Federaal Migratiecentrum
Centre fédéral Migration

NOTA: één jaar Afrin in de Belgische praktijk

Myria pleit al vele jaren voor het faciliteren van de indiening van aanvragen voor gezinshereniging, met name door toe te staan dat ze vanuit België en/of schriftelijk-digitaal worden ingediend.[1]

De huidige administratieve praktijk vereist immers dat het gezinslid zich persoonlijk aanbiedt bij de diplomatieke post, en dat al op het ogenblik van de indiening van de visumaanvraag voor gezinshereniging. Aangezien België niet in elk land een diplomatieke post heeft, moeten gezinsleden vaak noodgedwongen naar een verre post reizen die niet in hun land van verblijf ligt. Zeker wanneer zij dan door conflictgebieden dienen te trekken, levert dat lange, dure en soms bijzonder risicovolle verplaatsingen op. Het kan ook moeilijk zijn om de vereiste reisdocumenten en de toegangsvisa te bekomen voor derde landen waar de diplomatieke post zich bevindt. Die moeilijkheden gelden in het bijzonder voor gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming, waarbij het gezin werd gescheiden in een context van conflict en gedwongen vlucht. Voor hen is er ook vaak een zekere druk om tijdig te reizen, binnen de wettelijke termijnen van indiening.

Vermits de procedure in stappen verloopt, dienen de betrokken gezinsleden zich vaak meerdere keren te wenden tot zo'n diplomatieke post: voor de indiening, om bijkomende documenten af te geven, om interviews of DNA-tests uit te laten voeren, en – als de aanvraag is goedgekeurd – de visa af te halen. In een aantal gevallen slagen de gezinnen er niet in om binnen de gestelde termijnen de diplomatieke post te bereiken en moeten zij afzien van de procedure, waardoor ze elke kans op een hereniging aan zich voorbij zien gaan.

In die context blijken de modaliteiten van indiening die een lidstaat uitwerkt bepalend voor de toegang tot de procedure voor gezinshereniging. Een doelmatige en transparante procedure van indiening die rechtszekerheid biedt is derhalve essentieel om de effectieve uitoefening van het recht op gezinshereniging te garanderen.

In april 2023 was er een belangrijke ontwikkeling op dit vlak, aangezien het Hof van Justitie zich in een Belgische zaak uitsprak over de verplichting inzake de persoonlijke aanbieding van de aanvrager bij de indiening van een visumaanvraag, met name in het arrest-Afrin. Volgens het Hof verzet het Unierecht zich tegen een nationale regeling die zonder uitzondering vereist dat een verzoek tot gezinshereniging in persoon wordt ingediend bij een bevoegde diplomatieke post, in het bijzonder als de gezinshereniger een erkend vluchteling is.

In die zaak werd de essentie van de problematiek door de advocaat-generaal Pitruzzella sterk samengevat: "Dat deze personen – onder wie zich in het algemeen de meest kwetsbare gezinsleden zoals jonge kinderen bevinden – worden gedwongen meerdere malen en vaak in langdurige, moeilijke en zelfs ronduit gevaarlijke of extreem dure omstandigheden te reizen naar diplomatieke of consulaire posten die, (…), kunnen zijn gelegen in andere landen dan hun land van verblijf, om daar formaliteiten te vervullen die gemakkelijk op afstand kunnen worden verricht, lijkt mij niet in overeenstemming met de geest van richtlijn 2003/86 maar veeleer een uitvloeisel van de wens om de weg naar gezinshereniging te bezaaien met hindernissen die de uitoefening van het recht daarop

[1] Zie UNHCR en Myria, Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België, juni 2018; Myria, Advies: Aanvragen gezinshereniging van vluchtelingen faciliteren en ondersteunen, maart 2022.

ontmoedigen. Dat geldt met name met betrekking tot de gezinsleden van vluchtelingen, die nog grotere problemen kunnen ondervinden wanneer zij moeten reizen." [2]

Ingevolge het arrest van het Hof, moest er in België een nieuwe procedure worden georganiseerd. In wat volgt, analyseert Myria de rechtspraak van het Hof en de praktijk een jaar na de publicatie van nieuwe instructies door Dienst Vreemdelingenzaken die een indiening op afstand in bepaalde gevallen mogelijk maken (beoordeling geval per geval).

Het belang van een analyse over wat de nieuwe praktijk ingevolge het Afrin-arrest nu in realiteit betekent, situeert zich ook in de context van de nieuwe wet gezinshereniging.[3] Daarin worden de indieningsmodaliteiten niet gewijzigd, maar in de memorie van toelichting wordt er onder meer verwezen naar de "gangbare praktijk van DVZ" ingevolge het Afrin-arrest, om voor bepaalde situaties te verantwoorden dat een indieningstermijn van drie maanden volstaat om het recht op gezinshereniging te garanderen.[4] De procedure van een indiening op afstand zal ook worden uitgewerkt in het Migratiewetboek.

Myria baseert zich bij deze analyse voornamelijk op zijn ervaring in individuele dossiers, en op informatie verkregen van de instanties (DVZ en BuZa). Hoewel de praktijk nog kan wijzigen, al dan niet onder impuls van de rechtspraak, kon Myria al concrete vaststellingen doen en knelpunten identificeren bij de nieuwe procedure. Myria komt op basis daarvan tot de conclusie dat het nodig is om te blijven pleiten voor een wettelijke regeling die voorziet in een indiening vanuit België (door de referentiepersoon), of een systematische mogelijkheid tot digitale indiening.

1. Nieuwe Belgische procedure na het arrest-Afrin: behoud van het principe van de persoonlijke aanbieding bij indiening, met een indiening per e-mail als uitzondering

Artikel 12*bis*§1, 1[e] van de verblijfswet bepaalt dat de aanvrager van het verblijfsrecht gezinshereniging de aanvraag moet indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn of haar woonplaats of verblijfplaats in het buitenland. Volgens een vaste administratieve praktijk moet het gezinslid de aanvraag in persoon indienen, zonder dat daarbij in uitzonderingen wordt voorzien.

[2] Conclusie van de advocaat-generaal M. Giovanni Pitruzzella, 9 maart 2023, in de zaak C1/23 PPU, *Afrin*, §63.

[3] Wetsontwerp van 22 februari 2024 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen inzake het recht op gezinshereniging. De wet is intussen gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, en is in werking getreden op 1 september 2024.

[4] *Ibid*., MvT pp. 14-15. Het gaat daar specifiek over de termijn van indiening na toekenning van de internationale bescherming aan een ouder, in het geval dat het kind-aanvrager meerderjarig werd tijdens de asielprocedure van diens ouder (cfr. C-279/20). Op pp. 17-19 wordt er ook verwezen naar de termijn van drie maanden bij een gezinshereniging van ouders-aanvragers met een NBMV in het geval dat die laatste meerderjarig werd tijdens diens asielprocedure. Er wordt daarnaast verwezen naar de *praktijk* waarbij het mogelijk is een onvolledige aanvraag in te dienen, en naar de bijkomende waarborg opgenomen in die wet waarbij bij de beoordeling van de termijn van drie maanden rekening wordt gehouden met "bijzondere omstandigheden die een laattijdige indiening van de aanvraag objectief verschoonbaar maken". De intentie tot strikte invulling in de praktijk van dat laatste blijkt evenwel ook uit de voorbeelden die opgesomd worden, met name het tijdelijk sluiten van een ambassade of het tijdelijk sluiten van een grens.

Het Hof van Justitie heeft besloten dat die regeling strijdig is het met het Unierecht:

Uitspraak van het Hof van Justitie in het arrest-Afrin, 18 april 2023, C-1/23[5]

Het Hof sprak zich uit over een prejudiciële vraag van de Brusselse rechtbank van eerste aanleg. Die vraag werd gesteld in een zaak rond een echtgenote en twee jonge kinderen van een Syrische man die in België erkend was als vluchteling. Omwille van de talrijke veiligheidsrisico's in de regio waren zij niet in de mogelijkheid om de stad Afrin in het Noordwesten van Syrië te verlaten en te reizen naar de diplomatieke post in Turkije of Libanon om daar de visumaanvraag voor gezinshereniging in persoon in te dienen. De advocaat had geprobeerd om de aanvraag via e-mail en aangetekende brief rechtstreeks bij DVZ in te dienen, maar DVZ weigerde dat. Daarop dagvaardde de advocaat de Belgische Staat voor de Brusselse rechtbank van eerste aanleg in kortgeding.[6]

Het Hof moest oordelen over de vraag of de Belgische verblijfswet in overeenstemming is met het Unierecht, en met name de Richtlijn 2003/86/EG (de gezinsherenigingsrichtlijn).

In zijn arrest stelt het Hof van Justitie dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling – zoals die in België geldt – waarbij gezinsleden van de gezinshereniger, in het bijzonder van een erkend vluchteling, zich in persoon naar de diplomatieke post moeten begeven om hun aanvraag in te dienen, ook in een situatie waarin het onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om zich naar die post te begeven.

