

Gezamenlijke reactie op de consultatie 'Besluit evidente staatloosheid'

April 2022

Deze reactie is tot stand gekomen door samenwerking van de volgende organisaties en personen:

- **ASKV Steunpunt Vluchtelingen (ASKV)**¹ – ASKV biedt juridische en maatschappelijke hulp aan ongedocumenteerden met een vluchtelingenachtergrond. Binnen de organisatie is er een toegewijde focus op de directe hulpverlening aan staatlozen en het bepleiten van structurele verbetering van hun positie. Ga voor meer informatie naar www.askv.nl/staatloosheid.



- **European Network on Statelessness (ENS)**² – ENS is a civil society alliance of over 170 organisations and individual experts in 41 countries. We are committed to ending statelessness and ensuring that everyone living in Europe without a nationality can access the rights they are entitled to under international law. More information can be found on our website www.statelessness.eu.



- **Institute on Statelessness and Inclusion (ISI)**³ – ISI is een onafhankelijke non-profitorganisatie die zich inzet voor het bevorderen van inclusieve samenlevingen door het realiseren en beschermen van het recht op nationaliteit voor iedereen. Ga voor meer informatie over het werk en de expertise van ISI naar www.institutesi.org.



- **Dra. Michelle Van Burik** – Individual member European Network on Statelessness
- **Dr. Katja Swider** – UD Migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam

¹ Voor vragen over deze reactie kunt u terecht bij Marlotte van Dael, Project coördinator staatloosheid ASKV, marlotte@askv.nl.

² Voor vragen over deze reactie kunt u terecht bij Alison Huyghe, Policy & Advocacy Officer ENS, alison.huyghe@statelessness.eu.

³ Voor vragen over deze reactie kunt u terecht bij Caia Vlieks, Research & Education Officer ISI, caia.vlieks@institutesi.org.

Introductie

1. Het wetsvoorstel ‘Wet vaststellingsprocedure staatloosheid’ (hierna: het wetsvoorstel)⁴ bevat een procedure om staatloosheid te laten vaststellen door een rechtbank. Ingevolge artikel 5 van het wetsvoorstel kan evidente staatloosheid (ook) buiten de judiciële vaststellingsprocedure worden vastgesteld. Het ‘Besluit evidente staatloosheid’ (hierna: het besluit)⁵ waarover geconsulteerd wordt en waar deze gezamenlijke reactie zich op richt, is hier een uitwerking van en bevat een limitatief aantal situaties waarin door een bestuursorgaan kan worden aangenomen dat sprake is van evidente staatloosheid.

2. We benadrukken allereerst dat we achter de beslissing staan om de mogelijkheid te behouden voor een niet-judiciële vaststelling van evidente staatloosheid. Door de niet-judiciële vaststelling van staatloosheid in stand te houden, kunnen eventuele onnodige vertraging en kosten van een vaststelling binnen de judiciële vaststellingsprocedure voorkomen worden. Hiermee wordt tevens voorkomen dat opgedane expertise bij gemeenten verloren gaat of onbenut wordt gelaten, aangezien gemeenten tot op heden de aangewezen instantie zijn geweest voor de registratie van staatloosheid en daarom relevante kennis hebben over het onderwerp. Tegelijkertijd is het van grote waarde dat complexe gevallen kunnen worden verwezen naar de procedure waarbij staatloosheid wordt vastgesteld door een rechtbank.

3. Dit gezegd hebbende zijn er zorgen over de restrictieve interpretatie van ‘evidente staatloosheid’ in het huidige besluit. Hier geven wij in deze reactie graag verdere toelichting op. Daarnaast zal er in worden gegaan op het belang van waarborging van een aantal noodzakelijke basisbeginselen voor een effectieve en tijdige vaststelling van staatloosheid.

