



Wie mag blijven?

Willekeur in het regularisatiebeleid

4 april 2007

Het Forum Asiel en Migraties ervaart het huidige beleid inzake regularisatie van vreemdelingen als een beleid van willekeur. Wat we daar precies mee bedoelen, lichten we toe onder punt 1. Dat wij niet alleen staan in onze analyse, bewijzen de vele recente verklaringen uit allerlei hoeken die hetzelfde zeggen (punt 2). Het FAM stelt een alternatief systeem voor, dat het risico op willekeur aanzienlijk vermindert (punt 3).

Sommigen stellen dat regularisatie van illegale verblijvers onrechtvaardig is omdat het degenen benadeelt die wel vertrokken zijn na een uitwijzigingsbevel en omdat het dus illegaliteit beloont. Wie dat zegt, gaat voorbij aan het feit dat nu al veel mensen vanuit illegaal verblijf geregulariseerd worden. Maar dan wel op een willekeurige en dus onrechtvaardige manier.

1. Willekeur is...

... tegengestelde beslissingen nemen in vergelijkbare situaties.

Geen twee aanvraagdossiers zijn gelijk. Daarom is ook FAM voor een beoordeling geval per geval. Maar soms lijken dossiers toch sterk op elkaar en stellen we vast dat voor gelijkaardige dossiers tegengestelde beslissingen vallen (positief versus negatief).

Twee vrouwen van Congolese afkomst zijn beiden alleenstaande moeder, de ene met twee dochtertjes van 7 en 4 jaar, de andere met twee zoontjes van 7 en 4 jaar. Ze ontvluchtten beiden in 2003 de oorlogssituatie in hun land en dienden in België een asielaanvraag in. asielaanvragen werden in het voorjaar van 2004 allebei geweigerd.

Beide hebben dezelfde ernstige medische aandoening; het jongste dochtertje van de ene vrouw lijdt ook aan deze aandoening. Ze dienden daarom beiden in april 2004 een aanvraag artikel 9 lid 3 in om medische redenen.

De mevrouw met de twee dochtertjes, waarvan een ernstig ziek, ontving een negatieve beslissing op deze aanvraag eind 2005. Momenteel wordt een nieuwe regularisatie-aanvraag voorbereid.

De andere vrouw ontving in juni 2005 een negatieve beslissing inzake regularisatie, maar diende in 2006 een nieuwe aanvraag in. Zij werd begin 2007 geregulariseerd.

... beslissingen nemen die afwijken van de regels die je zelf vooropstelt (en dit zelf moeten toegeven als je er op gewezen wordt).

Hoewel de regels onduidelijk zijn, vooral voor humanitaire aanvragen, bestaan er toch een aantal regels, vooral voor langdurige asielpcedures. Het bestaan van regels garandeert momenteel echter nog geen rechtvaardige behandeling. Sommige dossiers die aan de regels voldoen, worden immers toch afgewezen.

Een Russische familie (ouders en twee kinderen) arriveerde in 2000 in ons land en vroeg asiel. De asielpcedure duurde tot 2003. Tijdens de procedure was de zoon schoolplichtig. Dit dossier beantwoordt volledig aan de criteria inzake regularisatie omwille van langdurige asielpcedure. Toch viel er een negatieve beslissing in regularisatie. Na tussenkomst van een NGO herzag DVZ zijn beslissing en werd de familie in augustus 2006 geregulariseerd voor één jaar.

Een Guinese familie (ouders en 2 kinderen) vraagt in juni 2000 asiel in België. De asielpcedures duren in totaal 3 jaar en 4 maanden. Tijdens de procedure zijn de kinderen schoolplichtig. De aanvraag tot regularisatie wordt in eerste instantie onontvankelijk verklaard. Na tussenkomst van een NGO wordt de familie geregulariseerd voor één jaar in juni 2006.

Een Turks koppel zonder kinderen vraagt in 2000 asiel in België. Hun procedure loopt langer dan 4 jaar, tot in 2004. Hoewel hun geval aan de regels beantwoordt, wordt een regularisatie-aanvraag geweigerd. Na tussenkomst van een NGO wordt de zaak herbekeken en 10 maand na de tussenkomst worden ze geregulariseerd voor 1 jaar.

Ali Guissé, voormalig nationaal woordvoerder van UDEP, werd door DVZ geregulariseerd zonder dat hij ooit formeel een aanvraag deed volgens de gebruikelijke procedure artikel 9 lid 3. Toen dit uitlekte in *De Standaard* in juni 2006, lag minister Dewael van alle kanten onder vuur. De minister en DVZ verdedigden zich door te stellen dat Guissé een "impliciete regularisatie-aanvraag" had gedaan, en dat dit mondeling was gebeurd. Deze werkwijze wijkt volledig af van de wet en de praktijk. De minister gebruikte hier voor 200% zijn discretionaire bevoegdheid. Het is ons niet bekend of ooit enig andere aanvrager op zo'n behandeling mocht rekenen.

