



Arrest

nr. 262 757 van 21 oktober 2021
in de zaak RvV X / VIII

In zake: X

Gekozen woonplaats: ten kantore van advocaat B. DHONDT
Rotterdamstraat 53
2060 ANTWERPEN

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie

DE VOORZITTER VAN DE VIIIste KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Eritrese nationaliteit te zijn, op 29 juni 2021 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie van 31 mei 2021 tot weigering van de afgifte van een visum gezinshereniging.

Gezien titel Ibis, 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 het administratief dossier.

Gelet op de beschikking van 18 augustus 2021, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 23 september 2021.

Gehoord het verslag van kamervoorzitter M. EKKA.

Gehoord de opmerkingen van advocaat B. DHONDT, die verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat M. DUBOIS, die verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

1.1. Verzoekster diende op 2 november 2020 bij de Belgische ambassade in Ethiopië een aanvraag in tot afgifte van een visum gezinshereniging (visum type D), dit om haar Eritrese echtgenoot P.P.D. te vervoegen, die in België op 22 oktober 2019 werd erkend als vluchteling.

1.2. Op 31 mei 2021 trof verweerder een beslissing tot weigering van de afgifte van dit visum.

Dit is de thans bestreden beslissing die luidt als volgt:

"Commentaar: Betrokkene kan 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 02/11/2020 een visumaanvraag gezinshereniging ingediend werd op naam van GG.G.G. X, van Eritrese nationaliteit, teneinde haar vermoedelijke echtgenoot, P.P.DI, ° X, erkend vluchteling van Eritrese origine te vervoegen in België.

Overwegende dat het CAW Limburg (Hasselt) redenen oproept als bewijs van de laattijdige indiening van de visumaanvraag van mevrouw (mails van 15/04/2021, 29/04/2021, 11/05/2021, 21/05/2021).

Overwegende dat volgens de uitleg van het CAW : " mevrouw GG.G.G. midden oktober 2020, voor het verstrijken van de deadline, reeds naar de Belgische ambassade te Addis Abeba gegaan om haar visumaanvraag in te dienen. Gezien er een medisch attest ontbrak, werd de visumaanvraag destijds niet aanvaard. Mevrouw is vervolgens naar de dokter gegaan voor het verkrijgen van een medisch attest. Daar heeft men echter ingeschat dat mevrouw een ziektebeeld vertoonde en gedurende enkele weken medicatie moest nemen. Het is pas hierna dat er een medisch attest werd afgeleverd aan de ambassade. De deadline van 22 oktober was toen reeds verstreken".

Overwegende dat uitleg gevraagd werd aan de ambassade van Addis-Abeba en volgens info verkregen door de collega's van de ambassade van Addis-Abeba kunnen we het volgende vermelden:

overwegende dat er geen enkel spoor terug te vinden is van mevrouw van een afspraak bij de ambassade,

overwegende dat indien mevrouw zich zou aangediend hebben bij de ambassade zou zij zijn doorgestuurd naar het VFS omdat op de ambassade zelf geen visumaanvragen van Eritrese vluchtelingen aanvaardden,

overwegende dat het medisch certificaat van Suisse Clinic werd afgeleverd op 17/10/2020. Dus niet enkele weken na midden oktober en zeker voor het verstrijken van de deadline van 22/10/2020,

overwegende dat haar ETD (emergency travel document) werd afgeleverd op 02/10/2020, hetgeen wil zeggen dat mevrouw na het ontvangen van haar ETD nog twee weken gewacht heeft om naar Suisse Clinic te gaan voor het medisch certificaat en dan nog eens 2 weken later pas naar het VFS is gegaan (ook al kan hier het reserveringssysteem van VFS voor vertraging zorgen maar indien een aanvraag zeer dringend is kan de ambassade een vroegere afspraak bij het VFS bekomen).

Overwegende aldus dat de uitleg van het CAW Limburg niet klopt met de informatie verkregen door de ambassade.

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 geïsoleerd 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 gezinshereniging voor mevrouw GG.G. werd ingediend op 02/11/2020, terwijl haar echtgenoot reeds erkend werd als vluchteling op 22/10/2019, hetzij meer dan één jaar geleden.

Overwegende dat de aanvraag gezinshereniging dus meer dan één jaar na de erkenning werd ingediend, en bijgevolg dient betrokkene te voldoen aan de bijkomende voorwaarden gesteld door de wet (bestaansmiddelen, geregistreerd huurcontract en ziektekostenverzekering). De ziekteverzekering werd voorgelegd en het huurcontract werden voorgelegd echter zonder registratie.

Overwegende dat de vreemdelingenwet bepaalt dat de te vervoegen persoon moet aantonen dat hij over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen beschikt, die ten minste gelijk moeten zijn aan honderd twintig procent van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3° van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Bij het beoordelen van deze bestaansmiddelen :

1° wordt rekening gehouden met hun aard en regelmatigheid;

2° worden de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslagen, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen niet in aanmerking genomen;

3° worden de wachtuitkering en de overbruggingsuitkering niet in aanmerking genomen en wordt de werkloosheidsuitkering enkel in aanmerking genomen voor zover de betrokken echtgenoot of partner kan bewijzen dat hij actief werk zoekt.

Overwegende dat uit voorgelegde documenten blijkt dat de te vervoegen persoon over een OCMW uitkering geniet.

Overwegende dat het leefloon niet in aanmerking genomen wordt voor de beoordeling van de bestaansmiddelen.

Overwegende dat de aanvraag van mevrouw werd ingediend op grond van een huwelijkscertificaat, afgeleverd door de Eritrese Orthodoxe Tewahdo Kerk te Khartoem in Soedan, 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.

Het voorgelegde document kan dan ook niet erkend worden in België en de visumaanvraag wordt afgewezen.

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

Gezien al het bovenstaande wordt de visumaanvraag geweigerd.

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 ontvangt een leefloon van het OCMW. Artikel 10, § 5, tweede lid, 2° van de voormelde wet bepaalt echter dat bij het beoordelen van de stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen geen rekening wordt gehouden met middelen die worden verkregen uit aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslag, noch met de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen. De visumaanvraag wordt derhalve geweigerd.*

2. Onderzoek van het beroep

2.1. In een eerste en enig middel werpt verzoekster op:

"(...) 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 10, 11 en 12bis Vw., schending van artikel 27 en 30 WIPR juncto de motiveringsplicht, schending van artikel 8 EVRM".

Zij betoogt als volgt:

"De visumaanvraag werd geweigerd omdat deze werd ingediend op 2 november 2020, terwijl de referentiepersoon met internationale bescherming reeds erkend werd op 22 oktober 2019, hetzij meer dan een jaar eerder, om precies te zijn een jaar en 11 dagen eerder.

Bijgevolg dient volgens verwerende partij voldaan te worden aan de bijkomende voorwaarden inzake bestaansmiddelen, huisvesting en ziektekostenverzekering.

Verzoekende partij had tot 22 oktober 2020 om binnen de termijn van 1 jaar voorzien door artikel 10 Vw. een aanvraag gezinshereniging met flexibele voorwaarden in te dienen.

Die termijn van 1 jaar mag geen 'fatale termijn' zijn, maar moet, met oog op de doelstelling van de Gezinsherenigingsrichtlijn, flexibel toegepast worden indien er bijzondere 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, Hd 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."

Het bestuur dient rekening te houden met de gekende algemene omstandigheden die ertoe leiden dat het objectief verschoonbaar is dat de aanvraag laatijdig 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.»

Uit de arresten van 12 april 2018, A en S (C-550/16, EU:C:2018:248, punt 55), en 16 juli 2020, Belgische Staat (Gezinshereniging - Minderjarig kind) (C-133/19, C-136/19 en C-137/19, EU:C:2020:577), blijkt duidelijk dat het Hof meent dat het recht van een verzoeker op een gezinsleven niet in hoofde mag afhangen van het handelen of niet handelen van een lidstaat. Het onderliggende beginsel van deze twee arresten is dat het recht om een aanvraag voor gezinshereniging in te dienen niet mag afhangen van de toevalligheid van de data waarop bepaalde besluiten worden genomen door derden (punt 65 van de conclusie van AG Hogan in zaak C-768/19).

Het Hof heeft opgemerkt, in arrest van 16 juli 2020, C-133/19, C-136/19 en C-137/19, EU:C:2020:577), dat het recht op gezinshereniging niet afhankelijk zou mogen zijn van toevallige en onvoorzienbare omstandigheden die zijn toe te rekenen aan de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties van de betrokken lidstaten.

In casu heeft verwerende partij expliciet aan de ambassade gevraagd te peilen bij verzoekster naar de redenen van haar 'laattijdige' aanvraag.

Verzoekster zou hierop geantwoord op een manier die de ambassade tot de volgende parafrasering verleid heeft: "She couldn't apply within the deadline because ARRA took time to finalize the process at the same time she was sick and she needed to take medicine and rest."

De voorwaardelijke wijs wordt gebruikt omdat uit het administratief niet blijkt dat er een gekwalificeerde tolk werd ingeschakeld om verzoekster te ondervragen, niet blijkt dat haar verklaringen aan haar werden voorgelezen en er evenmin blijkt dat verzoekster die zou ondertekend hebben. Er is geen reden om minder nauwgezet tewerk te gaan bij de verklaringen in een procedure gezinshereniging dan tijdens een MINTEH procedure of een procedure internationale bescherming waar men wel bèedigde tolken gebruikt, verklaringen worden voorgelezen én ondertekend.

Mevrouw Goffin is nog verscheidene keren tussengekomen bij verwerende partij om de tijdslijn uit te leggen van verzoekster haar visumaanvraag en erop te wijzen dat de aanvraag enkel te laat werd ingediend omdat die onterecht niet eerder geregistreerd werd door VFS, dat verzoeksters verscheidene keren onverrichter zake werd weggestuurd. Er stond inderdaad een fout in die tijdslijn. Er werd verkeerd beweerde dat verzoekster niet voor 22 oktober 2020 haar medisch attest verkregen had, terwijl ze dit op 17 oktober 2020 verkregen had. De fout vindt zijn oorsprong in een misverstand tussen verzoeker en mevrouw Goffin van het CAW.

Verzoekende partij is pas in maart 2020 in Ethiopië geraakt. In maart 2020 bleven er nog 7 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. Dit heeft verzoekster 4 maanden gekost die niet aan haar actie of inactie te wijten zijn maar aan een beslissing van de Belgische Staat.

Verzoekende partij diende eerst haar registratie bij ARRA in orde te brengen om een ETD te kunnen krijgen, vooraleer ze een visumaanvraag kon indienen. Dit heeft ervoor gezorgd dat ze nog maar 20 dagen had om de aanvraag binnen termijn in te dienen. Opnieuw is dit het gevolg van een beslissing van de Belgische Staat om een ETD en registratie bij ARRA te vereisen vooraleer er een visumaanvraag kan ingediend worden, terwijl de Belgische Staat op dat moment reeds wist van de reële problemen voor Eritrese vluchtelingen om tijdig iets gedaan te krijgen van de bevoegde diensten.

Op 10 oktober 2020 werd verzoekster doorverwezen naar de onderaannemer van de Belgische ambassade, een visumkantoor (VFS), om haar visumaanvraag in te dienen. Toen had haar aanvraag eigenlijk al geregistreerd moeten worden. Dat dit niet gebeurde is de verantwoordelijkheid van de Belgische Staat, niet van verzoekster.

Verzoekster kon geen medisch attest kon voorleggen bij VFS en werd naar een arts doorverwezen die samenwerkt met de Belgische ambassade. Dit had niet mogen gebeuren. Ook zonder medisch attest had VFS de aanvraag moeten registreren. Flet voorleggen van een medisch attest is immers geen voorwaarde om de visumaanvraag in te kunnen dienen. Dat dit niet gebeurde is de verantwoordelijkheid van de Belgische Staat, niet van verzoekster.

