



## **Regularisatie: nood aan een structureel beleid**

### ***Voorstel van het Forum Asiel en Migraties, 27/03/2006***

#### ***Algemene argumentatie***

De regering legt binnenkort wetsontwerpen tot hervorming van de Verblijfwet van 15/12/1980 neer in het parlement. De asielprocedure wordt hervormd en toegespitst op alle personen die internationale bescherming nodig hebben. Voor ernstig zieke personen komt er een aparte regeling. De slachtoffers van mensenhandel krijgen een wettelijk statuut. Er wordt gesleuteld aan de regels en procedure voor gezinshereniging met niet-EU onderdanen. Er komt een gerechtelijke beroepsinstantie die de Raad van State moet ontlasten en er komt een ‘filterprocedure’ voor Raad van State beroepen.

Het regularisatiebeleid blijft echter ongeregeld. Het blijft een volledig discretionaire (ongebonden) bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, die deze bevoegdheid laat uitoefenen door zijn administratie, de Dienst Vreemdelingenzaken. Er worden geen criteria bepaald. De aanvragers worden niet persoonlijk gehoord. De enige wijziging die de regering voorstelt, is dat de aanvragen om allerlei formele redenen kunnen onontvankelijk verklaard worden.

**Het Forum Asiel en Migraties (FAM) roept op om deze wijziging van artikel 9 lid 3 van de Verblijfwet (via een nieuw artikel 9bis) niet te stemmen.** Een dergelijke hervorming is zeer eenzijdig. Regularisatie is nodig voor een aantal mensen. Dat bewijzen de cijfers en de getuigenissen van mensen. Het gaat om specifieke situaties. Maar deze situaties moeten wel volgens vaste criteria beoordeeld worden. En via een aangepaste procedure. Rechtszekerheid en duidelijkheid werkt in twee richtingen: het geeft een houvast voor aanvragers maar ook voor de overheid.

## ***De wet moet de lacunes invullen door de criteria voor regularisatie (humanitair opvangstatuut) te definiëren***

In plaats van een volledig discretionair (en dus onzeker en verdoken) regularisatiebeleid pleiten wij voor een openlijk beleid waarbij de criteria voor regularisatie in de wet worden ingeschreven. De bevoegdheid van de Minister en de DVZ blijft behouden, maar de criteria voor beoordeling van aanvragen moeten wettelijk omschreven worden. De lacunes in de wet moeten ingevuld worden. Een wettelijke omschrijving houdt tegelijk ook een kanalisering en afgrenzing in.

Wij wensen over te stappen van een ongebonden regularisatiebeleid naar een geregeld beleid van opvangstatuten (voor wie zich al in België bevindt) en immigratiestatuten (voor wie een aanvraag indient vanuit het buitenland).

De regering moet ook de instrumenten en omkadering voorzien om de te verwachten aanvragen en procedures te kunnen behandelen. Dat is nu niet het geval. Onduidelijkheid en lange wachtermijnen verminderen de aanvragen niet. De aanvragen (die hoe dan ook ingediend worden) moeten binnen redelijke termijn, kwaliteitsvol en op gelijke manier kunnen behandeld worden. De huidige situatie (die zich dreigt te bestendigen) wijst op een structureel tekort in de wetgeving en het voorziene instrumentarium.

Een structureel beleid kan alleen gevoerd worden door duurzame criteria in de wet te definiëren. Daarmee kunnen in de toekomst nieuwe ontsporingen en massale regularisaties voorkomen worden.

### **1. Te lange procedure**

#### ***FAM stelt voor om verblijfszekerheid te garanderen bij te lang durende procedures::***

- 3 jaar asielpcedure inclusief aansluitende verlengingen van verblijf (attest van immatriculatie of verlengd BGV)
- 3 jaar gezinsherenigingsprocedure vanaf indiening aanvraag gezinshereniging tot uitvoerbare uitwijzing
- 3 jaar regularisatieprocedure

- deze criteria worden in de wet ingeschreven als structureel regularisatiecriterium
- ambtshalve onderzoek voor de personen wiens procedure 3 jaar loopt

Raad van State procedure telt niet mee behalve na positief arrest tot schorsing of annulatie aangezien de voorgaande procedure dan verder loopt.

#### ***Argumentatie:***

- Het is de verantwoordelijkheid van de staat om haar procedures zo te organiseren dat binnen een redelijke termijn beslissingen kunnen getroffen worden. Dit is zeker het geval als de procedures uitsluitend dienen te geven over het verblijfsrecht van betrokkenen in België.

- Het is humanitair niet verantwoord om betrokkene na een meer dan drie jaar durende wettelijk voorziene procedure inzake verblijf nog uit te wijzen

## 2. Ernstige ziekte waarvoor geen of onvoldoende toegang is tot een adequate behandeling of verzorging in het land van herkomst

### *FAM stelt voor om de criteria voor een medisch opvangstatuut nauwkeurig te bepalen:*

- een medisch opvangstatuut wordt voorzien voor wie een ernstige ziekte heeft waarvoor geen of onvoldoende toegang is tot een adequate behandeling of verzorging in het land van herkomst
- ernstige ziekte = de aandoening die, zonder behandeling of verzorging, de dood van de persoon tot gevolg heeft, zijn levensverwachting inkort, een ernstige fysieke of psychische handicap veroorzaakt, of waarvan de behandeling veelvuldige zorgen en controles vereist of een zware therapie, of datgene wat een arts als ernstig ziek beschouwt
- voldoende toegang tot adequate behandeling of verzorging in land van herkomst = de zorgen moeten beschikbaar, toegankelijkheid, duurzaam en kwaliteitsvol zijn. Beschikbaarheid houdt ook de onderliggende determinanten voor gezondheid in. Toegankelijkheid houdt non-discriminatie, fysieke toegankelijkheid, economische toegankelijkheid (betaalbaarheid) en toegankelijkheid van informatie in.
- de overheid moet rekening houden met ondermeer de volgende elementen:

- de aard van de diagnose/ziekte
- de ernst en het stadium van de ziekte
- de prognose omtrent de ontwikkeling van de ziekte bij het ontbreken van medische behandeling, zorg en medicijnen
- de oorzaak en het moment van ontstaan van de ziekte en de ontstaanscontext: wanneer de ziekte ontstaan is of verergerd onder verantwoordelijkheid van de Belgisch beleid, dan heeft onze overheid een grotere verantwoordelijkheid voor de continuïteit en kwaliteit van de zorg
- de mogelijkheden tot medische behandeling in het land van herkomst: de beschikbaarheid en feitelijke toegankelijkheid van die behandeling, de medische zorg en medicijnen
- de opvangsituatie: de aanwezigheid van familieleden als sociaal en medisch vangnet in het land van herkomst (= mantelzorg)
- de mogelijkheid om te reizen
- (de aard) en duur van het verblijf in België: naarmate iemand langer (in procedure) in België verblijft, neemt de verantwoordelijkheid toe

- deze criteria worden in de wet ingeschreven als structureel criterium voor een medisch opvangstatuut
- aanvraag artikel 9 lid 3 (of nieuw art 9ter)

### *Argumentatie:*

- FAM herneemt het voorstel dat diverse gespecialiseerde organisaties samen hebben uitgewerkt, zie [www.medimmigrant.be](http://www.medimmigrant.be)

- Het wetsontwerp van de regering bevat onvoldoende garanties omtrent het ernstig karakter van de ziekte en omtrent de vereiste toegankelijkheid van zorgen in het land van herkomst
- De criteria zijn gebaseerd op de rechtspraak van de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken van België, evenals op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.
- De definitie van ernstige ziekte werd gehanteerd door de Regularisatiecommissie die opgericht werd door de wet van 22/12/1999.
- De normen voor de vereiste zorgen zijn gebaseerd op General Comment nr 14 inzake art.12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, §12.

### 3. Materieel onmogelijke terugkeer

***FAM stelt voor om een opvangstatuut te regelen voor wie niet terug kan:***

- Wie niet de nodige reis- of verblijfsdocumenten kan bekomen om terug te keren naar het land van herkomst

- dit criterium wordt in de wet ingeschreven als structureel criterium voor een tijdelijk of definitief opvangstatuut (twee mogelijke aanvraagprocedures)
- aanvraag tot kort uitstel van vertrek (nieuw artikel 8ter)
- aanvraag artikel 9 lid 3 (of nieuw art 9bis) voor een verblijf van meer dan 3 maanden

### 4. Duurzame bindingen die enkel via verblijf kunnen verder gezet worden, of beklemmende situatie waaruit verblijf enige uitweg is

***FAM stelt voor om een humanitair opvangstatuut wettelijk te omschrijven:***

- Heeft duurzame bindingen in België de persoon “die het centrum van zijn affectieve, sociale en economische belangen in België heeft gevestigd”. Door dit criterium in de wet in te schrijven, moet de overheid in haar beslissingen over verblijf ook rekening houden met het privé-leven en het gezinsleven zoals omschreven in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Als privé-leven of gezinsleven wordt minstens datgene verstaan wat door de rechtspraak van het EHRM erkend wordt.
- Dit criterium vergt een globale beoordeling van de persoonlijke situatie van de betrokkene. Het vergt ook een afweging tussen een verder verblijf in België en een uitwijzing naar het herkomstland. De overheid moet rekening houden met ondermeer de volgende parameters van privé-leven of gezinsleven:

- Het bestaan van familiale banden van de aanvrager in België
- De persoonlijke situatie van de aanvrager, zijn leeftijd, de bindingen die hij heeft ontwikkeld in België, zijn kwalificaties en de moeilijkheden of onmogelijkheid tot reïntegratie in het land van herkomst, professionele kwalificaties die valoriseerbaar zijn in België
- Het parcours van de aanvrager in België, tewerkstelling, bijdragen aan sociale zekerheid en belastingen, participatie aan cultureel, sportief en gemeenschapsleven...

- De toekomstperspectieven
- De duur van het verblijf in België
- Een meer dan 3 jaar durende verblijfsprocedure uit het verleden houdt een vermoeden van duurzame bindingen in
- ...

- dit criterium wordt in de wet ingeschreven als structureel criterium voor een humanitair opvangstatuut
- aanvraag artikel 9 lid 3 (of nieuw art 9bis)
- hetzij een definitieve verblijfsvergunning hetzij een voorwaardelijke verblijfsvergunning voor een jaar

***Argumentatie:***

- Dit criterium hangt niet af van één feit (bv al dan niet kinderen hebben die naar school gaan), maar elk feit is wel relevant voor de beoordeling. Het feit van gunstiger toekomstperspectieven in België te hebben dan in het buitenland volstaat niet voor een regularisatie. Men moet wel degelijk al duurzame bindingen ontwikkeld hebben in België. Indien een uitwijzing deze bindingen fataal dreigt te doorbreken, moet de Belgische staat op basis van respect voor het privé leven en het gezinsleven van betrokkene het verblijf toestaan.
- De verwijzing naar artikel 8 EVRM maakt hiervan een evenwichtig en hanteerbaar criterium dat verder kan geconcretiseerd worden door de rechtspraak. Het is een beheersbaar en begrensbare criterium. Enkele voorbeelden van situaties die onder dit criterium kunnen vallen (naargelang de rechtspraak die zich hieromtrent zal ontwikkelen):
  - bv ouder van Belgisch of verblijfsgerechtigd kind die zorg draagt
  - bv ouder met kind dat al 3 jaar school loopt in België en voor wie de gewenste verderzetting van onderwijs in herkomstland uitgesloten is, mits ook de ouder een gezonde omgeving voor het kind kan verzekeren
- Het is ook mogelijk om dit criterium aan te wenden voor een positief beleid in het belang van de overheid, bijvoorbeeld voor zinvolle projecten voor socio-economische bijdragen van personen die zich al zeer lange tijd in België bevinden.
- Dit criterium speelt nu al in zekere zin effectief mee in het regularisatiebeleid. Hierbij kan verwezen worden naar de omzendbrief artikel 9 lid 3 van 15/12/1998.
- Dit criterium was ook opgenomen in de regularisatiewet van 22/12/1999, maar in die wet werden duurzame banden verondersteld op basis van een lang feitelijk verblijf in België. Wij vinden een langdurig verblijf in België op zich echter geen structureel criterium voor regularisatie. Daarom is ons criterium op een heel andere manier geconcretiseerd. De duur van het verblijf in België kan wel de aard van de duurzame bindingen beïnvloeden. Het is één element naast de andere waarmee rekening moet gehouden worden bij de beoordeling van de duurzame bindingen.
- De inhoudelijke invulling van dit criterium combineert en synthetiseert diverse elementen die gesteund worden door diverse instanties, zie ondermeer:
  - de parlementaire voorbereiding van de regularisatiewet van 22/12/1999
  - de rechtspraak van de AV van de kamers van de Commissie voor Regularisatie
  - de rechtsleer
  - diverse wetsvoorstellen van verschillende politieke partijen
  - de rechtspraak inzake artikel 8 EVRM

## **5. Niet-begeleide minderjarigen**

De wetsontwerpen van de regering voorzien niet in een wettelijke regeling voor het verblijf van niet-begeleide minderjarigen. Hun verblijf wordt momenteel geregeld door een omzendbrief van 15/9/2005, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 7/10/2005.

FAM wenst dat deze lacune wordt ingevuld door een duurzame regeling in de wet zelf in te schrijven.

## **6. Arbeidskaart B of beroepskaart toegestaan of vrijgesteld**

De Verblijfwet voorziet momenteel geen recht op verblijf voor een vreemdeling die gemachtigd is om in België te werken, hetzij in loondienst of als zelfstandige. Het toekennen van verblijfsvergunningen valt nu nog onder de discretionaire bevoegdheid van de Minister.

FAM wenst dat er ook hiervoor een duurzame wettelijke regeling komt. Dit criterium voor een immigratiestatuuut moet in de wet ingeschreven worden.

➤ aanvraag artikel 9 lid 2
----------------------------

## **De wet moet een aangepaste procedure voor regularisatie (humanitair opvangstatuut) voorzien**

### ***FAM stelt voor:***

- de DVZ ontvangt en vervolledigt dossiers; ofwel beslist de DVZ positief, ofwel verwijst de DVZ door naar de Commissie van Advies voor Vreemdelingen
- de Commissie van Advies voor Vreemdelingen roept de aanvrager op en geeft een positief of negatief advies aan de Minister
- de Minister beslist (gemotiveerd advies en beslissing wordt aan aanvrager betekend)
- de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen behandelt beroepen tegen beslissingen met volle rechtsmacht

- aanvraag artikel 9 lid 3 (of nieuw art 9bis) verbiedt een repatriëring zonder antwoord op de aanvraag
- indien er 6 maanden na de aanvraag nog geen beslissing is gevallen, wordt een attest van immatriculatie afgeleverd
- attest van immatriculatie geeft recht op arbeidskaart C

