

## Arrest

nr. 256 594 van 16 juni 2021  
in de zaak RvV X / II

In zake: X

Gekozen woonplaats: ten kantore van advocaat K. VERHAEGEN  
Rotterdamstraat 53  
2060 ANTWERPEN

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

### DE WND. VOORZITTER VAN DE IIde KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Eritrese nationaliteit te zijn, op 3 maart 2021 in eigen naam en als wettelijke vertegenwoordiger van haar minderjarige kinderen X en X, heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 18 januari 2021 tot weigering van de afgifte van een visum.

Gezien titel I *bis*, hoofdstuk 2, afdeling IV, onderafdeling 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier.

Gelet op de beschikking van 12 april 2021, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 28 april 2021.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken C. VERHAERT.

Gehoord de opmerkingen van advocaat B. DHONDT, die loco advocaat K. VERHAEGEN verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat C. VANBEYLEN, die loco advocaten C. DECORDIER en T. BRICOUT verschijnt voor de verwerende partij.

### WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

#### 1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

Verzoekster diende op 25 november 2020 een visumaanvraag in met het oog op gezinshereniging met haar echtgenoot die als vluchteling erkend is.

Op 18 januari 2021 wordt de aanvraag geweigerd. Dit is de bestreden beslissing, die als volgt gemotiveerd is:

*“Betrokkenen kunnen zich niet beroepen op de richtlijnen van art. 10.1.1.4 van de wet van 15/12/1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.*

*Overwegende dat op datum van 25/11/2020 een visumaanvraag gezinshereniging ingediend werd op naam van W.M.F.,[...] samen met haar 2 kinderen, L.N.K., [...] en L.N.K., [...], allen van Eritrese nationaliteit teneinde haar vermoedelijke echtgenoot en hun vermoedelijke vader, L.H.K.,[...], erkend vluchteling van Eritrese origine te vervoegen in België.*

*Overwegende dat art 10§2 alinea 5 van de wet stelt dat : “de alinea's 2 en 3 zijn niet van toepassing op familieleden van een erkend vluchteling/subsidiaire beschermde gevisieerd in §1 alinea 1, 4°, 5° en 7° indien de familieband of verwantschapsband dateert van voordat de vreemdeling het Rijk binnenkwam en voor zover de aanvraag werd ingediend binnen het jaar nadat de beslissing tot toekenning van het statuut tot vluchteling/subsidiaire werd toegekend.*

*Overwegende dat de aanvraag van mevrouw werd ingediend op grond van een huwelijkscertificaat, afgeleverd door de Eritrese orthodoxe Tewahdo Kerk, niet gelegaliseerd.*

*Overwegende dat dit document geen conforme huwelijksakte betreft maar een document afgeleverd door een religieuze instantie met betrekking tot het religieuze huwelijk.*

*Overwegende dat het dossier bijgevolg geen bewijs bevat dat het religieuze huwelijk werd erkend door de burgerlijke instanties.*

*Overwegende dat ter staving van de verwantschap voor het kinderen geboortecertificaten werden voorgelegd, afgeleverd door de Eritrese Ortodoxe Tewahdo Kerk, niet gelegaliseerd.*

*Overwegende dat deze documenten dus geen conforme geboorteakten betreffen maar documenten afgeleverd door een religieuze instantie met betrekking tot het doopsel van de kinderen.*

*Overwegende dat de aanvraag gezinshereniging voor mevrouw en de kinderen werd ingediend op 25/11/2020 terwijl haar echtgenoot en hun vader reeds erkend werd als vluchteling op 08/08/2019 hetzij meer dan één jaar geleden. Overwegende dat de aanvraag gezinshereniging niet binnen de termijn werd ingediend.*

*Overwegende dat de aanvraag gezinshereniging aldus meer dan één jaar na de erkenning werd ingediend, bijgevolg dient betrokkene te voldoen aan de bijkomende voorwaarden gesteld door de wet (bestaansmiddelen, geregistreerd huurcontract en ziektekostenverzekering). Echter dit is niet het geval, enkel de ziektekostenverzekering werd voorgelegd.*

*Overwegende dat in een mail van 03/08/2020 van het CAW Limburg wordt gesteld dat betrokkenen een 1ste afspraak hadden op 29/07/2020 en dat betrokken personen niet werden toegelaten tot het indienen van hun visumaanvraag op 29/07/2020. Volgens de sociaal assistent ging het hier om een fout en onkunde van het visumkantoor te Addis-Abeba.*

*Overwegende na contact te hebben genomen met de ambassade van Addis-Abeba op 14/01/2021 blijkt dat er helemaal geen sprake is van onkunde van het visumkantoor maar dat betrokkenen geen identiteitsdocumenten konden voorleggen bij hun visumaanvraag. Het is namelijk zo dat aan vragers van een visum gevraagd wordt om een identiteitsdocument voor te leggen dewelke de betrokken personen niet konden voorleggen.*

*Overwegende aldus dat “conform de geldende instructies”, het visumkantoor aanvragen van personen zonder een geldig identiteitsbewijs niet aanvaardt.*

*Overwegende bijgevolg dat de mail van 03/08/2020 niet de correcte informatie bevatte.*

*Overwegende dat daarom er geen rekening kan gehouden worden met de verschoningsgronden.*

*Overwegende bijgevolg dat de voorwaarden inzake de gezinshereniging niet vervuld zijn.*

*Bijgevolg wordt de visumaanvraag geweigerd.*

*Voor de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, getekend: [...]*

## Motivatie

Wettelijke referenties: Art. 10, §1er, al. 1, 4° van de wet van 15/12/1980

## Beperkingen:

- *Betrokkene kan zich niet beroepen op de richtlijnen van art. 10, §1, al. 1, 4° of 5° of art. 10bis, §2, naargelang het geval, van de wet van 15/12/1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ; gewijzigd door de wet van 08/07/2011. De te vervoegen vreemdeling bewijst niet op afdoende wijze (of legt geen enkel bewijs voor) dat hij over stabiele, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen beschikt zoals bepaald in artikel 10, §5 om in zijn eigen behoeften en die van zijn familieleden te voorzien en om te voorkomen dat zij ten laste vallen van de openbare overheden.*
- *Betrokken(e) kan zich niet beroepen op de richtlijnen van art. 10, §1, al. 1, 4° of 5° of 6°, of art. 10bis, §2, naargelang het geval, van de wet van 15/12/1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ; gewijzigd door de wet van 08/07/2011. De te vervoegen vreemdeling legt geen bewijs voor dat hij over behoorlijke huisvesting beschikt die toelaat het familielid of de familieleden, die gevraagd heeft of hebben om zich bij hem te komen voegen, te herbergen en die voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats zoals bepaald in het artikel 2 van Boek III, Titel VIII, Hoofdstuk II, Afdeling 2 van het Burgelijk Wetboek.*
- *De Dienst Vreemdelingenzaken wenst uw aandacht erop te vestigen dat de te vervullen voorwaarden van de gezinshereniging cumulatief zijn. Aangezien minstens één van deze voorwaarden niet vervuld is, wordt uw visumaanvraag geweigerd.*
- *De Dienst Vreemdelingenzaken heeft de andere voorwaarden niet volledig onderzocht.*
- *Deze beslissing belet de Dienst Vreemdelingenzaken dus niet om bij de indiening van een nieuwe visumaanvraag deze andere voorwaarden na te gaan of over te gaan tot een onderzoek of analyse die zij nodig acht.*
- *De Dienst Vreemdelingenzaken raadt u aan uw dossier grondig na te kijken vooraleer een nieuwe aanvraag in te dienen. De te vervullen voorwaarden en voor te leggen bewijsstukken kan u terugvinden op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken ([www.dofi.fgov.be](http://www.dofi.fgov.be))."*

## 2. Onderzoek van het beroep

### 2.1. Verzoekster voert een eerste middel aan dat zij uiteenzet als volgt:

*"EERSTE MIDDEL: schending van motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur en zoals vervat in artikel 62 Vreemdelingenwet en artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van het vertrouwensbeginsel, schending van het rechtszekerheidsbeginsel, schending van het redelijkheidsbeginsel, samenwerkingsplicht die op verwerende partij rust, evenals van de evenredigheidsplicht, het transparantiebeginsel, de individualiseringsplicht, de motiveringsplicht, en het hoorrecht als algemene rechtsbeginselen van de Unie, de zorgvuldigheidsplicht, en het redelijkheidsbeginsel, schending van artikelen 2, 10, 11 en 12bis Vw., schending van artikel 8 EVRM*

*De visumaanvraag werd geweigerd omdat deze werd ingediend op 25 november 2020, terwijl de referentiepersoon met internationale bescherming reeds erkend werd op 8 augustus 2019, hetzij meer dan een jaar eerder. Bijgevolg dient volgens verwerende partij voldaan te worden aan de bijkomende voorwaarden inzake bestaansmiddelen, huisvesting en ziektekostenverzekering. Het verzoek werd afgewezen omdat er enkel een bewijs van de ziektekostenverzekering werd voorgelegd.*

*Verzoekende partij had tot 8 augustus 2020 om binnen de termijn van 1 jaar voorzien door artikel 10 Vw. een geldige aanvraag in te dienen. Die termijn van 1 jaar mag evenwel geen 'fatale termijn' zijn, maar moet, met oog op de doelstelling van de Gezinsherenigingsrichtlijn, flexibel toegepast worden indien er bijzonder omstandigheden het overschrijden van die termijn objectief verschoonbaar maken (HvJ 7 november 2018, K.B t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-380/17).*