Diezelfde dag nog, 10 oktober 2020, meldt ze zich aan bij de dokter. Verzoekster diende een week antibiotica in te nemen. Op 17 oktober 2020 gaat verzoekster opnieuw naar de dokter en krijgt ze haar medisch attest.

Verzoekster heeft het medisch attest op 18 oktober 2020 voorgelegd aan het VFS kantoor. Daar laten ze haar weten dat ze de volgende dag dient terug te komen om samen met hen het visumaanvraag-formulier in te vullen. Die dag had haar aanvraag visum gezinshereniging moeten beschouwd worden als zijnde ingediend. Dat dit niet gebeurd is is de verantwoordelijkheid van de Belgische Staat niet van verzoekster.

Er werd haar nadien een bericht gestuurd dat ze op 2 november 2020 diende terug te komen om de ambassadekosten te betalen. Het is door deze demarche, samen te lezen met alle voorgaande problemen met ARRA en gemiste kansen om hetgene te doen waartoe verwerende partij wettig verplicht is, m.n. de visumaanvraag registreren, dat verzoekster haar aanvraag technisch als 11 dagen te laat werd geregistreerd om van de termijn te genieten. Dit is manifest onredelijk en onevenredig.

Verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing niet over alle redenen van overmacht die werden opgegeven.

Verwerende partij gaat voorbij aan het feit dat door COVID-19 en de sluiting van alle diensten verzoekster 6 maanden verloren is van de termijn. Verwerende partij gaat er ook aan voorbij dat verzoekster pas op 2 oktober 2020 haar ETD heeft kunnen verkrijgen door de moeizame werking van ARRA, een extra hindernis waar verwerende partij van op de hoogte was, op de hoogte gebracht werd door verzoekster en het CAW, en die verwerende partij zelf heeft ingevoerd door een ETD te vereisen vooraleer een visumaanvraag kan geregistreerd worden.

Verwerende partij legt niet uit waarom ze hieraan voorbijgaat en geen motivering opneemt. Dat deze omstandigheden niet in rekening gebracht werden om te oordelen of er van bijzondere omstandigheden die het objectief verschoonbaar maken dat de aanvraag laattijdig wordt ingediend sprake is maakt een schending uit van arrest zaak C- 380/17, artikel 10 en 12 Vw. van de zorgvuldigheidsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en van artikel 8 van het EVRM.

Verwerende partij dient de procedure gezinshereniging zo te organiseren dat de bevoegde diensten registreren wanneer de betrokkene zich aanmeldt, een visumaanvraag wilt indienen, of deze volledig is of niet, dat er schriftelijk wordt geantwoord indien de aanvraag niet volledig is zodat deze beslissing kan aangevochten worden in rechte. De transparantieplicht, de zorgvuldigheidsplicht, de motiveringsplicht en het recht op een effectief rechtsmiddel vereisen zoveel.

Deze informatie moet genoteerd worden en dient zich in het administratief dossier te bevinden. Dat is de enige handelingswijze die kan garanderen dat indien er gevraagd wordt om een medisch attest vooraleer de aanvraag kan geregistreerd worden dit in rechte kan aangevochten worden. Gelet op de termijnen die lopen en het belang van het recht op gezinsleven als recht is dit absoluut noodzakelijk.

Er dient aan herinnerd te worden dat, net zoals de overige bepalingen van het EVRM, artikel 8 van het EVRM te maken heeft met waarborgen en niet met de loutere goede wil of met praktische regelingen (EHRM 5 februari 2002, Conka/Belgie, § 83).

Wat betreft de onjuiste tijdslijn die door het CAW werd aangevoerd dient er opgemerkt te worden dat verzoekster het bewijs voorlegt dat ze op 19 oktober 2020, dus op tijd, een afspraak kreeg van het VFS om visumleges te betalen op 2 november 2020, dus te laat, wat zich volledig buiten verzoekster haar macht afspeelt en dat eerlijk gezegd ook absoluut onduidelijk was en niet transparant was voor verzoekster.

Het is waar dat het wenselijk zou zijn, de transparantie en voorspelbaarheid ten goede zou komen dat telkenmale dat er contact is met VFS of de ambassade door een verzoeker gezinshereniging er hier een schriftelijke weerslag van terug te vinden zou zijn, en dat telkens dat de ambassade of VFS een verzoeker gezinshereniging wandelen stuurt omdat een aanvraag 'niet volledig' zou zijn dit op schrift zou gesteld worden, met motivering en een beroepsmogelijkheid. Dat dit op heden niet zo is kan niet aan verzoekers gezinshereniging verweten worden maar kan enkel aan de Belgische Staat verweten worden. Gelet op het falen van de Belgische Staat en de stukken die verzoekster neerlegt kan er niet langer getwijfeld worden aan de waarachtigheid van haar relaas, en de onevenredigheid en onredelijkheid van verwerende partij haar beslissing.

Nochtans was verwerende partij op dat moment onmiskenbaar op de hoogte van de moeilijkheden voor Eritrese onderdanen in Ethiopië om de vermelde ETD's te verkrijgen.

Dat verzoekster geen visumaanvraag kon indienen vooraleer er een medisch attest werd aangebracht heeft al helemaal geen wettelijke basis.

Zelfs verwerende partij is van oordeel dat dit niet noodzakelijk is. Immers, op de website van de DVZ staat te lezen:

"Een aanvraag wordt dus aanvaard zodra de volgende documenten worden voorgelegd :

- een ingevuld, gedateerd en ondertekend aanvraagformulier;*
- het bewijs van de betaling van de visumlees. tenzij de aanvrager is vrijgesteld ;*

- een persoonlijk reisdocument waarin een visum kan worden aangebracht, of, indien de aanvrager dit document niet kan voorleggen, een ander bewijs van zijn identiteit (of meerdere andere bewijzen van zijn identiteit) waaraan de bevoegde Belgische ambassade of het bevoegd Belgisch consulaat geloof hecht;
- het bewijs dat de gezinshereniger een door België beschermde vreemdeling is (erkenning van de vluchtelingenstatus of toekenning van een subsidiaire bescherming door het CGVS of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen);"

De Gezinsherenigingsrichtlijn laat dit ook niet toe. Immers, artikel 5.2 van de richtlijn stelt dat het verzoek vergezeld gaat 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.

Artikel 6.1 vermeldt dat de lidstaten een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden kunnen afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Deze bepaling laat niet toe te stellen dat het verzoek niet rechtmatig kan worden ingediend zonder medisch attest. De bepaling laat zelfs niet toe dat er systematisch een medisch attest gevraagd wordt.

De Europese Commissie wijst in haar Mededeling betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging voor de toepassing van dit artikel op de evenredigheidsplicht en stelt daarbij ook: "Lidstaten kunnen een medisch onderzoek eisen om zich ervan te vergewissen dat gezinsleden niet aan deze ziekten lijden. Dergelijke medische onderzoeken mogen niet systematisch worden verricht."

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 of een medisch attest 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.

In de conclusie van advocaat-generaal in zaak C-193/19 van 16 juli 2020 wordt er duidelijk gemaakt dat er op een lidstaat in gezinsherenigingszaken een samenwerkingsplicht rust.

"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)"

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 de Belgische Staat haar niet tegemoetgekomen is in haar vraag naar gezinshereniging, geen rekening heeft gehouden met de precare situatie waarin ze zich bevindt en de moeilijkheden waarmee ze kampt.

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, 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 er door COVID-19 er nog 20 dagen overschieten van de vrijstellingstermijn, de lidstaat verzoekster in die twintig dagen verscheidene keren wandelen stuurt zonder schriftelijke motieven, zonder bewijs dat ze er geweest is, om uiteindelijk

nog binnen de termijn een afspraak te geven die 11 dagen na de termijn valt, 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, de zorgvuldigheidsplicht, en het redelijkheidsbeginsel. Het maakt ook een schending uit van artikel 10 en 12bis van de Vreemdelingenwet.

Indien verwerende partij op 10, 18 of 19 oktober 2020 de aanvraag in ontvangst had genomen, die was toen immers reeds voldoende volledig om geregistreerd te worden, dan was verzoekster haar aanvraag binnen de vrijstellingstermijn ingediend. 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 de ene kandidaat- gezinshereniger wel wordt toegelaten een aanvraag zonder medisch attest in te dienen en anderen vereist wordt dit wel te doen.

Die termijn van 1 jaar mag geen 'fatale termijn' zijn, maar moet, met oog op de doelstelling van de Gezinsherenigingsrichtlijn, flexibel toegepast worden indien er bijzondere omstandigheden het overschrijden van die termijn objectief verschoonbaar maken (HvJ 7 november 2018, K.B t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C- 380/17).

Het bestuur dient rekening te houden met de gekende algemene omstandigheden die ertoe leiden dat het objectief verschoonbaar is dat de aanvraag laattijdig wordt ingediend.

Verzoekster meent dat de bijzondere omstandigheden die het objectief verschoonbaar maken dat een aanvraag laattijdig wordt ingediend juridisch zouden moeten onderscheiden worden van de situatie waarbij de inrichting van de procedure gezinshereniging door bijvoorbeeld de geografische ligging van de plek waar de aanvraag moet ingediend worden, de administratieve obstakels die een tijdige registratie bemoeilijken en een gebrek aan transparantie in verband met de Visumpartners, hun interne organisatie, het gebrek aan registratie van contacten, het gebrek aan schriftelijke motivering indien er documenten ontbreken, de wijze waarop er afspraken worden gegeven en of dit al dan niet binnen de termijn gebeurt, etc, de tijdige registratie van een visumaanvraag bemoeilijken. In dat laatste geval is het immers in determinerende mate te wijten aan de handelingen van de lidstaat dat een verzoeker gezinshereniging zijn of haar aanvraag binnen een bepaalde termijn kan indienen of niet.

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.»

Uit de arresten van 12 april 2018, A en S (C-550/16, EU:C:2018:248, punt 55), en 16 juli 2020, Belgische Staat (Gezinshereniging - Minderjarig kind) (C-133/19, C-136/19 en C-137/19, EU:C:2020:577), blijkt duidelijk dat het Hof niet voor ogen had dat het recht van een verzoeker op een gezinsleven zou moeten afhangen van zaken die enkel afhangen van het handelen of niet handelen van een lidstaat, en dat het onderliggende beginsel van deze twee arresten is dat het recht om een aanvraag voor gezinshereniging in te dienen niet mag afhangen van de toevalligheid van de data

waarop bepaalde besluiten worden genomen door derden (punt 65 van de conclusie van AG Hogan in zaak C-768/19). Het Hof heeft opgemerkt, in arrest van 16 juli 2020, C-133/19, C-136/19 en C-137/19, EU:C:2020:577), dat het recht op gezinshereniging niet afhankelijk zou mogen zijn van toevallige en onvoorzienbare omstandigheden die zijn toe te rekenen aan de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties van de betrokken lidstaten.

In casu liggen de handelingen van de Belgische Staat aan de laattijdigheid van het verzoek gezinshereniging.

Daar komt nog bij dat verwerende partij geen rekening gehouden heeft met de bijzondere omstandigheden die het objectief verschoonbaar hebben gemaakt dat de aanvraag laattijdig werd ingediend, t.t.z. de enorme vertraging die de sluiting van de bevoegde instanties door COVID-19 met zich meegebracht heeft en de enorme vertraging die bij ARRA werd opgelopen, hoewel verwerende partij hiervan op de hoogte was en hiervan op de hoogte werd gebracht.

Tot slot is verwerende partij onredelijk geweest en is het onevenredig om een verzoek dat 11 dagen na datum werd ingediend als laattijdig te beschouwen, gelet op het feit dat het aan VFS lag dat er op 19 oktober 2020 een afspraak voor 2 november 2020 gegeven werd.

