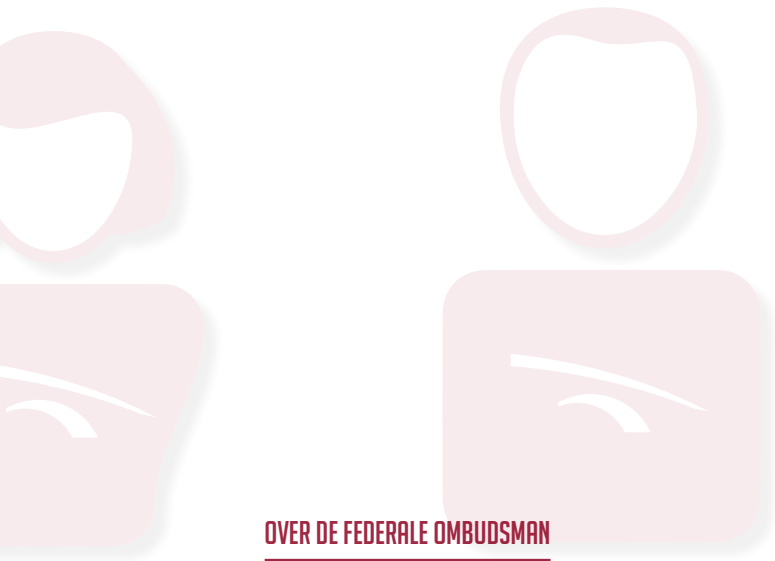


VISUMAANVRAGEN MET HET OOG OP STUDIES INGEDIEND IN KAMEROEN

Aanbevelingen



de federale Ombudsman



OVER DE FEDERALE OMBUDSMAN

De federale Ombudsman behandelt **klachten** van burgers over federale administraties en zoekt via **dialogoog** naar oplossingen. Op basis van deze klachten of op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers voert hij onafhankelijk **onderzoek** naar de werking van de administraties en waakt hij over de **rechten van de burgers**. Hij onderzoekt ook meldingen van misbruik en fraude binnen de federale overheid, en beschermt ambtenaren klokkenluiders.

Naast onderzoeken doet hij **aanbevelingen** die nodig zijn om de administratieve praktijk en de wetgeving te verbeteren. Hij brengt daarover **verslag** uit aan de Kamer.

Doorheen zijn verschillende opdrachten wil de federale Ombudsman dan ook het vanzelfsprekend **contactpunt** zijn voor **burgers** die moeilijkheden ervaren met de administratie. Hij wil het **referentiecentrum** zijn voor de overheden inzake **goed bestuur**.

Februari 2020

de federale **Ombudsman**

Verantwoordelijke uitgevers: G. Herman en C. De Bruecker
Grafisch ontwerp, lay-out en druk: Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

Reproductie voor onderwijskundige en niet-commerciële doeleinden is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

INLEIDING

Jaarlijks vragen iets meer dan 10.000 buitenlandse studenten bij de Belgische diplomatieke post die bevoegd is voor hun verblijfplaats, een visum aan om in België te komen studeren.

Van deze aanvragen zijn er tweeduizend ingediend door studenten afkomstig van Kameroen. Door het hoog aantal aanvragen hebben zowel de Ambassade van België in Yaoundé als de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) het moeilijk om deze binnen een redelijke termijn te behandelen.

Al verscheidene jaren ontvangt de federale Ombudsman klachten van studenten uit Kameroen¹. Deze klachten gaan enerzijds over de behandelingstermijn van de visumaanvragen en anderzijds over de motivering van de weigeringsbeslissingen.

De federale Ombudsman besliste om deze klachten gegroepeerd en structureel te behandelen. Hij ontmoette de betrokken administraties, met name de DVZ en de Directie-generaal Consulaire Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken, om een zo volledig mogelijk overzicht te krijgen van deze complexe problematiek waarmee deze administraties worden geconfronteerd.

Op basis van een grondige analyse van de klachten over de visumaanvragen ingediend in 2018 bij de Ambassade van België te Yaoundé, deed de federale Ombudsman verschillende vaststellingen. Hij deelde die ook mee aan de betrokken administraties. In deze tekst doet de federale Ombudsman verslag van die vaststellingen, en vult ze aan met nieuwe informatie verkregen in 2019.

1. DE VOORWAARDEN OM EEN VISUM MET HET OOG OP STUDIES IN BELGIË TE VERKRIJGEN

Artikel 58 van de wet van 15 december 1980² verankert een recht dat de mogelijkheid biedt om hogere studies of een voorbereidend jaar op die hogere studies te komen volgen, onder volgende cumulatieve voorwaarden:

- 1) de aanvrager mag niet uitgesloten zijn door zijn persoonlijk gedrag (seining, risico voor de internationale betrekkingen, gevaar voor de openbare orde, ...)³;
- 2) hij legt volgende documenten voor:
 - een (pre) inschrijvingsattest afgegeven door een onderwijsinstelling⁴ overeenkomstig artikel 59 van de wet;

1 In 2018 heeft de federale Ombudsman een vijftigtal klachten ontvangen. In 2019 ontving hij er een honderdtal.

2 Wet van 15 december 1980 inzake de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Artikel 58 van die wet is de omzetting van richtlijn 2004/114/EU ingetrokken en vervangen door richtlijn 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016.

3 Artikel 3, eerste lid, 5 tot 8 van de wet van 15 december 1980.

4 Gesubsidieerde (hoge-)school of universiteit.

- het bewijs dat hij voldoende middelen van bestaan bezit;
- een geneeskundig getuigschrift waaruit blijkt dat hij niet aangetast is door een van de in de bijlage bij deze wet opgesomde ziekten of gebreken;
- een getuigschrift waaruit blijkt dat de betrokkene niet veroordeeld is geweest wegens misdaden of wanbedrijven van gemeen recht, wanneer hij ouder is dan 21 jaar.

Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, heeft de aanvrager recht op het visum en moet de Dienst Vreemdelingenzaken het visum afleveren. De DVZ moet wel controleren of het de werkelijke bedoeling van de student is om in België te komen studeren (zie infra).

2. VASTSTELLINGEN EN ANALYSE

2.1. Een erg hoog aantal aanvragen

De laatste jaren wordt de Belgische ambassade te Yaoundé overspoeld met visumaanvragen met het oog op studies in ons land. Nochtans heeft Kameroen geen bijzondere (historische of andere) banden met België.

Hieronder enkele cijfers van de DVZ:

	Totaal van het aantal aanvragen ingediend bij alle posten	Totaal van het aantal aanvragen ingediend te Yaoundé ⁵	Percentage van het aantal aanvragen ingediend te Yaoundé ten opzichten van het totaal aantal ingediende aanvragen	Totaal van het aantal geweigerde aanvragen uit Yaoundé
2017	10 372	1949	19 %	1087
2018	11 038	1903	17 %	1148
2019	11 518	2107	17,5 %	1314 ⁶

De Belgische Ambassade te Yaoundé heeft het moeilijk om deze toevloed van aanvragen te beheren. Het gaat om een kleine diplomatieke post die over weinig middelen beschikt om deze situatie het hoofd te bieden.

De aanvragen gaan van de ambassade naar de DVZ. Elke zomer wordt de dienst overladen door de visumaanvragen met het oog op studies afkomstig van Kameroen. Zo had DVZ op 31 oktober 2019

⁵ De cijfers bevatten al de aanvragen uit Kameroen om in België te komen studeren, ook de aanvragen ingediend op basis van artikel 9 van de vreemdelingenwet. Dit zijn de aanvragen bij onderwijsinstellingen die niet aan de in artikel 58 van de vreemdelingenwet gestelde voorwaarden voldoen en waar de visumaanvrager geen recht heeft op een visum. Voor 2017 waren er 697 aanvragen op grond van artikel 9; in 2018 315; in 2019 waren er 251.

⁶ Er zijn 791 beslissingen van visumaanvragen uit Kameroen waarbij het visum is toegekend in 2019.

nog 800 dossiers te behandelen van de 2.032 dossiers die de ambassade te Yaoundé in de loop van 2019 doorstuurde.

2.2. Zeer lange behandelingstermijnen

Vooraleer de kandidaat-student een visumaanvraag met het oog op studies kan indienen, moet hij een volledig dossier samenstellen. Dit dossier bevat onder meer de gelijkwaardigheid van het diploma en een voorinschrijving in een Belgische onderwijsinstelling. De student moet dus zijn geschiktheid om deel te nemen aan het hoger onderwijs laten erkennen door de bevoegde overheden⁷ en een toelating verkrijgen in een Belgische hogeschool of universiteit.

Als hij alle documenten heeft verzameld en het dossier volledig is, moet hij eerst op gesprek voor een interview over zijn studieproject. Het interview besteedt de ambassade uit aan Campus Belgique, waarvan de rol in punt 2.4 wordt beschreven.

Dan pas kan hij zijn visumaanvraag indienen. Tot in september 2018 gebeurde dit rechtstreeks bij de Ambassade. Sindsdien moeten studenten hun visumaanvraag indienen bij een "Visa application center" of VFS, dat handelt als onderaannemer.

Eenmaal de aanvraag is ingediend, kan het snel gaan. De post kan het visum ambtshalve afgeven als hij vaststelt dat de aanvrager aan de voorwaarden voldoet. Dit gebeurt echter zelden: in 2017 zijn er 417 visa ambtshalve afgegeven door de post op een totaal van 1949 aanvragen. In 2018 zijn er 391 visa ambtshalve afgegeven op een totaal van 1903 aanvragen.

In geval van twijfel of als hij een negatief advies geeft, zendt de post het dossier naar de DVZ. De DVZ onderzoekt dan het dossier en beslist welk gevolg hij eraan geeft. Dit is het begin van een traject dat nog verschillende weken in beslag neemt.

1. De post plaatst het "papier dossier" van de aanvraag in de eerstvolgende diplomatieke tas die naar Brussel vertrekt.
2. Deze tas wordt door de FOD Buitenlandse Zaken in ontvangst genomen, die ze aan DVZ overhandigt.
3. De DVZ opent de tas en identificeert elke aanvraag. De papieren documenten worden in het elektronische dossier ingescand en
4. de aanvraag belandt in elektronisch formaat bij het Bureau Lang Verblijf van DVZ, dat bevoegd is om de aanvraag te behandelen.
5. Het bureau Lang Verblijf behandelt de aanvragen in chronologische volgorde van aankomst bij DVZ.

Op basis van een steekproef van klachten die bij de federale Ombudsman zijn ingediend stelde de federale Ombudsman de volgende gemiddelde termijnen vast:

- ongeveer 1 maand wachttijd om een afspraak te krijgen bij Campus Belgique;
- ongeveer 2 maanden wachttijd om een afspraak te krijgen bij de Belgische ambassade in Yaoundé om er een aanvraag in te dienen;

⁷ Vlaamse gemeenschap of de Federatie Wallonië-Brussel.

- ongeveer 5 à 6 weken tussen de datum van indiening van de aanvraag op de ambassade en het ogenblik waarop DVZ het dossier in ontvangst neemt;
- ongeveer 6 à 8 weken voor de behandeling van de aanvraag door DVZ.

In 2018 schommelde de volledige behandelingstermijn van een dossier dat wordt overgemaakt aan de DVZ dus tussen de 4,5 en de 5,5 maand als de afspraak bij Campus Belgique en de ambassade op hetzelfde ogenblik zijn gevraagd. De termijn loopt op tot 6,5 maand als de student gewacht heeft op zijn onderhoud met Campus Belgique vooraleer een afspraak met de ambassade te nemen. De studenten waren echter niet geïnformeerd dat het mogelijk was om een afspraak te nemen met de ambassade nog voor ze hun onderhoud hadden met Campus Belgique. Om deze reden hebben verschillende van hen een maand verloren. De Ombudsman merkt wel op dat deze informatie in 2019 werd toegevoegd op de websites van de Ambassade van België te Yaoundé en van VFS⁸.