Het Hof verduidelijkt ook de volgende elementen:

- Het is essentieel dat de lidstaten de **nodige soepelheid** aan de dag leggen om de betrokkenen in staat te stellen hun verzoek voor gezinshereniging **daadwerkelijk en tijdig** in te dienen, door de indiening van een dergelijk verzoek te faciliteren en met name toe te staan dat er gebruik wordt gemaakt van telecommunicatiemiddelen (§51).
- Met betrekking tot de bijzondere situatie van vluchtelingen merkt het Hof op dat het ontbreken van enige flexibiliteit van de zijde van de lidstaat het onmogelijk kan maken om de **vastgelegde termijnen in acht te nemen**, waardoor de betrokkenen worden onderworpen aan aanvullende voorwaarden die moeilijker te vervullen zijn, en dat staat haaks op de doelstelling van de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging om bijzondere aandacht te besteden aan de situatie van vluchtelingen (§53).
- Hoewel het niet noodzakelijk is om een persoonlijke verschijning te vereisen bij de indiening van de aanvraag, kunnen de lidstaten verlangen dat de gezinsleden van de gezinshereniger **in een later stadium van de procedure in persoon verschijnen** teneinde onder meer de gezinsband en de identiteit van de betrokken personen te verifiëren (§58).
- Wanneer een lidstaat evenwel de persoonlijke verschijning van de gezinsleden in een later stadium van de procedure vereist, dient deze **de verschijning te faciliteren** door onder meer consulaire documenten of een laissez-passer te verstrekken en **het aantal verschijningen tot het strikte minimum te beperken**. De lidstaat moet dus de mogelijkheid bieden dat de verificatie van de gezinsband en de identiteit – waarvoor de aanwezigheid van deze gezinsleden vereist is – aan het einde van de procedure gebeurt en, indien mogelijk, tegelijk met de eventuele afgifte van de documenten die toegang verlenen tot het grondgebied van de betrokken lidstaat (§59).

[5] HvJ, 18 april 2023, C-1/23, *Afrin*.

[6] KG Brussel 2 januari 2023, nr. 22/283/C. Voor de verdere ontwikkelingen in deze concrete zaak, zie KG Brussel 23 mei 2023, nr. 22/283/C, en analyse in I. Fontignie, « L'État belge tenu de prévoir des dérogations à l'obligation pour un demandeur de comparaitre personnellement au moment de l'introduction de sa demande de visa de regroupement familial », Cahiers de l'EDEM, juni 2023.

Ingevolge die rechtspraak werd in de Belgische praktijk een procedure uitgewerkt waarbij er een uitzondering op de persoonlijke aanbieding bij de indiening van de visumaanvraag kan worden toegekend. **Het principe van persoonlijke aanbieding bij de indiening blijft evenwel behouden.**

Medio mei werden op de website van DVZ de nieuwe instructies gepubliceerd, die sindsdien al meerderde keren zijn gewijzigd.[7] Op het ogenblik van het schrijven van deze nota in september 2024 beoordeelt de diplomatieke post geval per geval of een indiening op afstand kan worden toegestaan. De aanvrager moet daartoe een gemotiveerd schrijven richten naar de post, met de uitleg waarom het voor hem of haar uiterst moeilijk of onmogelijk is om de visumaanvraag in persoon in te dienen. Bij een akkoord stuurt de post de instructies voor betaling van de visumleges, waarna de aanvrager het dossier per e-mail doorstuurt naar de post.

2. Beoordeling door de diplomatieke post over de mogelijkheid om de aanvraag op afstand in te dienen

De bevoegde diplomatieke post beoordeelt het verzoek tot indiening op afstand.

In de Belgische praktijk geldt er voor familieleden van begunstigden van internationale bescherming een keuzemogelijkheid van diplomatieke post waar ze de aanvraag indienen.[8] Het familielid moet op dit ogenblik evenwel elk verzoek tot indiening *op afstand* richten naar de bevoegde diplomatieke post.[9] Een voorbeeld: het Eritrese gezinslid dat zich in een later stadium van de procedure wil aanbieden bij de diplomatieke post in Addis Abeba of Kampala zal het verzoek moeten richten naar Nairobi. De aanvrager zal uiteen moeten zetten waarom het onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om zich te begeven naar de bevoegde post (Nairobi), én naar de post van keuze (Addis Abeba/Kampala). De bevoegde post in Beiroet zal dat bijvoorbeeld in principe moeten beoordelen ten aanzien van alle Syriërs, ook al willen de verzoekers zich uiteindelijk begeven naar Turkije. Hoewel het nog te vroeg is om op basis van individuele dossiers vaststellingen te doen over deze maatregel, zijn er bezorgdheden in termen van capaciteit van de bevoegde post, en de vraag of dat uiteindelijk een impact zou kunnen hebben op de keuzemogelijkheid van diplomatieke post (waar ze zich uiteindelijk wensen aan te bieden in een latere fase van de procedure – zie punt 4).

Onzekerheid over de situaties die in aanmerking komen voor een indiening op afstand.

Zoals hierboven vermeld werd, moet het gezinslid uitleggen waarom het voor hem of haar onmogelijk of uiterst moeilijk is om de visumaanvraag in persoon in te dienen. Het is evenwel niet duidelijk welke situaties precies in aanmerking komen.

[7] Zie onder de rubriek “Hoe vraag ik een visum aan?”.
[8] Zie website DVZ, onder “Waar vraag ik een visum aan?”. Het moet gaan om een Belgische diplomatieke post bevoegd voor visa lang verblijf. De enige huidige uitzondering daarop zijn Somaliërs, die zich sinds 2019 moeten richten tot de bevoegde diplomatieke post in Nairobi.
[9] E-mail BuZa naar Myria 27 november 2023.

Nadat de categorieën aanvankelijk preciezer werden omschreven[10], vermeldt de website van DVZ op het ogenblik van het schrijven van deze nota het volgende: “Het betreft voornamelijk vreemdelingen die zich bevinden in een land of in een regio waar oorlog of conflict heerst en waar België geen visa afgeeft”.

Ook het Hof van Justitie geeft in het arrest-Afrin weinig duidelijkheid over wat er precies bedoeld wordt met “situaties waarin het voor hen onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om zich naar die post te begeven”. Het Hof preciseert wel twee situaties:

- “In het bijzonder” personen die zich in een land bevinden waar een gewapend conflict heerst en die zich gedwongen zien om te wachten tot de veiligheidssituatie hen in staat stelt om te reizen zonder zich bloot te stellen aan onmenselijke of vernederende behandelingen en zonder gevaar voor hun leven te lopen (§52).
- Met betrekking tot de bijzondere situatie van familieleden van begunstigden van internationale bescherming “moet daaraan worden toegevoegd” dat het ontbreken van enige flexibiliteit tot gevolg kan hebben dat de termijn voor het indienen van het verzoek overschreden kan worden (§43 en 53).

De termen “in het bijzonder” en “daaraan moet worden toegevoegd” wijzen volgens Myria op een bijkomende aandacht die het Hof heeft willen besteden aan deze twee situaties, met name de situatie van een gewapend conflict, en de situatie voor vluchtelingenfamilies waarbij termijnen van indiening gelden. Door daaraan bijzondere aandacht te besteden, heeft het Hof de beoordelingsmarge van de lidstaten in die scenario’s meer afgelijnd.

Het Hof heeft dat tegelijk niet willen beperken tot deze situaties. De essentie van de uitspraak komt er immers op neer dat een daadwerkelijke en tijdige indiening van de aanvraag mogelijk moet worden gemaakt. Ook andere omstandigheden zouden dat kunnen verhinderen.

Ervaringen in de praktijk

Myria heeft op het ogenblik van het schrijven van deze nota quasi uitsluitend kennisgenomen van verzoeken tot indiening op afstand gericht aan de diplomatieke posten in **Jeruzalem, Islamabad, Nairobi en Riyad** die bevoegd zijn om te oordelen of een visumaanvraag op afstand toegelaten is voor gezinsleden die respectievelijk verblijven in Gaza, Afghanistan, Eritrea/Somalië en Jemen.[11] Voor gezinsleden in Gaza werd er sinds 7 oktober 2023 en na de sluiting van VFS Gaza beslist om de

[10] De volgende situaties werden opgesomd in mei 2023: De aanvrager en/of het *visa application center* (VAC) bevind(t)(en) zich in een oorlogs- of conflictzone; De aanvrager moet door een oorlogs- of conflictzone reizen om zich naar het VAC te begeven; De aanvrager is de echtgenoot of het minderjarig kind van een vreemdeling aan wie België de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming heeft toegekend; De aanvrager is een niet-begeleid minderjarig kind. In juli werd dat vervangen door: “Het betreft voornamelijk aanvragers die gezinsleden zijn van een vreemdeling aan wie België de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming heeft toegekend, en aanvragers die zich bevinden in een land of regio waar oorlog of conflict heerst en waar België geen visa afgeeft (bijvoorbeeld Afghanistan, Syrië, Somalië, Eritrea, Mali, Libië, Soedan of Jemen).” Nog later was er alleen nog sprake van “voornamelijk vreemdelingen die gezinsleden zijn van een vreemdeling aan wie België de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming heeft toegekend, en aanvragers die zich bevinden in een land of regio waar oorlog of conflict heerst en waar België geen visa afgeeft” (NL-versie), en in de Franstalige versie “Het betreft voornamelijk vreemdelingen die zich bevinden in een land of regio waar oorlog of conflict heerst en waar België geen visa afgeeft”. Sinds januari 2024 werd voor de drie taalversies (NL, FR en ENG) dat laatste weerhouden.

[11] Bij de twee verzoeken van Jemenitische gezinsleden waarvan Myria kennis nam, weigerde de ambassade in Riyad, verwijzend naar de mogelijkheid om een visum te verkrijgen voor Saudi-Arabië (of naar de nood aan een bewijs dat dit niet kan). Myria nam ook kennis van een verzoek waarbij de ambassades in Beiroet (begin februari 2024) en Dakar (zeker voor oktober 2023) niet op de hoogte leken te zijn van de instructies in verband met de indiening op afstand.

indiening op afstand toe te laten voor alle begunstigden van een recht op gezinshereniging.[12] Voor hen volgt er dus geen individuele beoordeling door de diplomatieke post in Jeruzalem.

