

Aan               Zijne Excellentie  
De heer F. Teeven  
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Betreft           Reactie op ACVZ advies *Geen land te bekennen*

Den Haag, 8 april 2014

Geachte heer Teeven,

Met grote interesse hebben wij recent kennis genomen van het advies *Geen land te bekennen* van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik om nadrukkelijk onze steun uit te spreken voor de aanbevelingen in dit rapport en om suggesties voor verbeteringen op de korte termijn te doen. In deze brief lichten we onze steun toe aan de hand van vier punten. Daarnaast doen we twee aanbevelingen voor de korte termijn. Ten slotte hebben we een bijlage bijgevoegd, waarin wij enkele veelvoorkomende misvattingen omtrent staatloosheid in Nederland wegnemen.

In november 2011 presenteerde het Hoog Commissariaat der Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) het rapport *Staatloosheid in Nederland*. De aanbevelingen uit dit rapport en die van de ACVZ overlappen in grote mate, en hun belang kan niet voldoende worden benadrukt. Naleving zal een grote stap voorwaarts betekenen in de situatie van staatlozen, vooral staatloze kinderen, in Nederland.

1. De belangrijkste conclusie van zowel het ACVZ advies als het UNHCR rapport is dat er in Nederland momenteel geen deugdelijke vaststelling van staatloosheid plaatsvindt. Wij onderschrijven deze vaststelling volledig, en stellen bovendien vast dat de praktische gevolgen hiervan aanzienlijk zijn. Staatlozen verkeren jarenlang in een procedurele schemerzone, omdat geen van de voorhanden zijnde procedures direct betrekking hebben op hun situatie. Staatlozen zoeken soms onnodig hun toevlucht tot de asielpcedure, omdat zij geen aanspraak kunnen maken op de rechten die aan hen zijn verzekerd via het *Verdrag betreffende de status van staatlozen* van 1954 (Verdrag van 1954). Momenteel is het zelfs voor staatlozen die wel als zodanig in de Basisregistratie Personen (voorheen Gemeentelijke Basisadministratie) staan geregistreerd buitengewoon moeilijk om een identiteitsdocument te bemachtigen, wat hun toegang tot zelfs de meest elementaire voorzieningen belemmert. Personen zonder identiteitsbewijs lopen constant het risico in langdurige, uitzichtloze en herhaaldelijke detentie te belanden.

2. De suggestie van de ACVZ om vaststelling van staatloosheid te koppelen aan een (tijdelijke) verblijfsvergunning komt overeen met de intenties van het Verdrag van 1954, en is in lijn met de praktijk in andere Europese landen waar wel een vaststellingsprocedure bestaat. In geen van deze landen is een aanzuigende werking vastgesteld. Alleen op deze manier kan de onzekerheid waar staatlozen dagelijks aan worden blootgesteld duurzaam worden beëindigd.
  
3. Alleen het verkrijgen van een nationaliteit maakt een einde aan staatloosheid. Erkende staatlozen kunnen in aanmerking komen voor versimpelde naturalisatie, zoals aangemoedigd door het Verdrag van 1954. Het is daarbij van essentieel belang om geen voorwaarden te stellen waar inherent niet aan kan worden voldaan door staatlozen. De huidige documentatievereisten om als staatloze te kunnen worden geregistreerd om daarna mogelijk voor naturalisatie in aanmerking te komen druisen in tegen de verdragsverplichtingen van Nederland. Bovendien geldt dat staatlozen voor naturalisatie weliswaar geen paspoort maar wel een geboorteakte moeten overleggen en bewijsnood slechts bij hoge uitzondering wordt aangenomen, zodat onder het huidige beleid veel staatlozen ten onrechte niet kunnen naturaliseren. Ook daarom handelt Nederland in strijd met haar verdragsverplichtingen. Onder de 28.000 houders van een pardonvergunning en de duizenden houders van een ‘Kinderpardonvergunning’ bevinden zich een groot aantal staatlozen van wie bij gebrek aan een deugdelijke vaststellingsprocedure hun staatloosheid niet is erkend. Voor hen geldt dat zij daardoor niet kunnen naturaliseren omdat zij wel een paspoort moeten overleggen en bewijsnood slechts bij hoge uitzondering wordt aangenomen. Zo kunnen duizenden burgers wiens verleden, toekomst en toekomst van hun kinderen in Nederland ligt, nooit Nederlander worden.
  
