



Een omzendbrief voor het regularisatiebeleid

voorstel FAM 7/5/2008

Uitgangspunten

Het Forum Asiel en Migraties lanceerde reeds op 29/3/2007 haar eigen voorstellen voor regularisatie en voor het invullen van de lacunes in de Verblijfwet (www.f-a-m.be). FAM pleit voor een structureel beleid dat een antwoord biedt op blijvende uitdagingen en dat maximaal in de bestaande Verblijfwet verankerd is. Na het regeerakkoord van 18/3/2008 doet FAM nu haar concreet voorstel om het afgesproken regularisatiebeleid prioritair en correct uit te voeren.

Het federale regeerakkoord voorziet twee sporen langs dewelke een regularisatiebeleid ontwikkeld zal worden:

- enerzijds een individueel regularisatiebeleid waarvoor een omzendbrief de criteria omschrijft (worden genoemd: lange verblijfsprocedure(s); ziekte; prangende humanitaire situatie; duurzame lokale verankering die ondermeer kan worden geadviseerd door het lokale bestuur of een daartoe erkende dienst); de regering onderzoekt en beslist over de wenselijkheid om dit te laten beoordelen door een onafhankelijke commissie.
- anderzijds een verruiming van de economische migratie (naar nieuwe EU-burgers en naar derde landers) die ook een eenmalige regularisatie inhoudt van mensen die minstens sinds 31/3/2007 duurzaam in België verblijven en een vaststaand werkaanbod hebben of het statuut van zelfstandige verwerven of dit binnen een periode van 6 maanden kunnen bewijzen en die uitzonderlijk een arbeidsvergunning en een daaraan verbonden verblijfsvergunning kunnen verwerven.

In onderstaande tekst werkt FAM alleen het eerste spoor uit. Voor het tweede spoor verwijst FAM naar haar voorstel van 13/2/2008 (www.f-a-m.be).

Het bestaande wettelijk kader

Het bestaande wettelijk kader bevat de volgende aanknopingspunten en belemmeringen:

- Artikel 9 Verblijfwet (Wet 15/12/1980) voorziet dat voor een verblijf van meer dan 3 maand (dat niet van rechtswege toegelaten is volgens artikel 10) een machtiging moet gevraagd worden. In principe moet dat in het buitenland gevraagd worden.

Uitzonderingen hierop kunnen voorzien worden in een verdrag, in een wet of in een K.B.

- Artikel 9bis Verblijfswet voorziet een uitzondering op het principe van artikel 9: in buitengewone omstandigheden en mits het voorleggen van identiteitsdocumenten (tenzij uitzonderingen) kan de aanvraag ingediend worden bij de burgemeester van de feitelijke verblijfplaats in België. De Minister of zijn gemachtigde (DVZ) beslist. Herhaalde aanvragen of elementen worden onontvankelijk verklaard. De buitengewone omstandigheden, en de criteria voor de beslissing worden niet gedefinieerd in de wet.
- Artikel 9ter Verblijfswet voorziet nog een uitzondering op het principe van artikel 9: in geval van ernstige ziekte (strikt gedefinieerd) en mits het voorleggen van een identiteitsdocument (tenzij uitzonderingen) kan de aanvraag ingediend worden bij de Minister of zijn gemachtigde (DVZ). Deze beslist. Herhaalde aanvragen of elementen worden onontvankelijk verklaard. Een in ministerraad overlegd K.B. stelt de procedureregels vast. De criteria voor de beslissing worden niet gedefinieerd in de wet.
- Artikel 32 Verblijfswet bepaalt dat de Commissie van advies voor vreemdelingen advies geeft in de gevallen waarin door deze wet of door bijzondere bepalingen wordt voorzien. Daarnaast kan de Minister het advies van de Commissie vragen alvorens om het even welke beslissing te nemen.-
- Artikel 25/2 Verblijfsbesluit (K.B. 8/10/1981) voorziet ook een uitzondering op het principe van artikel 9: personen die al wettig in België verblijven (bv. als toerist, maar niet als asielzoeker of met ander precair verblijf) en die een arbeidskaart B, beroepskaart of vrijstelling kunnen voorleggen (en enkele andere documenten), of die aan andere door de wet of K.B. gestelde voorwaarden voor een machtiging tot verblijf voldoen, kunnen een aanvraag indienen bij de burgemeester. De burgemeester beslist. Het criterium voor beslissing is gedefinieerd in de wet. Voor personen die (nog) niet wettig verblijven of voor aanvragen uit het buitenland is de procedure en het criterium niet wettelijk gedefinieerd.
- Het arbeidskaarten K.B. en beroepskaarten K.B. bepalen dat ondermeer de volgende soorten verblijfsvergunningen recht geven op een tewerkstelling:
 - Een definitieve verblijfsvergunning houdt een vrijstelling van arbeidsvergunning en van beroepskaart in (artikel 2, 3° K.B. 9/6/1999 en artikel 1, 3° K.B. 3/2/2003)
 - Een tijdelijke verblijfsvergunning waarvoor een wet, reglement of richtlijn van de minister bevoegd voor het verblijf van vreemdelingen uitdrukkelijk voorziet dat zij (op termijn) definitief kan worden, geeft recht op een arbeidskaart C (die toegang geeft tot elke werkgever) behalve als het verblijf werd toegekend om een zelfstandig beroep uit te oefenen (artikel 17, 3° K.B. 9/6/1999)
 - Een tijdelijke verblijfsvergunning waarvan de verlenging afhankelijk is van een tewerkstelling, geeft recht op een arbeidskaart C (die toegang geeft tot elke werkgever) behalve als het verblijf werd toegekend omdat een werkgever een arbeidsvergunning vroeg (artikel 17, 4° K.B. 9/6/1999)

Voorstel van inhoud van de omzendbrief

Langdurige procedure is een zelfstandig criterium. Duurzame lokale verankering is een ander criterium. Daarnaast moet er nog ruimte zijn voor andere prangende humanitaire situaties.

1. Langdurige verblijfsprocedure(s)

Het criterium langdurige verblijfsprocedure(s) wordt in de administratieve praktijk van de DVZ al enkele jaren toegepast. Deze regularisatiepraktijk verloopt grotendeels correct. De regering wil deze criteria wel duidelijk omschrijven in een omzendbrief, én wil dit beleid ook uitbreiden naar bepaalde elkaar opvolgende procedures.

Voorstel FAM:

- Een duidelijk en efficiënt beleid veronderstelt dat dit criterium strikt geobjectiveerd wordt: de lange duur van de procedure volstaat op zich voor een regularisatie. Aanvragen die aan dit criterium voldoen, kunnen alleen worden afgewezen wanneer de betrokkene een gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid betekent.

Voorstel FAM voor de berekening van een lange procedure(s) die aanleiding geven tot regularisatie:

- Het regularisatiebeleid van >3/4 jaar durende enkelvoudige procedures blijft behouden. Het gaat hierbij om de asielprocedure én om de gezinsherenigingsprocedure (aanvraagperiode + schorsende beroepsprocedure). Het tot nu toe niet bekendgemaakte, maar wel bestaande beleid t.a.v. lange gezinsherenigingsprocedures wordt bevestigd en eenvormig toegepast. Dossiers waar een burgerrechtelijk of strafrechtelijk onderzoek naar schijnhuwelijk loopt, kunnen evenwel na vonnis uitgesloten worden van regularisatie.
- Het regularisatiebeleid wordt uitgebreid naar bepaalde elkaar opvolgende verblijfsprocedures. Het gaat om 1) >4/ 5 jaar asielprocedure + Raad van State procedure, 2) >4/5 jaar asielprocedure + artikel 9 lid 3 procedure, 3) >4/5 jaar asielprocedure + Raad van State procedure + artikel 9 lid 3 procedure.
- Zowel afgesloten als lopende procedure komen in aanmerking.
- Verschillende asielprocedures worden opgeteld als de DVZ heeft geoordeeld dat er voldoende “nieuwe elementen” waren om de nieuwe procedure in te dienen. In geval van verschillende regularisatieprocedures moet rekening worden gehouden met de langste regularisatieprocedure.
- De artikel 9 lid 3 procedure moet niet ingediend zijn tijdens de asielprocedure. Tussenperiodes tussen verschillende procedures sluiten niet uit van regularisatie, maar de tussenperiodes worden niet meegeteld voor berekening van de lange procedures.
- De regularisatiemogelijkheid van personen in een lange procedure die nog geen regularisatie vroegen, wordt individueel gemeld aan de betrokkenen of aan de gemeenten waar zij verblijven. Zij worden uitgenodigd een regularisatie-aanvraag in te dienen. Zij mogen ondertussen niet uitgewezen worden. Op die manier wordt iedereen bereikt en gelijk behandeld, en kunnen de lange achterstanden veel sneller worden ingehaald.

