

## **Conclusies**

### **I. Is er een vaststellingsprocedure voor staatloosheid in Nederland?**

In de praktijk komt het vaak op neer dat men om in Nederland toegang te krijgen tot de rechten die aan staatlozen worden toegekend, eerst in de GBA geregistreerd moet staan als „staatloos“. Overheidsinstanties, zoals de IND en de burgemeester, verwijzen in de meeste gevallen vreemdelingen die aangeven staatloos te zijn, naar de GBA, en weigeren hun als staatlozen te behandelen voordat ze als zodanig in de GBA geregistreerd staan. De meningen lopen uiteen over de vraag of overheidsinstanties op deze manier „de bal bij de GBA mogen leggen“, en of ze niet zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen iemand al dan niet als staatloos aan te merken (zie punt III.a). De procedure die tot registratie als „staatloos“ in de GBA leidt kan niet echt als een vaststellingsprocedure beschreven worden zoals bedoeld in de UNHCR *Guidelines on Statelessness* No. 2. Er is geen ruimte voor onderzoek op basis van veel verschillende soorten bewijs binnen de GBA: registratie vindt alleen plaats op basis van authentieke brondocumenten.

### **II. Is er een vaststellingsprocedure voor staatloosheid nodig in Nederland?**

#### **a) Wat zijn de voordelen van een vaststellingsprocedure?**

Mensen die zich in Nederland bevinden en daadwerkelijk staatloos zijn zouden door middel van een vaststellingsprocedure hun status als staatloos juridisch kunnen bevestigen, om toegang tot hun nationale en internationale rechten te krijgen. Deze rechten zijn voornamelijk het optierecht op Nederlanderschap voor kinderen die in Nederland geboren zijn en 3 jaar in Nederland legaal verblijven en gefaciliteerde naturalisatie na 3 jaar van legaal verblijf, zonder het vereiste om een buitenlands reisdocument over te leggen en een buitenlandse nationaliteit op te geven. Bovendien is er sprake van een internationaal recht voor kinderen om het optierecht op Nederlanderschap ook uit te kunnen oefenen als ze illegaal in Nederland verblijven, omdat het Verdrag tot Bepanking van Staatloosheid van 1961 het heeft over „habitual residence“ en niet „legal residence“. Meningen verschillen of „habitual residence“ ook als legaal verblijf geïnterpreteerd kan worden, maar er is een uitspraak van de Rechtbank

---

\* Deze bijeenkomst werd georganiseerd in het kader van het project '[Determination of Statelessness in Europe](#)', gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en uitgevoerd door Katja Swider, LL.M. Katja Swider is promovenda aan het [Amsterdam Centre for European Law and Governance](#).

Zwolle waaruit blijkt dat de eis van toelating in strijd is met het Verdrag (LJN: BN6394, Rechtbank Zwolle , Awb 09/2212, 09-09-2010)

### **b) Wat zijn de nadelen van een vaststellingsprocedure?**

Een extra procedure invoeren is een extra last voor het bureaucratische systeem van Nederland. Het vereist menselijke capaciteit, financiering en het invoeren van nieuwe regels/wetten.

De voorbeelden van Moldavië en Georgië werden besproken, waar een vaststellingsprocedure is ingevoerd en een grote last bleek te zijn voor het al slecht functionerende rechtssysteem. Maar geldt hetzelfde probleem ook voor Nederland, waar het rechtssysteem wel goed functioneert? Is er voldoende behoefte aan een vaststellingsprocedure om hierin de benodigde financiën en de menselijke capaciteit te investeren? Is het aantal betrokkenen groot genoeg om de investering te rechtvaardigen? Misschien zijn er goedkopere, minder belastende alternatieven?

Er ontstond ook een discussie over de vraag of een vaststellingsprocedure voor staatloosheid zou kunnen leiden tot misbruik van de Nederlandse immigratieregels. Staatloosheid is geen grond voor het verkrijgen van een verblijfstitel, maar zou hier indirect voor gebruikt kunnen worden. Ouders zouden bijvoorbeeld de staatloosheid van hun in Nederland geboren kinderen kunnen gebruiken: door via het optierecht het Nederlanderschap voor hun kinderen te verkrijgen, zouden ze makkelijker aan een eigen verblijfstitel kunnen komen. Hier rijst de vraag of dergelijke mogelijke gevolgen van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid op immigratiezaken, moeten worden gezien als "misbruik", of juist als "gebruik" van rechten. Nederland heeft zich gecommitteerd aan verschillende verdragen en heeft daarmee ook verschillende verplichtingen op zich genomen met betrekking tot staatlozen. Kan Nederland deze verplichtingen ontwijken door het beroep dat mensen doen op de daaruit voortvloeiende rechten als misbruik van recht te zien?

### **c) Wat zijn de alternatieven?**

- 1. Voor alle „illegalen“ die niet het land kunnen verlaten moet legalisatie van verblijf via de buitenschuldvergunning mogelijk zijn, en voor alle naturalisanten zou een vrijstelling moeten gelden van de eis een buitenlands reisdocument te tonen.*

De bedoeling van zo een alternatief is een juridische oplossing te bieden voor staatlozen in de twee meest voorkomende probleemsituaties – illegaliteit en gebrek aan toegang tot naturalisatie - en in die situaties het voeren van een kostbare procedure te vermijden.

## Buitenschuldvergunning

- Wat is een buitenschuldvergunning?

Bij de buitenschuldvergunning wordt een verblijfsvergunning verleend wanneer duidelijk is dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Hij moet daarvoor eerst serieus geprobeerd hebben uit Nederland te vertrekken. Er geldt een aantal voorwaarden.

Hij moet ten eerste bij de ambassade van zijn land van herkomst zijn geweest om aan documenten te komen voor terugkeer. Verder moet hij bij de IOM zijn geweest voor facilitering van zijn vertrek, en moet hij bij de DT&V bemiddelling hebben gevraagd voor zijn terugkeer. Ten slotte moet er sprake zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

Het is een vergunning die wordt verleend voor een jaar en die twee keer met een jaar kan worden verlengd, zolang de vreemdeling nog voldoet aan de voorwaarden voor verlening. Na drie jaar kan de vreemdeling in aanmerking komen voor voortgezet verblijf.

- Biedt de buitenschuldvergunning een oplossing voor staatlozen?

Sommige advocaten en gemeenteambtenaren hebben opgemerkt dat de buitenschuldvergunning in de praktijk nauwelijks uitgegeven wordt, lang niet aan iedereen die feitelijk staatloos is en daardoor Nederland niet kan verlaten. De buitenschuldvergunning wordt in praktijk alleen aan mensen met bepaalde landen van herkomst gegeven. Feitelijk staatlozen met andere landen van herkomst (bijvoorbeeld China) maken geen kans op een buitenschuldvergunning.

Ook is er een bezwaar tegen de buitenschuld route als een adequate vervanging voor een vaststellingsprocedure op basis van het standpunt dat het om twee verschillende juridische problemen gaat, die ook verschillende oplossingen vereisen.

## Naturalisatie

Een vaak voorkomende situatie waarin een vreemdeling erkenning van zijn staatloosheid nodig heeft is bij een verzoek tot naturalisatie. Deze vreemdelingen zijn vaak in Nederland gelegaliseerd door een pardon-regeling of op basis van een andere verblijfsvergunning regulier, en hun nationaliteit is in de GBA opgenomen als „onbekend“. Na een aantal jaren willen zij Nederlander worden, maar komen in de problemen omdat zij geen buitenlands reisdocument kunnen overleggen. Dit probleem zou opgelost kunnen worden door de eis een

buitenlands reisdocument of identiteitsdocument te tonen, te schrappen voor alle vreemdelingen. Deze oplossing heeft twee potentiële problemen:

1. Het zou ook betekenen dat de eis om een andere nationaliteit op te geven bij naturalisatie in Nederland veel moeilijker te handhaven zou zijn. Is dat politiek haalbaar?
2. Art. 8 (4) Rijkswet op het Nederlanderschap staat toe dat een staatloos vreemdeling al na 3 jaar mag naturaliseren, in plaats van na 5 jaar. Een staatloos vreemdeling, die niet als zodanig is erkend, kan niet van die verkorte termijn gebruikmaken. Zonder de mogelijkheid van een vaststellingsprocedure zou die verkorte termijn geschrapt moeten worden, wat in strijd zou zijn met de internationale verplichtingen van Nederland (zie Europees Nationaliteitsverdrag van 1997, art. 6(4g)).