... het ene dossier snel behandelen, het andere traag.

Hoe lang een beslissing op zich zal laten wachten, is momenteel niet voorspelbaar. Soms gaat het snel, soms traag. Hoe dit precies komt, is onduidelijk.

In het jaarverslag van de Federale Ombudsman 2006 staat dat de behandelingstermijn van regularisatie-aanvragen in juli 2004 16 maanden was, in november 2004 22 maanden, en in juli 2005 29 maanden, en dat de DVZ een inhaalplan als onuitvoerbaar beschouwt omdat "hij dient te werken volgens criteria en prioriteiten die opgelegd worden door de gebeurtenissen en waarop hij niet noodzakelijk vat heeft"

... de spelregels voortdurend veranderen.

De voorbije 10 jaar zijn de regels inzake regularisatie al minstens 5 keer veranderd. Een gevolg van het feit dat die regels nooit in de wet worden verankerd, waardoor ministers gemakkelijk nieuwe regels kunnen vastleggen. Dit leidt tot grote rechtsonzekerheid.

- In **1997** maakt minister van Binnenlandse Zaken Johan Vande Lanotte (SP) een eerste omzendbrief met regels inzake regularisatie.
- Eind **1998** past zijn opvolger Luc Vanden Bossche (SP) deze omzendbrief aan.
- In **1999** legt de paars-groene regering weer andere regels vast in de wet die de eenmalige regularisatiecampagne omkadert.

- Ook in **1999** wordt omzendbrief Vanden Bossche afgeschaft door de genoemde eenmalige regularisatiewet. Welke regels er na de campagne gelden, is onduidelijk.
- In **2003** spreekt de paarse regering bij haar aantreden af om één bepaalde groep, de mensen die langdurig in de asielprocedure zitten, te regulariseren. Vanaf 2005 wordt dit ook uitgevoerd, zonder dat de precieze regels daarvoor op papier staan. In de loop van de uitvoering wijzigt de praktijk verschillende keren.
- In **2005** publiceert Minister Dewael een nieuwe omzendbrief over het regularisatie-artikel 9 lid 3. Inhoudelijke criteria staan er niet in en niet alle geldende criteria worden meegedeeld.
- In **december 2006** verschijnt een tekst op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken inhoudelijke criteria voor regularisatie, die echter zeer vaag blijven voor de grote groep van humanitaire aanvragen.

... de spelregels niet bekend maken.

Door de regels niet bekend te maken, zorgt de overheid er voor dat niet alle potentiële aanvragers op de hoogte zijn van het feit dat ze kans maken op regularisatie.

Zo werd de regularisatie van langdurige asielprocedures georganiseerd vanaf begin 2005, maar zonder dit officieel bekend te maken. Nochtans moest een persoon die onder deze regel wenste geregulariseerd te worden, zelf een aanvraag indienen. In 2006 moest men dan ook vaststellen dat een belangrijke minderheid van de asielzoekers die hierop beroep hadden kunnen doen, geen aanvraag hadden ingediend. Deze operatie werd pas publiek gemaakt door de tekst op de site van DVZ in december 2006.

2. Zij zeiden het ook...

De Raad van State:

"Les dispositions en projet n'auront, en conséquence, pas pour effet de mettre fin à l'insécurité juridique régnant en la matière, notamment quant à la valeur juridique qu'il convient de conférer aux diverses circulaires édictées en vue de mieux circonscrire les pouvoirs du ministre ou de son délégué."

« Il convient à cet égard de noter que le fait pour le législateur d'objectiver toute une série de critères applicables dans certaines situations n'enlève par ailleurs rien au pouvoir discrétionnaire du ministre, ou de son délégué, dans les autres situations. »

(21 februari 2006, Advies 39.718 over de nieuwe Vreemdelingenwet die gepubliceerd werd op 6 oktober 2006 zonder dit advies te volgen.)

Daniël Termont, sp.a burgemeester Gent:

"Deze regering heeft een enorme kans gemist door geen duidelijke, objectieve criteria vast te leggen om te bepalen of mensen zonder papieren om humanitaire redenen in ons land kunnen blijven."

(De Standaard, 27 februari 2007)

Staf Nimmegeers, senator sp.a

"Zo iets laat je niet over aan het individuele inzicht van een minister. Je schrijft beter criteria in de wet. Dan heb je een referentiekader."

