

Het Europees Pact inzake Migratie en Asiel

Uitdagingen voor staatlozen in België



Inhoudsopgave

1

ACHTERGROND: HET EUROPEES MIGRATIE- EN ASIELPACT

4

2

AANBEVELINGEN

7

A

Advocacy op beleidsniveau

7

A.1

Informereren en raadplegen van UNHCR in het wetgevingsproces

7

A.2

Doorverwijzing naar een procedure voor de vaststelling van staatloosheid

8

A.3

Effectieve procedurele waarborgen en hoogwaardige rechtsbijstand

9

A.4

Naleving van het artikel 3 van het EVRM en het beginsel van non-refoulement

10

A.5

Een holistische aanpak van kwetsbaarheid

12

A.6

Hoger belang van het kind als primaire overweging

14

B	Aanbevelingen op operationeel niveau	14
B.1	Een regelmatig programma van opleidingen en doeltreffende instrumenten	15
B.2	Doeltreffende en efficiënte juridische informatieverstrekking	16
B.3	Kwaliteit, relevantie en bruikbaarheid van gegevens en statistieken over staatlozen	17
B.4	Staatloosheid adequaat in aanmerking nemen tijdens de procedure van internationale bescherming	17

NANSEN is een onafhankelijk expertisecentrum op het gebied van internationale bescherming. NANSEN ontwikkelt juridische expertise, versterkt door een interdisciplinaire aanpak, en maakt deze toegankelijk voor alle actoren betrokken bij de asielprocedure. NANSEN is de operationele partner van de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (hierna: UNHCR) in België. Tot slot biedt NANSEN individuele ondersteuning aan staatlozen en is NANSEN de auteur van verschillende publicaties over dit onderwerp.

Dit document presenteert de uitdagingen van de implementatie van het Europees migratie- en asielpact, in het bijzonder voor staatlozen. Het doel is om de aandacht van overheidsinstanties en professionals die werkzaam zijn in de asielsector te vestigen op de maatregelen in het pact die betrekking hebben op staatlozen. Er worden belangrijke aanbevelingen geformuleerd om ervoor te zorgen dat de implementatie van het Pact in overeenstemming is met de mensenrechten en het internationaal recht.

1. ACHTERGROND: HET EUROPEES MIGRATIE- EN ASIELPACT

Het Europees migratie- en asielpact is op 14 mei 2024 aangenomen. Het Pact bestaat uit tien teksten (negen verordeningen en één richtlijn). De lidstaten krijgen twee jaar de tijd om hun wetgeving en praktijken in overeenstemming te brengen met het Pact, dat op 12 juni 2026 volledig van toepassing wordt.

Het Belgische plan voor de implementatie van het Pact werd ingediend bij de Europese Commissie, maar werd nog niet openbaar gemaakt, ondanks verschillende pogingen van het maatschappelijk middenveld.

De verschillende teksten van het Pact hebben uitdrukkelijk betrekking op staatlozen en bevatten nieuwe juridisch bindende voorschriften voor alle EU-lidstaten om gevallen van staatloosheid te identificeren en te registreren.

Het Pact benadrukt expliciet dat de lidstaten hun internationale verplichtingen ten aanzien van staatlozen moeten nakomen in overeenstemming met de internationale mensenrechteninstrumenten, inclusief, indien toepasselijk, uit hoofde van het Verdrag betreffende de status van staatlozen dat op 28 september 1954 te New York is aangenomen.¹ Daarnaast herinnert het Pact eraan dat de lidstaten eraan moeten “*streven staatlozen te identificeren en hun bescherming te versterken, zodat staatlozen de essentiële grondrechten kunnen genieten en het risico op discriminatie of ongelijke behandeling wordt verkleind*”.²

Verschillende instrumenten van het Pact verwijzen naar de rechten van staatlozen en benadrukken het belang ervan in asiel- en migratieprocedures. Hoewel twee instrumenten in het bijzonder nieuwe bindende bepalingen invoeren die België zal moeten implementeren, zijn staatloosheid en de rechten van staatlozen relevant in alle stadia van de procedures.