DVZ houdt sinds 2024 de globale cijfers bij over de visumaanvragen die op afstand worden ingediend (van januari tot en met mei ging het om 1.277 aanvragen). Er wordt momenteel niet gepland om cijfers bij te houden per diplomatieke post of per nationaliteit. Het zou in de meeste gevallen evenwel gaan om gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming.[13]



Een melding uitgelicht: beoordeling door de diplomatieke post in Nairobi

Een Eritrese echtgenote en minderjarige kinderen wensen zich te herenigen met hun echtgenoot-vader die eind oktober 2022 erkend werd als vluchteling in België. In oktober 2023 verstuurt een CAW een verzoek tot indiening op afstand, waarbij er een toelichting wordt gegeven over meerdere mislukte pogingen van de echtgenote om bij de Eritrese autoriteiten toestemming te verkrijgen het land legaal te verlaten, mevrouw haar levenslange dienstplicht, en arrestatie in het verleden. Er wordt naar talrijke bronnen verwezen die bevestigen dat de meerderheid van de Eritreeërs geen paspoort en exit visum kunnen bekomen, en dat het verlaten van Eritrea op clandestiene wijze ernstige risico's met zich meebrengt.

De diplomatieke post in Nairobi weigert het verzoek tot indiening op afstand, met de motivatie dat het verzoek maar enkele dagen voor de wettelijke deadline van twaalf maanden werd verzonden; dat er geen bewijs werd geleverd van een aanvraag tot paspoort of van de andere stellingen in het verzoek; dat er niet wordt uitgelegd hoe ze zich in een latere fase van de procedure wel zouden aanbieden bij de ambassade voor de verdere stappen, terwijl dat uiteindelijk toch vereist is; dat heel wat Eritreeërs er jaarlijks in slagen om via de geijkte kanalen hun gezinsherenigingsaanvraag in te dienen; dat er in Eritrea, noch in Addis Ababa, Kampala of Nairobi momenteel sprake is van een conflict; dat de hoofdzetel beslist heeft dat indiening op afstand vooralsnog niet van toepassing kan zijn op Eritrese gezinsherenigingsaanvragers.

Na een verzoek tot herziening weigert de diplomatieke post opnieuw, waarbij de post aangeeft dat het om een beslissing gaat van de FOD BuZa, "met inachtname van de specifieke Eritrese context, en dat die beslissing geldt voor alle Eritrese gezinsherenigers".

Er werd beroep aangetekend tegen de weigering. Intussen kon het gezin nog altijd niet starten met de eerste stap van de procedure, namelijk de indiening.

Myria kon vaststellen dat vanwege de systematische weigering van de diplomatieke post in Nairobi om een indiening van een aanvraag op afstand toe te laten, veel Eritreeërs afzien van een verzoek tot indiening op afstand. Het vooruitzicht van een onzeker resultaat inzake het verzoek, of een eventueel beroep na weigering (waarna er maandenlang moet worden gewacht op een onzeker resultaat) leidt ertoe dat ze veeleer overwegen om later – wanneer de omstandigheden het toelaten – te reizen om de aanvraag dan toch in persoon in te dienen. Wanneer termijnen intussen dreigen te verstrijken, leidt het ertoe dat ze volledig afzien van de procedure, aangezien de onzekerheid te groot is over de vraag of de aanvragen ooit zullen worden goedgekeurd. Zodra zij uit Eritrea vertrokken zijn, kunnen ze niet terug.

[12] Zie katern "Toegang tot het grondgebied". Aldus vermeld op de website van DVZ sinds eind januari 2024.
[13] E-mails van DVZ op 26 maart en 18 juni.

Een melding uitgelicht: beoordeling door de diplomatieke post in Islamabad

Een Afghaanse NBMV werd meerderjarig tijdens de asielprocedure. Hij wil zich herenigen met zijn moeder en zussen, die de visumaanvraag moeten indienen binnen de drie maanden na de erkenning als vluchteling. In het verzoek tot indiening op afstand wordt er verwezen naar de korte termijn die zij hebben om de nodige documenten en Pakistaanse visa te bekomen, hun etnie “hazara” die dit proces verder bemoeilijkt, bovenop het feit dat zij als alleenstaande en ongeletterde vrouw de reis niet zonder begeleiding van een mannelijk familielid kan ondernemen. De ambassade in Islamabad aanvaardt het verzoek diezelfde dag.

De aanvragen worden ingediend, en tijdens de behandeling door DVZ kan de familie nog de nodige stappen zetten om vanuit Afghanistan de Afghaanse paspoorten en de Pakistaanse visa te bekomen. Zij moeten tijdens de behandeling evenwel nog een maandenlang verblijf in Pakistan financieren, of hun Pakistaanse visa telkens opnieuw verlengen.

Beroep tegen een weigering van de diplomatieke post om de aanvraag op afstand in te dienen

In geval van een weigering door de diplomatieke post van het verzoek van een indiening op afstand rijst de vraag of er een daadwerkelijk rechtsmiddel bestaat wanneer de aanvrager niet akkoord gaat met die weigering. De procedure van een indiening op afstand is niet formeel voorzien in de wet, en dus evenmin de beroepsmogelijkheid tegen een weigering. Het is absoluut geen gebruikelijke praktijk om een beslissing of communicatie van een diplomatieke post of Buitenlandse Zaken aan te vechten bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Het kader van de beroepsmogelijkheden is bijgevolg op dit ogenblik onzeker.

Myria is van mening dat er voldoende argumenten zijn om aan te nemen dat de mail waarin de diplomatieke post een verzoek tot indiening op afstand weigert een administratieve beslissing is waartegen beroep kan worden aangetekend bij de RvV, zeker wat een aanvraag voor gezinshereniging betreft die zich situeert binnen de werkingssfeer van de gezinsherenigingsrichtlijn (zie kader hieronder). DVZ sluit zich daarbij aan, maar nodigt wie beroep wil aantekenen uit om eerst een herziening van de beslissing te vragen bij de diplomatieke post en BuZa, met nieuwe elementen of een betere toelichting van de omstandigheden.[14]

Is de beslissing van de diplomatieke post aanvechtbaar voor de RvV?

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is bevoegd om kennis te nemen van de beroepen die worden ingesteld tegen “individuele beslissingen genomen met toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen” (artikel 39/1§1, 2e lid van de verblijfswet).

Het moet dus gaan om een individuele beslissing die (1) genomen is in toepassing van de verblijfswet (2).

[14] Antwoorden DVZ en BuZa aan Myria in Q&A Afrin, augustus 2023.

Volgens Myria valt de weigering van een verzoek tot indiening op afstand door de diplomatieke post, per e-mail gecommuniceerd, daar duidelijk onder:

1. Wat de interpretatie van **het begrip "beslissing"** betreft, dient er te worden verwezen naar de inhoud die de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daar in zijn contentieux aan geeft.[15] Dat moet volgens vaste rechtspraak worden begrepen als een van een bestuur uitgaande eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die rechtsgevolgen doet ontstaan voor de bestuurde of die belet dat dergelijke rechtsgevolgen tot stand komen.[16] Een weigering om een visum op afstand in te laten dienen – binnen een context waarin de aanvrager beweert dat hij of zij de aanvraag niet in persoon kan indienen – heeft als gevolg dat de indiening van de visumaanvraag wordt belet, en dus dat een wijziging van een bestaande rechtstoestand wordt belet. Een dergelijke beslissing van de diplomatieke post is van dien aard om definitieve effecten teweeg te brengen die bezwarend zijn voor de aanvrager,[17] aangezien die de mogelijkheid van de aanvrager ontneemt om een visumaanvraag behandeld en eventueel goedgekeurd te zien. In dat verband is het volgens Myria ook van belang dat DVZ een specifieke procedure heeft ingesteld waarbij de aanvrager een indiening op afstand kan vragen per e-mail, en de diplomatieke post een dergelijke beslissing kan nemen en communiceren per e-mail, na een beoordeling over het individuele geval.[18] Het gaat duidelijk niet om een puur informatieve mail zonder rechtsgevolgen.
2. De beslissing van de diplomatieke post wordt ook genomen **in toepassing van de verblijfswet**, met name artikel 12*bis*§1, 1e lid dat een omzetting vormt van artikel 5§1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De interpretatie daarvan moet conform zijn aan de relevante rechtspraak van het HvJ, met name het arrest-Afrin van 18 april 2023. Opnieuw, DVZ heeft op zijn website instructies gecommuniceerd over de procedure van indiening op afstand, verwijzende naar artikel 12*bis*§1, 1e lid.

Myria heeft kennisgenomen van een aantal verzoekschriften in beroep ingediend bij de RvV tegen de weigering van de diplomatieke post in Nairobi om de aanvraag op afstand in te dienen. Op het ogenblik van het schrijven van deze nota in september 2024 heeft Myria kennisgenomen van één arrest waarbij de RvV zich bevoegd verklaard heeft.[19] Myria is daarnaast op de hoogte van een vonnis van het hof van beroep van Brussel waarbij het hof de Belgische Staat verplichtte om een Eritrese vrouw en minderjarige kinderen van een erkend vluchteling in België vrij te stellen van de persoonlijke verschijning bij de diplomatieke post.[20] Vanwege de onzekerheden bij de mogelijkheden, termijnen en resultaten van een beroep, stelt Myria vast dat veel aanvragers van een beroep afzien. Dat hele proces, enkel en alleen nog maar om de indiening van de aanvraag gerealiseerd te krijgen, schrikt af.