Verwerende partij stelt in de bestreden beslissing ook nog dat het huwelijkscertificaat dat verzoekster heeft voorgelegd niet erkend kan worden in België. Verwerende partij wijst erop dat het certificaat een religieus huwelijk betreft en er geen bewijs wordt voorgelegd dat dit huwelijk werd erkend door de burgerlijke instanties. Verwerende partij stelt niet op welke wettelijke bepalingen ze zich baseert, of ze twijfelt aan het huwelijk, of ze zich op artikel 27 van het WIPR baseert of op het Burgerlijk Wetboek, hetgeen nochtans de wettelijke basis vormt om te beslissen een huwelijk niet te 'erkennen'.

Dat verwerende partij het huwelijk niet erkent betekent dat er wel een akte voorligt volgens verwerende partij, anders kan de vraag naar erkenning niet stellen. Indien verwerende partij echter meent dat de huwelijksband niet wordt aangetoond door een religieus huwelijk en dit geen recht op gezinshereniging opent dient verwerende partij aan te geven op welke informatie en welke wettelijke bepalingen ze zich steunt om een dergelijke beslissing te nemen. Verwerende partij geeft niet aan op welke feitelijke en juridische gronden ze zich baseert en schendt de motiveringsplicht als algemeen rechtsbeginsel van het Unierecht.

Artikel 3 van de Wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen van 29 juli 1991 stelt: "De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn."

Het afdoende karakter van de motivering houdt in dat de motieven pertinent moeten zijn, wat wilt zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moeten hebben, en dat ze draagkrachtig zijn, wat wilt zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in de beslissing de motieven moet kunnen aantreffen derwijze dat kan worden nagegaan of de overheid van redenen die in feite en rechte juist zijn, of de overheid die gegevens correct heeft beoordeeld, en of ze op die gronden redelijkerwijze tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is een annulatieberoep tegen de beslissing in te dienen (RvS, 18 januari 2010, nr. 199. 583; RvS, 11 december 2015, nr; 233. 222).

Verzoekster is in de onmogelijkheid haar huwelijksband aan te tonen met 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 (WIPR). Artikel 30, §1 WIPR stelt immers: "Een buitenlandse rechterlijke beslissing of authentieke akte moet worden gelegaliseerd om in België geheel of bij uittreksel, in origineel of bij afschrift, te worden voorgelegd."

Gelet op het feit dat de authentieke akte die het religieuze huwelijk van verzoeker bevestigt niet gelegaliseerd werd (en dit ook niet kon worden), kan de akte niet beschouwd worden als zijnde 'voorgelegd in België'. Bijgevolg stelt de vraag naar erkenning, en dus naar de toepassing van artikel 27 WIPR zich niet.

Artikel 12 van de Vluchtelingenconventie bepaalt: "1. De persoonlijke staat van een vluchteling wordt beheerst bij de wet van het land van zijn woonplaats, of, indien hij geen woonplaats heeft; van het land van zijn verblijf.

2. De rechten welke een vluchteling vroeger heeft verkregen en welke uit de persoonlijke staat voortvloeien, in het bijzonder de rechten voortvloeiende uit het huwelijk, zullen door een Verdragsluitende Staat worden geëerbiedigd, behoudens dat; zo nodig, de vluchteling de bij de wet van die Staat vereiste formaliteiten moet vervullen. Deze bepaling is alleen van toepassing op rechten welke bij de wet van die Staat zouden zijn erkend indien de betrokkene geen vluchteling was geworden. "

Staten worden vanwege de vluchtelingenstatus ertoe genoopt enige administratieve soepelheid aan de dag te leggen omtrent de staat van personen, waar het huwelijk ook toe behoort (zie Familierechtbank Luik, afdeling Luik, 16/1959/B, 27 januari 2017).

Gezinshereniging is, indien aan de voorwaarden voldaan wordt, een recht. Zoals advocaat-generaal Mengozzi in punt 41 van de conclusie in zaak C-380/17 van 27 juni 2018 terecht opmerkt, vormt het in richtlijn 2003/86 erkende en geregelde recht op gezinshereniging een specifiek aspect van het recht op eerbiediging van het gezinsleven, dat als grondrecht in artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest is vastgelegd en als zodanig in de rechtsorde van de Unie wordt beschermd (arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals Mengozzi stelt wordt het rechtstreekse verband tussen het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven en het recht op gezinshereniging uitdrukkelijk erkend in overweging 2 van richtlijn 2003/86.

Het Hof van Justitie heeft in dit verband uitdrukkelijk verklaard dat de bepalingen van richtlijn 2003/86 moeten worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, meer in het bijzonder van het in zowel het EVRM als het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven.(arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 44);

Het Hof heeft erop gewezen dat de lidstaten hun eventuele handelingsvrijheid uit hoofde van richtlijn 2003/86 niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van die richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan (arresten van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43); 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 74), en 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 50).

Artikel 11, voorlaatste lid, Vw. stelt: "Wanneer de minister of zijn gemachtigde een beslissing, zoals bedoeld in het eerste en tweede lid, overweegt te nemen, houdt hij rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokkene, met de duur van zijn verblijf in het Rijk, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst. "

Het EHRM gebiedt de lidstaten om de specifieke situatie van vluchtelingen in acht te nemen, en hun aanvraag soepeler te behandelen, zeker als er nog familieleden in gevaar zijn in het herkomstland.

In het arrest Tuquabo-tekle t. Nederland oordeelde het EHRM dat o.a. rekening moet worden gehouden met de redenen waarom een familielid zich in het gastland bevindt. Het feit dat het betrokken familielid in Nederland verbleef om er te ontsnappen aan een context van gewapend conflict en er asiel had aangevraagd, speelde een doorslaggevende rol. Ook de banden van het familielid met het gastland werden onderzocht.

Het EHRM past deze soepelheid toe in haar recente rechtspraak en benadrukt de specifieke noden van begunstigen van internationale bescherming met betrekking tot gezinshereniging: "Toutefois, la Cour estime que, compte tenu de la décision intervenue quelques mois plus tôt d'accorder le statut de réfugié au requérant et après la reconnaissance de principe du regroupement familial qui lui avait été accordée, il était capital que les demandes de visas soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière... À ce titre, elle estime que, dans les circonstances de l'espèce, pesait sur l'État défendeur l'obligation de mettre en œuvre, pour répondre à la demande du requérant, une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé sa vie familiale et conduit à lui reconnaître le statut de réfugié" (...) "La Cour rappelle que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale (voir le mandat du HCR, paragraphes 44 et 47 ci-dessus). Elle rappelle également qu'elle a aussi reconnu que l'obtention d'une telle protection internationale constitue une preuve de la vulnérabilité des personnes concernées (Hirsi Jamaa et autres

c. Italie [GC], no27765/09, § 155, CEDH 2012). Elle note à cet égard que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne comme cela ressort du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive 2003/86 CE de l'Union européenne (paragraphe 45 et 47 ci-dessus). Dans ce contexte, la Cour considère qu'il était essentiel que les autorités nationales tiennent compte de la vulnérabilité et du parcours personnel particulièrement difficile du requérant, qu'elles prêtent une grande attention à ses arguments pertinents pour l'issue du litige, qu'elles lui fassent connaître les raisons qui s'opposaient à la mise en œuvre du regroupement familial, et enfin qu'elles statuent à bref délai sur les demandes de visa." (EHRM, Tanda-Muzinga vs. Frankrijk, n° 2260/10, 10 juli 2014, § 73-75; EHRM, Mugenzi vs. Frankrijk, n° 52701/09, §52-54.)

Het Hof erkent hiermee de kwetsbaarheid van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden en meent dat een soepelere toepassing van de gezinsherenigingsprocedure zicht opdringt. Voor vluchtelingen is gezinshereniging immers essentieel om opnieuw een normaal leven te kunnen leiden.

Verder dient opgemerkt te worden dat de religieuze huwelijksakte niet legaliseerbaar is. Echter de niet-legalisatie doet niets af aan de inhoud ervan. De Gezinsherenigingsrichtlijn vermeldt nergens dat een huwelijksakte die wordt voorgelegd als bewijs van de gezinsband gelegaliseerd moet zijn om 'echt' te kunnen worden bevonden, integendeel er wordt net voorzien in de hypothese dat er geen officiële akte als bewijs van familieband kan voorgelegd worden.

Wat de kwaliteit van het certificaat ook is, het gaat om een religieus huwelijk dat gesloten werd en waar overtuigende en uitgebreide verklaringen over werden gelegd, samen met de andere factoren die aantonen dat verzoekster en haar echtgenote gehuwd zijn. Verwerende partij neemt daar geen enkele motivering over op.

Verwerende partij heeft er ook geen rekening mee gehouden dat verzoekster en haar man Eritrea ontvlucht waren voor ze huwden en het bijzonder risicovol voor hen had kunnen zijn om zich tot het Eritrese regime te wenden om de akte te laten registreren.

Art. 11, §1, tweede lid Vw.: "In het geval van de familieleden van een erkende vluchteling of van een vreemdeling die de subsidiaire bescherming geniet, met wie de bloed- of aanverwantschapsbanden al bestonden vóór hij het Rijk betrad, mag de beslissing niet uitsluitend worden gebaseerd op het ontbreken van de officiële documenten die de bloed- of aanverwantschapsbanden aantonen, overeenkomstig artikel 30 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht of de internationale overeenkomsten betreffende dezelfde materie.

In voorkomend geval vermeldt de beslissing de bepaling van artikel 3 die werd toegepast."

Art. 12bis Vw.:

"§ 1. De vreemdeling die verklaart dat hij zich in één der in artikel 10 voorziene gevallen bevindt, moet zijn aanvraag indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger die bevoegd is voor zijn woonplaats of zijn verblijfplaats in het buitenland.

(...)

§ 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. "

Een omzendbrief van 17 juni 2009 verduidelijkt dat er voor het bewijs van de familieband een cascadesysteem geldt:

"1. Een cascadesysteem

De vreemdeling die een verzoek tot gezinshereniging indient op basis van artikel 10, IObis, 40bis of 40ter van de wet van 15 december 1980 moet het bewijs van zijn bloed- of aanverwantschapsband of partnerschap met de vreemdeling bij wie hij zich voegt of die hij begeleidt, voorleggen.

Het regime van het bewijs van de familieband wordt voorzien in artikel 12bis van de wet voor wat de gezinshereniging met een vreemdeling betreft (art. 10 en art. IObis) en in artikel 44 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 tot uitvoering van de wet voor wat de gezinshereniging met een Europese burger of een Belg betreft.

Het wordt in de vorm van een cascadesysteem georganiseerd.

De familieband wordt dus door middel van de volgende bewijsmiddelen vastgesteld:

1. officiële documenten die deze band aantonen, opgesteld overeenkomstig de regels van het internationaal privaatrecht, zowel wat de inhoudelijke en formele voorwaarden als wat de legalisatie betreft;

Het gaat om de belangrijkste regel, waarvan de twee andere bewijsmiddelen afwijken. Over het algemeen gaat het om een letterlijk afschrift van het origineel van de akte die overeenkomstig artikel 30 van het Wetboek van internationaal privaatrecht gelegaliseerd werd.

2. "andere geldige bewijzen";

Deze bewijzen gelden slechts indien het voor de vreemdeling onmogelijk is om officiële documenten voor te leggen en zijn onderworpen aan de discretionaire beoordeling van de Dienst Vreemdelingen-zaken

3. een onderhoud of een aanvullende analyse

Het onderhoud is eerder gericht op het vaststellen van het bestaan van een huwelijksband (of een partnerschap), terwijl de aanvullende analyse, in dit geval de DNA-test, gericht is op het bewijzen van het bestaan van de afstammingsband."

Artikel 12bis, §5 en §6 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 [4 met betrekking tot die band]4 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."

