

Forum Asiel en Migraties

Voorstellen voor een ander asiel- en
migratiebeleid

maart 2003

Inleiding

Het **Forum Asiel en Migraties** werd in juni 2002 opgericht door een twintigtal organisaties die voorheen actief waren in de Nationale Beweging voor Regularisatie van Mensen zonder Papieren en voor Vluchtelingen. De regularisatie-operatie die van start ging in januari 2000 is globaal positief geweest, ondermeer door de inzet van de leden van de regularisatie-commissie, waar ook de vertegenwoordigers van organisaties hard hebben gewerkt om een ruimhartige rechtspraak te creëren. Deze campagne heeft echter duidelijk niet alle problemen de wereld uit geholpen. De hervorming van het asielbeleid die in 1999 werd aangekondigd, is later helemaal begraven. De administratieve praktijken staan vaak haaks op de realiteit, zijn weinig transparant, worden ingegeven door wantrouwen voor de rechtsonderhorige, zijn arbitrair of in elk geval weinig begrijpelijk. De publieke en politieke opinie inzake asiel en migratie gaan er op achteruit, waardoor het beleid almaar restrictiever wordt.

Om deze situatie te doorbreken, namen de initiatiefnemers van het Forum zich voor om een geheel van concrete voorstellen uit te werken dat een alternatief vormt voor de huidige aanpak. In november 2002 werden vijf werkgroepen in het leven geroepen die zich bogen over vijf thema's die u in de vijf hoofdstukken van dit document terugvindt: oorzaken van migraties, immigratie, asiel, non-discriminatie en toegang & uitwijzing. De voorstellen van de werkgroepen werden voorgelegd aan alle deelnemers aan het Forum – organisaties en personen die hadden gereageerd op een eerdere oproep tot deelname – tijdens verschillende algemene vergaderingen. De voorliggende tekst is het resultaat van dit lange proces.

Het invoegen van het eerste hoofdstuk “**Oorzaken van migraties**” werd als noodzakelijk ervaren, zelfs al gaat het om een heel algemene oefening, omdat het Forum van oordeel is dat men het probleem van de migraties niet kan behandelen zonder het te kaderen in een reflectie over de mondiale situatie van onrechtvaardigheid en ongelijkheden. Elke mens heeft het recht om waardig te leven in zijn of haar eigen land. Het volstaat daarbij niet te verwijzen naar ontwikkelingssamenwerking als een alternatief dat zou toelaten om onze grenzen af te sluiten, evenmin als men deze hulp afhankelijk kan maken van het migratiebeleid van de betreffende landen.

Het tweede hoofdstuk “**Immigratie**” behandelt, op een brede en open manier, het probleem van de nieuwe migraties en van hun diversiteit. Van de mythe van de migratiestop, van de nulmigratie blijft weinig meer over dan wat brandhout als men de mondiale mobiliteit er naast plaatst. Aan de individuele situaties die zich binnen die mobiliteit voordoen, moeten wettelijke antwoorden worden geboden, willen we een eind maken aan de onduidelijkheid, de broosheid en de willekeur die vandaag de boventoon voeren. Het belangrijkste voorstel uit dat hoofdstuk is wellicht de oprichting van een administratieve rechtbank met volheid van bevoegdheid om de geschillen inzake humanitaire verblijfsaanvragen te beslechten.

Het derde hoofdstuk behandelt de problematiek van het “**Asiel**”. Hier wordt een vereenvoudiging van de procedure voorgesteld, alsook de afschaffing van een reeks begrippen (ontvankelijkheid, versnelde procedure, bedrieglijke aanvraag, veilig derde land,...) die, onder het mom van een efficiënt beheer, vandaag de wetgeving en de praktijk verzwaren. Het document stelt een procedure voor in twee stappen: een administratie en een administratieve beroepsrechtbank, waarvan de bescherming van zij het nodig hebben als uitgangspunt hanteren.

Het vierde hoofdstuk, “**Non-discriminatie**”, spitst zich toe op de discriminaties tussen Belgen en vreemdelingen, en tussen categorieën van vreemdelingen onderling, die in de Vreemdelingenwet van 1980 zitten ingebakken. Het voornaamste domein dat hier wordt behandeld is dat van het respect voor het gezin. Tevens wordt de afschaffing gevraagd van in onbruik geraakte artikelen, zoals het artikel uit de Vreemdelingenwet dat voorziet dat gemeenten kunnen weigeren om vreemdelingen in te schrijven.

Hoofdstuk 5 ten slotte, “**Toegang & Verwijdering**”, behandelt zowel de obstakels die de toegang tot het grondgebied belemmeren als de methodes van gedwongen uitwijzing. De gesloten centra staan op het kruispunt van beide problematieken. In afwachting van een globaal asiel- en migratiebeleid dat de toepassing van dwangmethodes overbodig maakt, stelt het Forum een regelgeving voor die deze methodes strikt omkadert en vraagt het de afschaffing van die methodes die een inbreuk vormen op fundamentele rechten: de opsluiting van asielzoekers en minderjarigen, de omstandigheden waarin gedwongen uitwijzingen verlopen, de dubbele straf...

Hoofdstuk 1. Grondoorzaken van migraties

Inleiding

In dit hoofdstuk spitsen we ons bewust toe op de situatie in de landen van herkomst als oorzaak van migratie en op de concrete acties die positieve veranderingen kunnen teweeg brengen in die landen. De aspecten van de migratiepolitiek die betrekking hebben tot de onthaallanden, worden hernomen in de tekst "Migratie".

De bedoeling van deze voorstellen is dat ze volledig deel zouden uitmaken van een globale en coherente asiel- en migratiepolitiek. Ze moeten gezien worden als deel van een geheel.

Gezien het feit dat migraties voornamelijk multifactoriële fenomenen zijn, werden er geen prioriteiten opgesteld tussen de verschillende voorstellen. Er moet aangedrongen worden op de noodzaak aan een hoeveelheid van verschillende acties, eerder dan voorrang te geven aan deze of gene.

We benadrukken dat eenieder, mannen, vrouwen en kinderen, de mogelijkheid moet hebben op een menswaardig bestaan in zijn land en individuen zodoende andere keuzes te laten dan te migreren. Het gaat erom ieder individu de mogelijkheid te geven deel te nemen aan de verschillende verantwoordelijkheden in de samenleving, zich te ontwikkelen, te genieten van technologische uitvindingen, en van economische, sociale, culturele factoren van menselijke ontwikkeling. Daarbij moet bijzondere aandacht uitgaan naar het respect van de specifieke rechten van vrouwen en de rechten en noden van kinderen. Deze groepen zijn in veel landen het slachtoffer van discriminatie en onrecht. Ter plaatse moeten voorwaarden worden gecreëerd voor een menswaardig bestaan. In dit document wordt geen stelling ingenomen inzake migraties als dusdanig maar wel over de oorzaken die mensen ertoe kunnen aanzetten hun land te verlaten. Tegelijk willen wij het recht bevestigen van iedereen om een land te verlaten, ook zijn land. Dit recht is opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948. Werken aan de grondoorzaken van migratie mag de legitimiteit ervan, ongeacht de oorzaken, niet over het hoofd zien.

Werken aan migratieoorzaken veronderstelt niet dat de Westerse levensstijl in andere streken zou worden gereproduceerd. In tegendeel, het is nog maar eens een gelegenheid om verder na te denken over het noodzakelijk globale karakter van duurzame ontwikkeling en het onvermijdelijk in vraag stellen van bepaalde beslissingsmechanismen alsook van bepaalde levens- en productiewijzen.

Actievoorstellen

1. Migraties en hun oorzaken : onscheidbaar. De door België gevoerde asiel- en migratiepolitiek moet noodzakelijk gelinkt zijn aan diepgaand denkwerk en consequente acties met betrekking tot de oorzaken van migraties.

2. Denk- en onderzoekswerk moeten gestimuleerd worden. Het denkwerk in verband met de link tussen de levensomstandigheden in de landen van herkomst en migraties moet gesteund en aangemoedigd worden. Debatten, onderzoeken en projecten die dieper ingaan op deze vraag moeten opgestart worden, zowel op Belgisch als op Europees niveau.

3. Een noodzakelijk Europese dynamiek. In het kader van de onderhandelingen inzake de Europese harmonisatie van het asiel- en migratiebeleid, moet België actief pleiten voor een debat rond de oorzaken en voor het verdiepen van dit onderwerp binnen de Unie alsook met de toekomstige lidstaten.

4. Een globale en multifactoriële aanpak. Ook al kunnen er, in bepaalde gevallen, losstaande migratiefactoren aangeduid worden, moet men er a priori van uitgaan dat migraties multifactoriële fenomenen zijn, die als dusdanig moeten worden aangepakt. Het is ook noodzakelijk om specifiek rekening te houden met de migratie van vrouwen, kinderen en niet begeleide minderjarigen. Deze migratie kent eigen wetmatigheden, oorzaken en gevolgen, die dan ook aangepaste antwoorden vragen.

5. Vertegenwoordiging, politiek gewicht en deelname van landen en bevolkingen. Bevolkingen hebben het recht om geraadpleegd te worden inzake aangelegenheden die hen direct aangaan. Hiervoor moet de politieke ruimte uitgebreid worden zodat hun vertegenwoordigers, waaronder de NGO's, onafhankelijke media en vakbonden, hun stem zouden kunnen laten horen. Dat de stem van vrouwen hierin wordt gehoord, moet worden gegarandeerd door de aanwezigheid van representatieve vrouwenorganisaties.

Het IMF en de Wereldbank zullen hun rol niet effectief kunnen opnemen indien ze verder een afspiegeling zijn van het machtsevenwicht dat bestond op het einde van de Tweede Wereldoorlog. In 55 jaar zijn hun rol en plichten drastisch veranderd, alsook de verwachtingen van hun leden, wiens aantal sterk gestegen is (volgens het wereldrapport rond menselijke ontwikkeling 2002 van het UNPD). Volgens het UNPD zouden ook economen, NGO's van ontwikkelde landen en waarnemers van ontwikkelingslanden deze instellingen frequent verwijten dat hun economisch advies en de voorwaarden van hun beleid te nauw verbonden zijn met een visie die de belangen van de meest invloedrijke leden weerspiegelt. Deze instellingen worden onder andere gezien als te onderdanig tegenover hun voornaamste geldschieter. Het in vraag stellen van de vertegenwoordiging binnen het IMF en de Wereldbank neemt toe omdat deze instellingen de neiging hebben om maatregelen voor te schrijven betreffende een steeds groter aantal materies, waaronder macro-economische hervormingen of "structurele aanpassingsprogramma's".

Het steeds groter wordende mandaat van het IMF, bijgenaamd "la mission rampante", breidt zich geleidelijk uit naar nieuwe problemen, zoals financiële - en banksystemen, "behoorlijk bestuur", maar ook justitie- en landbouwhervormingen en zelfs uitgaven in de sociale zekerheid. Helaas hebben de toenemende macht van het IMF en de geheimhouding rond haar werking al te lang het middenveld van de samenleving geïntimideerd. De rijkste landen, de G 7, hebben het IMF de macht gegeven om aan het economisch beleid van de landen waaraan het leent, zijn goedkeuring te hechten. De arme landen hebben deze goedkeuring nodig om van de schuldeisende landen een schuldverlichting te krijgen. Het IMF beïnvloedt dus alle beslissingen van privé-investeerders en van de gouvernementele ontwikkelingshulp om leningen te geven en investeringen te doen. Het IMF heeft derhalve enorm veel macht over het leven van miljoenen mensen over de hele wereld. Deze nieuwe rol van het IMF en van de Wereldbank beklemtoont de noodzaak aan een grotere deelname van de leners, namelijk de ontwikkelingslanden.