*Wat die 'objectieve verschoonbaarheid' betreft, heeft de advocaat-generaal het in diens conclusie in zaak C-380/17 over "omstandigheden" die "kunnen rechtvaardigen dat de driemaandstermijn is overschreden", "persoonlijke omstandigheden die een eventuele termijnoverschrijding rechtvaardigen" (pnt. 69), en het feit dat de termijn in artikel 12, lid, laatste lid van de richtlijn niet mag worden aangemerkt als "fatale termijn" 71. Gelet op een en ander kan de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 genoemde termijn niet worden aangemerkt als fatale termijn, waarna geen beroep meer kan worden gedaan op de gunstiger regeling voor vluchtelingen die gezinshereniging beogen."*

*Op welk moment deze bijzondere omstandigheden in laatste instantie dienen te worden aangevoerd, of dit op het eerste nuttige moment dient te zijn, voordat er een definitieve beslissing werd genomen of in laatste instantie op het moment dat er beroep wordt aangetekend, is vooralsnog niet verduidelijkt door het Hof van Justitie.*

*Evenmin is het duidelijk of een lidstaat specifieke maatregelen moet nemen om de verzoeker gezinshereniging de kans te geven dergelijke bijzondere omstandigheden in te roepen, en hoe dit precies zou dienen te gebeuren.*

*Het Hof van Justitie tot op heden ook nog niet geëxpliciteerd of de lidstaat rekening moet houden met relevante algemeen gekende informatie, de informatie waar ze kennis van heeft of zou moeten hebben, die als dergelijke omstandigheden kunnen gelden, zelfs wanneer een verzoeker deze niet expliciet ingeroepen heeft.*

*Naar analogie kan evenwel gewezen worden op de rechtspraak van het EHRM om de samenwerkingsplicht tussen lidstaat en verzoeker te verduidelijken. In het Grote Kamer arrest M.S.S. tegen België en Griekenland, maakt het EHRM er een punt van dat de Dublinprocedure zoals deze door het bestuur in België wordt toegepast geen mogelijkheid voorziet om de redenen aan te geven voor verzet tegen de overdracht naar een andere lidstaat, en dat het formulier dat het bestuur gebruikt in deze procedures geen vakje voorziet om aan te geven of er specifieke redenen zijn voor verzet tegen een overdracht naar een lidstaat. Het EHRM stelt ook dat de algemene situatie gekend was voor de Belgische staat, dat er rekening mee diende te worden gehouden, of die situatie nu specifiek werd ingeroepen door de verzoeker of niet (EHRM (GK), M.S.S. t. België en Griekenland, 21 januari 2011, §351-352).*

*Mutatis mutandis dient er gesteld te worden dat de gezinsherenigingsprocedure zoals die wordt toegepast in België geen mogelijkheid voorziet om de bijzondere omstandigheden aan te geven dat de aanvraag laattijdig werd ingediend, en dat het bestuur rekening moet houden met de gekende algemene omstandigheden die ertoe leiden dat het objectief verschoonbaar is dat de aanvraag laattijdig wordt ingediend.*

*Uw Raad heeft in arrest nr. 242 087, van 12 oktober 2020, hierover geoordeeld dat verwerende partij ertoe gehouden is in rekening te brengen of het overschrijden van de vrijstellingstermijn kan liggen aan de algemene situatie, meer specifiek, administratieve hindernissen en vertraging die voortvloeit uit de administratieve organisatie, zelfs indien deze niet worden ingeroepen bij het indienen van de aanvraag zelf maar wel als gekend dienen beschouwd te worden door verwerende partij:*

*« Par ailleurs, s'il est exact que ces circonstances n'ont pas été invoquées lors de l'introduction de la demande, le Conseil observe que la partie défenderesse ne pouvait ignorer la fermeture prolongée de la « maison Schengen ». Le respect du devoir de minutie, qui impose à l'administration de s'informer complètement et de procéder à un traitement minutieux des éléments qui conduisent à l'adoption d'une décision afin de statuer en parfaite connaissance de cause et dont la violation est invoquée par la partie défenderesse, prescrivait en conséquence en l'espèce de vérifier si le dépassement du délai pouvait être imputé aux aléas administratifs et retards occasionnés par la nouvelle organisation mise en place, au besoin, en sollicitant des explications auprès de la partie requérante. Il ne peut en effet être a priori exclu, quand bien même le demandeur peut choisir la date de son rendez-vous auprès du nouveau centre de traitement des demandes de visa, que ce choix ne soit pas à son entière discrétion.*

*5. Il s'ensuit que prenant la décision attaquée pour les motifs qu'elle énumère, sans avoir préalablement vérifié compte-tenu de sa connaissance des circonstances particulières de la cause si celles-ci pouvaient excuser l'introduction tardive de la demande, la partie défenderesse a méconnu le devoir de minutie. »*

*Verzoekende partij is pas in maart 2020 in Ethiopië geraakt.*

*De reden hiertoe is algemeen gekend. Het Eritrese regime is immers dermate repressief dat quasi iedereen die het land ontvlucht ook een beschermingsstatus krijgt. Er is geen vrijheid van beweging, Eritrese onderdanen hebben 'toestemming' nodig om het land te verlaten en indien men moet uitleggen dat men het land wil verlaten om herenigd te worden met een Eritrese onderdaan die vervolgd wordt door het Eritrese regime kan men zich inbeelden dat het enthousiasme bij dit regime om dit toe te staan*

*eerder beperkt is. Het land ontvluchten zonder toestemming brengt ernstige veiligheidsrisico's met zich mee. Dit is allemaal bijzonder uitvoerig gedocumenteerd.*

*In maart 2020 bleven er nog 5 maanden over om de visumaanvraag in te dienen tijdens de termijn van een jaar voorzien door artikel 10 Vw. Door de COVID-19 pandemie waren echter alle visumdiensten gesloten, ook in Ethiopië, tot en met juli 2020.*

*Verzoekende partij kon zich niet meer verplaatsen, diensten waren onbereikbaar, en het was onduidelijk wanneer het weer mogelijk zijn om visumaanvragen in te dienen.*

*Het is onbetwistbaar dat deze informatie gekend was voor verwerende partij, het gaat immers over haar interne organisatie. Het werd daarenboven ook aangehaald door dhr. V. in zijn mailverkeer met verwerende partij.*

*Verzoekende partij had in plaats van de voorziene 12 maanden slechts 1 maand de tijd om de visumaanvraag binnen de voorziene termijn in te dienen.*

*Er werd evenwel tijdig een afspraak vastgelegd en verwerende partij werd in die maand tijd ervan op de hoogte gebracht dat het onmogelijk zou zijn om de aanvraag te voorzien van een paspoort. Verwerende partij werd expliciet gevraagd om de aanvraag onvolledig in ontvangst te nemen gelet op de termijn van een jaar die dreigde af te lopen.*

*Verzoekende partij wist niet dat er een Emergency Travel Document moest voorgelegd worden.*

*Dit document wordt niet vermeld in de Vreemdelingenwet. Het staat niet vermeld op de website van verwerende partij (stuk 7) en het staat ook niet vermeld op de website van de Belgische ambassade in Addis Abeba (stuk 8).*

*Door de COVID-19 pandemie waren deze documenten overigens bijzonder moeilijk verkrijgbaar. Verzoekende partij was in het bezit van ARRA-UNHCR registratiebewijs dat ze verkregen had net voor de pandemie alles stil gelegd had (stuk 2).*

*Er is een lijst met documenten die aanvaard worden per land door de lidstaten om mee te reizen, opgesteld door de Europese Commissie op basis van wat de lidstaten aangegeven hebben, geactualiseerd tot december 2020, waar de advocaat-generaal naar verwijst in diens conclusie in zaak C-193/19. Voor Ethiopië staat er aangeduid dat België een Emergency Travel Document niet aanvaardt als reistitel (stuk 9).*

*Verzoekende partij werd niet toegelaten een visumaanvraag gezinshereniging in te dienen op 29 juli 2020, de dag dat ze een afspraak had.*

*Er werd toen geen verdere uitleg gegeven, er werd ook geen ontvangstbewijs gegeven of een ander bewijs dat ze een aanvraag gezinshereniging wilden indienen. Uit het mailverkeer van verwerende partij blijkt evenwel dat er wordt aanvaard dat verzoekende partij toen een afspraak had.*

*Er diende een nieuwe afspraak gemaakt te worden, met name op 10 augustus 2020, reeds na de termijn van een 1 jaar na de erkenning. Verzoekende partij mocht toen ook geen visumaanvraag indienen omdat ze, naar eigen zeggen, geen paspoort kon voorleggen.*

*Misschien gaat het om verwarring bij verzoekende partij, en verwees de onderaannemer niet naar het ontbreken van een paspoort maar naar het ontbreken van een Emergency Travel Document, dat volgens de bevoegde ambassade absoluut essentieel zou zijn om een geldige aanvraag te kunnen indienen, zelfs al wordt dit noch door de ambassade, noch door de verwerende partij als dusdanig opgenomen in toegankelijke en beschikbare informatie voor personen die een visumaanvraag willen indienen en staat er ook niets over in de Vreemdelingenwet.*

*Misschien gaat het om verwarring bij verzoekende partij. Zeker kunnen we dat niet weten want de onderaannemer registreert niet dat men een visumaanvraag heeft willen indienen, er wordt daar geen bewijs van afgegeven, er wordt niet schriftelijk gemotiveerd waarom een dergelijke aanvraag niet in ontvangst zou kunnen genomen worden, er wordt geen gemotiveerde op schrift gestelde beslissing*

genomen door de onderaannemer, de ambassade of de verwerende partij die aanvechtbaar is in beroep. De procedure is niet transparant en intrinsiek gebrekkig.