Voor het begin van het schooljaar 2018 moest de Ombudsman vaststellen dat de wachttijden voor de behandeling van de visumaanvragen met het oog op studies ingediend te Yaoundé onredelijk lang waren. Na analyse erkende de FOD Buitenlandse Zaken dat er een slechte coördinatie was geweest tussen Campus Belgique en de diplomatieke post waardoor onder meer sommige taken tweemaal zijn uitgevoerd.

Zoals de DVZ duidde de FOD Buitenlandse Zaken op het gebrek aan middelen om een dergelijk aantal aanvragen te kunnen verwerken.

Met het oog op het begin van het volgende schooljaar trachtte de FOD Buitenlandse Zaken om oplossingen te vinden voor de problemen die hij heeft vastgesteld in 2018. Het invoeren van VFS in 2019 en de verbeterde samenwerking van Campus Belgique met de diplomatieke post hadden tot gevolg dat de post in 2019 zijn taken binnen een termijn heeft kunnen uitvoeren, die de federale Ombudsman als redelijk beschouwt. Bij DVZ is de behandelingstermijn daarentegen in 2019 niet verbeterd.

2.3. Een "voor niets" betaalde bijdrage

Deze lange behandelingstermijnen hebben soms niet te herstellen gevolgen. De uiterste datum, waarop de student moet aanwezig zijn in het merendeel van de hogere onderwijsinstellingen, is vastgesteld op 31 oktober van het lopende jaar. Voor een 7^e voorbereidend jaar in een secundaire school moet de student zich ten laatste op 30 september aanbieden. In verscheidene dossiers die de federale Ombudsman heeft onderzocht, was de DVZ niet in staat om de aanvragen voor deze vervaldata te behandelen terwijl de aanvragen nochtans lang genoeg op voorhand waren ingediend⁹. De aanvragers die een beslissing met een weigering ontvingen, kregen als enige reden dat de aanvraag zonder voorwerp was geworden omdat het te laat was om het academiejaar aan te vatten.

In dat geval zijn de studenten het slachtoffer van de slechte werking van de Belgische administratie terwijl ze aanzienlijke sommen geld hebben moeten uitgeven. Een deel van het geld is juist bedoeld om een kwaliteitsvolle dienstverlening te waarborgen.

⁸ De website van de ambassade vermeldt voortaan de nodige informatie en nuttige linken om een afspraak te nemen bij Campus Belgique en VFS en ook de nodige documenten om zijn dossier samen te stellen. De website verduidelijkt eveneens dat de afspraak bij VFS op hetzelfde ogenblik als de afspraak bij Campus Belgique kan verkregen worden.

⁹ Op basis van de informatie van de verschillende stadia in de behandeling van de aanvragen, meent de federale Ombudsman dat 6 tot 10 weken een redelijke termijn is waarbinnen men tijdig een beslissing had kunnen nemen.

Het is zo dat naast de kost voor de samenstelling van het dossier¹⁰, de vreemdeling die in België wil komen studeren, sinds 2018 een honderdtal euro moet betalen voor de verplichte tussenkomst van Campus Belgique. Deze som wordt betaald bovenop het bedrag van 180 euro dat, tenzij vrijstelling, verschuldigd is als visum leges.

Daarbij komt nog de administratieve bijdrage die sinds maart 2015 wordt gevraagd voor het indienen van bepaalde types visumaanvragen, waaronder het visum met het oog op studies.¹¹ Die bijdrage bedraagt 204 €¹² en dekt de administratiekosten voor de behandeling van het dossier door de Belgische administratie. Het bedrag moet op rekening van DVZ worden gestort en het betalingsbewijs dient bij de aanvraag te worden gevoegd, zo niet wordt de visumaanvraag onontvankelijk verklaard en dus niet behandeld.

Een aantal aanvragers, van wie het dossier niet tijdig kon worden behandeld, heeft een beroep gedaan op de federale Ombudsman om de terugbetaling van die administratieve bijdrage te verkrijgen. Zij vonden dat deze onverschuldigd betaald is omdat de prestatie niet geleverd is.

Voorbeeld van een klacht

Max wou zich voorbereiden op wetenschappelijke studies. Voor het tweede jaar op rij diende hij een visumaanvraag in om een 7de voorbereidend jaar in België te kunnen volgen. In 2017 was het visum hem geweigerd omdat het document dat zijn financiële solvabiliteit moet waarborgen niet voldeed. Deze keer had hij er alles aan gedaan om zijn dossier correct voor te bereiden en had hij er alle vertrouwen in zijn visum te ontvangen. Na een gesprek bij Campus Belgique, diende hij eind juli 2018 zijn aanvraag bij de ambassade in. Zijn dossier werd echter pas op 1 september aan DVZ overgemaakt en op 28 september, de uiterste datum voor zijn inschrijving, wachtte Max nog altijd op een beslissing. Zijn aanvraag werd op 2 oktober uiteindelijk geweigerd omwille van het verstrijken van de uiterste inschrijvingsdatum voor zijn voorbereidend jaar. Max vraagt nu om terugbetaling van zijn bijdrage van 200 €¹³: ondanks alle moeite die hij had gedaan om zijn visumaanvraag voldoende lang op voorhand in te dienen, bleek de Belgische administratie niet in staat die tijdig te behandelen. Max vindt dat hij in ruil voor de betaalde bijdrage, toch minstens mocht verwachten dat een beslissing vóór het verstrijken van de uiterste inschrijvingsdatum zou worden genomen. Max voelt zich benadeeld en vindt deze situatie totaal oneerlijk.