6. Tegemoetkomen aan vitale noden. Drinkbaar water en sanering, voeding en gezondheidszorgen zijn essentiële noden die op een continue manier moeten verzekerd worden voor alle bevolkingsgroepen. Inspanningen in die richting moeten vermenigvuldigd worden, in noodsituaties alsook in meer chronische situaties. Een mogelijke inspanning is bijvoorbeeld het recht voor ontwikkelingslanden om generische geneesmiddelen te produceren of te kopen.

7. Mensenrechten en democratie. Op het gebied van de mensenrechten moet België de situatie opvolgen en het eerbiedigen van de mensenrechten bevorderen. Wetgeving is een belangrijk component van de mensenrechten en wettelijke verplichtingen op dat vlak moet men kunnen terugvinden in de politiek, onder andere op economisch vlak. Het is belangrijk om het internationaal mensenrechtensysteem te versterken alsook de controlemechanismen die de effectieve toepassing van die rechten mogelijk maken, *ook de economische en sociale rechten*. De regionale instellingen die een rol spelen in de bevordering van mensenrechten moeten ondersteund worden.

8. Gewapende conflicten, onveiligheid: preventie, beheer, afwikkeling. In landen of streken waar belangrijke veiligheidsproblemen zich stellen moet België een actieve rol spelen in preventie of beheer van conflicten alsook in verzoeningsprocessen.

Preventie kan ondersteund worden door het opstellen of het ondersteunen van “early warning”systemen, van structuren die een efficiënte rol van bemiddelaar opnemen, alsook, op het einde van een conflict, van ontwapening in ruil voor ontwikkeling.

In streken die getroffen worden door conflicten moet er bijzondere aandacht gegeven worden aan de *handel* in kostbare grondstoffen (mineralen, hout) en wapens, die het conflict verder kunnen onderhouden, ten koste van de plaatselijke bevolking. Internationale reglementering, met effectieve controlemechanismen moet geïmplementeerd worden.

Georganiseerde misdaad is een belangrijke onveiligheidsfactor in bepaalde delen van de wereld. België moet actief meewerken aan internationale acties ter bestrijding van deze netwerken.

9. De gevolgen van politieke beslissingen op economisch vlak moeten voor ogen gehouden worden. In het geheel van zijn economisch beleid moet België mogelijke gevolgen bekijken in de betrokkene landen: onvoldoende verloning of bescherming van werknemers, ondertewerkstelling of massale of te snel stijgende werkloosheid. . . . In het algemeen moet België streven naar eerlijke en evenwichtige commerciële relaties. België moet ook een dwingende controle opzetten om plunderingen te vermijden van rijkdommen in landen waarmee Belgische privé- en overheidsbedrijven handelsbetrekkingen hebben.

10. Eerlijke verdeling van rijkdom bevorderen.

Door eerlijke handel, de afschaffing van de schuldenlast van de arme landen, de heffing op financiële stromen, door een aanpassing van het beleid dat landbouwexport stimuleert, die voor het ogenblik een ontwrichting van regionale voedingscircuits tot gevolg hebben.

De WHO heeft ook een rol te spelen: ze moet internationale commerciële regels definiëren die streven naar een eerlijke bijdrage van allen in de wereldhandel, en het is belangrijk een politieke actie te voeren om haar te aanmoedigen in die richting. Het is ook belangrijk dat multinationals verantwoordelijk gesteld worden voor hun investeringskeuzes, werkomstandigheden die ze voorstellen, alsook hun milieubeleid.

11. Ontwikkelingssamenwerking: een echte hulp.

België moet zorgen, in haar steun aan landen met moeilijkheden, voor een betere overgang tussen noodhulp en structurele hulp, en voor de aanpassing van hulp aan de noden, ondermeer door het inschakelen van de migranten zelf voor het uitdenken en de toepassing van het ontwikkelingsbeleid. De migrantengemeenschappen in de gastlanden betekenen voor de herkomstlanden een ontwikkelingspotentieel dat al te lang is onderschat, zowel wat betreft financiële overdrachten als de sociale en politieke invloed van concrete projecten. Deze dynamiek moet meer en beter worden erkend en worden aangesproken door de Belgische gouvernementele en niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking.

De begroting voor internationale samenwerking moet snel tot 0,7% van het BNP gebracht worden.

Het zou fout en onrechtvaardig zijn om alleen maar ontwikkelingshulp toe te kennen aan landen in het Zuiden die eigen onderdanen terugnemen of onderdanen van andere landen op hun grondgebied laten passeren. De ontwikkelingssamenwerking moet gescheiden blijven van gelijk welke samenwerking op vlak van migratiebeheersing. De keuze van de partnerlanden voor ontwikkelingshulp mag niet prioritair bepaald worden door de omvang van de immigratie vanuit een land naar het territorium van het donorland.

12. Milieu: acties in eigen land alsook in het buitenland. Milieucrisissen kunnen een belangrijke destabiliserende factor voor de bevolking zijn. Oorzaken kunnen zowel lokaal als globaal zijn, zoals bijvoorbeeld de opwarming van de aarde, die voornamelijk wordt veroorzaakt door de uitstoot van CO² in het Noorden, maar vooral de bevolking van het Zuiden treft. België moet dus snel haar verantwoordelijkheden nemen en moet haar engagementen die voortvloeien uit de ratificatie van het protocol van Kyoto naleven. Binnen de hulp aan andere landen, moet er meer aandacht besteed worden aan milieubescherming.

13. Belang van sociale en culturele rijkdom. Sociale systemen en de organisatie van de verschillende samenlevingen, de traditionele wetenschap, de verschillende vormen van culturele en artistieke expressie vormen niet alleen een onschatbaar erfgoed maar ook een instrument voor welzijn en integratie dat

beschermd en ontwikkeld moet worden. Recht op opvoeding en toegang tot cultuur moeten dus beschermd en gepromoveerd worden, voor zover dit niet in tegenspraak gaat met de mensenrechten. Dit recht moet in het bijzonder worden ondersteund en bevorderd voor meisjes en vrouwen in gebieden waar zij er nauwelijks toegang tot hebben.

14. Rol van de media, informatie en vrijetijdsbesteding. De sectoren van media, informatie en vrijetijdsbesteding, die dankzij hun belangrijke middelen aanwezig zijn over de ganse wereld, kunnen krachtig bijdragen tot uitroeiing of bestrijding van armoede. Ze bepalen niet enkel informatie en vrijetijdsbesteding maar eveneens een nieuw cultuur en waarden.

We hebben nood aan waarden die culturele diversiteit *aanmoedigen* en eerbied vertonen voor bevolkingen in nood, om de solidariteit te versterken tegenover deze bevolkingen, en individuen, gemeenschappen, bedrijven en anderen tegen armoede en onrecht te mobiliseren.

Media hebben ook de neiging om bepaalde landen aantrekkelijk te maken door feiten en beelden die de sociale realiteit van deze landen niet weerspiegelen. Deze landen worden daardoor soms ten onrechte beschouwd als “idyllische modellen” door bewoners van minder begoede landen.

De regeringen van de lidstaten van de EU doen veel inspanningen om – zowel legale als illegale - migraties te ontraden. Deze ontrading draagt echter niet bij aan een betere bescherming van migranten en mobiliseert bevolkingen ook niet voor ontwikkeling van hun herkomstland of –regio. Het is derhalve noodzakelijk dat deze infocampagnes grondig worden geëvalueerd, zowel in de gastlanden, met NGO’s en migrantengemeenschappen, als in de herkomstlanden (de toekomstige EU-lidstaten inbegrepen), met alle actoren van ontwikkeling. De bedoeling moet niet alleen zijn om kandidaat-migranten zo goed mogelijk te informeren en te oriënteren, maar ook om potentiële lokale investeerders en actoren van ontwikkeling te sensibiliseren over de behoeften en verwachtingen van de plaatselijke bevolking.

Hoofdstuk 2. Immigratie

Inleiding

De huidige vreemdelingenwetgeving i.v.m. asiel, opvang, verblijf en tewerkstelling laat niet toe de verscheidenheid aan migraties te beheren.

Daardoor komt een belangrijk deel van de immigratie in de illegaliteit terecht en wordt ze onderworpen aan de willekeur van politieke beslissingen en aan uitbuiting van werkgevers die op deze beklemmende situaties inspelen.

Zonder een grondige hervorming van de huidige wetgeving blijven regularisatiecampagnes ontoereikend.

Het aantal vreemdelingen die begin 2003 in de onzekerheid of in de illegaliteit leven is waarschijnlijk even groot als voor de regularisatiecampagne van 2000-2003. Volgens peilingen uitgevoerd door verenigingen die werken met mensen zonder papieren zou maar de helft van de illegale verblijvers beroep hebben gedaan op de regularisatiecampagne.

Bij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen waren eind 2002 nog meer dan 30.000 dossiers hangende (cijfers van het CGVS).

Daarbij worden nog eens duizenden regularisatie-aanvragen wegens uitzonderlijke omstandigheden per maand ingediend zonder waarborg voor wat de behandeling betreft.

Het beoordelen van de “uitzonderlijke omstandigheden” in de zin van de Vreemdelingenwet valt onder de administratieve willekeur, wat leidt tot een grote rechtsonzekerheid.

We zijn op zoek naar een nieuw opvang- en immigratiebeleid. Dat moet op een humane, sociaal verantwoorde manier en conform de mensenrechten inhaken op de diversiteit en de universele dimensie van migratiestromen. We mogen de mobiliteit van personen, de gevolgen van een mondialisering die gepaard gaat met oorlogen, geweld en toename van ongelijkheid niet negeren.

Bij het uitwerken van het opvang- en immigratiebeleid mag niet enkel rekening gehouden worden met de belangen en aandachtspunten van België en de Europese Unie. Dit beleid moet overeenstemmen met de voorstellen en maatregelen die specifiek betrekking hebben op de situatie in de landen van herkomst van de migranten.

Wat het asiel betreft, verwijzen we naar het hoofdstuk “Asiel”

Actievoorstellen

Opvangstatuten voor humanitaire redenen en immigratiestatuten moeten in de wet worden vastgelegd om een beter beeld te krijgen van de verscheidenheid aan situaties en om de afgifte van een verblijfsvergunning zo objectief mogelijk te laten verlopen.

De wet moet duidelijk vermelden in welke situaties een tijdelijke dan wel een verblijfsvergunning van onbeperkte duur wordt toegekend evenals de voorwaarden waaronder personen kunnen overgaan van een tijdelijk statuut naar een recht op een verblijf van onbeperkte duur.

Wat opvang en immigratie betreft, dienen drie soorten statuten duidelijk omschreven te worden :

- 1.* **Immigratiestatuten van onbeperkte duur** (Werk, gezinshereniging, samenwonen, determinerende sociale banden)
- 2.* **Tijdelijke immigratiestatuten** (Studenten, tijdelijk werk, stagiairs)
- 3.* **Opvangstatuten voor humanitaire redenen** (slachtoffers van mensenhandel, niet-begeleide minderjarigen, een te lange precaire procedure, ernstige zieken, onmogelijke terugkeer, duurzame bindingen, beklemmende situaties,...)

1. Immigratiestatuten van onbeperkte duur

De immigratiestatuten van onbeperkte duur verwijzen naar een georganiseerde immigratie en veronderstellen dat de betrokkenen over een tijdelijke verblijfsvergunning beschikken vóór hun aankomst in België : zoniet, verblijf via een opvangstatuut.

