

Opmerkingen van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen betreffende het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de aanvraag om toelating tot verblijf wegens staatloosheid (3600/001)

neergelegd bij de Kamer van volksvertegenwoordigers op 29 september 2023

I. Inleiding

1. Op 29 september 2023 heeft de federale regering aan de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp overgemaakt tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de aanvraag om toelating tot verblijf wegens staatloosheid (hierna het wetsontwerp)¹. Dit ontwerp werd ook overgemaakt aan het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR).

2. UNHCR stelt deze opmerkingen voor in zijn hoedanigheid van agentschap dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is gemandateerd om de bescherming van de staatlozen in de wereld te waarborgen en zich in te zetten voor de voorkoming en de vermindering van de gevallen van staatloosheid². De Algemene Vergadering heeft UNHCR immers specifiek verzocht 'technische en adviserende diensten te verlenen aan de betrokken Staten met betrekking tot de uitwerking en uitvoering van de wetgeving inzake nationaliteit'³.

3. Bovendien heeft het Uitvoerend Comité van het programma van UNHCR aan UNHCR gevraagd om 'gerichte activiteiten te ondernemen ter ondersteuning van de identificatie, de voorkoming en de vermindering van de gevallen van staatloosheid, en ter versterking van de bescherming van de staatlozen'⁴. Het Uitvoerend Comité van UNHCR heeft UNHCR ook

¹ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de aanvraag tot toelating tot verblijf wegens staatloosheid, 29 september 2023, DOC55 3600/001, beschikbaar op <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/3600/55K3600001.pdf>

² De resoluties 3274 (XXIV) en 31/36 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wijzen het HCR aan als het orgaan dat belast is met het onderzoeken van de gevallen van personen die verzoeken om te genieten van het Verdrag van 1961 tot vermindering van de gevallen van staatloosheid, en met het helpen van deze personen bij het indienen van hun verzoeken bij de bevoegde nationale autoriteiten.

Zie: Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Question de la création, en application de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, d'un organisme auquel pourront recourir les personnes demandant à bénéficier de ladite Convention (Aangelegenheid van de oprichting, in toepassing van het Verdrag tot vermindering van de gevallen van staatloosheid, van een orgaan waarop de personen die verzoeken om in aanmerking te komen voor voormeld Verdrag een beroep kunnen doen)*, 10 december 1974, A/RES/3274(XXIX), beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3b00f17723.html>

Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Question de la création, en application de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, d'un organisme auquel pourront recourir les personnes demandant à bénéficier de ladite Convention (Aangelegenheid van de oprichting, in toepassing van het Verdrag tot vermindering van de gevallen van staatloosheid, van een orgaan waarop de personen die verzoeken om in aanmerking te komen voor voormeld Verdrag een beroep kunnen doen)*, 30 november 1976, A/RES/31/36, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3b00f1153c.html>

³ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Resolutie A/RES/50/152 van 21 december 1995. Deze laatste keurt de Conclusie goed van het Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris van 20 oktober 1995, nr. 78 (XLVI) - 1959, Voorkoming en vermindering van de gevallen van staatloosheid, en bescherming van de staatlozen, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3ae68c443f.html>

⁴ Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion sur la protection internationale (Conclusie over internationale bescherming)*, 5 oktober 2001, nr. 90 (LII) – 2001, par. (q), beschikbaar op

verzocht om technisch advies te verstrekken over de wetgeving inzake burgerschap en andere relevante wetgevingen met het oog op de goedkeuring en tenuitvoerlegging van waarborgen, in overeenstemming met de fundamentele beginselen van het internationaal recht, teneinde staatloosheid te voorkomen en staatlozen te beschermen⁵. UNHCR heeft dus een rechtstreeks belang bij de nationale wetgeving van landen die een impact hebben op de bescherming van de staatlozen, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de garanties in de internationale verdragen tot bescherming van de rechten van de mens.

4. De toezichthoudende rol van UNHCR wordt deels uitgeoefend door de publicatie van interpretatieve richtsnoeren over de betekenis van de bepalingen en termen in de internationale instrumenten betreffende staatloosheid, in het bijzonder het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen (Verdrag van 1954)⁶ en het Verdrag van 1961 ter vermindering van de gevallen van staatloosheid (Verdrag van 1961)⁷. Deze richtsnoeren zijn onder meer opgenomen in het *Handboek van het UNHCR over de bescherming van de staatlozen* (hierna 'Handboek van UNHCR')⁸ en in het document met goede praktijken van UNHCR van 2016 met als titel *Instaurer une procédure de détermination de l'apatridie pour protéger les apatrides (Invoeren van een procedure voor de vaststelling van staatloosheid om de staatlozen te beschermen)* (hierna 'Document met goede praktijken'⁹).

5. Deze opmerkingen steunen ook op de conclusies en aanbevelingen van UNHCR in het rapport van 2012 met als titel *Staatloosheid in België*¹⁰ en de *Opmerkingen van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 tot regeling van het verblijfsrecht van de staatlozen in België* (hierna 'Opmerkingen van UNHCR van 2019')¹¹.

6. Dit document bestaat uit vier delen. De inleiding (I), gevolgd door algemene (II) en specifieke opmerkingen (III) en een conclusie met aanbevelingen (IV).