4. Het handhaven van het criterium van ‘legaal verblijf’ voordat het optierecht voor in Nederland geboren staatloze kinderen in werking treedt, staat in de weg aan de realisatie van het recht van ieder kind op het verkrijgen van een nationaliteit. Dit recht vloeit voort uit artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Het hebben van een nationaliteit is essentieel in het leven van elk persoon, maar voor kinderen extra belangrijk. Opgroeien en ontwikkelen tot een volwaardig mens is een lastige opgave vanwege de obstakels die er zijn voor mensen zonder nationaliteit. Daarnaast dient er een oplossing te komen voor kinderen die niet op Nederlands grondgebied zijn geboren, maar hier desondanks wel staatloos verblijven omdat zij op latere leeftijd Nederland zijn binnen gereisd. Een determinatieprocedure zou verblijfsrecht kunnen verlenen aan deze groep kinderen, maar voor naturalisatie moet tot de achttiende verjaardag worden

gewacht. Voor deze kinderen zou eerder zelfstandige naturalisatie mogelijk moeten worden gemaakt, om zo het recht op artikel 7 IVRK ook voor deze groep kinderen te garanderen.

Begrijpelijkerwijs kost het tijd om dergelijke beleidsaanpassingen te realiseren. Niettemin, om de nijpende problemen voor staatlozen ook op korte termijn te verlichten, is het raadzaam de volgende beleidsveranderingen te overwegen:

- i) Het opstellen van duidelijke richtlijnen die rekening houden met voorwaarden waar staatlozen niet aan kunnen voldoen, voor de ambtenaren werkzaam bij de BRP, de IND of het ministerie van Veiligheid en Justitie over hoe om te gaan met mogelijke staatloosheid. Dit geldt tevens nadrukkelijk voor de zeer grote groep mensen die in Nederland geregistreerd staat als van 'onbekende nationaliteit', om zo te verzekeren dat ook de staatlozen die zich onder hen bevinden worden geïdentificeerd. De ambtenaren zouden voorlichting en training moeten krijgen over de richtlijnen en staatloosheid. Het is van belang om deze instructies in redelijkheid toe te passen, rekening houdend met voorwaarden waar staatlozen niet aan kunnen voldoen.
- ii) Terwijl er gewerkt wordt aan een procedurele en structurele oplossing voor staatlozen in Nederland, is het van belang om de praktijk rondom hun herhaaldelijke detentie zorgvuldig te herevalueren. Niet alleen is deze gang van zaken traumatiserend voor de betrokken personen, het is eveneens bijzonder kostbaar voor de Staat.

Natuurlijk zijn wij bereid om onze aanbevelingen van nadere toelichting te voorzien.

Hoogachtend,

Eduard Nazarski, Directeur Amnesty International

Aloys van Rest, Directeur Defence for Children

Dorine Manson, Algemeen Directeur VluchtelingenWerk Nederland

Jan Bouke Wijbrandi, Directeur UNICEF Nederland

Evert Jan Hazeleger, Programmamanager Kerk in Actie

Laura van Waas, Manager Tilburg University Statelessness Programme

Michelle (Mila) van Burik, Roma Adviseur



Pagina 3 van 5



## **Bijlage: Veel-gestelde vragen / veelvoorkomende misvattingen over staatloosheid**

### ***Heeft Nederland niet al een staatlozenbeleid, namelijk de buitenschuldprocedure?***

Uit onderzoek van de UNHCR (2011), Tilburg University (2012) en meest recentelijk de ACVZ (2013) blijkt dat de buitenschuldprocedure niet (langer) is ingericht als staatlozenbeleid.<sup>1</sup> Vaststelling van staatloosheid vindt niet plaats in de procedure, noch speelt staatloosheid een rol in de besluitvorming. Dat Nederland al met de buitenschuldprocedure voldoet aan de verplichtingen uit het Verdrag betreffende de status van Staatlozen van 1954 is door deze onderzoeken ontkracht. Nederland kent momenteel geen staatlozenbeleid.