Reikwijdte van voorgestelde ‘Besluit evidente staatloosheid’

4. Ten eerste is de gehanteerde *definitie* van staatloosheid van belang voor het gehele besluit. Hierbij dient te worden aangesloten bij de definitie van staatloosheid zoals verwoord in het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954.⁶ Namelijk: *“the term “stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law”*. Specifiek dient hier extra aandacht te zijn voor de zinsnede ‘under the operation of its law’ zodat er niet alleen naar de relevante (nationaliteits)wetgeving van het desbetreffende land wordt gekeken maar ook naar de werking van deze wet in de praktijk. Aanvullend is het van belang om bij de interpretatie van de definitie van staatloosheid uitvoering te geven aan de richtlijnen van UNHCR zoals vastgesteld in het UNHCR *Handbook on Protection of Stateless Persons*,⁷ ook omdat deze gezaghebbend zijn op dit vlak in verband met de bijzondere bevoegdheid van UNHCR ten aanzien van het onderwerp.⁸

5. Het huidige besluit benoemt een viertal situaties waarin er sprake kan zijn van evidente staatloosheid. Met deze vier situaties wordt er gekozen voor een gelimiteerde en zeer restrictieve toepassing van niet-judiciële vaststelling van staatloosheid. Hier wordt ten eerste opgemerkt dat er alleen voor ‘een in Nederland geboren kind’ in sommige gevallen sprake kan zijn van evidente staatloosheid. Wij zijn van mening dat deze gevallen in situaties twee, drie en vier, zoals omschreven in het besluit, tevens van toepassingen kunnen en dienen te zijn voor kinderen geboren buiten Nederland en die beschikken over een buitenlandse geboorteakte.

⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 35687, nr. 2, zie ook

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&gry=wetsvoorstel%3A35687>.

⁵ Consultatie Besluit evidente staatloosheid (2022), <https://www.internetconsultatie.nl/evidentestaatloosheid>.

⁶ Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954), <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001003/1962-07-11>.

⁷ UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons (2014), <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR-Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf>.

⁸ Door middel van een reeks resoluties vanaf 1995 gaf de Algemene Vergadering van de VN UNHCR het formele mandaat om staatlozen te identificeren, staatloosheid over de hele wereld te voorkomen en te verminderen, en om de rechten van staatlozen te beschermen.

6. In het besluit wordt daarnaast gerefereerd aan gevallen waarbij vaststaat dat de moeder van het kind haar nationaliteit niet kan doorgeven. Hierbij dient er ook rekening gehouden te worden met situaties waarbij de nationaliteit van de moeder niet altijd juist geregistreerd staat in de Basisregistratie Personen (BRP). Te denken valt aan situaties waarbij de moeder in de BRP geregistreerd is als ‘van onbekende nationaliteit’, omdat bepaalde documenten, bijvoorbeeld documenten afkomstig uit Somalië, niet worden erkend door Nederland.

7. Tevens ontbreekt er momenteel de benoeming van de situatie van een in Nederland geboren kind uit ouders met de nationaliteit van een land dat een nationaliteitswetgeving hanteert op basis van het *jus soli*-beginsel. Er kunnen ook andere onvoorziene situaties zijn waarin duidelijk is dat een kind vanwege evidente juridische barrières niet in staat is om de nationaliteit van de ouders te verkrijgen, bijvoorbeeld gevallen waarbij een kind de nationaliteit van de ouders niet van rechtswege kan verkrijgen voordat er een registratie van de geboorte plaatsvindt bij de ambassade van het desbetreffende land. Wij adviseren daarom dit meer open te benoemen in het besluit.