Wat de gezinshereniging betreft : verwijzen we naar het hoofdstuk “Non-discriminatie”.

Het criterium ‘duurzame bindingen’ (opvangstatuut) en het criterium ‘determinerende sociale banden’ (immigratiestatuu) verwijzen naar het vervullen van gelijkaardige voorwaarden. In het tweede geval kunnen ze al beoordeeld worden vóór het afreizen naar België.

De te vervullen voorwaarden voor het vervullen van het criterium “determinerende sociale banden” zijn breder dan de wettelijke bepalingen i.v.m. het recht op gezinshereniging of op samenwonen.

2. Tijdelijke immigratiestatuten

Geen nieuwe voorstellen inzake de huidige reglementering.

3. Opvangstatuten voor humanitaire redenen

“Beklemmende situaties” verwijzen naar omstandigheden waarin het toekennen van een verblijfsmachtiging de enige uitweg is.

De opvangstatuten voorzien enerzijds een kortdurende opvang (3 maanden) en anderzijds een opvang van meer dan drie maanden die kan leiden tot een verblijf van onbeperkte duur.

Personen die een kortstondige opvang behoeven (niet begeleide minderjarigen, zieken, slachtoffers van mensenhandel, onmogelijke terugkeer voor administratieve redenen), omdat ze zich op ons grondgebied bevinden of zich aanmelden aan onze grenzen, moeten een toelating tot verblijf van 3 maanden kunnen krijgen.

Er moet dringend en effectief een geïndividualiseerde voogdij gecreëerd worden, onafhankelijk van de uitvoerende macht, voor elk niet begeleide minderjarige die zich op ons grondgebied bevindt of zich aan onze grenzen meldt.

Een verblijf van langer dan drie maanden moet worden toegekend aan dezelfde categorieën van personen, na onderzoek van hun dossier, met inschrijving in het vreemdelingenregister.

Het beoordelen van de criteria ‘duurzame bindingen’, ‘noodsituaties’, ‘ernstige ziekte’ moet in eerste instantie worden toevertrouwd aan een specifiek departement binnen een administratie en onder ministerieel toezicht.

De beslissing zal worden gemotiveerd en gebaseerd zijn op de algemene principes van de rechten van de verdediging (het horen, bijstand, duidelijkheid, motivering).

Indien na een termijn van 6 maanden geen beslissing is genomen, moet de aanvrager ingeschreven worden in het vreemdelingenregister met afgifte van een immatriculatieattest.

In alle gevallen kan tegen de beslissing in beroep met volledige rechtsmacht worden gegaan bij een onafhankelijke instantie met beslissingsbevoegdheid, die bestaat uit een magistraat, een advocaat en een ngo-lid. Het beroep dient ingesteld binnen de twee weken.

Het immatriculatieattest zal verlengd worden voor de duur van het beroep.

We vragen dus de oprichting van een specifieke administratieve rechtbank voor vreemdelingen-geschillen. Ze zou kunnen samengesteld zijn uit verschillende afdelingen om zich uit te spreken over de beroepen ingediend tegen beslissingen van de administratie i.v.m. asielstatuten, immigratiestatuten, tijdelijke immigratiestatuten of opvangstatuten voor humanitaire redenen.

Een verblijf van onbeperkte duur moet worden toegekend aan iedereen die zich gedurende drie jaar op het grondgebied bevindt met een precair of tijdelijk wettelijk statuut (behalve voor de personen die verblijven in het kader van een tijdelijk immigratiestatuuut).

Ongeacht de statuten waarop betrokken personen kunnen aanspraak maken, moeten basisrechten gerespecteerd worden waarop ieder mens die illegaal in België verblijft beroep kan doen. Het is levensnoodzakelijk en verantwoord mensen zonder wettig verblijf een minimaal recht op voeding, onderdak, onderwijs en medische zorgen aan te bieden zolang zij op het Belgisch grondgebied verblijven.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de federale overheid er voor te zorgen dat er een minimum aan bestaanszekerheid zou geboden worden voor al wie op het Belgisch grondgebied verblijft.

Tewerkstelling van buitenlandse werknemers

Wat de arbeidsimmigratie betreft, maakt de huidige reglementering m.b.t. de tewerkstelling van buitenlandse werknemers het toekennen van een arbeidsvergunning aan arbeidskrachten in het buitenland al mogelijk. Bijgevolg kunnen werkgevers de toestemming krijgen buitenlandse werknemers aan te werven als er geen arbeidskrachten met de vereiste kwalificaties ter beschikking zijn op de arbeidsmarkt.

De economische immigratie wordt geregeld in het kader van driepartijen-overleg (werkgevers, vakbonden en overheid). Dit type immigratie volgt op een concrete vraag van de werkgevers en is gerechtvaardigd als oplossing voor een schaarste aan arbeidskrachten.

Deze immigratie is selectief en garandeert tewerkstelling aan werknemers die zich aanmelden voor emigratie.

Andere systemen, zoals contingentering en/of de toewijzing van «green cards», vormen geen wenselijk alternatief. In dergelijke systemen mogen buitenlandse werknemers voor een bepaalde of voor een onbepaalde tijd in het land verblijven, maar zonder enige garantie op werk.

De laatste jaren vragen de werkgevers voornamelijk hooggeschoolde werknemers. Die situatie kan in de toekomst veranderen volgens de demografische evolutie en volgens de evoluties op de arbeidsmarkt (economische groei, activiteitsgraad, enz.). In die hypothese zal het op basis van de huidige reglementering mogelijk zijn een beroep te doen op arbeidsimmigratie. Men moet echter de gelijke behandeling van de werknemers waarborgen onder meer door conventies af te sluiten met de emigratielanden voor het overdragen van de sociale verworvenheden en zich te verzekeren dat de emigratie ook ten goede komt van de emigratielanden.

Daarom vragen wij dat België overgaat tot de ratificatie van de VN-Convention 158 ter Bescherming van de Rechten van alle Arbeidsmigranten en hun Gezinsleden.

De Conventie bepaalt niet enkel de rechten van legale buitenlandse werknemers en hun gezinsleden. Ze definieert ook fundamentele rechten voor buitenlandse werknemers in een 'illegale' situatie.

Tevens nodigt de Conventie de Staten uit passende maatregelen te treffen ter bestrijding van illegale immigratie en mogelijkheden te overwegen om de situatie van deze werknemers te regulariseren.

Het is de taak van de overheid en van de sociale partners om de economische en sociale realiteit van de illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers nader te onderzoeken, met de bedoeling deze vorm van uitbuiting tegen te gaan en maatregelen te nemen voor inschakeling van deze werknemers in de formele economie.

Onafhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt, wie over een verblijfsrecht beschikt, zelfs al is dit maar tijdelijk in afwachting van een definitieve beslissing, moet toegang krijgen tot een regelmatige baan.

Het is dan het recht op verblijf dat het recht op werk opent.

Een maximaal verblijf van zes maanden in een procedure voor het bekomen van een opvang- of asielstatuut moet het recht op werk openen.

De arbeidskaart wordt toegekend op aanvraag van de werknemer na onderzoek van zijn verblijfsdocument en is geldig voor alle werkgevers zolang het verblijf regelmatig is.

Beleidsprioriteiten

We hebben een structurele hervorming nodig van het opvang-, asiel- en immigratiebeleid waarvan de uitvoering absoluut moet samengaan met overgangsmaatregelen die het mogelijk maken dat alle personen die reeds gedurende 3 jaar in een 'precaire' procedure verwickeld zijn (asielprocedure, procedure artikel 9 lid 3, procedure gezinshereniging (in geval van lopend verzoek tot herziening) onmiddellijk worden ingeschreven in het vreemdelingenregister met een verblijf van onbepaalde duur. Op die wijze kunnen verschillende overheidsinstanties en -diensten hun huidige aanzienlijke achterstand in dossiers ombuigen in voldoende ruimte voor de snelle behandeling van toekomstige dossiers. Echter, asielzoekers die op die wijze worden geregulariseerd, dienen de mogelijkheid te behouden om erkend te worden als vluchteling.

We vragen derhalve een grondige actualisering van de wet van 15 december 1980 over de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het activeren van de Raad van Advies voor Vreemdelingen (artikel 31 van diezelfde wet) om deze hervorming te begeleiden.

Hoofdstuk 3. Asiel

Gronden voor bescherming

Het Vluchtelingenverdrag uit 1951 moet in het centrum blijven staan van de bescherming van vluchtelingen. België en de Europese Unie moeten zich blijven engageren om dit verdrag toe te passen naar zijn geest, die er een is van bescherming en niet van uitsluiting. Het Handboek van UNHCR, de conclusies van zijn uitvoerend comité en de resultaten van de Global Consultations (2001) moeten daarbij richtinggevend zijn.

Het Vluchtelingenverdrag uit 1951 moet in de breedst mogelijke zin worden geïnterpreteerd. De gegronde vrees voor vervolging op basis van geslacht of seksuele geaardheid dient uitdrukkelijk binnen het toepassingsgebied van het Vluchtelingenverdrag te vallen. Maar zelfs indien het Vluchtelingenverdrag in de breedst mogelijke zin wordt ingevuld, blijven er asielzoekers die buiten het toepassingsgebied vallen. Het Vluchtelingenverdrag beschermt niet alle asielzoekers die internationale bescherming nodig hebben.

De asielzoekers die niet onder het Vluchtelingenverdrag vallen en toch internationale bescherming behoeven kunnen worden omschreven als

- personen die niet naar hun herkomstland of het land waar ze regelmatig verbleven kunnen terugkeren omdat ze daar onderworpen dreigen te worden
 - aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, of
 - aan een voldoende ernstige schending van een mensenrecht om de internationale verplichtingen van België in werking te doen treden;
- personen die niet naar hun herkomstland of het land waar ze regelmatig verbleven kunnen terugkeren omdat hun leven, veiligheid of vrijheid daar bedreigd wordt als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict of een ernstige verstoring van de openbare orde, of als gevolg van stelselmatige of algemene schendingen van hun mensenrechten.

De bescherming van deze asielzoekers moet via internationale verdragen worden gegarandeerd. Op het niveau van de Europese Unie kan dat gebeuren via een richtlijn, op het niveau van de Verenigde Naties via een aanvullend protocol bij het Vluchtelingenverdrag. In afwachting moet België deze bescherming reeds garanderen via de nationale wetgeving, in navolging van de meeste andere EU-landen.

De asielprocedure moet een eenheidsprocedure zijn (één loket voor een aanvraag tot erkenning als vluchteling en van andere vormen van bescherming). Niet alleen de toepassing van artikel 1(A) van de Conventie van Genève, ook de genoemde bijkomende vormen van bescherming moeten van bij de aanvang ambtshalve in overweging worden genomen. De toekenning van een statuut van bijkomende bescherming gebeurt na een procedure waarin elke aanvraag individueel wordt onderzocht. Deze procedure dient te voorzien dat eerst wordt onderzocht of een asielzoeker onder het Vluchtelingenverdrag valt, en pas wanneer dit niet zo blijkt te zijn, of hij in aanmerking komt voor bijkomende bescherming. Aanvullend dienen degenen aan wie bijkomende bescherming is toegekend de mogelijkheid te hebben om een hoger beroep aan te spannen om de vluchtelingenstatus te verwerven.