*2. Aanmerking als staatloos “on a case-by-case basis“, zonder het vereiste om de registratie in de GBA te wijzigen*

Deze oplossing stelt voor om de registratie van staatloosheid in de GBA ongewijzigd te laten, maar om toe te staan dat andere overheidsorganen, wanneer ze vinden dat iemand staatloos is, hem of haar als staatloos behandelen, zonder de bijbehorende registratie in de GBA te vereisen.

In het geval van een in Nederland geboren kind waarvan de nationaliteit in de GBA als „onbekend“ geregistreerd staat conform de Wet GBA, zou de burgemeester dan zelfstandig kunnen beslissen dat het kind als „staatloos“ AANGEMERKT moet worden waar het om het optierecht op het Nederlanderschap gaat. Dit houdt in dat staatlozen als zodanig behandeld moeten worden door de instantie waarmee zij op dat moment te maken hebben; de eis is *niet* dat ze als zodanig geregistreerd moeten staan. Daarmee zou voor de advocatuur duidelijk worden dat verzoeken aan de gemeente om de geregistreerde nationaliteit “onbekend” te wijzigen in „staatloos“ niet meer nodig zouden zijn.

Deze oplossing wordt al in de praktijk toegepast. Het nadeel is dat staatlozen bij elke nieuwe autoriteit en in elke nieuwe situatie opnieuw moeten bewijzen dat ze werkelijk staatloos zijn, en als zodanig „aangemerkt“ moeten worden. Bovendien is er een significant risico op onduidelijkheid over de precieze voorwaarden waaraan bij een bepaalde instantie moet worden voldaan om bij haar als “staatloos” aangemerkt te worden, en worden staatlozen op deze manier afhankelijk van de willekeur van de instanties waar ze mee te maken hebben.

### **III. De bevoegde autoriteit**

***a) Wat is de huidige situatie in Nederland?***

Momenteel heeft in Nederland de GBA in de praktijk het „laatste woord“ wat betreft de vaststelling van staatloosheid. Er wordt van mensen die hun rechten als staatlozen willen uitoefenen via de IND (naturalisatieverzoeken zonder buitenlands reisdocument) of via de gemeente (optieverzoeken voor staatloze kinderen) eerst vereist om in de GBA als „staatloos“ geregistreerd te staan. Dat vinden de GBA-ambtenaren vaak niet zo prettig, omdat mensen naar hun worden doorverwezen met problemen die zij niet kunnen oplossen. De GBA is een registratiesysteem, en geen vaststellingsinstantie.

Bij sommigen leeft de mening dat andere instanties, met name de IND en de burgemeester, bij de beslissing over de uitoefening van bepaalde rechten van staatlozen, zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om vast te stellen of iemand staatloos is of niet. Aangezien de GBA uiteindelijk gedacht is als hulpmiddel, zouden overheidsinstanties die uit andere bronnen over andere gegevens beschikken dan in de GBA zijn opgenomen, en overtuigd zijn van de juistheid van die andere gegevens, in zulke gevallen niet de GBA dienen te volgen. Deze zienswijze vloeit voort uit het standpunt dat elke overheidsinstantie zelf, als enige, verantwoordelijk is voor de inhoud, voorbereiding, en motivering van haar besluiten. Daarbij zouden instanties dus van de GBA-gegevens kunnen, mogen, en zelfs moeten afwijken, indien de werkelijke situatie anders is dan de GBA vermeldt.

***b) Is de GBA het meest geschikte instrument voor de vaststelling van staatloosheid?***

De GBA heeft strenge regels voor de registratie van persoonsgegevens, en onder meer de registratie van nationaliteit kan alleen plaatsvinden op basis van een origineel brondocument. Dat is nodig om de zuiverheid en de juistheid van de GBA te beschermen. De vraag is of de GBA een geschikt instrument is voor de vaststelling van staatloosheid, aangezien staatloosheid een fenomeen is, dat zeer zelden door „brondocumenten“ aan te tonen is.