### ***Argumentatie:***

- De procedure voor een regularisatieaanvraag (aanvraag voor humanitair opvangstatuut) moet snel zijn, moet de rechten van verdediging respecteren, en moet een individueel onderzoek van de aanvraag mogelijk maken.
- Wij geven de voorkeur aan de valorisering van bestaande organen binnen het bestaande kader, in plaats van een nieuwe, aparte commissie op te richten. Vandaar de keuze voor de Commissie van Advies voor Vreemdelingen. Mits de nodige middelen is een vlotte, praktische werking mogelijk.
  - Deze bestaande Commissie functioneert volledig binnen het kader van de gewone Verblijfwet. De samenstelling, organisatie en werking van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen is geregeld in artikel 32 e.v. Verblijfwet en K.B. 28/7/1981.
  - De Dienst Vreemdelingenzaken verzorgt het secretariaat van de Commissie.
  - De Commissie van Advies treedt op in welbepaalde procedures (of op aanvraag van de Minister) wanneer een persoonlijke verschijning van de aanvrager aangewezen is. Zij bestaat uit kamers met drie leden: een magistraat, een advocaat en een NGO vertegenwoordiger. Deze samenstelling maakt een evenwichtig onderzoek mogelijk. De rechten van verdediging zijn gegarandeerd. De Commissie van Advies voor Vreemdelingen doet een tegensprekelijk onderzoek en hoort de aanvrager. Het stelt een gemotiveerd advies op.
  - De Minister ontvangt het advies van de Commissie (dat advies wordt ook aan de aanvrager betekend). De Minister beslist (gemotiveerd). De Minister behoudt dus zijn bevoegdheid.
  - De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wordt volgens het wetsontwerp van de regering reeds bevoegd voor de beroepen tegen regularisatiebeslissingen. Aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dient wel volle rechtsmacht en onderzoeksbevoegdheid te worden toegekend.
  - Door de wetsontwerpen van de regering worden de taken van Commissie van Advies ingeperkt. Daardoor komt er ruimte voor een nieuwe opdracht. De

Minister kan op elk moment extra kamers en leden benoemen in functie van de werklust.

### **Voor medische dossiers is er een bijzondere omkadering nodig**

***FAM stelt voor:***

- De procedure voor een medisch opvangstatuut verloopt hetzelfde als bij andere regularisatie-aanvragen (zie hierboven: DVZ, Commissie van Advies voor Vreemdelingen, Minister en Raad voor Vreemdelingenbetwistingen). Er is wel een bijkomende medische omkadering.
- Binnen de administratie (DVZ) wordt een medische cel opgericht. Binnen deze cel is een onafhankelijk, coördinerend geneesheer werkzaam die de medische elementen van een aanvraag in eerste instantie beoordeelt. Ambtenaren van deze cel onderzoeken de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de vereiste medische zorgen in het herkomstland. Zij beschikken daartoe over een onafhankelijke medische databank die bestaat uit diverse, onafhankelijke en betrouwbare bronnen, bv. van NGO's, overheidsdiensten, universiteiten, verzekeringsinstanties...
- De coördinerend geneesheer werkt samen met een onafhankelijk netwerk van geneesheren-specialisten, met diverse specialisaties en geografisch verspreid in heel België. De geneesheren-specialisten worden benoemd door de Koning op voorstel van de Ministerraad. Zij ondertekenen een deontologische code.
  - Advies over de “ernstige ziekte”: indien de coördinerend geneesheer twijfelt aan het advies van de behandelend geneesheer, legt hij het dossier voor aan een lid van het netwerk. De geneesheer-specialist consulteert de betrokkene (tenzij hij op basis van het dossier onmiddellijk positief kan adviseren). De geneesheer-specialist formuleert zijn advies aan de DVZ. Als dit advies negatief is, wordt het dossier voorgelegd aan een medische kamer van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen.
  - Advies over de “toegang tot zorgen in het herkomstland”: indien het advies van de coördinerend geneesheer negatief is, wordt het dossier voorgelegd aan een medische kamer van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen

## **2. Overgangsmaatregel**

### ***Het regularisatiebeleid voor een te lang lopende procedure moet objectief toegepast worden, in alle procedures, via een ambtshalve onderzoek (zonder nieuwe aanvragen)***

De bestaande onaanvaardbare achterstanden en dossierlast in diverse procedures moeten worden weggewerkt tegen de inwerkingtreding van de nieuwe wet (huidig voorontwerp van wet van de regering). Er moet een objectief criterium gehanteerd worden dat gelijk wordt toegepast voor iedereen.