Aan de asielzoekers die bijkomende bescherming krijgen, wordt een verblijfsstatuut toegekend waarvan de rechten identiek zijn aan die van Conventie-vluchtelingen (recht op werken, gezinshereniging, bestaansminimum,...). Het statuut wordt toegekend voor een gegarandeerde duur van 3 jaar. Na 3 jaar wordt het tijdelijk statuut omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Bij de beslissing over de eventuele intrekking van een statuut wordt het UNHCR geconsulteerd.

In de beoordeling van een vraag om bescherming moet steeds rekening worden gehouden met het geslacht van de asielzoeker. Deze gendergevoeligheid moet tot uiting komen zowel in de procedurele aspecten als in de interpretatie van de gronden voor bescherming.

Toegang tot de asielprocedure

Maatregelen die tot doel hebben illegale immigratie te bestrijden, mogen de toegang tot de asielprocedure niet in de weg staan. Vervoerderssancties dienen afgeschaft te worden omdat zij een te groot risico inhouden op de belemmering van de toegang tot de procedure. Autoriteiten belast met de grenscontrole moeten de duidelijke opdracht krijgen om elke vreemdeling die aan de grens wordt tegengehouden, duidelijk te informeren over de mogelijkheid om asiel te vragen. Immigratiecontroles in de herkomstlanden dienen afgewezen te worden, omdat zij het recht op asiel zoeken in een ander land ondermijnen.

Personen die aan de grens kenbaar maken dat zij asiel wensen te vragen, horen niet opgesloten te worden en dienen toegang te krijgen tot het grondgebied. Voor personen die zich reeds op het grondgebied bevinden, moet het te allen tijde mogelijk zijn om asiel te vragen. De Conventie van Dublin dient op een menselijke manier te worden toegepast, geval per geval.

In een aantal nader te bepalen gevallen, dient het mogelijk te zijn om asiel aan te vragen bij de Belgische diplomatieke vertegenwoordiging of om daar een visum te krijgen met het oog op het doen van een asielaanvraag in België. Deze uitzonderingsprocedure kan echter op geen enkele manier de mogelijkheid beperken om in België asiel te vragen.

De asielprocedure

De bestaande Belgische asielprocedure dient grondig te worden hervormd, met het oog op een vereenvoudiging, een kwaliteitsverbetering en meer transparantie.

Het eerste onderzoek van de asielaanvraag moet gebeuren door een onafhankelijke administratie. Tegen een negatieve beslissing moet een beroep met schorsend effect open staan bij een rechterlijke instantie met de volheid van bevoegdheid.

Elke asielaanvraag moet ten gronde worden onderzocht (de fase van ontvankelijkheid vervalt). Het enige criterium dat voorafgaand aan het gegrondheidsonderzoek kan worden onderzocht, is de bepaling van de verantwoordelijke Staat voor de behandeling van het asielverzoek. Andere voorafgaandelijke criteria zijn niet aangewezen omdat zij het onderzoek naar de nood aan bescherming onnodig uitstellen of zelfs verhinderen. Zowel de overheid als de asielzoeker hebben er belang bij dat de kernvraag ("Is er nood aan bescherming?") (zo snel als kwalitatief mogelijk) wordt beantwoord.

Het criterium "kennelijke ongegrondheid" dient afgewezen te worden omdat de ervaring, in België en elders, uitwijst dat dit concept steevast gradueel wordt uitgehold. Ook het gebruik van versnelde procedures is niet aangewezen, omdat deze de rechten van asielzoekers op een onaanvaardbare manier inperken. Het concept "bedrieglijke aanvraag" moet strikt worden omschreven; het bezitten van vervalste documenten kan niet gelijkgesteld worden met een bedrieglijke aanvraag. Het "veilige (derde) landen" concept tenslotte, dient ook te worden verworpen, omdat dit onvermijdelijk de individuele behandeling van de aanvraag op de helling zet.

De asielprocedure mag niet geïnterpreteerd worden als een confrontatiemodel of als een vorm van dwangcommunicatie. In overeenstemming met het UNHCR-handboek moet de eerste bekommernis van een asielprocedure erin bestaan de juiste omstandigheden van de vlucht van de asielzoeker te achterhalen en te bepalen of er nood is aan bescherming. Daartoe moet de asielzoeker uiteraard de bewijzen of

aanwijzingen waarover hij beschikt naar voren brengen, maar het is evengoed de taak van de behandelende ambtenaar om de asielzoeker bij te staan in het vervolledigen van zijn verhaal, zodat een zo volledig mogelijk beeld ontstaat van de vluchtredenen. Elke beslissing in de asielprocedure moet gemotiveerd zijn.

Elke asielzoeker moet in elke fase van de procedure minstens één maal gehoord worden. Een kwaliteitsvolle asielprocedure moet het eerste gehoor centraal stellen. Het eerste interview moet de nodige waarborgen bieden voor een eerlijke behandeling. Dat betekent dat de nodige tijd wordt vrijgemaakt voor het interview, dat de interviewers degelijk zijn opgeleid (juridisch, psychologisch,...), dat een degelijk opgeleide, gespecialiseerde en onafhankelijke tolk aanwezig is en dat de asielzoeker zich kan laten bijstaan door een advocaat of begeleider. In de toewijzing van interviewers en tolken wordt rekening gehouden met hun etnie en geslacht. Asielzoekers moeten van het belang van dit eerste interview worden ingelicht (recht op informatie) en moeten beschikken over een periode die wettelijk vastgelegd is om het interview voor te bereiden.

Elke asielzoeker moet gedurende de hele procedure effectief kunnen beschikken over een gekwalificeerde begeleider of raadsman. Deze begeleiders of advocaten moeten een zekere specialisatiegraad bezitten en moeten in een vaste structuur werken waarin over de kwaliteit van de begeleiding wordt gewaakt. De overheid moet de nodige middelen vrijmaken om te garanderen dat advocaten en ngo-begeleiders gratis ter beschikking staan van elke asielzoeker én dat deze begeleiders en advocaten kunnen opereren in een geïntegreerd netwerk.

Omdat het niet te verantwoorden is dat asielzoekers onredelijk lang op een beslissing moeten wachten en dit volledig toe te schrijven is aan een tekortkomen van de overheid, moeten overgangsmaatregelen worden voorzien om de aanzienlijke achterstand in de procedure weg te werken. Die maatregelen moeten bestaan in de toekenning van een definitief verblijfsstatuut aan alle asielzoekers die reeds drie jaar in procedure zijn. Asielzoekers die op die manier een verblijfsstatuut hebben gekregen, moeten steeds de keuze krijgen om de asielprocedure al dan niet verder te zetten, om eventueel het meer voordelige vluchtelingenstatuut te verwerven.

Staatlozen

De erkenning van staatloosheid kan beter gebeuren door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen dan door de rechtbank van eerste aanleg (huidige situatie). De procedure voor het CGVS moet opschortend zijn ten aanzien van elke uitwijzing en houdt een tijdelijk verblijfsrecht in (cfr. asielprocedure). Na erkenning van de staatloosheid door het CGVS, onderzoekt de Dienst Vreemdelingenzaken de mogelijkheden voor betrokkene om in een andere Staat verblijfsrecht te verwerven. Indien dit niet mogelijk is, levert DVZ een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur af.

Uitgenodigde vluchtelingen

Zonder afbreuk te doen aan het recht om in ons land (aan de grens of op het grondgebied) asiel aan te vragen, zou België complementair hieraan een regeling moeten uitwerken om zelf actief vluchtelingen naar ons land te brengen vanuit noodsituaties in de herkomstlanden of aangrenzende regio's.

Te dien einde zal België zich engageren om jaarlijks een groep vluchtelingen naar ons land te laten komen waarvoor het UNCHR internationaal oproept om hen te evacueren of elders bescherming te bieden. Het UNHCR en ngo's krijgen inspraak in de keuze van de noodsituaties van waaruit vluchtelingen worden geëvacueerd. De selectie van de vluchtelingen gebeurt door UNHCR in samenwerking met de Belgische overheid.

Vluchtelingen die op deze manier naar België worden gebracht, genieten hetzelfde statuut als de erkende vluchtelingen.

Opvang van asielzoekers en erkende vluchtelingen

In een eerste fase kunnen asielzoekers opgevangen worden in opvangcentra en lokale opvanginitiatieven, waarbij het recht op vrije vestiging wordt gerespecteerd. De eventuele toewijzing van een OCMW gebeurt mede in functie van de voorkeur van de asielzoeker inzake de taalgemeenschap en de streek waarin hij/zij wenst te verblijven. : In de opvang van asielzoekers moet rekening gehouden worden met verschillen tussen mannen en vrouwen.

Voor de verschillende opvangmodi moeten kwaliteitsnormen worden uitgewerkt, waaraan een afdoende controle en sanctionering worden gekoppeld. De missie van alle actoren in het opvangsysteem moet duidelijk worden omlijnd. In dit kader moet een duidelijke scheidingslijn getrokken met het uitwijzingsbeleid en moet de deontologie van de personeelsleden van de opvang worden gerespecteerd.

Elke asielzoeker moet vanaf zes maanden na het indienen van de asielaanvraag het recht hebben om te werken. Van bij binnenkomst dienen asielzoekers toegang te krijgen tot taal- en onthaalcursussen en tot beroepsopleidingen. Schoolplichtige minderjarige (kinderen van) asielzoekers moeten te allen tijde school kunnen lopen.

Hoofdstuk 4. Non-discriminatie

Inleiding

Het verbod op discriminatie wordt gewaarborgd door tal van teksten van internationaal en nationaal recht die verschillen qua belang en bindende kracht. Nochtans stellen we dagelijks vast dat mensen van buitenlandse afkomst het slachtoffer zijn van discriminaties wat betreft hun mobiliteit en hun toegangs- en verblijfsmogelijkheden in België.

Het recht op verblijf van mensen van buitenlandse afkomst en de voorwaarden hiervoor verschillen immers naargelang criteria zoals nationaliteit (EU of niet-EU), de verblijfs situatie van de familie (huwelijk met een Belg of met een EU-burger of met een onderdaan van een derde land), de soort familiale band (huwelijk of samenwoning), de inkomsten, enz.

Wij hebben deze discriminaties voornamelijk in functie van vijf thema's onderzocht: de gezinshereniging, de procedures inzake verblijfsrecht (toename van uitzonderingsprocedures), het verlies van verblijfsrecht na één jaar afwezigheid, de mogelijkheid de verblijfplaats in bepaalde gemeenten te beperken en de verleende waarborgen wat de verblijfsdocumenten betreft.

Wij stellen verschillen in behandeling vast hetzij tussen verschillende categorieën van vreemdelingen, hetzij tussen Belgen en vreemdelingen, die onaanvaardbaar zijn voor zover zij de uitoefening van fundamentele rechten zoals het recht op een privé-leven en op gezinsleven belemmeren (zie bijvoorbeeld de extreme moeilijkheid om van het recht op gezinsleven te genieten; de catastrofale gevolgen bij verlies van verblijfsrecht na één jaar afwezigheid en dat ondanks de behouden banden in België). Deze beperkingen staan haaks op de realiteit van het huidige sociale leven dat gericht is op mobiliteit; zij blijken contraproductief te zijn omdat ze een toename van procedures in de hand werken, of zijn in onbruik geraakt.

Naast deze verschillen in behandeling voorzien door de wet stellen we nog verschillen vast inzake administratieve praktijken tussen gemeenten, parketten,... Dit maakt de situatie van mensen van buitenlandse afkomst met een verblijfsaanvraag nog meer kwetsbaar...

Opdat de administratieve praktijken de doelstelling van non discriminatie zouden realiseren en de wettelijke bepalingen effectief zouden zijn, zijn, behalve wetswijzigingen, een vorming van alle betrokken ambtenaren en een mentaliteitswijziging nodig.