10 Legalisatiekosten, inschrijvingskosten en eventueel kosten voor de vertaling, ...

11 Artikel 1/1 van de wet van 15 december 1980 inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

12 Het gaat hier om het verschuldigde bedrag in geval van inschrijving in een door de overheid georganiseerde, erkende of gesubsidieerde onderwijsinstelling. Voor privéscholen is dit 350 €. In die scholen wordt de uiterste inschrijvingsdatum makkelijker verschoven, zodat DVZ de aanvraag in dat geval minder vaak zal verwerpen, louter omdat die niet tijdig kon worden behandeld.

13 Bedrag van de administratieve bijdrage op dat ogenblik betaald voor studies in een door de overheid georganiseerde, erkende of gesubsidieerde onderwijsinstelling (artikel 58 van de wet van 15 december 1980).

Wanneer de federale Ombudsman hierover vragen stelt, oordeelt DVZ dat de bijdrage gerechtvaardigd blijft omwille van de administratieve kosten voor de behandeling van het dossier, zowel op de diplomatieke post, als bij DVZ zelf.

Voor de federale Ombudsman volstaat dat antwoord niet voor de aanvragen die voldoende op tijd zijn ingediend in verhouding tot de uiterste datum die de school heeft vastgelegd voor de aankomst van de student in België. De ambassade heeft de aanvragen wel degelijk behandeld maar DVZ heeft de aanvragen niet ten gronde onderzocht en dus heeft de aanvrager elke kans verloren om zijn visum goedgekeurd te zien.

In zijn advies over het wetsontwerp ter invoering van de bijdrage heeft de Raad van State erop gewezen dat de bevoegdheid om het bedrag van de bijdrage te bepalen aan de Koning en niet aan de wetgever was toevertrouwd, maar dat deze bijdrage als *retributie* moest worden gezien en niet als een *belasting/taks* in de zin van artikel 170, § 1, van de Grondwet. Volgens de Raad van State heeft de bijdrage dus het "*karakter van een vergoeding*", wat betekent dat er een "*redelijke verhouding moet bestaan tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie*".¹⁴

Bij aanvragen waar de vertraging van de administratie de enige oorzaak is voor de overschrijding van de uiterste inschrijvingsdatum en die niet door DVZ zijn onderzocht, kan de vergoeding van 204 euro niet als gerechtvaardigd worden beschouwd. De dienst is immers niet geleverd. Behoorlijk bestuur impliceert dus de terugbetaling van de betaalde vergoeding.

Dit gewettigd vertrouwen van de student wordt ook versterkt door de recente rechtspraak van de Raad van State die in twee arresten besliste dat het op dit ogenblik niet aangetoond is dat het bedrag van de bijdrage in verhouding staat met kost van de geleverde diensten.¹⁵

2.4. De tussenkomst van Campus Belgique is slecht benut

In Kameroen is het proces voor het indienen van een visumaanvraag met het oog op studies in 2018 grondig hervormd en werd de tussenstap van Campus Belgique toegevoegd.

Het idee van Campus Belgique is geïnspireerd op het systeem Campus France, een overheidsinstelling die in 2010 werd opgericht onder de gezamenlijke voogdij van de Franse minister van Buitenlandse Zaken en zijn collega bevoegd voor hoger onderwijs.

Deze instelling wil "*een bevoorrechte tussenpersoon voor studenten zijn gedurende hun hele parcours en een onmisbare schakel voor elke visumaanvraag lang verblijf met het oog op studies bij de Franse consulaten in Kameroen.*" (vrije vertaling).

¹⁴ Advies van de Raad van State, *Doc. parl.*, Kamer, 2014–2015, 0672/001, p. 211.

¹⁵ R.v.St., 11 september 2019 nrs. 245.403 en 245.404.

De opdrachten van Campus France zijn als volgt bepaald:

- *"Inlichtingen verschaffen over de studies in Frankrijk (diploma's, studierichtingen, studentenleven in Frankrijk, financiering, enz...);*
- *de student vergezellen in de verwezenlijking van zijn studieproject en hem helpen met het samenstellen van zijn dossier;*
- *de kandidaturen van voorinschrijving vergemakkelijken bij de hogere onderwijsinstellingen in Frankrijk die verbonden zijn met Campus France."* (vrije vertaling).

De DVZ heeft in Campus Belgique een nuttige partner gevonden omdat deze het Kameroense onderwijsstelsel kent en expertise op het terrein heeft, waardoor hij ook een toegevoegde waarde kan bieden in de strijd tegen valse documenten.

Op 16 januari 2018 werd een protocolakkoord gesloten tussen het Institut Français du Cameroun (waar Campus France deel van uitmaakt) en de Algemene Directie van de DVZ om de wijze van samenwerking tussen deze diensten te bepalen. De aanpak lijkt erg verschillend van die van Campus France. De DVZ vermeldt volgende hoofddoelstellingen van deze samenwerking:

- De strijd tegen de documentenfraude versterken. Campus France heeft kennis ontwikkeld inzake valse Kameroense documenten.
- De strijd tegen de risico's van misbruik van de procedure voeren. Het onderhoud bij Campus Belgique heeft als doel het evalueren van het studieproject.

Deze twee doelstellingen komen voort uit artikel 20 van Richtlijn 2016/801 *betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pair activiteiten.*

De Richtlijn werd nog niet omgezet in Belgisch recht¹⁶, maar bepaalt dat de visa met het oog op studies zullen geweigerd worden wanneer onder meer

1. de overgelegde documenten op frauduleuze wijze zijn verkregen, zijn vervalst of ongeoorloofd gewijzigd (artikel 20.1.b.);
2. de lidstaat bewijs of ernstige en objectieve redenen heeft om vast te stellen dat het verblijf van de derdelander andere doelen zou dienen dan die waarvoor hij verzoekt te worden toegelaten (artikel 20.2.f).

In de praktijk geeft de DVZ Campus France, onder de naam "Campus Belgique", de opdracht om studenten te interviewen die een visum met het oog op studies voor België aanvragen. Het interview verloopt op basis van een standaardvragenlijst.

