

IVbis. Aanbevelingen ten einde de effectiviteit en efficiëntie van de nationaliteitswet van 1 maart 2000 te optimaliseren

1. Inleidende opmerking:

Belast met het evalueren van de effectiviteit en efficiëntie van de nationaliteitswet van 1 maart 2000, hebben wij tijdens dit onderzoek bepaalde problemen kunnen detecteren bij het toepassen van de wet, in het bijzonder bij de verklaring en de nationaliteitskeuze die kunnen worden opgelost, hetzij door Koninklijke Besluiten, hetzij door ministeriële rondschrijvens, hetzij door richtlijnen. Vanuit deze optiek hebben de auteurs van deze studie de hierna volgende aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen handelen enkel over de toepassing van de wet en niet over de wet zelf, die geen onderwerp van deze studie was.

2. Precisering betreffende de inhoud van de Wet en de daaruit volgende Koninklijke Besluiten en ministeriële rondschrijvens.

2.1. Precisering betreffende bepaalde concepten

1.4.4. De meeste ambtenaren burgerlijke stand en ook één substituut van een Procureur des Koning hebben de wens uitgedrukt dat het concept hoofdverblijf duidelijker zou omschreven worden en dat de verblijfsdocumenten gepreciseerd zouden worden waarmee ze rekening moeten houden om de verblijfsduur te bewijzen die vereist is voor de meeste artikelen van de nationaliteitswet. Gezien de sterk onderscheiden interpretatie van het concept hoofdverblijf en dit ondanks het K.B. van 4 oktober 2000 lijkt het de auteurs van deze studie aangewezen dat de Minister een duidelijke definitie van dit concept formuleert, deze maal vergezeld met een lijst van documenten waarmee rekening kan worden gehouden om het verblijf te bewijzen (met als mogelijke voorbeeld het K.B. van 16 april 2000 betreffende de naturalisatie¹). De uitvoering van deze aanbeveling zou kunnen

¹ BS 27.04.2000, pp. 1337-13318.

gepaard gaan met een opleiding voor het betroffen personeel betreffende de vreemdelingenwetgeving (zie verder).

1.4.5. De afwezigheid van een definitie van de onmogelijkheid om zich een authentieke geboorteakte te verwerven geeft aanleiding tot sterk onderscheiden toepassingen van dit concept. Gezien de wens van de wetgever om te komen tot een vereenvoudiging van de procedure die de kandidaat-Belg moet doorlopen werd dit concept op ruime wijze gedefinieerd in de Wet en in de ministeriële rondschrjvens. Dit concept moet dus niet zozeer geherdefinieerd worden, maar eerder officieel bevestigd en verspreid worden opdat de notie "onmogelijkheid" op een homogene manier wordt toegepast door alle betroffen autoriteiten zodat de kandidaat-Belgen van een gelijke behandeling genieten. Het is ook wenselijk dat de Commissie Naturalisaties van de Kamer, weliswaar zijn soevereiniteit behoudend, een analoge jurisprudentie op dit vlak zou aannemen. Teneinde te komen tot een uniforme werkwijze zou de kandidaat-Belg die een consulaire geboorteakte indient gevraagd kunnen worden de onmogelijkheid om een authentieke akte neer te leggen schriftelijk te motiveren voor de ambtenaar burgerlijke stand.

1.4.6. Betreffende de consulaire geboorteakte lijkt ook een duidelijk afspraak (met het Ministerie van Buitenlandse Zaken) noodzakelijk zodat alle gemeenten, alle parketten (en in de mate van het mogelijke en met respect voor de soevereiniteit van de instelling ook alle leden van de Commissie Naturalisaties van de Kamer) dezelfde visie op deze akte hebben. Teneinde hier toe te komen zou de Dienst Echtverklaringen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken moeten preciseren dat de consulaire akte wel een akte van burgerlijke stand is of kan zijn². Indien de Dienst Echtverklaringen blijft stellen dat het hier gaat om een attest en geen akte zouden al de betroffen autoriteiten moeten ingelicht worden dat een gelegaliseerde consulaire geboorteakte aanvaard kan worden voor een nationaliteitsaanvraag.