[15] Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, *Parl.St.*, Kamer, 2005-206, nr. 2479/001, 83.
[16] P. Lewalle, Contentieux administratif, 3e édition 2008, nr. 446. Zie onder meer RvS 13 juli 2015, nr. 231.935. RvS 22 augustus 2006, nr. 161.910. Zie ook RvV 9 februari 2023, nr. 284.535 en RvV 29 maart 2022, nr. 270.602.
[17] Zie M. Pâques en L. Donnay, « Chapitre II – L'objet du recours en annulation » in Contentieux administratif, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 357; D. Renders en B. Gros, « Chapitre II – Les conditions de mise en œuvre du contentieux » in Le Conseil d'Etat, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 54-55.
[18] "De post beoordeelt of ze de indiening van de visumaanvraag op afstand kan aanvaarden. Als de beoordeling positief is, stuurt de post de aanvrager een visumaanvraagformulier en instructies voor het betalen van de visumleges. In het geval van een negatieve evaluatie zal de post de aanvrager hiervan per e-mail op de hoogte stellen. De aanvrager moet dan de gebruikelijke procedure volgen (zie hierboven)."
[19] RvV 12 september 2024, nr. 312.827.
[20] HvB Brussel, 27 juni 2024, 2024/KR/19. De Belgische Staat had volgens het hof zijn appreciatiemarge *in casu* op een manifest onredelijke manier uitgeoefend door de indiening op afstand te weigeren.

Eerste vaststellingen en knelpunten:

Hoewel het duidelijk is dat de indiening van de aanvraag voor bepaalde families aanzienlijk werd gefaciliteerd dankzij de nieuwe instructies, kan Myria bij de huidige administratieve praktijk de volgende knelpunten vaststellen:

- Het **gebrek aan precisering** over de omstandigheden waarin een indiening op afstand kan worden toegelaten dreigt te leiden tot aanzienlijke **rechtsonzekerheid** en een **ongelijke behandeling**. Zoals uit de meldingen hierboven blijkt, stellen sommige posten zich minder flexibel op dan andere, waardoor bepaalde nationaliteiten strikter worden behandeld. Nieuw personeel bij een diplomatieke post, of een plotse wending in de beoordeling door een visumagent, zou in de toekomst ook plots kunnen leiden tot een meer of minder flexibele praktijk binnen eenzelfde diplomatieke post, en dat voor gelijkaardige situaties. De praktijken in Nairobi en Islamabad illustreren dat:
    - Wat Nairobi betreft, kon Myria vaststellen dat er op het ogenblik van de aanvang van het schrijven van deze nota een algemene uitsluiting werd toegepast voor alle Eritreeërs.
    - Wat Islamabad betreft, kon Myria een flexibele houding van de diplomatieke post vaststellen. Begin 2024 vroeg de post evenwel in een heel aantal dossiers naar een betere motivatie van de redenen en meer bewijzen, maar de meeste verzoeken lijken intussen wel nog aanvaard te worden, vooral bij naderende deadlines.[21]
- Bij de beoordeling door bepaalde posten wordt er weinig of geen rekening gehouden met het belang van de **termijnen van indiening**, in het bijzonder bij gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming.[22] Dat gegeven zou intrinsiek onderdeel moeten uitmaken van de beoordeling van de moeilijkheden om zich in persoon naar de diplomatieke post te begeven, om de aanvraag daar **tijdig** in te dienen.
- Een grondige beoordeling waarbij alle relevante algemene[23] en individuele[24] elementen in rekening worden gebracht zou een belangrijke **bijkomende werklast** meebrengen voor de

[21] De post vroeg zo naar bewijzen van het feit dat er paspoorten of Pakistaanse visa werden aangevraagd (maar geweigerd werden of vooralsnog zonder antwoord bleven). Of de post gaf aan dat er zich regelmatig Afghaanse vrouwen in persoon aanbieden bij de post, door zich te laten begeleiden door een mannelijke naaste of familielid. Sommige geweigerde verzoeken konden nadien toch nog worden rechtgezet na een verzoek tot herziening met betere motivatie. De maanden nadien kreeg Myria opnieuw minder meldingen van weigeringen, al kan er moeilijk worden achterhaald of dat te maken heeft met een betere motivatie van de verzoeken. Myria nam ook kennis van een weigering van een aanvraag voor een vrouw en zes kinderen omdat werd geacht dat er nog ruim de tijd was om een aanvraag in te dienen.

[22] Het kan gaan om de termijn van een jaar na de toekenning van internationale bescherming waarbinnen er een vrijstelling van de materiële voorwaarden geldt; de termijn van drie maanden na de toekenning tot internationale bescherming van de NBMV wanneer de NBMV meerderjarig is geworden tijdens of net na de asielprocedure; de termijn van een jaar (drie maanden na inwerkingtreding van het nieuwe wetsontwerp) na de toekenning tot internationale bescherming aan de ouder wanneer diens kinderen (aanvrager) meerderjarig zijn geworden tijdens of net na de asielprocedure. Het kan ook gaan om een leeftijdsvoorwaarde van de aanvrager.

[23] De **algemene context** kan betrekking hebben op onder meer het grensbeleid, de context waarin vluchtelingen van een bepaalde nationaliteit gedwongen zijn te vluchten en te reizen (vaak irregulier), de moeilijkheden om reisdocumenten te bekomen, rekening houdend met het feit dat deze context sterk kan evolueren en het grensbeleid niet altijd coherent wordt toegepast.

[24] De mogelijkheid tot reizen hangt sterk af van de **individuele situatie** en het profiel van de aanvrager (leeftijd, geslacht, etnie, …). Minderjarigheid speelt een belangrijke rol, en er kan ook worden gedacht aan alleenstaande vrouwen, personen die vervolging of ernstige discriminatie vrezen vanwege geslacht of politieke, religieuze overtuiging, het behoren tot een (etnische) minderheidsgroep. Ook kan de medische situatie (ziekte, invaliditeit) hen verhinderen de verplaatsing te ondernemen.

diplomatieke posten, en een **belangrijke capaciteitsversterking** vergen, wat op dit ogenblik niet aan de orde zou zijn. Het is ook een heel moeilijke beoordeling, wetende dat vluchtelingenfamilies veelal een grillig en onvoorspelbaar vluchtelingentraject volgen, afhankelijk van mogelijkheden die zich op dat ogenblik voordoen in functie van financiële middelen, sociale netwerken, ... DVZ stelde dan ook zelf vast dat het voor sommige posten die een groot volume Afrin-verzoeken behandelen bijzonder moeilijk tot onmogelijk is om in elk individueel dossier na te gaan of de redenen die worden opgegeven om de aanvraag vanop afstand in te dienen dat ook daadwerkelijk rechtvaardigen. Er werd daarbij verwezen naar Nairobi, waarbij de post niet de middelen heeft om honderden aanvragen op jaarbasis individueel te onderzoeken.[25]

- Een algemene uitsluiting zoals die momenteel voor Eritreeërs wordt toegepast is in strijd met het principe van de individuele beoordelingsplicht en motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, en de basisprincipes van het arrest-Afrin.

- De diplomatieke posten verwijzen in hun weigeringsbeslissingen niet naar **informatiebronnen**. In hun beoordeling zouden zij zich nochtans moeten baseren op objectieve en betrouwbare informatiebronnen.

- In de praktijk rust er momenteel een aanzienlijke **bewijs- en werklast op de schouders van de aanvragers en begeleidende diensten**. Wederom hangt het succes van een aanvraag in grote mate af van de mate waarin een persoon goed wordt begeleid bij de indiening van de aanvraag, terwijl die begeleiding sterk onder druk staat.[26]

- Net als bij de beoordeling van de "bijzondere omstandigheden die de laattijdige indiening objectief verschoonbaar maken"[27] dreigt ook deze "uitzonderingsprocedure" die hoort tegemoet te komen aan de problemen om zich tijdig bij een diplomatieke post aan te bieden te leiden tot **veel betwistingen en geschillen**, en deze keer nog maar in het stadium van mogelijkheid tot indienen van de aanvraag.

Aanbevelingen

Myria pleit voor een procedure waarbij een alternatieve wijze van indiening, met name een digitale indiening of een indiening vanuit België, als principe wordt ingebouwd en niet als uitzondering. Myria pleit er ook voor dat de indieningsmodaliteiten in een wettelijk kader worden uitgewerkt (zie *infra* bij de conclusie aan het einde van dit document).

Zolang het principe van de indiening in persoon bij de diplomatieke post wordt behouden en er alleen uitzonderingen worden toegestaan, pleit Myria, vanuit het belang van de rechtszekerheid, gelijke behandeling, en de doelmatigheid van de genomen maatregelen, voor:

- **Duidelijke en voldoende ruime criteria** voor een indiening op afstand, die eveneens zijn opgenomen in de regelgeving. Niet-exhaustief opgesomde elementen daarbij zijn onder meer: de termijnen van indiening en leeftijdsvoorwaarden die gelden op het ogenblik van de indiening; conflictsituaties of andere risicovolle situaties waaraan de aanvragers noodgedwongen blootgesteld zouden worden wanneer ze naar de diplomatieke post moeten reizen; bijzondere moeilijkheden om (tijdig) toegang te krijgen tot nationale paspoorten en visa voor derde landen om de reiswegen regulier te ondernemen; exorbitante kosten die een reis naar – en een verblijf in – het derde land waar de diplomatieke post zich bevindt met zich meebrengen; de individuele situatie of het profiel van de aanvrager die hem of haar kwetsbaar maakt of blootstelt aan vervolging of ernstige discriminatie bij de stappen om de reis te ondernemen.

[25] E-mail DVZ aan Myria, 26 maart 2024.
[26] Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2024*, katern "Recht op een gezinsleven".
[27] Myria, Advies: Aanvragen gezinshereniging van vluchtelingen faciliteren en ondersteunen, maart 2022, p. 7.

- De **eisen** die worden gesteld aan de **bewijskracht of de plausibiliteit van de elementen** die het gezinslid verstrekt over de moeilijkheden om zich naar de post te begeven moeten evenredig zijn, rekening houdende met de persoon van de betrokkenen, en de concrete situatie.[28]
- De (mogelijk centrale) instantie die het verzoek tot indiening op afstand onderzoekt moet **een individuele beoordeling** voeren, in het licht van zowel algemene als specifieke relevante, objectieve, **betrouwbare, precieze en bijgewerkte informatie** over de (veiligheids)situatie in het land van herkomst en het land waar de diplomatieke post zich bevindt, de wettelijke voorwaarden om toegang te krijgen tot een land, het functioneren van de administratieve diensten in beide landen om toegang te krijgen tot reis- of binnenkomstdocumenten, en het bestaan van tekortkomingen op bepaalde plaatsen of voor bepaalde groepen personen.[29]

3. Elementen die een impact kunnen hebben op de officiële datum van indiening

Het nemen van een beslissing door de diplomatieke post over het verzoek tot indiening op afstand, het verzenden van het dossier gezinshereniging door de aanvrager, inclusief betaling van de visum *handling fee*, en de registratie van de aanvraag door de diplomatieke post zijn allemaal van cruciaal belang voor de termijnen van indiening.

De instanties hebben gesteld dat er volgens hen geen bindende termijn is om te oordelen over het verzoek tot indiening op afstand, maar dat de posten zo snel mogelijk een beslissing moeten nemen, rekening houdend met de duidelijkheid van het verzoek en de werklast van de posten.[30] Op het ogenblik van het schrijven van deze nota in september 2024 heeft Myria in de praktijk voorlopig alleen korte antwoordtermijnen vastgesteld. Het is wel noodzakelijk om dat te blijven monitoren.

Volgens DVZ wordt er, net zoals bij een indiening in persoon, een onderscheid gemaakt tussen de datum van de indiening die bepalend is voor de termijn van een jaar en het vervullen van de leeftijdsvoorwaarden, en de datum die de behandelingstermijn doet lopen, die pas start vanaf het voorleggen van een volledig dossier (zoals vermeld op de bijlage 15*quinquies*). **De datum van indiening**, die van belang is voor de termijnen van indiening, is volgens DVZ de datum waarop de aanvraag wordt geregistreerd door de post, en dat is **de datum waarop de post het dossier heeft ontvangen, inclusief de betaling van de *handling fee***. Met de ontvangst van het dossier wordt het ingevulde en ondertekende visumaanvraagformulier, een scan van de ondersteunende documenten en van het paspoort bedoeld.[31] De voorgaande stappen zullen door DVZ in rekening worden genomen bij de beoordeling van de omstandigheden die de aanvrager hebben verhinderd om de aanvraag tijdig in te dienen.[32]

Myria kon vaststellen dat er in verschillende dossiers een **tijdsverschil** bestaat tussen de verzending van het dossier door de aanvrager naar de diplomatieke post enerzijds, en de registratie van de datum van indiening door de diplomatieke post anderzijds.

Meerdere factoren kunnen een impact hebben:

- Myria kreeg veel meldingen over moeilijkheden om de **visum *handling fee*** te betalen via overschrijving naar een buitenlands rekeningnummer van de diplomatieke post. Myria kreeg tot op heden vooral meldingen voor Jeruzalem en Islamabad. Concreet wordt de gestorte som tot

[28] Zie HvJ, 13 maart 2019, C-635/17, *E. t. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §65.
[29] Zie HvJ, 13 maart 2019, C-635/17, *E. t. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §64.
[30] Antwoorden DVZ en BuZa aan Myria in Q&A Afrin, augustus 2023.
[31] E-mail DVZ 26 maart 2024.
[32] Zie HvJ, 7 november 2018, nr. C/380-17. Antwoorden DVZ en BuZa aan Myria in Q&A Afrin, augustus 2023.

meerdere malen toe teruggestort. Voor Jeruzalem werd er in april 2024 een Belgisch rekeningnummer geopend omdat het in praktijk onmogelijk was om de storting uit te voeren, maar BuZa stelt dat Jeruzalem een uitzondering is. Verdere analyse is nodig over de aard en draagwijdte van het probleem, aangezien BuZa stelt dat er voor Islamabad zelden nog problemen zijn.[33] Myria ontvangt evenwel nog meldingen op het ogenblik van het schrijven van deze nota.

- DVZ baseert zich op de datum waarop de visumaanvraag door de diplomatieke post werd geregistreerd in "VisaNet"[34]. **De datum van de aanmaak van het dossier in "VisaNet" komt niet noodzakelijk overeen met de datum van de verzending van het dossier per e-mail**, inclusief betalingsbewijs van de *handling fee*, door de aanvrager of de begeleidende dienst. Volgens de instanties zouden die data overeen moeten komen, maar het volume van het aantal visumaanvragen maakt het voor de diplomatieke post niet altijd mogelijk om de aanvraag onmiddellijk te registreren. Dat kan een licht tijdsverschil met zich meebrengen bij bepaalde diplomatieke posten tijdens bepaalde periodes van het jaar.[35] Ook hierbij is verdere monitoring nodig om de aard en de draagwijdte van het probleem verder in te schatten.

Myria ontving nog geen meldingen waaruit blijkt dat de mogelijkheid voor familieleden van erkende vluchtelingen of subsidiair beschermden om een **onvolledig dossier** in ontvangst te laten nemen (mits het minimale aantal documenten zoals vermeld op de website van DVZ voorgelegd wordt) niet gewaarborgd wordt bij een indiening op afstand, zoals dat ook een vaste administratieve praktijk is bij een indiening in persoon.[36] Ook op dat vlak is monitoring noodzakelijk; de precieze reden van het tijdsverschil tussen de verzending van het dossier en de registratie door de post in VisaNet valt immers moeilijk te achterhalen.

Een melding uitgelicht

Een Palestijnse echtgenoot en drie minderjarige kinderen van een vrouw die als vluchteling erkend is in België bevinden zich in Gaza en hebben in de loop van april 2024 een visumaanvraag gezinshereniging ingediend. Op 5 april werd het consulaat gevraagd om de indiening op afstand toe te staan. Na toestemming daartoe werden op 11 april de visumaanvragen ingediend met de bijbehorende documenten. Op 23 april werden de bewijzen van betaling van de visumkosten doorgestuurd. Als datum van indiening staat evenwel 30 april geregistreerd, zowel op de bijlage 15*quinquies* als op de rubriek van de website van DVZ[37] waar aanvragers hun aanvraag kunnen opvolgen. Aangezien mevrouw op 28 april als vluchteling erkend werd, is de aanvraag officieel ingediend na de wettelijke termijn van een jaar na de toekenning tot internationale bescherming.

Dit betreft geen geïsoleerde melding.

[33] E-mail DVZ-BuZa, 18 juni 2024. BuZa antwoordde dat de diplomatieke post in Islamabad vaststelt dat er nog zelden problemen worden gemeld en dat in die gevallen waarin er problemen zijn het probleem zich hoogstwaarschijnlijk situeert bij "een bank in transactie" waardoor de zendingsbank het best kan traceren waar het fout is gegaan.

[34] VisaNet is het gecentraliseerde informatie- en verwerkingssysteem voor visumaanvragen. VisaNet fungeert als schakel tussen de diplomatieke posten en de Dienst Vreemdelingenzaken om gegevens door te spelen die essentieel zijn voor het beheer van de visumaanvragen.

[35] E-mail DVZ-BuZa, 18 juni 2024. DVZ vult daarbij aan dat hij de posten eraan zal herinneren dat het belangrijk is om de visumaanvragen onmiddellijk te registreren wanneer de indiening van de visumaanvraag een impact kan hebben op de voorwaarden voor gezinshereniging, en dat hij de posten zal vragen om de datum van ontvangst van de visumaanvraag aan te duiden wanneer dat verschilt met de datum van aanmaak in VisaNet.

[36] Zie website DVZ, rubriek "Hoe vraag ik een visum aan?" en rubriek "Reisdocument en identiteitsbewijs". Volgens een vaste administratieve praktijk kan een indiening voor deze doelgroep met name op basis van het aanvraagformulier, reisdocument of ander ID-bewijs, bewijs vluchtelingenstatus of subsidiair bescherming, betaling visum *handling fee*.

[37] Zie rubriek "FAQ" , "Een visumaanvraag opvolgen".

Aanbeveling

- Myria beveelt een zorgvuldige monitoring aan van de elementen die een impact kunnen hebben op de termijnen van indiening, zoals de termijn van het nemen van een beslissing door de diplomatieke post over het verzoek tot indiening op afstand; de mogelijkheid om de betaling van de visum *handling fee* vlot te doen; de mogelijkheid om een onvolledig dossier in te dienen; en de eigenlijke registratie van de aanvraag door de diplomatieke post in VisaNet.
- Myria beveelt aan dat er voor een indiening op afstand een Belgisch rekeningnummer wordt geopend waarop de visum *handling fee* betaald kan worden.[38]
- Myria beveelt aan om de vaste administratieve praktijk van de mogelijkheid tot indiening van een onvolledige aanvraag (mits er een minimaal aantal documenten is) en de mogelijkheid tot het vervolledigen van het dossier wettelijk te omkaderen, zowel bij een indiening in persoon als bij een indiening op afstand.

