bij de ambassade in Libanon bepaalde documenten ontbreken, is men veelal verplicht om een nieuwe afspraak te maken.

Verder is het zeer moeilijk tot onmogelijk om de legalisatieprocedure voor Syrische documenten te doorlopen. Dit moet volgens vier opeenvolgende stappen: eerst moeten de documenten gelegaliseerd worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Syrië, vervolgens door de Syrische ambassade in Beiroet, daarop door het Ministerie Buitenlandse Zaken van Libanon in Beiroet, en tenslotte door de Belgische ambassade in Beiroet.⁴⁴ Nadien moeten de gelegaliseerde documenten in één van de landstalen vertaald worden door een beëdigd vertaler. Ook wanneer de aanvraag kan ingediend worden op een andere ambassade, bijvoorbeeld in Turkije of Jordanië, moet de legalisatie via deze stappen in Libanon verlopen, aangezien enkel deze ambassade hiertoe bevoegd is. In de praktijk blijkt het meestal onmogelijk om deze stappen te doorlopen. DVZ aanvaardt in de praktijk vaak niet-gelegaliseerde documenten wanneer goed aangegeven wordt waarom de documenten niet gelegaliseerd kunnen worden. Eens in België weigeren de gemeenten evenwel vaak de niet-gelegaliseerde documenten voor de inschrijving in het rijksregister (zie punt 5).