### ***Al is er geen specifiek vreemdelingenrechtelijke procedure, kan iemand dan via de gemeente niet laten vaststellen dat hij/zij staatloos is?***

Vreemdelingen die het recht hebben ingeschreven te worden in de Basisregistratie Personen (voorheen GBA) – en hier vallen vele vreemdelingen buiten – kunnen inderdaad opgeven dat zij staatloos zijn en vragen dit te laten registreren onder ‘nationaliteit’. Echter dit wordt in de praktijk ernstig belemmerd door de bewijsregels.<sup>2</sup> Bovendien bestaat bij vele gemeenten onvoldoende kennis om zekerheid te hebben dat er gedegen wordt omgegaan met een staatloosheidsclaim. Er wordt nog heel vaak gebruik gemaakt van de registratie ‘nationaliteit onbekend’, waar een vreemdeling onvoldoende kan aantonen dat hij/zij staatloos is of de gemeente de kennis niet heeft om dit te verifiëren. De BRP- procedure dient dan ook niet als vaststellingsprocedure. Met de invoering van de nieuwe wet Basisregistratie Personen is dit niet anders geworden. Tevens dient opgemerkt te worden dat gemeenten zelf de beperkingen van hun taak en expertise erkennen – zij geven aan persoonsgegevens te registreren, niet vast te leggen, dat gaat hun huidige mandaat te buiten.

### ***Waarom heeft Nederland een (nieuwe) staatlozenbeleid nodig, het gaat toch om een zeer kleine groep?***

Nederland telt inderdaad geen grote hoeveelheid staatlozen. Dit doet echter niet af van de verdragsrechtelijke verplichtingen die door Nederland zijn aangegaan. Deze gelden ten aanzien van iedere staatloze en niet pas vanaf een bepaalde groepsomvang. Daarnaast heeft het gebrek aan een staatlozenbeleid in Nederland vergaande gevolgen voor vele staatlozen, bovenop de reeds ernstige effecten van het niet hebben van een nationaliteit. Langdurige of herhaalde detentie, dakloosheid, uitzichtloze verblijfsrechtelijke procedures, de onmogelijkheid ooit te naturaliseren en daarmee hun staatloosheid op te lossen: dit zijn zwaarwegende consequenties, ook al betreft het slechts een kleine kring mensen. Een staatlozenbeleid kan de vicieuze cirkel waar vele staatlozen in klem zitten doorbreken.

### ***Er zijn nu weinig staatlozen in Nederland, maar als er straks een verblijfsgrond is voor staatlozen dan komen er toch veel meer staatlozen naar ons land en maken we het probleem alleen maar groter?***

In verschillende ons omringende landen is al een staatlozenbeleid, inclusief verblijfsgrond voor staatlozen, ingericht: bijvoorbeeld in Engeland, Frankrijk, Spanje, Italië en verschillende landen in Oost Europa. Zelfs in die landen waar al enige tijd een procedure ingericht is, blijkt dat uit de cijfers geen aanzuigende werking te hebben. In geen enkel land heeft het inrichten van een procedure tot gevolg gehad dat grote groepen staatlozen zich aandienen bij de grens. Er is geen reden om aan te nemen dat dit in Nederland anders zou zijn.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> De buitenschuldprocedure is ooit tot stand gekomen als ‘staatlozenbeleid’ en was oorspronkelijk gericht op het bieden van een verblijfstitel aan staatlozen die niet uit Nederland kunnen vertrekken. Later is het verruimd om ook andere vreemdelingen die buiten hun schuld niet terug kunnen keren naar hun land van oorsprong een uitkomst te bieden.

<sup>2</sup> Voor de inschrijving van persoonsgegevens in de GBA zijn brondocumenten vereist. Dit geldt voor het registreren van een vreemde nationaliteit maar ook voor het registreren van staatloosheid: van de vreemdeling wordt verlangd dat hij/zij brondocumenten met bewijs van staatloosheid aanlevert. Dit is in de meeste gevallen een onmogelijke opgave omdat staatlozen juist moeite hebben om aan persoonlijke documenten te komen.