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3c8c88f94>; Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion générale sur la protection internationale (Algemene conclusie over internationale bescherming)*, 10 oktober 2003, nr. 95 (LIV) – 2003, par. (y), beschikbaar op <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3f9640614>; Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion générale sur la protection internationale (Algemene conclusie over internationale bescherming)*, 8 oktober 2004, nr. 99 (LV) – 2004, par. (aa), beschikbaar op <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=41765c424>; Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides (Conclusie over de identificatie, de voorkoming en de vermindering van de gevallen van staatloosheid, alsook de bescherming van de staatlozen)*, 7 oktober 2005, n° 102 (LVI) – 2005, par. (y), beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/43575ce3e.html>; Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides (Conclusie over de identificatie, de voorkoming en de vermindering van de gevallen van staatloosheid, alsook de bescherming van de staatlozen)*, 6 oktober 2006, nr. 106 (LVII) – 2006, par. (f), (h), (i), (j) et (t), beschikbaar op <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4649c28f2>

⁵ Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides (Conclusie over de identificatie, de voorkoming en de vermindering van de gevallen van staatloosheid, alsook de bescherming van de staatlozen)*, 6 oktober 2006, nr. 106 (LVII) - 2006, par.(i) en (j).

⁶Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Verdrag betreffende de status van staatlozen, 28 september 1954, Verenigde Naties, Verzameling van verdragen, vol. 360, p. 117 e.v., beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>

⁷ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Verdrag inzake de vermindering van de gevallen van staatloosheid, 30 augustus 1961, Verenigde Naties, Collectie van de Verdragen, vol. 989, p. 175 e.v., beschikbaar op https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=V-4&chapter=5&clang=fr

⁸ HCR, *Manuel sur la protection des apatrides (Handboek over de bescherming van de staatlozen)*, 30 juni 2014, beschikbaar op <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

⁹ HCR, *Document met goede praktijken – Actie 6: Instaurer une procédure de détermination de l'apatridie pour protéger les apatrides (Invoeren van een procedure voor de vaststelling van staatloosheid om de staatlozen te beschermen)*, 11 juli 2016, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/57836cff4.html>

¹⁰ HCR, *Staatloosheid in België – beknopt verslag*, oktober 2012, beschikbaar op <http://www.refworld.org/docid/5100f3412.html>

¹¹ HCR, *Opmerkingen van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen bij de wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 tot regeling van het verblijfsrecht van de staatlozen in België*, 8 maart 2019, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/601ab6fb4.html>

II. Algemene opmerkingen

7. Volgens de memorie van toelichting beoogt het ontwerp in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen¹² (hierna wet van 15 december 1980) de invoering van een procedure tot toelating tot verblijf wegens staatloosheid. Op die manier wil het de lacune dichten die het Grondwettelijk Hof in 2009 en 2012 heeft vastgesteld¹³. Volgens het Grondwettelijk Hof is het verschil in behandeling inzake verblijfsrecht discriminatie tussen erkende vluchtelingen en erkende staatlozen die hun nationaliteit onvrijwillig hebben verloren en geen wettelijk en duurzaam verblijfsrecht in een andere Staat kunnen verkrijgen, aangezien personen in vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld. In 2016 oordeelde het Hof van Cassatie dat de rechters verplicht waren om de door het Grondwettelijk Hof geïdentificeerde lacune in de wetgeving te verhelpen, door na te gaan of een staatloze persoon onvrijwillig zijn nationaliteit had verloren, en of was aangetoond dat deze persoon geen duurzame verblijfsvergunning kon verkrijgen in een andere Staat waarmee hij banden heeft¹⁴. In 2019 was de Raad van State van oordeel dat ook de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dezelfde lacune moest verhelpen¹⁵. Op basis van deze rechtspraak kunnen de in België erkende staatlozen momenteel, door de zaak aanhangig te maken bij de rechtbanken, een verblijfsrecht verkrijgen indien aan beide voorwaarden van het Grondwettelijk Hof is voldaan.

8. UNHCR pleit al vele jaren voor de aflevering van een verblijfsvergunning aan de in België erkende staatlozen, omdat zij zo de rechten zouden kunnen genieten die in het Verdrag van 1954 zijn vastgelegd. Bovendien zou de afgifte van een verblijfsvergunning aan als staatloos erkende personen uitwerking geven aan de arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie¹⁶.

9. Hoewel het Verdrag van 1954 de Staten niet uitdrukkelijk verplicht om een verblijfsrecht toe te kennen aan een persoon die als staatloos is erkend, zou het toekennen van een dergelijk recht in overeenstemming zijn met het doel en het voorwerp van dit verdrag¹⁷. UNHCR heeft in 2012 dan ook aanbevolen dat de erkenning van staatloosheid over het algemeen moet leiden tot de afgifte van een verblijfsvergunning, maar erkent dat het in sommige gevallen mogelijk niet nodig is om een verblijfsvergunning af te geven, bijvoorbeeld wanneer een staatloze persoon het recht heeft om in een ander land te verblijven en er kan terugkeren en wonen met volledig respect voor zijn fundamentele rechten¹⁸, of om redenen van nationale veiligheid of openbare orde¹⁹.

¹² Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S., 31 december 1980.

¹³ België, Grondwettelijk Hof, 17 december 2009, nr. 198/2009, beschikbaar op <https://www.const-court.be/public/f/2009/2009-198f.pdf> en België, Grondwettelijk Hof, 11 januari 2012, nr. 1/2012, beschikbaar op <https://www.const-court.be/public/f/2012/2012-001f.pdf>; zie ook België, Grondwettelijk Hof, 22 februari 2018, nr. 18/2018, beschikbaar op <https://www.const-court.be/public/f/2018/2018-018f.pdf>

¹⁴ België, Hof van Cassatie, 27 mei 2016, C.13.0042.F, M.Z. c. *Stad Eupen, Burgemeester van de Stad Eupen en de Belgische Staat*, beschikbaar op <https://ow.ly/a8RL50Qfqi6>

¹⁵ België, Raad van State, 27 juni 2019, nr. 244.986, beschikbaar op <https://ow.ly/oAl150QfqiQ>

¹⁶ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 15-16.

¹⁷ Handboek van het HCR, § 147; zie ook HCR, Plan d'action global visant à mettre fin à l'apatridie (Globaal actieplan om een einde te maken aan de staatloosheid), november 2014, *Actie 6: Accorder le statut de protection aux migrants apatrides et faciliter leur naturalisation (Beschermingsstatus verlenen aan staatloze migranten en hun naturalisatie vergemakkelijken)*, p. 16-18, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/media/global-action-plan-end-statelessness-2014-2024>

¹⁸ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 17-20; UNHCR, Mapping Statelessness in Belgium, § 472, aanbeveling nr. 16.

¹⁹ Artikel 31 van het Verdrag van 1954; Opmerkingen van het HCR van 2019, § 12-14 en 31.

10. UNHCR merkt op dat momenteel alle Staten met een procedure voor het bepalen van de staatloosheid een verblijfsrecht toekennen aan personen die als staatloos worden erkend, met uitzondering van diegenen die een risico voor de nationale veiligheid of de openbare orde inhouden, of indien zij in een ander land kunnen worden toegelaten²⁰.

11. Het wetsontwerp beschrijft de procedure, met inbegrip van de redenen voor de ontvankelijkheid en de inoverwegingneming van de aanvraag, alsook de voorwaarden waaraan staatlozen moeten voldoen om een verblijfstitel te verkrijgen.

12. De aanvragers moeten een aanvraag indienen bij de Dienst Vreemdelingenzaken, die de ontvankelijkheid ervan zal onderzoeken. Zodra de aanvraag ontvankelijk is verklaard, zal de Dienst Vreemdelingenzaken ze voor advies doorsturen naar het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS). De Dienst Vreemdelingenzaken zal vervolgens beslissen of er een verblijfstitel moet worden afgeleverd, rekening houdend met het advies van het CGVS. Voldoet de aanvrager aan de wettelijke voorwaarden, dan krijgt hij een verblijfstitel voor een duur van vijf jaar, waarna hij een onbeperkt verblijf zal krijgen. Als de aanvraag onontvankelijk is, niet in overweging wordt genomen of als niet aan de inhoudelijke voorwaarden is voldaan, kunnen de aanvragers een beroep tot nietigverklaring indienen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV). De RVV zal enkel de wettigheid van de beslissing onderzoeken en het beroep zal geen schorsende werking hebben.

13. UNHCR waardeert de bereidheid van de federale regering om met dit wetgevend initiatief een grote lacune op het vlak van de bescherming van de staatlozen in België te dichten. De beslissingen van de Belgische rechtbanken die de hoedanigheid van staatloze erkennen, gaan tot op heden immers niet gepaard met een verblijfsrecht of andere rechten²¹. Ook de personen die vragen om in België als staatloos erkend te worden, hebben geen juridisch statuut of tijdelijke verblijfstitel gedurende de duur van de procedure²².

14. UNHCR is ook verheugd dat het wetsontwerp voorziet in gelijke behandeling inzake gezinshereniging tussen de familieleden van staatlozen in het bezit van een verblijfstitel en de familieleden van vluchtelingen of personen die subsidiaire bescherming genieten. Krachtens de internationale mensenrechtenwetgeving worden de Staten die partij zijn er immers toe aangemoedigd personen die op hun grondgebied de status van staatloze hebben verkregen, te verenigen met hun partner, kinderen en personen ten laste²³.

15. UNHCR is overigens tevreden met de vijfjarige geldigheidsduur van de oorspronkelijke verblijfstitel, waarna het verblijfsrecht onbeperkt wordt. Dit zorgt voor een zekere stabiliteit en vergemakkelijkt eventueel de toegang tot de nationaliteit voor de staatlozen²⁴, overeenkomstig artikel 32 van het Verdrag van 1954. Ongeacht de omvang van de rechten die aan een staatloze persoon worden toegekend, zijn ze niet gelijkwaardig aan de rechten die voortvloeien uit het bezit van een nationaliteit. De bescherming van de staatlozen krachtens het Verdrag van 1954 moet dus worden beschouwd als een voorlopig antwoord, totdat de onderliggende

²⁰ Document met goede praktijken van het HCR, p. 8.

²¹ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 9.

²² Opmerkingen van het HCR van 2019, § 9 en 24-26; Mapping Statelessness in Belgium, § 455-471; Document van goede praktijken van het HCR, p. 2-3.

²³ Handboek van het HCR, § 151.

²⁴ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 22-23.

kwestie van het ontbreken van nationaliteit is opgelost. Uiteindelijk blijft de vermindering van de staatloosheid door de verwerving van de nationaliteit de te bereiken doelstelling²⁵.

16. Als het wetsontwerp echter in zijn geheel wordt bekeken, vreest UNHCR dat als het als dusdanig wordt aangenomen, en in tegenstelling tot de bedoeling van de wetgever, het in de praktijk de bescherming van de staatlozen in België kan verzwakken, in plaats van deze te versterken.

17. Ten eerste merkt UNHCR op dat het wetsontwerp in het kader van een procedure voor de toekenning van een verblijfstitel een procedure voor de bepaling van de staatloosheidsstatus creëert die parallel loopt met de procedure die voor de rechtbanken bestaat. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State werd het wetsontwerp verduidelijkt²⁶. UNHCR juicht het respect voor het gezag van de rechterlijke uitspraken inzake staatloosheid toe, maar blijft bezorgd over het bestaan van twee parallelle procedures, die rechtsonzekerheid kunnen creëren en tot tegenstrijdige beslissingen kunnen leiden.

18. Ten tweede beperkt het wetsontwerp de toegang tot een verblijfstitel door een reeks redenen van niet-inoverwegingneming en voorwaarden in te voeren die verder gaan dan de criteria bepaald door het Verdrag van 1954 en door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie²⁷, op basis waarvan de in België als staatloos erkende personen momenteel aanspraak kunnen maken op een verblijfsrecht.

III. Specifieke opmerkingen

a. Basisvoorwaarden (Artikel 12 van het wetsontwerp – nieuw artikel 57/37 van de wet van 15 december 1980)

19. Het nieuwe artikel 57/37, 1^o van de wet van 15 december 1980 stelt als eerste voorwaarde dat de aanvrager dient te vallen onder de definitie van artikel 1 van het Verdrag van 1954. Momenteel zijn de rechtbanken bevoegd om te bepalen of een persoon staatloos is in de zin van artikel 1 van het Verdrag van 1954. UNHCR is verheugd dat het ontwerp aangeeft dat het gezag van de uitspraak van de familierechtbank zal worden gerespecteerd²⁸. UNHCR merkt echter op dat deze eerste voorwaarde een procedure tot bepaling van de staatloosheid creëert in het kader van een procedure voor het verkrijgen van een verblijfsrecht parallel aan de bestaande procedure tot bepaling van de staatloosheid door de rechtbanken. UNHCR wenst te benadrukken dat het creëren van een parallelle procedure, die bijkomende administratieve capaciteit en een versterking van de capaciteiten inzake staatloosheid vereist, tegenstrijdigheden met zich meebrengt die de doeltreffendheid van de procedure en bijgevolg de rechtszekerheid van de staatloze personen kunnen schaden. Het is in het belang van de

²⁵ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 22-23; Mapping Statelessness in Belgium, § 494-495.

²⁶ België, Raad van State. Afdeling Wetgeving, *Advies 73.287/4 van 8 juni 2023 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de aanvraag om toelating tot verblijf wegens staatloosheid'*.

²⁷ België, Grondwettelijk Hof, 17 december 2009, nr. 198/2009, beschikbaar op <https://www.const-court.be/public/f/2009/2009-198f.pdf> en België, Grondwettelijk Hof, 11 januari 2012, nr. 1/2012, beschikbaar op <https://www.const-court.be/public/f/2012/2012-001f.pdf>; zie ook België, Grondwettelijk Hof, 22 februari 2018, nr. 18/2018, beschikbaar op <https://www.const-court.be/public/f/2018/2018-018f.pdf>; België, Hof van Cassatie, 27 mei 2016, C.13.0042.F, *M.Z. c. Stad Eupen, Burgemeester van de Stad Eupen en de Belgische Staat*, beschikbaar op <https://ow.ly/a8RL50Qfqj6>; België, Hof van Cassatie, 27 juni 2016, S.15.0014.N/1, *B.M. c. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Roeselare*, beschikbaar op <https://ow.ly/8IA050QfqAK>; zie Opmerkingen van het HCR van 2019, § 12-16 voor meer informatie.

²⁸ Memorie van toelichting, p. 12-13 artikel 16 van het wetsontwerp.

Staten en de staatlozen dat de procedures voor de bepaling zo eenvoudig, billijk en doeltreffend mogelijk zijn²⁹.

20. Bovendien wenst UNHCR, overeenkomstig zijn aanbevelingen inzake de procedure voor de bepaling van de staatloosheid³⁰, de aandacht te vestigen op het belang van de procedurele waarborgen³¹. Het gaat in het bijzonder om de beoordeling van het bewijsmateriaal³², de bewijslast³³ en het vereiste bewijsniveau (zie verder, paragraaf 21), het recht op een gesprek met de persoon die ermee belast is om uitspraak te doen en de bewijswaarde van de elementen die ter ondersteuning van het verzoek worden aangevoerd. Om ervoor te zorgen dat hun procedures billijk en doeltreffend zijn, moeten de Staten zich ook onthouden van het uitzetten van een persoon uit hun grondgebied vóór het eindresultaat van de bepalingsprocedure³⁴. Bovendien wordt aanbevolen dat personen die wachten op een bepaling van staatloosheid dezelfde behandelingsnormen krijgen als asielzoekers wiens aanvraag in dezelfde Staat wordt onderzocht, omwille van hun vergelijkbare juridische situatie³⁵. Dit omvat het recht om wettelijk in het land te verblijven voor de duur van de procedure. Zoals de geschiedenis van de opstelling van het Verdrag van 1954 bevestigt, bevinden de aanvragers van de status van staatloze die een procedure tot bepaling starten zich 'rechtmatig' op het grondgebied van een Staat die partij is³⁶.