¹⁶ De Europese Commissie startte een inbreukprocedure op tegen België (procedure van 25/07/2019 nr. 20180131).

In 2018 diende de interviewconsulent de studenten te ondervragen en de vragenlijst in te vullen op basis van zijn antwoorden. In 2019 was het de student zelf die de vragenlijst invulde alvorens gehoord te worden over zijn studieproject.

Campus Belgique bezorgt de Belgische ambassade vervolgens een dossier met daarin:

- de door de student ingevulde vragenlijst;
- een "*academisch advies*": dit is een verslag met daarin de identiteit van de aanvrager, zijn leeftijd, academische loopbaan, zijn punten en eventuele jaren achterstand. Het verslag vermeldt ook of de voorgelegde documenten al dan niet echt en conform zijn. Voorts bevat het verslag een "*beknopte samenvatting*" die de interviewconsulent van het gesprek heeft gemaakt, zijn advies over het studieproject van de kandidaat en het gunstige of ongunstige advies van Campus Belgique.

2.4.1. Eerste doelstelling: de strijd tegen de documentenfraude

Met de huidige technische middelen is het relatief eenvoudig om valse documenten te bemachtigen. Zowel DVZ als de FOD Buitenlandse Zaken zijn ervan overtuigd dat onderdanen uit Kameroen in vele gevallen documentenfraude plegen. Minister van Asiel en Migratie Maggie De Block bevestigde dit in een antwoord op een parlementaire vraag in november 2019¹⁷.

Bij de behandeling van de klachten die de federale Ombudsman in 2018 ontving, was er nochtans nergens sprake van een visumweigering om deze reden. Er was ook geen enkel advies van Campus Belgique dat melding maakte van valse documenten of een vermoeden in die zin. Dat is een vreemde vaststelling, als de administratie beweert dat er veel valse documenten worden overgemaakt bij de visumaanvragen in Kameroen.

De federale Ombudsman heeft de DVZ en de FOD Buitenlandse Zaken hierover aangesproken maar hij heeft hierover geen overtuigende antwoorden ontvangen. Zij formuleerden wel voorbehouden op de redactie van de adviezen door Campus Belgique. Sinds 2018 stelt de federale Ombudsman zich vragen over de efficiëntie en het nut van Campus Belgique in de strijd tegen de documentenfraude.

In 2019 stelde de federale Ombudsman vast dat de adviezen van Campus Belgique en de beslissingen van de DVZ voortaan uitdrukkelijk vermelden dat er een vermoeden is dat het om een vals document gaat wanneer er hiervoor aanwijzingen zijn in het dossier. Als er twijfel is over de echtheid van documenten van een dossier, deelt Campus Belgique dit mee aan de DVZ. De analyse van Campus Belgique blijkt nochtans, in de gevallen waarvan de federale Ombudsman kennis heeft, relatief oppervlakkig: als men de oorzaak van de twijfels vermeldt (bijvoorbeeld de inkt op het document is te recent in vergelijking met de datum vermeld op het document) zal Campus Belgique dat niet verder onderzoeken. Blijkbaar zal Campus Belgique geen verder onderzoek doen van de echtheid van het document bij de overheid die dat document zou hebben uitgegeven (bijvoorbeeld de school).

¹⁷ Antwoord van de Minister op de samengevoegde vragen nr.6 van Dries Van Langenhove en Yoleen Van Camp, 27 november 2019, Kamer, COM060, 2019-2020, p. 10.

Dit oppervlakkig onderzoek werd al verscheidene malen gesanctioneerd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) bij de behandeling van beroepen in uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend tijdens de zomer van 2019. In een arrest van 8 augustus 2019 heeft de RvV geoordeeld dat: *"De elementen door de tegenpartij (Belgische staat) ingeroepen om het onecht karakter van de documenten aan te tonen, zijn weinig ernstig en onvoldoende aangetoond"* (vrije vertaling)¹⁸.

De RvV wijst in zijn arresten er ook op dat de schooldocumenten van de student voordien al nagezien zijn bij de samenstelling van zijn dossier. Om een visumaanvraag te kunnen indienen, moet de student trouwens eerst de gelijkwaardigheid van zijn diploma verkrijgen (waarvoor hij zijn diploma hoger onderwijs samen met het overzicht van de door hem behaalde punten moet overmaken) en ook een voorinschrijving in een onderwijsinstelling.

De RvV oordeelde over een beslissing waarbij een visum is geweigerd omdat de schoolresultaten van de aanvrager vervalst zouden zijn, dat *"Hoewel het niet aangetoond is dat andere overheden dezelfde documenten als echt zouden hebben beoordeeld, moet er, in de huidige stand van het administratief dossier, voor waar worden aangenomen dat de verzoeker houder is van een diploma van secundair onderwijs. Uiteraard was hij dan ook zeker geslaagd voor de schooljaren waarover de betwiste schoolrapporten gaan. Daar dit diploma als gelijkwaardig is beoordeeld aan "het bewijs van hoger secundair onderwijs, kwalificatie technisch onderwijs, vak economie, dat enkel het volgen van hoger onderwijs van het korte type mogelijk maakt". (zie beslissing over de gelijkwaardigheid van de Minister van de Franse Gemeenschap van 5 april 2019)"*¹⁹.

Gelet op het voorgaande, stelt de federale Ombudsman zich de vraag over de meerwaarde van Campus Belgie voor de DVZ in de strijd tegen valse documenten.

2.4.2. Misbruik van de procedure

Zoals aangehaald in punt 1, is het verkrijgen van een verblijf met het oog op studies een recht van zodra alle documenten die wettelijk vereist zijn worden overgemaakt. Dit recht is wel ondergeschikt aan het voorafgaand onderzoek van het studieproject waarvoor het visum wordt gevraagd.