***c) Wat zijn de alternatieve organen die staatloosheid in Nederland beter zouden kunnen vaststellen?***

***1) De IND***

De IND registreert soms de nationaliteit van vreemdelingen als „staatloos“, maar deze registratie is niet bindend, en heeft in de praktijk geen gevolgen behalve als de gemeente deze registratie als een bewijsstuk (brondocument) beschouwt voor de registratie in de GBA. Meninge verschillen of de gemeente hiertoe de vrijheid heeft. Als het gaat om het uitoefenen van de rechten van

staatlozen binnen de IND-kontekst, verlangt de IND dat de vreemdeling in de GBA als „staatloos“ geregistreerd staat.

De IND onderzoekt bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning ook de nationaliteit van de aanvrager. Zij beschikt over een groot aantal gegevens en heeft ervaring met vaststellen van de nationaliteit, waarbij zij zich baseert op veel verschillende soorten bewijs, onder anderen feitelijk bewijs en verklaringen van de vreemdeling zelf. De IND zou dus ook onderzoek kunnen verrichten naar de staatloosheid van de vreemdeling. Zo'n procedure zou veel dichter bij de eisen kunnen komen die gesteld worden in de UNHCR *Guidelines* No. 2, dan de huidige registratieprocedure in de GBA.

## 2) *Een rechtbank*

Misschien zou een van de rechtbanken bevoegd kunnen worden de vraag te beantwoorden of iemand staatloos is. De rechtbank Den Haag heeft al de expertise en ervaring met het vaststellen van het Nederlanderschap (artikel 17 RWN), misschien zou deze rechtbank ook de meest geschikte autoriteit zijn voor het vaststellen van staatloosheid?

## 3) *Een nieuw centraal orgaan voor de vaststelling van staatloosheid*

De Nederlandse overheid zou een centraal orgaan kunnen instellen, met de bevoegdheid om een verklaring af te geven waardoor een persoon kan aantonen dat hij/zij staatloos is. Deze verklaring zou dan binnen de gehele Nederlandse overheid bindend zijn.

## d) *De rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan ook een rol spelen in het vaststellen van staatloosheid, vooral bij het verstrekken van informatie over staatloze minderheden in het buitenland, en door te bemiddelen bij het contact opnemen met de ambassades.

### 1) *Contact met ambassades*

De gemeentes en de advocaten geven aan dat contact met de ambassades vaak tot weinig resultaat leidt. Meestal reageren ambassades niet op verzoeken. Misschien zou het ministerie van Buitenlandse Zaken druk kunnen uitoefenen op de ambassades en bemiddelen bij de communicatie?

### 2) *Informatie over staatlozen in het buitenland*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zou informatie kunnen verstrekken over bepaalde groepen staatlozen en over hun status/situatie in het buitenland. Zulke berichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zouden richtlijnen kunnen bevatten voor de

gemeenteambtenaren over de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om een lid van een bepaalde groep als staatloos te registreren.

*e) De rol van de UNHCR*

De UNHCR Den Haag kan hulp verstrekken bij het vaststellen van staatloosheid, maar niet in elke zaak, vanwege beperkte capaciteit.

De UNHCR Den Haag zou de UNHCR *Guidelines* kunnen „vertalen“ naar de Nederlandse context. Dat betekent dat de *Guidelines* in de Nederlandse taal beschikbaar gemaakt zouden worden, en dat er een toelichting komt over de specifieke betekenis van de *Guidelines* voor de Nederlandse situatie.

#### **IV. Het bewijs**

Het is op dit moment onduidelijk op basis van welke documenten staatloosheid in de GBA geregistreerd kan worden. Art. 43 Wet GBA regelt de bewijseis voor de registratie van een vreemde nationaliteit, maar er is geen bepaling die de bewijseis regelt voor staatloosheid. In de praktijk wordt de bewijseis voor de registratie van een vreemde nationaliteit dikwijls ook op de registratie van staatloosheid toegepast. Deze administratieve praktijk neemt de bijzonderheden van de status van staatloosheid niet genoeg in acht: het is een negatieve status (geen onderdaan zijn) en kan daarom minder goed gedocumenteerd worden dan de status van het bezitten van een vreemde nationaliteit.

In praktijk worden leden van bepaalde groepen soms als staatloos in de GBA opgenomen op basis van aanwezige kennis over buitenlandse nationaliteitswetgeving, bijvoorbeeld kinderen van Portugese ouders die het kind nog niet bij de ambassade hebben aangemeld, of (voor de wijziging van de Marokkaanse nationaliteitswetgeving) kinderen van alleenstaande Marokkaanse moeders.

Het zou fijn zijn als de overheid ervoor zorgde dat de staatloosheid van bepaalde groepen collectief wordt erkend, en dit in de vorm van een instructie aan de GBA-ambtenaren doorgegeven wordt. Dan zou een GBA ambtenaar op basis van zo een instructie de staatloosheid kunnen registreren. Dat zou voor een aantal staatlozen een oplossing bieden, maar niet voor alle staatlozen, want staatloosheid komt voor ook in heel individuele, onvoorspelbare omstandigheden, die niet altijd met de situatie van een groep te maken hebben.

De secundaire bewijsstukken, zoals schooldiploma's, arbeidsgeschiedenis, en getuigenissen die in de UNHCR *Guidelines* No. 2 worden genoemd, worden niet overwogen bij de GBA registratie. Dat is niet toegestaan door de Wet GBA en de documenten die de Wet GBA aanvullen en interpreteren. Bovendien is het onder het huidige GBA-registratiesysteem niet te verwachten dat zulke bewijsstukken beoordeeld kunnen worden door een GBA-ambtenaar. Daar

ontbreekt de capaciteit voor: er zijn niet genoeg mensen beschikbaar, en zij hebben niet de benodigde training ontvangen. Om dit soort bewijs in acht te kunnen nemen zou de vaststelling van staatloosheid door een andere autoriteit verricht moeten worden, of het systeem van de GBA-registratie sterk aangepast moeten worden.

## **V. De bewijslast**

Nu rust de bewijslast in Nederland volledig bij degene die aangeeft staatloos te zijn. Aan de ene kant is het de vraag of de overheid de plicht heeft een vreemdeling te assisteren met het onderzoek naar zijn of haar staatloosheid. Zo een plicht is niet direct te vinden in de internationale verdragen. Aan de andere kant, is het op dit moment onduidelijk welk bewijs vreemdelingen moeten overleggen om hun staatloosheid aan te tonen en wat er gebeurt als ze, ondanks dat ze hun best gedaan hebben, niet in staat zijn dit bewijs te verkrijgen, vanwege omstandigheden buiten hun schuld. Het zou wenselijk zijn als de overheid in ieder geval duidelijkheid zou bieden aan vreemdelingen over wat er van hun verwacht wordt bij het bewijzen van staatloosheid en als het niet onmogelijk zou zijn te voldoen aan deze verwachtingen. De UNHCR *Guidelines* No. 2 gaan een stapje verder en vereisen dat de bewijslast tussen de vreemdeling en de overheid wordt gedeeld. Dat betekent dat de overheid ook actief onderzoek onderneemt om vast te stellen of een vreemdeling een vreemde nationaliteit bezit, of staatloos is.

## **VI. Bewerkstelligen van de voorgestelde oplossingen. Wie kan wat doen in de huidige situatie?**

Hoewel de meningen verschillen over de vraag of er überhaupt een probleem bestaat met het huidige systeem van vaststelling van staatloosheid, en zo ja, wat voor acties ondernomen kunnen worden door verschillende instanties in de huidige situatie om aan een oplossing bij te dragen, volgt hier een aantal ideeën die tijdens de bijeenkomst geopperd zijn. De suggesties zijn geadresseerd aan bepaalde overheidsinstanties en andere invloedhebbenden.

### *GBA ambtenaren*

Vele GBA ambtenaren nemen de vrijheid om een bredere variatie van brondocumenten te gebruiken bij het vaststellen van staatloosheid van personen. Voorbeelden zijn: IND-documenten waarin de nationaliteit van de vreemdeling vermeld is, verschillende soorten verklaringen van buitenlandse (overheids-)instanties, en de verklaringen onder ede van vreemdelingen zelf. Hiermee kunnen zij beter beoordelen of een vreemdeling staatloos is, en



de registratie procedure voldoet dan beter aan de eisen die door de *UNHCR Guidelines* zijn opgelegd. Zo een registratie neemt ook beter in acht dat staatloosheid een bijzonder geval van een nationaliteit status is, die, in tegenstelling tot een vreemde nationaliteit, zelden door een paspoort of soortgelijk document aangetoond kan worden. Aan de andere kant bestaat de mening dat de beoordelingen over staatloosheid op basis van documenten die niet „authentieke brondocumenten“ zijn in strijd is met de Wet GBA, in bijzonder artikel 43 Wet GBA.

#### *Gemeenten/Burgemeesters*

Het optierecht op het Nederlandschap voor staatloze kinderen (en soms ook volwassenen) die in Nederland geboren zijn (artikel 6 (1b) Rijkswet op het Nederlandschap) wordt via de gemeente uitgeoefend. Bij het beoordelen of een kind staatloos is en in aanmerking komt voor Nederlandschap via optie kan de gemeente afwijken van de gegevens die in de GBA zijn opgenomen, en zelf de verantwoordelijkheid nemen om vast te stellen of een kind daadwerkelijk staatloos is. Er bestaat twijfel over de vraag of dat niet in strijd zou zijn met de rol van de GBA als „basisadministratie“, er blijkt een sterk verschil van meningen te bestaan over de rol die de GBA speelt in degelijke situaties, en wanneer en hoe de overheidsinstanties daarvan kunnen afwijken.

#### *IND ambtenaren*

Bij het beoordelen of een vreemdeling staatloos is en van de daarbijbehorende rechten en privileges kan genieten, kan de IND afwijken van de gegevens over de nationaliteit van de vreemdeling die in de GBA zijn opgenomen, en zelf de verantwoordelijkheid nemen om vast te stellen of een vreemdeling daadwerkelijk staatloos is. Ook hier is niet iedereen zeker dat zulke beslissingen niet in strijd zouden zijn met de rol van de GBA als „basisadministratie“, en blijken er sterke meningsverschillen te bestaan over wat voor rol de GBA speelt in degelijke situaties, en wanneer en hoe de overheidsinstanties daarvan kunnen afwijken.

#### *Ministeries*

Bij het ontwerpen van nieuwe wetsvoorstellen op het gebied van nationaliteitsrecht, vreemdelingenrecht, paspoortwetten en de administratie van persoonsgegevens, zouden de ministeries meer aandacht kunnen besteden aan de problematiek rondom het vaststellen van staatloosheid in Nederland, zodat die beter en duidelijker geregeld kan worden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de richtlijnen die recent door de UNHCR zijn gepubliceerd (<http://www.unhcr.org/refworld/statelessness.html>)

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou meer aandacht kunnen besteden aan staatloosheidsgerelateerde vragen bij het samenstellen van rapporten over mensenrechtensituaties in het buitenland.

### *Rechters/rechtbanken*

De rechtbanken kunnen uitspraken doen over de staatloosheid van vreemdelingen op basis van verschillende soorten bewijs. Daarbij moeten zij de internationale publiekrechtelijke verplichtingen van Nederland op het gebied van staatloosheid in acht nemen. De UNHCR Guidelines (<http://www.unhcr.org/refworld/statelessness.html>) kunnen daarbij een sterke rol spelen.

### *UNHCR Den Haag*

UNHCR Den Haag zou meer betrokken kunnen worden bij de individuele rechtszaken, en eigen beoordelingen bieden of specifieke vreemdelingen staatloos zijn, op basis van de *UNHCR Guidelines* over de vaststelling van staatloosheid.

De UNHCR Den Haag zou de nieuwe documenten die over de staatloosheid gepubliceerd zijn op internationaal en Europees niveau naar Nederlandse „context“ kunnen „vertalen“, door uit te leggen wat specifieke bepalingen voor Nederland moeten/kunnen betekenen.