21. Het nieuwe artikel 57/37, 2° van de wet van 15 december 1980 voert als tweede voorwaarde in dat de verzoeker zijn identiteit en herkomst aantooit. UNHCR maakt zich zorgen over het feit dat volgens de memorie van toelichting de identiteit of herkomst alleen kan worden bewezen aan de hand van documenten. Overeenkomstig zijn aanbevelingen inzake de procedure voor de bepaling van de staatloosheid wenst UNHCR te benadrukken dat personen die de status van staatloze aanvragen, gezien de aard van de staatloosheid zelden documenten kunnen voorleggen om de gegrondheid van hun verzoek te bewijzen³⁷. Wanneer er weinig of geen documentair bewijsmateriaal is, beveelt UNHCR aan om rekening te houden met alle bewijsmiddelen, zowel mondeling als schriftelijk³⁸. UNHCR beveelt ook aan om de bewijslast te verdelen tussen de aanvrager en de onderzoeker³⁹. Bovendien beveelt UNHCR, net als voor de bewijslast, aan dat het vereiste bewijsniveau rekening houdt met de moeilijkheden om de staatloosheid te bewijzen⁴⁰.

22. Het nieuwe artikel 57/37, 3° van de wet van 15 december 1980 voert een derde voorwaarde in, volgens dewelke de aanvrager moet bewijzen dat hij zijn nationaliteit buiten zijn wil heeft verloren of nooit over een nationaliteit heeft beschikt. Het gebeurt dat iemand bewust en te goeder trouw afstand doet van zijn oude nationaliteit om een andere te kunnen verkrijgen. In sommige gevallen kunnen deze personen door het gebrek aan juridische waarborgen staatloos worden. UNHCR erkent dat de terugkeer naar de Staat van de oude nationaliteit, in combinatie met het opnieuw verwerven van die nationaliteit, in dergelijke

²⁹ Handboek van het HCR, § 64.

³⁰ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 36-43.

³¹ Handboek van het HCR, § 71.

³² Handboek van het HCR, § 83-107.

³³ Handboek van het HCR, § 89-90; Document met goede praktijken van het HCR, p. 15-19.

³⁴ Handboek van het HCR, § 72.

³⁵ Handboek van het HCR, § 125 en 145.

³⁶ Handboek van het HCR, § 135.

³⁷ Document met goede praktijken van het HCR, p. 15; Handboek van het HCR, § 90.

³⁸ Handboek van het HCR, § 83-87, 94, 101.

³⁹ Document met goede praktijken van het HCR, p. 15; Handboek van het HCR, § 89.

⁴⁰ Handboek van het HCR, § 91-93.

gevallen de voorkeursoplossing is⁴¹. UNHCR merkt echter op dat er een onderscheid moet gemaakt worden tussen twee situaties. De eerste betreft personen die staatloos zijn ten gevolge van een vrijwillige afstand te goeder trouw van de nationaliteit, met name in het kader van stappen om een andere nationaliteit te kunnen verkrijgen. De tweede betreft personen die staatloos zijn geworden als gevolg van een vrijwillige afstand van de nationaliteit, omdat ze geen onderdaan van een bepaalde Staat willen zijn, of omdat ze van mening zijn dat die afstand hen in staat zal stellen een beschermingsstatus in een ander land te verkrijgen⁴². In de hypothese dat staatloze personen die tot de eerste categorie behoren, zonder fout van hun kant, niet in staat zijn om hun oude nationaliteit te herverwerven of opnieuw toegelaten te worden tot de Staat van hun oude nationaliteit, beveelt UNHCR aan om hen een hernieuwbare verblijfsvergunning met aanvullende rechten toe te kennen⁴³. UNHCR is tevreden over het feit dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat het CGVS rekening zal houden met de situatie waarin een persoon onvrijwillig zijn nationaliteit heeft verloren door er afstand van te doen, terwijl hij te goeder trouw geloofde dat hij een nieuwe nationaliteit had of kon verwerven. Het opnemen van deze situatie in de wetstekst zou echter meer rechtszekerheid bieden.

23. Het nieuwe artikel 57/37, 4° van de wet van 15 december 1980 voert een vierde voorwaarde in volgens dewelke de aanvrager de nationaliteit in een andere Staat niet kan verwerven of herkrijgen. UNHCR merkt op dat het belangrijk is een onderscheid te maken tussen de procedure voor de bepaling van de staatloosheid⁴⁴ en de toekenning van een verblijfsvergunning aan erkende staatlozen⁴⁵. Bij het bepalen of een persoon kan worden erkend als staatloos in de zin van artikel 1(1) van het Verdrag van 1954, rijst de vraag of hij op het ogenblik van deze bepaling onderdaan is van de Staat of Staten waarmee hij een relevante band heeft⁴⁶. De vraag of een persoon een nationaliteit kan (her)verwerven kan echter een impact hebben op de (verblijfs-)status die na de erkenning moet worden toegekend⁴⁷.