<sup>3</sup> Een overzicht van bestaande staatlozenprocedures in Europa en daarbuiten wordt geboden in een gids van het European Network on Statelessness, ‘Statelessness determination and the protection status of stateless persons. A summary guide of good practices and factors to consider when designing national determination and protection mechanisms’, 2013 (beschikbaar via [www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)).

***Wordt het eindeloos stapelen van procedures door vreemdelingen die zich reeds in Nederland bevinden niet verder aangemoedigd door een speciaal staatlozenbeleid, zelfs zonder aanzuigende werking?***

Van veel vreemdelingen die zonder succes al een of meer verblijfsrechtelijke procedures hebben doorlopen is het duidelijk welke nationaliteit zij bezitten (zij hebben immers verschillende documenten en getuigenissen moeten overleggen tijdens deze procedures). Daarna nog een beroep doen op een staatlozenprocedure zal dan ook geen enkele zin hebben en een aanvraag kan snel worden afgedaan. Daartegenover staat dat staatlozen momenteel vaak geen beroep kunnen doen op een geschikte procedure – tenzij er bijvoorbeeld ook een asielclaim is – en dat zij juist gedwongen worden om verschillende en meerdere ingangen te proberen, ook procedures die duidelijk niet geschikt zijn en geen kans van slagen hebben. Omdat staatlozen per definitie vaak onuitzetbaar zijn, leert de praktijk ons dat juist het gebrek aan een staatlozenprocedure bijdraagt aan het problematiek van het stapelen van procedures.

***Is een vaststellingsprocedure überhaupt toereikend als oplossing voor staatloosheid, aangezien het zoveel verschillende oorzaken kent?***

De ene staatloze is inderdaad de ander niet: sommigen zijn staatloos geworden door grote politieke verschuivingen – bijv. het uiteenvallen van de Sovjet Unie – terwijl anderen staatloos zijn als gevolg van discriminatie of een conflict in nationaliteitswetgeving. Maar dit staat los van de vraag hoe Nederland met staatlozen dient om te gaan. Zo is de ene vluchteling de ander niet – verschillende landen van oorsprong, gronden en vormen van vervolging – maar niettemin bestaat er een asielprocedure om bescherming te bieden aan een ieder die dat verdient. Een staatlozenprocedure kan op dezelfde wijze een uitkomst bieden voor alle staatlozen die bescherming behoeven.

***Als er een verblijfsgrond komt voor staatlozen, dan is het toch voldoende als alleen vreemdelingen zonder status toegang krijgen tot de vaststellingsprocedure?***

Regulariseren van hun verblijf in Nederland zal een belangrijke doelstelling zijn van een staatloosheidsprocedure omdat dit een eerste stap is in het verzekeren van de rechten van staatlozen die nog geen verblijfsrecht hebben. Echter, er zijn in Nederland ook staatlozen die al op een bepaalde grond een verblijfsstatus hebben verkregen. Ook voor hen kan de vaststelling van staatloosheid van belang zijn. Bijvoorbeeld om een beroep te kunnen doen op een staatlozenpaspoort, vergemakkelijkte naturalisatie of het optierecht van eventueel in Nederland geboren staatloze kinderen. Bij het inrichten van een vaststellingsprocedure zal het daarom nodig zijn ook voorzieningen te treffen voor staatlozen die niet (langer) in een verblijfsrechtelijke procedure zitten.

***Als er een vaststellingsprocedure inclusief verlening van verblijfsstatus komt, heeft Nederland dan aan al haar verdragsrechtelijke verplichtingen ten aanzien van staatlozen voldaan?***

Het inrichten van een vaststellingsprocedure en een daaraan gekoppelde verblijfsrecht voor staatlozen zal veel problemen voor veel staatlozen verhelpen. Maar het ACVZ rapport bevat terecht ook aanbevelingen ten aanzien van het nationaliteitsbeleid van Nederland. Deze moeten ook opgevolgd worden voordat Nederland volledig zal voldoen aan haar verdragsrechtelijke verplichtingen. Ook voor houders van een reguliere vergunning die in feite staatloos zijn is het van belang dat zij als staatloze erkend kunnen worden om te kunnen naturaliseren, waarbij ook geldt dat de eis dat een staatloze wel een geboorteakte moet kunnen overleggen om te kunnen naturaliseren moet komen te vervallen.

CC aan: vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie