

Verblijfsprocedures voor migranten en mensen op de vlucht die zich op het Belgisch grondgebied bevinden.

Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 16 december 2022

SAMENVATTING STANDPUNT:

Het huidige asiel -en migratiebeleid biedt te weinig mogelijkheden voor legale toegang tot het grondgebied.¹ Mensen die migreren hebben daar vaak zeer gegronde redenen voor, als ze er al niet toe gedwongen worden door de omstandigheden in hun land van herkomst. Op hetzelfde moment loopt wie op eigen houtje het Belgisch grondgebied heeft kunnen bereiken tegen een Kafkaïaanse papieren muur aan. In principe is voor wie zonder visum in België aankomt enkel de toegang tot de asielprocedure gegarandeerd. De toegang tot andere procedures wordt afgeschermd door ontvankelijkheidsvoorwaarden. Wie via een visum is aangekomen in België, loopt heel wat administratieve risico's om dit verblijfsrecht opnieuw te verliezen, waarna het herkrijgen van dit recht opnieuw ontzettend moeilijk wordt.² Hierdoor creëert het huidige procedurele kader situaties van onwettig verblijf. Met dit standpunt schuift Vluchtelingenwerk Vlaanderen een ander, positief verblijfsbeleid naar voor, dat de paradigmashift mogelijk maakt naar een beleid dat oprecht investeert in de zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief voor wie naar ons land migreerde. We zijn ervan overtuigd dat een beleid dat er op gericht is zo weinig mogelijk precariteit te creëren niet alleen humaner, maar proceseconomisch ook efficiënter zal zijn.

¹ Zie de standpunten die Vluchtelingenwerk Vlaanderen heeft aangenomen rond Hervestiging (2019), gezinshereniging (2019) en humanitaire visa (2018)

² Zie Federale Ombudsman, Een dringende oplossing voor buitenlanders die op de vernieuwing van hun verblijfsvergunning wachten, 15 september 2022 (<https://www.federaalombudsman.be/nl/een-dringende-oplossing-voor-buitenlanders-die-op-de-vernieuwing-van-hun-verblijfsvergunning-wachten>)

Dit bestaat uit twee belangrijke elementen:

1. Een nieuw verblijfskader (dat toegang tot wettig verblijf vanaf het Belgische grondgebied regelt)		2. Een regularisatiecampagne die voorkomt dat de nieuwe verblijfsprocedures overbelast worden in de beginfase.	
A.	Eengemaakte beschermingsprocedure		
B.	Recht op gezinsleven afdwingbaar vanaf het Belgische grondgebied		
C.	Toegang tot werk vanuit onwettig verblijf, binnen bredere hervorming arbeidsmigratie		

Inhoud

Samenvatting standpunt:	1
Kader: Het beleid creëert mensen in onwettig verblijf.....	3
Afbakening standpunt:.....	5
Nieuw verblijfskader	7
De eengemaakte beschermingsprocedure.....	8
Algemeen.....	8
De trapsgewijze structuur.....	10
Recht op gezinsleven afdwingbaar gemaakt vanaf het grondgebied	17
Toegang tot verblijf via werk	20
Nieuwe Start: een tijdelijk kader voor regularisatie op basis van duidelijke criteria	23

KADER: HET BELEID CREËERT MENSEN IN ONWETTIG VERBLIJF

Vluchtelingenwerk Vlaanderen streeft naar een wereld waarin migratie op een **veilige en ordelijke** manier mogelijk is voor elke mens. Artikel 13 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) bepaalt immers dat: “Eén ieder het recht heeft welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren”.

In een wereld waarbinnen internationaal verkeer van goederen en kapitaal nog nooit zo eenvoudig was, is het voor het merendeel van de mensen in de praktijk nog steeds onmogelijk om zich (legaal) in een ander land te vestigen, omdat andere landen hen systematisch toegang en verblijfsrecht onttrekken.

Mensen voor wie migreren een sleutel is om te overleven, ondervinden doorgaans zelfs de grootste obstakels om elders een menswaardig leven uit te bouwen. De factoren die hen tot migratie dwingen (de zogenaamde **'push'-factoren**) zijn bijzonder divers: oorlog, politieke vervolging, ziekte, extreme armoede, de nood om bij familie te zijn...

We stellen vast dat de lidstaten van de Europese Unie, waaronder België, de afgelopen decennia de legale toegangswegen (visa) voor mensen uit het Globale Zuiden stelselmatig zo sterk mogelijk hebben ingeperkt. Vaak via het opleggen van Kafkaïaanse procedurevereisten³. Migratie naar EU-lidstaten wordt op die manier zo onaantrekkelijk mogelijk gemaakt. Er wordt dus actief geprobeerd om in te breken op de pull-factoren van migratiestromen, terwijl onze (historische) impact op de pushfactoren te weinig erkend wordt.

Het is een beleid dat de noodzaak waarmee mensen soms moeten migreren onderschat, maar bovendien ook totaal geen rekening houdt met de nood van elke mens om voor zichzelf en zijn/haar familie een duurzame toekomst uit te bouwen.

Als het al de bedoeling zou zijn om irreguliere migratie en onwettig verblijf zo veel mogelijk te beperken, zien we in de praktijk dat het omgekeerde gebeurt. **Onze samenleving werkt momenteel een voortdurende stijging van het aantal mensen in onwettig verblijf in de hand.** Daar zijn verschillende redenen voor:

- De combinatie van dwingende pushfactoren, die mensen tot migratie drijven, het gebrek aan realistische mogelijkheden om verblijfsvisa te verwerven vanuit hun land van herkomst en de ontzettend hoge menselijke⁴ en financiële kost⁵ die gepaard gaat met irreguliere migratie, zorgen ervoor dat de drempels voor terugkeer ontzettend hoog zijn.⁶

³ van Houtum, H. en Lucassen, L. (2016), Voorbij Fort Europa. Een nieuwe visie op migratie. Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Atlas Contact.

⁴ Ter illustratie, voor een gedetailleerd overzicht van het aantal verdwijningen en sterfgevallen op de Middellandse Zee: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

⁵ Denk aan situaties waarbij families/gemeenschappen samenleggen om de mensensmokkelaar te kunnen betalen, wat terugkeer met lege handen ontzettend moeilijk maakt of situaties waarbij leningen worden afgesloten bij diezelfde smokkelaars.

⁶ Het falen van het huidige terugkeerbeleid werd uitgebreid gefileerd in het volgende rapport: 11.11.11, CNCD – 11.11.11, Amnesty International Belgique francophone, Amnesty International Vlaanderen, ACV, Avocats.be, Beweging.net, Caritas International, Ciré (coordination et initiatives pour réfug-iés et étrangers), Denktank Minerva, Jesuit Refugee Service Belgium, Liga voor Mensenrechten, Ligue des Droits Humains, NANSEN vzw, ORBIT vzw, Platform Kinderen op de Vlucht, Point d'appui, Unicef, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, juni 2020, Voorbij Terugkeer, Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor mensen in precair of onwettig verblijf, te raadplegen via:

https://vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/conferentie_voorbij_terugkeer.pdf;

[Onderzoek](#) van Myria (2020) toont aan dat het aantal repatriëringen en gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer

- Wie ondanks de vele drempels toch via een visum is aangekomen in België, loopt heel wat administratieve risico's om dit verblijfsrecht opnieuw verliezen.
- Wie zijn/haar verblijfsrecht verliest of wie er alsnog in geslaagd is om vanuit een niet EU-lidstaat, zonder visum naar België te migreren, heeft hier in de praktijk nauwelijks toegang tot andere verblijfsprocedures dan het verzoek om internationale bescherming. Bij andere verblijfsprocedures wordt de toegang doorgaans geblokkeerd via de wettelijke ontvankelijkheidsvereiste dat iemand buitengewone omstandigheden moet voorleggen die bewijzen waarom de verblijfsaanvraag niet vanuit het land van herkomst kon worden ingediend.
- Waar men via het vreemdelingenrecht papieren grenzen optrekt, is er in België bijvoorbeeld quasi geen enkele economische sector waar geen gebruik (misbruik) gemaakt wordt van werknemers in onwettig verblijf⁷. Het lakse optreden ten aanzien van uitbuiting en zwartwerk zorgt ervoor dat tal van malafide werkgevers systematisch gebruikmaken van werknemers in onwettig verblijf. België is een aantrekkelijk land voor werkgevers die migranten willen uitbuiten, wat op een perverse manier een pull-factor creëert.

Op die manier tekent zich een glashelder beeld af van een migratiebeleid dat mensen in onwettig verblijf creëert. Naar het totale aantal blijft het schatten, maar het gaat om tienduizenden mensen.

Dit verkrampte beleid richt **ontzettend veel schade** aan. En dat in **de eerste plaats aan de migranten zelf**.

Mensenrechtenschendingen ten aanzien van migranten starten aan de grenzen, waar pushbacks door landen als Griekenland of Kroatië gepaard gaan met ontzettend grof geweld. De Libische kustwacht, gefinancierd door de EU, levert mensen over aan moderne slavernij. Binnen de Europese Unie overleven mensen in onwettig verblijf in de marge. Op het Belgisch grondgebied worden mensen in onwettig verblijf systematisch aan mensenrechtenschendingen blootgesteld. Zo hebben zij geen recht op opvang en begeleiding, waardoor ze makkelijk uitgebuit worden op de private huurmarkt. Hun toegang tot medische hulp is uiterst precair. Kinderen hebben in principe recht op onderwijs, maar worden met héél veel praktische obstakels geconfronteerd. Op de arbeidsmarkt worden zij, zoals hoger reeds vermeld, systematisch uitgebuit.⁸

Ook de samenleving verliest aan het huidige beleid. Een grote groep mensen in onwettig verblijf brengt grote maatschappelijke kosten met zich mee, terwijl migratie net economische opportuniteiten biedt. Enerzijds kampt onze arbeidsmarkt met een ongeziene krapte, anderzijds zorgt het structurele zwartwerk voor een gigantisch verlies aan inkomsten voor onze sociale zekerheid. Econoom Stijn Bruers (KU Leuven) berekende dat wanneer één enkele arbeidsmigrant van een arme regio toegang krijgt tot de arbeidsmarkt van een rijke regio, het wereldinkomen stijgt met ongeveer 30.000 euro per jaar.⁹

Dat het gebrek aan legale toegangswegen niet tot een efficiënt of gecontroleerd migratiebeheer leidt, ondergraaft bovendien het maatschappelijke draagvlak voor een open en gastvrije samenleving. Op die

jarenlang daalde, ondanks een toename van het aantal administratieve aanhoudingen en het aantal opsluitingen in gesloten centra.

⁷ Zie Jan Knockaert, coördinator Fairwork Belgium, in De Standaard, 14 december 2019, https://www.standaard.be/cnt/dmf20191212_04764354;

⁸ Deze systematische mensenrechtenschendingen ten aanzien van mensen zonder wettig verblijf werden op 15 juli 2022 in een officieel schrijven van de VN speciaal rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede, Olivier De Schutter en de VN speciaal rapporteur over Mensenrechten van Migrant, Felipe Gonzalez Morales aan de toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie gericht. Hun schrijven biedt een gedetailleerd overzicht van de domeinen waarop rechten van mensen zonder wettig verblijf systematisch geschonden worden in België: te raadplegen via:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Poverty/LetterSR_ExtremePoverty_SR_migrants.pdf

⁹ Bruers S. (2020), Open grenzen? De economie en ethiek van vrije migratie, Gent, Academia Press

manier komen we namelijk politiek in een vicieuze cirkel terecht waarbij de toegang tot verblijf steeds verder verstrengd wordt, waarop vervolgens net meer mensen in onwettig verblijf geduwd worden, zonder dat dit aanleiding geeft tot stijgende terugkeercijfers en het terrein voor nog verdere verstrengingen wordt voorbereid¹⁰.