24. Om te beoordelen of een persoon de nationaliteit van een andere Staat kan (her)verwerven, is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat hij zich moet kunnen beroepen op een procedure die zowel fysiek als financieel gemakkelijk toegankelijk is, en waarvan de stappen en de bewijsvereisten eenvoudig zijn. Bovendien moet de (her)verwervingsprocedure snel verlopen en moet het resultaat ervan gegarandeerd zijn, in die zin dat de verwerving niet-discretionair moet zijn wanneer aan de vereiste voorwaarden is voldaan⁴⁸.

25. Het nieuwe artikel 57/37, 5° van de wet van 15 december 1980 voegt een vijfde voorwaarde in, namelijk dat de aanvrager geen wettige en duurzame verblijfstitel heeft in een andere Staat waarmee hij banden heeft en tot dewelke hij effectief toegelaten zou worden. UNHCR beveelt aan dat de heropname onmiddellijk gebeurt en dat de verblijfstitel gepaard gaat met de volledige waaier van burgerlijke, economische, sociale en culturele rechten, en dat er een redelijk vooruitzicht is dat hij de nationaliteit van deze Staat krijgt⁴⁹.

⁴¹ Handboek van het HCR § 51 en 158-162.

⁴² Handboek van het HCR, §161.

⁴³ Handboek van het HCR, § 160.

⁴⁴ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 42.

⁴⁵ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 18 en Handboek van het HCR, § 153-157.

⁴⁶ Handboek van het HCR, § 18.

⁴⁷ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 42.

⁴⁸ Handboek van het HCR, § 153-157.

⁴⁹ Opmerkingen van het HCR van 2019, § 15-16 en § 17-21; Handboek van het HCR § 157.

b. Gronden voor de inoverwegingneming (artikel 15 van het wetsontwerp – nieuw artikel 57/40 van de wet van 15 december 1980)

26. Overeenkomstig het nieuwe artikel 57/40, 3° van de wet van 15 december 1980 zal de aanvraag niet in overweging worden genomen als de aanvrager kennelijk niet voldoet aan de voorwaarden zoals opgesomd in artikel 57/37. UNHCR wenst eraan te herinneren dat het bepalen of een persoon staatloos is complex kan zijn, en een beoordeling van feitelijke en juridische elementen vereist. Deze beoordeling vereist niet alleen een analyse van de wetten inzake nationaliteit, maar ook van de manier waarop ze in de praktijk worden toegepast. Bovendien is het belangrijk te benadrukken dat, hoewel het bezit van een authentiek en geldig paspoort doet vermoeden dat de houder ervan een onderdaan is van het land dat dit document heeft afgegeven, dit vermoeden kan worden weerlegd wanneer uit bewijsmateriaal blijkt dat hij inderdaad niet als onderdaan van een Staat wordt beschouwd, bijvoorbeeld wanneer het document een conveniënt paspoort is, of wanneer het per vergissing is afgeleverd door een autoriteit die niet bevoegd is om zich uit te spreken over nationaliteitskwesies⁵⁰.

27. Volgens het nieuwe artikel 57/40, 5° van de wet van 15 december 1980 zal de aanvraag niet in overweging worden genomen indien de persoon niet kan aantonen dat hij eerder ofwel beschikte over een wettig verblijf van meer dan drie maanden, ofwel beschikte over een verblijf dat werd gedekt als aanvrager om internationale bescherming. Opdat de procedures eerlijk en doeltreffend zouden zijn en staatlozen de rechten zouden kunnen genieten die in het Verdrag van 1954 zijn verankerd, moet de toegang tot de procedures worden gewaarborgd⁵¹. Iedereen die zich op het grondgebied van een Staat bevindt, moet toegang hebben tot de procedures voor de bepaling van staatloosheid. Geen enkele bepaling van het Verdrag vereist dat de kandidaten voor de bepaling van de staatloosheid legaal in een Staat verblijven⁵². Een dergelijke eis zou bijzonder oneerlijk zijn, omdat het ontbreken van nationaliteit veel staatlozen precies verhindert de documenten te bezitten die nodig zijn om legaal een Staat binnen te komen of er te verblijven.

28. Bovendien stelt UNHCR zich vragen bij de relevantie van de verwijzing naar de Dublin-verordening in de memorie van toelichting, aangezien de verzoeken om erkenning van de staatloosheidsstatus niet binnen het toepassingsgebied ervan vallen.

29. De ervaring van de landen die een procedure hebben ingevoerd om de staatloosheid vast te stellen - wat in dit wetsontwerp *stricto sensu* niet het geval is - toont aan dat deze laatste en de latere toekenning van een verblijfsrecht aan de personen die als staatloos worden erkend, geen aanzuigeffect hebben veroorzaakt.

c. Recht van beroep

30. Het bestaan van een effectief beroep tegen een negatieve beslissing in eerste aanleg is een essentiële waarborg in een procedure voor de bepaling van de staatloosheid⁵³. Als de aanvraag wordt geweigerd, kan volgens de memorie van toelichting een beroep tot nietigverklaring, zonder schorsende werking, worden ingesteld bij de Raad voor

⁵⁰ Handboek van het HCR, § 95.