Omdat de visumaanvraag niet kon ingediend worden en omdat er niet op een duidelijke wijze vermeld wordt waarom de aanvraag niet als ingediend kan beschouwd worden, kon er ook geen uitleg gegeven worden door de verzoekende partij waarom deze of gene documenten niet kunnen worden voorgelegd, wat de hindernissen zijn dergelijke documenten voor te leggen, welke documenten wel kunnen voorgelegd worden en binnen welke termijn.

Nochtans was verwerende partij op dat moment al op de hoogte van de moeilijkheden waar Eritrese onderdanen in Ethiopië mee kampten om de vermelde ETD's te verkrijgen, (stuk 6)

Als er niet kan aangegeven worden welke omstandigheden een tijdige en volledige aanvraag verhinderen, hoe kan verzoekende partij zich dan op een effectieve manier beroepen op de aanwezigheid van 'objectief verschoonbare omstandigheden'?

Uiteindelijk, meer dan 2 maand na het verstrijken van de termijn van een jaar, slaagt verzoekende partij erin een ETD te verkrijgen. Dan duurt het nog een maand eer ze een nieuwe afspraak kunnen krijgen en de visumaanvraag eindelijk als 'ingediend' wordt beschouwd door verwerende partij.

Verwerende partij was op de hoogte van het feit dat verzoekende partij zich vanuit Eritrea naar Ethiopië diende te begeven om een ontvankelijke aanvraag in te dienen. Verwerende partij was er eveneens van op de hoogte dat het bijzonder moeilijk en gevaarlijk is om de grens tussen Eritrea en Ethiopië over te steken. Verwerende partij was er ook van op de hoogte dat halverwege het jaar dat verzoekende partij had om de aanvraag in te dienen en onder de vrijstellingsvoorwaarden te vallen er een pandemie is uitgebroken die ertoe geleid heeft dat verplaatsingen onmogelijk of zeer moeilijk werden, overheidsdiensten en ngo's veel moeilijker bereikbaar werden, en visumaanvragen in het algemeen erg werden bemoeilijkt.

Verwerende partij was ook op de hoogte, door de communicatie tussen dhr. V. en verwerende partij en de ambassade, van het feit dat de aanvraag zou worden ingediend zonder dat er paspoorten zouden kunnen voorgelegd worden, van het feit dat de aanvraag niet op 29 juli 2020 geregistreerd werd, van het feit dat er in het visumformulier bij de eerste aanvraag werd gevraagd om een laissez passer af te leveren, van het feit dat er pas in september is gecommuniceerd dat er een ETD diende voorgelegd te worden om een aanvraag te kunnen indienen, dat de afspraak in september niet is doorgegaan door een fout van het visumkantoor en er een nog latere afspraak diende vastgelegd te worden, en dat er dermate veel hindernissen zijn om een ETD te bekomen dat er sinds januari 2021 ook andere documenten worden aanvaard.

En toch is geen enkele van deze omstandigheden in rekening gebracht om te oordelen of er van bijzondere omstandigheden die het objectief verschoonbaar maken dat de aanvraag laattijdig wordt ingediend sprake is. Dit maakt een schending uit van de zorgvuldigheidsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en van artikel 8 van het EVRM.

Verzoekende partij werd ook niet gehoord door verwerende partij over de redenen waarom de aanvraag laattijdig werd ingediend. Het hoorrecht kent een algemene toepassing. Het Hof heeft steeds gewezen op het belang van het recht om te worden gehoord en op de zeer ruime strekking ervan in de rechtsorde van de Unie. Vaste rechtspraak van het Hof stelt dan ook dat dit hoorrecht van toepassing is in iedere procedure die tot een bezwarend besluit kan leiden, d.i. een besluit dat de belangen van de betrokken persoon ongunstig kan beïnvloeden (HvJ 22 november 2012, C-277/11, M.M., ro. 85 en de daar aangehaalde rechtspraak)

De volgende vragen dringen zich verder op:

- 1) Mag de (onderaannemer van de) Belgische staat weigeren een verzoek visum gezinshereniging in ontvangst te nemen enkel en alleen omdat het verzoek nog niet vergezeld is van gewaarmerkte reisdocumenten?
- 2) Mag de (onderaannemer van de) Belgische staat weigeren een verzoek visum gezinshereniging in ontvangst te nemen enkel en alleen omdat het verzoek nog niet vergezeld is van gewaarmerkte reisdocumenten, ook indien de Belgische staat op voorhand op de hoogte werd gebracht van het

*feit dat dergelijke document ontbreken en er expliciet gevraagd werd het verzoek onvolledig in ontvangst te nemen?*

- 3) Mag de (onderaannemer van de) Belgische staat in de bovenstaande gevallen zich beperken tot een mondelinge weigering het dossier aan te nemen? Dient er geen gemotiveerde weigeringsbeslissing te worden genomen waartegen dan een effectief rechtsmiddel zou moeten openstaan?*
- 4) Is de Belgische staat niet verplicht rekening te houden met de redenen waarom er geen gewaarmerkte reisdocumenten konden worden voorgelegd?*
- 5) Is de Belgische staat niet verplicht hierbij rekening te houden met de algemeen gekende omstandigheden betreffende de administratieve situatie in het herkomstland, algemeen gekende obstakels om de bevoegde ambassade te bereiken, algemeen gekende obstakels om de gewaarmerkte reisdocumenten te bekomen (bvb diensten die gesloten zijn omwille van COVID-19, de repressie in het herkomstland, bepaalde administratieve praktijken, ...)?*
- 6) Dient de Belgische staat de verzoekende partij in de bovenstaande gevallen niet de mogelijkheid te geven uit te leggen waarom er (nog) geen gewaarmerkte reisdocumenten werden voorgelegd, zodat daar desgevallend rekening mee kan gehouden worden?*
- 7) Kan de Belgische staat wettelijk gezien niet beslissen het onvolledige verzoek in ontvangst te nemen met oog op een tijdige indiening van het dossier in functie van de termijn voorzien in artikel 12 lid 1, laatste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn?*
- 8) Als er een ander document dan een paspoort wordt gevraagd ter identificatie, op welke wettelijke basis gebeurt dit dan en dient de Belgische Staat dit niet te vermelden op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken, of minstens, op de site van de bevoegde Belgische ambassade?*
- 9) Als een Emergency Travel Document wordt opgesteld op basis van een registratieformulier bij ARRA-UNHCR, waarom volstaat dit registratieformulier dan niet om vanuit het oogpunt van de identificatie een ontvankelijke aanvraag in te dienen?*

*Op het gros van deze vragen is geen direct antwoord terug te vinden in de Vreemdelingenwet, de Gezinsherenigingsrichtlijn, de richtlijnen van de Europese Commissie, de website van de DVZ of deze van de Belgische ambassade.*

*Gezien gezinshereniging een fundamenteel recht is, de regel moet zijn en niet de uitzondering, gezien gezinshereniging zou moeten vergemakkelijkt worden voor gezinsleden van erkend vluchtelingen, en gezien, zeker gelet op de lopende termijnen, de procedures toegankelijk, voorspelbaar en transparant moeten zijn, meent verzoekende partij dat het absoluut noodzakelijk is om op deze vragen een antwoord te verkrijgen in functie van de weigering van het door haar gevraagde visum om herenigd te worden met de referentiepersoon.*

*Wat betreft de vereiste gewaarmerkte documenten voor te leggen, het moment waarop deze moeten worden voorgelegd, en de gevolgen indien deze niet kunnen worden voorgelegd, dient er opgemerkt te worden dat artikel 10 e.v. van de Vreemdelingenwet en de bepalingen in het Vreemdelingenbesluit niet kan volstaan als wettelijke basis om te vereisen dat er een paspoort wordt voorgelegd om de aanvraag gezinshereniging te kunnen indienen. Deze bepalingen bevatten evenmin een wettelijke basis om de praktijk te wettigen waarbij mondeling geweigerd wordt een verzoek gezinshereniging in ontvangst te nemen indien het niet vergezeld gaat van een Emergency Travel Document.*

*Artikel 10 van de Vreemdelingenwet bepaalt niets over het voorleggen van vereiste reisdocumenten:*

*“§ 1. Onder voorbehoud van de bepalingen van artikelen 9 en 12, zijn van rechtswege toegelaten om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven ; (...)*

*4° de volgende familieleden van een vreemdeling die sedert minimaal twaalf maanden toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf van onbepaalde duur in het Rijk of sedert minimaal twaalf maanden gemachtigd is om er zich te vestigen. Die termijn van twaalf maanden vervalt indien de echtelijke band of het geregistreerde partnerschap reeds bestond voor de vreemdeling die vervoegd wordt, in het Rijk aankwam of indien zij een gemeenschappelijk minderjarig kind hebben. [4 Deze voorwaarden met*

betrekking tot de aard van het verblijf en de duur van het verblijf zijn niet van toepassing indien het familieleden betreft van een vreemdeling die overeenkomstig artikel 49, § 1, tweede of derde lid, of artikel 49/2, §§ 2 of 3, als begunstigde van een internationale beschermingsstatus tot een verblijf in het Rijk is toegelaten :]4

- de buitenlandse echtgenoot of de vreemdeling waarmee een geregistreerd partnerschap gesloten werd dat als gelijkwaardig beschouwd wordt met het huwelijk in België, die met hem komt samenleven, op voorwaarde dat beiden ouder zijn dan eenentwintig jaar. Deze minimumleeftijd wordt echter teruggebracht tot achttien jaar wanneer, naargelang het geval, de echtelijke band of dit geregistreerd partnerschap, reeds bestond vóór de vreemdeling die vervoegd wordt, in het Rijk aankwam;
- hun kinderen, die met hen komen samenleven alvorens zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en alleenstaand zijn; (...)

§ 2. De in § 1, eerste lid, 2° en 3° bedoelde vreemdelingen moeten het bewijs aanbrengen dat ze beschikken over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen ten behoeve van zichzelf en om te voorkomen dat ze ten laste van de openbare overheden vallen.

De in § 1, eerste lid, 4° tot 6°, bedoelde vreemdelingen moeten het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt over behoorlijke huisvesting beschikt die toelaat het familielid of de familieleden, die gevraagd heeft of hebben om zich bij hem te komen voegen, te herbergen en die voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats zoals bepaald in artikel 2 van Boek III, Titel VIII, Hoofdstuk II, Afdeling 2 van het Burgerlijk Wetboek en over een ziektekostenverzekering beschikt die de risico's in België voor hem en zijn familieleden dekt. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de wijze waarop de vreemdeling bewijst dat het onroerend goed voldoet aan de gestelde voorwaarden.

De vreemdeling bedoeld in § 1, eerste lid, 4° en 5°, moet het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt beschikt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen zoals bepaald in § 5 om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden en om te voorkomen dat zij ten laste van de openbare overheden vallen. Deze voorwaarde is niet van toepassing indien de vreemdeling zich enkel laat vervoegen door de leden van zijn familie bedoeld in § 1, eerste lid, 4°, tweede en derde streepje.

De vreemdeling bedoeld in § 1, eerste lid, 6°, moet het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt beschikt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen zoals bepaald in § 5 ten behoeve van zichzelf en van zijn familieleden en om te voorkomen dat zij ten laste van de openbare overheden vallen.

[3 Het tweede, derde en vierde lid]3 zijn niet van toepassing op de in § 1, [3 eerste lid, 4° tot 6°]3 bedoelde familieleden van een als vluchteling erkende vreemdeling en van een vreemdeling die de subsidiaire bescherming geniet indien de bloed- of aanverwantschapsbanden of het geregistreerd partnerschap al bestonden vooraleer de vreemdeling het Rijk binnenkwam en voor zover de aanvraag tot verblijf op basis van dit artikel werd ingediend in de loop van het jaar na de beslissing tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of de toekenning van de subsidiaire bescherming van de vreemdeling die vervoegd wordt (...).

Artikel 12bis, § 2 Vw. vereist daarbij dat “samen met de aanvraag” documenten worden voorgelegd “die aantonen dat hij voldoet aan de voorwaarden die worden bedoeld in artikel 10, §§ 1 tot 3, onder meer een medisch getuigschrift waaruit blijkt dat hij niet lijdt aan één van de in de bijlage aan deze wet opgesomde ziekten, evenals, indien hij ouder is dan achttien jaar, een uittreksel uit het strafregister of een gelijkwaardig document.”.

En vanaf de vijfde paragraaf van art. 12bis Vw. :

“§ 5. Wanneer het familielid of de familieleden van een als vluchteling erkende vreemdeling of van een vreemdeling die subsidiaire bescherming geniet, met wie de bloed- of aanverwantschapsbanden al bestonden vóór hij het Rijk betrad, geen officiële documenten kunnen overleggen die aantonen dat zij voldoen aan de in artikel 10 bedoelde voorwaarden met betrekking tot de bloed- of aanverwantschapsband, wordt rekening gehouden met andere geldige bewijzen die [met betrekking tot die band] in dit verband worden overgelegd. Bij gebrek hieraan, kunnen de in § 6 voorziene bepalingen worden toegepast.

*§ 6. Indien wordt vastgesteld dat de vreemdeling de ingeroepen bloed- of aanverwantschapsbanden niet kan bewijzen door middel van officiële documenten, overeenkomstig artikel 30 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht of de internationale overeenkomsten betreffende dezelfde materie, kan de minister of zijn gemachtigde rekening houden met andere geldige bewijzen die in dit verband worden overgelegd.*

*Indien dat niet mogelijk is, kan de minister of zijn gemachtigde overgaan of laten overgaan tot een onderhoud met de vreemdeling en de vreemdeling die vervoegd wordt, of tot elk onderzoek dat noodzakelijk wordt geacht en in voorkomend geval voorstellen om een aanvullende analyse te laten uitvoeren.*

*§ 7. In het kader van het onderzoek van de aanvraag wordt terdege rekening gehouden met het hoger belang van het kind”*

*Verder wordt er niet gespecificeerd dat er een identiteitsdocument dient voorgelegd te worden, of dit identiteitsdocument een paspoort moet zijn, en indien er geen paspoort kan worden voorgelegd of er dan een ander document moet of mag voorgelegd worden, en of de aanvraag dan onontvankelijk moet verklaard worden, of de verzoeker nog over tijd zou moeten kunnen beschikken om de aanvraag te vervolledigen, etc.*

*Artikel 2 van de Vreemdelingenwet voorziet wel dat om toegelaten te worden het Rijk binnen te komen de vreemdeling houder moet zijn, hetzij van de documenten die vereist zijn krachtens een internationaal verdrag, een wet of een koninklijk besluit, hetzij van een geldig paspoort of van een daarmee gelijkgestelde reistitel, voorzien van een visum of van een visumverklaring, geldig voor België, aangebracht door een Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger of door een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt.*

*Artikel 2 Vw. vereist evenwel niet dat om een visumaanvraag in te kunnen dienen deze aanvraag ab initio dient vergezeld te gaan van de vermelde documenten.*

*De Gezinsherenigingsrichtlijn voorziet evenwel dat er reisdocumenten moeten worden voorgelegd door verzoekers gezinshereniging:*

*Artikel 4 van de Gezinsherenigingsrichtlijn voorziet:*

*“1. De lidstaten geven uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:*

*a) de echtgenoot van de gezinshereniger;*

*b) de minderjarige kinderen van de gezinshereniger en diens echtgenoot, met inbegrip van kinderen die zijn geadopteerd overeenkomstig een beslissing van de bevoegde autoriteit in de betrokken lidstaat, dan wel overeenkomstig een beslissing die van rechtswege uitvoerbaar is uit hoofde van internationale verplichtingen van die lidstaat of die in overeenstemming met internationale verplichtingen moet worden erkend;”*

*Artikel 5.2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt:*

*“2. Het verzoek gaat vergezeld van documenten waaruit de gezinsband blijkt en documenten waaruit blijkt dat voldaan is aan de voorwaarden bepaald in de artikelen 4 en 6 en, indien van toepassing, de artikelen 7 en 8, alsook van gewaarmerkte afschriften van de reisdocumenten van de gezinsleden.*

*Teneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen, kunnen de lidstaten desgewenst gesprekken houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden en ander onderzoek verrichten dat nodig wordt geacht.*

*Bij de behandeling van een verzoek betreffende de partner met wie de gezinshereniger niet is gehuwd, houden de lidstaten, als bewijs van de gezinsband, rekening met factoren als een gezamenlijk kind, samenwoning in het verleden, registratie van het partnerschap of andere betrouwbare bewijsmiddelen.*

*3. Het verzoek wordt ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger.*

*In afwijking hiervan kan een lidstaat in passende gevallen aanvaarden dat een verzoek wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich reeds op zijn grondgebied bevinden.*

4. Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk negen maanden na de datum van indiening van een verzoek, stellen de bevoegde instanties van de lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, schriftelijk in kennis van de ten aanzien van hem genomen beslissing.

*In bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek, kan de in de eerste alinea genoemde termijn verlengd worden.*

*Een eventuele beslissing tot afwijzing van het verzoek wordt gemotiveerd. Gevolgen van het uitblijven van een beslissing bij het verstrijken van de in de eerste alinea genoemde termijn moeten bij de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat worden geregeld.*

5. Bij de behandeling van het verzoek zorgen de lidstaten ervoor dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen.”

Artikel 11 van de richtlijn bepaalt:

“1. Onverminderd het bepaalde in lid 2 van dit artikel is artikel 5 van toepassing op de indiening en behandeling van het verzoek.

2. Wanneer een vluchteling geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, nemen de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking, die overeenkomstig het nationale recht worden beoordeeld. Een beslissing tot afwijzing van het verzoek mag niet louter gebaseerd zijn op het ontbreken van bewijsstukken.”

Artikel 12 bepaalt:

“1. In afwijking van artikel 7 mogen de lidstaten ten aanzien van een vluchteling/gezinslid niet eisen dat hij met betrekking tot verzoeken betreffende de in artikel 4, lid 1, bedoelde gezinsleden, het bewijs levert dat de vluchteling voldoet aan de in laatstgenoemde bepaling gestelde eisen.

Onverminderd de internationale verplichtingen, mogen de lidstaten eisen dat het in de eerste alinea vermelde bewijs wordt geleverd wanneer gezinshereniging mogelijk is in een derde land waarmee de gezinshereniging/het gezinslid bijzondere banden heeft.

De lidstaten kunnen eisen dat de vluchteling aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, voldoet wanneer het verzoek om gezinshereniging niet wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus.”