Artikel 58 van de wet van 15 december 1980 bedoelt inderdaad de vreemdeling *"die in België wenst te studeren"*. De DVZ kijkt dus na of het daadwerkelijk de bedoeling van de aanvrager is om naar België te komen om er te studeren. Met deze controle wil de DVZ de strijd aangaan tegen illegale immigratie en misbruik van de procedure om te kunnen migreren.

De RvV heeft deze interpretatie van artikel 58 bevestigd in verschillende arresten waarin hij stelde dat *"deze controle niet kan worden beschouwd als een bijkomende voorwaarde die de verwerende partij zou toevoegen aan artikel 58 van de wet, maar moet worden begrepen als een bestanddeel van het verzoek zelf, aangezien zij de verwerende partij in staat stelt na te gaan of de aanvrager daadwerkelijk de bedoeling heeft om in België te studeren"* (vrije vertaling)²⁰.

18 RvV, 8 augustus 2019, nr. 224.748. Zie ook RvV, 11 september 2019, nr. 226.012.

19 RvV, 11 september 2019, nr. 226.012.

20 Zie onder meer, RvV van 21 maart 2017 (nr. 184.115) en RvV van 21 oktober 2014 (nr. 131.748).

De RvV legt deze controle evenwel ook beperkingen op: de administratie mag enkel overgaan tot *"de controle van de oprechtheid van het studieproject"* (vrije vertaling).

Zoals hierboven aangehaald, kent de Richtlijn 2016/801 aan de lidstaten het recht toe om het recht op verblijf met het oog op studies te weigeren als hij *"over bewijzen beschikt of ernstige en objectieve redenen om aan te tonen dat de derdelander om andere redenen zou verblijven dan deze waarvoor hij zijn toelating vraagt"*²¹.

Als rechtstreeks aanspreekpunt voor de kandidaat-student lijkt de interviewconsulent van Campus Belgique het best geplaatst om de oprechtheid van het studieproject te beoordelen. Ter afsluiting van het academisch verslag dat hij naar de ambassade stuurt, geeft de interviewconsulent een gunstig of ongunstig advies over de academische loopbaan van de student en over zijn werkelijke intenties om in België te studeren. Onderzoek van de ongunstige verslagen die de federale Ombudsman heeft ingekeken, levert echter weinig concrete elementen op om de redenering achter het negatieve advies van Campus België te begrijpen.

Voorbeeld van een klacht

Diane heeft een bachelorsdiploma management behaald in Kameroen. Ze bereidde zich voor om studies hotelmanagement aan te vatten om later een eigen hotel uit te baten. Tijdens haar gesprek bij Campus Belgique had ze het o.m. over het wanbeheer in de hotelsector in Kameroen en over het gebrek aan gekwalificeerd personeel. Ze wees er ook op dat het toerisme een veelbelovende sector is in haar land. In zijn verslag besloot Campus Belgique dat het project niet relevant was. Zonder toelichting bij de elementen van haar redenering, formuleerde Campus Belgique een negatief advies.

De vermelding van de concrete elementen, waarop een dergelijk advies steunt, is erg belangrijk voor de DVZ in het kader van zijn wettelijke verplichting tot het afdoende motiveren van de weigeringsbeslissingen.

De federale Ombudsman herinnert er in dit verband aan dat de motiveringsplicht volgens de RvV inhoudt dat *"de redenering van de opsteller ervan duidelijk en ondubbelzinnig moet worden vermeld, zodat de betrokkenen de rechtvaardiging voor de genomen maatregel kunnen kennen (...)"*²² (vrije vertaling).

21 Artikel 20, 2 f.

22 Zie bijvoorbeeld, RvV van 21 oktober 2014 (nr. 131.748).

Voorbeeld van een klacht

Gilles wou in België studies optometrische optiek komen volgen maar hij ontvangt een negatieve beslissing over zijn visumaanvraag. In zijn beslissing roept de DVZ als enige reden daarvoor in dat hij zijn studies volledig wijzigt en deze een stap achteruit betekenen voor de studies biologie die hij had aangevat in Kameroen. Volgens de DVZ gaat het om een geheel van aanwijzingen van een poging tot misbruik van de procedure dat onvermijdelijk tot een weigering van het gevraagde visum moet leiden. Gilles is verbaasd over deze beslissing. Hij begrijpt niet waarom een heroriëntering van zijn studieplannen als een achteruitgang wordt beschouwd en dat dit alleen voldoende is om te besluiten dat het niet zijn bedoeling is om in België te komen studeren.

Bij de behandeling van de klachten die hij in 2019 ontving, heeft de federale Ombudsman kunnen vaststellen dat er verbeteringen zijn in de structuur en de redactie van de adviezen van Campus Belgique.

Deze verbeteringen lijken nochtans onvoldoende in het licht van de rechtspraak van de RvV zoals uiteengezet in de arresten geveld op de beroepen ingediend in uiterst dringende noodzakelijkheid in de zomer van 2019. In verschillende arresten werd besloten dat de elementen die in de weigeringsbeslissing van de visumaanvraag door de DVZ werden ingeroepen, onvoldoende waren om de werkelijkheid van het studieproject zoals voorgesteld door de student, in twijfel te trekken²³.

In werkelijkheid is het moeilijk en gevaarlijk om zich uit te spreken over een eventueel misbruik van de procedure. Een dergelijke beslissing is des te moeilijker daar men zich uitspreekt over een toekomstige intentie. In tegenstelling met wat Campus Belgique meent, mag het schoolverleden van een student niet in aanmerking worden genomen om de werkelijkheid van zijn toekomstig studieproject te beoordelen. Men moet een onderscheid maken tussen de werkelijkheid en de realiseerbaarheid van het studieproject. De realiseerbaarheid, hieronder begrepen de bekwaamheid van de student om de studiecycclus in België aan te vatten, lijkt minder tot de bevoegdheid van de DVZ te behoren maar eerder deze van de Dienst Gelijkwaardigheid van de diploma's en van scholen en universiteiten die ertoe gehouden zijn om de kandidaturen van de studenten te onderzoeken.

