

OPROEP: Kom nu belofte na om staatlozen in Nederland te helpen

Maak nieuwe wetgeving voor staatlozen een prioriteit

16 april 2021

Beste Kamerleden,

Het hebben van een nationaliteit is voor de meeste mensen zo vanzelfsprekend dat er nauwelijks wordt stilgestaan bij de vraag hoe het leven er zonder paspoort uit zou zien. Als je staatloos bent, worden grondrechten je ontnomen. Als je staatloos bent, heb je een groot probleem, aangezien nationaliteit je toegang geeft tot die rechten, rechtsbescherming en een plek op de wereld waar je ‘thuis’ bent. Een plek waar je deel kunt nemen aan de maatschappij. Het niet hebben van een nationaliteit zorgt boven alles voor een gevoel dat je niemand bent, dat je nergens bij mag horen en minderwaardig bent. Alsof je niet welkom bent in het land waar je bent geboren of opgegroeid. Het zorgt voor schaamte, maar ook voor eenzaamheid.

Nederland heeft zich verbonden aan verschillende internationale verdragen waarin de rechtspositie van staatlozen en het recht op een nationaliteit verankerd zijn, en er zijn speciale regels opgenomen in ons rechtsstelsel die daar uitvoering aan moeten geven. Maar op dit moment schendt Nederland de rechten van duizenden mensen.

Nederland telt momenteel [bijna 46.000 inwoners die geen enkel paspoort hebben of kunnen krijgen](#). Toch is staatloosheid een veelal onzichtbaar, onderbelicht en vaak stigmatiserend fenomeen. De wet- en regelgeving waar staatlozen mee te maken hebben in Nederland schiet in verschillende opzichten ernstig tekort. Staatlozen lopen hierdoor tegen problemen aan rondom registratie, verblijf, naturalisatie en de nationaliteit en ontwikkeling van hun kinderen. De problemen zijn jaren geleden al in beeld gekomen naar aanleiding van onderzoek van de [ACVZ](#), [UNHCR](#) en anderen, en [in 2014 heeft de overheid toegezegd](#) deze situatie aan te willen pakken. Sindsdien zijn weinig concrete stappen gezet en blijven staatlozen tegen dezelfde obstakels en belemmeringen aanlopen.

Als Kamerlid heeft u nu de kans – en verantwoordelijkheid – om een rol van betekenis te spelen. Na ruim zes jaar wachten zijn twee wetsvoorstellen over het onderwerp ingediend: een [vaststellingsprocedure staatloosheid](#) en [overige wijzigingen van o.a. de Rijkswet op het Nederlanderschap](#) (RWN), waaronder een voorstel voor verruiming van het optierecht voor staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren. De wetsvoorstellen zouden met voortvarendheid behandeld moeten worden in het parlement, gelet op het feit dat toezeggingen al dateren uit 2014, terwijl het gaat om mensen die al jarenlang tussen wal en schip vallen vanwege het ontbreken van adequate (rechts)bescherming en procedures.

Zoals hieronder uiteengezet roepen wij u op in deze nieuwe regeerperiode prioriteit te geven aan de rechten van staatlozen en zo spoedig mogelijk actie te ondernemen op de volgende punten:

- 1. Bescherm alle in Nederland geboren kinderen tegen staatloosheid**
- 2. Introduceer een met waarborgen omklede procedure voor vaststelling staatloosheid**
- 3. Faciliteer een route naar verblijfsrecht voor staatlozen in limbo**
- 4. Neem ongerechtvaardigde belemmeringen voor naturalisatie weg**
- 5. Publiceer cijfers over staatloosheid**

Deze oproep is tot stand gekomen met input en steun van staatlozen en mensen die met onbekende nationaliteit staan geregistreerd in Nederland.

De oproep wordt daarnaast gesteund door:

Amnesty International Nederland	ASKV Steunpunt Vluchtelingen	Defence for Children
Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)	New Women Connectors	VluchtelingenWerk Nederland
Yosef Tekeste-Yemane, Initiatiefnemer petitie <i>wijhorenerookbij.nl</i>	Professor Gerard-René de Groot (Hoogleraar Rechtsvergelijking en Internationaal Privaatrecht, Maastricht University)	Professor Peter Rodrigues (Hoogleraar Immigratierecht, Universiteit Leiden)
European Network on Statelessness	Institute on Statelessness and Inclusion	Stichting Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS)
Advocatenkantoor Coenders	Hamerslag & van Haren Advocaten	Vluchtelingen in de knel
Roma Advocacy Network	Advocatenkantoor Petkovski	Marion Pals Advocatuur
Stichting Romane Shave	Everaert Advocaten	Bhutanese Community in The Netherlands (BCN) Nederland
Stichting Roma Utrecht	Sona Boker, Journalist	Stichting INLIA
India ki Rasta Foundation	Roma Belangenbehartiging Utrecht	Het Kinderrechtencollectief

1. Bescherm alle in Nederland geboren kinderen tegen staatloosheid

Nederland heeft zich verbonden aan verschillende internationale verdragen waarin het recht van ieder kind op een nationaliteit is vastgelegd. Desondanks worden kinderen die in ons land geboren zijn onvoldoende beschermd tegen staatloosheid, als gevolg van gebrekkige wetgeving en vergaande bureaucratie. De internationale kritiek stapelt zich de laatste jaren op. In een oordeel uit december 2020 heeft het [VN Mensenrechtencomité erop aangedrongen](#) de Nederlandse wetgeving per direct op dit punt aan te passen.

Momenteel wordt *drie jaar rechtmatig verblijf* geëist alvorens een staatloos kind dat in Nederland is geboren zijn of haar recht op nationaliteit kan realiseren via de zogeheten ‘optieprocedure’ (artikel 6, eerste lid, onder b, RWN) – een voorwaarde die in strijd is met internationale normen. Het [wetsvoorstel](#) dat in december 2020 bij de Kamer is ingediend zou deze regels op een lijn moeten brengen met de internationale verplichtingen. Het wetsvoorstel stelt daartoe aanvullende criteria voor een recht op optie voor in Nederland geboren staatloze kinderen *zonder rechtmatig verblijf*: dat hij of zij ten minste tien jaar stabiel hoofdverblijf heeft, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring; sedert zijn geboorte staatloos is; en in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen.

Met deze voorwaarden, en in het bijzonder de voorwaarde van ‘stabiel hoofdverblijf’, wordt het belang van het kind onvoldoende meegewogen. Er wordt een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen kinderen met en zonder legaal verblijf, waarbij een zeer lange termijn van 10 jaar wordt gesteld voor de laatste groep. Intussen is een [amendement](#) ingediend bij de Tweede Kamer om deze termijn terug te brengen naar 5 jaar. Toch stroken deze voorwaarden niet met het belang van het kind dat daarmee dus jarenlang in onzekerheid verkeert over zijn of haar status. Daarbij kan het kind ook niets doen aan zijn of haar (il)legale status en de keuzes die zijn of haar ouders hierin hebben gemaakt. Dit is dan ook in strijd met het discriminatieverbod dat is opgenomen in artikel 2 van het IVRK. Volgens de voorgestelde voorwaarden moet voorts vaststaan dat staatloosheid van het kind niet kan worden opgeheven door de ouders en mogen ouders terugkeer niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht door de IND, DT&V, het COA of de politie. De precieze invulling van deze criteria blijft vaag en daarmee erg subjectief. Daarnaast is hantering van dergelijke criteria opnieuw in strijd met de rechten van het kind, het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961, [het oordeel van het VN Mensenrechtencomité](#) en het [advies van de Raad van State](#).

AANBEVELING: Stel de criteria optieprocedure voor in Nederland geboren staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf gelijk aan de criteria voor in Nederland geboren staatloze kinderen met verblijfsvergunning en daardoor in overeenstemming met de bestaande internationale verplichtingen en het oordeel van het VN Mensenrechtencomité.

2. Introduceer een met waarborgen omklede procedure voor vaststelling staatloosheid

Vaststelling van staatloosheid is een belangrijke eerste stap in het ervoor zorgen dat staatlozen toegang krijgen tot de rechten die hen toekomen. Nederland kent op dit moment geen specifieke procedure hiervoor. Daardoor staan veel staatlozen geregistreerd als ‘nationaliteit onbekend’. Zij kunnen hun situatie niet oplossen, omdat zij moeite hebben om te bewijzen dat ze staatloos zijn. Dit heeft tot gevolg dat ze [geen aanspraak kunnen maken op bestaande speciale voorzieningen voor staatlozen](#), zoals versimpelde toegang tot de Nederlandse nationaliteit en het verkrijgen van een reisdocument. Zij voelen zich kwetsbaar en hebben het gevoel er niet echt bij te horen doordat zij minder rechten hebben dan Nederlanders.