Mensen van buitenlandse afkomst zijn worden geconfronteerd met discriminaties op uiteenlopende domeinen zoals de arbeidswetgeving voor vreemdelingen, het stemrecht, de homologatie van diploma's, de toegang tot het openbaar ambt, de naturalisatie, de uitvoer van rustpensioenen, de wachtuitkeringen, de sociale zekerheid, de dubbele straf, de toegang tot de gezondheidszorgen, het recht op arbeid en de discriminatie bij aanwervingen, de toegang tot huisvesting, de toegang tot de publieke diensten,...

In het kader van het Forum Asiel en Migratie hebben wij ons bewust beperkt tot de discriminaties die verankerd zijn in de wet van 15 december 1980 en die dus betrekking hebben op de toegang tot het grondgebied en het verblijf van mensen van buitenlandse afkomst en op hun mobiliteit.

Voorstellen

1. Gelijkheid in het kader van de gezinshereniging

In België verschillen het tot stand brengen van een familieband en de rechten die ermee verbonden zijn naargelang de nationaliteit, het soort familiale band en de inkomsten van de betrokken personen.

Wat betreft het tot stand brengen van een familiale band stellen we onder andere volgende verschillen vast:

- De onwettigheid van het verblijf blijft ervaren worden als een hindernis voor een huwelijk of voor de erkenning van een kind, soms zelfs binnen de administraties.
- De toegenomen moeilijkheid om de noodzakelijke documenten te verzamelen en bepaalde documenten in het land van oorsprong te laten legaliseren (meer bepaald een financieel probleem) vormt een obstakel om in België te kunnen trouwen of om een in het buitenland gevormde gezinssituatie in België te laten erkennen.
- Ondanks de aanwezigheid van een volledig dossier worden in de praktijk soms lange termijnen gehanteerd bij de vastlegging van een huwelijksdatum wanneer één van de toekomstige echtgenoten van buitenlandse afkomst is; hetzelfde geldt voor de procedures die een verwantschap willen instellen, met name in het kader van een adoptie.
- Anderzijds zijn de onderzoeken die toekomstige echtgenoten soms moeten ondergaan vaak traumatiserend en is de inhoud van de gestelde vragen een inbreuk op het privé-leven.
- Er zijn verschillen ook van gemeente tot gemeente wat betreft de manier om zijn verblijfplaats te bewijzen of bij de beoordeling van de geldigheid van documenten. Dit veroorzaakt eveneens juridische onzekerheid en discriminatie.

Wat betreft de rechten die toegekend worden als gevolg van een nieuwe familiale band:

- Op het vlak van verblijfsrecht en gezinshereniging onderscheidt België meer dan vijf verschillende categorieën van vreemdelingen waaraan heel verschillende rechten toegekend worden: familie van een Belg of een EU-onderdaan, familie van een erkend vluchteling, familie van onderdanen van een derde land, vreemdelingen in het kader van een duurzame samenwoning, familie van een buitenlandse student, "humanitaire" situaties zoals de gezinstoestand van een kandidaat-vluchteling,...

Bijvoorbeeld:

Volgens het gewoonterecht hebben kinderen ouder dan 18 jaar of afstammelingen ten laste niet het recht zich bij hun familie te voegen in het kader van de gezinshereniging. Dit is wel mogelijk voor de familie van een Belg of een onderdaan van de Europese Unie.

- De mogelijkheid tot gezinshereniging is beperkt in de tijd na de komst van een eerste familielid (de anti-cascade bepaling).
- Gedurende de betrekkelijk lange termijn van één jaar en drie maanden kan het samenwonen gecontroleerd worden (in tegenstelling tot de periode van vijf maanden voor de familie van een Belg of een EU-onderdaan).
- De niet gehuwde partner wordt aan een bijzonder regime onderworpen. Deze verwerft slechts een zelfstandig verblijfsrecht na verschillende jaren samen gewoond te hebben. De partner die een verblijf wenst te verwerven moet bovendien zelf in zijn levensonderhoud kunnen voorzien.
- In geval van onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf zal het gezin het grondgebied moeten verlaten om op wettelijke wijze terug te komen. Dit over en weer reizen brengt kosten en tijdsverlies met zich mee waardoor het samenleven en de mogelijkheid werk te vinden belemmerd worden. Deze kwestie is geregeld voor de met EU-burgers gelijkgestelden sedert het MRAX-arrest van 25 juli 2002 en de bekritiseerde omzendbrief van 21 oktober 2002. Andere vreemdelingen moeten wel nog voldoen aan deze onredelijke eis.
- Geen enkel specifiek recht is voorzien voor de familie van kandidaat-vluchtelingen en het verkrijgen van een toeristenvisum is in de praktijk onmogelijk. De asielpprocedure sleept echter soms verschillende jaren aan en het gezinsleven wordt op deze manier in ernstige mate onmogelijk

gemaakt. Hetzelfde geldt voor de familie van “niet-verwijderbare” personen. De gezinsleden (waaronder minderjarigen) rest vaak geen andere keuze dan België via filières op onregelmatige wijze binnen te komen en te proberen hun verblijf hier ter plaatse te regulariseren.

- De behandeling van de visa-aanvragen sleept tamelijk lang aan en brengt soms herhaaldelijke ondervragingen met zich mee voor én na de aankomst in België.
- Wat de andere rechten betreft blijven de familieleden van buitenlandse afkomst geconfronteerd met de dreiging van de dubbele straf. De meesten onder hen moet nog altijd een arbeidsvergunning aanvragen. Zij hebben geen stemrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen,...

Voorstellen

Omdat het recht in gezinsverband te leven een grondrecht is (artikel 8 en 12 van het EVRM) zou elke inwoner dezelfde rechten toegekend moeten worden om een familie te vormen, als gezin te leven of om zich te herenigen met zijn gezin en dit ongeacht nationaliteit, het soort van familiale band of de voorwaarden wat betreft de middelen van bestaan.

De administratieve praktijken met betrekking tot het huwelijk zou geharmoniseerd moeten worden, meer door de hiërarchische oversten gecontroleerd moeten worden en onder voogdijschap moeten staan. De slechte administratieve behandeling, de discriminaties en het machtsmisbruik moedigen mensen van buitenlandse afkomst immers aan over te gaan tot onwettige praktijken.

Wat betreft de rechten toegekend in het kader van het gezinsleven moeten mensen in een zelfde mate hiervan kunnen genieten. De echtgenoot en de niet gehuwde partner moeten op dezelfde manier behandeld worden (met name als het gaat om de mogelijkheid ter plaatse de aflevering van een visum te bekomen wanneer de voorwaarden voor gezinshereniging vervuld zijn, zie de omzendbrief van 21 oktober 2002). Elke voorwaarde in verband met inkomsten moet afgeschaft worden evenals de mogelijkheid de dubbele straf toe te passen. De controles op het samenleven en de periode waarbinnen deze controles mogelijk zijn moeten geharmoniseerd worden. Een opschortend beroep zou moeten bestaan ingeval van een weigering van een aanvraag voor binnenkomst of verblijf in het kader van de gezinshereniging.

Visa zouden in het algemeen makkelijker en sneller afgeleverd moeten worden.

De toegang tot arbeid moet gegarandeerd worden.

Binnen de context van de Europese harmonisering lijkt het ons eveneens cruciaal dat elke Staat, waaronder België, een hoog niveau van bescherming van grondrechten behoudt evenals de bepalingen die gunstiger zijn dan het aanbevolen minimum.

2. Afschaffing van discriminaties in de procedures

De talrijke wijzigingen in de wet van 15 december 1980 betreffende het verblijf van vreemdelingen hebben de procedurele waarborgen in kader van de gezinshereniging en de asielaanvraag in toenemende mate verminderd: veralgemening van het BGV waar tegen geen verzoek tot herziening kan gedaan worden, een toename van de onontvankelijkheidscriteria van de verblijfsaanvragen, beperking van de beroepsmogelijkheden bij de rechterlijke macht, de mogelijkheid kandidaat-vluchtelingen vast te houden en de “versnelde” procedure in geval van opsluiting,....

De controle over de rechtsgedingen inzake vreemdelingenzaken via de Raad van State roept verschillende vragen op:

- de afwezigheid van een volwaardig juridisdictioneel beroep
- geen effectief beroep omdat het niet opschortend is;

Tengevolge van de veroordeling van de Belgische staat in de zaak Conka kwam er een aanpassing via een vertrouwelijke richtlijn. Deze geeft evenwel geen antwoord op de eisen van het arrest dat stelt dat het opschortend karakter van het beroep gegarandeerd moet worden en dat dit beroep niet louter administratief mag zijn.

- Daar komt nog bij dat de procedure voor vreemdelingenzaken bij de Raad van State gewijzigd werd via het KB van 9 juli 2000. Specifiek werden alle termijnen ingekort in vergelijking met het gewoonterecht. De procedure voor vreemdelingenzaken krijgt op die manier een juridisch uitzonderingskarakter. In feite zijn de meerderheid van de beroepen aangespannen bij de Raad van State vreemdelingenzaken. Op deze manier wordt de uitzondering de regel.

De afwezigheid van een effectief en volwaardig juridisdictioneel beroep tegen de beslissing mensen van buitenlandse afkomst op te sluiten moet eveneens aangeklaagd worden. Zij is in tegenspraak met de rechterlijke controle uitgeoefend door de rechtsmacht.

Betwistbare administratieve praktijken zijn evenzeer vastgesteld (zie bijvoorbeeld de “*kleine list*” die veroordeeld werd door het Conka-arrest zonder dat sindsdien enige wetgeving ter versterking van de waarborgen hieromtrent goedgekeurd werd; de verschillen in praktijk wat betreft de politiecontroles ter vaststelling van de verblijfplaats en hun gebrek aan betrouwbaarheid; de afwezigheid van minimale informatie bij de administraties, de opvangcentra en de gesloten centra omtrent de asielprocedure; de onmogelijkheid voor een persoon van buitenlandse afkomst door een advocaat bijgestaan te worden tijdens het gehoor bij de Dienst Vreemdelingenzaken of om een herlezing te bekomen en het verslag te tekenen van het gehoor op het CGVS, ondanks de schuchtere vooruitgang zoals voorzien in een ontwerp van procedurereglement;...).

De endemische vertraging op elk niveau (asielinstanties, Dienst Vreemdelingenzaken, Raad van State) is op zich een bron van onzekerheid en gebrek aan recht. Het is onaanvaardbaar om – in het beste geval – één jaar te moeten wachten op een antwoord op een aanvraag tot regularisatie op basis van artikel 9.3.

Deze inbreuken op procedurele waarborgen wegen nog zwaarder door omwille van een vaak “achterhaalde”, ontoegankelijke (welke toegang tot rechtshulp hebben kandidaat-vluchtelingen die gehuisvest zijn in ver van de steden afgelegen centra?) of niet geschikte rechtshulp. Deze elementen veroorzaken evenzeer ongelijkheid op het vlak van informatie en verdediging.

Voorstellen

Aangezien de betwistingen inzake verblijfsrecht bijna systematisch verbonden zijn met risico's die de grondrechten van mensen aantasten (het recht om geen onmenselijke of vernederende behandeling te ondergaan, het recht op privé-leven en op gezinsleven, asielrecht,...), is het onaanvaardbaar dat de onderzoeksvoorwaarden ter erkenning van deze rechten moeilijker gemaakt worden dan bij andere geschillen.