In een zaak ingesteld door een kandidaat-student tegen Duitsland voor het Europees Hof van Justitie zijn uit het advies van de advocaat-generaal enkele interessante lessen te trekken. Het visum met het oog op studies was geweigerd daar men twijfelde aan de motivatie van de student, onder meer omdat hij onvoldoende hoge cijfers had behaald, enkel een zwakke kennis van het Duits had, en er geen band was tussen de beoogde opleiding en zijn vooropgesteld beroep. De advocaat-generaal Paolo Mengozzi herinnert eraan dat de evaluatie van de schoolprestaties van betrokkene "(...) weliswaar kunnen worden meegewogen bij de beoordeling of de toelatingsaanvraag coherent is,

23 RvV, 23 augustus 2019, nr. 225 175, RvV, 24 oktober 2019, n° 227 992.

maar in mijn ogen niet als zodanig een weigeringsgrond kunnen vormen." ²⁴ Hij voegde eraan toe dat "(...) het toch doorgaans de taak van de instellingen voor hoger onderwijs en niet van het diplomatieke personeel (is) om te beoordelen of een toekomstige student in staat zal zijn om zijn studie te voltooien. Dit belet de lidstaten geenszins om in hun nationale regelgeving bepalingen op te nemen op grond waarvan die instellingen voorafgaand aan de toelating van derdelanders moeten controleren of deze personen aan bepaalde minimumopleidingseisen voldoen."

Voorbeelden van klachten

De 28-jarige **Isabelle** wou in België een opleiding leerkracht buitengewoon onderwijs volgen om later in Kameroen een opvangcentrum voor kinderen met een handicap te openen. Bij haar visumaanvraag voegde ze een getuigschrift van pedagogische bekwaamheid van onderwijzeres, waar ze een gemiddelde van 14/20 had behaald, en een stage-attest werking van sociale overheidsinstellingen en het oplossen van sociale echtelijke en familiale conflicten. Ze legde ook een artikel voor over niet-schoolgaande kinderen met een handicap in Kameroen. Dit artikel benadrukte het gebrek aan infrastructuur en personeel voor deze kinderen in Kameroen. In zijn verslag van het gesprek benadrukte Campus Belgique het laattijdige schooltraject van Isabelle, die haar diploma middelbare school op 24 jaar heeft behaald, en verleende daarom een ongunstig advies.

Isabelle erkent dat zij haar diploma middelbare school laattijdig behaalde, maar zij begrijpt niet waarom dit element voldoende is om te besluiten dat het niet haar bedoeling zou zijn om naar België te komen om er te studeren.

Gilles wou in België studies optometrische optiek komen volgen. Uit het verslag van het gesprek met Campus Belgique bleek dat hij in 2016 zijn diploma middelbare school had behaald met de vermelding "redelijk". In Kameroen heeft hij aan de universiteit het eerste jaar biologie aangevat maar was niet geslaagd. Tijdens zijn gesprek legde hij uit dat hij van plan was in België te gaan studeren, in een domein dat volgens hem in Kameroen nog weinig ontwikkeld is. Hij zou later graag zijn eigen kabinet openen. Campus Belgique vond het project van Gilles weliswaar coherent maar wees erop dat het vroegere schooltraject van Gilles "redelijk" was en bracht daarom een ongunstig advies uit over de visumaanvraag. De resultaten van Gilles zijn inderdaad niet uitstekend, maar op basis van dit element alleen kan men niet afleiden dat hij niet de bedoeling heeft om naar België te komen om er te studeren.

Het is interessant om te vermelden dat Campus France in Frankrijk sneller tussenkomt in het parcours van de student dan in België. Campus France stelt zijn expertise niet zozeer ter beschikking van de overheden die belast zijn met de controle op de immigratie maar eerder van de scholen die de kandidaturen van de Kameroense studenten moeten beoordelen. De studenten bevinden zich per definitie in het buitenland. De scholen kunnen hen dus niet ontmoeten om bijvoorbeeld hun motivatie

²⁴ Besluiten van advocaat generaal Paolo Mengozzi van 12 juni 2014- Zaak C-491/13 –Mohamed Ali Ben Alaya tegen Bundesrepublik Deutschland (arrest van 11 september 2014).

te beoordelen. De scholen moeten dus een beslissing nemen op basis van een dossier waarvan het niet zeker is dat de documenten echt zijn. Door het beroep op Campus France kan deze de motivatie van de student, zijn studieproject, zijn professioneel plan, de geldigheid van de overgemaakte documenten en het niveau van de kennis van het Frans onderzoeken. De notities en het verslag van het onderhoud zullen overgemaakt worden aan de scho(o)l(en) waar de student zijn inschrijving vraagt om deze te helpen om de kandidatuur te onderzoeken. De school kan dan beslissen om de inschrijving van de student al dan niet te aanvaarden op basis van een van een volledig dossier met daarin zijn motivatie, zijn bekwaamheden en zijn diploma's. Nadat de student toegelaten is in een school kan hij zijn visumaanvraag indienen bij de Franse overheid.

In een antwoord op een parlementaire vraag deelde Minister Maggie De Block trouwens eind 2019 mee dat de Dienst Vreemdelingenzaken en Campus Belgique" pleiten voor een controle op de echtheid van de documenten voorafgaandelijk aan de aflevering van een inschrijvingsattest²⁵".

2.5. Gebrek aan informatie

De federale Ombudsman heeft uit de klachten die hij in de zomer van 2018 behandelde ook vastgesteld dat de aanvragers van visa uit Kameroen slecht waren geïnformeerd.

De nieuwe procedure via Campus Belgique stond weliswaar op de website van de Belgische ambassade, maar ze was weinig gedocumenteerd en concrete informatie ontbrak. Zo wisten de kandidaat-studenten bijvoorbeeld niet dat ze tegelijk een afspraak konden aanvragen bij Campus Belgique en bij de ambassade.