Er wordt niet bepaald door de Gezinsherenigingsrichtlijn dat een verzoek pas kan worden ingediend eens het volledig is, dat een verzoek dat niet vergezeld gaat van de gevraagde reisdocumenten onontvankelijk is of niet kan vervolledigd worden. Uit art. 5.2 van de richtlijn blijkt niet dat de gewaarmerkte reisdocumenten al direct moeten voorgelegd worden om een ontvankelijk verzoek in te dienen, of dat er een verschil in behandeling toegelaten is voor wat betreft het tijdstip waarop de reisdocumenten moeten voorgelegd worden en de andere relevante documenten, bvb deze met betrekking tot de afstamming.

Er wordt ook niet bepaald wat de gevolgen zijn van een verzoek dat wordt ingediend zonder de vereiste reisdocumenten.

Er wordt ook niet bepaald hoe de termijn in artikel 12.1 laatste lid van de richtlijn zich verhoudt tot het moment waarop het dossier volledig moet zijn om als ingediend beschouwd te worden.

Als we dan naar de richtsnoeren van de Europese Commissie kijken dan zien we dat de informatie over wat te doen bij het ontbreken van identiteitsdocumenten onder punt 5, 'Binnenkomst en verblijf van gezinsleden' werd ondergebracht.

Gezien dit punt opent met 'Zodra een verzoek om gezinshereniging is aanvaard, moet de lidstaat de gezinsleden alle medewerking bieden bij het verkrijgen van de benodigde visa, overeenkomstig artikel 13, lid 1. Dit houdt in 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. Aangezien het doel van de gezinshereniging een langdurig verblijf is, moet geen visum voor kort verblijf worden afgegeven' en

dan pas overgaat tot het deeltje over de toegang tot reisdocumenten die te moeilijk of gevaarlijk zou zijn, kan hieruit afgeleid worden dat onder geen beding een verzoek pas als ingediend kan beschouwd worden voor wat betreft de termijn voorzien in artikel 12. 1, laatste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn in zoverre het verzoek al onmiddellijk vergezeld gaat van de gewaarmerkte reisdocumenten, maar deze reisdocumenten ook later kunnen toegevoegd worden.

Alleszins voorziet de Commissie in duiding bij de gevallen waarin de toegang tot reisdocumenten buitengewoon moeilijk of gevaarlijk zou zijn en vereist hierbij van de lidstaten dat ze de specifieke omstandigheden in ogenschouw nemen en aan deze praktische belemmering een mouw passen:

“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 hun bij aankomst in de lidstaat een visum wordt verleend.” (pagina 19 van de richtlijnen van de Commissie).

Hoe kunnen lidstaten de specifieke omstandigheden van het geval en die van het land van herkomst in overweging nemen indien de visumaanvraag zelfs niet ontvangst genomen wordt, er niets geregistreerd wordt zoals bij verzoekers het geval was toen ze verscheidene malen wandelen werden gestuurd door de onderaannemer van de ambassade?

En waarom houdt verwerende partij in dit geval geen rekening met het feit dat verzoekende partij slechts een maand de tijd heeft gehad om de visumaanvraag in te dienen, met het feit dat door COVID-19 diensten niet of slecht bereikbaar waren, het nergens duidelijk wordt gecommuniceerd dat een ETD nodig is, het bijzonder moeilijk was (en is) om een ETD te verkrijgen en de ambassade sinds januari 2021 wel degelijk registratiebewijzen van ARRA-UNHCR aanvaardt om de aanvraag in te dienen?

In de conclusie van advocaat-generaal in zaak C-193/19 van 16 juli 2020 ligt een gelijkaardig probleem voor, met dien verstande dat het gaat om de verlenging van een eerder bekomen verblijfsrecht als gezinshereniger met een derdelander en het niet om het gezinslid van een vluchteling gaat. Er is op dit moment nog geen arrest.

De advocaat-generaal gaat in zijn conclusie dieper in op de vereiste een gewaarmerkt reisdocument voor te leggen bij gezinshereniging en wijst er eerst en vooral op dat de gevolgen van het niet voldoen aan deze vereiste niet verduidelijkt worden in de richtlijn.

De advocaat-generaal duidt eerst en vooral de doelstelling van het voorleggen van een dergelijk document: het aantonen van de identiteit, van de gezinsband, en de mogelijkheid tot regelmatige grensoverschrijding.

“81. De in artikel 5, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 geformuleerde verplichting om een reisdocument over te leggen dient verschillende doelen.

82. Om te beginnen kan door overlegging van een reisdocument de identiteit en nationaliteit van de derdelander worden aangetoond.

83. Het bewijs van de identiteit; waarop de vragen van de verwijzende rechter betrekking hebben, is inherent aan het bewijs van het bestaan van een gezinsband, waarop het recht op gezinshereniging is gebaseerd. In het arrest van 25 juli 2002, MRAX (39), heeft het Hof geoordeeld dat „[z]onder geldige identiteitskaart of zonder geldig paspoort, die de houder ervan in staat moeten stellen zijn identiteit en zijn nationaliteit te bewijzen [...], [...] de betrokkene [...] in beginsel niet geldig zijn identiteit [kan] bewijzen, en dus evenmin zijn gezinsbanden”.(40)

84. De overlegging van een reisdocument maakt het voorts mogelijk om, al naargelang van het geval, de regelmatige overschrijding van de grenzen van de lidstaat of van de buitengrenzen van het Schengengebied aan te tonen. In de specifieke context van het Schengengebied vormt de verplichting om een reisdocument over te leggen een onmisbaar instrument om de binnenkomsten en de

migratiestromen te controleren in een gebied zonder binnengrenzen dat het vrije verkeer van personen moet garanderen en tegelijkertijd het risico van illegale immigratie moet beperken. Dankzij die verplichting kunnen dus de aanvragen worden afgewezen die afkomstig zijn van derdelanders die de gezinsherenigingsprocedure trachten te misbruiken om hun binnenkomst en hun verblijf in een lidstaat te legaliseren.

85. Tot slot kunnen door overlegging van een reisdocument de bewijsstukken worden ondersteund die niet alleen worden aangeleverd om de gezinsband aan te tonen, maar ook als bewijs dat is voldaan aan de overige voorwaarden waarvan de uitoefening van het recht op gezinshereniging afhankelijk is gesteld. Die voorwaarden staan met name vermeld in artikel 7 van richtlijn 2003/86. Volgens deze bepaling kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek tot gezinshereniging heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting, een ziektekostenverzekering of inkomsten om in zijn onderhoud te voorzien. Om aan die eis te voldoen, moet die persoon op naam gestelde documenten overleggen, zoals een huurcontract, een ziekteverzekeringsbewijs, een arbeidsovereenkomst of loonstroken, dan wel enig ander document dat door een paspoort kan worden ondersteund.(41)”

Dan gaat de AG over tot hoe lidstaten zouden moeten omgaan met de vaststelling dat reisdocumenten ontbreken en wordt er een parallel getrokken met documenten die de gezinsband aantonen:

“Richtlijn 2003/86 maakt niet duidelijk of dat ontbreken voldoende reden kan zijn om het verzoek af te wijzen.”

“89. De regels inzake het bewijs van de identiteit verschillen duidelijk van de bijzondere bepalingen betreffende het bewijs van de gezinsband. Dat bewijs is geregeld in artikel 5, lid 2, tweede en derde alinea, van richtlijn 2003/86. Daarin wordt verduidelijkt dat wanneer geen bewijsstukken zijn aangeleverd waaruit de gezinsband blijkt, de lidstaten hun toevlucht kunnen nemen tot aanvullende onderzoeksmaatregelen, bijvoorbeeld gesprekken met de gezinshereniger en diens gezinsleden. De lidstaten mogen dat aanvullend onderzoek echter uitsluitend verrichten „[t]eneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen”. Richtlijn 2003/86 bevat geen vergelijkbare bepalingen voor het geval dat het gezinslid niet de vereiste reisdocumenten overlegt.

90. De in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 opgenomen regels inzake het bewijs van de identiteit van derdelanders verschillen eveneens van de bijzondere regeling die artikel 11, lid 2, van deze richtlijn bevat voor personen met de vluchtelingenstatus. In laatstgenoemde bepaling is namelijk ondubbelzinnig bepaald dat „[e]en beslissing tot afwijzing van het [door een vluchteling ingediende] verzoek [...] niet louter gebaseerd [mag] zijn op het ontbreken van [officiële] bewijsstukken [waaruit de gezinsband blijkt]”, en dat „de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking [nemen]”. Ik stel echter vast dat de Uniewetgever in de algemene regeling van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 geen vergelijkbare bepalingen heeft opgenomen en dus in het midden heeft gelaten of een beslissing tot afwijzing van het verzoek in het geval van een derdelander als A uitsluitend gebaseerd mag zijn op het ontbreken van de vereiste reisdocumenten.

91. Uitgaande van deze letterlijke uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 ben ik dan ook van mening dat een lidstaat de afgifte van een verblijfstitel afhankelijk kan stellen van de voorwaarde dat het betrokken gezinslid bij zijn verzoek de reisdocumenten voegt waarmee zijn identiteit en nationaliteit kunnen worden aangetoond en op vertoon waarvan hij, in voorkomend geval, de buitengrenzen van het Schengengebied heeft kunnen overschrijden.

92. Aangezien artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 geen enkele aanwijzing bevat met betrekking tot de consequenties die een lidstaat kan verbinden aan het ontbreken van reisdocumenten die de identiteit en nationaliteit van het betrokken gezinslid aantonen, lijkt het mij echter noodzakelijk om aan de hand van een systematische en teleologische uitlegging van richtlijn 2003/86 na te gaan of en in hoeverre een en ander is overgelaten aan de vrije beoordeling van de lidstaten.”

“93. Volgens mij volgt uit de opzet van richtlijn 2003/86 dat wanneer het gezinslid niet in staat is zijn identiteit aan te tonen door het door de lidstaat verlangde reisdocument over te leggen, die lidstaat een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging niet op die enkele grond mag afwijzen, met name wanneer het een verlengingsaanvraag betreft, zonder die aanvraag vooraf individueel te beoordelen.

94. Die individuele beoordeling wordt vereist door artikel 17 van richtlijn 2003/86, dat ziet op de gevallen waarin een lidstaat overweegt om een aanvraag af te wijzen, een verblijfstitel in te trekken of niet te verlengen, of zelfs om de gezinshereniger of leden van diens gezin te verwijderen. Volgens het Hof is de verplichting om een geïndividualiseerd onderzoek te verrichten een procedureel vereiste waaraan moet worden voldaan bij de beoordeling van de bewijskracht van de elementen die zijn verstrekt om de gezinsband aan te tonen. (44)

95. Dezelfde redenering moet worden gevolgd met betrekking tot het onderzoek van de stukken die zijn aangeleverd ten bewijze van de identiteit van de persoon die het verzoek tot gezinshereniging heeft ingediend.

96. Om te beginnen is artikel 17 van richtlijn 2003/86 immers in algemene termen geformuleerd en vermeldt het dus niet de gronden waarop de afwijzing van een verzoek of de intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel gebaseerd zou moeten zijn.

97. Voorts wijs ik erop dat de lidstaten volgens artikel 16, lid 2, onder a), en lid 4, van die richtlijn een verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging mogen afwijzen of de verblijfstitel van een gezinslid mogen intrekken of mogen weigeren deze te verlengen, indien na specifieke controles die zij mogen verrichten bij bepaalde vermoedens, is vastgesteld dat er valse of vervalste documenten zijn gebruikt om de verblijfstitel te krijgen. Naar mijn mening gaat het hierbij zowel om de reisdocumenten als om de documenten die zijn aangeleverd om de gezinsband aan te tonen, zoals huwelijks- of geboorteakten. Voor een dergelijke vaststelling door de nationale bevoegde autoriteit is een geheel van feiten en omstandigheden vereist, waarbij bijvoorbeeld moet worden gedacht aan vervalsing van het aangeleverde document, persoonsvervalsing of vervalsing van de voorgeschiedenis van de betrokkene en van de ontvangen informatie. Het is duidelijk dat een dergelijke vaststelling uitsluitend gebaseerd kan zijn op een individuele beoordeling van de aanvraag. (45)

98. Tot slot volgt die uitlegging ook uit punt 5.1 van de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86. Daarin staat te lezen dat „[w]anneer 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, [...] de lidstaten [worden] 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 nood reisdocumenten te aanvaarden, een nationaal laissez-passer in één richting af te geven, of gezinsleden de mogelijkheid te bieden dat hun bij aankomst in de lidstaat een visum wordt verleend”.

99. Al deze bepalingen wijzen erop dat het betrokken gezinslid en de nationale bevoegde autoriteit in het kader van de behandeling van een verzoek tot gezinshereniging dienen samen te werken, met name wanneer dat verzoek is ingediend zonder de vereiste stukken. (46)

100. Volgens vaste rechtspraak houdt een geïndividualiseerd onderzoek in dat de nationale bevoegde autoriteit de situatie van het betrokken gezinslid concreet onderzoekt, alle relevante elementen van diens verzoek beoordeelt en een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde belangen maakt alvorens op dat verzoek te beslissen. (47) In het arrest van 4 maart 2010, Chakroun (48), heeft het Hof dan ook geoordeeld dat artikel 17 van richtlijn 2003/86 in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarin een minimuminkomen is bepaald waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan, omdat het verzoek tot gezinshereniging dan zou worden afgewezen zonder „enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager” (49).

101. In het geval van een verzoek tot verlenging van een verblijfstitel, waarvan de afwijzing verstoring van het gezinsleven zou impliceren, dient de lidstaat naar mijn mening rekening te houden met de concrete redenen waarom de derdelander niet in staat is het vereiste reisdocument over te leggen, alsmede met de samenwerking en de goede trouw die hij aan de dag heeft gelegd. Het valt immers niet uit te sluiten dat de betrokkene bijvoorbeeld niet in staat is een geldig reisdocument over te leggen omdat dit document is verlopen in de periode waarvoor de eerste verblijfsvergunning was verleend.

102. Gelet op het bovenstaande en afgezien van de situaties waarin de derdelander de op hem rustende samenwerkingsplicht overduidelijk niet nakomt of een frauduleus verzoek heeft ingediend, ben ik van mening dat een lidstaat met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn

2003/86 een verzoek tot gezinshereniging niet mag afwijzen op de enkele grond dat het betrokken gezinslid niet het vereiste reisdocument heeft overgelegd, zonder vooraf een geïndividualiseerd onderzoek naar de situatie te doen.”

“105. Het is evenwel vaste rechtspraak dat gezinshereniging de algemene regel is. (51) Om dat doel te verwezenlijken en om te voorkomen dat een gezinslid ten onrechte het recht op gezinshereniging wordt onthouden, kan een lidstaat een verzoek tot gezinshereniging niet afwijzen op de enkele grond dat dit verzoek niet vergezeld gaat van het vereiste reisdocument, zonder vooraf een geïndividualiseerd onderzoek naar de situatie te doen.

106. Door middel van deze uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 kan dus de eerbiediging worden gewaarborgd van zowel de door het Handvest gegarandeerde grondrechten als het evenredigheidsbeginsel waaraan de lidstaten zich hebben te houden.”

“108. Voorts verlangt het Hof van de lidstaten dat zij, wanneer zij gebruikmaken van de beoordelingsmarge waarover zij bij de uitvoering van richtlijn 2003/86 beschikken, het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht vormt; eerbiedigen. (54) De voorwaarden die worden vastgesteld voor de indiening en de behandeling van verzoeken tot gezinshereniging, maar ook de door de lidstaten ingevoerde controlemaatregelen moeten evenredig zijn. Fraudebestrijding vormt immers weliswaar een legitiem doel dat controlemaatregelen rechtvaardigt, maar die maatregelen moeten geschikt zijn om dat doel te bereiken en mogen niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is, noch ertoe leiden dat het recht op gezinshereniging buiten werking wordt gesteld.” (eigen onderlijning).

De advocaat-generaal is dus van mening dat indien een verzoek wordt ingediend zonder de vereiste stukken er samen dient gewerkt te worden met de verzoeker door de lidstaat, en is er een geïndividualiseerd onderzoek vereist naar de situatie van de verzoeker.

Indien, zoals in casu, verzoekende partij geen toegang had tot welke identiteitsdocumenten nu precies vereist zijn om de aanvraag in te dienen, op voorhand laat weten dat ze een dossier zal indienen waarbij de reisdocumenten zullen ontbreken, de lidstaat wéét dat door COVID-19 de diensten om de vereiste documenten te bekomen moeilijk te bereiken tot onbereikbaar zijn, de lidstaat wéét dat door COVID-19 er nog een maand overschiet van de vrijstellingstermijn, de lidstaat wéét dat de vereiste documenten na het indienen van de aanvraag en voor het nemen van een beslissing kunnen ingediend worden, verzoekende partij tweemaal mondeling geweigerd wordt een aanvraag te laten indienen, zonder dit op schrift te stellen en te motiveren, om dan maanden later, wanneer het verzoekers eindelijk gelukt is het bewuste document te verkrijgen, de aanvraag wel aan te nemen maar af te wijzen wegens het feit dat het niet werd ingediend in de vrijstellingstermijn, dan maakt dit een manifeste schending uit van de samenwerkingsplicht die op verwerende partij rust, evenals van de evenredigheidsplicht, het transparantiebeginsel, de individualiseringsplicht, de motiveringsplicht, en het hoorrecht als algemene rechtsbeginselen van de Unie, de zorgvuldigheidsplicht, en het redelijkheidsbeginsel. Het maakt ook een schending uit van artikel 10 en 12bis van de Vreemdelingenwet.

Indien verwerende partij op 29 juli 2020 de aanvraag in ontvangst had genomen en had uitgelegd aan verwerende partij dat er een ETD moet voorgelegd worden, dan had verzoekende partij nog binnen de termijn van 9 maanden die verwerende partij heeft om een beslissing over het visum te nemen een ETD kunnen voorleggen. En zelfs indien dit verzoekende partij niet gelukt was, had verzoekende partij kunnen uitleggen waarom ze geen ETD had kunnen verkrijgen, en had verwerende partij kunnen oordelen of een ARRA-UNHCR registratiebewijs niet zou volstaan, wat ze sinds januari 2021 sowieso al beslist heeft voor dergelijke aanvragen.

Had verwerende partij op 29 juli 2020 de aanvraag in ontvangst genomen, dan zou verzoekende partij tegen januari 2021 in kennis gesteld geweest zijn dat een ETD sowieso niet vereist is en het geen beletsel vormt om een visum te bekomen.

Dit is manifest onredelijk, en maakt daarenboven een schending uit van het gelijkheidsbeginsel en artikel 10 en 11 van de Grondwet.

Er is immers geen objectieve rechtvaardigingsgrond die toelaat dat kandidaat- gezinsherenigers die hun visumaanvraag indienen in januari 2021 hiervoor geen ETD hoeven voor te leggen, terwijl verzoekende partij omwille van het feit dat ze niet in het bezit was van een ETD zelfs niet werd toegelaten de visumaanvraag in te dienen.

*De bestreden beslissing moet vernietigd worden.”*

2.1. Wat betreft de ingeroepen schending van de artikelen 2 en 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen van 29 juli 1991 en van artikel 62 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: de vreemdelingenwet), dient te worden gesteld dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht tot doel heeft de burger, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid ze heeft genomen, zodat kan worden beoordeeld of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt. De artikelen 2 en 3 van de genoemde wet van 29 juli 1991 verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een “afdoende” wijze. Het begrip “afdoende” impliceert dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het gewicht van de genomen beslissing. De bestreden beslissing moet duidelijk het determinerend motief aangeven op grond waarvan de beslissing is genomen. In de motieven wordt verwezen naar de toepasselijke rechtsregel, namelijk artikel 10 van de vreemdelingenwet. Tevens bevat de beslissing een motivering in feite, met name dat de aanvraag gezinshereniging meer dan één jaar na de erkenning als vluchteling van de te vervoegen persoon werd ingediend zodat er dient voldaan te worden aan de in de wet bijkomende gestelde voorwaarden inzake bestaansmiddelen, geregistreerd huurcontract en ziektekostenverzekering. Er wordt slechts een ziektekostenverzekering voorgelegd.

Vervolgens motiveert verweerder dat de aanvraag niet binnen het jaar na de toekenning van het internationale beschermingsstatus aan de referentiepersoon werd ingediend en dat de verschoningsgronden van verzoekers niet worden aanvaard. Verzoekers zouden naar aanleiding van hun afspraak op 29 juli 2020 niet in het bezit zijn geweest van de noodzakelijke identiteitsdocumenten voor het indienen van hun aanvraag.

Uit het verzoekschrift blijkt dat verzoekster de motieven van de bestreden beslissing kent, zodat het doel van de uitdrukkelijke motiveringsplicht *in casu* is bereikt en verzoekster bijgevolg de schending van de materiële motiveringsplicht aanvoert, zodat dit onderdeel van het middel vanuit dat oogpunt wordt onderzocht. Bij de beoordeling van de materiële motiveringsplicht is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: de Raad) niet bevoegd zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad is in de uitoefening van zijn wettelijk toezicht enkel bevoegd om na te gaan of deze overheid bij de beoordeling van de aanvraag is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet in onredelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Het redelijkheidsbeginsel staat de Raad niet toe het oordeel van het bestuur over te doen, maar enkel dat oordeel onwettig te bevinden wanneer het tegen alle redelijkheid ingaat doordat de door het bestuur geponeerde verhouding tussen de motieven en het dispositief volkomen ontbreekt (RvS 20 september 1999, nr. 82.301).

2.2. De bestreden beslissing werd genomen in toepassing van artikel 10 van de vreemdelingenwet. Artikel 10, §2, tweede tot vijfde lid, van de vreemdelingenwet, bepaalt:

*“De in § 1, eerste lid, 4° tot 6°, bedoelde vreemdelingen moeten het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt over behoorlijke huisvesting beschikt die toelaat het familielid of de familieleden, die gevraagd heeft of hebben om zich bij hem te komen voegen, te herbergen en die voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats zoals bepaald in artikel 2 van Boek III, Titel VIII, Hoofdstuk II, Afdeling 2 van het Burgerlijk wetboek en over een ziektekostenverzekering beschikt die de risico's in België voor hem en zijn familieleden dekt. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de wijze waarop de vreemdeling bewijst dat het onroerend goed voldoet aan de gestelde voorwaarden.*

*De vreemdeling bedoeld in § 1, eerste lid, 4° en 5°, moet het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt beschikt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen zoals bepaald in § 5 om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden en om te voorkomen dat zij ten laste van de openbare overheden vallen. Deze voorwaarde is niet van toepassing indien de vreemdeling zich enkel laat vervoegen door de leden van zijn familie bedoeld in § 1, eerste lid, 4°, tweede en derde streepje.*

*De vreemdeling bedoeld in § 1, eerste lid, 6°, moet het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt beschikt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen zoals bepaald in § 5 ten behoeve van zichzelf en van zijn familieleden en om te voorkomen dat zij ten laste van de openbare overheden vallen.*

*Het tweede, derde en vierde lid zijn niet van toepassing op de in § 1, eerste lid, 4° tot 6° bedoelde familieleden van een als vluchteling erkende vreemdeling en van een vreemdeling die de subsidiaire bescherming geniet indien de bloed- of aanverwantschapsbanden of het geregistreerd partnerschap al bestonden vooraleer de vreemdeling het Rijk binnenkwam en voor zover de aanvraag tot verblijf op basis van dit artikel werd ingediend in de loop van het jaar na de beslissing tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of de toekenning van de subsidiaire bescherming van de vreemdeling die vervoegd wordt.”*

Aldus moet de aanvrager aantonen dat het familielid dat in België vervoegd zal worden, beschikt over behoorlijke huisvesting die toelaat om de aanvrager(s) te huisvesten, over een ziektekostenverzekering en over voldoende bestaansmiddelen om de familieleden op te vangen en te onderhouden. Uit het vijfde lid volgt echter dat de familieleden van een in België erkend vluchteling of houder van de subsidiaire beschermingsstatus, van deze voorwaarden zijn vrijgesteld, indien – onder meer – het verzoek om gezinshereniging wordt ingediend binnen het jaar na de erkenning als vluchteling. Deze bepaling vormt een omzetting van de gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG waarin wordt gesteld dat de zoals *in casu* betreffende familieleden van een erkend vluchteling niet moeten voldoen aan de hoger vermelde voorwaarden wanneer zij hun aanvraag tot gezinshereniging hebben ingediend binnen de drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus (artikel 12 van de gezinsherenigingsrichtlijn). *In casu* heeft de Belgische wetgever deze termijn ruimer gesteld en vastgelegd op een jaar (zie voorbereidende werken bij de wet van 15 september 2006, Kamer, DOC 51 2478/001, p. 48; artikel 3.5 van voormelde richtlijn laat de lidstaten toe gunstigere bepalingen vast te stellen). Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dient de nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht dit zo veel mogelijk uit te leggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus te voldoen aan artikel 288, derde alinea, van het VWEU. Deze verplichting tot richtlijnconforme uitlegging is namelijk inherent aan het systeem van het VWEU, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het recht van de Unie te verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige geschillen (zie onder meer arresten van 5 oktober 2004, *Pfeiffer e.a.*, C-397/01–C-403/01, Jurispr. blz. I8835, punt 114; 23 april 2009, *Angelidaki e.a.*, C-378/07–C-380/07, Jurispr. blz. I-3071, punten 197 en 198, en 19 januari 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, Jurispr. blz. I-365, punt 48; HvJ 13 november 1990, C106/89, *Marleasing*, par. 8). Dienvolgens moet artikel 10, §2, vijfde lid, van de vreemdelingenwet dan ook geïnterpreteerd worden in het licht van de interpretatie die het Hof van Justitie aan artikel 12 van de gezinsherenigingsrichtlijn heeft gegeven, met name dat rekening moet worden gehouden met situaties waarin de te late indiening van het verzoek op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is (HvJ 7 november 2018, *K.B. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17). Verzoekster wijst er op dat het daarbij moet gaan om persoonlijke omstandigheden die een eventuele termijnoverschrijding rechtvaardigen en niet om een overmachtssituatie.

2.3. *In casu* werd de aanvraag tot gezinshereniging meer dan een jaar na de erkenning van de vluchtelingenstatus van de referentiepersoon ingediend. Verzoeksters echtgenoot werd erkend op 8 augustus 2019, terwijl het verzoek om gezinshereniging werd ingediend op 25 november 2020, aldus ruim een jaar en drie maanden later. De bestreden beslissing motiveert dat verschoningsgronden in dit verband niet kunnen worden aangenomen, nu blijkt dat op 29 juli 2020 terecht werd geweigerd de aanvraag in ontvangst te nemen omdat er geen identiteitsbewijs voorlag.

2.4. Verzoekster zet hierover uiteen dat, omwille van de moeilijkheden om Eritrea te verlaten, zij pas in maart 2020 in Ethiopië aankwam. Door de COVID-19 pandemie waren de visumdiensten echter gesloten tot juli 2020. Zij kon zich niet verplaatsen en beschikte bij heropening van de ambassades nog maar over een maand om de aanvraag in te dienen. Verzoekster wijst er op dat verweerder hier genoegzaam van op de hoogte was, aangezien dit de organisatie van haar eigen diensten betrof. Verzoekster verkreeg een afspraak bij de ambassade op 29 juli 2020. Zij kon op dat ogenblik geen paspoort voorleggen en vroeg om de aanvraag onvolledig in ontvangst te nemen, gelet op de termijn van een jaar die binnenkort zou aflopen.

Het CAW Limburg stuurde voor verzoekster op 3 augustus 2020 een e-mail naar verweerder waarin werd gewezen op het feit dat er een afspraak was op 29 juli 2020, maar dat verzoekster niet werd

toegelaten om de visumaanvraag in te dienen. Er werd daarop een nieuwe afspraak gemaakt op 10 augustus 2020. Op deze datum werd opnieuw geweigerd de aanvraag toe te laten.