⁵¹ Handboek van het HCR, § 68; Document met goede praktijken, p. 11.

⁵² Handboek van het HCR, § 68-70.

⁵³ Handboek van het HCR, § 76-77; Document met goede praktijken van het HCR, p. 16-17.

Vreemdelingenbetwistingen. Enerzijds beveelt UNHCR, zowel om redenen van doeltreffendheid als van bescherming, aan om een mogelijkheid tot beroep met volle rechtsmacht te voorzien tegen een beslissing tot weigering van verblijf genomen ten aanzien van een als staatloos erkende persoon, wat zowel de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken als het advies van het CGVS omvat. Bovendien zou het beroep een schorsende werking moeten hebben⁵⁴. De autoriteiten zullen met name moeten onderzoeken of de aanvrager niet door een Staat als zijn onderdaan wordt beschouwd door toepassing van zijn wetgeving. Dat vereist een grondige analyse van de wijze waarop een Staat in de praktijk zijn wetgeving inzake nationaliteit toepast op die specifieke persoon, alsook van elke beslissing die een invloed kan hebben op de status van de betrokkene⁵⁵. Er moet beroep kunnen worden aangetekend op zowel feitelijke als juridische gronden, aangezien het bewijs in eerste aanleg mogelijk niet correct is beoordeeld⁵⁶. Anderzijds beveelt UNHCR aan om duidelijke aanwijzingen te geven over de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken om de verblijfstitel in te trekken.

d. Opschorting van de behandeling van de verblijfsaanvraag tijdens de behandeling van het verzoek om internationale bescherming (Artikel 17 van het wetsontwerp – nieuw artikel 57/42 van de wet van 15 december 1980)

31. Overeenkomstig artikel 57/42 (1) van de wet van 15 december 1980 wordt de behandeling van de verblijfsaanvraag opgeschort indien de persoon een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, totdat een definitieve beslissing werd genomen over dit verzoek. Artikel 57/42 (2) voorziet in een uitzondering indien het CGVS van oordeel is dat het zijn advies kan uitbrengen zonder een definitieve beslissing over het verzoek om internationale bescherming af te wachten. Krachtens artikel 57/42 (3) wordt, indien de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend, de aanvraag van rechtswege zonder voorwerp.

32. UNHCR is verheugd over het feit dat het wetsontwerp in het algemeen voorziet in de schorsing van de behandeling van de aanvraag indien de persoon een verzoek tot internationale bescherming indient, tot een definitieve beslissing is genomen. Voor zover een staatloze persoon ook een vluchteling kan zijn of recht heeft op een aanvullende vorm van bescherming⁵⁷, moeten de Staten ervoor zorgen dat de vertrouwelijkheidsvereisten die van toepassing zijn op vluchtelingen die ook staatlozen kunnen zijn, worden nageleefd in de procedures voor de bepaling van de staatloosheid⁵⁸. De identiteit van een vluchteling of asielzoeker mag niet worden bekendgemaakt aan de autoriteiten van het land van herkomst van de betrokkene⁵⁹. Wanneer een aanvrager zowel een verzoek om staatloosheid als een verzoek om de vluchtelingenstatus indient, is het bovendien belangrijk dat beide verzoeken worden beoordeeld en dat beide soorten statussen uitdrukkelijk worden erkend⁶⁰. Hoewel uitzonderingen op de regel zijn toegestaan, bijvoorbeeld wanneer de procedures voor de bepaling van de staatloosheid en de vluchtelingenstatus in afzonderlijke procedures worden

⁵⁴ Handboek van het HCR, § 72.

⁵⁵ Handboek van het HCR, § 23.

⁵⁶ Handboek van het HCR, § 71, 76 en 77.

⁵⁷ Zie Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris, *Conclusion sur la fourniture d'une protection internationale y compris moyennant les formes de protection complémentaires* (Conclusie over de verlening van internationale bescherming, met inbegrip van aanvullende vormen van bescherming), nr. 103 (LVI) - 2005, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>

⁵⁸ Handboek van het HCR, § 79.

⁵⁹ Handboek van het HCR, § 79; zie ook Document met goede praktijken, p. 14.

⁶⁰ Handboek van het HCR, § 78-82.

uitgevoerd en uitspraak kan worden gedaan over de staatloosheid zonder contact op te nemen met de autoriteiten van het land van herkomst, is het belangrijk dat de nodige procedurele waarborgen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat de procedure voor de bepaling van de staatloosheid eerlijk en transparant verloopt.

e. Toelating tot verblijf (Artikel 20 van het wetsontwerp – nieuw artikel 57/45 van de wet van 15 december 1980)

33. Overeenkomstig artikel 57/45 wordt de aanvrager toegelaten tot een verblijf van beperkte duur voor een periode van vijf jaar. Na afloop van deze periode, te rekenen vanaf de toekenning van de toelating tot verblijf, wordt de vreemdeling tot een verblijf van onbeperkte duur toegelaten. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de in artikel 57/45 bedoelde termijn van vijf jaar begint te lopen vanaf de beslissing van de minister of zijn afgevaardigde over het verblijf. UNHCR is verheugd over de vijfjarige geldigheidsduur van de oorspronkelijke verblijfstitel, waarna het verblijfsrecht onbeperkt wordt. Rekening houdend met het declaratoire karakter van de erkenning van de staatloze status⁶¹ beveelt UNHCR echter aan dat de termijn van vijf jaar ingaat op het moment dat de rechterlijke beslissing tot erkenning van de staatloze in kracht van gewijsde is gegaan of, bij het ontbreken van een dergelijke beslissing, op het moment dat de verblijfsaanvraag op grond van staatloosheid wordt ingediend⁶².