8. Daarnaast adviseren we om de gevallen van evidente staatloosheid niet limitatief te formuleren. Het bestuursorgaan dient, naast de gevallen zoals omschreven in artikel 1, een beslissingsmarge te behouden om zelf te oordelen of er sprake is van evidente staatloosheid. Er zullen namelijk andere gevallen blijven bestaan van staatlozen die vanwege hun specifieke situatie als evident staatloos kunnen worden beschouwd. Bijvoorbeeld staatlozen van wie de nationaliteit is ontnomen op grond van wetgeving in andere landen of waarvan bekend is dat zij al jaren worden uitgesloten van de verkrijging van een nationaliteit. Een versimpelde vaststelling van staatloosheid zou bij gemeenten open moeten blijven staan wanneer er voldoende aanknopingspunten zijn voor evidente staatloosheid. Daarnaast hebben gemeenten, gezien hun rol de afgelopen decennia in het registreren van een nationaliteit ten behoeve van de BRP, ook expertise opgebouwd betreffende de vaststelling van staatloosheid. Wij willen benadrukken dat het aldus van belang is om meer ruimte voor dergelijke situaties te laten in het besluit, of ten minste een hardheidsclausule op te nemen.⁹ Dit om een situatie te voorkomen waarin sprake is van evidente staatloosheid, maar die net niet goed aansluit op de voorgestelde bepalingen in het besluit, en daardoor tot onvoorziene en onredelijk benadelende gevolgen zou kunnen leiden voor betrokkene, zoals een lange en dure procedure bij de rechter.

9. We wijzen aanvullend op het voorbeeld van Palestijnen die in het bezit zijn van documenten uit de documentgroepen die momenteel worden verlangd in de vaststelling van staatloosheid bij Palestijnen ten behoeve van de registratie in de BRP en ook in de toekomst als evident staatloos kunnen worden beschouwd. Hierbij is er sprake van beleid dat reeds wordt toegepast bij de bepaling van staatloosheid bij Palestijnen door de gemeente waaronder voor Palestijnen uit Syrië middels de daarvoor opgestelde werkinstructie van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB).¹⁰ Het is onnodig om toekomstige gevallen van goed gedocumenteerde Palestijnen door te verwijzen naar de judiciële vaststellingsprocedure in geval gemeenten hier zelf tot een snelle en accurate vaststelling van staatloosheid kunnen komen, zoals in het verleden reeds is gebleken. Wij pleiten er dan ook voor om ruimte te behouden in de bevoegdheid van de bestuursorganen om hier zelf te beslissen of staatloosheid voldoende evident kan worden vastgesteld.

Waarborgen voor een effectieve procedure

10. Gezien het feit dat er in de toekomst twee manieren zullen zijn om staatloosheid vast te stellen, namelijk de judiciële en niet-judiciële vaststelling, is een goed functionerend *doorverwijzingsmechanisme* van essentieel belang zoals vastgesteld door UNHCR.¹¹ Dit geldt zowel voor verwijzingen naar de vaststellingsprocedure bij de rechter indien er een vermoeden is van staatloosheid maar dit niet op evidente

⁹ Bijvoorbeeld: “Artikel 1 kan buiten toepassing worden gelaten of daarvan kan worden afgeweken voor zover toepassing gelet op het belang van vaststelling van evidente staatloosheid zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.”

¹⁰ NVVB, ‘Palestijnen uit Syrië staatloos?’ (2017), https://nvvb.nl/media/magazine-files/BR_1_STAATLOOS.pdf.

¹¹ UNHCR, ‘Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons’ (2016), <https://www.refworld.org/docid/57836cff4.html>.

wijze vastgesteld kan worden door de gemeente, als voor de situatie waarbij een evident staatloze een aanvraag start binnen de vaststellingsprocedure terwijl dit op niet-judiciële wijze vastgesteld kan worden.

11. Om tot een tijdige en juiste registratie van staatloosheid te komen is het daarnaast van belang dat een gesteld staatloze heldere voorlichting wordt geboden. Al tijdens het eerste contact bij een Nederlands bestuursorgaan, in de meeste gevallen de lokale gemeente, dient men alert te zijn op mogelijke staatloosheid waarna de mogelijk staatloze geïnformeerd wordt over de verschillende procedures en de daar bijhorende voorwaarden. Daarnaast dienen de aanvraagprocedures flexibel en toegankelijk te zijn. Dit mede gelet op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹²

12. Voorts is duidelijkheid en cohesie tussen de toepassing van het besluit door de verschillende bestuursorganen van belang. Hierbij wordt er geadviseerd om huidige uitwisseling en expertise door gemeenten op het gebied van staatloosheid, bijvoorbeeld via de NVVB, het adviesbureau, en de Expertgroep Staatloosheid, te behouden en in de toekomst verder te bestendigen.