Betrouwbare en duidelijke inlichtingen over de verschillende procedures zouden door de administraties en gespecialiseerde en onafhankelijke instellingen ter beschikking gesteld moeten worden.

De administratieve procedures zouden verbeterd moeten worden opdat hun transparantie en een onpartijdige en rechtvaardige behandeling van de aanvragen binnen een redelijk tijdsbestek gegarandeerd zouden worden.

Een volwaardig juridisdictioneel beroep tegen elke beslissing genomen binnen het kader van de wet van 15 december 1980 evenals de mogelijkheid om tegen deze beslissingen een administratief cassatieberoep in te dienen bij de Raad van State zouden geregeld moeten worden door een administratieve gespecialiseerde rechtbank op te richten.

3. Het verlies van de verblijfsvergunning na één jaar afwezigheid

Het recht op terugkeer, zoals het gewaarborgd is door de verblijfswet van 15 december 1980, laat elke persoon van buitenlandse afkomst die beschikt over een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden of die in België gevestigd is, toe om naar België terug te komen en zich opnieuw in dezelfde administratieve situatie te bevinden, op voorwaarde dat diens afwezigheid van het grondgebied niet langer dan één jaar duurt.

Indien de persoon van buitenlandse afkomst langer dan één jaar afwezig is, dan zal het recht op terugkeer behouden blijven in drie gevallen: indien bewezen wordt dat men in België het centrum van zijn belangen bewaard heeft (zoals beroepsactiviteit in België,...); indien de afwezigheid gerechtvaardigd kan worden door de vervulling van de militaire dienst of indien de overschrijding van de termijn van één jaar te wijten is aan omstandigheden onafhankelijk van zijn wil (zoals familiale problemen, gezondheidsproblemen,...). Daarenboven moeten personen van buitenlandse afkomst verschillende administratieve formaliteiten naleven.

Indien men zich niet in één van deze drie situaties bevindt, kan een persoon van buitenlandse afkomst toegelaten worden terug te keren indien deze over een geldig paspoort beschikt evenals over een verblijfsvergunning van onbeperkte duur op het ogenblik van diens vertrek en minder dan vijf jaar afwezig was. Boven op deze algemene voorwaarden komen er nog bijzondere vereisten variërend naargelang de leeftijd.

Zo kunnen personen van buitenlandse afkomst die ouder dan 21 jaar zijn en die naar België wensen terug te komen slechts terugkeren indien zij meer dan vijftien jaar in België verbleven en over eigen bestaansmiddelen beschikken.

Indien men tussen 21 en 30 jaar is, moet men - om van dit recht te kunnen genieten - geboren zijn in België en hier meer dan tien jaar verbleven hebben.

Voor zij die ouder dan 30 jaar zijn is geen enkele bepaling omtrent de terugkeer naar België voorzien.

De termijn van één jaar blijkt extreem kort te zijn rekening houdend met de vaak lange periode die men in België heeft doorgebracht en de vaak opeenvolgende reizen naar het herkomstland wegens familiale verplichtingen.

De voorwaarden om een nieuwe verblijfsvergunning af te leveren die op willekeurige wijze verminderen naargelang de leeftijd houden geenszins rekening met de werkelijkheid zoals die beleefd wordt door mensen van buitenlandse afkomst. Zij zijn vaak vertrokken toen ze nog minderjarig waren ten gevolge van een beslissing van de ouders. Hun familie is uiteen gevallen tussen België en het buitenland. Zij hebben in België gestudeerd, er gewerkt,... Deze voorwaarden worden dan ook vaak als onrechtvaardig ervaren. Personen van buitenlandse afkomst die naar België wensen terug te keren en niet aan deze drastische vereisten voldoen zijn afhankelijk van de beoordeling door de Minister van Binnenlandse Zaken.

Voorstel

Het recht op terugkeer voor personen die beschikken of beschikt hebben over een verblijfsvergunning van onbeperkte duur zou onvoorwaardelijk gegarandeerd moeten zijn.

4. Artikel 18bis van de verblijfswet: gemeenten kunnen weigeren mensen van buitenlandse afkomst in te schrijven.

Het doel van deze maatregel bestaat erin dat de Koning, op voorstel van de Minister, via een in overleg genomen beslissing van de Ministerraad de vestiging van personen van buitenlandse afkomst kan verbieden voor een onbepaalde termijn met uitzondering van de onderdanen van andere landen van de Europese Gemeenschap, zij die met hen gelijk gesteld zijn en zij die hier meer dan drie maanden wegens studies mogen verblijven. En dit indien de Koning van mening is dat een toename van de bevolking van buitenlandse afkomst in deze gemeenten het algemeen belang schaadt. Eind jaren '80, begin jaren '90

werd dit wetsartikel in verschillende Brusselse gemeenten en in Luik toegepast. Verschillende jaren al wordt het niet meer gebruikt. Het blijft evenwel aanwezig in de wet van 15 december 1980.

De aanwezigheid in onze wetgeving van deze bepaling die het mogelijk maakt dat de vrijheid van verkeer en van woonplaats op het grondgebied beperkt wordt, is in tegenspraak met verschillende regels van het internationaal recht zoals het artikel 2 van het vierde protocol van het EVRM, het artikel 14 van hetzelfde verdrag, de artikels 12 en 26 van het Verdrag van Burgerlijke en Politieke Rechten,... Zij bevat bovendien een verwijzing naar het begrip “tolerantiedrempel”, een begrip dat op geen enkele wetenschappelijke basis gebaseerd is.

Aldus “is artikel 18bis gebaseerd op een via nationaliteit gerechtvaardigd verschil. Dit is tegenstrijdig met de door België bekrachtigde internationale verdragen, met name het Internationaal Verdrag betreffende de uitschakeling van alle vormen van raciale discriminatie goedgekeurd door België op 9 juli 1975”. Dit wordt benadrukt in een ontwerp-resolutie, ingediend in 1992 door de heren Simons, Grimberghs, Mayeur en Maingain, die het aanwenden van artikel 18bis wil verhinderen.

Voorstel

De intrekking van dit verouderde artikel met twijfelachtige wettelijkheid is absoluut noodzakelijk.

5. Verbetering van de verblijfsdocumenten

Op de verblijfsdocumenten staan niet altijd de nodige vermeldingen opdat de bezitter voldoende van zijn rechten op de hoogte kan zijn.

Zo begrijpen heel wat mensen wiens verblijf geregulariseerd werd nauwelijks dat hun verblijfsrecht van onbepaalde duur is, terwijl hun “kaart” jaarlijks verlengd wordt, en dat ondanks de vermelding “onbeperkt verblijf” op de achterkant. Daarnaast staat op geen enkel document de - nochtans essentiële - informatie dat het verblijfsrecht van meer dan drie maand vervalt in geval van afwezigheid van het grondgebied gedurende meer dan één jaar. Op deze manier komen heel wat mensen voor voldongen feiten te staan. ...

Gezien het aanzienlijk aantal bijlagen en de verschillende verblijfsdocumenten komt het meermaals voor dat de administraties zelf niet in staat zijn de administratieve toestand van een persoon van buitenlandse afkomst te begrijpen en deze doeltreffend in te lichten over zijn rechten. Een vereenvoudiging samen met een verbetering van de informatie lijkt absoluut noodzakelijk.

Anderzijds bevatten sommige documenten (voornamelijk bijlage 26bis in de asielpcedure) vertrouwelijke inlichtingen in verband met de asielaanvraag van een persoon en zijn dit de enige documenten waarop deze zich kunnen beroepen bij een bank, een school, een administratie,...

Tenslotte onderwerpen sommige gemeenten de maandelijkse verlenging van immatriculatie-attest, een bijlage 26bis of een bijlage 35 aan de betaling van een belasting. Deze praktijk is stuitend jegens asielzoekers die over het algemeen verblijven in opvangcentra of geholpen worden door een OCMW en bijgevolg over heel weinig middelen beschikken.

Een algemene herziening van de inhoud van de documenten afgeleverd aan personen van buitenlandse afkomst die permanent of tijdelijk op het grondgebied verblijven en/of een vereenvoudiging van de verschillende documenten lijkt noodzakelijk. Dit betekent dat het Koninklijk Besluit van 15 december 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de bijlagen van dit besluit gewijzigd moeten worden. In deze materie bestaat er wel een Europese reglementering (N° 1030/2002 van 13 juni 2002 die een uniform model van verblijfsdocumenten instelt voor de onderdanen van derde landen). Het toepassingsgebied van deze verordening is evenwel beperkt en het nagestreefde doel is volledig te situeren binnen de strijd tegen de

fraude zodat de kwesties van het privé-leven en de bescherming van de bezitters van deze akten niet geregeld zijn.

De gemeentetaksen op de verlenging van de bijlagen 26bis en 35 en van het immatriculatie-attest van asielzoekers moeten verboden worden en meer in het algemeen moet worden bepaald dat er voor het verkrijgen van documenten slechts een bescheiden som kan gevraagd worden.

Een kaart met betrekking tot de gezondheidszorgen zou eveneens voorzien kunnen worden. Zo zou men de verantwoordelijke verzorgingsdienst, de terugbetalingswijze,... kunnen identificeren, terwijl de vrije keuze van arts gewaarborgd blijft. Daarnaast zou een identiteitskaart automatisch afgeleverd moeten worden aan vreemdelingen wanneer deze voldoen aan de voorwaarden voor vestiging. Bovendien zou men zich verder kunnen afvragen wat het belang is van het onderscheid tussen onbeperkt verblijf geldig voor meer dan drie maanden en vestiging...

Hoofdstuk 5. Toegang en verwijdering

1. Gesloten centra

Wij vragen de afschaffing van de gesloten centra door het uitwerken van alternatieven voor opsluiting.

Het ontwikkelen van alternatieven veronderstelt drie pistes:

1. Het realiseren van een globaal ander asiel- en migratiebeleid, overeenkomstig de voorstellen geformuleerd in deze tekst, zodat de beslissingen over toegang, verblijf en terugkeer van vreemdelingen veel dichter aansluiten bij de migratie-reëteit van vandaag.
2. Het wettelijk vastleggen van de prioriteit van zelfstandige terugkeer, zodat vreemdelingen die niet in ons land kunnen blijven eerst effectief de kans krijgen om zelfstandig het land te verlaten. Uitbouw en investering in begeleiding van terugkeerders en in een volwaardig aanbod van terugkeerprojecten.
3. Het aanbieden van mogelijkheden van her-emigratie voor alle migranten die dit wensen.

Het bestaan van gesloten centra maakt deel uit van een beleid van afschrikking dat inefficiënt en discriminerend is en ingaat tegen een reeks fundamentele principes die vastgelegd zijn in internationale verdragen.

Inefficiënt omdat

Ze op geen enkele manier een volwaardig migratiebeleid kunnen vervangen.

Er regelmatig personen worden opgesloten en later vrijgelaten omdat ze niet kunnen uitgewezen worden.

Discriminerend omdat

Het vaak louter aan het toeval te wijten is dat de ene persoon wordt opgesloten en een andere niet.

Het voor asielzoekers louter afhangt van het transportmiddel waarmee ze naar ons land kwamen of ze al dan niet worden opgesloten.

In strijd met principes van internationale verdragen omdat

De beslissing om iemand op te sluiten enkel en alleen afhangt van de Minister van Binnenlandse Zaken, vaak in functie van de beschikbare plaatsen en van de nationaliteiten die op dat moment geïdende worden op het vlak van uitwijzingen. Tegenover deze grote marge voor arbitraire beslissingen, staan geen beroepsprocedures die voldoende effectief zijn.

Er bestaat geen afdoende procedure om het risico op schendingen van fundamentele rechten dat een detentie altijd inhoudt, te beperken.

De juridische bijstand aan personen die opgesloten worden, is onvoldoende gewaarborgd.

De opsluiting van minderjarigen en de omstandigheden waarin dit gebeurt, vormen een schending van het Kinderrechtenverdrag.

De opsluiting van asielzoekers houdt een vooroordeel in inzake de afloop van hun asielprocedure.

Omwille van al deze redenen vragen wij de afschaffing van de gesloten centra, en dit **op zo kort mogelijke termijn**. Tegelijk vragen wij, gezien de ernst van een aantal situaties die zich nu voordoen in de gesloten centra, dat **onmiddellijk de volgende maatregelen worden genomen**:

- ✓ **Detentie van begeleide of niet-begeleide minderjarigen verbieden.** Deze praktijk vormt een flagrante inbreuk op het Kinderrechtenverdrag (artikelen 3.1 en 3.2) en op het Europees Mensenrechtenverdrag (artikel 5 d).
- ✓ **Detentie van asielzoekers in de loop van de procedure verbieden**, zowel aan de grens als op het grondgebied. Asielzoekers bevinden zich immers in een procedure die hen toegang kan verschaffen tot het grondgebied en niet in een uitwijzingsprocedure (inbreuk op artikel 5 f) van het Europees Mensenrechtenverdrag en op artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag). Uit hun opsluiting spreekt een negatief vooroordeel ten aanzien van de uitkomst van hun asielverzoek, en vormt bovendien een belemmering voor het goede verloop van hun asielprocedure (versnelde procedure, stress,...); tenslotte vormt dit ook een niet te verantwoorden discriminatie.
- ✓ **De commissie die de individuele klachten behandelt inzake de leefomstandigheden in de gesloten centra, moet de schorsing kunnen bevelen van de uitwijzing van een persoon die een klacht ingediend heeft.** Deze commissie moet de mogelijkheid hebben om, na een eerste onderzoek van de klacht, de uitwijzing tegen te houden. Indien het nodig is voor haar onderzoek, moet de commissie ook de mogelijkheid hebben om een uitgewezene terug te halen naar België. Dit voorstel beoogt de effectiviteit van deze klachtenprocedure.
- ✓ **Een onafhankelijke medische verzorging en effectieve communicatie-mogelijkheden** tussen de opgesloten en sociale diensten buiten het centrum moeten mogelijk gemaakt worden.
- ✓ **De parlementaire en rechterlijke controle op de beslissingen tot vasthouding versterken.**

Rechterlijke controle :

Ter herinnering: het is de Raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg die de controle over de vasthouding uitvoert. De Raadkamer moet zich uitspreken binnen de vijf dagen volgend op een verzoek tot in vrijheidstelling. Een beroep kan worden ingediend tegen een beslissing tot verlenging van de vasthouding. Tegen de beslissing van de Raadkamer staat beroep open bij de Kamer van Inbeschuldigingstelling.

Volgens artikel 72 van de Vreemdelingenwet betreft de controle van de Raadkamer enkel de **wettigheid** van de vasthouding en niet de **opportuiniteit** ervan. Dit onderscheid is kunstmatig, zoals de rechtspraak terzake aantoonde. Bovendien moet de rechter, vermits de Minister de vreemdeling kan opsluiten “indien hij dit noodzakelijk acht”, noodzakelijkerwijs de beslissing van de Minister controleren via een subjectieve definitie binnen het kader van zijn missie. De Raadkamer moet derhalve controleren of de vasthouding proportioneel is ten aanzien van het nagestreefde doel (de uitwijzing) en kan zich niet beperken tot een loutere controle van de interne legaliteit van het uitwijzingsbevel (dwz enkel nagaan of de vormvereisten werden gerespecteerd). De controle van de proportionaliteit houdt noodzakelijk in dat de beslissing van vasthouding adequaat gemotiveerd is.

Zelfs al toont de praktijk aan dat de rechter, in het kader van zijn opdracht, vaak een legaliteitscontrole in ruime zin uitvoert, dan nog gebeurt dit lang niet altijd. De rechtspraak verschild van Raadkamer tot Raadkamer. De formulering van artikel 72 is dus niet adequaat en het **onderscheid tussen opportuiniteitscontrole en legaliteitscontrole moet opgeheven worden.**

Wat betreft het moment waarop deze controle moet uitgevoerd worden:

In sommige gevallen moet de Minister, wanneer hij beslist om de vasthouding te verlengen of om tot vasthouding over te gaan, zelf de Raadkamer vatten binnen de vijf dagen na de verlenging van de vasthouding. Indien hij dit nalaat, moet de vreemdeling worden vrijgelaten. Wil men de effectiviteit van de rechterlijke controle op de vasthouding versterken, dan zou men dit systeem (voorzien in artikel 74 van de Vreemdelingenwet) moeten uitbreiden en van toepassing maken op alle beslissingen tot vasthouding of tot verlenging van vasthouding.

Artikel 71 en volgende moeten dus gewijzigd worden **zodat de minister of zijn afgevaardigde verplicht worden om de Raadkamer te vatten binnen de vijf werkdagen na elke beslissing tot vasthouding of**

de verlenging ervan. Hij moet dit elke maand hernieuwen. Gebeurt dit niet binnen de vastgestelde termijn, dan moet de vreemdeling vrijgelaten worden.

Parlementaire controle.

Het Koninklijk Besluit van 2 augustus 2002 dat het intern functioneren van de gesloten centra reglementeert, beperkt de toegang van de Volksvertegenwoordigers en de Senatoren tot de centra, zowel wat betreft het bezoek aan de opgesloten personen als wat betreft het bezoek aan de centra zelf.

Bovendien moeten parlementsleden van de regionale en gemeenschapsparlementen die de centra wensen te bezoeken over een voorafgaande toestemming van de centrumdirecteur beschikken. Sinds de inwerkingtreding van het Koninklijk Besluit, werd de toegang reeds geweigerd aan sommige van deze parlementsleden die vroeger regelmatig bezoeken uitvoerden.

Om een effectieve democratische controle in de centra mogelijk te maken vragen wij :

- het opheffen van de beperkingen aan parlementsleden die een centrum wensen te bezoeken: wat het bezoek aan het centrum betreft: opheffing van de tijdsbeperkingen, wat het bezoek aan opgesloten personen betreft: het opheffen van de voorafgaande voorwaarde om de noodzaak van het bezoek aan te tonen in hoofde van hun functie.
- ten aanzien van de leden van de regionale en gemeenschapsparlementen meer soepelheid in het toestaan van bezoeken.

We benadrukken bovendien de noodzaak dat parlementsleden regelmatig gebruik zouden maken van dit bezoekrecht, en deze bezoeken ook effectief zouden opvolgen, zodat de democratische controle effectief werkt.

2. Het INAD centrum

In het INAD centrum dat zich op de luchthaven Brussel Nationaal zelf bevindt, worden personen opgesloten aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd op grond van artikel 3 van de wet van 15 december 1980.

In een aantal gevallen kan de vreemdeling **die in het bezit is van een geldig visum**, toch worden teruggedreven door de autoriteiten die de grenscontrole waarnemen. De formulering van het derde lid van artikel 3 van de wet van 15 december 1980 laat **een grote arbitraire bevoegdheid toe aan de agenten die deze controle uitvoeren**. Artikel 3.3 stelt immers dat personen die het doel van hun verblijf in ons land niet kunnen aantonen kunnen teruggedreven worden. Sommige personen werden simpelweg teruggedreven omdat ze niet in het bezit waren van een toeristische gids of een hotelreservering...

Voorstellen :

- **Artikel 3.3° van de wet van 15 december 1980 afschaffen** aangezien deze bepaling de grootste arbitraire marge geeft aan de grenspolitie.
- **Regelgeving aannemen voor het functioneren van het INAD centrum.**
- **De informatiedoorstroming verbeteren** aan diegenen die zich aanbieden (over hun administratieve situatie, over de mogelijke beroepen, advocaten, de toegang tot sociale diensten).
- **De toegang tot een advocaat vergemakkelijken** : de gratis rechtsbijstand toestaan alsook het pro-deo systeem voor de Raad van State.

3. Op termijn vragen wij dat de visa voor kort verblijf zouden worden afgeschaft¹

De visa die recht op toegang tot het grondgebied geven zijn een vorm van controle van de grenzen. In de schoot van de Europese Unie werd een gezamenlijke politiek inzake visa kort verblijf uitgewerkt.

“ Alle nationale en internationale teksten rechtvaardigen de visumverplichting op tweeërlei wijze: het bewaken van de openbare orde en de nationale veiligheid enerzijds en de controle op de immigratie en de strijd tegen illegale immigratie anderzijds. Deze twee doelstellingen worden beschouwd als een rechtvaardiging voor de inbreuk op ieders recht om te reizen; deze doelstellingen mogen echter alleen worden nagestreefd door het gebruik van zowel redelijke en proportionele middelen als doeltreffende en noodzakelijke middelen . In die zin kan er gesteld worden dat het visum als middel om de openbare orde en de nationale veiligheid te waarborgen zeer twijfelachtig is. Het is heel zeldzaam dat er terroristen worden vastgehouden omdat ze geen visum bezitten.... De doeltreffendheid van het visum om de controle op de migratie te bewerkstelligen staat ook ter discussie. In plaats dat het visum de clandestiene migratie zou tegenhouden, werkt het visum deze migratie juist in de hand : het verbod om vrij te circuleren verstevigt de aantrekkingskracht van een “ Eldorado “ mythe, veronderstelt een clandestiene doortocht en werkt het ontstaan van maffianetwerken in de hand.

Daarenboven herinneren we graag aan de houding van de Europese Unie onmiddellijk na de val van de Muur. Zeer vlug na de val van de Muur, werd om politieke redenen, de verplichting tot het hebben van visa afgeschaft voor de inwoners van de landen van Centraal-Europa (Polen en Hongarije) terwijl er op dat moment algemeen aangenomen werd dat er vanuit die landen nog heel wat mogelijke migratie kon tot stand komen.

Zelfs als men aanneemt dat het visum een bepaalde doeltreffendheid heeft, dan nog dient men zich vragen te stellen over de noodzaak van het visum als controlemiddel voor migratie, in het perspectief van inbreuken van fundamentele rechten. Niet alleen op het recht om te reizen maar ook voor wat het verbod op onmenselijke behandeling betreft, zoals de gewelddadige doden in de Middellandse Zee of in containers illustreren.

Er kunnen ook vragen worden gesteld bij het respect voor de menselijke waardigheid van diegenen die een visum aanvragen: urenlang wachten, herhaalde administratieve rompslomp....

Tenslotte brengt de visapolitiek in de Europese ambassades een hoge financiële kost en veel menselijke energie met zich mee. De handels-en zakenbelangen, alsook de culturele en intellectuele uitwisselingen worden hierdoor geremd. Het gevolg is een negatieve kosten/batenanalyse die de noodzaak van het bestaan van visa voor de migratiecontrole sterk relativeert.

Gelet op dit contraproductief effect kan men zich de vraag stellen of er geen andere middelen voorhanden zijn ? Enerzijds zal de afschaffing van de visa niet leiden tot de afschaffing van de grenzen en ook niet tot de afschaffing van andere controlemiddelen. Anderzijds kan de afschaffing van de visa progressief gebeuren...

Wij stellen dan ook **de afschaffing van de visa kort verblijf in vier fases voor :**

1. Met onmiddellijke ingang moet iedere weigering tot het afleveren van een visum worden **gemotiveerd** en zal het voorwerp moeten uitmaken van de mogelijkheid tot een **echt beroep** en dit bij een commissie die verbonden is aan een diplomatieke post.

