



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

1. Myria bedankt de Commissie voor haar vraag om advies en juicht toe dat een wetsvoorstel dat het verblijfsrecht van staatlozen beoogt te regelen op de agenda staat. Myria, een onafhankelijke federale instelling die als opdracht heeft om toe te zien op het respect voor de grondrechten van vreemdelingen, pleit er al langer voor dat een verblijfsstatuut voor staatlozen wordt uitgewerkt¹. In 2012 heeft het bijgedragen aan *Mapping statelessness in Belgium*², een publicatie van het UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties. Myria heeft ook kennisgenomen van het advies van UNHCR over het voorliggende wetsvoorstel. Het onderschrijft en ondersteunt de aanbevelingen van UNHCR in dat verband over de hele lijn.
2. Myria wijst erop dat het huidige voorstel tegemoetkomt aan een ongrondwettelijke lacune vastgesteld door het Grondwettelijk Hof sinds 2009³ en het Hof van Cassatie⁴. Een verblijfsstatuut voor staatlozen is noodzakelijk en dringend.
3. Met dit advies wenst Myria de leden van de Commissie te informeren over het fenomeen van de staatloosheid in cijfers (I), de aandacht te vestigen op het recht op gezinsleven (II) en op de procedurele waarborgen verbonden aan een verblijfsstatuut voor staatlozen (III).
4. Myria staat ter beschikking van de Commissie voor een eventuele hoorzitting en van alle actoren om de dialoog verder te zetten met het oog op de totstandkoming en de inwerkingtreding van een verblijfsstatuut voor staatlozen.

¹ Zie onder meer: Jaarverslag migratie 2007, p. 115 ; Jaarverslag migratie 2012, pp. 73-76 ; Jaarverslag migratie 2011, p. 64, 193.

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Belgium*, oktober 2012, beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/5100f4b22.htm>

³ Grondwettelijk Hof, nr. 198/2009, 17 december 2009 ; Grondwettelijk Hof, nr. 1/2012, 11 januari 2012.

⁴ Cass., 27 mei 2016, nr. C.13.0042.F.

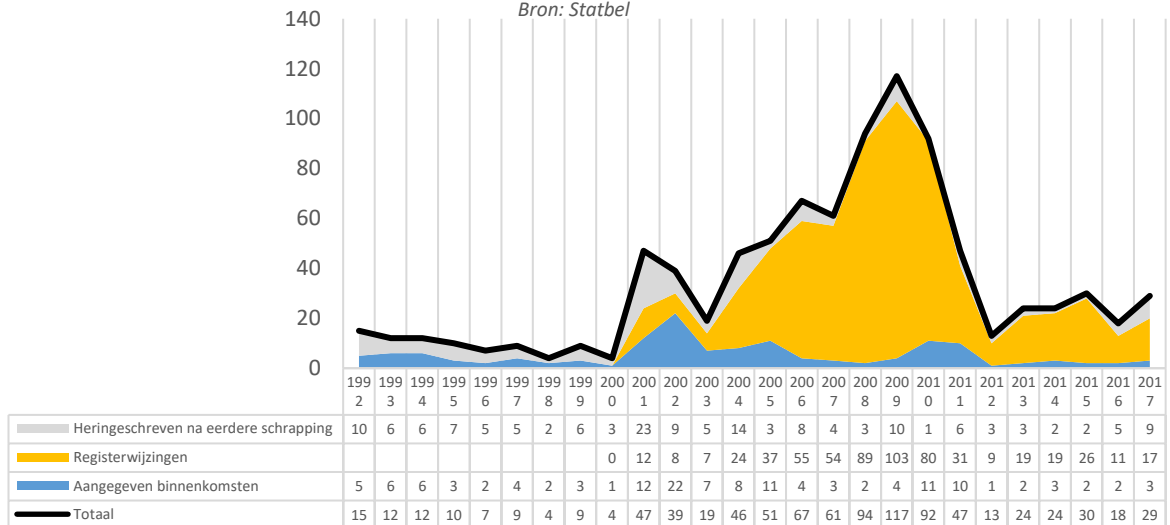
I. Het fenomeen van de staatloosheid in België in cijfers

5. De cijfers in deze nota zijn afkomstig van het Rijksregister. Er zijn twee nationale instanties die ze publiceren. Dat doen ze aan de hand van verschillende indicatoren, wat de kleine verschillen verklaart:
- **Statistics Belgium** (Statbel, FOD Economie) levert de cijfers aan in termen van migratiebewegingen (*flows*) (a);
 - **Dienst Vreemdelingenzaken** (DVZ, FOD Binnenlandse Zaken) publiceert de cijfers over de afgifte van verblijfstitels aan vreemdelingen. Deze bron wordt hier gebruikt om de cijfers uit te drukken in termen van *stocks* (b-c-d).

a. De immigratie van staatloze personen in België

Jaarlijks aantal immigraties van staatloze personen naar België

Bron: Statbel



Definities

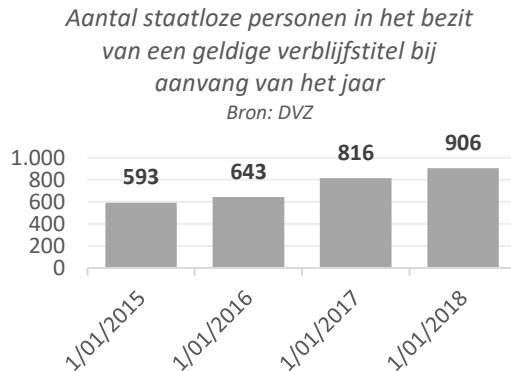
In België worden de immigratiestatistieken berekend als de som van drie onderdelen (methodologie van Statbel): **aangegeven immigraties + herinschrijvingen van ambtshalve geschrapte personen + registerwijzigingen**:

- de *aangegeven immigraties* betreffen alle verblijven op het grondgebied van meer dan drie maanden, die in het onderzochte jaar door individuele personen worden aangegeven.
- de *herinschrijvingen van ambtshalve geschrapte personen* betreft personen die onterecht uit het register werden geschrapt (bijvoorbeeld omdat hun afwezigheid werd vastgesteld) en die opnieuw worden ingeschreven.
- de *registerwijzigingen* hebben betrekking op personen die van het Wachtregister overgaan naar een ander register, omdat ze als vluchteling werden erkend of op een andere grond werden gemachtigd tot verblijf.

De laatste twintig jaar worden elk jaar telkens enkele tientallen staatloze personen geteld onder de cijfers van nieuwe immigratiestromen. Tussen 2008 en 2010 is er een piek waarbij de cijfers oplopen tussen 92 en 117 registraties. Het belangrijkste 'onderdeel' in die jaren wordt gevormd door de registerwijzigingen (zie de definities hierboven). Het gaat dus vooral om personen die erkend worden als vluchteling of een andere vorm van internationale bescherming verkregen of in deze specifieke periode door humanitaire regularisatie gemachtigd werden tot verblijf. De piek valt samen met de regularisatiecampagne van 2009. In verband met die registerwijzigingen is het hoogst plausibel dat die

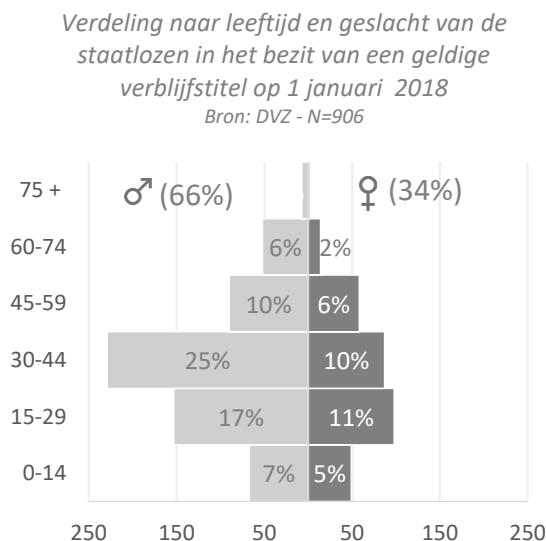
personen *niet* op het Belgisch grondgebied zijn aangekomen in het jaar waarin ze geregistreerd werden maar eerder en dat hun procedure om toegang te krijgen tot een verblijfstitel meerdere jaren heeft geduurd. De piek van de curve is dus eerder het resultaat van beleidshandelingen (regularisatiecampagne) en administratieve praktijken (registratie in het Rijksregister) dan van de instroom 'in real time' op het Belgische grondgebied. Tussen 2012 en 2017 lag het jaarlijkse aantal staatlozen die werden meegeteld in de immigratiestromen tussen de 10 en 30. Die personen worden voornamelijk geregistreerd via registerwijzigingen (meer dan 60%).

b. Aanwezigheid van staatlozen in België (stocks)



Het aantal staatlozen stijgt sinds 2015. Tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2018 liep hun aantal op van 593 naar 906, wat neerkomt op een stijging van +53%. Bovenop de staatlozen in de flows (supra a.), komen hier de personen bij die reeds gemachtigd waren tot verblijf, op de meest uiteenlopende gronden (infra d.), vaak al sinds meerdere jaren, op het ogenblik dat hun hoedanigheid van staatloosheid werd overgeschreven in de registers.

c. Demografische kenmerken van de bevolking van staatlozen in 2018

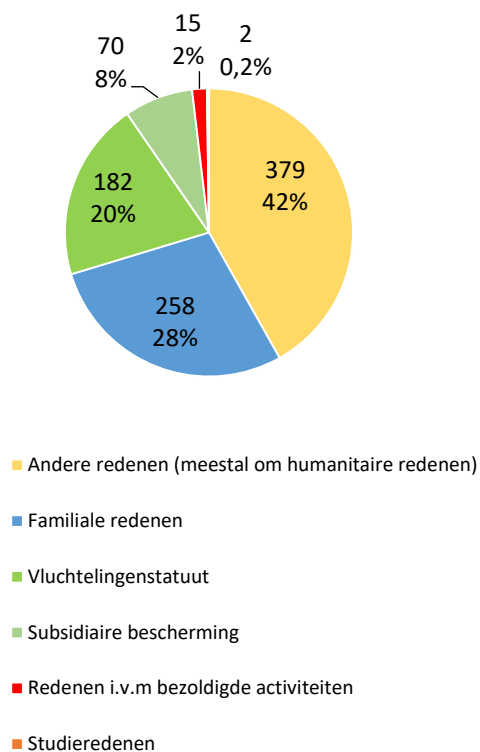


- Op 1 januari 2018 was twee derde van de staatloze bevolking mannelijk: 598 staatloze mannen tegenover 308 staatloze vrouwen.
- Mannen hebben een groot overwicht in de leeftijdsgroepen tussen 30 en 44 jaar (25%) en tussen 15 en 29 jaar (17%).

d. Verblijfsmotieven die horen bij de verblijfstitels van staatlozen in 2018

Verblijfsmotieven van staatlozen met een verblijfstitel die geldig was op 1 januari 2018

Bron: DVZ - N=906



- Beroepsredenen betreffen 15 personen en studieredenen betreffen maar 2 personen op een totaal van 906 staatlozen.

- 28% van de verblijfstitels van alle wettig verblijvende staatlozen op 1 januari 2018, werden afgeleverd om **familiale redenen** en nog eens 28% om redenen van **internationale bescherming** (20% in het kader van het vluchtelingenstatuut, 8% voor begunstigden van subsidiaire bescherming).

- De categorie **Andere redenen** (42%) omvat in de eerste plaats personen die een eerste verblijfstitel verkregen om humanitaire redenen, hoofdzakelijk in het kader van humanitaire regularisatie.

II. De voorwaarden voor gezinshereniging harmoniseren voor begunstigden van internationale bescherming

6. Myria ondersteunt het voornemen om staatlozen gedurende één jaar te laten genieten van soepelere voorwaarden voor gezinshereniging, zoals voor de begunstigden van internationale bescherming. Het recht op gezinsleven moet worden gegarandeerd zonder discriminatie.⁵ Die harmonisering zou voorkomen dat het Grondwettelijk Hof een discriminatie vaststelt die vergelijkbaar is met de eerder door het Hof vastgestelde discriminaties tussen staatlozen en erkende vluchtelingen, op het vlak van verblijf en kinderbijslag.

Volgens de tekst van artikel 2 van het wetsvoorstel zal de termijn van één jaar echter beginnen te lopen vanaf “de erkenning als staatloze door de Belgische rechtbank” en dat terwijl dat het recht op gezinshereniging pas ontstaat op het ogenblik dat de staatloze gezinshereniger over een verblijfstitel beschikt. Aangezien DVZ volgens artikel 61/32 van het voorstel een termijn van 6 maanden heeft om een beslissing over het verblijfsrecht te nemen én deze termijn begint te lopen vanaf de beslissing van de rechtbank, wordt de termijn van één jaar voor gezinshereniging potentieel met de helft verkort. Bovendien stelt Myria vast dat in de praktijk in sommige gemeenten de tijd tussen het moment waarop DVZ een beslissing neemt over het verblijf en de uiteindelijke aflevering van een verblijfstitel kan oplopen tot enkele weken of zelfs maanden. Een kopie van de verblijfstitel is vereist voor het indienen van de aanvraag tot gezinshereniging.

Om het voordelige effect van deze bepaling te garanderen is het aangewezen dat de termijn van één jaar pas begint te lopen op het ogenblik dat de persoon ook effectief zijn recht op gezinsleven kan beginnen uitoefenen, namelijk het moment waarop haar/hem de verblijfsbeslissing door de DVZ wordt betekend.