13. Het uiteindelijke doel van het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954 en het Verdrag tot beperking der staatloosheid van 1961 is het opheffen van staatloosheid. Vaststelling van staatloosheid is hiervoor een belangrijke eerste stap. Om hiertoe te komen, is een goed werkende vaststellingsprocedure een belangrijke voorwaarde. De voorgestelde vaststellingsprocedure laat echter nog wel te wensen over. Wil het besluit succesvol zijn, dan adviseren wij aldus ook om goed te blijven kijken naar de werking van de vaststellingsprocedure en eerder geuite zorgen hieromtrent te adresseren.¹³ Vervolgens dient staatloosheid echter daadwerkelijk opgeheven te worden middels het verkrijgen van een nationaliteit. We onderschrijven daarom het belang van een effectieve route naar een nationaliteit voor staatlozen. Deze mogelijkheid is en zal er zijn op grond van 1) artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, 2) artikel 8, vierde lid, en 3) doormiddel van voorgestelde artikel 6 eerste lid, aanhef en onder p van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Ook hier dient er rekening te worden gehouden met de juiste en tijdige voorlichting, de nodige doorverwijzing, en toegankelijkheid van de procedure voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.

14. De problematiek rondom staatloosheid 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, inclusief dit besluit, 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. Om de problematiek en het effect van het besluit en het wetsvoorstel meer inzichtelijk te maken, adviseren we de cijfers voor de categorie staatloos en 'nationaliteit onbekend' apart te publiceren.

Conclusie en aanbevelingen

14. Het 'Besluit evidente staatloosheid' geeft belangrijke uitwerking aan staatloosheidsvaststelling in Nederland. Door de niet-judiciële vaststelling van staatloosheid in stand te houden, kunnen eventuele onnodige vertraging en kosten van een vaststelling binnen de judiciële vaststellingsprocedure voorkomen worden. Om de vaststelling van evidente staatloosheid een zinvolle en behulpzame bijdrage te laten zijn aan daadwerkelijke oplossingen, adviseren wij als volgt:

- Zorg voor goede aansluiting van het besluit op de definitie van staatloosheid uit het Verdrag betreffende de status van staatlozen;

¹² Vgl. de schriftelijke interventie van het AIRE Centre en ENS in de zaak *Dabetić v. Italy*, EVRM, app. nr 31149/12 (2021), <https://www.statelessness.eu/updates/news/ens-and-aire-centre-intervene-ecthr-dabetic-v-italy>.

¹³ Vgl. ook de reacties op de consultatie Conceptwetsvoorstel Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid (2016), <https://www.internetconsultatie.nl/staatloosheid/reacties>.

- Breid het toepassingsbereik van het besluit uit naar kinderen geboren buiten Nederland die beschikken over een buitenlandse geboorteakte;
- Neem een niet-limitatieve lijst van gevallen van evidente staatloosheid op in het besluit en laat hierdoor meer ruimte voor de vaststelling van evidente staatloosheid, ook in het geval van staatloosheid bij kinderen. Neem ten minste een hardheidsclausule op in het besluit;
- Richt een goed functionerend doorverwijzingsmechanisme tussen de judiciële en niet-judiciële procedure in;
- Investeer in heldere voorlichting aan gesteld of mogelijk staatlozen om tot een tijdige en juiste registratie van staatloosheid te komen;
- Zie toe op duidelijkheid en cohesie tussen de toepassing van het besluit door de verschillende bestuursorganen;
- Zorg voor een geschikte vaststellingsprocedure naast het besluit en voorzie in een adequate route naar en voorlichting over (procedures ter) verkrijging van de Nederlandse nationaliteit;
- Publiceer cijfers voor de categorie staatloos en 'nationaliteit onbekend' apart om inzicht te creëren in de staat van staatloosheid in Nederland en het effect van regelingen die daarop zien.