¹ Tekst overgenomen en vertaald uit « Plate-forme de vigilance pour les réfugiés et les sans-papiers : « Droit des étrangers: Neuf enjeux pour la prochaine législature. », Nov 2002. Deze tekst vormt een samenvatting van een voorstel uitgewerkt door professor Jean Yves Carlier in Jean-Yves CARLIER ent Andréa REA, *Les étrangers en Belgique. Étrangers, immigrés, réfugiés, sans-papiers ?* Dossier du CRISP, n° 54.

2. Binnen het jaar zou een systeem van verkrijgende verjaring moeten opgestart worden : **Bij gebreke aan een positief antwoord** binnen een termijn van 1 maand te rekenen vanaf de aanvraag, **dient het visum automatisch worden afgeleverd.**
3. Binnen een redelijke termijn moet **de afgifte van een visum automatisch verlopen.** Het zal genoeg zijn dat een aanvraag wordt ingediend om het visum te bekomen. Dit laat een dubbele controle toe met het oog op de vooropgestelde doelstelling : de niet gecontroleerde migratie vermijden. Enerzijds zal de persoon verplicht zijn zich aan te bieden bij een diplomatieke post, waardoor deze persoon correct zal worden ingelicht over het beperkte recht tot verblijf dat hem is toegestaan. Anderzijds laat dit het berekenen toe van het saldo tussen het aantal afgeleverde visa en het aantal mensen dat het land verlaat. Deze berekening zal toelaten na te gaan of er een belangrijk verschil bestaat en of de vrees voor blijvende migratie bewaarheid wordt. Indien deze vrees ongegrond blijkt, kan er overgegaan worden naar de laatste fase.
4. Op lange termijn dient de vereiste van een visum om een grondgebied te betreden, worden afgeschaft.

Het geheel van deze stappen kan worden aangevuld met een **principe van wederkerigheid** tussen België of de Europese Unie en derde landen.”

4. Uitwijzingen: controle

Inleiding: een bevel om het grondgebied te verlaten, dat voorafgaat aan iedere uitwijzing, kan maar worden afgeleverd na een correcte procedure, waarin de asielaanvraag wordt onderzocht en ook alle andere motieven die de toekenning van een verblijfstitel kunnen rechtvaardigen.

Ten gronde blijven wij gekant tegen gedwongen uitwijzingen, maar zolang zij bestaan, is het noodzakelijk om ze te controleren.

Voorstellen:

- Een **onafhankelijk mechanisme** dat de **uitwijzingsprocedures controleert** door cameratoezicht op alle uitwijzingen met escorte. De opnamen moeten gebeuren vanaf het moment dat voorafgaat aan het vertrek tot en met de aankomst in het land van bestemming. Deze opnamen worden overgedragen aan de instantie die belast is met de onafhankelijke controle. De bedoeling van deze maatregel is om te vermijden dat vernederende/onmenselijke behandelingen plaatsvinden, en, indien ze toch plaatsvinden, te beschikken over efficiënte instrumenten om wantoestanden te bestraffen.
- **In de wet de noodzakelijke garanties inschrijven voor de effectieve uitoefening van de beroepsmogelijkheden** tegen de schendingen van rechten van personen tijdens en na hun uitwijzingen. **Om de effectieve uitoefening van deze beroepsmogelijkheden mogelijk te maken, moet een termijn van drie werkdagen worden voorzien tussen het tijdstip van de betekening van het moment van de uitwijzing en het moment van de uitwijzing zelf. De gedetineerde mag niet in een isoleercel worden geplaatst tijdens deze termijn.** De bedoeling van deze maatregel is om de gedetineerde in staat te stellen om contact op te nemen met zijn advocaat en om zijn zaak aanhangig te maken bij de bevoegde instanties opdat deze zich uitspreken over het risico op schendingen. Het gaat hier niet over een opheffing van de bestaande beroepen (Raadkamer, Raad van State) of een inkorting van de indieningstermijnen voor deze beroepen of een invoering van een nieuwe beroepsmogelijkheid, maar wel over het voorzien van een termijn tussen het moment waarop de gedetineerde wordt geïnformeerd over zijn uitwijzing en het moment van de eigenlijke uitvoering ervan. Deze termijn, die met name in Frankrijk bestaat, wil een eind stellen aan de vaak voorkomende praktijk die erin bestaat de gedetineerde maar enkele uren tevoren van zijn uitwijzing op de hoogte te stellen, waarop hij in een isoleercel wordt

geplaatst. Daardoor kan hij dikwijls zijn advocaat en/of familieleden niet meer op tijd verwittigen. Een dergelijke situatie hindert de toegang tot effectieve juridische bijstand. Gevallen van personen die op het nippertje van het vliegtuig worden gehaald waarmee ze zouden worden gerepatriëerd, na een beslissing – in extremis - door de Raad van State, zijn niet zo uitzonderlijk.

- **Speciale vluchten**, i.c. militaire, die worden gebruikt voor collectieve uitwijzingen, **verbieden**.

Er moet worden herhaald dat **België verantwoordelijk is voor het lot dat de uitgewezen persoon wacht in het land van bestemming. In het kader van de bepaling van het land naar waar zal worden uitgewezen, moet België waken over de strikte naleving van de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens.** Het gebeurt namelijk niet zelden dat een uitwijzing gebeurt naar het laatste land waar een vreemdeling is gepasseerd of naar een ander deel van het land vanwaar hij komt (bijvoorbeeld Tsjetsjenen die naar een andere deelstaat van Rusland worden teruggestuurd, vaak naar Moskou), waar hij helemaal alleen terechtkomt, zonder middelen van bestaan, waar hij het slachtoffer wordt van discriminatie en bovendien gevaar loopt te worden uitgewezen naar het land waar hij juist voor zijn leven, veiligheid of vrijheid vreest. **Een versterking van de controle op de situatie waarin een vreemdeling dreigt terecht te komen in het land van bestemming, dringt zich dan ook op.**

5. Niet begeleide minderjarigen

Voor de technische uitwerking van de voorstellen tot hervorming van de procedure die wordt toegepast op niet begeleide minderjarigen, verwijzen we naar het werk dat is verricht door het platform “Kinderen op de dool”

- **Niet begeleide minderjarige vreemdelingen moeten automatisch toegang hebben tot het grondgebied.** Minderjarigen mogen niet het voorwerp uitmaken van een maatregel van detentie in een gesloten centrum.
- Verwijdering van het grondgebied: “problematische” situaties (betwisting van de leeftijd van de persoon die zich aanmeldt, gezinshereniging met ouders in het buitenland...) moeten worden “geregeld” **met voorafgaand advies van de voogd die door de bevoegde dienst is aangeduid, zodat iedere beslissing wordt genomen in het grootste belang van de minderjarige.**
- **Als er voor de minderjarige een mogelijkheid tot gezinshereniging bestaat met personen verblijvend in België, een andere lidstaat van de Europese Unie of in een ander land dat de gezinshereniging aanvaardt, mag de uitwijzing van de minderjarige nooit worden toegelaten.**

6. Dubbele straf

Deze maatregel, die met name is gebaseerd op de noodzaak om de openbare orde te handhaven, is principieel niet te verdedigen².

De dubbele straf is tegenstrijdig met de fundamentele beginselen van ons strafrecht, dat erop is gericht dat de dader zich verbetert en zich reïntegreert in de samenleving. Bovendien schendt de dubbele straf het principe dat iemand geen twee keer kan worden veroordeeld voor hetzelfde feit.

De dubbele straf is de oorzaak van discriminatie. Niet alle personen die potentieel in aanmerking komen voor deze maatregel, worden uitgewezen. Het is de minister die willekeurig de veroordeelde vreemdelingen in België kiest die zullen worden uitgewezen. Ook in de gevangenis is de dubbele straf de

² Tekst overgenomen uit “Plate-forme de vigilance pour les réfugiés et les sans-papiers: “Droit des étrangers: Neuf enjeux pour la prochaine législature.”, november 2002.

oorzaak van ernstige discriminatie: de gedetineerde kan geen penitentiair verlof krijgen, evenmin als een mogelijke voorwaardelijke invrijheidstelling.

De dubbele straf schendt het recht om te huwen en het recht op respect voor het familieleven. Door te worden uitgewezen terwijl hij in België is geboren of sinds lang in België heeft gewoond, wordt de veroordeelde vreemdeling gescheiden van zijn familie.

De dubbele straf schendt het recht op een effectief beroep. De enige mogelijkheid die de verbannen vreemdeling krijgt, is het indienen van een gratieverzoek aan de minister, met het oog op de opheffing van de maatregel om buitengewone redenen. Deze procedure is niet voldoende vanuit het oogpunt van de mensenrechten en is in strijd met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De dubbele straf is niet efficiënt. De meerderheid van de vreemdelingen die worden onderworpen aan een maatregel van ballingschap, blijven in België, maar in de clandestiniteit. Van degenen die aanvaarden om te vertrekken, keren de meesten zeer snel terug uit hun zogenaamde herkomstland, om zich clandestien te verenigen met hun naasten in België. In plaats van de openbare orde te beschermen, draagt de dubbele straf bij tot het instandhouden van illegaliteit, die bezwaarlijk als een element van ordehandhaving kan worden beschouwd... In werkelijkheid leidt de dubbele straf tot toestanden die het sociaal, familiaal, cultureel en affectief evenwicht van de vreemdeling ernstig verstoren. De verwijderingsmaatregelen hebben verwoeste levens en families tot gevolg, voor een veiligheidsdoelstelling die per slot van rekening niet eens wordt bereikt.

Wij vragen zonder meer de afschaffing van deze maatregel. Wij vragen dat de aanvraag tot verder verblijf in België niet langer kan worden verworpen voor personen die gevestigd waren in België, voor personen die een verblijfsrecht hadden van meer dan drie maanden vóór de uitvoering van de straf, en voor personen die zich aanspraak kunnen maken op een verblijf of een vestiging na afloop van de gevangenisstraf.

7. Strafsancties voor illegale toegang of illegaal verblijf

De artikelen 75 en 76 van de wet van 15 december 1980 bevatten maatregelen die de vreemdeling bestraffen en dus criminaliseren wegens het niet respecteren van de bepalingen met betrekking tot de administratieve documenten die moeten worden voorgelegd voor de toegang tot en het verblijf in het Rijk.

Op illegale toegang of verblijf van een vreemdeling, evenals op toegang of verblijf zonder speciale toelating van de minister, van een vreemdeling die is teruggewezen of uitgezet van het grondgebied minder dan tien jaar geleden, staat een gevangenisstraf en een boete.

Het niet overleggen van administratieve documenten mag niet worden gesanctioneerd met strafmaatregelen. Ook al geven deze bepalingen zelden aanleiding tot vervolgingen, toch betekent hun bestaan alleen al - binnen het wetgevingsarsenaal - een gevaar. Daarenboven hebben ze perverse effecten. In de praktijk moet iedere ambtenaar het parket op de hoogte stellen van inbreuken waarvan hij weet heeft in het kader van zijn functie. Deze inlichtingen kunnen een belemmering vormen in het verloop van de procedures die de vreemdeling in de toekomst zal inleiden (bijvoorbeeld vraag om machtiging tot verblijf om buitengewone omstandigheden, aanvraag tot naturalisatie...)

Derhalve vragen wij **de afschaffing van de artikelen 75 en 76** van de wet van 15 december 1980 op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.