IV. Conclusie en aanbevelingen

34. UNHCR waardeert de bereidheid van de federale regering om een grote lacune op het vlak van bescherming te dichten door een procedure tot toelating tot verblijf in het land van de staatloze personen te creëren, alsook de bereidheid om hun gezinshereniging te vergemakkelijken. UNHCR is ook blij met de toekenning van een verblijfstitel van vijf jaar, en daarna een onbeperkt verblijfsrecht. UNHCR vreest echter dat het wetsontwerp, indien het als dusdanig wordt aangenomen, en in tegenstelling tot de bedoeling van de wetgever, de bescherming van de staatlozen in België zal verzwakken in plaats van deze te versterken. Het ontwerp onderwerpt het recht op verblijf immers aan tal van nieuwe voorwaarden en redenen voor niet-inoverwegingneming, terwijl dit recht momenteel wordt erkend door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State, als slechts aan twee voorwaarden is voldaan: het onvrijwillige verlies van de nationaliteit en de onmogelijkheid om een wettelijk en duurzaam verblijfsrecht in een andere Staat te verkrijgen.

35. Om ervoor te zorgen dat België zijn internationale verplichtingen ten aanzien van de staatlozen volledig nakomt, en in de hypothese dat de wetgever zou beslissen om parallelle procedures te handhaven, beveelt UNHCR aan:

- 1) Dat de procedure essentiële procedurele waarborgen bevat die in overeenstemming zijn met het Handboek van UNHCR over de bescherming van de staatlozen, met inbegrip van het recht om een beroep met volle rechtsmacht in te stellen, met schorsende werking.

⁶¹ Handboek van het HCR, § 16.

⁶² Zoals voor erkende vluchtelingen, wier verblijf onbeperkt wordt 5 jaar na het indienen van het verzoek om internationale bescherming, overeenkomstig art. 49 §1, al. 3 van de wet van 15 december 1980.

- 2) Dat het wetsontwerp voorziet in de afgifte van een tijdelijke verblijfstitel voor de duur van de procedure, en bepalingen bevat die verhinderen dat de persoon van het grondgebied wordt verwijderd in afwachting van het einde van de bepalingsprocedure, teneinde de billijkheid en doeltreffendheid van de procedure te waarborgen.
- 3) Dat in de wet wordt opgenomen dat er rekening zal worden gehouden met alle bewijsmiddelen, zowel mondeling als schriftelijk, en dat de bewijslast zal worden verdeeld tussen de aanvrager en de onderzoeker.
- 4) Dat in de wet wordt opgenomen dat de personen die staatloos zijn ten gevolge van een vrijwillige afstand te goeder trouw van de nationaliteit, en die, zonder fout van hun kant, niet in staat zijn om hun oude nationaliteit te herverkrijgen of opnieuw toegelaten te worden tot de Staat van hun oude nationaliteit, een hernieuwbare verblijfstitel krijgen.
- 5) Dat het criterium volgens hetwelk de aanvraag niet in overweging zal worden genomen wanneer de aanvrager kennelijk niet voldoet aan de voorwaarden bedoeld in het nieuwe artikel 57/37 van de wet van 15 december 1980, wordt geschrapt, aangezien het bepalen of een persoon staatloos is, complex kan zijn, en een beoordeling van feitelijke en juridische elementen vereist, en niet kan gebeuren in het stadium van de ontvankelijkheid.
- 6) Dat het criterium volgens hetwelk de aanvraag niet in overweging wordt genomen als de aanvrager niet aantoont dat hij eerder ofwel beschikte over een wettig verblijf van meer dan drie maanden, ofwel beschikte over een verblijf dat werd gedekt als aanvrager om internationale bescherming, wordt geschrapt om de toegang van de personen tot de procedure te vrijwaren.
- 7) Dat de termijn van vijf jaar waarna de staatloze persoon een onbeperkt verblijf krijgt, begint te lopen vanaf de rechterlijke beslissing of, bij het ontbreken van een dergelijke beslissing, vanaf de indiening van de verblijfsaanvraag.
- 8) Dat de nieuwe procedure voor de toekenning van de verblijfsvergunning, met inbegrip van de wijze waarop deze samenhangt met de procedure voor de rechtbanken, na de uitvoering ervan wordt geëvalueerd om te bepalen of deze eerlijk en doeltreffend is en of de beslissingen binnen een redelijke termijn worden genomen.

UNHCR staat ter beschikking van de Afgevaardigden en alle belanghebbenden om de dialoog hierover voort te zetten.

UNHCR
5 december 2023