(De Morgen, 21 juni 2006)

Stefaan De Clerck, CD&V burgemeester Kortrijk:

"Criteria zijn er niet. Dat gebrek aan transparantie moet men weg nemen."
(ibidem)

Jef Gabriëls, CD&V burgemeester Genk:

"De regularisatie om humanitaire redenen is een loterij. Meestal krijgen illegalen een 'neen', soms mag er toch iemand blijven."
(ibidem)

Nahima Lanjri; CD&V Volksvertegenwoordiger:

"Het oogt inderdaad sympathieker met slaapzak en pyjama de nacht bij de kerkbezitters in de Gentse Forelstraat door te brengen dan toe te geven dat het vreemdelingenbeleid, met name sinds de paars-groene machtsovername in 1999, een loterij is geworden."
(31 augustus 2006, in haar elektronische nieuwsbrief)

Tinne Vanderstraeten, ondervoorzitster Groen!

"... een totaal willekeurig beleid... Door gebrek aan duidelijke regularisatiecriteria lijkt het wel of mensen zonder papieren een lotje moeten trekken."
(De Standaard, 10 juni 2006)

De Federale Ombudsman beveelt aan:

- "om in de tekst van de wet of in het uitvoeringsbesluit alle criteria in te lassen die op algemene wijze worden toegepast maar die niet uitdrukkelijk zijn vermeld in voornoemde teksten" (AA01/01, jaarverslag 2001)
- "om een ontvangstbewijs af te geven bij elke aanvraag tot machtiging tot verblijf" (OA 06/01, jaarverslag 2006)
- "om de aanvragen tot het verkrijgen van een verblijfsmachtiging te behandelen binnen de redelijke termijn, zoals voorzien in art. 4 van het Charter voor een klantvriendelijke overheid, met name 4 maanden tot 8 maanden" (OA 06/03, jaarverslag 2006) en "dat de DVZ een plan met deadlines aanneemt voor het inhalen van de achterstand van het Bureau artikel 9, lid 3 – humanitair" (OA 06/04, jaarverslag 2006)
- "dat de DVZ, vooraleer een bevel om het grondgebied te verlaten te betekenen, de hangende aanvraag om machtiging tot verblijf behandelt" (OA 06/06, jaarverslag 2006)

Jozef De Witte, directeur Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding:

"Al sinds 1997 hebben we zowat onafgebroken te maken gehad met een regularisatiebeweging en met ad hoc maatregelen om de problemen aan te pakken. De huidige hervorming en regularisatiecrisis moeten die impasse doorbreken, door een wetsartikel aan te nemen dat komaf maakt met de dubbelzinnige formule van het verleden en een beleid dat voor iedereen begrijpelijk is."
(De Standaard, 12 juni 2006)

3. Naar een beter systeem

De voorstellen van het Forum Asiel en Migraties garanderen een regularisatiebeleid waar veel minder plaats is voor willekeur.

Huidige systeem	Voorstel FAM	Minder willekeur omdat
Geen duidelijke criteria	Duidelijke criteria expliciet neerschrijven	<ul style="list-style-type: none"> • Administratie (en commissie) aan deze criteria gebonden is • Vaste interpretatie van deze criteria kan ontstaan • Alle advocaten vanuit zelfde kader hun cliënt kunnen adviseren. • Alle potentiële aanvragers dezelfde kans op informatie krijgen.
Geen criteria in de wet	Criteria in de wet inschrijven	<ul style="list-style-type: none"> • Minister criteria niet zomaar kan veranderen
Beoordeling op dossier	Beoordeling na gesprek met aanvrager	<ul style="list-style-type: none"> • Betere kennis van het dossier • Realistischer beeld over aanvrager
Beoordeling door ambtenaar	Beoordeling door gemengde commissie	<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel van drie complementaire expertencommissieleden versus één expert-ambtenaar (+ hiërarchie)
Eenheid van beslissingen bewaakt door hiërarchie binnen administratie en door marginale wettigheidscontrole Raad van State (RvS)	Eenheid van rechtspraak bewaakt door eerste voorzitter en algemene vergadering commissie en door volle rechtsmacht Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)	<ul style="list-style-type: none"> • Minder willekeur indien genoeg macht wordt toegekend aan de algemene vergadering van de commissie • Eenheidsrechtspraak breder overlegd en gedragen • RvV kan echte rechtspraak ontwikkelen in tegenstelling tot RvS
Minister volledig vrij in beoordeling (discretionaire bevoegdheid)	Minister gebonden aan advies van commissie maar kan er gemotiveerd van afwijken	<ul style="list-style-type: none"> • Discretionaire bevoegdheid van Minister sterk ingekapseld • Minister moet veel meer motiveren als hij toch nog eigen koers vaart
Geen beslissingstermijn	Termijn van orde in de wet Na 6 maanden zonder beslissing een voorlopig verblijf toekennen Regularisatie na 3 jaar procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlopig verblijf na 6 maanden zal termijn van orde afdwingen • Procedure kan niet langer dan 3 jaar aanslepen