De federale Ombudsman stelt ook een gebrek aan actuele informatie vast over de behandelingstermijn voor aanvragen van visa met het oog op studies. Had de DVZ op zijn website informatie gegeven over de aanzienlijke vertraging bij de behandeling van de dossiers, dan hadden de aanvragers hun verzoek met kennis van zaken kunnen indienen en waren ze zich bewust geweest van het risico dat ze hun beslissing mogelijk niet tijdig zouden ontvangen.

Ten slotte beschikt de dienst van DVZ die de visumaanvragen met het oog op studies behandelt over een e-mailadres, waarmee de aanvragers hun aanvraag kunnen actualiseren. Zo kunnen ze bijvoorbeeld een bewijs van verlenging van de inschrijvingstermijn opsturen. Nergens echter, noch op de website van DVZ, noch op die van de ambassade, was dit adres te vinden.

Sinds de oprichting van VFS, die over een eigen website beschikt, werd de informatie aan de aanvragers aangevuld met informatie over de procedure voor de indiening van een aanvraag.

Pas sinds september 2019 vermeldt de DVZ op zijn website dat als het dossier wordt overgemaakt aan de DVZ, de behandelingstermijn dan minstens drie maand bedraagt vanaf de indiening van de aanvraag. De DVZ beveelt de studenten voortaan aan om hun aanvraag vanaf de maand mei in te dienen.

25 Samengevoegde vragen 06 van Dries Van Langenhove en Yoleen Van Camp, 27 november 2019, CRAB 55 COM 060, Kamer, p. 10.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het visum met het oog op studies is een visum van rechtswege, wat betekent dat het moet worden uitgereikt als de voorwaarden vervuld zijn.

Gelet op de verschillende vaststellingen in dit verslag, vraagt de federale Ombudsman dat de DVZ en de FOD Buitenlandse Zaken bijzondere aandacht besteden aan de volgende punten bij de evaluatie van deze procedure:

1. inzake **behandelingstermijn van de aanvragen**: de administratie moet de nodige maatregelen nemen om een redelijke termijn voor de behandeling van de aanvragen te waarborgen, zodat een kandidaat die zijn visum voor zijn komst naar België zorgvuldig aanvraagt, binnen een redelijke termijn en vóór de uiterste inschrijvingsdatum een beslissing krijgt. De vele tussenkomenende partijen in de procedure kunnen in geen geval rechtvaardigen dat de behandelingstijd een in de Belgische en Europese wetgeving verankerd recht, teniet doet;
2. inzake **Campus Belgique**: als de samenwerking met Campus Belgique wordt voortgezet moet die ook een reële meerwaarde bieden voor de behandeling van de dossiers. De aan Campus Belgique toegewezen taken moeten duidelijk zijn bepaald en ervoor zorgen dat de andere tussenkomenende partijen die niet langer hoeven uit te voeren. Wat de bestrijding van het risico van misbruik van de procedure betreft (valse documenten en risico op misbruik van de procedure), moeten de verslagen voor de diplomatieke post/DVZ gedetailleerder worden opgesteld en alle pertinente elementen bevatten waardoor de DVZ zijn verplichting tot formele en afdoende motivering kan vervullen;
3. wat **de formele motivering van de beslissing** betreft: de beslissingen van DVZ moeten alle feitelijke en juridische elementen bevatten op basis waarvan de DVZ tot de conclusie is gekomen dat er fraude is (valse documenten of misbruik van de procedure);
4. inzake **informatie**: de DVZ en de FOD Buitenlandse Zaken moeten de aanvragers van visa met het oog op studies beter informeren en de leesbaarheid van deze informatie moet verbeteren, meer bepaald:
 - door maandelijks de gemiddelde behandelingstermijn voor een naar DVZ doorgestuurde visumaanvraag op de website van de ambassade te vermelden en te actualiseren;
 - door op de website van DVZ of zelfs die van de ambassade, het e-mailadres van DVZ te vermelden, waarmee de aanvragen kunnen worden geactualiseerd of aangevuld.

De federale Ombudsman beveelt DVZ ook aan om:

1. OA 19/35 - *over te gaan tot terugbetaling van de administratieve bijdrage als de dienst waarvoor deze werd gevraagd niet is verleend door een probleem bij de administratie*

De DVZ moet de bijdragen terugbetalen die ze heeft ontvangen voor in Kameroen ingediende visumaanvragen met het oog op studies die niet ten gronde zijn onderzocht omdat er geen beslissing kon worden genomen vóór de uiterste inschrijvingsdatum.

De DVZ zou zich aan een uiterste datum moeten kunnen houden voor de toezending van de dossiers per post en zich ertoe verbinden vóór die datum een beslissing te nemen, en indien dit niet het geval is, de vergoeding terug te betalen (een soort *service level agreement*).

2. OA 19/36 - *een grondige doorlichting te maken van het proces voor de behandeling van in Yaoundé ingediende visumaanvragen om studieredenen*

De DVZ moet een overleg aanvatten met alle actoren (de gemeenschappen en de scholen) die betrokken zijn bij de procedure van toelating van een buitenlands student tot studies in België om:

- het nut van Campus Belgique te evalueren: in voorkomend geval zijn opdracht herdefiniëren en het meest geschikte ogenblik van deze tussenkomst bepalen;
- de procedure te bekijken in het perspectief van Richtlijn 2016/801 waarvan het eerste doel blijft om vaardigheden en kennis aan te trekken en te stimuleren;
- erover te waken dat de dienstverlening gebeurt in overeenstemming met de reglementering, de rechten van de aanvragers eerbiedigt en de normen van behoorlijk bestuur (in het bijzonder de actieve informatieverplichting, de redelijke termijn, het beginsel van de zorgvuldigheid en de afdoende motivering).



de federale **Ombudsman**

Leuvenseweg 48 bus 6
1000 Brussel

T. 0800 99 962
T. 02 289 27 27
E. contact@federaalombudsman.be
www.federaalombudsman.be