Overweging 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn: "/c/e situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstigere voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging. "

Artikel 5.2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn: "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."

Artikel 11.2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn stelt: "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. "

De Commissie verwijst in verband met de documenten die kunnen gevraagd worden naar de bijzondere situatie van vluchtelingen die gedwongen waren hun land te ontvluchten, en het feit dat dit betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst:

"Krachtens artikel 11 is artikel 5 van toepassing op de indiening en behandeling van het verzoek, onverminderd de afwijking met betrekking tot officiële bewijsstukken in artikel 11, lid 2. Krachtens artikel 5, Hd 2, mogen lidstaten derhalve verzoeken om documenten waaruit de gezinsband blijkt, en desgewenst gesprekken houden en ander onderzoek verrichten, indien dat noodzakelijk wordt geacht. De bijzondere situatie van vluchtelingen die gedwongen waren hun land te ontvluchten betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst." (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, , COM(2014) 210 Final, 3 april 2014, pg 22).

De lidstaten hebben geen beoordelingsmarge om bij het ontbreken van officiële documenten andere bewijsmiddelen in ontvangst te nemen:

"In artikel 11, lid 2, wordt expliciet, zonder dat er sprake is van een beoordelingsmarge, bepaald dat een beslissing tot afwijzing van het verzoek niet louter gebaseerd kan zijn op het ontbreken van bewijsstukken en dat de lidstaten in dergelijke gevallen "ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een (...) gezinsband" in aanmerking moeten nemen. Aangezien dergelijke "andere bewijsmiddelen" moeten worden beoordeeld overeenkomstig het nationaal recht, hebben de lidstaten een zekere beoordelingsmarge. Wel moeten zij duidelijke regels vaststellen voor de vereisten inzake deze bewijsmiddelen. Voorbeelden van "andere bewijsmiddelen" voor het aantonen familiebanden zijn schriftelijke/mondelinge verklaringen van de indieners, gesprekken met de gezinsleden of onderzoek naar de situatie in het buitenland. Deze verklaringen kunnen dan bijvoorbeeld worden bevestigd door ondersteunend bewijsmateriaal als documenten, audiovisueel materiaal, documenten of fysieke bewijsstukken (zoals diploma's en afschriften van banktransacties) of kennis van specifieke feiten. Voor de individuele beoordeling bedoeld in artikel 17 moeten de lidstaten bij het beoordelen van de bewijsstukken die door de indiener zijn overgelegd, alle relevante factoren in aanmerking nemen, met inbegrip van leeftijd, geslacht, opleiding, achtergrond en sociale status alsook specifieke culturele aspecten. De Commissie meent dat indien er gerede twijfels bestaan nadat andere soorten bewijs zijn onderzocht, of er duidelijke aanwijzingen zijn dat er sprake is van fraude, als laatste middel DNA-tests kunnen worden gebruikt⁷². De Commissie is van mening dat de lidstaten in voorkomend geval de UNHCR-beginselen inzake DNA-tests in acht moeten nemen". (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, , COM(2014) 210 Final, 3 april 2014, pg 23).

De Europese Commissie spoort de lidstaten aan om zich bij het gebruik van hun beoordelingsmarge in het kader van gezinshereniging zoveel mogelijk te laten leiden door humanitaire motieven en een bijzonder zorgvuldig onderzoek te verrichten. (Europese Commissie, 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, COM(2014) 210 Final, 3 april 2014, p.22).

Het UNHCR stelt in haar antwoord op het Groenboek van de Europese Commissie inzake het recht op gezinshereniging van derdelanders: "Following separation caused by forced displacement such as from persecution and war, family reunification is often the only way to ensure respect for a refugee's right to family unity. (...) It is with this in mind that UNHCR advocates for family reunification mechanisms which are swift and efficient in order to bring families together as early as possible." (UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), februari 2012, beschikbaar op <http://www.refworld.org/docid/4f55elcf2.html>)

Volgens UNHCR zijn ook religieuze huwelijken of traditionele huwelijken huwelijken die rechten op gezinshereniging voor vluchtelingen openen: "Moreover; not only legally- recognized spouses (including same-sex spouses), but also individuals who are engaged to be married, who have entered a customary

marriage (also known as "common-law" marriages), or who have established long-term partnerships (including same-sex partners), are to be considered as spouses" UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, februari 2012, beschikbaar op <http://www.refworld.org/docid/4f55elcf2.html>)

Volgens het EHRM dienen religieuze huwelijken onverminderd als gezinsbanden in de zin van artikel 8 EVRM meegerekend te worden: "Mr. and Mrs. Cabales had gone through a ceremony of marriage ... and the evidence before the Court confirms that they believed themselves to be married and that they genuinely wished to cohabit and lead a normal family life. And indeed they subsequently did so. In the circumstances, the committed relationship thus established was sufficient to attract the application of Article 8." EHRM, *Abdulaziz, Cabales en Balkandali v. Verenigd Koninkrijk*, 1985, para. 63

In het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie C-635/17 van 13 maart 2019, wordt het volgende gesteld: "Wat de verplichtingen van de gezinshereniger en van zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid betreft, zij eraan herinnerd dat een dergelijk verzoek volgens artikel 5, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 met name vergezeld moet gaan van „documenten waaruit de gezinsband blijkt". Artikel 11, lid 2, van deze richtlijn preciseert dat het om „officiële bewijsstukken" moet gaan en dat bij gebreke daarvan de lidstaat „andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking neemt". Artikel 5, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn preciseert dat „teneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen, de lidstaten desgewenst gesprekken [kunnen] houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden en ander onderzoek verrichten dat nodig wordt geacht". [...] Wat het onderzoek betreft dat de bevoegde nationale autoriteiten instellen naar de bewijskracht of de plausibiliteit van de bewijselementen en de verklaringen of uitleg die de gezinshereniger of het bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid heeft verstrekt, verlangt de vereiste individuele beoordeling dat die autoriteiten rekening houden met alle relevante elementen, daaronder begrepen de leeftijd, het geslacht, de opleiding, de herkomst en de sociale positie van de gezinshereniger of van het betrokken gezinslid alsmede met de specifieke culturele aspecten, zoals eveneens gepreciseerd in punt 6.1.2. van de richtsnoeren" Zoals de advocaat-generaal in de punten 65, 66, 77, 79 en 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat deze elementen, verklaringen en uitleg ten eerste objectief moeten worden beoordeeld aan de hand van zowel algemene als specifieke relevante> objectieve> betrouwbare, precieze en bijgewerkte informatie over de situatie in het land van herkomst, daaronder begrepen met name de wettelijke bepalingen en de wijze waarop deze worden toegepast, het functioneren van de administratieve diensten en eventueel het bestaan van tekortkomingen in bepaalde plaatsen of voor bepaalde groepen personen. Ten tweede moeten de nationale autoriteiten ook rekening houden met de persoon van de gezinshereniger of van zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid, met de concrete situatie waarin zij zich bevinden en de bijzondere problemen waarmee zij worden geconfronteerd, zodat de eisen die kunnen worden gesteld aan de bewijskracht of de plausibiliteit van de elementen die de gezinshereniger of het gezinslid verstrekt, met name om aan te tonen dat het niet mogelijk is om officiële bewijsstukken van de gezinsband over te leggen, evenredig moeten zijn en moeten afhangen van de aard en het niveau van de problemen waaraan zij blootstaan. Volgens overweging 8 van richtlijn 2003/86 vraagt de situatie van vluchtelingen en personen die een subsidiaire bescherming genieten, immers bijzondere aandacht wegens de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hun beletten aldaar een normaal gezinsleven te leiden. Zo wordt in punt 6.1.2 van de richtsnoeren eveneens gepreciseerd dat de bijzondere situatie van vluchtelingen betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst. Bovendien volgt uit de voorgaande overwegingen dat die nationale autoriteiten, indien de gezinshereniger de op hem rustende samenwerkingsplicht overduidelijk niet nakomt of indien op basis van objectieve elementen waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken, duidelijk blijkt dat het om een frauduleus verzoek om gezinshereniging gaat; zijn verzoek mogen afwijzen. Is echter geen sprake van dergelijke omstandigheden, dan moet het ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband blijkt en het eventuele gebrek aan plausibiliteit van de daarover gegeven uitleg, eenvoudigweg worden aangemerkt als elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de individuele beoordeling van alle relevante elementen van het geval en zijn de bevoegde nationale autoriteiten niet vrijgesteld van de in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 opgenomen verplichting om rekening te houden met andere bewijzen".

Verwerende partij heeft de aanvraag afgewezen louter omwille van het ontbreken van documentair bewijs van het huwelijk, zonder rekening te houden met de individuele situatie van verzoekster en haar man, hun situatie als vluchtelingen, de Eritrese context en voorwaarden, zonder het religieuze huwelijk

voldoende gewicht te geven, zelfs zonder te verwijzen naar de toepasselijke wettelijke bepalingen wat een schending inhoudt van de motiveringsplicht als Unierechtelijk beginsel.

Daarenboven is een religieus huwelijk in Eritrea eenduidig een geldig huwelijk.

Verschillende studies waarbij onderzoek werd gedaan naar de Eritrese wetgeving en praktijk inzake het afsluiten van een huwelijk bevestigen allemaal dat er drie officiële manieren zijn van huwelijk: burgerlijk huwelijk, religieus huwelijk en een traditioneel huwelijk. Uit deze studies blijkt dat het niet registreren van het huwelijk niet leidt tot de ongeldigheid van het huwelijk. De objectieve landeninformatie stelt bovendien dat er geen onderscheid wordt gemaakt, noch een hiërarchie bestaat tussen de drie vormen van het afsluiten van huwelijk en een religieus huwelijk dezelfde rechtsgevolgen heeft als een burgerlijk huwelijk. Daarenboven indien men het huwelijk zou willen registreren dan nog is het quasi onmogelijk wegens het ontbreken van een adequate infrastructuur.

"Religious or customary marriages remain two of the three forms of marriages recognized by the NCCE. The policy behind the NCCE favors registering religious or customary marriages in a register of civil status. However the reality of the country is not ripe for strictly enforcing such a requirement. In recognition of this reality failure to register such marriages does not lead to invalidity. No distinction or hierarchy is implied between the three forms of marriage. Religious or customary marriages have the same effect as civil marriage even if they are not registered."

In een uitgebreide studie van de Universiteit van Amsterdam werd onderzoek gevoerd naar de Nederlandse gezinsherenigingsprocedure tussen Eritrese ordanen. Het onderzoek stelt vast dat de praktijk van de Nederlandse asielinstanties om gezinshereniging te weigeren tussen Eritrese echtgenoten waarbij ze stelt dat een niet-geregistreerde religieuze huwelijksakte geen bewijs levert van een officieel geldig huwelijk en Eritrese onderdanen in staat zijn om officiële documenten op te vragen aan de Eritrese overheid ernstige vragen doet reizen en enige kritiek opwerpt. De studie stelt vast dat de Eritrese wetgeving waarop de Nederlandse autoriteiten zich baseren slechts een theoretische weergave is van de Eritrese wetgeving, echter absoluut niet strookt met de realiteit in Eritrea en dus de informatie waarnaar men verwijst onbetrouwbaar is.

Verder moet worden benadrukt dat uit onderstaande informatie blijkt dat pas sinds 2015 de Eritrese wetgeving de registratie verplicht maakt. Hoewel de registratie verplicht wordt gesteld, wordt de registratie niet gelinkt aan de geldigheid van het huwelijk. Met andere woorden bepaalt de Eritrese wetgeving niet dat de niet-registratie van een huwelijk als een ongeldig huwelijk wordt beschouwd.

"3. Family Law and Registration in Eritrea

The IND bases its position that Eritreans are generally able to possess or obtain official identity documents and documents proving their family ties on information from the website of the Eritrean Ministry of Information²⁵, an EASO report on Eritrea of 2015²⁶ and a the country report of the Dutch Ministry of Foreign Affairs of 2015.²⁷ In February 2017 the Ministry of Foreign Affairs issued new country report on Eritrea. ²⁸ According to these sources, Eritrea has an electronic population register that is kept up-to-date. From those registers, transcripts can be requested for different purposes (for individuals, families, etc.). Many inhabitants possess a residence card or an identity card, which they must show on many occasions. Irrespective of their domicile, every inhabitant of Eritrea can request extracts of the civil registers in Asmara. The 'Public Registration Office' in Asmara issues official documents about birth, marriage, divorce, residence, associations, marital state and the family. These documents are valid in all countries. It is also possible to obtain these documents from abroad. The Eritrean representations abroad can authorise a third person. With this authorisation, a third person can apply for the required documents at the authorities in Eritrea.

The IND holds that religious marriages are recognised as 'legally valid' marriages, but only if they have been recorded in the civil registers. Further, to obtain an ID card, the applicant could contact the embassy of Sudan.

In this section we will show that there are other sources which raise doubts about the validity of the IND's position. We will first discuss some relevant history of Eritrean family law. After that we will address the registration of religious and customary marriages and the possibility to obtain identity documents. For this purpose we will mainly refer to information from two experts: Günter Schröder (consultant and expert on the Horn of Africa²⁹) and Yohannes Amanuel (a former judge of Eritrea in civil and criminal law cases). Both experts spoke during an expert meeting on 7 March 2017.³⁰ Finally we will discuss the potential risks for family members or other third parties when they request official documents from the Eritrean authorities on behalf of an Eritrean sponsor residing in the Netherlands.

(...)

3.2 Registration of religious and customary marriages

According to Article 556 of the ErCC all types of marriage are equivalent.³⁴ Marriage produces the same legal effects, whatever the form according to which it has been celebrated. No distinction shall be made as to whether the marriage has been celebrated before a civil status officer or according to the forms prescribed by religion or custom.

Registration of marriages is obligatory, under Article 113 ErCC. However, according to Amanuel the validity of the marriage is not affected by non-registration.³⁵ (...)

Religious institutions also issue civil status documents. All Eritrean authorities recognise birth, baptism, and marriage certificates issued by recognised religious communities as legal proof of the civil status event recorded in them. For religious marriages it is not mandatory to have a civil marriage certificate issued.

The Ministry of Foreign Affairs country report on Eritrea

Compared to this information, the official Dutch country report on Eritrea from 2017 at first sight seems to draw - with regard to registration of civil status documents - a completely different picture. From the section on 'documents' a general image arises of an orderly organised country in which everything works as designed.⁴² Only once the country report refers to practical problems.⁴³ It quotes a confidential source, stating that it is difficult for Eritreans to obtain an identity document on short notice, due to electric power interruption, limited opening hours and absence of the civil servants. Also in many other respects, the country report leans on 'confidential sources', for instance describing the procedure for obtaining a birth certificate⁴⁴ and the non-recognition of religious marriage acts as identity document⁴⁵. The information presented in the Country Report appears to have been derived from official documents and confidential sources on how things should go, but it gives no insight in what happens in reality. In that respect, the information given by Schröder and Amanuel seems to remain uncontested and can serve as complementary information.

However, the Dutch report also contains contradicting or at least confusing information. It states - on authority of EASO - that religious marriage acts are not recognised as official marriage acts, but are used as source-document in order to have a marriage document registered at the Civil Register.⁴⁶ The purport of this passage is limited to the legal question to what extent a religious marriage act can be equated with a civil marriage act. However, it might wrongly be understood that religious marriages would not be valid as long as they are not registered in the Civil Register. This misunderstanding prominently figures in the legal discourse before the Dutch courts. In his presentation on 7 March, Amanuel criticized several judgments by Dutch Courts wrongly assuming that a religious or traditional marriage that is not registered must be considered invalid.⁴⁷ Recently the district court of Amsterdam has ruled that the State Secretary of Security and Justice had given insufficient reasons why a religious marriage, which is not registered in the Kebabi register, is not valid.⁴⁸ (...)

3.5. Conclusion

On the basis of the information of Schröder and Amanuel the IND's position that religious or customary marriages are only valid if they are registered and can thus be proved with official documents, may be questioned. Furthermore various sources referred to in the EASO report and the Dutch Ministry of Foreign Affairs country report of 2015 confirm that it is very difficult to obtain identity documents from the Eritrean authorities.⁵⁹ Finally several reports substantiate that it may be dangerous for family members and other third parties to request the Eritrean authorities to issue official documents on behalf of an Eritrean asylum status holder in the Netherlands.⁶⁰ The answer to the first research question of this expert opinion is thus that the rejection by the IND of the explanation of Eritrean sponsor for the lack of official documentation is not based on sufficient and reliable country of origin information. As a result, the strict application of the concept of bewijsnood may make it very difficult or even impossible for Eritrean asylum status holders to reunite with their family members."

Werden verzoeker en referentiepersoon hierover gehoord dan hadden zij toelichting kunnen geven over de vorm van hun huwelijk en hadden zij bovenstaande informatie kunnen bevestigen. Verwerende partij schendt verzoeksters hoorrecht als algemeen rechtsbeginsel van behoorlijk bestuur.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat verwerende partij objectieve landeninformatie heeft geconsulteerd hetgeen een schending uitmaakt van haar zorgvuldigheid- en onderzoeksplicht.

De bestreden beslissing moet vernietigd worden."

2.2. De uitdrukkelijke motiveringsplicht zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen heeft tot doel de bestuurde in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid haar beslissing heeft genomen, zodat hij kan beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt. Voornoemde artikelen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een afdoende wijze (RvS 6 september 2002, nr. 110.071; RvS 21 juni 2004, nr. 132.710).

Het loutere feit dat een beslissing formeel is gemotiveerd, betekent niet dat een verzoekende partij geen kritiek meer zou kunnen leveren op die formele motivering. Zelfs al is een beslissing formeel gemotiveerd, en zelfs al kent de verzoekende partij aldus de motieven, dan nog kan die verzoekende partij kritiek uiten op het feit dat de motivering niet afdoende is (RvS 18 maart 2010, nr. 202.029).

Het zorgvuldigheidsbeginsel legt verweerder de verplichting op zijn beslissingen op een zorgvuldige wijze voor te bereiden en te stelen op een correcte feitenvinding.

2.3. De relevante bepalingen van artikel 10, §1 en §2 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) luiden als volgt:

“§ 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. 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 :

– 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;

– de kinderen van de vreemdeling die vervoegd wordt, van diens echtgenoot of van de geregistreerde partner bedoeld in het eerste streepje, die met hen komen samenleven alvorens zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en alleenstaand zijn, voor zover de vreemdeling die vervoegd wordt, zijn echtgenoot of de bedoelde geregistreerde partner over het recht van bewaring beschikt en de kinderen ten laste zijn van hem of diens echtgenoot of deze geregistreerde partner en, indien het recht van bewaring wordt gedeeld, op voorwaarde dat de andere houder van het recht van bewaring zijn toestemming heeft gegeven;

(...)

§ 2

(...)

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.

(...)

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.

(...)

Alle in § 1 bedoelde vreemdelingen moeten bovendien het bewijs aanbrengen dat zij niet lijden aan een van de ziekten die de volksgezondheid in gevaar kunnen brengen en die worden opgesomd in de bijlage bij deze wet.”

2.4. Overeenkomstig artikel 10, §2, tweede en derde lid van de Vreemdelingenwet moeten de in §1, eerste lid, 4° van dit wetsartikel bedoelde vreemdelingen bewijzen dat de vreemdeling die wordt vervoegd beschikt over behoorlijke huisvesting die toelaat het familielid dat heeft gevraagd of de familieleden die hebben gevraagd om zich bij hem te komen voegen te herbergen. Hij dient ook te beschikken over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering.

2.5. Het vijfde lid van artikel 10, §2 van de Vreemdelingenwet bepaalt evenwel dat deze voorwaarden niet van toepassing zijn op de in §1, eerste lid, 4° tot 6° van dit artikel bedoelde familieleden van een als vluchteling erkende vreemdeling indien de bloed- of aanverwantschapsbanden of het geregistreerd partnerschap al bestonden vooraleer de vreemdeling het Rijk binnenkwam en voor zover de aanvraag werd ingediend in de loop van het jaar na de beslissing tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling van de vreemdeling die wordt vervoegd. Dit vormt een omzetting van artikel 12 van de gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG waarin wordt gesteld dat de betrokken 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. 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).

2.6. 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 22 oktober 2019, terwijl het verzoek om gezinshereniging werd ingediend op 2 november 2020, aldus 1 jaar en 11 dagen later.

2.7. Verzoekster zet onder het kopje “*Feiten*” in haar verzoekschrift zeer uitgebreid haar persoonlijke situatie uiteen. Er is geen Belgische ambassade in Eritrea; zij diende zich te begeven naar de Belgische ambassade in Addis Abeba in Ethiopië. Nadat ze in februari 2020 was toegekomen in Ethiopië, reisde ze in maart 2020 af naar Addis Abeba om zich aan te melden bij ARRA. In Ethiopië is ARRA verantwoordelijk voor de registratie van asielzoekers of vluchtelingen. Deze registratie is een conditio sine qua non om een Emergency Travel Document (ETD) te verkrijgen. Dit is een alternatief bewijs van identiteit dat wordt uitgereikt door ARRA en wordt aanvaard door de Belgische ambassade in Addis Abeba ter ondersteuning van visumaanvragen die worden ingediend door Eritrese onderdanen. Het is immers algemeen geweten dat het geen sinecure is voor hen om een Eritrees paspoort te bemachtigen. De COVID-19-epidemie gooide echter roet in het eten, zo stelt verzoekster. Zo was het alleszins onmogelijk om tussen midden maart en begin juli 2020 visumaanvragen in te dienen omwille van COVID-19. Verzoekster wijst erop dat sinds 6 juli 2020 de website van de Dienst Vreemdelingenzaken vermeldt “*dat de visumaanvragen met het oog op gezinshereniging opnieuw kunnen worden ingediend. Sinds 6 augustus wordt ook vermeld dat visa weer afgegeven kunnen worden, maar geleidelijk aan en voor zover mogelijk. De absolute voorwaarde voor deze hervatting is dat de outsourcingspartner waarmee de ambassade of het consulaat samenwerkt (VFS Global of TLS Contact) weer operationeel is*”. Het is onduidelijk wanneer het plaatselijk VFS-kantoor in Ethiopië opstartte, aldus verzoekster. Alleszins, het plaatselijk ARRA-kantoor startte wegens de COVID-19-epidemie pas terug op in augustus 2020. Verzoekster stelt dat haar dossier dan ook nog zoek bleek te zijn bij ARRA waardoor ze uiteindelijk pas op 2 oktober 2020 haar ETD verkreeg. Op dat ogenblik restten haar nog 20 dagen om een visumaanvraag in te dienen en vrijgesteld te zijn van de voorwaarden inzake bestaansmiddelen, geregistreerd huurcontract en ziektekostenverzekering. Verzoekster voert aan dat ze op 10 oktober

2020 werd doorverwezen naar de onderaannemer van de Belgische ambassade inzake visumaanvragen, met name een VFS-kantoor, om haar visumaanvraag in te dienen. Verzoekster kon echter geen medisch attest voorleggen bij dit kantoor en werd doorverwezen naar een arts die samenwerkt met de Belgische ambassade. Diezelfde dag nog, op 10 oktober 2020, meldt ze zich aan bij deze dokter. Verzoekster was ziek en diende een week antibiotica in te nemen. Op 17 oktober 2020 gaat verzoekster opnieuw naar deze dokter en verkrijgt ze haar medisch attest. Verzoekster heeft het medisch attest vervolgens op 18 oktober 2020 voorgelegd aan het VFS-kantoor. Daar laat men haar weten dat ze de volgende dag diende terug te komen om samen het visumaanvraagformulier in te vullen. Uiteindelijk verstuurde dit VFS-kantoor haar op 19 oktober 2020 een bericht dat ze op 2 november 2020 diende terug te komen om de ambassadekosten te betalen. Een bewijs hiervan voegt ze bij het verzoekschrift (stuk 3). Uiteindelijk diende verzoekster haar visumaanvraag gezinshereniging in op 2 november 2020, zoals gezegd 11 dagen te laat om nog te zijn vrijgesteld van de voorwaarden inzake behoorlijke huisvesting, ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen.

2.8. In een eerste luik van de bestreden beslissing gaat verweerder in op de redenen die door het CAW Limburg werden ingeroepen voor het laattijdig indienen van de visumaanvraag gezinshereniging. Verweerder aanvaardt deze redenen niet en is van oordeel dat aangezien de aanvraag gezinshereniging meer dan één jaar na de erkenning als vluchteling van de te vervoegen persoon werd ingediend, er dient te worden voldaan aan de in de wet bijkomende gestelde voorwaarden inzake bestaansmiddelen, geregistreerd huurcontract en ziektekostenverzekering. Verweerder voert aan dat het leefloon van de te vervoegen persoon niet in aanmerking kan worden genomen voor de beoordeling van de bestaansmiddelen en dat het voorgelegde huurcontract niet werd geregistreerd.

2.9. Een van de kernpunten van verzoeksters betoog is dat externe omstandigheden, waarop ze geen vat had, hebben gezorgd voor tijdverlies en deze er in grote mate toe hebben bijgedragen dat ze haar visumaanvraag gezinshereniging uiteindelijk meer dan een jaar na de erkenning van haar echtgenoot als vluchteling heeft ingediend. In maart 2020 is ze in Addis Abeba toegekomen waar zich het ARRA-kantoor bevindt. Door de COVID-19-epidemie is dit kantoor pas in augustus 2020 weer opengegaan en uiteindelijk is ze er pas op 2 oktober 2020 in geslaagd om een ETD vast te krijgen van dit kantoor dat ze diende voor te leggen bij de ondersteuning van een visumaanvraag. Hierdoor beschikte ze nog maar over 20 dagen om een visumaanvraag in te dienen. Wegens medische problemen en het feit dat ze pas voor 2 november 2021 een afspraak kreeg van het VFS-kantoor om een visumaanvraag in te dienen, heeft ze uiteindelijk die termijn niet gehaald. Verzoekster benadrukt dat verweerder op de hoogte was van de gevolgen die de COVID-19-epidemie met zich meebracht voor haar en van de moeilijkheden waarmee Eritrese onderdanen te maken kregen om een ETD te verkrijgen van ARRA. Het CAW Limburg heeft verweerder van haar persoonlijke problemen op de hoogte gebracht via mailberichten, zo stelt verzoekster. Ze verwijst ook naar een document dat ze toevoegt aan haar verzoekschrift (stuk 2), opgesteld door Myria op 31 maart 2021, getiteld, *“Gezinshereniging van Eritreeërs in Ethiopië en hun gezinsleden met statuut van internationale bescherming”*. Verweerder heeft volgens verzoekster nagelaten rekening te houden met de impact die de COVID-19-epidemie voor haar heeft gehad. Hij heeft nagelaten te oordelen of er sprake is van bijzondere omstandigheden die het laattijdig indienen objectief verschoonbaar maakten in de zin van arrest C-380/17 van het Hof van Justitie. Verzoekster stelt in dit verband: *“Die termijn van 1 jaar mag geen ‘fatale termijn’ zijn, maar moet, met oog op de doelstelling van de Gezinsherenigingsrichtlijn, flexibel toegepast worden indien er bijzondere omstandigheden het overschrijden van die termijn objectief verschoonbaar maken (HvJ 7 november 2018, K.B t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C- 380/17).”*

2.10. 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). De Raad dient in dit kader tevens rekening te houden met de uniforme interpretatie die het Hof van Justitie aan bepalingen van het betrokken Unierecht heeft gegeven (zie onder meer HvJ 19 januari 2010, C-555/07, Küçükdeveci, punt 48). De uitlegging die het Hof van Justitie krachtens de hem bij artikel 267 van het VWEU verleende bevoegdheid geeft aan een regel van Unierecht, verklaart en preciseert, voor zover dat nodig is, de betekenis en strekking van dat

voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding moet of had moeten worden verstaan en toegepast (HvJ 13 januari 2004, C-453/00, Kühne en Heitz, par. 21).

2.11. In het arrest van 7 november 2018 van het Hof van Justitie in de zaak C-380/17 waarnaar de verzoekende partij verwijst in haar verzoekschrift, stelde het Hof dat artikel 12, lid 1, derde alinea van de richtlijn 2003/86/EG waarin wordt gepreciseerd dat de lidstaten van de vluchteling kunnen eisen dat hij aan alle voorwaarden van artikel 7, lid 1, van diezelfde richtlijn voldoet wanneer het verzoek om gezinshereniging niet wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus – die de Belgische wetgever heeft omgezet in een gunstigere termijn van een jaar, zoals uiteengezet in punt 2.5. – maar dat dit niet kan worden gehanteerd in situaties waarin het laattijdig indienen van het verzoek op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is. De termijn van drie maanden c.q. één jaar is anders gezegd geen fatale termijn. Het is niet omdat de Belgische wetgever een gunstigere termijn van een jaar na de toekenning van de vluchtelingenstatus dat er geen objectief verschoonbare omstandigheden voor het laattijdig indienen van een aanvraag tot gezinshereniging kunnen gelden.

2.12. Uit e-mailverkeer van een medewerker van CAW Limburg van 15 april 2021, 29 april 2021, 11 mei 2021 en 21 mei 2021, dat zich bevindt in het administratief dossier, blijkt dat deze telkens de aandacht van verweerder vestigde op de volgende *“relevante feiten en juridische elementen”*, *“die in rekening moeten genomen worden bij de visumaanvraag van mevrouw G.”*:

- de (corona)pandemie waardoor het lange tijd onmogelijk was om een aantal vereiste documenten te kunnen verkrijgen;
- de bijzonder moeilijke situatie voor Eritreeërs in Ethiopië, waarbij onder meer alleenstaande vrouwen worden uitgesloten van de toegang tot registratie en het verkrijgen van documenten, waarbij de ARRA de documenten van verzoekster kwijtraakte en waardoor zij verschillende maanden heeft moeten wachten op haar ETD;
- het aanhoudend conflict in de Tigray-regio zorgt voor extra moeilijkheden;
- de toegang tot de procedure gezinshereniging voor Eritrese gezinsleden in Ethiopië van begunstigden van internationale bescherming in België en aldus hun recht op gezinshereniging komt ernstig in het gedrang;
- het arrest van het Hof van Justitie nr. C-380/17 van 7 november 2018;
- verzoeksters visumaanvraag is midden oktober 2020 niet aanvaard, omdat er een medisch attest ontbrak, waarna zij naar de dokter is gegaan naar wie het visumkantoor haar had doorverwezen voor het verkrijgen van dergelijk attest, maar deze stelde vast dat zij een ziektebeeld vertoonde en enkele weken medicatie diende te nemen; toen haar nadien een medisch attest werd afgeleverd, was de deadline van 22 oktober 2020 reeds verstreken; er wordt opgemerkt dat een aanvraag gezinshereniging voor gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming ontvankelijk is van zodra is voldaan aan bepaalde minimumvoorwaarden (ingevuld en ondertekend visumformulier, betaling van de ambassadekosten en een bewijs van identiteit); aanvragers kunnen een onvolledige aanvraag indienen;
- mevrouw G. is zwanger en bijgevolg extra kwetsbaar.

2.13. Uit het administratief dossier blijkt dat verweerder het nuttig achtte om bijkomende informatie op te vragen alvorens een beslissing te treffen over verzoeksters visumaanvraag. Zo blijkt uit een beslissingsformulier familiale hergroepering van 11 januari 2021 dat attaché H.V.L. een beslissing *“uitstel bijkomende documenten en/of vraag naar inlichtingen”* heeft getroffen. Ze achtte het onder meer van belang dat de Belgische ambassade in Addis Abeba er zorg voor zou dragen om *“aan mevrouw zeker te vragen waarom ze haar aanvraag niet binnen de termijn heeft aangevraagd”*.

2.14. In het administratief dossier bevindt zich een e-mailbericht van de Belgische ambassade te Addis Abeba van 11 februari 2020, gericht aan attaché H.V.L. waarbij een afschrift van het interview van verzoekster, afgenomen op dezelfde dag, wordt toegezonden waarbij werd nagegaan of er sprake is van een schijnhuwelijk. In dit afschrift wordt in de aanhef vermeld: *“she couldn’t apply within the deadline because ARRA took time to finalize the process at the same time she was sick and she needed to take medicine and rest”* (*“zij kon de aanvraag niet tijdig indienen omdat ARRA de nodige tijd nam om het proces te finaliseren en zij was tevens ziek, waarbij zij medicijnen en rust diende te nemen”*, eigen vertaling).

2.15. Verder blijkt uit het administratief dossier dat voormeld e-mailverkeer van de CAW-medewerker van 11 mei 2021 op dezelfde dag werd doorgestuurd naar de Belgische ambassade in Addis Abeba, waarbij attaché H.V.L. aangeeft: *“om na te gaan of de indiening van de visumaanvraag iets te maken*

heeft met Covid had ik vraag volgende inlichtingen vernomen. [...] Kunnen jullie nagaan of mevrouw inderdaad midden oktober 2020 naar de ambassade is gekomen? Wanneer mevrouw naar de ambassade is gekomen werd ze dan teruggestuurd omdat ze geen medisch attest had?”.

2.16. Uit het administratief dossier blijkt dat de Belgische ambassade in Addis Abeba, in antwoord op voormelde vragen, op 19 mei 2021 het volgende emailbericht stuurt naar attaché H.V.L.:

“Wij vinden geen enkel spoor terug van een afspraak van deze mevrouw bij de ambassade. Het kan zijn dat ze zich spontaan bij de ambassade is komen aanbieden maar hier hebben wij geen logboek van. In elk geval zou zij zijn doorgestuurd naar VFS omdat we hier op de ambassade zelf geen visumaanvragen van Eritrese vluchtelingen aanvaarden.

De tijdslijn in onderstaande quote lijkt mij ook niet te kloppen:

Mevrouw G. is midden oktober 2020, voor het verstrijken van de deadline, reeds naar de Belgische ambassade te Addis Abeba gegaan om haar visumaanvraag in te dienen. Gezien er een medisch attest ontbrak, werd de visumaanvraag destijds niet aanvaard. Mevrouw is vervolgens naar de dokter gegaan voor het verkrijgen van een medisch attest. Daar heeft men echter ingeschat dat mevrouw een ziektebeeld vertoonde en gedurende enkele weken medicatie moest nemen. Het is pas hierna dat er een medisch attest werd afgeleverd aan de ambassade. De deadline van 22 oktober was toen reeds verstreken.

Op het medisch certificaat van Suisse Clinic staat er dat het medisch certificaat werd afgeleverd op 17/10/2020. Dus niet 'enkele weken na midden oktober' en zeker nog voor het verstrijken van de deadline van 22/10. Haar visumaanvraag werd ook op 02/11/2020 ingediend bij dus dit lijkt mij ook wat krap om in dit verhaal te passen. Ik zie ook dat haar ETD werd afgeleverd op 02/10/2020 dus dat wil ook zeggen dat ze na het ontvangen van haar ETD nog twee weken heeft gewacht om naar Suisse Clinic te gaan voor het medisch certificaat en dan nog eens twee weken later pas naar VFS is gegaan (al kan hier ook het reserveringssysteem van VFS voor vertraging zorgen maar indien een aanvraag zeer dringend is, kan de ambassade een vroegere afspraak bij VFS bekomen).”

2.17. In de bestreden beslissing kan het volgende worden gelezen:

“Overwegende dat het CAW Limburg (Hasselt) redenen oproept als bewijs van de laattijdige indiening van de visumaanvraag van mevrouw (mails van 15/04/2021, 29/04/2021, 11/05/2021, 21/05/2021).

Overwegende dat volgens de uitleg van het CAW : [...].

Overwegende dat uitleg gevraagd werd aan de ambassade van Addis-Abeba en volgens info verkregen door de collega's van de ambassade van Addis-Abeba kunnen we het volgende vermelden:

overwegende dat er geen enkel spoor terug te vinden is van mevrouw van een afspraak bij de ambassade,

overwegende dat indien mevrouw zich zou aangediend hebben bij de ambassade zou zij zijn doorgestuurd naar het VFS omdat op de ambassade zelf geen visumaanvragen van Eritrese vluchtelingen aanvaarden,

overwegende dat het medisch certificaat van Suisse Clinic werd afgeleverd op 17/10/2020. Dus niet enkele weken na midden oktober en zeker voor het verstrijken van de deadline van 22/10/2020,

overwegende dat haar ETD (emergency travel document) werd afgeleverd op 02/10/2020, hetgeen wil zeggen dat mevrouw na het ontvangen van haar ETD nog twee weken gewacht heeft om naar Suisse Clinic te gaan voor het medisch certificaat en dan nog eens 2 weken later pas naar het VFS is gegaan (ook al kan hier het reserveringssysteem van VFS voor vertraging zorgen maar indien een aanvraag zeer dringend is kan de ambassade een vroegere afspraak bij het VFS bekomen).

Overwegende aldus dat de uitleg van het CAW Limburg niet klopt met de informatie verkregen door de ambassade.”

2.18. De Raad kan verzoekster volgen, waar zij stelt dat verweerder geen rekening houdt met de moeilijkheden die ze ondervond om bij het ARRA-kantoor een ETD te verkrijgen, te wijten aan de COVID-19-epidemie waarbij de ARRA de documenten van verzoekster kwijtraakte en waardoor zij verschillende maanden heeft moeten wachten op haar ETD.

2.19. Verzoekster kon nochtans de verwachting koesteren dat verweerder hiermee rekening zou houden. In de e-mailberichten van de CAW-medewerker werd duidelijk gewezen op de problemen die verzoekster, een alleenstaande vrouw, ondervond om bij het ARRA-kantoor een ETD te bemachtigen. Verweerder kan redelijkerwijs ook worden geacht te onderkennen dat de COVID-19-epidemie problemen gaf om visumaanvragen in te dienen gezien de sluiting van de bevoegde instanties en dat dit in het bijzonder een impact had voor Eritrese onderdanen die in Addis Abeba in Ethiopië een

visumaanvraag gezinshereniging wilden indienen. In dit verband kan worden verwezen naar stuk 2 dat verzoekster voegt bij haar verzoekschrift. Dit stuk dateert van 31 maart 2021 en werd dus opgesteld alvorens de bestreden beslissing werd getroffen. Verweerder ontkent niet dat hij daarvan kennis had. Hij legt geen nota neer en ter terechtzitting beperkt hij zich tot een verwijzing naar het administratief dossier. De conclusie dat verweerder kan worden geacht op de hoogte te zijn van stuk 2 gevoegd bij het verzoekschrift dringt zich des te meer op gezien hierin gewag wordt gemaakt van interactie met verweerder en met de Belgische ambassade in Addis Abeba en van initiatieven van Myria om de Belgische autoriteiten ertoe aan te zetten adequaat om te gaan met de problemen die zich stellen in Ethiopië voor Eritrese onderdanen die aldaar een visumaanvraag gezinshereniging wensen in te dienen, dit omwille van de COVID-19-epidemie en het beleid van ARRA.

2.20. Zo kan in dit stuk onder meer het volgende worden gelezen:

"1. Op 24 januari 2020 heeft de Ethiopische overheid haar asielbeleid ten aanzien van Eritreeërs gewijzigd waarbij er een shift plaatsvond van een prima facie-erkenning naar een individuele beoordeling van asielaanvragen. De Administration for Returnee and Refugee Affairs (ARRA) omschrijft het als een combinatie van die twee benaderingen. Net als het voorgaande prima facie-erkenningsbeleid, werd ook dit nieuwe asielbeleid nergens op officiële wijze vastgelegd door de Ethiopische overheid. Ondanks verschillende verzoeken vanuit UNHCR naar de Ethiopische overheid tot verduidelijking van de beleidswijziging, werd de inhoud ervan nog steeds niet gecommuniceerd met UNHCR.

2. Bij het nieuwe screeningsproces van asielzoekers aan de grenzen in de Tigray- en Afar-regio (en sinds COVID-19 in de quarantainecentra) worden bepaalde categorieën van personen uitgesloten die anders in aanmerking zouden komen voor internationale bescherming. Het gaat om niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (hierna 'NBMV's'), alleenstaande vrouwen met kinderen, personen met een aanvraag gezinshereniging met gezinsleden buiten Ethiopië of personen die de intentie hebben om hun reis verder te zetten. ARRA bevestigde die nieuwe praktijk aan UNHCR. UNHCR stelt vast dat die nieuwe praktijk geleid heeft tot het ontzeggen van toegang tot registratie en een onbekend maar zeker hoog aantal niet- gedocumenteerde Eritreeërs in Ethiopië, waaronder ook vele Eritreeërs met specifieke noden, zoals NBMV's en alleenstaande vrouwen. Daarnaast heeft het aanhoudende conflict in de Tigray-regio sinds begin november 2020 de registratie van nieuwkomers bijkomend bemoeilijkt aangezien ARRA de registratie van nieuwkomers sinds de start van het conflict on hold heeft gezet.
(...)

5. Bewijs van identiteit: De meeste Eritreeërs hebben geen paspoort. Aangezien het gekend is dat zij in de meeste gevallen geen paspoort kunnen verkrijgen van de Eritrese autoriteiten, vraagt de Belgische diplomatieke post in Addis Abeba (op instructie van DVZ) bij de indiening van de aanvraag gezinshereniging dan, ook een "Emergency Travel Document" (ETD), als alternatief bewijs van identiteit. Dat ETD kan worden afgeleverd door ARRA aan geregistreerde asielzoekers en vluchtelingen. Ingevolge de beleidswijziging uiteengezet onder punt 1 en 2, heeft een belangrijke groep Eritreeërs in Ethiopië geen toegang tot de registratie, en aldus evenmin tot de vereiste ETD's. De diplomatieke post laat geen indiening van de aanvraag gezinshereniging toe door Eritrese vluchtelingen die niet over een paspoort of ETD beschikken. Eind januari 2021 werd na instructie van DVZ daarnaast ook het "registratiebewijs" aanvaard, waarna op 3 maart 2021 opnieuw alleen de HD kon worden aanvaard (zie lager, punt 9).
(...)

8. Sinds de heropstart van de visumactiviteit in juli 2020- Van 18 maart 2020 tot eind juni 2020 werden alle visumactiviteiten vanwege de COVID-19-pandemie opgeschort. Nadien bleven nog verschillende visa application centra (VAC) gesloten. Het is voor Myria niet gekend wanneer het VAC in Addis Abeba opnieuw geopend was voor de indiening van aanvragen gezinshereniging- heeft Myria, vanwege de ernstig beperkte toegang tot registratie en dus ETD's, ervoor gepleit om alternatieve documenten in aanmerking te nemen als bewijs van identiteit, in het bijzonder in geval van risico op verstrijken van een termijn of leeftijdsvoorwaarde. In september 2020 erkende de Belgische ambassade dat er hen inderdaad berichten bereiken dat het steeds moeilijker wordt voor Eritrese vluchtelingen om een ETD te bekomen en dat de COVID-19-pandemie zelfs bij geregistreerde vluchtelingen zorgt voor lange wachttijden in het verkrijgen van een ETD. Eritrese vluchtelingen die niet geregistreerd zijn hebben inderdaad geen mogelijkheid om een gezinshereniging aan te vragen. De ambassade zou overleggen met de FOD Buitenlandse Zaken over de kwestie, maar voorlopig "is het voor ons onder de huidige regels (die stellen dat een aanvraag enkel ontvankelijk is indien vergezeld van een erkend identiteitsdocument) helaas niet mogelijk om een visumaanvraag zonder ETD in ontvangst te nemen" -

E-mail Belgische ambassade Addis Abeba naar Myria, dd. 18 september 2020- De vraag werd ook hernomen naar de FOD Buitenlandse Zaken in oktober en november 2020, en naar DVZ in november en december 2020 en januari 2021. Er werd daarbij ook gepleit voor onderlinge afstemming over de beoordeling van overmacht bij het niet-respecteren van termijnen in dergelijke situaties, en er werd daarbij ook onder de aandacht gebracht dat het conflict in de Tigray-regio Eritrese gezinsleden momenteel voor zware beproevingen plaatst.

9. Eind januari 2021 gaf de Belgische ambassade de externe dienstverlener VFS Global de opdracht om aanvragen gezinshereniging van Eritrese gezinsleden te aanvaarden indien men een UNHCR ID-kaart en/of ARRA-registratiebewijs kan voorleggen. Dit bood echter geen oplossing voor de grote groep Eritrese vluchtelingen die zich niet kunnen registreren, zoals in punt 1 en 2 uiteengezet. Zij kunnen geen registratiebewijs voorleggen. Op 3 maart 2021 informeerde de FOD BuZa Myria er dan weer over dat de Ethiopische overheid opnieuw ETD's aan Eritrese vluchtelingen uitreikt, en er intussen al nieuw uitgereikte ETD's door Eritreeërs bij de ambassade in Addis Abeba werden voorgelegd als identiteitsdocument: "om die reden is onze post in Addis inmiddels opnieuw begonnen met enkel ETD's als geldig identiteitsdocument te aanvaarden bij visumaanvragen." UNHCR bevestigde echter dat de ETD's die nu opnieuw kunnen worden uitgereikt enkel uitgereikt kunnen worden aan reeds geregistreerde vluchtelingen". (...)"

2.21. Ondanks de duidelijke verwijzing van de CAW-medewerker in zijn emailberichten naar de problemen van verzoekster om van het ARRA-kantoor een ETD te verkrijgen, waarbij hij verwees naar de corona-epidemie, ondanks de algemene bekendheid van de coronapandemie, ondanks het gestelde in de punten 2.19. en 2.20., in het bijzonder punt 8, waardoor de verklaringen van verzoekster over haar wedervaren met het ARRA-kantoor in Addis Abeba als plausibel en geloofwaardig kunnen worden bestempeld, én ondanks het feit dat aan de hand van het in punt 2.15. aangehaalde e-mailverkeer van 11 mei 2021 van attaché H.V.L. kan worden afgeleid dat verweerder de impact van de coronapandemie zelf relevant achtte voor de behandeling van verzoeksters visumaanvraag, gezien hij informatie opvroeg van de Belgische ambassade in Addis Abeba (*"om na te gaan of de indiening van de visumaanvraag iets te smaken heeft met Covid [...]"*), leest de Raad nergens in de bestreden beslissing enige overweging over deze corona-pandemie en de eventuele hinderpalen die hieruit voortvloeiden voor verzoekster om haar aanvraag gezinshereniging tijdig in te dienen. Hoewel verzoekster had verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-380/17, heeft verweerder niet onderzocht of het laattijdig indienen van de aanvraag gezinshereniging op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar was. Dat verzoekster na het verkrijgen van haar ETD op 2 oktober 2020 nog 20 dagen de tijd had om een visumaanvraag in te dienen – en daargelaten de vraag of het feit dat het niet is gelukt om binnen die termijn een visumaanvraag in te dienen, is te wijten aan verzoekster en/of aan het VSF-kantoor in Addis-Abeba en daargelaten de vraag of is tegemoetgekomen aan de samenwerkingsplicht voor de autoriteiten zoals verzoekster het schetst in haar verzoekschrift om ervoor te zorgen dat verzoeksters visumaanvraag tijdig werd ingediend gezien verzoekster op 19 oktober 2022 (en dus tijdig) een afspraak kreeg van het VSF-kantoor in Addis Abeba om de visumaanvraag op 2 november 2020 (en dus laattijdig) in te dienen – maakt niet dat de eerder opgelopen vertraging bij het ARRA-kantoor om een ETD vast te krijgen (6 maanden vertraging van maart tot augustus 2020 doordat het ARRA-kantoor gesloten was wegens de COVID-19-epidemie en drie maanden vertraging vanaf de opstart van dit ARRA-kantoor van augustus tot oktober 2020 om een ETD te verkrijgen) alle relevantie zou verliezen. Alleszins, in zoverre verweerder van oordeel was dat de opgelopen vertraging vanwege de COVID-19-epidemie niet van aard was dat hierdoor het laattijdig indienen van de aanvraag objectief kon worden verschoond, diende verweerder dit oordeel te veruitwendigen in de bestreden beslissing, quod non in casu. Verweerder achtte de impact van de coronapandemie zoals gezegd zelf relevant voor de behandeling van verzoeksters visumaanvraag doch de in de bestreden beslissing weergegeven reactie van de Belgische ambassade in Addis Abeba bevatte geen afdoend antwoord in dit verband. Deze is immers (enkel) toegespitst op de gebeurtenissen in oktober 2020. Wanneer verweerder op eigen initiatief bepaalde onderzoeksdaten verricht, mag nochtans worden verwacht dat hij dit gestarte onderzoek ook zorgvuldig afrondt.

2.22. Volledigheidshalve wijst de Raad erop dat in de bestreden beslissing terecht werd gesteld dat de tijdlijn van de CAW-medewerker incorrect is, aangezien verzoekster een medisch attest verkreeg op 17 oktober 2020 en aldus niet slechts na de deadline van 22 oktober 2020. Dit klopt en dit is een vergissing die verzoekster in haar verzoekschrift ook erkent. Maar dit maakt de vaststelling niet ongedaan dat verweerder aan de hand van info van de Belgisch ambassade in de bestreden beslissing zelf bevestigt dat verzoeksters ETD pas op 2 oktober 2020 werd afgeleverd door ARRA.

2.23. Aangezien niet blijkt dat verweerder rekening heeft gehouden met en heeft gemotiveerd aangaande de moeilijkheden die verzoekster ondervond in het kader van de coronapandemie om een ETD te verkrijgen – conditio sine qua non om een visumaanvraag gezinshereniging in te dienen bij de Belgische ambassade te Addis Abeba – dient te worden vastgesteld dat verweerder bij het hanteren van de in artikel 12, §2, vijfde lid van de Vreemdelingenwet voorziene indieningstermijn van één jaar, niet zorgvuldig heeft gehandeld. Meer bepaald is hij in gebreke gebleven rekening te houden met de door verzoekster opgeworpen situatie waardoor het laattijdig indienen van het verzoek, volgens haar, op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is. Minstens vindt de Raad in de bestreden beslissing geen verantwoording terug voor de reden waarom verweerder zou menen dat hij, ondanks het gestelde in het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-380/17, de aangehaalde coronapandemie niet zou moeten betrekken bij zijn beoordeling. De Raad benadrukt hierbij dat hij bij zijn beoordeling wordt geconfronteerd met een verweerder die geen nota heeft ingediend en zich dus onthoudt van enig verweer, commentaar of achtergrondduiding aangaande de door verzoekster geuite kritiek.

2.24. Aangezien aldus blijkt dat verweerder niet op zorgvuldige wijze heeft beoordeeld of er in casu sprake is van een objectieve verschoonbaarheid van de laattijdige aangifte omwille van bijzondere omstandigheden, kan de conclusie dat *“overwegende dat de aanvraag gezinshereniging dus meer dan één jaar na de erkenning werd ingediend en bijgevolg [...] betrokkene [dient] te voldoen aan de bijkomende voorwaarden gesteld door de wet (bestaansmiddelen, geregistreerd huurcontract en ziektekostenverzekering)”* niet overeind blijven. De motieven in de bestreden beslissing, waar wordt gesteld dat geen registratie van het huurcontract wordt overgelegd en dat het leefloon niet in aanmerking wordt genomen voor de beoordeling van de bestaansmiddelen, kunnen de bestreden beslissing aldus niet langer schragen.

2.25. In een tweede luik van de bestreden beslissing stelt verweerder vast dat het niet gelegaliseerde huwelijkscertificaat niet kan worden erkend. Er werd geen bewijs voorgelegd dat het religieuze huwelijke werd erkend door de burgerlijke instanties.

2.26. Verzoekster betoogt onder meer dat verweerder *“de aanvraag [heeft] afgewezen louter omwille van het ontbreken van documentair bewijs van huwelijk, zonder rekening te houden met de individuele situatie van verzoekster en haar man, hun situatie als vluchtelingen, de Eritrese context en voorwaarden, zonder het religieuze huwelijk voldoende gewicht te geven”*. Zij verwijst, onder meer, naar de wettelijke bepalingen van de artikelen 11 en 12bis, §5 en 6 van de Vreemdelingenwet, naar de overweging 8 van de richtlijn 2003/86/EG en naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-635/17 en stelt dat verweerders handelen hiermee strijdig is.

2.27. Artikel 11, §1, tweede lid van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

“De minister of zijn gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die verklaart dat hij zich in een van de in artikel 10 bepaalde gevallen bevindt, in een van de volgende gevallen niet het recht heeft het Rijk binnen te komen of in het Rijk te verblijven :

[...]

In het geval van de familieleden van een erkende vluchteling of van een vreemdeling die de subsidiaire bescherming geniet, met wie de bloed- of aanverwantschapsbanden al bestonden vóór hij het Rijk betrad, mag de beslissing niet uitsluitend worden gebaseerd op het ontbreken van de officiële documenten die de bloed- of aanverwantschapsbanden aantonen, overeenkomstig artikel 30 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht of de internationale overeenkomsten betreffende dezelfde materie.”

Artikel 12bis, §5 en §6 van de Vreemdelingenwet luidt verder als volgt:

“§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.”

2.28. Voormelde wetsbepalingen betreffen de omzetting van de artikelen 5.2. en 11 van de richtlijn 2003/86/EG, zodat het past om te verwijzen naar het arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2019 in de zaak C-635/17. Het Hof van Justitie heeft in dit arrest in de punten 63 tot 69 – waarnaar verzoekster in haar verzoekschrift verwijst – gesteld als volgt:

“Wat het onderzoek betreft dat de bevoegde nationale autoriteiten instellen naar de bewijskracht of de plausibiliteit van de bewijselementen en de verklaringen of uitleg die de gezinshereniger of het bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid heeft verstrekt, verlangt de vereiste individuele beoordeling dat die autoriteiten rekening houden met alle relevante elementen, daaronder begrepen de leeftijd, het geslacht, de opleiding, de herkomst en de sociale positie van de gezinshereniger of van het betrokken gezinslid alsmede met de specifieke culturele aspecten, zoals eveneens gepreciseerd in punt 6.1.2. van de richtsnoeren.

Zoals de advocaat-generaal in de punten 65, 66, 77, 79 en 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat deze elementen, verklaringen en uitleg ten eerste objectief moeten worden beoordeeld aan de hand van zowel algemene als specifieke relevante, objectieve, betrouwbare, precieze en bijgewerkte informatie over de situatie in het land van herkomst, daaronder begrepen met name de wettelijke bepalingen en de wijze waarop deze worden toegepast, het functioneren van de administratieve diensten en eventueel het bestaan van tekortkomingen in bepaalde plaatsen of voor bepaalde groepen personen.

Ten tweede moeten de nationale autoriteiten ook rekening houden met de persoon van de gezinshereniger of van zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid, met de concrete situatie waarin zij zich bevinden en de bijzondere problemen waarmee zij worden geconfronteerd, zodat de eisen die kunnen worden gesteld aan de bewijskracht of de plausibiliteit van de elementen die de gezinshereniger of het gezinslid verstrekt, met name om aan te tonen dat het niet mogelijk is om officiële bewijsstukken van de gezinsband over te leggen, evenredig moeten zijn en moeten afhangen van de aard en het niveau van de problemen waaraan zij blootstaan.

Volgens overweging 8 van richtlijn 2003/86 vraagt de situatie van vluchtelingen en personen die een subsidiaire bescherming genieten, immers bijzondere aandacht wegens de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hun beletten aldaar een normaal gezinsleven te leiden. Zo wordt in punt 6.1.2 van de richtsnoeren eveneens gepreciseerd dat de bijzondere situatie van vluchtelingen betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst.

Bovendien volgt uit de voorgaande overwegingen dat die nationale autoriteiten, indien de gezinshereniger de op hem rustende samenwerkingsplicht overduidelijk niet nakomt of indien op basis van objectieve elementen waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken, duidelijk blijkt dat het om een frauduleus verzoek om gezinshereniging gaat, zijn verzoek mogen afwijzen.

Is echter geen sprake van dergelijke omstandigheden, dan moet het ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband blijkt en het eventuele gebrek aan plausibiliteit van de daarover gegeven uitleg, eenvoudigweg worden aangemerkt als elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de individuele beoordeling van alle relevante elementen van het geval en zijn de bevoegde nationale autoriteiten niet vrijgesteld van de in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 opgenomen verplichting om rekening te houden met andere bewijzen.

Zoals eveneens in herinnering gebracht in punt 6.1.2 van de richtsnoeren, bepaalt artikel 11, lid 2, van die richtlijn immers expliciet, zonder dat daarbij sprake is van een beoordelingsmarge, dat het ontbreken van bewijsstukken niet de enige reden mag zijn voor de afwijzing van een verzoek en dat de lidstaten in dergelijke gevallen verplicht zijn om rekening te houden met andere bewijzen van het bestaan van een gezinsband.”

2.29. Voormelde wetsbepaling tezamen gelezen met het voormelde arrest van het Hof van Justitie laten geen twijfel bestaan over de vaststelling dat een aanvraag gezinshereniging van een echtgenote van een erkend vluchteling niet mag worden geweigerd louter wegens het ontbreken van officiële bewijsstukken. Aangezien hierboven werd vastgesteld dat de motieven in de bestreden beslissing waarin wordt gesteld dat geen registratie van het huurcontract wordt overgelegd en dat het leefloon niet in aanmerking wordt genomen voor de beoordeling van de bestaansmiddelen, niet overeind blijven, kan het enig overblijvend motief dat betrekking heeft op het ontbreken van officiële documenten de bestreden beslissing op zich dus niet schragen.

2.30. Gelet op het voorgaande, dient de Raad vast te stellen dat de bestreden beslissing niet langer overeind kan blijven door een schragend motief.

2.31. Het enig middel is gegrond voor zover de schending wordt aangevoerd van de formele motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht en van artikel 11, §1, tweede lid van de Vreemdelingenwet.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

De beslissing van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie van 31 mei 2021 tot weigering van de afgifte van een visum gezinshereniging wordt vernietigd.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op eenentwintig oktober tweeduizend eenentwintig door:

mevr. M. EKKA,

kamervoorzitter

dhr. T. LEYSEN,

griffier

De griffier,

De voorzitter,

T. LEYSEN

M. EKKA