2208201200001

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De heer R. Bruin
UNHCR Nederland
Postbus 18815
2502 EV Den Haag

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2012-0000395600

Datum 20 augustus 2012
Betreft Beleidsreactie UNHCR-rapport 'Staatloosheid in Nederland'

Inleiding
Hierbij bieden wij u de beleidsreactie aan op het rapport 'Staatloosheid in Nederland', dat op 16 december jl. door de UNHCR werd gepresenteerd.
Naar aanleiding van het vijftigjarig bestaan van het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961, heeft de UNHCR in verschillende landen, waaronder Nederland, de positie van staatlozen onderzocht. De bevindingen van de UNHCR zijn neergelegd in dit rapport. Doelstellingen van de UNHCR om de situatie van staatlozen in Nederland te verbeteren, liggen op het vlak van identificatie, preventie, beperking en bescherming. In dit kader komt de UNHCR tot een aantal conclusies en aanbevelingen.
We hebben met interesse kennis genomen van het rapport en de aanbevelingen die door de UNHCR zijn gedaan. Net als de UNHCR zijn we van mening dat staatloosheid onwenselijk is en zo veel mogelijk zou moeten worden voorkomen. Daarom handelt de Nederlandse overheid conform de verdragen die zij in dit kader heeft geratificeerd. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op de aanbevelingen, en daarmee tevens op de conclusies, zoals uiteengezet in het rapport. In de bijlage is een reactie op iedere specifieke aanbeveling van de UNHCR opgenomen.

Definitie Staatloosheid
De definitie die door de Nederlandse overheid wordt gehanteerd voor staatloosheid, staat vermeld in artikel 1 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). 'Een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd' wordt als staatloos aangemerkt. Deze definitie is in overeenstemming met de definitie in het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954.
De UNHCR geeft in haar rapport aan dat een onderscheid valt te maken tussen staatlozen enerzijds en 'onverwijderbare' personen anderzijds. Daarbij zou 'staatlozen' refereren aan personen die onder de hierboven beschreven definitie van staatloosheid vallen, en 'onverwijderbaren' aan personen die geen verblijfsrecht hebben, maar ondanks hun eigen wens of pogingen van de Nederlandse overheid, niet terug kunnen keren naar het land van herkomst, omdat de autoriteiten van het (vermeende) land van herkomst de terugkeer niet ondersteunen. Volgens de UNHCR ondervindt deze groep problemen die overeenkomen met aan staatloosheid gerelateerde problemen. De UNHCR stelt daarom dat in deze gevallen de vraag kan worden gesteld of de autoriteiten van het land van herkomst hen überhaupt als

burgers beschouwen[1]. Volgens de definitie in de RWN zijn personen die niet verwijderbaar zijn echter niet per definitie staatloos. De praktijk leert dat de verwijderbaarheid sterk afhankelijk is van de medewerking van de vreemdeling zelf.
Het uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid is dat in beginsel alle vreemdelingen, ook staatlozen, zelfstandig kunnen terugkeren naar het land van herkomst of van eerder verblijf. Staatloosheid is in Nederland geen toelatingsgrond. Vreemdelingen, zo ook staatlozen, die aantoonbaar buiten hun schuld niet kunnen terugkeren kunnen in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning.

Instellen van een staatloosheidsprocedure
De UNHCR pleit in haar rapport voor het instellen van een staatloosheidsprocedure. Een dergelijke procedure zou de status van staatlozen, en de mate waarin staatloosheid in Nederland voorkomt, moeten verduidelijken en het mogelijk moeten maken om passende oplossingen voor betrokkenen te vinden. Wanneer iemand erkend wordt als staatloze, zou een verblijfsvergunning moeten worden verleend om zo te verzekeren dat de rechten opgenomen in het Verdrag van 1954 toegankelijk zijn. Deze verblijfsvergunning zou in opzet kunnen lijken op de vergunning die nu na een succesvolle buitenschuldprocedure wordt verleend[2].
Staatloosheid zou bindend moeten kunnen worden vastgesteld in een staatloosheidsprocedure.
Tevens zou volgens de UNHCR door middel van een dergelijke procedure het aantal asielaanvragen beperkt kunnen worden, omdat mensen nu in een asielprocedure terecht zouden komen, daar er geen passender procedure beschikbaar is.
In het rapport doet de UNHCR aanbevelingen met betrekking tot de opzet van een dergelijke procedure. In het kort zou deze er als volgt moeten komen uit te zien[3].