In een mail van 14 augustus 2020 wees het CAW Limburg erop dat verzoekster en haar kinderen als Eritrese vluchtelingen geen Eritrees paspoort konden voorleggen en dat hier mee rekening moest worden gehouden. Op 2 september 2020 antwoordde de ambassade dat erkende vluchtelingen in Ethiopië een Emergency Travel Document (ETD) kunnen krijgen en wordt erop gewezen dat een visumdossier niet kan worden ingediend zonder ETD.

Verzoekster wijst er echter op dat zij er niet van op de hoogte was dat zij een Emergency Travel Document (ETD) diende voor te leggen; dit document staat niet vermeld op de website van verweerder, noch op de website van de Belgische ambassade te Addis Abeba. Ze was daarentegen in het bezit van een ARRA-UNHCR registratiebewijs (stuk 2 bij het verzoekschrift, ARRA/UNHCR/Proof of registration d.d. 5 maart 2020 - sinds januari 2021 zouden dergelijke documenten volgens verzoekster door verweerder wel worden aanvaard). Verzoekster verwijst in dit verband naar de lijst van documenten die door de lidstaten worden aanvaard om mee te reizen, opgesteld door de Europese Commissie. Dit document vermeldt dat het ETD door België niet wordt aanvaard als reisdocument. Er werd een nieuwe afspraak vastgelegd op 16 september 2020. Pas op 27 en 29 oktober 2020 bekwam verzoekster een ETD. De aanvraag werd uiteindelijk ingediend op 25 november 2020.

2.5. De Raad merkt op dat met het summiere standpunt dat een visumaanvraag zonder geldige identiteitsdocumenten niet wordt aanvaard, in de bestreden beslissing niet werd ingegaan op de elementen die verzoekster, via bemiddeling door het CAW Limburg, in opeenvolgende mails aan verweerder ter kennis heeft gebracht. Samenvattend heeft verzoekster op de volgende elementen gewezen:

- Als vluchteling uit Eritrea, is zij pas in Ethiopië aangekomen in maart 2020. Omwille van de wereldwijde uitbraak van de COVID-19-pandemie duurde het nog tot juli 2020 alvorens zij een afspraak bij VFS, de outsourcing partner van de ambassade, kon maken. Zij had op dat ogenblik nog slechts enkele weken om de visumaanvraag in te dienen binnen de termijn van een jaar.
- Bij de afspraak om de visumaanvraag in te dienen kon verzoekster enkel het ARRA-UNHCR registratiedocument voorleggen. Zij werd er niet van op de hoogte gesteld dat zij een Ethiopisch ETD moest voorleggen, noch door VFS, noch via de informatieverstrekking door de ambassade, of de website van de Dienst Vreemdelingenzaken. Pas op 2 september 2020 werd zij ervan op de hoogte gesteld dat zij een ETD diende voor te leggen. Deze heeft zij bekomen op 27 en 29 oktober 2020, waarna een nieuwe afspraak moest worden gemaakt.

Waar in de nota met opmerkingen wordt tegengeworpen dat de redenen die verzoekster hebben belet om de aanvraag tijdig in te dienen, niet bij de aanvraag werden medegedeeld, kan de Raad dit standpunt niet bijtreden. Verzoeksters aanvraag werd pas ingediend op 25 november 2020. Aan die aanvraag ging echter een uitgebreide communicatie per e-mail vooraf via het CAW Limburg in naam van verzoekster. Op 23 juli 2020 deelde het CAW Limburg aan de Belgische ambassade in Addis Abeba mee dat verzoekster en het gezin niet in de mogelijkheid was om bij de afspraak van 29 juli 2020 een Eritrees paspoort voor te leggen en verzocht om de ambassade om tussen te komen bij VFS omdat, indien zij bij gebreke aan een paspoort een tweede keer zouden moeten terugkomen, de termijn reeds verstreken zal zijn. Nadat op 29 juli 2020 werd geweigerd om verzoekers aanvraag in ontvangst te nemen bij gebreken aan een identiteitsdocument, schreef het CAW Limburg op 3 augustus 2020 aan de ambassade dat een nieuwe aanvraag werd vastgelegd op 10 augustus 2020, dit is twee dagen na het verstrijken van de termijn van een jaar, en verzocht om hier mee rekening te houden. De ambassade antwoordde diezelfde dag dat de e-mail zeker zou worden toegevoegd aan het dossier. Op 14 augustus 2020 schreef het CAW Limburg aan de ambassade dat VFS op 10 augustus 2020 opnieuw in ontvangst te nemen, bij gebreke aan een paspoort en wees daarbij op de onmogelijkheid als Eritrees vluchteling om een paspoort voor te leggen. Op 2 en 3 september 2020 antwoordde de ambassade dat een ETD van het Ethiopisch Immigration Office of het Agency for Refugees and Returnee Affairs (ARRA) vereist is. Op 8 september 2020 antwoordde het CAW Limburg dat verzoekster vermoedelijk verkeerdelijk "paspoort" had begrepen.

Verzoekster voegt bij het verzoekschrift (stukken 7 en 8) afdrukken van de informatie die met betrekking tot het recht op gezinshereniging wordt verstrekt op de websites van de Dienst Vreemdelingenzaken en van de ambassade van België in Ethiopië. Nergens in deze informatie wordt vermeld dat een ETD het noodzakelijke document is. De website van de ambassade vermeldt dat Eritrese vluchtelingen in Ethiopië via de Belgische ambassade in Addis Abeba een visumaanvraag kunnen indienen, maar

vermeldt daarbij niet welk identiteitsdocument moet worden voorgelegd. Hoewel deze afdruk geen datum vermeldt, blijkt uit de data vermeld in de tekst ervan duidelijk dat dit de inlichtingen waren die medio 2020 aan het publiek werden verstrekt. De Raad merkt overigens op dat deze website actueel wél uitdrukkelijk vermeldt dat een Eritrees paspoort of een ETD moet worden voorgelegd.

Gelet op deze gegevens, stelt de Raad vast dat verzoekster wel degelijk, met tussenkomst van het CAW Limburg getracht heeft om vóór het verstrijken van de termijn van een jaar de aanvraag om gezinshereniging in te dienen. Zij heeft daarbij uitdrukkelijk gevraagd rekening te houden met de moeilijkheden om de correcte identiteitsdocumenten voor te leggen en heeft gevraagd om deze elementen aan het dossier toe te voegen. Er blijkt niet dat verzoekster toegang had tot informatie van verweerder waaruit blijkt dat, bij onmogelijkheid om een Eritrees paspoort voor te leggen, het ETD het vereiste document was. Ook bij haar pogingen om op 29 juli en 8 augustus 2020 de aanvraag in te dienen, werd zij hierover niet geïnformeerd, ondanks het feit dat zij wel degelijk een ARRA-registratiedocument trachtte voor te leggen. Verzoekster werd pas op 3 september 2020 door de ambassade geïnformeerd dat een ETD afgegeven door ARRA het juiste identiteitsdocument was. Zij maakt aannemelijk dat zij daarop meteen een ETD heeft aangevraagd, dat zij voor haarzelf en haar kinderen bekam op 27 en 29 oktober 2020. Na het maken van een nieuwe afspraak met VFS kon verzoekster haar aanvraag uiteindelijk indienen op 25 november 2020.

2.6. De bestreden beslissing beperkt zich er toe te motiveren dat verzoekster zich op 29 juli 2020 heeft aangeboden zonder de voor de aanvraag noodzakelijke identiteitsdocumenten en dat er dus geen vergissing is gebeurd. Er wordt verwezen naar de mail van het CAW Limburg van 3 augustus 2020, die op dit punt onjuist zou zijn. Hiermee wordt echter voorbij gegaan aan de verdere communicatie met het CAW Limburg met betrekking tot de onduidelijkheid over de voor te leggen identiteitsdocumenten en het uitdrukkelijk verzoek om hiermee rekening te houden bij het beoordelen van de tijdigheid van de aanvraag.

In de nota met opmerkingen wordt niet ingegaan op het argument dat de ambassade niet eerder dan 3 september 2020 liet weten dat zij een ETD van ARRA moest voorleggen. Ook waar wordt tegengeworpen dat de aanvraag schriftelijk had kunnen worden opgestart, doet dit geen afbreuk aan het feit dat verzoekster moeilijkheden ondervond om de juiste identiteitsdocumenten te bekomen. Zonder identiteitsdocumenten had zij ook schriftelijk de aanvraag niet kunnen indienen.

2.7. Gelet op wat voorafgaat, stelt de Raad vast dat verweerder niet op afdoende wijze rekening heeft gehouden met alle objectieve elementen die verzoekster aanvoerde ter verschoning van het feit dat zij de visumaanvraag niet heeft ingediend binnen de termijn van een jaar na erkenning als vluchteling van de referentiepersoon. Verzoekster maakt een schending aannemelijk van artikel 10, §2, vijfde lid, van de vreemdelingenwet, in het licht van de interpretatie die het Hof van Justitie aan artikel 12 van de gezinsherenigingsrichtlijn heeft gegeven in het arrest van 7 november 2018 in de zaak C-380/17.

Het eerste middel is in die mate gegrond.

## **OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:**

### **Enig artikel.**

De beslissing van 18 januari 2021 tot weigering van de afgifte van een visum wordt vernietigd. Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op zestien juni tweeduizend eenentwintig door:

dhr. C. VERHAERT,

wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken.

mevr. M.-C. VERTOMMEN,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M.-C. VERTOMMEN

C. VERHAERT