4. Type visumaanvragen die in aanmerking komen: visumaanvragen van familieleden van Belgen/Unieburgers, en humanitaire visumaanvragen?

Het Afrin-arrest werd uitgesproken in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn en is van toepassing op visumaanvragen voor gezinshereniging die worden ingediend door familieleden van derdelanders. De instanties hebben aangegeven dat een indiening op afstand niet *a priori* is uitgesloten voor aanvragen tot gezinshereniging van **familieleden van Unieburgers of Belgen**. Aanvragen zullen geval per geval worden behandeld.[39] Vanwege de context in Gaza sinds 7 oktober 2023 en de sluiting van de externe dienstverlener VFS Gaza werd er beslist om de indiening op afstand toe te laten voor alle begunstigden van een recht op gezinshereniging (geen beoordeling geval per geval).[40]

Daarnaast hebben de instanties gemeld dat **humanitaire visumaanvragen** die door het bureau gezinshereniging worden behandeld (zogenaamde "hybride dossiers") ook toegelaten kunnen worden om op afstand te worden ingediend. Het gaat om een humanitaire visumaanvraag van *bepaalde* familieleden die samen wordt ingediend met een aanvraag voor gezinshereniging van een ander gezinslid binnen dezelfde gezinseenheid.[41] Het gaat bijvoorbeeld over een meerderjarig kind dat een humanitaire visumaanvraag indient samen met zijn moeder die een aanvraag gezinshereniging indient. Voor andere "niet-hybride" humanitaire visumaanvragen (behandeld door het bureau lang verblijf) is altijd een persoonlijke verschijning vereist, al laten de instanties een opening voor uitzonderlijke situaties (beoordeling geval per geval).[42] Voor de situatie in Gaza werd er evenwel beslist om de indiening van niet-hybride humanitaire visumaanvragen in zijn geheel uit te sluiten.[43]

[38] Dat rekeningnummer kan bestaan naast het bestaande rekeningnummer dat nodig is over andere internationale transacties.
[39] Overleg DVZ-BuZa-Myria-UNHCR, 26 september 2023.
[40] Zie katern "*Toegang tot het grondgebied*" en de website van DVZ (sinds eind januari 2024 aldus vermeld).
[41] De voorwaarden zijn: De aanvragers moeten allemaal deel uitmaken van dezelfde gezinseenheid (samenwoonst); Alle visumaanvragen moeten samen worden ingediend; De leden van de gezinseenheid zijn in 1e graad verwant (DVZ beschouwt broers en zussen van de NBMV als verwanten in de 1e graad); Het volwassen kind of de volwassen kinderen maken nog altijd deel uit van de gezinseenheid, zijn ongehuwd en zijn jonger dan 25 jaar; Alle leden van de gezinseenheid reizen samen (e-mail DVZ 10 oktober 2023).
[42] Antwoorden DVZ en BuZa aan Myria in Q&A Afrin, augustus 2023.
[43] Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2023*, katern "Toegang tot het grondgebied".

Myria doet daarbij de volgende vaststellingen:

- De administratieve praktijk en procedure voor een indiening op afstand van een visumaanvraag voor gezinshereniging van familieleden van Unieburgers of Belgen alsook voor humanitaire visumaanvragen is niet omkaderd. Het is niet duidelijk hoe de diplomatieke post moet omgaan met dergelijke verzoeken. Een individuele beoordeling geval per geval wordt niet uitgesloten, maar tegelijk wordt ze niet opgenomen in de huidige administratieve praktijk zoals die bepaald werd na het arrest-Afrin. Nochtans kunnen die familieleden zich in een identieke situatie bevinden waarin het onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om de aanvraag in persoon in te dienen.
- Wat de **humanitaire** visumaanvragen betreft, wordt een interne bevoegdheidsregeling binnen DVZ als basis genomen om te beslissen of een humanitaire aanvraag onder de huidige procedure van een indiening op afstand valt. Die interne regeling heeft dus een rechtstreekse impact op de uitoefening van het recht op een gezinsleven. In dat verband dient er te worden opgemerkt dat de huidige invulling van de "hybride dossiers" strikt wordt ingevuld, zeker rekening houdend met de context van conflictsituaties die een familiesamenstelling sneller kunnen doen wijzigen.[44] Er dreigen dus personen uit de boot te vallen, ook al behoren zij tot eenzelfde gezinseenheid. Wanneer er aan een deel van het gezin wordt toegelaten om een verzoek op afstand in te dienen (begunstigden van gezinshereniging), maar dat principieel wordt geweigerd voor andere familieleden, ondanks het feit dat ze afhankelijk zijn van de rest van het gezin en deel uitmaken van die gezinseenheid, dan dreigt de toelating voor een indiening op afstand voor de gezinsleden met een recht op gezinshereniging niet effectief te zijn.[45] Een feitelijk geadopteerd kind (bijvoorbeeld een kind dat na het overlijden van de ouders onder de hoede valt van een oudere broer of zus), of een 26-jarige zoon die volledig afhankelijk is van de rest van het gezin, vallen in de huidige regeling bijvoorbeeld niet onder een "hybride" humanitaire visumaanvraag. Terwijl de toekenning van een humanitair visum een gunst is, moet de toegang tot de procedure wel worden gewaarborgd, om te vermijden dat familieleden geen mogelijkheid hebben om hun nauwe gezinsleven en precaire situatie aan te tonen.
- In de context van Gaza (absolute onmogelijkheid van indiening in persoon), verplichtte de rechtbank van eerste aanleg de Belgische overheid in een aantal vonnissen om de indiening op afstand toe te laten voor humanitaire visumaanvragen van personen waarbij familiebanden met België werden ingeroepen. De rechtbank kwam tot de conclusie dat de Belgische overheid afbreuk doet aan het recht op de eerbiediging van het privé- en familieleven zoals vervat in artikel 8 EVRM, door de aanvragers de mogelijkheid te ontnemen om aan te tonen dat er bijzondere banden van afhankelijkheid bestaan die tot bescherming nopen in de zin van artikel 8 EVRM, waardoor de Belgische autoriteiten daar ook geen zorgvuldig onderzoek naar kunnen doen.[46]

[44] Zie voetnoot 41 voor de voorwaarden.

[45] Zie ook *mutatis mutandis* HvJ, 30 januari 2024, C-560/20, *C.R., G.F., T.Y. t. Landeshauptmann von Wien*. In die zaak stelde het HvJ vast dat indien de zus van de minderjarige vluchteling niet tegelijk met haar ouders in aanmerking zou komen voor gezinshereniging met deze vluchteling die vluchteling feitelijk zijn recht op gezinshereniging met zijn ouders wordt ontnomen, omdat die ouders zich niet bij hun zoon kunnen voegen zonder hun dochter mee te nemen die een ernstige ziekte heeft.

[46] KG Brussel 2 februari 2024, nr. 2023/323/C; KG Brussel 15 maart 2024, nr. 2024/26/C; KG Brussel 15 maart 2024, nr. 2024/24/C.

Aanbevelingen

Myria pleit ervoor dat het ook aan familieleden van Unieburgers of Belgen wordt toegelaten om de visumaanvraag op afstand in te dienen bij onmogelijkheid of buitengewone moeilijkheid om de aanvraag in persoon in te dienen, en dat ook voor hen de procedure wettelijk wordt omkaderd.

Myria pleit er eveneens voor dat er aan aanvragers van humanitaire visa die een familieband hebben met België wordt toegelaten om de visumaanvraag op afstand in te dienen, in het geval van een onmogelijkheid of buitengewone moeilijkheid om de aanvraag in persoon in te dienen. De onmogelijkheid om een visumaanvraag in te dienen kan immers afbreuk doen aan het recht op de eerbiediging van het gezinsleven, aangezien aanvragers dan in de onmogelijkheid zijn om bijzondere banden van afhankelijkheid aan te tonen die tot een bescherming kunnen nopen in de zin van artikel 8 EVRM, waardoor de Belgische autoriteit hier ook geen zorgvuldig onderzoek naar kan doen.

Inzake de huidige stand van de administratieve praktijk waarbij er wordt toegelaten om hybride humanitaire visumaanvragen op afstand in te dienen in het geval van een onmogelijkheid of buitengewone moeilijkheid om de aanvraag in persoon in te dienen, pleit Myria ervoor dat hybride karakter ruimer te interpreteren, waarbij de diplomatieke post één uniforme beslissing neemt over het verzoek tot indiening op afstand voor alle familieleden die tot een gezinseenheid behoren (voor rechthebbenden en niet-rechthebbenden van gezinshereniging).

5. In een later stadium van de procedure: het beperken van het aantal verschijningen in persoon bij de diplomatieke post, en het faciliteren van die persoonlijke verschijning.