2. Duurzame lokale verankering

Criterium voor regularisatie:

Het criterium duurzame lokale verankering is een nieuw criterium. Het wordt tot nu toe niet toegepast door de DVZ. De omzendbrief moet het tegelijk breed als precies omschrijven.

Voorstel FAM:

- Is duurzaam lokaal verankerd in België de persoon die het centrum van zijn affectieve, sociale en economische belangen in België heeft gevestigd en wiens privé- of gezinsleven ernstig zou worden verstoord door een gedwongen uitwijzing. De omzendbrief moet bepalen met welke parameters van privé- of gezinsleven ondermeer rekening moet gehouden worden. Voorstel FAM:
 - het parcours van de aanvrager in België, tewerkstelling, bijdragen aan sociale zekerheid en belastingen, participatie aan cultureel, sportief en gemeenschapsleven...
 - de toekomstperspectieven, waaronder tewerkstellingsmogelijkheden en mogelijkheden tot erkende beroepsopleiding
 - de persoonlijke situatie van de aanvrager, de leeftijd, de bindingen die hij of zij heeft ontwikkeld in België, de kwalificaties en de moeilijkheden of onmogelijkheid tot reïntegratie in het land van herkomst, professionele kwalificaties die valoriseerbaar zijn in België
 - het bestaan van familiale banden van de aanvrager in België
 - de duur van het verblijf in België; een lange duur van feitelijk verblijf in België houdt geen vermoeden van duurzame bindingen in maar is een element in de beoordeling, naast de andere elementen.
- De rechtspraak ontwikkeld op basis van art 3 en 8 EVRM moet als richtlijn dienen om elementen uit het privé- en gezinsleven zowel als risico op mensonterende behandeling (los van subsidiaire bescherming en medische behandeling) mee in overweging te nemen.
- De lokale sociale verankering kan echter ook bestaan uit hechte banden en contacten die noch economisch valoriseerbaar zijn noch door internationale bepalingen beschermd worden. De bepalingen in de omzendbrief sluiten deze elementen van lokale sociale verankering niet uit. Het betreft in sé die situaties waar de persoonlijke ontwikkeling en welbevinden van de persoon dermate verbonden is met een verder verblijf in België dat een verwijdering een verregaande inbreuk zou betekenen op de persoonlijkheid van het individu.

Het samenstellen, attesteren, adviseren en beoordelen van de aanvraag:

De beoordeling van de duurzame lokale verankering moet kwalitatief gebeuren. De administratieve praktijk van de DVZ om dossiers louter ambtelijk en schriftelijk te beoordelen maakt een juiste beoordeling quasi onmogelijk zonder oproeping van de betrokkene. De eventuele adviezen van lokale besturen en erkende diensten houden een gevaar in van zeer uiteenlopende beoordelingen (die ook lokaal politiek gekleurd kunnen zijn). De aanvrager moet zelf alle mogelijke elementen kunnen voorleggen die wijzen op duurzame lokale verankering. Al deze elementen moeten op een juiste manier gewogen worden en met elkaar geconfronteerd worden. Bij tegenstrijdige info moet een bijkomend advies ingewonnen worden.