Om al deze redenen pleit Vluchtelingenwerk Vlaanderen **voor een ander, positief migratiebeleid**, met mensenrechten als leidraad, dat het aantal mensen, die zich in onwettig verblijf op het Belgische grondgebied bevinden, effectief en drastisch verlaagt.

AFBAKENING STANDPUNT:

Vluchtelingenwerk Vlaanderen staat algemeen voor een **positief asiel- en migratiebeleid** dat op een laagdrempelige manier veilige en legale toegangswegen organiseert vanuit het land van herkomst of een derde land, voor wie op zoek is naar bescherming, zijn/haar recht op een gezinsleven in België moet kunnen uitoefenen of voor wie een waardevolle bijdrage wil en kan leveren aan onze arbeidsmarkt.

Dit veronderstelt niet alleen een ander Belgisch beleid, maar een Europees pact voor asiel en migratie van een compleet andere orde, dan wat vandaag wordt ontwikkeld. Hierboven hebben we gekaderd hoe de drempels die worden opgeworpen tegen legale toegang circulaire migratie in de weg staan en zelfs mensen in onwettig verblijf creëren.

Dit standpunt focust niet op het noodzakelijke alternatieve, positieve toegangsbeleid¹¹. Het focust op **oplossingen voor wie zich op het Belgische grondgebied bevindt in onwettig of precair verblijf.**

Deze oplossingen **omvatten twee belangrijke aspecten:**

1. **De begeleiding en omkadering van wie migreert moet ervoor zorgen dat die persoon zelf de centrale actor kan worden in zijn/haar/hun zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief.** Hierover nam Vluchtelingenwerk Vlaanderen, samen met een brede middenveldcoalitie, in 2020 al volgend standpunt in¹²:

Verander het paradigma in het kader van migratiebeleid. Het huidige beleid is te sterk toegespitst op controle, strafbaarstelling en terugkeer. Deze opvatting leidt tot schendingen van de fundamentele rechten, kost veel én is bovendien

¹⁰ Rik Coolsaet ziet in zijn boek: 'Vergeet dat onze tijd zoveel complexer is dan alles wat ooit voorafging (Lannoo – 2021) dat de uitdagingen waar we momenteel als samenleving voorstaan zoals de coronacrisis en de aanpak van klimaatverandering, de rol van de overheid bij het bieden van veiligheid en perespectief terug kan opwaarderen. Tenminste indien de overheid de handschoen opneemt. Hij pleit daarom voor een nieuw sociaal contract tussen de overheid en de samenleving, waarbij de overheid zich opnieuw actief engageert om haar burgers toekomstperspectief te bieden. Vluchtelingenwerk Vlaanderen is ervan overtuigd dat hier ook de sleutel ligt voor een migratiebeleid dat geest en hart eindelijk opnieuw weet te verzoenen: namelijk een overheid die zich er actief toe engageert een duurzaam toekomstperspectief te zoeken voor niet alleen haar eigen burgers, maar ook voor nieuwkomers. Dit toekomstperspectief voor nieuwkomers kan ofwel in België liggen, ofwel in een structurele reïntegratie in het land van herkomst.

¹¹ Vluchtelingenwerk Vlaanderen nam met betrekking tot Veilige en Legale toegang al duidelijke standpunten in met betrekking tot hervestiging (2019), gezinshereniging (2019) en humanitaire visa (2018).

¹² 11.11.11, CNCD – 11.11.11, Amnesty International Belgique francophone, Amnesty International Vlaanderen, ACV, Avocats.be, Beweging.net, Caritas International, Ciré (Coordination et initiatives pour réfug-iés et étrangers), Denktank Minerva, Jesuit Refugee Service Belgium, Liga voor Mensenrechten, Ligue des Droits Humains, NANSEN vzw, ORBIT vzw, Platform Kinderen op de Vlucht, Point d'appui, Unicef, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, juni 2020, Voorbij Terugkeer, Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor mensen in precair of onwettig verblijf, te raadplegen via: https://vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/conferentie_voorbij_terugkeer.pdf; **Onderzoek**

ondoeltreffend. Wij stellen een volledig ander beleid voor dat berust op opvang, persoonlijke emancipatie en het zoeken naar een duurzame oplossing voor iedereen.

Dit houdt in dat:

- De nodige tijd en ruimte wordt gegeven aan migranten om na te denken over hun migratieverhaal en zich te richten op hun toekomst.
- Mensen de juiste begeleiding krijgen, op een holistische, inclusieve en individuele wijze, zodat zij beschikken over alle nodige informatie om geïnformeerde beslissingen te nemen. Dit betekent dat deze mensen een actieve rol dient te worden toebedeeld (empowerment) bij de zoektocht naar de meest aangewezen duurzame oplossing.
- Migranten begeleid worden gedurende de hele procedure. Indien terugkeer de meeste duurzame oplossing is dient de begeleiding en voorbereiding hierbij gebaseerd te zijn op empowerment en mensenrechten. Als de duurzame oplossing daarentegen verankering in België is, moeten mensen een stabiele verblijfsvergunning krijgen die hen in staat stelt hun burgerschap ten volle uit te oefenen en van al hun rechten te genieten.

Het is essentieel dat de onafhankelijkheid van de begeleiding kan gegarandeerd worden. Daarom kan deze voor ons onder geen beding uitgeoefend worden door dezelfde dienst of organisatie die beslissingsbevoegdheid heeft in het dossier van de persoon in kwestie.¹³

Ook Gastvrij Netwerk vzw legde in haar standpuntbepaling over de rol van lokale vrijwilligersorganisaties en burgerinitiatieven ten aanzien van mensen in onwettig verblijf, nadruk op de waarde van een OPEN toekomstoriëntering met nadruk op alle realistische mogelijkheden én rekening houdend met kinderen volgens het VN Kinderrechtenverdrag. Het netwerk wijst er ook op dat, wanneer de officiële maatschappelijke hulpverlening stopt, vrijwilligers en vrijwilligersverenigingen aangesproken worden om nog enige steun en noodhulp te bieden. Daarom roept het netwerk op om de rol van vrijwilligers ten aanzien van mensen in onwettig verblijf niet te negeren of te criminaliseren, maar hun ervaringen en werk net te erkennen en te ondersteunen. Vluchtelingenwerk Vlaanderen engageert zich ertoe de leden van het Gastvrij Netwerk bij te staan in het verdedigen en afdwingen van dit standpunt.

2. De begeleiding die focust op toekomstoriëntatie stoot snel op haar grenzen wanneer deze niet kan functioneren binnen **een fair verblijfskader** dat effectief opties naar verblijfsrecht voorziet, voor wie het duurzaam toekomstperspectief in België ligt en slechts terugkeer voorschrijft voor wie het duurzame toekomstperspectief zich elders bevindt.

Dit tweede aspect is waar het huidige standpunt op focust:

Het creëren van noodzakelijke procedurele toegangswegen tot verblijfsrecht voor mensen die in onwettig verblijf op het Belgisch grondgebied aankomen of verblijven en voor wie het duurzaam toekomstperspectief zich in België bevindt. Hiervoor ontwikkelen **we een nieuw verblijfskader**.

Het creëren van goede condities om met dit verblijfskader een nieuwe start te kunnen nemen. Hiertoe dringt **een regularisatiecampagne** zich op.

¹³ International Detention Coalition, There are alternatives, 2015, p. 48, te consulteren via: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> (hierna: Idc, There are a

NIEUW VERBLIJFSKADER

Er bestaan grosso modo drie grote redenen waarom mensen migreren¹⁴:

- Omdat ze, om heel diverse redenen, nood hebben aan **bescherming**;
- Omdat migratie noodzakelijk is voor de uitoefening van hun **recht op een gezinsleven**;
- Omwille van **werkmogelijkheden**.

Het huidig wettelijk kader vertrekt vanuit het principe dat een verblijfsaanvraag vanuit het land van herkomst, of het land waar een persoon reeds verblijfsrecht heeft moet ingediend worden. De uitzondering op deze regel geldt voor wie een verzoek om internationale bescherming wil indienen.

Wanneer we (1) aanvaarden dat het hoofddoel van dit nieuwe verblijfskader moet zijn dat de zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief wordt gefaciliteerd én we (2) de realiteit onder ogen zien dat de mogelijkheden om via een visumaanvraag naar België te komen ontoereikend zijn, dan volgt hier logischerwijs uit dat wie zich op het grondgebied bevindt toegang krijgt tot een grondig onderzoek naar zijn / haar / hun verblijfsaanvraag.

De toegang tot een onderzoek ten gronde wordt vandaag in de meeste verblijfsprocedures geblokkeerd via de ontvankelijkheidsvereiste om **buitengewone omstandigheden** te bewijzen: De aanvrager moet hierbij aantonen dat het onmogelijk of bijzonder moeilijk is, om terug te keren naar zijn/haar/hun land van herkomst of een land waar hij/zij/die gemachtigd is tot verblijf, teneinde daar de verblijfsaanvraag in te dienen.

Proceseconomisch leiden dit soort ontvankelijkheidsvereisten tot een opeenstapeling van procedures die in het aanvoelen van de aanvrager nooit volledig of rechtvaardig afgesloten zijn. Ze werken onduidelijkheid in de hand, waar er nood is aan een tijdig en helder antwoord in de zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit daarom in de eerste plaats **voor het schrappen van de voorwaarde om buitengewone omstandigheden te bewijzen** in verblijfsprocedures.

We stellen vervolgens hieronder procedurele hervormingen voor, voor elk van de drie migratiestromen. Het meest aandacht besteden we hierbij aan de creatie van een **eengemaakte beschermingsprocedure**, aangezien dit raakt aan de kern van onze missie als Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Prangende humanitaire elementen worden ook onderzocht in het kader van deze procedure, waardoor de nood aan een humanitaire of medische regularisatieprocedure verdwijnt.

Daarnaast werken we ook voorstellen uit om de **verblijfsprocedures voor gezinshereniging** te hervormen en om verblijfsprocedures **te ontwikkelen op basis van werk**.

Het is proceseconomisch essentieel dat het nieuwe verblijfskader de drie stromen hervormt. Op die manier creëer je een systeem waarbij oneigenlijk gebruik van procedures wordt vermeden. Een sterke vereenvoudiging van de verblijfsprocedures verlicht bovendien de enorme afhankelijkheid van verzoekers van kwalitatieve en technisch onderlegde juridische bijstand. Te vaak betekent het hebben

¹⁴ Marleen Maes, Nationale bijkomende beschermingsstatuten voor vreemdelingen: nood aan verdere EU-harmonisatie en/of versterking op nationaal niveau, 2014. (https://kuleuven.limo.libis.be/discovery/fulldisplay?docid=lirias1839470&context=SearchWebhook&vid=32KUL_KUL:Lirias&lang=en&search_scope=lirias_profile&adaptor=SearchWebhook&tab=LIRIAS&query=any.contains.lirias1839470)

van een kwalitatieve advocaat het verschil tussen kans hebben op een duurzame oplossing of kansloos blijven. Dit versterkt het idee bij aanvragers dat ze meedraaien in een loterij zonder rechtszekerheid.

Wie verblijfsrecht krijgt in België verwerft **na 5 jaar** beperkt verblijf een **onbeperkt verblijfsrecht**. Het is absoluut noodzakelijk dat deze regel onverminderd blijft gelden binnen het nieuwe verblijfskader. Op deze manier vermijden we onmenselijke situaties waarbij mensen die na jaren verblijf in België moeten terugkeren naar een land van herkomst waarmee ze geen band meer mee hebben. Het is voor velen bovendien een belangrijke hefboom voor integratie.

Daarnaast dient het nieuwe verblijfskader de overgang van verblijfsrecht op basis van één rechtsgrond naar verblijfsrecht op basis van een andere grond, maximaal te omkaderen. Hierdoor vermijd je als overheid dat mensen in onwettig verblijf terecht komen. Zolang mensen zich in een situatie van tijdelijk verblijf bevinden, **moet de verlenging op een redelijke, transparante en klantvriendelijke manier geregeld worden**. Vandaag komen mensen in onwettig verblijf terecht, die nochtans aan alle voorwaarden voor verlenging voldoen.

De Federale Ombudsman kaartte dit probleem recent nog aan in een aanbeveling aan het federaal parlement. Vluchtelingenwerk Vlaanderen steunt de aanbevelingen om¹⁵ :

- procedurele waarborgen in de wet op te nemen zodat buitenlanders die een aanvraag hebben ingediend om hun verblijfstitel te verlengen en die op het moment waarop de geldigheidsduur van dit document bereikt is geen beslissing heeft ontvangen, een elektronische verblijfstitel krijgen waarmee zij zich vrij kunnen bewegen en hun rechten volledig kunnen uitoefenen;
- de sanctie die wordt toegepast in geval van te late indiening van een vernieuwingsaanvraag te herzien, zodat deze in verhouding staat met het doel, dat is de aanvrager ertoe aanzetten zijn aanvraag tijdig in te dienen;
- als het niet aan de buitenlander ligt dat zijn aanvraag te laat werd ingediend, hij de mogelijkheid krijgt dit aan te tonen. In het geval hij dit kan aantonen, zou de sanctie moeten vervallen.

DE EENGEMAAKTE BESCHERMINGSPROCEDURE¹⁶

ALGEMEEN

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit voor een **eengemaakte beschermingsprocedure**, waarbinnen op een omvattende manier wordt nagegaan wat de betrokkene nodig heeft om een waardig leven in veiligheid te leiden. Deze bescherming mag zich niet beperken tot het behoeden van mensen voor onmiddellijk levensgevaar. De overheid moet zich buigen over de zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief. Een eengemaakte beschermingsprocedure is de manier om aandacht voor de complexiteit van elk vluchtverhaal structureel te verzoenen met de nood aan efficiëntere procedures.

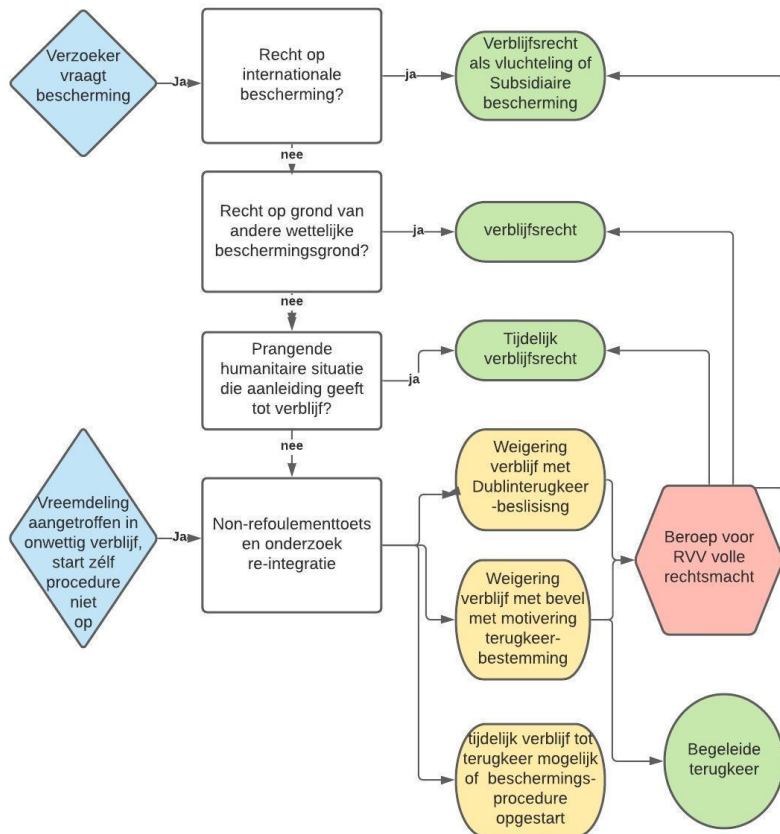
Deze procedure wordt geactiveerd wanneer een vreemdeling een beschermingsvraag indient of wanneer de overheid wil overgaan tot de afgifte van een bevel het grondgebied te verlaten. De **toegang tot de procedure dient zo laagdrempelig mogelijk** gehouden te worden, zodat steeds daadwerkelijk tot

¹⁵ <https://www.federaalombudsman.be/nl/aanbeveling-verlenging-verblijfsvergunningen>, 15 september 2022

¹⁶ Voor de opmaak van dit standpunt hebben we ons deels geïnspireerd op een gelijkaardig voorstel dat dr. Marleen Maes in het kader van haar doctoraat heeft uitgewerkt: Nationale bijkomende beschermingsstatuten voor vreemdelingen: nood aan verdere EU-harmonisatie en/of versterking op nationaal niveau, 2014, p. 642 ev.

een mensenrechtentoets ten gronde kan worden overgegaan. Ontvankelijkheidsvoorwaarden, zoals het voorleggen van buitengewone omstandigheden of het voorleggen van een officieel identiteitsbewijs, worden vandaag niet opgelegd aan wie een verzoek om internationale bescherming wil indienen; deze logica wordt doorgetrokken voor de volledige beschermingsprocedure¹⁷.

Doorheen de procedure worden **ambtshalve**, op een **coherente, allesomvattende, multidisciplinaire en onafhankelijke manier, de beschermingsnoden ex nunc nagegaan**. Dit gebeurt trapsgewijs, waarbij de verschillende beschermingsgronden achtereenvolgens afgetoetst worden. Deze structuur ziet er schematisch als volgt uit:



We pleiten ervoor dat **één onafhankelijke beslissingsautoriteit** bevoegd wordt voor de beslissingen die genomen worden in het kader van deze eengemaakte beschermingsprocedure.

Hiertoe wordt het belangrijk dat er binnen deze autoriteit een vlotte en efficiënte taakverdeling kan gebeuren. Het onderzoek naar bescherming is namelijk iets wat geen louter juridische kwestie is, maar door een multidisciplinair team behandeld dient te worden. Zo is er nood aan de input van pedagogen (NBMV), dokters (medische procedure) en specialisten naargelang de aangebrachte kwetsbaarheid.

Wat het onderzoek naar mogelijk prangende humanitaire situaties betreft **is een advies van een onafhankelijke commissie**, waar ook middenveldorganisaties in zetelen, voorzien. Dit kan door het activeren van de adviescommissie opgenomen in artikel 33 Vw.

De bewijslast wordt maximaal gedeeld tussen verzoekers enerzijds en de beslissingsautoriteit anderzijds. Hierbij moet het hoorrecht maximaal ingevuld worden en de bewijsstukken aan minimale

vormvereisten onderworpen worden. Wat voorop staat is het krijgen van een zo duidelijk en volledig mogelijk beeld van het migratieverhaal en de beschermingsnoden van de betrokkene.

Aan het einde van de procedure wordt ofwel een verblijfsrecht toegekend, dat kan verschillen naargelang de rechtsgrond, ofwel wordt een beslissing afgeleverd in het kader van een begeleid terugkeertraject.

Binnen het voorgestelde model verdwijnt dus het onderscheid tussen enerzijds beslissingen waarbij bescherming geweigerd wordt en anderzijds bevelen om het grondgebied te verlaten. De grijze zones, waarbij verblijf geweigerd wordt, maar terugkeer praktisch onmogelijk is of in strijd geacht wordt met het EVRM, verdwijnen. Op die manier ontstaan er minder 'protection gaps' en wordt het aantal mensen dat in irregulier verblijf komt vast te zitten zo laag mogelijk gehouden. In voorkomend geval wordt de uitvoerbare verwijderingsbeslissing genomen nadat het beroep in volle rechtsmacht is afgerond of nadat de beroepstermijn is verlopen.

Tot slot wordt voorzien in een procedure voor '**volgende verzoeken**' waarbij onderzocht wordt of de verzoeker over nieuwe elementen beschikt die de kans aanzienlijk groter maken om alsnog in aanmerking te komen voor bescherming. Dit onderzoek naar de aanwezigheid van nieuwe feiten of elementen vindt plaats in het kader van een voorafgaand ontvankelijkheidsonderzoek dat op versnelde wijze kan worden gevoerd, conform artikel 31, lid 8 (f) en artikel 33, lid 2 (d), Procedurerichtlijn. De grondigheid waarmee het eerste verzoek is behandeld, bepaalt hier de efficiëntie waarmee een volgend verzoek behandeld kan worden.

Tegen de beslissing staat een beroep open voor de Raad van Vreemdelingenbetwistingen, waarbij de termijn steeds 30 dagen bedraagt. Vanuit een streven naar een efficiënte, grondige en snelle beschermingsprocedure, heeft de RvV steeds een hervormingsbevoegdheid in het kader van de eengemaakte beschermingsprocedure, ongeacht de inhoud van de betwiste eindbeslissing.

DE TRAPSGEWIJZE STRUCTUUR

Voorafgaand: Intake, kwetsbaarheidstoets en hoger belang van het kind

De procedure start met een brede 'intake'-fase. Dit zijn één of meerdere gesprekken die de verzoeker samen met zijn/haar/hun advocaat, voogd en begeleider kan voorbereiden. Hier wordt gepeild naar zowel de noden voor internationale bescherming, als naar andere beschermingsnoden.

Tijdens de intake wordt eveneens gefocust op de eventuele kwetsbare omstandigheden waarin aanvragers zich kunnen bevinden. Deze kwetsbare omstandigheden kunnen verband houden met de leeftijd, het geslacht, de seksuele oriëntatie, de genderidentiteit, de handicap, een ernstige ziekte of psychische aandoeningen van de verzoekers, maar ook met elementen die het gevolg zijn van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.

Gezien het evolutief karakter van kwetsbaarheid, dient wat dit betreft gedurende de volledige procedure de vinger aan de pols gehouden te worden.

Een grondige intake biedt bovendien een antwoord op een internationale verplichting waar België tot nu toe niet aan tegemoet komt: het toetsen van het hoger belang van het kind dient, volgens het Kinderrechtenverdrag en het Handvest van Grondrechten van de Unie, in alle gevallen waar een beslissing een impact heeft op kinderen de eerste overweging te zijn.

Dit is in het bijzonder van belang bij de behandeling van beschermingsvragen door niet-begeleide minderjarigen.

In de Algemene Commentaar Nr. 6 voorziet het VN-Comité voor de Rechten van het Kind voor NBMV dat om te kunnen bepalen wat in het hoger belang van het kind is, het kind zijn identiteit, nationaliteit, opvoeding, culturele, etnische en talige achtergrond, specifieke kwetsbaarheden en beschermingsnoden duidelijk in kaart moeten worden gebracht. Bij het bepalen van specifieke behoeftes van het kind moet er een inschatting worden gemaakt van kwetsbaarheden, met inbegrip van gezondheid, fysieke en psychosociale aspecten en andere beschermingsnoden, waaronder die veroorzaakt door huiselijk geweld, mensenhandel en trauma, en van alle beschikbare informatie die kan helpen oordelen over de nood aan internationale bescherming¹⁸

Gelet op de omvang van deze onderzoeksplicht, en het multidisciplinaire karakter ervan, gelet op het feit dat het non-refoulementbeginsel voor minderjarigen breder is dan louter de vraag naar internationale bescherming, is het aangewezen dat er eerst een uitgebreide identificatie gebeurt van elke niet-begeleide minderjarige, met oog voor diens specifieke kwetsbaarheden, en de verschillende risico's waar deze aan zou blootgesteld kunnen worden bij een eventuele terugkeer. De eigenlijke bepaling van het hoger belang van het kind is de primordiale stap vooraleer het in rekening kan worden gebracht.¹⁹ Eens die meer holistische inschatting gebeurd is, met participatie van het kind in kwestie, ontstaat er zicht op de beschermingsnood van de minderjarige. Aan die beschermingsnood kan dan een verblijfsrecht verbonden worden op grond van de nood aan internationale bescherming (eerste trap) of in het kader van de zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief (tweede trap).

Eerste trap: Internationale bescherming

In het kader van de eengemaakte beschermingsprocedure wordt in eerste instantie onderzocht of de verzoeker in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus of voor subsidiaire bescherming (art. 48/3 en 48/4 Vw.). Op deze manier wordt de primauteit van het VN-Vluchtelingenverdrag gevrijwaard.

Indien uit de intakefase blijkt dat noch vervolgingsvrees, noch een gewelddadig conflict aan de oorsprong van de beschermingsvraag liggen, kan snel naar de tweede trap geschakeld worden.

Indien een andere EU-lidstaat overeenkomstig de Dublin III-verordening²⁰ verantwoordelijk is voor het verzoek om internationale bescherming, wordt de gegrondheid van de 'asielaanvraag' (eerste trap

¹⁸ VN-comité voor de Rechten van het Kind, General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 1 september 2005, VN Doc. CRC/GC/2005/6), §§ 21, 69 en 72. Het Comité wijst ook op de verplichting onder artikel 39 van het VRK om NBMV die misbruik, verwaarlozing, uitbuiting, foltering, wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of gewapende conflicten ondergaan hebben de nodige psychosociale bijstand te bieden, en daar is uiteraard een correcte kwalificatie van kwetsbaarheid en beschermingsnoden voor nodig. Het Comité wijst erop dat de "passende bescherming en humanitaire bijstand", voorzien door artikel 22.1 van het VRK, vereisen dat de specifieke kwetsbaarheden van elke NBMV in kaart worden gebracht. In de Algemene Commentaar Nr. 14 zet het Comité uiteen hoever het belang van het kind strekt en hoe het onderzoek in dit verband dient gevoerd te worden. Het hoger belang van het kind vergt volgens het Comité een op rechten gebaseerde benadering, waarvan het doel het waarborgen is van de menselijke waardigheid van het kind. Bij de inschatting en bepaling van het hoger belang van het kind moet het recht op leven, overleven en ontwikkeling, zoals vervat in artikel 6 van het VRK, ten volle worden gerespecteerd.

²⁰ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek

beschermingsprocedure) niet onderzocht, maar wordt overgegaan naar de tweede trap. Indien de verzoeker in kwestie een vervolgingsvrees heeft ingeroepen, maar er op grond van de overige trappen géén verblijfsrecht kan worden toegekend, wordt op het einde van de procedure een Dublinterugkeerbeslissing genomen.

Wat de beoordeling ten gronde betreft van verzoeken om internationale bescherming, en eveneens vanuit de ambitie om verzoekers een duurzaam toekomstperspectief te bezorgen maken we volgende aanbevelingen:

- We bepleiten een wijziging in de beoordeling van verzoeken uit landen die te maken hebben met een jarenlang aanslepend conflict van wisselende intensiteit. De afgelopen jaren is het beleid van het CGVS ten aanzien van personen afkomstig uit Gaza, Afghanistan of Somalië (Mogadishu) al vele malen gewijzigd, naargelang de intensiteit van het conflict. Nochtans erkennen alle internationale toeschouwers dat een duurzame oplossing voor deze conflicten ontzettend veraf blijft en sterker nog, dat nieuwe opflakkingen er zeer waarschijnlijk zijn. Het beschermingsbeleid naar deze regio's toe, dient niet alleen rekening te houden met de actuele situatie, maar dient eveneens het structurele gebrek aan stabiliteit in rekening te brengen. Een beleid dat hier geen rekening mee houdt zal niet leiden tot succesvolle terugkeer maar draagt de kiem in zich voor toekomstige volgende verzoeken die alsnog aanleiding zullen geven tot bescherming.
- We pleiten voor een duidelijke vervolgingsgrond voor mensen die vervolging of geweld vrezen op grond van gender. Vandaag gebeurt deze erkenning via de omweg van lidmaatschap tot een bepaalde sociale groep. De Belgische wet dient het toekennen van bescherming voor wie vervolging vreest op grond van gender te verankeren. Het betreft onder meer, maar niet gelimiteerd: de vrees voor seksueel geweld, genitale verminking, gendergerelateerd geweld gedwongen huwelijken, eremoorden en discriminatie.²¹
- Ook pleiten we voor het uitbreiden van het toepassingsgebied voor subsidiaire bescherming, naar situaties waarbij natuurrampen of de negatieve gevolgen van klimaatverandering aanleiding geven tot langdurige instabiliteit en onleefbaarheid. Concreet pleiten we voor de uitbreiding van de definitie van 'ernstige schade' die vandaag in artikel 48/4 §2 Vw. is opgenomen met het element: ernstige bedreiging van de fysieke integriteit ten gevolge van structurele instabiliteit en onleefbaarheid. Onder de oorzaken die aanleiding geven tot

om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (hierna: Dublin III-Verordening); De Dublin III-verordening legt in haar huidige vorm een disproportionele last op de grenslanden van de Europese Unie (Griekenland, Malta, Italië, Spanje, ...). Los van de problemen waarmee deze landen kampen op het vlak van de organisatie van de asielpcedure en van opvang, zien we dat landen als Griekenland hierdoor niet in staat zijn om personen met een beschermingsstatuut de toegang te verlenen tot basisrechten, waar ze zich op grond van de kwalificatierichtlijn toe verbonden hebben.

Hoger wezen we er al op dat een efficiënte beschermingsprocedure er in slaagt om de verzoeker niet alleen te beschermen tegen onmiddellijk levensgevaar, maar die persoon ook de kans biedt om een waardig leven te leiden met een duurzaam toekomstperspectief. Deze logica dient hier doorgetrokken te worden, anders zal het aantal secundaire bewegingen van mensen op de vlucht op zoek naar een duurzaam toekomstperspectief ontzettend hoog blijven. Daarom pleiten we voor een voldoende ruime toepassing van de soevereiniteitsclausule (art. 17 Dublin-III verordening), waarbij niet alleen een voldoende ruime definitie van 'gezin' wordt gehanteerd, maar ook rekening wordt gehouden met de integratiekansen in de potentieel verantwoordelijke lidstaat. (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:nl:PDF>)

²¹ Zie ook [aanbevelingen van UN Women](#), Technical report, Women and girls' access to asylum in European Union, Istanbul, 2017:

subsidiare bescherming (huidig artikel 48/5 Vw.) dienen ook natuurrampen en de negatieve gevolgen van klimaatverandering worden opgenomen.

Tweede trap: Andere wettelijke beschermingsgronden

Indien de verzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming, wordt onderzocht of hij/zij/hen recht heeft op een verblijfsstatuut op basis van andere wettelijke beschermingsgronden. Hieronder schetsen we een (niet-limitatief) overzicht van de beschermingsgronden die in het kader van deze tweede trap onderzocht worden. Het betreft duidelijke statuten waarbij de discretionaire beoordelingsbevoegdheid minimaal of zelfs afwezig is.

Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) wiens duurzaam toekomstperspectief niet in hun land van herkomst ligt (huidig art. 61/14 e.v. Vw.)

Ten aanzien van NBMV kent de Vreemdelingenwet vandaag al een getrapte procedure. In de praktijk wordt deze vandaag vaak door de voogd geïnitieerd, parallel aan een verzoek om internationale bescherming, waarbij de dienst NBMV van Dienst Vreemdelingenzaken doorgaans eerst de uitkomst van de procedure internationale bescherming afwacht. Deze procedure past dus vrij automatisch in het voorgestelde kader.

In de praktijk stellen we vast dat het onderzoek naar een duurzame oplossing vandaag vaak vele jaren in beslag neemt, waarbij aan de minderjarige in de ontvankelijkheidsfase een attest van immatriculatie wordt toegekend. Te vaak leidt dit tot een minderjarige die na verloop van tijd 18 jaar wordt, zonder duidelijkheid te hebben over een toekomstperspectief in België. Deze situatie van langdurige onzekerheid is zeer schadelijk voor het mentaal welzijn van deze jongeren. Het is nodig dat sneller tot een beslissing wordt overgegaan.

We pleiten ervoor dat elementen die erop wijzen dat jongeren slachtoffer werden van mensenhandel, meegenomen worden in de beoordeling van het dossier²².

Mensen met medische noden (huidig artikel 9ter Vw.)

Dit betreft de situatie waarin de verzoeker aantoont te lijden aan een ziekte die een reëel risico inhoudt voor diens leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in het land van herkomst of het land van verblijf.

We pleiten voor het terugdringen van de strenge vormvoorwaarden die voor deze beschermingsgrond gesteld worden (identiteitsbewijs). Bovendien geldt ook voor deze beschermingsgrond dat vandaag in te veel dossiers geen beslissing ten gronde genomen wordt, maar verzoekers vaak jarenlang in precair verblijf doorbrengen na de afgifte van een ontvankelijkheidsbeslissing. Dit komt het nastreven van een duurzame oplossing niet ten goede.²³

Staatlozen

Zoals Myria in zijn advies aan de Commissie Binnenlandse zaken in 2019 aangaf, is het aannemen van een verblijfsstatuut voor staatlozen noodzakelijk en dringend om de door het Grondwettelijk Hof in 2009 en door het Hof van Cassatie vastgestelde ongrondwettelijke lacune weg te werken.²⁴

²² Minor Ndako, juni 2020, Advies aan de commissie belast met het ontwerp van de Migratiecodex

²³

²⁴ Advies van Myria aan de Commissie Binnenlandse zaken, Algemene zaken en Openbaar ambt, wetsvoorstel nr. 3487/1 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde het verblijfsrecht voor staatlozen te regelen (24 januari 2019), 4 maart 2019. https://www.myria.be/files/Advies_van_Myria_NL.pdf

In het kader van de voorgestelde beschermingsprocedure stellen we één onderzoek voor, waarbij de vaststelling van het statuut van staatloze in het kader van deze procedure gebeurt en de vaststelling van staatloosheid automatisch leidt tot de toekenning van een verblijfsrecht, tenzij kan worden aangetoond dat de verzoeker op een duurzame manier kan herintegreren in een derde land waar hij /zij/hun reeds verblijfsrecht geniet.

Bij het onderzoek naar staatloosheid geldt een gedeelde bewijslast tussen de verzoeker en de ‘onafhankelijke beschermingsautoriteit’. Hierbij wordt niet alleen het bestaan van de staat (op grond van de Montevideo-conventie) en het bestaan van toepasselijke nationaliteitswetgeving onderzocht.²⁵ Wanneer iemand afkomstig is van een regio die theoretisch gezien een staat is maar door België niet als staat wordt erkend, moet deze persoon in België aanspraak maken op het statuut van staatloze.

Koppels met verschillende nationaliteiten die hun gezinsleven niet in het buitenland kunnen verderzetten

Vandaag voorziet de Vreemdelingenwet in geen enkele specifieke procedure voor personen die omwille van hun familiale situatie niet kunnen terugkeren naar (één van) hun landen van herkomst. Het betreft koppels of families met kinderen waarvan de partners een verschillende nationaliteit hebben, en die niet als een gezin samen kunnen wonen in één van de herkomstlanden van het gezin of van één van de gezinsleden.

In navolging van Myria pleiten we voor een beschermingsstatuut voor personen die op redelijke wijze aantonen dat zij hun recht op gezinsleven, beschermd door artikel 8 EVRM, niet kunnen uitoefenen in een ander land waarmee zij een band hebben. Een dergelijk statuut bestaat vandaag bijvoorbeeld in Nederland en Finland.²⁶

Recht op Gezinsleven

Aangezien de gezinshereningsprocedure erop gericht is het recht op een gezinsleven, zoals dat beschermd is door artikel 8 EVRM, te vrijwaren, dient in het kader van een beschermingsverzoek een vlotte overgang naar de procedure gezinshereniging gefaciliteerd te worden.

Specifiek willen we hier nog de aandacht vestigen op de situatie van ouders van minderjarige kinderen die onderdaan zijn van een derde land en een verblijfsrecht genieten in België. Vandaag is gezinshereniging voor ouders enkel mogelijk indien het kind als NBMV aankwam in België. Wanneer het kind in gezinsverband aankwam in België en het kind, maar niet de ouders, werd erkend als vluchteling – bv. omwille van een gerechtvaardigde vrees voor genitale mutilatie bij terugkeer – is er volgens de huidige regelgeving geen recht op gezinshereniging, maar zijn de ouders aangewezen op een humanitaire regularisatieaanvraag om hun verblijfsstatus in orde te brengen. Ook deze ouders moeten in de beschermingsprocedure in aanmerking komen voor een verblijfsrecht o.g.v. gezinshereniging met hun minderjarige kind.

²⁵Vreemdelingenrecht.be, Hof van Cassatie HvC verbreekt arrest dat naar Palestijnse nationaliteitswetgeving verwijst, 27 april 2021, <https://www.agii.be/nieuws/hvc-verbreekt-arrest-dat-naar-palestijnse-nationaliteitswetgeving-verwijst>.

²⁶Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde deze wet aan te vullen met duidelijke, billijke en nauwkeurige criteria inzake de regularisatie van de situatie van mensen die onwettig op het grondgebied van het Rijk verblijven, alsook tot oprichting van een onafhankelijke Regularisatiecommissie (DOC 55 1415/001), 28 januari 2020, te raadplegen via volgende link: https://www.myria.be/files/Advies_van_Myria_NL.pdf.

De vreemdelingen die het grondgebied onmogelijk kunnen verlaten om administratieve of praktische redenen²⁷

Het huidige regeerakkoord schuift naar voor dat er een oplossing wordt gezocht voor vreemdelingen die onmogelijk kunnen terugkeren naar hun land omwille van administratieve of praktische redenen. Wij pleiten voor een specifiek verblijfsstatuut voor die personen die structureel en duurzaam in de onmogelijkheid verkeren om terug te keren. Vandaag kunnen zij enkel een uitstel krijgen van verwijdering, wat zich vertaalt in een verlenging van de termijn van het bevel het grondgebied te verlaten. Deze mensen zitten bijgevolg vast in onwettig verblijf.

Derde trap: Prangende humanitaire situatie

Indien de verzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming of onder een andere duidelijk gedefinieerde beschermingsgrond valt, wordt ambtshalve onderzocht of terugkeer aanleiding geeft tot een prangende humanitaire situatie. In de vernietigde regularisatie-instructie van 19 juli 2009 werd verduidelijkt dat van een “prangende humanitaire situatie” sprake is indien een verwijdering van de aanvrager in strijd zou zijn met de internationale mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het Internationaal Kinderrechtenverdrag en het EVRM.

Deze derde trap betreft de situaties waarbij de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt om het individuele belang van de verzoeker en diens subjectieve rechten af te wegen tegen het algemene belang. Het gaat om de dossiers die vandaag in het kader van de toepassing van artikel 9bis Vreemdelingenwet worden behandeld. Ondanks de discretionaire bevoegdheid is ook bij de beoordeling van deze dossiers nood aan meer voorspelbaarheid, objectiviteit en transparantie, opdat de beginselen van behoorlijk bestuur ook hier gewaarborgd worden en gecontroleerd kunnen worden. Daarom willen wij er, in navolging van Myria, voor pleiten dat bij deze beoordeling gebruik gemaakt wordt van een **transparant toetsingskader**. Een dergelijk kader kan handvaten aanreiken, voor administratie én aanvragers.²⁸

Binnen dit toetsingskader pleiten we zeer concreet, maar niet limitatief voor:

- 1) Het handhaven van oplossingen voor personen die in een onredelijk lange procedure zitten (cf. vernietigde instructies 19 juli 2009)
- 2) Aandacht voor lokale verankering en situaties waarbij gezinshereniging niet mogelijk is, maar terugkeer een schending van het recht op een daadwerkelijk gezins- of privéleven zou inhouden (toepassing artikel 8 EVRM)
- 3) Aandacht voor slachtoffers van arbeidsgerelateerde uitbuiting of slachtoffers van andere misdrijven voor wie verblijf een voorwaarde is op een eerlijk proces.²⁹

²⁷ Voor meer informatie zie: Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2020, Jaarverslag in katernen, Katern Internationale bescherming, pp. 12-13: “Een verblijfsstatuut voor onverwijderbare vreemdelingen?”. <https://www.myria.be/nl/publicaties/eyJyZXN1bHRfcGFnZSI6Im5sXC9wdWJsaWNhdGllcyIsImNhdGVnb3J5OmdyY2F0ZWdvcnkifQ>

²⁸ Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde deze wet aan te vullen met duidelijke, billijke en nauwkeurige criteria inzake de regularisatie van de situatie van mensen die onwettig op het grondgebied van het Rijk verblijven, alsook tot oprichting van een onafhankelijke Regularisatiecommissie (DOC 55 1415/001), 28 januari 2020. https://www.myria.be/files/Advies_van_Myria_NL.pdf

²⁹ Dit parallel aan de procedure ‘slachtoffers Mensenhandel, die wordt geïnitieerd in het kader van een strafrechtelijk onderzoek: Slachtoffers die samenwerken met autoriteiten kunnen vandaag hun verblijfsrecht verliezen, indien de Belgische autoriteiten zélf besloten hebben om de procedure te beëindigen (art. 61/2 §2, 3°

Wat het onderzoek naar mogelijk prangende humanitaire situaties betreft is een advies van een onafhankelijke commissie, waar ook middenveldorganisaties in zetelen, voorzien. Dit kan door het activeren en permanent maken van de adviescommissie opgenomen in artikel 33 Vw.

Door aan een onafhankelijke permanente commissie een centrale rol toe te bedelen, wordt een extra garantie ingebouwd met betrekking tot de **objectiviteit en zorgvuldigheid** van de beslissing.

Een tweede taak voor de commissie wordt het monitoren van het gevoerde beleid, Hierdoor krijgt kan **het toetsingskader** zich op een objectieve manier ontwikkelen.

Vierde trap: ambtshalve non-refoulementtoets, ambtshalve toets terugkeerbeletselen en voorbereiden terugkeer, wanneer duurzame terugkeer mogelijk is.

Binnen deze laatste trap dienen alle noodzakelijke stappen genomen te worden om eventueel over te kunnen gaan tot een duurzame begeleide terugkeer.

In de eerste plaats omhelst dit een finale non-refoulementtoets.

- Deze non-refoulementtoets zal in de eerste plaats van toepassing zijn op de personen die in België in onwettig verblijf worden aangetroffen, maar om welke reden ook geen beschermingsverzoek wensen in te dienen.³⁰
- Daarnaast is deze toets ook van belang in die gevallen waar verzoekers uitgesloten worden van een beschermingsstatus, maar bij wie terugkeer een risico inhoudt op een ernstige mensenrechtenschending.
- Tot slot dient ook in het kader van de non-refoulementtoets rekening gehouden te worden met situaties waar humanitaire rampen ertoe leiden dat een terugkeer op korte termijn niet realiseerbaar is.

Vervolgens dienen ook praktische en administratieve terugkeerbeletselen weggewerkt te worden en wordt onderzocht welke stappen gezet zullen worden om toe te werken naar een duurzame re-integratie in het land van herkomst of een ander land van verblijf.

Na afloop van deze vierde trap kunnen drie verschillende beslissingen genomen worden.

Vw.). Deze regeling zorgt er vandaag voor dat slachtoffers lange tijd in onzekerheid leven en zélf geen enkele impact hebben op hun toekomstperspectief en duurzame integratie. Daarom pleiten we ervoor om art. 61/2 §2, 3° Vw. te schrappen. De verlenging of beëindiging van het verblijfsrecht van deze slachtoffers mag niet louter afhangen van een eenzijdige beslissing vanwege de Belgische autoriteiten m.b.t. de procedure; zij moeten ook zelf een impact kunnen hebben op een eventuele verlenging hiervan, bv. door inclusietrajecten, lokale verankering, ... Wij menen dat dit het effectieve gebruik van dit statuut in de strijd tegen mensenhandel positief zal beïnvloeden, aangezien slachtoffers een écht perspectief geboden wordt.

³⁰ Vandaag wordt in dit kader gebruik gemaakt van de techniek van 'impliciete verzoeken om internationale bescherming', een techniek die volgens de Europese Commissie niet in overeenstemming is met het bestaande Europese juridisch kader : "While we fully understand the challenges that this situation creates for Belgium, the Commission finds it difficult to share the interpretation that the claims by third country nationals of a risk of violation of non-refoulement in the context you describe can be considered as the "making" of an application for international protection within the meaning of Directive 2013/32/EU. However there is no case-law on this specific matter and only the Court of Justice of the European Union can provide a final and binding interpretation of the EU acquis."; brief van EU-Commissaris voor Migratie Avramopoulos aan de voormalige Belgische staatssecretaris Francken, 2 juli 2017.

1. Een tijdelijk verblijfsrecht indien terugkeer een schending zou betekenen van het non-refoulementbeginsel of praktische belemmeringen de terugkeer verhinderen. Dit verblijfsrecht is slechts geldig zolang terugkeer onmogelijk blijft. Dit instrument wordt bovendien aangegrepen om personen die tot op dit punt weigerden zich in te schrijven in de procedure, toe te leiden naar een verzoek om bescherming.
2. Een beslissing tot weigering van bescherming, gekoppeld aan een Dublinterugkeerbeslissing, indien na trap 1 bleek dat een andere lidstaat zich over de internationale beschermingsaanvraag dient te buigen.
3. Een beslissing tot weigering van bescherming, gekoppeld aan een terugkeerbeslissing waarin zeer concreet gemotiveerd wordt over de over re-integratiemogelijkheden in een gespecificeerd land. (vs. vandaag enkel motivering over redenen weigering verblijf).

Tot slot is het ontzettend belangrijk dat het traject dat wordt gelopen met de persoon in kwestie niet stopt na het nemen van een beslissing. Het is belangrijk dat werk gemaakt wordt van de realisatie van de succesvolle terugkeer en re-integratie via een **begeleid vrijwillig terugkeertraject**.

RECHT OP GEZINSLEVEN, AFDWINGBAAR GEMAAKT VANAF HET GRONDGEBIED

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit voor een grondige herziening van de procedures voor gezinshereniging, met bijzondere aandacht voor de procedure voor gezinshereniging met personen die internationale bescherming genieten. Aangezien dit één van de weinige bestaande veilige toegangswegen is voor wie in zijn/haar/hun land van herkomst bedreigd worden met vervolging of er een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling³¹.

Net omdat de huidige procedures voor gezinshereniging absoluut niet de noodzakelijke mogelijkheden tot veilige en legale toegang tot het grondgebied bieden, **dient ook iedereen** die erin is geslaagd om op eigen kracht het Belgische grondgebied te betreden een kans te krijgen op **een ten gronde toetsing van zijn/haar/hun recht om hier hun recht op een gezinsleven uit te oefenen**.³²

De belangrijkste hervorming die we vragen is dan ook de volgende: waar procedures voor gezinshereniging vandaag vereisen dat **buitengewone omstandigheden** worden aangetoond, die verhinderen dat een visum vanuit het thuisland zou kunnen worden aangevraagd, wordt deze voorwaarde geschrapt.

Bijkomend zijn volgende elementen voor ons essentieel bij een hervorming van de procedures die het recht op gezinsleven in België garanderen.

1. Een verruimde definitie van het begrip 'gezin'

³¹ Zie volgend kaderstandpunt van Vluchtelingenwerk Vlaanderen: Het vergemakkelijken van gezinshereniging voor mensen op de vlucht, 2019, [hier](#) raadpleegbaar.

³² Zoals hierboven al meermaals aangehaald werd, is het onmiddellijk overgaan tot een beoordeling ten gronde proceseconomisch ook veel efficiënter, aangezien mensen in dit geval de genomen beslissingen ook beter kunnen plaatsen en een negatieve beslissing na grondig onderzoek vaker opgevolgd zal worden.

Slechts een beperkt aantal gezinsleden van personen met verblijfsrecht in België kunnen een gezinsherenigingsaanvraag indienen:

- de echtgeno(o)t(e) of (geregistreerde) partner;
- de (ongehuwde) minderjarige kinderen;
- (ongehuwde) meerderjarige kinderen die niet in hun eigen behoeften kunnen voorzien omwille van een handicap;
- de ouders van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) die internationale bescherming kregen.

Hierdoor hebben sommige gezinsleden geen recht op gezinshereniging, terwijl ze wel tot het gezin van iemand met verblijfsrecht behoren. In conflictgebieden komt het immers vaak voor dat gezinnen andere kinderen of familieleden opnemen in hun gezin, of dat familieleden door de omstandigheden afhankelijk zijn van elkaar. Zo hebben de volgende gezinsleden bijvoorbeeld geen recht op gezinshereniging op basis van de huidige regelgeving:

- Minderjarigen die door hun oom of tante, of oudere broer of zus, in het gezin opgenomen worden bij overlijden of verdwijning van ouders (feitelijk geadopteerde kinderen);
- Meerderjarige (afhankelijke) kinderen die alleen achterblijven;
- Minderjarige broers en zussen van niet-begeleide minderjarigen die in België internationale bescherming kregen: hun ouders hebben recht op gezinshereniging, maar niet de minderjarige broers en zussen die in het land van herkomst achterbleven;
- Een geïsoleerde vader of moeder van een meerderjarige vluchteling die in het land van herkomst deel uitmaakte van het gezin;
- Koppels met een langdurige stabiele relatie maar die ongehuwd zijn of hun partnerschap niet hebben laten registreren.³³

In het licht van leesbaarheid, eenvoud, coherentie en efficiëntie stelt Vluchtelingenwerk Vlaanderen een gelijkschakeling van de drie verschillende vormen van gezinshereniging voor. Deze gelijkschakeling moet gebaseerd zijn op gezinshereniging voor EU-burgers (artikel 40bis Vw.). Op deze manier verdwijnt het artificiële verschil tussen gezinshereniging voor een Belg en een EU-burger. Daarnaast komt deze uitbreiding tegemoet aan de reële gezinssituaties van erkende vluchtelingen. Er moet een flexibele definitie van het gezin komen, die ook andere familieleden omvat. Voorbeelden van mensen die hieronder kunnen vallen: feitelijke geadopteerde kinderen (broer/zus/nicht onder de hoede van familielid bij overlijden of verdwijning ouders), meerderjarige afhankelijke kinderen die alleen achterblijven, broertjes en zusjes van NBMV (waarbij ouders met gezinshereniging komen), een geïsoleerde vader of moeder. De Europese richtlijnen laten een dergelijke uitbreiding toe.

2. Soepele bewijsvoering van verwantschap

De Belgische wet laat al toe om naast officiële documenten, ook rekening te houden met andere geldige bewijzen van gezinsbanden, of om via een interview de gezinsband vast te stellen. Deze ‘trapsgewijze bewijsvoering’ wordt in de praktijk te weinig toegepast. Dienst Vreemdelingenzaken dient voldoende soepelheid aan de dag te leggen en meer gebruik te maken van deze wettelijke mogelijkheden om andere bewijzen te aanvaarden.

Naar het voorbeeld van de procedure internationale bescherming (art. 48/6, §4 Vreemdelingenwet), kan het principe van het ‘voordeel van de twijfel’ worden toegepast voor het bewijs van familiebanden

³³ Daarbij moet voldoende soepelheid aan de dag gelegd worden voor koppels van hetzelfde geslacht die in het land van herkomst vaak geen officiële of openlijke relatie kunnen opbouwen.

in de procedure gezinshereniging: in plaats van absolute zekerheid te vereisen, zou de algemene geloofwaardigheid van de verzoekers en de aannemelijkheid van de gezinsband moeten volstaan.

3. Vereenvoudig de procedure en voorzie in duidelijke, transparante regelgeving

De procedure voor gezinshereniging is in de praktijk bijzonder complex en vraagt verregaande juridische en procedurele, maar ook praktische en strategische kennis.³⁴ Bepaalde zaken staan verspreid over verschillende ontoegankelijke wetsbepalingen; heel wat andere zaken zijn niet wettelijk geregeld maar vloeien voort uit rechtspraak of zijn gewoon een praktijk van de bevoegde overheidsinstantie.

Er is nood aan **duidelijke en transparante regelgeving** inzake de verschillende aspecten van de gezinsherenigingsprocedure. Voorzie in bijkomende wettelijke regelingen waar nodig.³⁵

Daarnaast mag van de verschillende tussenkomende overheidsinstanties (gemeenten, de Belgische diplomatieke posten, de administraties bevoegd voor verblijf, de asielinstanties (waaronder Fedasil) of externe partners (zoals private agentschappen bevoegd voor het maken van afspraken en het registreren van visumaanvragen zoals TLS Contact, VFS Global...) een **klantvriendelijke houding** verwacht worden, conform de beginselen van behoorlijk bestuur. Het is essentieel dat een kader wordt geschept waarbinnen **heldere, volledige en toegankelijke informatie** over de procedure wordt verschaft, in een voor de betrokkene begrijpbare taal. Het is de taak van de publieke instanties om deze complexe materie begrijpelijk te maken. De instanties moeten **samenwerken** met de gezinnen, die op hun beurt worden betrokken bij de procedure en worden gehoord in geval van twijfel, of indien de aanvraag onvolledig lijkt.

4. Bouw bijkomende flexibiliteit in, wanneer het recht op gezinsleven van personen met internationale bescherming in het gedrang komt.

Bij een aanvraag voor gezinshereniging moet in principe aan een aantal voorwaarden voldaan worden, waaronder:

- Beschikken over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen;³⁶
- Behoorlijke huisvesting;
- Ziektekostenverzekering.

Deze voorwaarden zijn erg moeilijk te vervullen voor begunstigden van internationale bescherming, die na het verkrijgen van hun beschermingsstatus hun leven beginnen opbouwen in België.

De vrijstelling van materiële voorwaarden is voor veel begunstigden van internationale bescherming noodzakelijk om in aanmerking te komen voor gezinshereniging. De periode van vrijstelling moet daarom lang genoeg zijn. De Europese Commissie en UNHCR raden zelfs aan deze gunstvoorwaarden niet in de tijd te beperken.³⁷ Samen met Myria pleiten we voor een **permanente vrijstelling** voor deze doelgroep.³⁸ Dit is onder meer van toepassing in Frankrijk, Spanje, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Bulgarije en Roemenië.

³⁴ Zie hierover uitgebreid: Het recht op een gezinsleven. Pascal Debruyne & Mieke Groeninck, (2022). Het recht op een gezinsleven. Herinnestelen of vernestelen tijdens en na gezinshereniging. In: Dirk Geldof, Kaat Van Acker, Gianni Loosveldt en Kathleen Emmery (2022). Gezinnen na migratie. Hulpverlening en gezinsbeleid in een superdiverse samenleving. Garant. p. 147-149.

³⁵ Myria geeft een overzicht van de verschillende onderdelen van de gezinsherenigingsprocedure waarvoor (bijkomende) wettelijke verankering en waarborging nodig is: Myria, Advies over gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming, maart 2022, p. 12-14.

³⁶ €1 809,32 netto/maand sinds 1 mei 2022: <https://dofi.ibz.be/nl/themes/faq/regroupement-familial/stabiele-regelmatige-en-toereikende-bestaansmiddelen>

³⁷ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 final, 3 april 2014, p. 29); UNHCR, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)

³⁸ Myria, Advies over gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming, maart 2022, p. 4-5.

Net als Myria pleiten we voor de **oprichting van een fonds** dat steun kan bieden aan begunstigden van internationale bescherming die de kosten niet kunnen dragen.³⁹

We ondersteunen tot slot eveneens het voorstel van Myria om (ex-)NBMV een **termijn van 1 jaar** na toekenning van de internationale beschermingsstatus te geven om de aanvraag voor gezinshereniging met hun ouders (en met hun broers en zussen: zie punt 1.) in te dienen.⁴⁰

TOEGANG TOT VERBLIJF VIA WERK

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit voor **een grondige hervorming** van de manier waarop **arbeidsmigratie** vandaag georganiseerd wordt.

Het huidige kader is enerzijds **veel te eng**, waar het geen antwoord kan bieden op de gigantische arbeidskrachte waarmee onze samenleving geconfronteerd wordt. Anderzijds laat het huidige beleid **te veel ruimte voor uitbuiting**. Zo is er nauwelijks een sector waarin vandaag geen werknemers in onwettig verblijf actief zijn. Zij worden systematisch uitgebuit. Maar ook werknemers die via detachering of op basis van een gecombineerde vergunning actief zijn op het Belgische grondgebied worden onvoldoende beschermd.⁴¹

Vaak begint deze uitbuiting bij een gebrekkige kennis van de rechten die ze, ongeacht hun verblijfsstatus, hebben als werknemer. In de eerste plaats dient er daarom een hervorming van ons kader voor arbeidsmigratie plaats te vinden, waarbij gegarandeerd wordt dat wie een verblijfsrecht op basis van werk verwerft een opleiding krijgt over zijn/haar/hun sociale rechten en deze ook veel beter kan afdwingen.

Daarnaast moet dringend nagedacht worden over manieren waarop vermeden kan worden dat werknemers, voor hun verblijfsrecht en levensomstandigheden, afhankelijk zijn van één bepaalde werkgever. Dit is de enige manier om definitief paal en perk te stellen aan uitbuiting.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ziet bovendien, in het kader van zo'n brede hervorming van de arbeidsmigratie, twee belangrijke pragmatische redenen waarom ook het openstellen van verblijfsprocedures op basis van werk, aan mensen die zich zonder wettig verblijfsrecht op het grondgebied bevinden, zowel deze werknemers als de Belgische samenleving ten goede kan komen.

- Onze samenleving kampt met een ontzettend grote arbeidskrachte in tal van essentiële sectoren, zoals de zorg, de voedingsindustrie of de bouwsector. Louter steunen op arbeidsmigratie vanuit derde landen, loopt in de praktijk niet zo vlot als verhoopt⁴², zeker in contactberoepen waar taalkennis een belangrijke rol speelt⁴³. Het aantal visa lang verblijf dat werd afgegeven aan

³⁹ Myria, Advies over gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming, maart 2022, p. 9 en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Standpunt: Het vergemakkelijken van gezinshereniging voor mensen op de vlucht, 2019, p. 7.

⁴⁰ Myria, Advies over gezinshereniging met begunstigden van internationale bescherming, maart 2022, p. 19-20.

⁴¹ Amy Weatherburn, Elias Herman Kruithof, Christophe Vanroelen, Weatherburn, A., Kruithof, E. H., & Vanroelen, C. (2022). *Labour migration in Flanders and the use of the single permit to address labour market shortages: The lived experiences of single permit holders working in medium skilled bottleneck professions*. Te consulteren volgende [link](#)

⁴² Een tekend voorbeeld hiervoor is het [PALIM-project](#) (maart 2019 – april 2021) dat het Belgische agentschap voor ontwikkelingssamenwerking uitwerkte. De doelstelling bestond erin om in Marokko potentiële werknemers een ICT-opleiding aan te bieden en vervolgens in contact te brengen met Belgische werkgevers. Dit project, met een werkingsbudget van 1,5 miljoen euro, dat voorzag in een opleiding van 7 maanden voor 120 geselecteerde kandidaten leverde Belgische bedrijven nauwelijks nieuwe werkkrachten op. Als verklaring hiervoor verwijst het project naar de covid-crisis die tijdens de looptijd van het project tot inreisrestricties leidde, maar uit de cijfers blijkt ook dat de meesten na hun opleiding in een Marokkaans bedrijf aan de slag gingen. Er wordt gerekend op een opvolgproject om alsnog migratie richting Belgische arbeidsmarkt te realiseren.

⁴³ <https://www.knack.be/nieuws/nieuwe-indiase-verpleegkundigen-op-komst-en-daarna-togolese-ethisch-rekruteren-staat-centraal/>

derdelanders fluctueerde in de jaren 2017 tot 2020 tussen de 4.000 en de 6.000 met een daling in 2020 naar aanleiding van de covid-crisis⁴⁴.

- Werknemers in onwettig verblijf zijn vandaag vaak aan het werk in de informele sector. In tijden van arbeidskrapte, kan het aanbieden van een uitweg richting de formele arbeidsmarkt de strijd tegen zwart werk een serieuze boost geven. Hiermee versterkt men de concurrentiepositie van ondernemingen die wél volgens de regels werken, haalt de samenleving actief werknemers uit situaties van uitbuiting én worden belastingen en inkomsten voor de sociale zekerheid gegenereerd.

Concreet stelt Vluchtelingenwerk Vlaanderen volgende procedures voor:

1. Toegang tot verblijfsrecht in het kader van de strijd tegen uitbuiting.

Artikel 13, 4⁴⁵ van richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, wil het indienen van klachten door werknemers tegen malafide werkgevers aanmoedigen door te voorzien in een tijdelijk verblijfsrecht voor de duur van de strafprocedure.

Deze richtlijn is vandaag nog steeds slechts gedeeltelijk omgezet in Belgische wetgeving.⁴⁶

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit voor een ruim wettelijk kader dat niet alleen voorziet in een tijdelijk verblijfsrecht voor de duur van de strafprocedure tegen de werkgever, maar eveneens in de mogelijkheid om vanuit dit tijdelijke verblijfsrecht zo eenvoudig mogelijk de overstap naar een meer stabiel verblijfsrecht te maken.

Deze maatregel kan en moet kaderen in een bredere, doorgedreven aanpak van informele arbeid in sectoren waar dit vandaag eerder regel dan uitzondering is (denk bijvoorbeeld aan de bouwsector). Zolang uitgebuite werknemers in onwettig verblijf in de praktijk voor de keuze staan om ofwel met lege handen terug te keren naar hun land van herkomst of hun lot in de handen van een andere malafide werkgever te leggen, zal het misbruik zich blijven reproduceren. Geef je hen de kans om een aangifte te combineren met de mogelijkheid tot legaal werk en verblijf, creëer je als samenleving de mogelijkheid om echt iets te doen aan deze endemische problematiek.

2. Toegang tot verblijfsrecht voor wie aan de slag gaat in knelpuntsectoren.

Arbeidsmigratie voor derdelanders vindt vandaag hoofdzakelijk plaats via de afgifte van een gecombineerde vergunning. Waar vroeger afzonderlijk een arbeidskaart en verblijfsrecht werden afgegeven, worden deze vervangen door één gecombineerde vergunning.

Binnen dit systeem blijft de laag- of middengeschoolde werknemer die naar België wil komen afhankelijk van een specifieke werkgever, die een arbeidsplaats in de aanbieding heeft, maar kan aantonen dat het onmogelijk is om binnen een redelijke termijn een geschikte werknemer te vinden op de arbeidsmarkt.

⁴⁴ Zie cijfers [Myria](#)

⁴⁵ Met betrekking tot onder artikel 9, lid 1, onder c) of e), vallende strafbare feiten bepalen de lidstaten op grond van het nationale recht de voorwaarden waarop zij op basis van een beoordeling van het individuele geval aan betrokken onderdanen van derde landen een verblijfsvergunning van beperkte duur kunnen afgeven, gekoppeld aan de lengte van de desbetreffende nationale procedure, op basis van regelingen die vergelijkbaar zijn met die welke gelden voor onderdanen van een derde land die vallen onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2004/81/EG.

⁴⁶ Wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, voorziet slechts in een gedeeltelijke omzetting.

Omdat het niet efficiënt is om steeds van werkgevers te verwachten dat zij een arbeidsmarktonderzoek uitvoeren, werd per gewest een lijst van knelpuntberoepen aangelegd. Indien de functie voorkomt op deze lijst, dan gaat de wet ervan uit dat de werkgever niet binnen een redelijke termijn een geschikte werknemer kan vinden op de arbeidsmarkt.

Ter illustratie: het Vlaams gewest heeft deze knelpuntberoepen gegroepeerd in volgende categorieën:

1. Voertuigen en machines besturen;
2. Voertuigen en machines onderhouden;
3. Elektronische en sanitaire installaties;
4. Voeding;
5. Verzorging;
6. Overige technische beroepen.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen pleit ervoor dat deze lijst gevoelig wordt uitgebreid om beter te beantwoorden aan de realiteit. Zo begrijpen we niet waarom de lijst van beroepen die in aanmerking komen voor een gecombineerde vergunning, zoveel beperkter is dan de lijst met knelpuntberoepen die de VDAB jaarlijks publiceert.⁴⁷ Zo ontbreken bouwberoepen en de dienstverlenende sector. Ook hier is het absoluut noodzakelijk om sectoren op te nemen die vandaag sterk leunen op informele arbeid.

Het bestaan van zo'n lijst brengt beperkingen met zich mee, maar biedt ook de opportuniteit om een systeem te ontwikkelen waarbij de werknemer zélf de regie bewaart over de procedure om verblijfsrecht te verwerven.

Voor werknemers die zich al op het Belgische grondgebied bevinden pleit Vluchtelingenwerk Vlaanderen voor een afzonderlijke verblijfsprocedure.

Voor aanvragers die reeds over de nodige kwalificaties beschikken, zou de verblijfsprocedure er als volgt kunnen uitzien:

1. De knelpuntberoepen worden gebundeld per sector (bouw / dienstverlenende sector / transport)
2. De potentiële werknemer bewijst zelf (door alle mogelijke middelen) dat hij/zij/die beschikt over de noodzakelijke kwalificaties of vaardigheden om aan de slag te gaan binnen een bepaalde sector. Wij bevelen aan om hier zo min mogelijk gewicht te geven aan een concreet werkaanbod, omdat dit aanleiding geeft tot praktijken waarbij arbeidscontracten worden beloofd tegen betaling. Bewezen werkervaring (al dan niet formeel), bewezen vaardigheden en verworven diploma's of certificaten dienen de doorslag te geven.
3. De administratie beoordeelt de mogelijkheid van de aanvrager om aan de slag te gaan in de sector.
4. De werknemer volgt een opleiding waarbij de focus ligt op arbeidsrechten
5. Vervolgens wordt een verblijfs- en arbeidsvergunning voor 2 jaar afgeleverd, die verlengd kan worden indien de werknemer kan bewijzen dat hij/zij/die over de loop van 2 jaar minstens 188 dagen gewerkt heeft in de aangegeven sector⁴⁸.
6. Na 5 jaar verwerft de werknemer onbeperkt verblijf.

Voor werknemers die nog niet over de nodige kwalificaties beschikken, zou een tijdelijk verblijfsrecht aan het behalen van een opleidingscertificaat gekoppeld kunnen worden. Actiris lanceerde in 2019 al

⁴⁷ <https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Knelpuntberoepen%202022.pdf>

⁴⁸ In het kader van de Nationaliteitsverklaring moet worden bewezen dat iemand over een termijn van 5 jaar minstens 468 dagen economisch actief was. Dit komt, afgerond, neer op 94 dagen per jaar of 188 dagen over een periode van 2 jaar tijd. Het lijkt ons logisch om hier dezelfde definitie voor bewijs van economische activiteit te hanteren.

het idee om mensen in onwettig verblijf toe te laten tot opleidingen voor knelpuntberoepen.⁴⁹ De procedure zou er hier als volgt kunnen uitzien:

1. We vertrekken van dezelfde bundelingen van 'knelpuntsectoren'.
2. Aanvragers krijgen, los van hun verblijfsstatuut, toegang tot beroepsopleidingen voor knelpuntberoepen. Voor de duur van hun opleidingen, ontvangen ze een attest van immatriculatie.
3. Naast de beroepsopleiding volgt ook een opleiding met de focus op arbeidsrechten.
7. Na het behalen van het opleidingscertificaat wordt een verblijfs- en arbeidsvergunning voor 2 jaar afgeleverd die verlengd kan worden indien de werknemer kan bewijzen dat hij/zij/die over de loop van 2 jaar minstens 188 dagen gewerkt heeft in de aangegeven sector⁵⁰.
8. Na 5 jaar verwerft de werknemer onbeperkt verblijf.

NIEUWE START: EEN TIJDELIJK KADER VOOR REGULARISATIE OP BASIS VAN DUIDELIJKE CRITERIA

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ziet het bovenstaande kader als een faire manier om met verblijfsaanvragen van mensen die zich op het Belgisch grondgebied bevinden om te gaan. Bovendien is Vluchtelingenwerk Vlaanderen ervan overtuigd dat het belang van deze voorgestelde procedures fel zal afnemen, naarmate werk gemaakt wordt van veilige en legale migratieroutes van landen van herkomst.

Vandaag kunnen we alleen maar vaststellen dat het huidige migratiekader mijlenver afstaat van hetgeen we hierboven voorstellen. Het biedt niet de mensenrechtenbescherming waar migranten recht op hebben. Het huidige beleid faalt en creëert mensen in onwettig verblijf, die soms jarenlang in onmenselijke omstandigheden moeten vechten om te overleven.⁵¹

Vluchtelingenwerk Vlaanderen is er daarom van overtuigd dat het beleid een grote verantwoordelijkheid draagt voor het feit dat er zich vandaag duizenden mensen in onwettig verblijf op ons grondgebied bevinden. Door de verantwoordelijkheid voor onwettig verblijf volledig bij de migranten zélf te leggen, misken je de realiteit op het terrein. De situatie heeft vandaag zo'n omvang aangenomen dat een **tijdelijk kader voor regularisatie op basis van duidelijke, simpele criteria zich opdringt**.

De bedoeling van dit tijdelijke regularisatiekader bestaat erin om het terrein voor te bereiden, voor het permanente verblijfskader dat we hierboven hebben uitgewerkt.

Indien de duizenden mensen in onwettig verblijf die zich vandaag op ons grondgebied bevinden op hetzelfde moment gebruik zouden maken van het nieuwe verblijfskader, ontstaat onmiddellijk een gevaarlijke 'bottleneck'. Indien de regularisatiecampagne en de implementatie van het nieuwe kader goed gesynchroniseerd worden, kunnen we oprecht de ambitie uitspreken dat dit de laatste regularisatiecampagne wordt.

⁴⁹ <https://trace.brussels/nieuws/voorstel-sans-papiers-op-te-leiden-lokt-verdeelde-reacties-uit>

⁵⁰ In het kader van de Nationaliteitsverklaring moet worden bewezen dat iemand over een termijn van 5 jaar minstens 468 dagen economisch actief was. Dit komt, afgerond, neer op 94 dagen per jaar. Het lijkt ons logisch om hier dezelfde definitie voor bewijs van economische activiteit te hanteren.

⁵¹ Zie hoger: Kader: Het falende beleid creëert mensen in onwettig verblijf, p. 3

Vluchtelingenwerk Vlaanderen stelt het volgende tijdelijke regularisatiekader (op basis van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet) voor:

1. Met betrekking tot de ontvankelijkheidsvoorwaarden:

- Aangezien de retributie die de overheid kan vragen in het kader van een verzoek tot verblijfsmachtiging op basis van artikel 9bis van de Verblijfswet, pleit Vluchtelingenwerk Vlaanderen om een sterke verlaging van deze retributie gedurende deze campagne. Door eenvoudige criteria te hanteren wordt de tijdsinvestering in elk dossier namelijk fel teruggebracht. Het is bovendien in het belang van de samenleving om zoveel mogelijk mensen, die aan de voorwaarden voldoen, naar deze procedure te lokken, zodat hun dossier niet behandeld moet worden op basis van het nieuwe verblijfskader.
- Ter voorbereiding van deze campagne pleiten we ervoor dat de voorwaarde om buitengewone omstandigheden te bewijzen waarom de verblijfsaanvraag niet vanuit het land van herkomst kan worden ingediend, wordt geschrapt. Zoals in de voorgaande pagina's uitvoerig werd toegelicht is deze voorwaarde proceseconomisch nutteloos, gezien het gebrek aan reële veilige en legale toegangswegen.
- De vraag naar een reële vaste verblijfsplaats is onredelijk en houdt onvoldoende rekening met het onzekere leven dat mensen in onwettig verblijf leven. Vaak is het lastig om gedurende lange tijd op de hulp van familie of vrienden te kunnen rekenen. Huren op de reguliere markt is niet mogelijk waardoor zij van de ene dag op de andere hun huisvesting kunnen verliezen. Wij stellen daarom voor dat verzoekers een keuze kunnen maken tussen het adres van een sociale organisatie, het adres van een advocaat, een feitelijk adres of een referentieadres. In dit geval is het belangrijk dat het tijdstip van betekening slechts begint op het moment dat de verzoeker effectief heeft getekend voor ontvangst.
- In de huidige procedure wordt het voorleggen van een identiteitsdocument opgelegd op straffe van onontvankelijkheid van de aanvraag. Proceseconomisch is het niet zinnig dat het verlenen van regularisatie afhankelijk zou worden gesteld van overdreven formaliteiten en daarom stellen we een ruimere lijst van aanvaardbare documenten voor ter staving van de identiteit van de aanvrager (wij denken hierbij bijvoorbeeld aan een vervallen attest van immatriculatie).

2. De criteria ten gronde

Het doel van deze regularisatiecampagne bestaat erin om eenvoudig en op korte termijn een groot aantal aanvragen te kunnen behandelen. Daarom stellen we een eenvoudig kader voor dat rekening houdt **met het aantal jaar dat iemand zich in onwettig verblijf op het Belgische grondgebied bevindt**. Indien iemand zich na jaren nog steeds in onwettig verblijf bevindt, betekent het dat de overheid zich niet van haar taak gekweten heeft om deze persoon te begeleiden naar een duurzaam toekomstperspectief.

Dit criterium is rechtvaardig binnen een tijdelijk kader, omwille van het eenmalige karakter van deze maatregel. Het perverse effect, waarbij iemand in een precaire situatie aangemoedigd wordt om nog een aantal jaar langer te overleven in onwettig verblijf, ontstaat niet bij een duidelijk gecommuniceerde tijdelijke maatregel.

Concreet stellen we volgende criteria voor:

- Alleenstaanden en families zonder kinderen ontvangen een tijdelijk verblijfsrecht, wanneer zij zich **al 5 jaar onafgebroken op het Belgische grondgebied bevinden**. Dit is een situatie die kan bewezen worden op basis van alle mogelijke bewijsmiddelen.
- Families met kinderen ontvangen een tijdelijk verblijfsrecht, wanneer zij zich **al 3 jaar onafgebroken op het Belgische grondgebied bevinden**. Dit is een situatie die kan bewezen worden op basis van alle mogelijke bewijsmiddelen.
- Verblijfsrecht kan geweigerd worden, na advies van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen, wanneer de verzoeker een gevaar betekent voor de **openbare orde**. Een loutere vaststelling van onwettig verblijf volstaat niet als weigeringsgrond.

3. Rol van de wettige adviesorganen voor vreemdelingen

De in artikel 31 van de Vreemdelingenwet opgenomen **Raad van Advies voor Vreemdelingen** wordt geactiveerd en buigt zich over de noodzakelijk duur van de regularisatiecampagne en de voorwaarden voor verlenging van verblijfsrecht die aan verschillende categorieën van verzoekers zullen opgelegd worden.

De in artikel 31 en 33 van de Vreemdelingenwet opgenomen **Commissie van Advies voor Vreemdelingen** speelt een adviserende rol in die dossiers waar de bevoegde minister de toekenning wil weigeren op gronden van openbare orde. Het weigeren van een verblijfsrecht of de beëindiging ervan om redenen van openbare orde gaat met specifieke uitdagingen gepaard voor de personen om wie het gaat. In de meeste gevallen is dit slechts mogelijk indien de persoon in kwestie een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde vormt. Wat dit precies betekent, hoe lang een dergelijke bedreiging actueel blijft, is echter onduidelijk.⁵²

Op dit moment stelt het EHRM zich zeer terughoudend op bij de toetsing van art. 8 EVRM bij openbare orde feiten. Het Hof wil haar oordeel niet in de plaats stellen van dat van nationale gerechten. Problematisch is dat in België, anders dan in sommige andere lidstaten, het nationale gerecht een administratieve rechtbank is die zich op zijn beurt evenmin in de plaats kan of mag stellen van de Belgische overheid, en er dus geen enkele inhoudelijke toets plaatsvindt van de inschatting die de Dienst Vreemdelingenzaken maakt op dit vlak. De inschatting die de DVZ maakt qua recidiverisico wijkt dan vaak ook nog eens af van de inschatting die er op vlak van de uitvoering van de straf wordt gemaakt door de bevoegde instanties. Zowel de openbare orde als mensen die feiten gepleegd hebben maar tot inkeer zijn gekomen verdienen meer duidelijkheid en berekenbaarheid.

⁵² In verschillende gevallen gaat de Dienst Vreemdelingenzaken wel zover om het verblijfsrecht te weigeren of te beëindigen, maar niet zover om ook over te gaan tot de effectieve verwijdering van de persoon in kwestie. Men is echter Europeesrechtelijk verplicht om ofwel te machtigen tot verblijf, ofwel zo snel mogelijk toe te werken naar een effectieve verwijdering. De weigering van verblijfsrecht aan personen die openbare orde feiten hebben gepleegd zou geen sanctie mogen zijn, maar een beschermingsmaatregel die de overheid neemt ten opzichte van de maatschappij. Indien er niet daadwerkelijk wordt overgaan tot verwijdering blijkt het evenwel toch om een bestraffing te gaan en niet om de bescherming van andere personen op het grondgebied. Door niet naar effectieve verwijdering toe te werken komen de mensen in kwestie in een limbo situatie terecht, en omdat het actuele karakter van de bedreiging niet gekwalificeerd wordt hebben ze ook geen handvaten om zich te bewijzen en naar de toekomst toe te tonen dat ze oprecht tot inkeer gekomen zijn en geen gevaar meer vormen. Het is een problematiek die niet enkel de doelgroep raakt, maar ook hun gezins- en familieleden. De situatie is voor hen vaak uitzichtloos, en er zit meestal niets anders op dan verschillende verblijfsaanvragen in functie van hun persoonlijke situatie, uit te proberen. In andere Europese landen wordt er op zijn minst gewerkt met waarschuwingen aan het adres van de betrokkene over de risico's voor zijn verblijfsrecht (CASE OF MUNIR JOHANA v. DENMARK, no. 56803/18, 12 januari 2021; EHRM, NDIDI, v. THE UNITED KINGDOM, no. 41215/14.; 14 september 2017).

De tussenkomst van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen, waar zowel magistraten als middenveldactoren in zetelen, kan daarom een belangrijke rol spelen bij het grondiger motiveren van beslissingen waarbij de 'openbare orde'-toets een doorslaggevende rol speelt.

Indien de beslissing van de minister afwijkt van het afgeleverde advies, moet dit expliciet gemotiveerd worden. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan vervolgens zowel het advies als de motivering door de minister consulteren in het kader van de beroepsprocedure.