In de praktijk moeten gezinsleden meermaals naar de diplomatieke post reizen: bij de indiening van de aanvraag, voor een DNA-test, bij een eventueel interview of voor de afgifte van bijkomende documenten, en bij het ophalen van de beslissing of het visum. Tijdens de behandeling van de visumaanvraag moeten de gezinsleden gedurende maanden tot soms langer dan een jaar een oplossing vinden. DNA-testen verlengen de procedure vaak aanzienlijk,[47] en die worden bij gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming heel frequent vereist, voor bepaalde nationaliteiten quasi systematisch (Afghanen, Eritreeërs en Somaliërs). Tijdens die periode moeten ze vaak noodgedwongen terugkeren naar hun land van herkomst omdat hun visa niet voldoende lang geldig zijn in het land waar de diplomatieke post is, of omdat hun situatie daar te precair is wanneer ze niet in aanmerking komen voor een legaal verblijf. Ze moeten dan meermaals de lange, dure en vaak risicovolle reis afleggen. Of, wanneer ze niet kunnen terugkeren, blijven ze al die tijd in precair verblijf in dat derde land, of moeten ze over voldoende financiële middelen beschikken om hun tijdelijke verblijf telkens opnieuw te verlengen, bovenop de kosten voor de eigenlijke huisvesting.

In de debatten van de zaak-Afrin zijn veel lidstaten ingegaan op de vereiste dat de gezinsleden in een bepaald stadium van de herenigingsprocedure in persoon op een diplomatieke of consulaire post verschijnen. De Belgische regering betoogde dat de indiening in persoon noodzakelijk is opdat onder meer biometrische gegevens kunnen worden geregistreerd en de nodige controles kunnen worden verricht, zowel met het oog op de veiligheid als ter voorkoming van fraude met betrekking tot de identiteit van de indieners en de echtheid van de banden die zij beweren te hebben met de gezinshereniger.

[47] DVZ neemt binnen de negen maanden een weigeringsbeslissing onder voorbehoud van een DNA-test, maar heel het DNA-proces verlengt de procedure aanzienlijk, zeker in periodes waarin er problemen zijn rond een gebrek aan DNA-kits (frequent het geval in 2023-2024).

De legitimiteit van die doelstelling werd niet in vraag gesteld door het Hof. De vraag waar het Hof zich uitsluitend diende over uit te spreken, was de vraag of het Unierecht zich verzet tegen een wettelijke regeling of administratieve praktijk van een lidstaat die de betrokkenen systematisch en zonder uitzondering verplicht om *al in het stadium van de indiening van de aanvraag* voor een visum voor gezinshereniging daar te verschijnen.

Zoals hoger vermeld werd, heeft het Hof[48] in zijn uitspraak verduidelijkt dat de lidstaten wel **in een later stadium** van de procedure een persoonlijke verschijning *kunnen* vereisen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- De lidstaat moet de verschijning faciliteren, met name door de afgifte van consulaire documenten of laissez-passers;
- Het aantal verschijningen moet worden beperkt tot het strikt noodzakelijke;
- De verificatie van de gezinsband en de identiteit waarvoor een persoonlijke verschijning is vereist moet plaatsvinden aan het einde van de procedure en – indien mogelijk – op het moment van de afgifte van het visum.

a) Het aantal keren dat een persoon moet verschijnen beperken tot het strikt noodzakelijke en verificaties zoveel mogelijk op het einde van de procedure verrichten

De procedure op de website van DVZ schrijft voor dat de aanvrager in een later stadium van de procedure nog altijd persoonlijk moet verschijnen met het oog op de verificatie van zijn of haar identiteit, de afname van biometrische kenmerken en, indien nodig, een interview. Originele documenten, waaronder ook het reisdocument, moeten alsnog in een later stadium van de procedure worden overgelegd om de vorm en de echtheid ervan te controleren, uiterlijk bij de afgifte van het visum als aan de voorwaarden voor gezinshereniging is voldaan. Er wordt benadrukt dat er geen visum wordt afgegeven aan een aanvrager die niet minstens een keer persoonlijk is verschenen tijdens de procedure of die niet de originele documenten heeft overgelegd.

In het geval van een positieve beslissing door DVZ over de aanvraag voor gezinshereniging moet de aanvrager zich begeven naar de diplomatieke post. Een beslissing is in principe zes maanden geldig, en de afgifte van het visum wordt in die gevallen opgeschort tot de persoonlijke verschijning en het voorleggen van de originele documenten.[49] Dat kan de bevoegde post zijn waar de aanvraag op afstand werd ingediend, of voor gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming in principe ook de post van keuze. Hoewel het nog te vroeg is om vaststellingen te doen, groeit de bezorgdheid over de vraag of er vanwege de procedure tot indiening op afstand (die momenteel telkens bij de bevoegde post moet gebeuren) een negatieve impact zou kunnen zijn op de keuzemogelijkheid van diplomatieke post (waar ze zich uiteindelijk wensen aan te bieden in een latere fase van de procedure).[50]

Hierboven werd er al verwezen naar het frequente gebruik van DNA-testen. Vaak wordt ook in de beslissing gepreciseerd dat er eerst nog andere documenten moeten worden voorgelegd (bijvoorbeeld attest ongehuwdheid, uittreksel strafregister), alvorens er kan worden overgegaan tot een DNA-test. Een afspraak voor een DNA-test vergt een bijkomende verschijning in persoon en kan niet samenvallen met de afgifte van het visum.

---

[48] HvJ 18 april 2023, C-1/23, *Afrin*, §58-59.

[49] E-mail DVZ 26 maart 2024.

[50] Zo vroeg de bevoegde post bijvoorbeeld in een concreet dossier te verduidelijken waarom de visumaanvragers in een later stadium wel naar Addis Abeba zullen kunnen gaan, maar niet naar de ambassade in Nairobi.

Aanbeveling

Myria pleit ervoor het aantal keren dat een persoon moet verschijnen zoveel mogelijk te beperken door te garanderen dat het voorleggen van de originele documenten, de legalisatie van de documenten (in geval van een mogelijkheid daartoe), de afname van de biometrische gegevens, een eventueel onderhoud en de afgifte van het visum zoveel mogelijk tijdens een enkele afspraak kunnen plaatsvinden.

In verband met het quasi systematische gebruik van DNA-testen bij bepaalde nationaliteiten verwijst Myria naar zijn eerdere aanbevelingen.[51]

In het geval van een weigeringsbeslissing onder voorbehoud van een DNA-test waarbij er eerst nog een bepaald document wordt vereist vooraleer de DNA-procedure kan worden opgestart, beveelt Myria aan dat het aanvragers wordt toegelaten om dat document eveneens per e-mail te versturen en dat de DNA-procedure in elk geval al kan worden gelanceerd waarbij het originele document voorgelegd kan worden op het ogenblik van de afname van het bloedstaal bij de diplomatieke post.

b) Het vergemakkelijken van de verschijning in persoon

Niet alleen het Hof in zijn Afrin-arrest maar ook de gezinsherenigingsrichtlijn zelf viseert het faciliteren van de reiswegen om de nodige visa te bekomen. In artikel 13§1 van de gezinsherenigingsrichtlijn wordt er gesteld dat van zodra het verzoek om gezinshereniging aanvaard is, de betrokken lidstaat het gezinslid of de gezinsleden de toegang toestaat, en **daartoe die personen alle medewerking biedt bij het verkrijgen van de benodigde visa**. De Europese Commissie stelt dat dit inhoudt dat "wanneer een aanvraag wordt aanvaard, de lidstaten voor een snelle visumprocedure moeten zorgen, extra administratieve lasten tot een minimum moeten beperken en dubbele controle van de voorwaarden voor gezinshereniging moeten vermijden. Wanneer toegang tot reisdocumenten en visa buitengewoon moeilijk of gevaarlijk is en dus een onevenredig risico of een praktische belemmering kan vormen voor het daadwerkelijk uitoefenen van het recht op gezinshereniging, worden de lidstaten aangespoord om de specifieke omstandigheden van het geval en de omstandigheden in het land van herkomst in beschouwing te nemen. In bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een falende staat of een land met grote interne veiligheidsrisico's, worden lidstaten aangemoedigd om door het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) afgegeven noodreisdocumenten te aanvaarden, een nationaal laissez-passer in één richting af te geven, of gezinsleden de mogelijkheid te bieden dat er hun bij aankomst in de lidstaat een visum wordt verleend."[52]

BuZa heeft aangegeven dat de posten geen stappen zullen ondernemen om de verschijning van de aanvragers **te faciliteren**, behalve in uitzonderlijke gevallen. De post in Beiroet bijvoorbeeld zou de Libanese instanties een lijst bezorgen van de personen die een afspraak hebben met de diplomatieke post, zodat zij Libanon binnen kunnen.[53]

Myria heeft geen weet van andere concrete praktijkvoorbeelden waarbij diplomatieke posten de reis faciliteren, bijvoorbeeld door systematisch een officiële uitnodigingsbrief te sturen, al dan niet gepaard met een bevestiging tot visumakkoord. Wel kon Myria vaststellen dat in de praktijk in enkele erg uitzonderlijke situaties waarin een reis naar de post volledig onmogelijk was de persoonlijke

[51] Myria en UNHCR, Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België Vaststellingen en aanbevelingen, juni 2018 en Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, pp. 86-89.
[52] Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 3 april 2014, p. 19.
[53] Overleg DVZ-BuZa-Myria-UNHCR, 26 september 2023.

aanbieding voor bepaalde tussenstappen, of zelfs in zijn geheel, kon worden vermeden, en dat via een *ad hoc* samenwerking met UNHCR. Er zijn ook praktijkvoorbeelden van andere landen waar een samenwerking met UNHCR, IOM of ambassades in andere landen kan leiden tot het faciliteren of vermijden van reizen.[54]

Aanbeveling

Myria moedigt de instanties aan om zich creatief op te stellen bij het ondersteunen van personen om zich naar de diplomatieke post te begeven. Zo kan een eenvoudige bevestiging van een toekenning van het visum, of een officiële uitnodiging voor een afspraak op het consulaat, een rol spelen bij het verkrijgen van een visum voor het derde land waar de diplomatieke post zich bevindt. Ook informatie ter beschikking stellen over de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied kan nuttig zijn.