Voorstel FAM:

- Er moet een voldoende ruim aantal diensten en organisaties erkend worden om de duurzame lokale verankering te attesteren: ocmw, caw, school, kind en gezin, arts, werkgever, opleidingsinstelling, sport-, jeugd-, sociaal-culturele vereniging...
- Diensten en organisaties die erkend worden moeten duidelijk omschreven worden. Bovendien moet duidelijk bepaald worden waaruit de attesten moeten bestaan. De adviezen moeten geen eigen mening over regularisatie inhouden maar moeten de

situatie van de aanvrager afwegen aan het toe te passen criterium. Ook de beoordeling van de attesten moet in de omzendbrief worden opgenomen.

- Erkende diensten en organisaties bieden het voordeel dat ze kunnen terugvallen op objectieve gegevens (sociaal dossier, medisch dossier, steunverleningsdossier, schoolloopbaan, ...). Dit betekent niet dat organisaties die dit niet op dergelijke wijze kunnen staven moeten uitgesloten worden.
- De omzendbrief bepaalt duidelijk welke elementen minimaal in het dossier moeten zitten. FAM pleit voor een zo maximaal mogelijke beoordeling ten gronde. Er kunnen geen ontvankelijkheidscriteria gelden die in sé een beoordeling ten gronde uitsluiten. De ontvankelijkheidscriteria kunnen nooit meer inhouden dan de 3 criteria hieronder weergegeven. Voor een volledig dossier (= ontvankelijk dossier) moeten de volgende elementen aangebracht worden:
 - het formeel voorleggen van elementen die wijzen op duurzame lokale verankering (dit houdt nog geen inhoudelijk oordeel in)
 - het voorleggen van een identiteitsdocument of van een geldige reden waarom geen identiteitsdocument kan bekomen worden (welke inspanning wordt vereist)
 - een wettig of precair wettig verblijf in België hebben gehad OF een termijn van minstens een jaar feitelijk (ook onwettig) verblijf in België kunnen aantonen. Dat kan bv aangetoond worden door een bewijs van gekend te zijn door een Belgische overheid of door een erkende of gesubsidieerde instantie zoals een onderwijsinstelling, een OCMW, een ziekenhuis, een gemeente, een erkende sociale dienst... Het feit dat in het verleden bv. geen gevolg werd gegeven aan een uitwijzingsbevel sluit de aanvrager niet uit van regularisatie.

De beslissingsprocedure:

De gemeente beslist niet over de aanvraag. De beslissingsbevoegdheid ligt alleen bij de DVZ (en de Minister). Voor een correcte afweging van de dossiers moet deze echter indien nodig een advies inwinnen waarbij de aanvrager persoonlijk wordt opgeroepen.

Voorstel FAM:

- Bij onvolledig dossier vraagt de DVZ een vervollediging of beslist zij negatief.
- Bij volledig dossier handelt de DVZ als volgt:
 - Bij eenduidig positief advies van lokale besturen en/of erkende diensten en zonder negatieve tegenindicaties van DVZ, regulariseert de DVZ.
 - Bij positief advies van lokale besturen en/of erkende diensten maar negatieve tegenindicaties van DVZ, vraagt DVZ een bijkomend advies (zie verder)
 - Bij eenduidig negatief advies van lokale besturen en/of erkende diensten waarbij de in de aanvraag aangebrachte positieve elementen overtuigend worden weerlegd, beslist de DVZ negatief. De DVZ motiveert deze beslissing uitvoerig.
 - Bij negatief advies van lokale besturen en/of erkende diensten waarbij de in de aanvraag aangebrachte positieve elementen onvoldoende worden weerlegd, vraagt DVZ een bijkomend advies (zie verder)

Kwaliteitscontrole en bijkomend advies met oproeping:

Voorstel FAM:

- De Federale Ombudsman wordt gevraagd om gedurende het eerste jaar van toepassing van de omzendbrief een audit te doen van de procedure en van de toepassing van de criteria. De Federale Ombudsman stelt zijn bevindingen voor aan de bevoegde minister en aan het parlement.
- Bij tegenstrijdige info over de duurzame lokale verankering van de aanvrager, kan de DVZ geen kwalitatieve beslissing nemen zonder oproeping van de betrokkene. De DVZ vraagt daarom een bijkomend advies aan een instantie die de aanvrager kan oproepen en die het geheel van de ingeroepen elementen kan afwegen aan het toe te passen criterium.
- Het FAM stelt voor om voor dit bijkomend advies gebruik te maken van de reeds bestaande Commissie van advies voor vreemdelingen. De Commissie van advies voor vreemdelingen (artikel 20-21 Verblijfswet) heeft nu reeds de bevoegdheid en de expertise om de afweging te doen tussen duurzame bindingen in België en een eventueel gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid (op dit moment enkel bij terugwijzings- of uitzettingsbesluiten).

De gewenste inschakeling van de Commissie van advies voor vreemdelingen inzake regularisatiedossiers wordt op termijn best in de wet verankerd. In principe moet ofwel de wet ofwel de Minister beslissen over de inschakeling van de Commissie van advies. Het is twijfelachtig of een algemene richtlijn van de Minister volstaat. De DVZ kan uit eigen beweging geen advies van de Commissie vragen.

Documenten in het kader van de aanvraag en na regularisatie:

Voorstel FAM:

- De aanvrager krijgt een ontvangstbewijs, met datum van de aanvraag.
- Wanneer de DVZ oordeelt dat het dossier volledig is (zie hoger) wordt de aanvrager in het bezit gesteld van een attest van immatriculatie geldig voor 3 maanden, en verlengbaar zolang de procedure loopt.
- Wanneer de regularisatie wordt toegestaan heeft de DVZ twee opties: ofwel wordt onmiddellijk een definitieve verblijfsvergunning toegestaan, ofwel wordt een tijdelijke verblijfsvergunning voor minstens 1 jaar toegestaan die verlengbaar is (onder voorwaarden) en die uiterlijk 3 jaar na de aanvraag definitief wordt. De definitieve verblijfsvergunning stelt de betrokkene vrij van arbeidsvergunning en van beroepskaart. De tijdelijke verblijfsvergunning die definitief kan worden geeft de betrokkene recht op een arbeidskaart C die toegang geeft tot elke werkgever.

3. Prangende humanitaire situaties

Naast het nieuwe criterium voor regularisatie op grond van duurzame lokale verankering moet de DVZ kunnen blijven regulariseren in overige “prangende humanitaire situaties”

Voorstel FAM:

- Prangende humanitaire situaties zijn situaties die dermate klemmend zijn dat de persoon zich er niet van kan ontdoen en die een onmiddellijke link hebben met een verblijf in België. De minister behoudt hier een ruime appreciatiebevoegdheid. Een opsomming van situaties die onder dit criterium vallen is nooit limitatief. Het gaat in essentie om complexe situaties van personen die tijdens een verblijf in België, hoe kort ook, geconfronteerd worden met een zodanig ingrijpende situatie dat men er menselijkerwijze niet van kan uitgaan dat betrokkene België verlaat.

- In geval van regularisatie heeft de DVZ twee opties: ofwel wordt onmiddellijk een definitieve verblijfsvergunning toegestaan, ofwel wordt een tijdelijke verblijfsvergunning voor minstens 1 jaar toegestaan die verlengbaar is (onder voorwaarden) en die uiterlijk 3 jaar na de aanvraag definitief wordt. De definitieve verblijfsvergunning stelt de betrokkene vrij van arbeidsvergunning en van beroepskaart. De tijdelijke verblijfsvergunning die definitief kan worden geeft de betrokkene recht op een arbeidskaart C die toegang geeft tot elke werkgever.