² De heer Jean Vandeveldde, adviseur-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens een onderhoud met het onderzoeksteam op 5.2.2001 verzette zich niet tegen deze suggestie.

- 1.4.7. Een betere definitie van het concept "werkelijke banden met België" lijkt noodzakelijk. Een precisering van dit concept zou de Procureurs des Koning in staat stellen te komen tot een meer uniforme evaluatie van de banden met België.
- 1.4.8. De parketten die tijdens het onderzoek werden bevraagd zijn unaniem in de wens opdat de wetgever of de Minister het concept "gewichtige feiten eigen aan de persoon" zou preciseren. Enerzijds eist men een interpretatie eigen aan het openbaar ministerie op, anderzijds verkiest men dat de wettelijke omschrijving de parketten in staat stelt hun werkwijze te harmoniseren. Preciseringen ingeschreven in de wet zelf zullen meer gewicht hebben op de rechtbank, maar zullen niet in staat zijn om een antwoord te bieden op onvoorziene situaties, terwijl preciseringen door middel van een rondschriven de noodzakelijke flexibiliteit kunnen verzekeren, maar met een rondschriven wordt geen rekening gehouden door de rechters. Deze preciseringen moeten natuurlijk een zekere interpretatieruimte laten aan de magistraten. Gezien de onderscheiden interpretaties door de magistraten bepleiten de auteurs van dit rapport het formuleren van meer precieze criteria ter definitie van de gewichtige feiten eigen aan de persoon zodat de beletsels aan het verwerven van de Belgische nationaliteit dezelfde zouden zijn in alle gerechtelijke arrondissementen in het land.

1.2. Precisering van de rol van de betrokken instanties

2.2.1. De gemeenten (ambtenaren van burgerlijke stand)

- 1.2.1.1. Voor de verklaring en keuze zouden de ambtenaren van burgerlijke stand een eerste controle op de grondvoorwaarden betreffende het verblijf kunnen doorvoeren. Hierna zouden zij slechts een vraag tot advies betreffende het verblijfsstatuut of de verblijfsduur richten aan de Dienst Vreemdelingenzaken voor die kandidaat-Belgen voor wie dit een probleem stelt. Deze procedure heeft het voordeel de dienst Vreemdelingenzaken te ontlasten (zie 2.2.3)
- 1.2.1.2. Volgens bepaalde parketten zou men bij de naturalisatie de gemeenten systematisch een rol moeten toekennen als poort naar de Kamer. De ambtenaren van de Dienst Naturalisatie van de Kamer sluiten zich hierbij aan daar zij

vaststellen dat de aanvragen die geverifieerd zijn door de gemeenten in de regel vollediger zijn dan de aanvragen die kandidaat-Belgen autonoom hebben ingediend. De auteurs van deze studie ondersteunen deze aanbeveling onder voorwaarde dat de kandidaat-Belg de mogelijkheid behoudt zijn aanvraag direct tot de Kamer te richten indien hij/zij het niet eens is met de verificatie van de grondvoorwaarden door de ambtenaar van burgerlijke stand (wat impliceert dat de aanvraagformulieren direct beschikbaar zijn bij de Kamer). De grotere rol van de gemeenten in de naturalisatieprocedure zou de procedure eenvormig maken, de kwaliteit van de aanvragen verbeteren en de procedure van naturalisatie versnellen. Meervoudige aanvragen zouden ook onmiddellijk gesignaleerd worden.

2.2.1.3. De auteurs stellen de Minister voor nogmaals te bepalen wie verantwoordelijk is voor het vaststellen van de onmogelijkheid om een authentieke geboorteakte te verkrijgen. De omzendbrief van 20 juli 2000 bepaalt dat de ambtenaar burgerlijke stand belast is met het vaststellen van deze onmogelijkheid, maar in de praktijk lijkt dit niet duidelijk (zie 2.2.2.1)

2.2.2. De parketten

2.2.2.1. De auteurs van deze studie stellen aan de Minister voor om de rol van het parket duidelijk te preciseren voor de verificatie van de volledigheid van het dossier en het vervullen van de grondvoorwaarden. De rol van het parket in de procedure van de consulaire geboorteakte moet in het bijzonder duidelijker vastgelegd worden. Inderdaad het is aan de ambtenaren burgerlijke stand om de onmogelijkheid om een authentieke geboorteakte in te dienen vast te stellen, maar een parket kan een aanvraag als onvolledig beschouwen indien het een ongerechtvaardigde consulaire geboorteakte bevat. Deze aanbeveling wenst een verduidelijking betreffende de instantie die een consulaire akte als aanvaardbaar beschouwd en betreffende de wijze waarop de onmogelijkheid om zich een authentieke geboorteakte te verwerven kan worden vastgesteld.

2.2.2.2. Betreffende gewichtige feiten eigen aan de persoon zou het aangewezen zijn dat de inlichtingsbronnen betreffende de vervolgingen in andere gerechtelijke arrondissementen en (eventueel) veroordelingen in het buitenland (zie 3.2) worden gepreciseerd evenals de wijze waarmee men toegang kan verwerven tot deze bronnen zodat de parketten er kennis kunnen van nemen.

2.2.2.3. Teneinde de vertrouwelijkheid van bepaalde inlichtingen te behouden en het privé leven van de kandidaat-Belgen te respecteren bevelen de auteurs van deze studie aan dat bij een negatief advies, het parket aan de gemeenten enkel bericht laat dat er een negatief advies is uitgebracht zonder de motieven toe te lichten, daar deze enkel horen te worden overgemaakt aan de kandidaat-Belg zelf.

2.2.3. Dienst Vreemdelingenzaken

2.2.3.1. Het advies van de Dienst Vreemdelingenzaken zou enkel kunnen vereist zijn voor de kandidaat-Belgen waarover de gemeente (het parket of de Kamer) meent dat het verblijfsstatuut of de verblijfsduur een probleem stelt. Deze procedure zou het voordeel hebben om de Dienst Vreemdelingenzaken te ontlasten, de procedure te versnellen en het vereenvoudigen van het respecteren van de wettelijke termijnen.

2.2.4. Algemene aanbevelingen betreffende de rol van de betrokken instanties

2.2.4.1. De auteurs van deze studie menen dat een betere verdeling van de rol van de diverse instanties betrokken bij de nationaliteitswetgeving en een meer precieze definiëring van de aspecten waarover elke instantie zich moet uitspreken de procedure gevoelig kan ontlasten en zodoende ook versnellen zodat de wettelijke termijnen eenvoudiger en kwaliteitsvol kunnen worden gerespecteerd. Zo zou het Rijksregister enkel worden geconsulteerd door de ambtenaar burgerlijke stand belast met het afleveren van het woonattest en het uittreksel uit het bevolkingsregister; De Dienst Vreemdelingenzaken zou enkel worden gevraagd zich uit te spreken over de verblijven die als onzeker worden beschouwd door de gemeenten (het parket of de Kamer); de Veiligheid van de Staat enkel over de bedreiging voor de openbare orde. Het Parket zou enkel het bestaan van gewichtige feiten eigen aan de persoon moeten verifiëren en vervolgens een

globaal advies uitbrengen gebaseerd op de opmerkingen van andere instanties, zonder deze zelf nog eens te verifiëren. Het is gepast hier aan te geven dat, volgend uit de integratiewil die blijkt uit de aanvraag voor de Belgische nationaliteit het politieonderzoek enkel de verificatie van het effectief verblijf als onderwerp zou moeten hebben (met uitsluitel van elke andere vraag vanwege het parket, in het bijzonder betreffende de criteria van integratie). Voor de politiegegevens zou het inlichtingenbulletin moeten voldoen. Het nadeel van een dergelijke werkwijze is dat er geen overlapping van informatie is, een overlapping dat zowel een garantie voor de Staat als voor de kandidaat-Belg kan bieden

3. Middelen ter beschikking om de Wet toe te passen

3.1. materiële bronnen

3.1.1. Alle instanties betrokken bij de diverse procedures voor nationaliteitsverwerving klagen over hun gebrek aan middelen om het hoofd te bieden aan het stijging van het aantal aanvragen als gevolg van de wetswijziging. Alhoewel het aantal aanvragen tijdens het eerste trimester na het in voege treden van de wet uitzonderlijk was, lijkt het, ook voor de auteurs van deze studie aangewezen dat wanneer een dergelijke wetgeving wordt aangenomen de middelen noodzakelijk voor haar uitvoering ter beschikking worden gesteld. De middelen noodzakelijk om hun opdracht binnen de nationaliteitswetgeving te vervullen moeten ter beschikking worden gesteld aan de gemeentelijke administraties, de parketten, de Dienst Vreemdelingenzaken, de Dienst Veiligheid van de Staat en de Dienst Naturalisatie van de Kamer.

3.2. Inlichtingsbronnen

3.2.1. De auteurs van deze studie bevelen aan dat de gemeentelijke administraties worden aangespoord om de verblijfstitels systematisch en nauwgezet in te voeren in het rijksregister met ondermeer vermelding van de duur van de geldigheid van

het verblijfsdocument teneinde in staat te zijn de procedures te vereenvoudigen en de werkwijzen te uniformiseren

- 3.2.2. Teneinde een verwarring tussen een machtiging tot verblijf van onbepaalde duur en een machtiging tot verblijf beperkt in de tijd te vermijden bevelen de auteurs van deze studie aan dat de Dienst Vreemdelingenzaken een nieuw verblijfsdocument creëert voor de machtiging tot verblijf van onbepaalde duur.³ Dit vereist een wijziging van de wet van 15 december 1980.
- 3.2.3. De auteurs bevelen aan dat een federale databank wordt opgezet waarin de vervolgingen in alle gerechtelijke arrondissementen worden opgenomen. Deze databank, waarvan het beheer kan worden toevertrouwd aan het recent gecreëerde federaal parket zou moeten toegankelijk zijn voor alle parketten om deze in staat stellen hun werk te versnellen en te optimaliseren. Het federaal parket zou hierin eventueel ook de veroordelingen in het buitenland kunnen opnemen indien ze methodes ontwikkelt om hiervan kennis te nemen.

3.3. Werkwijzen

- 3.3.1. Voor de aanvragen tot advies gericht door de ambtenaren burgerlijke stand aan De Dienst Vreemdelingenzaken et aan de Dienst Veiligheid van de Staat blijkt het doorsturen van het volledig dossier zonder veel belang, zeker indien elke instantie zich specialiseert zoals hierboven aangeven. Enkel een brief met de vraag voor advies, waarin de identificatiegegevens van de kandidaat-Belg in zijn opgenomen met ondermeer het gemeenschappelijk referentienummer (zie 3.3.2), in analogie met de werkwijze van de Dienst Naturalisatie van de Kamer zou moeten volstaan. Deze zou de werklust van de gemeentelijke ambtenaren gevoelig verlichten (en zou ook de niet te verwaarlozen fotokopiekosten drukken van de gemeenten waar een belangrijk aantal aanvragen wordt ingediend)
- 3.3.2. Bepaalde parketten klagen dat als gevolg van het doorsturen van de aanvragen tot advies door de gemeenten het antwoord van de Veiligheid van de Staat en van de

Dienst Vreemdelingenzaken niet meer hun referentienummer dragen zodat het klasseren van deze adviezen in het dossier veel tijdverlies meebrengt. De auteurs van deze studie bevelen aan dat alle briefwisseling en documentatie met betrekking tot de nationaliteitsverwerving hetzelfde identificatienummer van de kandidaat-Belg draagt, zoals bijvoorbeeld het nummer O.V. (het nummer Openbare Veiligheid dat verwijst naar het dossier van de Dienst Vreemdelingenzaken).⁴

3.3.3. De ambtenaren burgerlijke stand geven aan dat de onderscheiden regelgeving voor het zegelrecht problemen creëert. Zo zijn alle documenten noodzakelijk voor de naturalisatie bij Wet vrijgesteld van zegelrecht, terwijl voor de verklaring en nationaliteitskeuze het zegelrecht bij uittreksels uit het bevolkingsregister enkel door een rondschrijven is afgeschaft (daarenboven onderwerp van onderscheiden interpretaties). Enerzijds compliceert dit de taak van de ambtenaren burgerlijke stand en is het niet altijd eenvoudig te respecteren gezien de kandidaat-Belgen wanneer ze zich wenden tot de gemeentelijke loketten om de noodzakelijke documenten op te vragen zij niet altijd kunnen verduidelijken op welke procedure zij beroep doen. Anderzijds creëert dit een situatie van ongelijkheid: de kosten om de Belgische nationaliteit aan te vragen zijn hoger voor wie in België is geboren en getogen dan voor iemand die hier slechts sinds 3 jaar verblijft. De auteurs van deze studie bevelen aan om de wet betreffende de zegelrechten voor de procedure van verklaring en keuze te wijzigen, zoals dit reeds gebeurde voor de naturalisatie.

3.4. Opleiding

3.4.1. Een deel van het personeel van de gemeenten en van de parketten betrokken bij de procedure van nationaliteitsverwerving blijkt de diverse verblijfssituaties van de kandidaat-Belgen niet te onderkennen en dus de Vreemdelingenwet van 15

³ Wij sluiten ons hierbij aan op het idee dat Annie Mistler, adviseur en hoofd van de dienst nationaliteit van de Dienst Vreemdelingenzaken formuleerde tijdens een onderhoud met het onderzoeksteam op 25.1.2001.

⁴ Voor aanvragen ingediend in het buitenland zou de dienst Nationaliteit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken telkens en dit voor het doorsturen van het dossier een O.V. nummer moeten aanvragen bij de Dienst Vreemdelingenzaken.

december 1980 niet te beheersen. Dit wordt ofwel vastgesteld tijdens de gesprekken ofwel beklagden de ambtenaren er zich over. De auteurs van deze studie menen dat het waardevol zou zijn om aan het personeel van de parketten en de gemeenten een opleiding aan te bieden over de vreemdelingenwet ten einde ze vertrouwd te maken met de verschillende verblijfsdocumenten die ze moeten kunnen evalueren bij de procedures van nationaliteitsverwerving.

- 3.4.2. Bepaalde ambtenaren burgerlijke stand en de ambtenaren van de Dienst Naturalisatie van de Kamer wensen een grotere stabiliteit in de nationaliteitswetgeving. Volgens de auteurs van deze studie wint deze opmerking nog aan legitimiteit indien er gevolg zou gegeven worden aan de aanbeveling in 3.4.1.: de opleidingen verstrekt aan het personeel van de betrokken instanties maken dat een zekere stabiliteit van de legale voorzieningen noodzakelijk is zonder dewelke steeds nieuwe opleidingen noodzakelijk zullen zijn.

3.5 Coördinatie

- 3.5.1. De auteurs van deze studie bevelen sterk aan dat de parketten regelmatige coördinatievergaderingen op het federaal niveau organiseren ten einde de werkwijzen en de jurisprudentie, in het bijzonder betreffende de gewichtige feiten eigen aan de persoon te uniformiseren. Het Hof van Beroep van Bergen, belast door het college van procureurs-generaal met de problematiek van de nationaliteit lijkt het geëigende orgaan om dergelijke bijeenkomsten te beleggen.
- 3.5.2. De jurisprudentie van de Commissie voor Naturalisatie is overgemaakt aan de Minister van Justitie (zie ook bijlage 9). De auteurs van deze studie beschouwen het opportuun dat deze jurisprudentie wordt verspreid onder het openbaar ministerie zodat de parketten zich hierop kunnen baseren voor hun adviezen in de naturalisatieprocedure.

Deze aanbevelingen zijn niet exhaustief, gezien de beperkte opdracht die aan deze studie ten grondslag lag en de termijn die ter hare beschikking stond.