In erg bijzondere situaties waarin een reis naar de diplomatieke post uitgesloten is, is een samenwerking met een lokale delegatie van UNHCR of IOM denkbaar om reizen te faciliteren of in hun geheel te vermijden.

***

CONCLUSIE

Hoewel de nieuwe administratieve praktijk inzake een indiening van de visumaanvraag op afstand de gezinshereniging voor bepaalde families aanzienlijk gefaciliteerd heeft, kon Myria talrijke knelpunten vaststellen. Het formuleert hierboven een reeks **aanbevelingen om de huidige procedure** waarbij de mogelijkheid tot een **indiening op afstand geval per geval wordt beoordeeld** te verbeteren en zo tegemoet te komen aan de geest van het Afrin-arrest.

Myria beveelt ook aan om die procedure **wettelijk te omkaderen**, zowel voor familieleden van derdelanders als voor familieleden van Belgen en Unieburgers. De huidige verblijfswet vermeldt niet dat het gezinslid de aanvraag “in persoon” moet indienen. Aangezien de instructies tot een indiening op afstand evenwel ruimer zijn dan een interpretatie over hoe de administratie de bestaande regelgeving moet toepassen en veeleer van reglementaire aard zijn, dienen ze volgens Myria in een wet of in een koninklijk besluit te worden uitgewerkt. Een wettelijk kader moet de nodige rechtszekerheid bieden op meerdere niveaus, en ook aspecten omvatten zoals de beroepsmogelijkheden bij weigering van een indiening op afstand, de datum van indiening, en de latere fases van de procedure bij een indiening op afstand. Het is daarnaast een gelegenheid om andere vaste administratieve praktijken specifiek voor gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming wettelijk te omkaderen, zoals de mogelijkheid tot indiening van een onvolledig dossier, de mogelijkheid om de diplomatieke post te kiezen, en de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen vanuit irregulier verblijf in het land van waaruit de aanvraag wordt ingediend.

Myria komt voorts tot het besluit dat de huidige procedure waarbij een indiening op afstand een uitzondering vormt en geval per geval wordt beoordeeld de mogelijkheid tot een daadwerkelijke en tijdige indiening van de aanvraag en dus de effectieve uitoefening van het recht op een gezinsleven – zoals het Afrin-arrest beoogt – niet voldoende kan waarborgen.

[54] Zie bijvoorbeeld voor praktijkvoorbeelden in Nederland, in UNHCR, No Family Torn Apart. Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements, september 2019, pp. 108-110.

Het belang om **doeltreffende procedures** in te stellen die **billijk** zijn en **voldoende rechtszekerheid** bieden wordt ook benadrukt in overweging 13 van de richtlijn gezinshereniging[55] en maakt deel uit van vaste rechtspraak van het Hof inzake gezinshereniging.[56] Wanneer die principes in de realiteit niet kunnen worden gewaarborgd in een vastgestelde procedure, bijvoorbeeld vanwege een te beperkte capaciteit, dringt een andere procedure zich op.

In het licht van de voortschrijdende digitalisering van administratieve procedures kan het systematisch mogelijk maken van een digitale indiening van een visumaanvraag als een logische stap worden beschouwd, des te meer gezien de impact op het basisrecht om een gezinsleven voort te zetten.

Een indiening per e-mail blijkt ook al standaard te zijn bij bepaalde Belgische diplomatieke posten.[57] Het toont aan dat er *an sich* geen fundamentele bezwaren kunnen zijn rond een digitale indiening.

Aanbeveling

- Myria pleit voor **een wettelijk kader** waarin de indieningsmodaliteiten worden uitgewerkt.
- Myria blijft pleiten voor een wettelijke regeling waarbij het **gezinslid niet wordt verplicht om in persoon te verschijnen op het ogenblik van de indiening van de visumaanvraag**, en waarbij een alternatieve wijze van indiening als principe wordt ingebouwd en niet als uitzondering. Dat zowel voor familieleden van derdelanders, Belgen als Unieburgers. Concrete mogelijkheden zijn:

a) Een mogelijkheid tot indiening in België door de referentiepersoon[58], of:
b) Een systematische mogelijkheid tot digitale indiening bij de diplomatieke post (bijvoorbeeld per e-mail of via een online platform).

In beide gevallen kan de diplomatieke post een belangrijke rol blijven spelen in een later stadium van de procedure, in het bijzonder om fraude te voorkomen.

[55] "(…) Deze procedures moeten doelmatig zijn en naast de normale werklast van de overheidsinstanties van de lidstaten kunnen worden afgehandeld, en bovendien doorzichtig en billijk zijn, teneinde de betrokken personen voldoende rechtszekerheid te bieden."

[56] "(…) De erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken mag niet worden gebruikt op een manier die de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect daarvan" (o.a. HvJ, 4 maart 2010, C-578/08, *Chakroun*, § 43; HvJ, 9 juli 2015, *minister van Buitenlandse zaken t. K. en A.*, C-153/14, §50; HvJ, 13 maart 2019, C-635/17, *E. t. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §53; HvJ, 18 april 2023, C-1/23 PPU, *Afrin*, §41). "Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat bij het onderzoek van elk geval waarin de vraag rijst of een nationaal procedurevoorschrift de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, volgens vaste rechtspraak van het Hof rekening moet worden gehouden met de plaats van dat voorschrift in de gehele procedure voor de verschillende nationale instanties, alsook met het verloop en de bijzonderheden van deze procedure" (HvJ, 7 november 2018, C-380/17, *K., B. t. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §58; HvJ 12 april 2018, *A.,S. t. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, §48, 55-60; HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, *minister van Buitenlandse zaken t. K. en A.*, §59).

[57] Zie bijvoorbeeld de procedures vermeld op de websites van de Belgische diplomatieke post in de Verenigde Staten, Chili, en Colombia.

[58] Dit veronderstelt een wetswijziging aangezien artikel 12*bis*§1, 1e lid bepaalt dat de aanvrager van het verblijfsrecht de aanvraag moet indienen. Dat zijn dus de gezinsleden, en niet de gezinshereniger zelf.

Die aanbeveling ligt ook in lijn met de aanbeveling van UNHCR[59], de Raad van Europa[60], en de Europese Commissie[61], en houdt rekening met de **praktijken in de andere EU-lidstaten**. Zo kan in de meeste lidstaten, zoals in buurlanden Nederland en Luxemburg, de aanvraag door de referentiepersoon worden ingediend,[62] of kan de indiening elektronisch of schriftelijk gebeuren door het familielid.[63] In buurland Duitsland volstaat een intentieverklaring om de termijnen van indiening te respecteren[64], en in enkele landen zoals in buurland Frankrijk geldt er een permanente vrijstelling van de materiële voorwaarden voor vluchtelingenfamilies.[65]

[59] Myria-UNHCR, Gezinshereniging van begunstigden van internationale bescherming in België: Vaststellingen en aanbevelingen, juni 2018.

[60] Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2017*), Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, Issue Paper 2017, p. 7.

[61] Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 3 april 2014, p. 24: "Hoewel de lidstaten overeenkomstig artikel 11 en artikel 5, lid 1, zelf mogen beslissen of het verzoek moet worden ingediend door de gezinshereniger of door het gezinslid, kan de specifieke situatie van vluchtelingen en hun familieleden dat bijzonder moeilijk of onmogelijk maken. De Commissie is derhalve van mening dat de lidstaten, vooral wanneer zij een uiterste termijn toepassen, de gezinshereniger de mogelijkheid zouden moeten bieden het verzoek op het grondgebied van de lidstaat in te dienen, teneinde het nuttig effect van het recht op gezinshereniging te waarborgen."

[62] EMN, Family reunification for beneficiaries of international protection, april 2024: Nederland, Luxemburg, Ierland, Italië, Griekenland, Malta, Cyprus, Polen, Bulgarije, Slovenië en Estland (p. 5). Ook Noorwegen, Zweden en Litouwen worden later in dat rapport vermeld tussen de landen waar de 'sponsor' de aanvraag in kan dienen, op elektronische of schriftelijke wijze (p. 6). In sommige van die landen is er de keuze (gezinshereniger of gezinslid). In de meeste landen kan dat bovendien op schriftelijke of elektronische wijze. Een verslag van de Europese Commissie van 29.03.2019 vermeldt ook Spanje en Frankrijk onder de landen waar de aanvraag door de referentiepersoon ingediend kan worden, net als Letland, Portugal en Roemenië (voor die laatste landen zou er een keuzemogelijkheid zijn).

[63] EMN 2024, *Ibid.* Met name in Finland, Litouwen en Zweden (bij de Zweedse migratiediensten of bij de diplomatieke post). In Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Kroatië en Slovakije moet het familielid de aanvraag indienen, zonder dat het rapport vermeldt of er een indiening op schriftelijke of elektronische wijze mogelijk is.

[64] Council of Europe, Family reunification for Refugee and Migrant children, standards and promising practices, april 2020, p. 50 en AIDA Comparative Report: Not there yet: Family Reunification for Beneficiaries of International Protection, februari 2023, p. 17.

[65] Dit zou ook zo zijn voor Bulgarije, Kroatië, Portugal, IJsland, Italië, Roemenië, Spanje, Zwitserland en het VK (Council of Europe, Family reunification for Refugee and Migrant children, standards and promising practices, april 2020, p. 50, en AIDA Comparative Report: Not there yet: Family Reunification for Beneficiaries of International Protection, februari 2023, p. 17).