Ten eerste vereist de screeningsprocedure van Verordening 2024/1356 dat in het kader van de screening gezondheids- en kwetsbaarheidscontroles worden uitgevoerd. Dit omvat uitdrukkelijk de verplichting om personen die mogelijk staatloos zijn, te identificeren (artikel 12, lid 3) en deze indicatie op het selectieformulier te vermelden (artikel 17). Afhankelijk van de beoordeling worden personen doorverwezen naar de passende procedure, die een terugkeerprocedure, een versnelde asielprocedure aan de grens of een “normale” asielprocedure kan zijn.

Ten tweede herinnert de Verordening 2024/1348 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming eraan dat de grondrechten van staatlozen uit hoofde van het Verdrag van 1954 moeten worden geëerbiedigd (overweging 24) en schrijft deze voor dat wanneer een persoon verklaart geen nationaliteit te hebben, dit feit duidelijk wordt geregistreerd in afwachting van de vaststelling van de staatloosheid van de betrokkene (artikel 27, lid 2). Er worden echter geen specifieke richtlijnen gegeven over de procedure die moet worden gevolgd om een persoon door te verwijzen indien tijdens de screeningprocedure wordt vastgesteld dat hij staatloos is. Gezien het versnelde karakter van asiel- en terugkeerprocedures aan de grenzen en de strenge voorwaarden voor toegang tot een “normale” asielprocedure, roept dit belangrijke vragen op.

¹ Overweging 49 van de Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013, *Pb.L.* 22 mei 2024, [URL](#).

² Overweging 24 van Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, *Pb.L.* 22 mei 2024, [URL](#).

Het Pact voorziet in kortere termijnen, zowel voor de screening (7 tot 10 dagen) als voor de asielprocedure aan de grens (maximaal 12 weken, met inbegrip van de beslissing over het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen). Deze procedures voorzien momenteel niet in doorverwijzing (op een passend moment, rekening houdend met het feit dat asielaanvragen voorrang hebben) naar een procedure voor de vaststelling van staatloosheid, zodat volledig kan worden onderzocht of de betrokkene staatloos is.

Er moet voor worden gezorgd dat de betrokken ambtenaren zijn opgeleid en in staat zijn om gevallen van staatloosheid te identificeren en personen door te verwijzen naar de juiste procedures, en dat staatlozen binnen deze termijn toegang hebben tot kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de rechtsmiddelen die al dan niet beschikbaar zijn tegen de verschillende beslissingen (selectie, vaststelling van kwetsbaarheid, doorverwijzing naar een speciale procedure, detentie, uitzetting, enz.).

Deze kwestie zal nog gevoeliger liggen wanneer staatlozen worden vastgehouden. Staatlozen lopen namelijk het risico in verschillende stadia van de procedure willekeurig van hun vrijheid te worden beroofd. Er zijn verschillende gevallen van willekeurige detentie denkbaar:

- staatlozen wier asielaanvraag tijdens de screening niet-ontvankelijk is verklaard en die in afwachting zijn van een verwijderingsmaatregel (onmogelijk binnen een redelijke termijn).
- staatlozen die na de screening zijn doorverwezen naar de grensprocedure, voor wie een negatieve beslissing is genomen en die in afwachting zijn van verwijdering (onmogelijk binnen een redelijke termijn).
- staatlozen die na de screening zijn doorverwezen naar de asielprocedure, in geval van een negatieve beslissing, en die in afwachting van hun verwijdering (onmogelijk binnen een redelijke termijn) van hun vrijheid kunnen worden beroofd vanwege een risico voor de openbare orde/nationale veiligheid of een risico van onderduiken.

Deze bezorgdheden staan centraal in de aanbevelingen die hieronder worden voorgesteld.

2. AANBEVELINGEN

A. Advocacy op beleidsniveau

A.1. Informeren en raadplegen van UNHCR in het wetgevingsproces

- **De Belgische autoriteiten informeren en raadplegen UNHCR in het bijzonder maar ook andere deskundigen over de wetgeving die wordt aangenomen om het Europees migratie- en asielpact te implementeren, teneinde de naleving van de internationale rechtsnormen te waarborgen. UNHCR heeft ook een rol te spelen bij het ondersteunen van het Belgische maatschappelijk middenveld en het uitdragen van hun aanbevelingen.**

Als agentschap van de Verenigde Naties dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is belast met het verlenen van internationale bescherming aan vluchtelingen en het zoeken naar duurzame oplossingen voor vluchtelingenproblemen in samenwerking met regeringen, is UNHCR rechtstreeks betrokken bij asielwetgeving. Deze rol wordt bevestigd in artikel 35 van het Verdrag van 1951 en artikel 2 van het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen.

De toezichthoudende rol van UNHCR is ook vastgelegd in het Europees recht, zowel in primaire als secundaire bronnen. Artikel 78, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat het gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming “in overeenstemming moet zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951” en artikel 18 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat “*het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951*”.

UNHCR oefent ook haar toezichthoudende rol uit door richtsnoeren voor de interpretatie van de bepalingen van het Verdrag van 1951 te publiceren. Bovendien heeft UNHCR van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het mandaat gekregen om gevallen van staatloosheid te voorkomen en te verminderen en de rechten van staatlozen te beschermen. In resoluties die in 1994 en 1995 zijn aangenomen, heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties UNHCR een wereldwijd mandaat toevertrouwd voor de identificatie, preventie en vermindering van staatloosheid en voor de internationale bescherming van staatlozen.

A.2. Doorverwijzing naar een procedure voor de vaststelling van staatloosheid

→ **Bij de implementatie van het Pact nemen Belgische autoriteiten duidelijke maatregelen om (potentiële) staatloosheid in een vroeg stadium te kunnen opsporen en ervoor te zorgen dat personen toegang hebben tot procedures voor de vaststelling van staatloosheid overeenkomstig de nationale wetgeving.**

De verschillende teksten van het Pact nemen staatlozen uitdrukkelijk op in hun toepassingsgebied en voeren nieuwe juridisch bindende vereisten in voor de identificatie en registratie van aanwijzingen van staatloosheid in afwachting van een beslissing. België heeft onlangs wetgeving aangenomen die staatlozen een verblijfsrecht toekent via een procedure die zelfs in geval van administratieve detentie toegankelijk is³. In dit verband zal het belangrijk zijn om de gevolgen van de vaststelling of eerste aanwijzingen van staatloosheid⁴ te verduidelijken.

Het resultaat van de vaststelling van aanwijzingen van staatloosheid tijdens de screening moet zijn dat de verzoeker vanaf de grens wordt doorverwezen naar passende vaststellingsprocedures. Dit moet onder meer inhouden dat de asielzoeker op een geschikt moment wordt doorverwezen naar een procedure voor de vaststelling van de staatloosheid, hetzij parallel aan de behandeling van een verzoek om internationale

³ Zie artikel 57/41, § 2, van de wet van 15 december 1980, zoals ingevoerd door de wet van 10 maart 2024

⁴ Op grond van artikel 12, lid 3 van de Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 PB L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: [URL](#).

bescherming, hetzij na afloop daarvan, met inachtneming van het feit dat de vluchtelingenstatus voorrang heeft en met volledige eerbiediging van het vertrouwelijkheidsbeginsel.

A.3. Effectieve procedurele waarborgen en hoogwaardige rechtsbijstand

→ **De Belgische autoriteiten moeten tijdens de implementatie van het Pact zorgen voor effectieve, doeltreffende en adequate procedurele waarborgen, rekening houdend met de complexiteit van gevallen van staatloosheid.**

Situaties van staatloosheid hebben vaak betrekking op meerdere nationale wetgevingen en complexe feitelijke elementen, waardoor procedurele waarborgen van cruciaal belang zijn om daadwerkelijke toegang tot bescherming te waarborgen. Dit omvat het recht om persoonlijk te worden gehoord en een doeltreffende voorziening in rechte, die zowel een beroep in volle rechtsmacht als schorsende werking met zich meebrengt. Het impliceert ook dat er rekening wordt gehouden met de bijzondere procedurele noden en bijzondere opvangbehoeften van de betrokkene⁵.

De Belgische autoriteiten moeten met name de schorsende werking van het beroep waarin artikel 68, lid 4, van Verordening 2024/1348 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie voorziet⁶, waarborgen. Staatlozen moeten uitdrukkelijk worden uitgesloten van de asielprocedure aan de grens, en het resultaat van de vaststelling van aanwijzingen van staatloosheid tijdens de screening moet zijn dat asielzoekers worden doorverwezen naar passende vaststellingsprocedures.

Sommige staatlozen kunnen echter prioritair nood hebben aan internationale bescherming in het kader van het Verdrag van Genève van 1951. Aangezien de asielprocedure aan de grens maximaal twaalf weken mag duren, inclusief de beslissing in beroep, moet het recht

⁵ Artikel 24 van de Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, *PB L, 2024/1346, 22.5.2024, ELI: URL*.

⁶ Zie artikel 68, lid 4 Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, *PB L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: URL*.

op een doeltreffende voorziening in rechte worden gewaarborgd. De Belgische autoriteiten zouden daarom een wetswijziging moeten overwegen om de rechters van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in staat te stellen rekening te houden met relevante informatie waarvan zij buiten het dossier kennis hebben gekregen⁷.

De Belgische autoriteiten moeten gedurende de implementatie van het Pact een kwalitatief hoogstaand en toegankelijk systeem van rechtsbijstand handhaven, met name door gratis rechtsbijstand te behouden voor degenen die dat nodig hebben, door snelle toegang tot rechtsbijstand te waarborgen en door een eventuele verandering van advocaat te vergemakkelijken⁸. In het bijzonder voor staatlozen en personen die internationale bescherming verzoeken, moeten de bestaande voorziening van gratis rechtsbijstand door een advocaat in de fase van het persoonlijk onderhoud gehandhaafd worden.

A.4. Naleving van het artikel 3 van het EVRM en het beginsel van non-refoulement

→ **De Belgische autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de naleving van al hun internationale mensenrechtenverplichtingen, met inbegrip van de verplichtingen die voortvloeien uit het EU Handvest.**

Bij het uitvoeren van grenscontroles “*de lidstaten met volledige naleving van het toepasselijke Unierecht, waaronder het Handvest, van het toepasselijke internationale recht, waaronder het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, van de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement, en van de grondrechten.*”⁹

Het is de taak van de Belgische autoriteiten om een procedureel kader aan de grens uit te werken dat volledig in overeenstemming is met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3

⁷ UNHCR, Memorandum inzake de bescherming van vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en staatlozen in België, blz. 26

⁸ Zie het verslag van de UNHCR over rechtsbijstand aan personen die om internationale bescherming verzoeken in België, september 2019

⁹ Artikel 3 van Verordening 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 *PB L*, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: [URL](#).

van het EVRM. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de situatie van staatlozen, die mogelijk niet kunnen worden teruggestuurd.

- Artikel 42, lid 2, van Verordening 2024/1348 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie moet toegepast worden zodat dossiers automatisch naar de normale asielprocedure kunnen doorverwezen zijn wanneer de termijn is verstreken en zodra er complexe feitelijke of juridische vraagstukken rijzen, onder meer met betrekking tot staatloosheid, teneinde het risico dat asielzoekers in onzekerheid blijven, tot een minimum te beperken.
- De asielprocedure aan de grens moet zo minimaal mogelijk toegepast worden (met name door af te zien van de toepassing van de grensprocedure wanneer deze niet verplicht is¹⁰ en door gebruik te maken van artikel 47 van Verordening 2024/1348 wat betreft de maximale capaciteit).
- Bijgevolg zouden zij gebruik moeten maken van de implementatie van het EU-Pact om op nationaal niveau een praktijk in te voeren waarbij terugkeerbesluiten worden genomen in volledige en strikte overeenstemming met artikel 52/3 van de wet van 15 december 1980. De huidige *contra legem-praktijk* bestaat erin het terugkeerbesluit vast te stellen voordat het Commissariaat voor Vluchtelingen en Staatlozen (hierna : CGVS) de nood aan internationale bescherming heeft onderzocht en voordat een grondig onderzoek is verricht naar het risico van schending van artikel 3 van het EVRM in geval van terugkeer. Artikel 52/3 bepaalt echter uitdrukkelijk dat het terugkeerbesluit wordt genomen nadat het CGVS de nood aan internationale bescherming heeft onderzocht en na een grondig onderzoek van het risico van schending van artikel 3 van het EVRM in geval van terugkeer.

In het bijzonder voor personen die mogelijk staatloos zijn, zouden de Belgische autoriteiten het volgende moeten doen:

- Ervoor zorgen dat staatloosheid naar behoren in aanmerking wordt genomen in alle relevante procedures, met inbegrip van de terugkeerprocedure aan de grens, en dat maatregelen worden genomen om de toegang tot het grondgebied te vergemakkelijken, indien nodig, aangezien staatlozen hoogstwaarschijnlijk geen land hebben waarnaar zij kunnen terugkeren en een bijzonder risico lopen in een situatie van onzekerheid en willekeurige detentie terecht te komen indien blijkt dat zij niet kunnen worden teruggestuurd.

¹⁰ Zie artikel 44 van Verordening 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, *PB L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: [URL](#)*.

- Overwegen om een hogere norm dan het EU-recht toe te passen om de toegang tot het grondgebied te vergemakkelijken indien zich tijdens de asielprocedure aan de grens complexe feitelijke of juridische kwesties voordoen, en om de toegang tot een procedure voor de vaststelling van staatloosheid op een passend moment in de internationale beschermingsprocedure te vergemakkelijken.
- Ervoor zorgen dat specifieke normen van het internationaal recht inzake de bescherming van staatlozen en de preventie en vermindering van staatloosheid worden weerspiegeld in de onafhankelijke mechanismen voor het toezicht op de grondrechten¹¹.
- Er bij het opstellen van voorlichtingsmateriaal voor zorgen dat dit specifieke informatie bevat voor staatloze asielzoekers en personen van onbepaalde nationaliteit.
- Ervoor zorgen dat bij het inrichten van nieuwe mechanismen voor gratis rechtsbijstand, deze voorzien in voldoende capaciteit en opleiding om advies te geven over de specifieke rechten en procedures voor staatlozen en personen van onbepaalde nationaliteit.

A.5. Een holistische aanpak van kwetsbaarheid

➔ **De Belgische autoriteiten moeten betere instrumenten en methoden voor het opsporen van kwetsbaarheid ontwikkelen om de implementatie van het Pact te waarborgen, op basis van de lessen die uit de bestaande procedures zijn getrokken.**

NANSEN beveelt aan om de door UNHCR ontwikkelde benadering te volgen: een multidisciplinaire en holistische beoordeling van kwetsbaarheden, die indien mogelijk in verschillende fasen wordt uitgevoerd door gekwalificeerd personeel dat de ethische beginselen in acht neemt¹²

¹¹ Zie artikel 10 van de Verordening 2024/1356 (screening) en artikel 43(4) van de Verordening 2024/1351 (asiel en migratie management).

¹² HCR, *Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, p. 51

- een doeltreffend mechanisme moet ingesteld worden voor vroegtijdige signalering en voortdurende beoordeling van kwetsbaarheden om ervoor te zorgen dat de noden van asielzoekers, ook die van staatlozen, worden erkend en in aanmerking worden genomen. De begrippen “bijzondere procedurele noden” en “specifieke opvangbehoeften” moeten zo inclusief mogelijk zijn en toegankelijk zijn voor personen in kwetsbare situaties.
- de capaciteit van eerstelijnsambtenaren om aanwijzingen van staatloosheid als kwetsbaarheidsfactor met procedurele gevolgen¹³ te signaleren en te registreren moet versterkt worden.
- De Belgische autoriteiten moeten ook overwegen om een verblijfsrecht toe te kennen¹⁴ indien uit het onderzoek blijkt dat de betrokkene reeds aan een terugkeerprocedure is onderworpen en dat de belemmeringen voor terugkeer nog steeds bestaan. Daartoe moet de bestaande procedure voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor staatlozen worden herzien en moeten de personen in kwestie passende informatie over deze procedure krijgen.
- het verbod op detentie van slachtoffers van foltering moet strikt nageleefd worden¹⁵
- Het Pact biedt een kans om krachtige alternatieven voor detentie te ontwikkelen. Voortbouwend op bestaande nationale bepalingen inzake “alternatieve” maatregelen en minder dwingende maatregelen dan detentie¹⁶, moeten de autoriteiten nauwkeurig beoordelen en vaststellen welke maatregelen kunnen worden toegepast om te voorkomen dat de screening automatisch in detentiecentra plaatsvindt, conform de richtsnoeren van de EUAA inzake “alternatieve maatregelen voor detentie”¹⁷.

¹³ Zie *infra*, aanbeveling 2.2.1 (versterking van de capaciteit op hoog niveau en beschikbare instrumenten voor grenspersoneel dat betrokken is bij de identificatie van gevallen van staatloosheid)

¹⁴ Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, PB L348/98 van 24 december 2008.

¹⁵ Overeenkomstig UNHCR, Principes directeurs du HCR en matière de détention, richtsnoer 9.1, en het CPT, factsheet ‘Rétention des Migrants’, maart 2017, blz. 33

¹⁶ ICAM en art. 74/27 en 74/28 van de wet van 15 december 1980

¹⁷ EUAA Guidelines on Alternatives to Detention (2024)

A.6. Hoger belang van het kind als primaire overweging

→ De Belgische autoriteiten zorgen ervoor dat bij beslissingen over de implementatie van het EU-Pact het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven wordt gerespecteerd en naar behoren in aanmerking wordt genomen, en dat het belang van het kind een primaire overweging is bij beslissingen over maatregelen die gevolgen hebben voor kinderen of hun gezinnen, ook wanneer een kind¹⁸ mogelijk staatloos is.

In de praktijk moet de nationaliteit en staatloosheid van elk gezinslid worden vastgesteld en geregistreerd in situaties waarin een ouder een nationaliteit heeft, maar het kind mogelijk staatloos is (bijvoorbeeld kinderen die in het buitenland zijn geboren uit een Syrische moeder en een afwezige/staatloze vader, of kinderen die tijdens de doorreis zijn geboren en waarvan de nationaliteit onbepaald is, enz). Deze kinderen moeten doorverwezen worden naar de procedure voor de vaststelling van de nationaliteit en naar de bevoegde autoriteit voor nationaliteit en geboorteregistratie.

In maart 2024 heeft België ook de wetgeving inzake gezinshereniging herzien, waardoor de rechten van staatlozen zijn gelijkgesteld met die van personen die internationale bescherming genieten. De Belgische autoriteiten moeten deze gelijkstelling handhaven in alle maatregelen die van invloed zijn op het recht op gezinsleven van staatlozen.

B. Aanbevelingen op operationeel niveau

In het eerste deel van dit document zijn beleidsaanbevelingen geformuleerd. In dit deel zullen we ons concentreren op operationele aanbevelingen.

¹⁸ Zie artikel 24 en 3 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie; het Verdrag inzake de rechten van het kind; overweging 23 van Verordening 2024/1348

B.1. Een regelmatig programma van opleidingen en doeltreffende instrumenten

→ **De Belgische autoriteiten opzetten en organiseren opleidingsprogramma's en instrumenten voor alle actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het Europees migratie- en asielpact, met betrekking tot de identificatie van potentiële staatlozen en de vaststelling van staatloosheid. Deze opleiding moet ervoor zorgen dat alle actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het EU-Pact handelen in overeenstemming met de verplichtingen inzake de identificatie van gevallen van staatloosheid en met de internationale normen inzake nationaliteit en de vermindering van staatloosheid.** Met het oog op het opbouwen van capaciteit op het gebied van staatloosheid in het bijzonder, moet gebruik worden gemaakt van de praktische gids van de EUAA over registratie, het European Asylum Curriculum en de komende EUAA-opleiding over screening, die een module over de identificatie van staatloosheid zal omvatten.

De Belgische autoriteiten moeten zorgen voor regelmatige en kwalitatief hoogwaardige opleidingsprogramma's voor (onder meer):

- Grenswachten en alle politie-eenheden die betrokken zijn bij de grenscontrole.
- De aangewezen opvang- en screeningsautoriteiten en hun personeel.
- De aangewezen detentiecentra en hun personeel.
- Het personeel van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), Fedasil, het CGVS, de RvV en de onderzoeksrechtbanken.
- De aangewezen instanties die betrokken zijn bij het mechanisme voor toezicht op de grondrechten (tijdens de screeningsprocedure en de asielpcedure).

- Advocaten en juristen die gespecialiseerd zijn op dit gebied.
- Het maatschappelijk middenveld en individuen.

De Belgische autoriteiten moeten zorgen voor de publicatie, vertaling en verspreiding van kwalitatief hoogwaardige instrumenten (risico-indicatoren, vragenlijsten, risicoprofielen, checklists, instrumenten voor gegevensverzameling, communicatierichtlijnen, enz.) bestemd voor eerstelijnsactoren, zodat zij staatlozen of personen die het risico lopen staatloos te worden, kunnen identificeren en passende maatregelen kunnen nemen om hun rechten op adequate wijze te waarborgen.

B.2. Doeltreffende en efficiënte juridische informatieverstrekking

→ **Een eerlijke asielprocedure is een procedure waarin asielzoekers op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en de verschillende stadia van de procedure begrijpen. Het recht op zinvolle informatie op cruciale momenten in de procedure is een belangrijk onderdeel van procedurele eerlijkheid, met name van wapengelijkheid en goed bestuur.**

- De Belgische autoriteiten zouden moeten overwegen om UNHCR en haar partners te betrekken bij de voorbereiding van een reeks instrumenten voor ambtenaren en advocaten¹⁹.
- De Belgische autoriteiten zouden moeten overwegen om samen te werken met UNHCR en haar partners, alsook met gemeenschappen die uit eigen ervaring spreken, om instrumenten te ontwikkelen voor staatlozen (of personen met een onbepaalde nationaliteit). Staatlozen zouden moeten worden geïnformeerd over hun rechten, de procedurele mogelijkheden en de rechtsmiddelen waarover zij beschikken. Zij moeten worden geïnformeerd over hoe zij hulp kunnen vragen en hoe zij kunnen

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de NANSEN-checklist voor de identificatie van personen die het risico lopen staatloos te worden in het Handboek over staatloosheid van NANSEN, dat in 2025 zal worden bijgewerkt en gepubliceerd).

kunnen melden dat zij bijzondere procedurele noden of opvangbehoeften hebben. Bovendien moeten de gegevens die worden verzameld en gebruikt door de autoriteiten en rechtbanken die verantwoordelijk zijn voor de asielprocedure, met hen worden gedeeld. Dit zou de eerlijkheid van de procedure ten goede komen en ervoor zorgen dat deze in overeenstemming is met de beginselen van wapengelijkheid en goed bestuur.

B.3. Kwaliteit, relevantie en bruikbaarheid van gegevens en statistieken over staatlozen

→ **Een degelijk, kwalitatief, transparant, vergelijkbaar en uitgesplitst registratiesysteem voor gegevens over staatlozen moet voorzien worden tijdens de implementatie van het EU-pact.**

- Dit mechanisme voor gegevensverzameling moet in alle stadia van de procedure worden gebruikt (screening, internationale beschermingsprocedure aan de grens of reguliere procedure, terugkeerprocedure, opvang, enz.). Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de registratie van de verschillende nationaliteiten (of staatloosheid) van de verschillende gezinsleden, met inbegrip van kinderen²⁰ (ENS-briefing on the implementation of the Pact, 2024, 2024).