Onderstaand voorstel betreft alleen de lopende procedures (te rekenen tot de uitvoerbare uitwijzing waarbij de termijn van het BGV verstreken is) en de procedures die definitief afgesloten zijn maar die nog lopend waren op 1/1/2005.

***FAM stelt voor om de huidige achterstand in diverse verblijfsprocedures weg te werken bij wijze van overgangsmaatregel:***

- 3 jaar asielprocedure inclusief aansluitende verlengingen van verblijf (attest van immatriculatie of verlengd BGV)
- 3 jaar gezinsherenigingsprocedure vanaf indiening aanvraag gezinshereniging tot uitvoerbare uitwijzing
- 3 jaar regularisatieprocedure (artikel 9 lid 3)
- procedure regularisatiewet 2000
- 3 jaar Raad van State procedure tegen een beslissing in uitvoering van de verblijfswet (asiel, gezinshereniging, regularisatie, uitwijzing...)
- indien de bovenstaande termijnen niet gehaald zijn: 4 jaar Raad van State procedure inclusief de voorgaande verblijfsprocedure (asiel, gezinshereniging, regularisatie art. 9 lid 3 of regularisatiewet...) waartegen het beroep bij Raad van State ingesteld werd

- deze criteria worden objectief en gelijk voor iedereen toegepast door de DVZ
- regularisatie zonder enige andere voorwaarden (tenzij openbare orde en nationale veiligheid)
- via ambtshalve onderzoek van de regularisatiemogelijkheid

Wij vragen een regularisatie op basis van het criterium van meer dan drie jaar procedure. Dat moet gebeuren via een ambtshalve onderzoek van de individuele dossiers. Alleen voor de laatste categorie (4 jaar Raad van State procedure inclusief de voorgaande verblijfsprocedure) stelt zich mogelijk een technisch probleem bij ambtshalve regularisatie; indien technisch onmogelijk moet voor die categorie gewerkt worden via aanvragen artikel 9 lid 3.

Deze maatregel moeten genomen worden door de Minister van Binnenlandse Zaken door middel van het uitvaardigen van richtlijnen voor de DVZ. Zij vergt geen nieuwe wetgeving maar kadert perfect binnen de bevoegdheid van de Minister in uitvoering van de bestaande Verblijfswet van 15/12/1980.

#### ***Argumentatie:***

- Noodzakelijk om een efficiënte en succesvolle hervorming van de verblijfswet en beroepsprocedures (huidig voorontwerp van wet van de regering) mogelijk te maken

- Zonder wegwerking van bestaande achterstanden zullen ook de nieuwe procedures niet binnen redelijke termijn kunnen afgehandeld worden (wat een belangrijk objectief is van de hele hervorming)
- De diverse instanties moeten zich kunnen concentreren op hun nieuwe opdrachten om deze op een kwaliteitsvolle en georganiseerde wijze te kunnen voorbereiden en vervullen
- Een regularisatie volgens eenvoudige en objectieve criteria kan veel sneller dan een behandeling van de lopende procedures door de betrokken instanties zelf, die zich vaak over delicate feiten en ingewikkelde juridische argumenten moeten uitspreken
- Een regularisatie van het verblijf ontnemt aan de vreemdeling in de meeste gevallen het objectief of voorwerp om de lopende procedure verder te zetten, waardoor de achterstand in bestaande procedures wordt weggewerkt
- Te lang aanslepende procedures zijn een verantwoordelijkheid van de overheid
- Dit is bijzonder gevoelig omdat de procedures uitsluitel dienen te geven over het verblijfsrecht van betrokkenen in België. Het is humanitair niet verantwoord om betrokkene na een meer dan drie jaar durende wettelijk voorziene procedure inzake verblijf nog uit te wijzen
- Een ambtshalve onderzoek van de regularisatiemogelijkheid kan veel efficiënter georganiseerd worden dan een regularisatie via het indienen van verzoekschriften; hiermee wordt ook vermeden dat vele nieuwe dossiers worden ingediend die niet aan de voorwaarden voldoen