Met het [wetsvoorstel](#) zou een vaststellingsprocedure staatloosheid worden geïntroduceerd, waarbij een rechter staatloosheid officieel vaststelt in een civiele verzoekschriftprocedure. Het wetsvoorstel voldoet echter nog niet aan de [interpretatieve richtlijnen van UNHCR](#) voor verdragsconforme interpretatie van de definitiebepaling uit het

Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954) en een [goed functionerende vaststellingsprocedure staatloosheid](#). Zo is het van belang expliciet te maken dat aan de zinsnede “krachtens diens wetgeving” dezelfde uitleg wordt gegeven als de authentieke Engelse verdragstekst “under the operation of its law”. Voor de beantwoording van de vraag of iemand staatloos is moet er niet louter gekeken worden naar de wetgeving van de staat, maar ook beoordeeld moet worden hoe een staat zijn nationaliteitswetgeving toepast in het concrete geval.

In de voorgenomen civiele verzoekschriftprocedure zijn in principe de waarborgen en regels van toepassing uit het Wetboek voor burgerlijke rechtsvordering. Hoewel deze toelaten dat de meest gerede partij bewijs levert en daarmee de mogelijkheid ontstaat de bewijslast te verdelen, is er in het wetsvoorstel geen speciale aandacht voor eventuele bewijsproblemen. Het is namelijk algemeen bekend dat het voor een staatloze lastig is om bewijzen te verkrijgen van het niet hebben van enige nationaliteit.

In afwijking van de normale procesregels, wordt in het wetsvoorstel wat betreft hoger beroep aansluiting gezocht bij de praktijk rondom vaststelling van Nederlanderschap ex artikel 17 RWN. Dat betekent dat voor vaststelling van staatloosheid wordt gekozen voor één feitelijke instantie (rechtbank Den Haag), met de mogelijkheid tot cassatie bij de Hoge Raad. Er is dus geen hoger beroep mogelijk bij het Gerechtshof. Dat leidt tot een verminderde rechtsbescherming, in het bijzonder omdat in dit soort zaken vaak naar buitenlands recht moeten worden gekeken, terwijl in cassatie niet getoetst kan worden of het buitenlandse recht juist door de feitenrechter is toegepast.

AANBEVELING: Richt een met waarborgen omklede vaststellingsprocedure staatloosheid in, in overeenstemming met richtlijnen rondom implementatie van het Staatlozenverdrag, met expliciet aandacht voor de specifieke karakteristieken van een dergelijke procedure, zoals het belang van een gedeelde bewijslast en rechtsbescherming die daarbij aansluit.

3. Faciliteer een route naar verblijfsrecht voor staatlozen in limbo

Hoewel de meeste staatlozen rechtmatig in Nederland verblijven – bijv. op asielgronden of met een Ranov-vergunning – zijn er ook staatlozen zonder verblijfsvergunning. Het leven van een staatloze zonder verblijfsvergunning staat vrijwel gelijk aan uitzichtloosheid. Je staat op alle fronten buitenspel: je mag niet werken, je kunt geen opleiding volgen en je kunt geen zorgverzekering afsluiten. Staatlozen zonder verblijfsrecht hebben tevens te maken met een [verhoogd risico op arbitraire vreemdelingenbewaring](#). Terugkeer is voor staatlozen doorgaans inherent onmogelijk, desalniettemin worden staatlozen door de overheid jarenlang, en soms decennialang, van het kastje naar de muur gestuurd en lukt het de overheid zelf ook niet om hen uit te zetten. Je mag niet blijven maar je kunt ook niet weg. Zonder passende oplossing blijven zij dan ook vaak een doelloos bestaan leiden aan de randen van onze samenleving. Dit is tevens vastgesteld door de [ACVZ](#) en [UNHCR](#) in hun onderzoeken naar staatloosheid in Nederland.

Hoewel het [wetsvoorstel](#) een vaststellingsprocedure staatloosheid introduceert, lost het in de huidige vorm de uitzichtloze en kwetsbare situatie van staatlozen zonder verblijfsvergunning niet op. Vaststelling van staatloosheid resulteert niet in een verblijfsvergunning voor staatlozen zonder rechtmatig verblijf en er is tevens geen recht op verblijf gedurende de procedure. Hiermee zou Nederland afwijken van de praktijk in andere Europese landen waar een vaststellingsprocedure voorzien is, zoals [Frankrijk](#) en [Spanje](#), en waar [geen bewijs is van een ‘pull-factor’](#) van dit beleid.

Vaststelling staatloosheid moet verbonden worden aan verblijfsrecht om tot duurzame oplossingen te komen en naleving van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 te waarborgen. Bestaande procedures – bijv. de buitenschuldprocedure – bieden in de huidige vorm slechts zelden een oplossing voor staatlozen zonder rechtmatig verblijf in Nederland. Ook het in het wetsvoorstel aangehaalde identiteitsdocument voor vastgestelde staatlozen zonder legaal verblijf biedt geen duurzame oplossing, nu dit geen document is in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Daarop moet het wetsvoorstel aangepast worden.

AANBEVELING: *Faciliteer een route naar verblijfsrecht voor staatlozen in limbo. Pas het wetsvoorstel aan om verblijfsrecht te koppelen aan de vaststelling staatloosheid. Daarnaast dient er een wisselwerking te bestaan van vaststelling van staatloosheid met andere procedures en registraties waarin staatloosheid een zwaarwegende factor zou moeten zijn, zoals in de buitenschuldprocedure.*

4. Neem ongerechtvaardigde belemmeringen voor naturalisatie weg

Zoals gezegd verblijven de meeste staatlozen rechtmatig in Nederland. Dit betekent dat ze al deels mee kunnen doen in de maatschappij. Maar het betekent ook visums aanvragen voordat je kunt reizen, niet mogen stemmen tijdens de Tweede Kamerverkiezingen en je droombaan om rechter of parlementariër te worden niet kunnen waarmaken. Gefronste wenkbrauwen wanneer je je met je verblijfsvergunning identificeert, of er op het vliegveld uitgeplukt worden en bijna als crimineel worden ondervraagd. Je voelt je hierdoor tweederangs burger. Toegang tot de Nederlandse nationaliteit is daarom van groot belang.

Wie voldoet aan alle materiële voorwaarden voor naturalisatie moet in de huidige procedure daarnaast nog een geldig paspoort van de oorspronkelijke nationaliteit en een geboorteakte overleggen. Houders van een asiolvergunning hoeven aan deze voorwaarden niet te voldoen en erkend staatlozen worden vrijgesteld van (alleen) het paspoortvereiste. [Staatlozen die geen beschikking hebben over een geboorteakte en mensen van wie de staatloosheid niet vast staat](#) – die geregistreerd staan als ‘nationaliteit onbekend’ of met een vermoedelijke nationaliteit – lopen daarom tegen juridische belemmeringen aan als ze willen naturaliseren.

Op 9 februari 2021 is een [motie over naturaliseren van Ranov-vergunninghouders in de Kamer aangenomen](#). De strekking ervan is om voor deze specifieke groep in *de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap* een vrijstelling op te nemen van de documenteneis zoals reeds geldt voor houders van een asiolvergunning. De [staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft daarop meegedeeld](#) nader onderzoek wenselijk te vinden en expertmeetings te willen organiseren alvorens bekeken wordt op welke manier uitvoering gegeven kan worden aan deze motie. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de reeds bestaande onderzoeken van, onder andere, het [WODC](#), de [IND](#) en de [Nationale Ombudsman](#). Voor niet Ranov-vergunninghouders die tegen dezelfde obstakels oplopen zijn nog geen structurele oplossingen in zicht.

AANBEVELING: *Zie toe op een zo spoedig mogelijke uitvoering van de motie over naturaliseren van Ranov-vergunninghouders. Ontsla erkende staatlozen ook van de geboorteakte-eis bij naturalisatie en zorg voor structurele oplossingen voor alle mensen die vanwege nationaliteitsproblemen ongerechtvaardigde belemmeringen bij naturalisatie ondervinden.*

5. Publiceer cijfers over staatloosheid

Staten moeten [betrouwbare kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over staatloosheid](#) verzamelen. De problematiek moet zichtbaar zijn om stigmatisering tegen te gaan en erop toe te zien dat de regelgeving en praktijk inzake de bescherming van staatlozen en het voorkomen en verminderen van staatloosheid effectief is. In de [officiële bevolkingscijfers](#) en de [data over nationaliteitswijzigingen](#) (bijv. naturalisatie of optie) van het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen staatloos en ‘nationaliteit onbekend’. Deze twee categorieën worden wel apart geregistreerd, maar de cijfers worden samengevoegd in de publieke data. Dit draagt bij aan de onzichtbaarheid van de problemen waarmee deze groepen te maken hebben.

AANBEVELING: *Zorg voor meer transparantie betreffende de staat van staatloosheid in Nederland door cijfers voor de categorie staatloos en ‘nationaliteit onbekend’ apart te publiceren.*