B.4. Staatloosheid adequaat in aanmerking nemen tijdens de procedure van internationale bescherming

→ **De operationele verbanden tussen de vaststelling van staatloosheid en de asielprocedure moeten worden vereenvoudigd. Tijdens de asielprocedure, ongeacht of het om de normale procedure of de grensprocedure gaat, moet door overheidsfunctionarissen ook rekening worden gehouden met de mogelijke of vastgestelde staatloosheid van een persoon. De interactie tussen asielprocedures en procedures voor de vaststelling van staatloosheid moet zodanig worden georganiseerd dat onnodige vertragingen worden voorkomen. Een correcte registratie van bewijzen van staatloosheid en communicatie zouden bijdragen tot het waarborgen van het recht op informatie en bescherming van staatlozen. Dit zou ook bijdragen tot het waarborgen van de rechten van kinderen van staatlozen die internationale bescherming genieten.**

De Belgische autoriteiten moeten alle ambtenaren die betrokken zijn bij de internationale beschermingsprocedure duidelijke instructies geven, zodat zij rekening houden met de specifieke situatie van staatlozen, met name:

- Staatloosheid, die wordt beschouwd als een ontneming van nationaliteit, moet in aanmerking worden genomen als een vorm van vervolging of ernstige schade²¹.
- Staatloosheid moet in aanmerking worden genomen bij het bepalen van het land van vroegere gewone verblijfplaats²².
- Er moet gebruik worden gemaakt van landspecifieke informatie over staatloosheid, en deze informatie moet worden bijgewerkt.
- Er moet voor worden gezorgd dat bij de interpretatie van de bewijslast en de bewijsstandaard en bij de toepassing van het voordeel van de twijfel rekening wordt gehouden met staatloosheid.
- Bij de omzetting van artikel 61, lid 5 van de Verordening 2024/1348, dat tot doel heeft de terugkeer van personen (met inbegrip van staatlozen) naar “veilige derde landen” waar zij hun “gewone verblijfplaats” hadden, te vergemakkelijken, moet rekening worden gehouden met staatloosheid. Om dit artikel in overeenstemming met het internationaal recht ten uitvoer te leggen, moeten de autoriteiten ervoor zorgen dat

²¹ Zie ook EUAA, [Practical Guide on Nationality](#), 2025 section 7.1.1.

²² EUAA, [Practical Guide on Nationality](#), 2025, section 3.3

elk geval van staatloosheid individueel wordt onderzocht om na te gaan of er bescherming beschikbaar is in het land waar de betrokkene “gewoonlijk” verbleef²³.

- Er moet een monitoringmechanisme worden ingesteld om te waarborgen dat staatlozen die worden uitgezet naar hun vroegere gewone verblijfplaats, met strikte inachtneming van de normen van het UNHCR-handboek inzake de bescherming van staatlozen²⁴, in dat land bescherming krijgen.
- Als een asielzoeker als (potentieel) staatloos wordt aangemerkt, moet deze informatie adequaat worden vastgelegd in zijn administratief dossier. Deze informatie moet aan alle relevante actoren worden meegedeeld om de asielprocedure te vergemakkelijken. Correcte informatie en communicatie zouden bijdragen tot het waarborgen van het recht op informatie en bescherming. Dit zou ook de rechten van kinderen van staatloze begunstigen van internationale bescherming waarborgen²⁵
- Om deze maatregelen op te volgen, zouden de Belgische autoriteiten moeten samenwerken met deskundigen op het gebied van staatloosheid. De autoriteiten zouden ook deskundigen uit het maatschappelijk middenveld en door staatloosheid getroffen gemeenschappen moeten ondersteunen om een doeltreffende implementatie van het Pact te waarborgen²⁶

²³ ENS Briefing [Statelessness and the EU Pact on Migration and Asylum: analysis and recommendations for implementation 2024](#)

²⁴ HCR, [Manual on the protection of stateless persons](#) (2014) Para. 154.

²⁵ EUAA, [Practical Guide on Nationality](#), 2025, p.22

²⁶ ENS Briefing [Statelessness and the EU Pact on Migration and Asylum: analysis and recommendations for implementation 2024](#)

Voor meer informatie

- ENS Briefing Statelessness and the EU Pact on Migration and Asylum: analysis and recommendations for implementation (2024)
- ENS, Statelessness and the European Pact: analysis and recommendations, 2021.
- NANSEN Note 2025-1, Beginsel van non-refoulement aan de grens (nog te verschijnen)
- HCR, Manual on the protection of stateless persons (2014)
- NANSEN, Handboek Staatloosheid (2025)



Contact **NANSEN**
Email : info@nansenrefugee.be

Voor uw vragen over individuele situaties:
dossiers@nansenrefugee.be