Om deze reden adviseert Myria om artikel 2 § 2 van het voorstel als volgt aan te passen: ***“of de toekenning van de subsidiaire bescherming van de vreemdeling die vervoegd wordt of de officiële kennisgeving van de beslissing van de minister of zijn gemachtigde waarmee de toegang tot het verblijf als staatloze wordt vastgesteld”***.

⁵ Onder meer op basis van art. 10 en 11 van de Grondwet en art. 8 (recht op gezins- en privéleven) en 14 (discriminatieverbod) van het EVRM.

III. Een garantie op het recht gehoord te worden vóór een weigering van verblijf als staatloze

7. Myria merkt op dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat DVZ een verblijf kan weigeren “indien de erkende staatloze een wettige en onbepaalde verblijfstitel heeft in een andere staat waarmee hij duurzame banden heeft” (voorliggende art. 61/32 §3) en een staatloze van het verblijf kan uitsluiten als "hij een gevaar vormt voor de samenleving (...) of als er redelijke gronden bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid” (voorliggende art. 61/32 § 4).
8. Myria vindt dat als DVZ een weigering of uitsluiting van het verblijf overweegt, de erkende staatloze minstens recht heeft op een onderhoud. Dat is een toepassing van het recht om gehoord te worden vóór elke beslissing die iemand mogelijk schade berokkent, een algemeen en breed erkend rechtsbeginsel⁶. Dat onderhoud moet de staatloze in staat stellen om uitleg te verschaffen over de elementen die de DVZ mogelijk inroept en alle informatie of documenten aan te voeren met betrekking tot zijn situatie. Het zou de DVZ ook in staat stellen om alle ambiguïteit weg te nemen over bepaalde elementen van het dossier en een beslissing te nemen met volle kennis van zaken.⁷ In dat opzicht is een onderhoud gunstig zowel voor de staatloze als voor de administratie. Het is ook zaak om dan de aanwezigheid van een advocaat, en - zo nodig - een tolk, te garanderen. De modaliteiten van zo'n onderhoud kunnen met een koninklijk besluit worden geregeld.

Myria beveelt aan om een bepaling toe te voegen waarbij de staatloze zijn recht op een onderhoud wordt verzekerd, in een taal die hij begrijpt, met het recht om kosteloos door een tolk en een advocaat te worden bijgestaan. Dat zou vorm kunnen krijgen in een bijkomende § 6 bij voorliggend artikel 61/32. Volgende punten dienen mogelijk ter inspiratie bij de redactie ervan:

“ § 6. De minister of zijn gemachtigde roept de staatloze minstens eenmaal op voor een persoonlijk onderhoud over de inhoud van zijn verblijfsaanvraag.

De staatloze geniet van de bijstand van een kosteloze tolk en van de bijstand van een advocaat gedurende het onderhoud.

De omstandigheden waarin het persoonlijk onderhoud plaatsvindt, worden bepaald door de Koning. Het persoonlijk onderhoud vindt niet plaats wanneer :

1° de minister of zijn gemachtigde op basis van het beschikbare bewijs een positieve beslissing kan nemen inzake het verblijf van de staatloze;

2° de minister of zijn gemachtigde van oordeel is dat de verzoeker niet persoonlijk kan gehoord worden als gevolg van blijvende omstandigheden waarop hij geen invloed heeft. Bij twijfel raadpleegt de minister of zijn gemachtigde een bevoegde beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg om na te gaan of de toestand die de verzoeker niet in staat stelt om te worden gehoord tijdelijk of aanhoudend van aard is.

Indien geen persoonlijk onderhoud plaatsvindt omwille van de in het vierde lid, 2°, genoemde reden, worden er redelijke inspanningen geleverd om de verzoeker de kans te bieden de nodige informatie in verband met zijn verzoek te verstrekken.

Het feit dat geen persoonlijk onderhoud heeft plaatsgevonden overeenkomstig het vierde lid, 2°, heeft geen negatieve invloed op de beslissing van de minister of zijn gemachtigde.

Het feit dat geen persoonlijk onderhoud heeft plaatsgevonden belet de minister of zijn gemachtigde niet een beslissing te nemen over het verblijfsaanvraag als staatloze.”

⁶ Door de Raad van State met name (RvS n° 241 083, 22 maart 2018).

⁷ Over de noodzaak van een onderhoud in het kader van de procedures ter bepaling van het statuut van staatloosheid, zie UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 juni 2014, § 73.