- De staatloosheidsprocedure zou niet accusatoir[4] moeten zijn, het principe van rechtszekerheid moeten garanderen, toegang tot gratis juridisch advies moeten bieden en het recht van beroep moeten eerbiedigen. Eventuele leges op aanvragen voor erkenning van staatloosheid dienen redelijk te zijn en mogen niet belemmerend zijn voor staatlozen die bescherming zoeken.
- De bewijslast dient redelijk te zijn, gedeeld te worden tussen aanvrager en overheid, en de procedure zou met betrekking tot de bewijsvoering rekening moeten houden met de barrières die inherent zijn aan het aantonen van staatloosheid.
- Een beslissing dient binnen een redelijke termijn te worden genomen.
- Wanneer het, ondanks medewerking, onmogelijk blijkt om binnen een redelijke termijn vast te stellen dat een persoon van onbekende nationaliteit een bepaalde nationaliteit bezit, zou erkenning van staatloosheid passend zijn.
- Het is aanbevelingswaardig om gespecialiseerde training op het gebied van nationaliteitswetgeving en praktijk te bieden aan ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van staatloosheid.

Waar het gaat om de status van staatloosheid en het verlenen van zichtbaarheid daaraan, bestaat er reeds de mogelijkheid voor het registreren van staatloosheid. Op grond van de RWN kan in samenhang met de Wet GBA staatloosheid worden geregistreerd.

---

[1] Rapport 'Staatloosheid in Nederland', pag. 6 en 7
[2] Rapport 'Staatloosheid in Nederland', pag. 2
[3] Zie bijlage voor de volledige aanbeveling en een inhoudelijke reactie.
[4] Dit is in het kader van het rapport geinterpreteerd als een procedure waarbij er sprake is van een gelijke verdeling van de bewijslast en er een actieve betrokkenheid van de overheid wordt verondersteldten aanzien van het onderzoeken van de feiten.

Staatloosheid is in Nederland geen toelatingsgrond. Het instellen van een speciale staatloosheidsprocedure conform de wensen van de UNHCR zou een nieuwe toelatingsgrond creëren, wat we onnodig en onwenselijk achten. Wanneer een vreemdeling naar Nederland komt en een aanvraag om een verblijfsvergunning indient, wordt het recht op verblijf getoetst aan de criteria in de Vreemdelingenwet en de geldende toelatingsgronden. Wanneer een vreemdeling niet in aanmerking komt voor asielrechtelijke bescherming, is terugkeer aan de orde. Het feit dat iemand staatloos is, betekent op zichzelf niet dat terugkeer naar het land van herkomst of een ander land van eerder verblijf onmogelijk is. Een vreemdeling, ook een staatloze, die in Nederland niet in aanmerking komt voor asielrechtelijke bescherming en aantoonbaar niet kan terugkeren naar het land van herkomst of een land van eerder verblijf, kan in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning.

Staatlozen en de buitenschuldvergunning

De UNHCR stelt dat de bestaande buitenschuldprocedure geen oplossing biedt voor staatlozen. Daarnaast stelt de UNHCR dat staatloosheid in Nederland niet zorgvuldig wordt erkend en dat de bewijslast volledig bij het individu wordt gelegd. De bewijslast van staatloosheid zou verdeeld moeten worden tussen aanvrager en staat.

De buitenschuldprocedure was oorspronkelijk bedoeld als een toelatingsprocedure voor staatlozen die buiten hun schuld niet terug konden keren naar het land van herkomst of van eerder verblijf. De titel van de tekst in de Vreemdelingencirculaire luidde in 2001 'Staatlozen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten'. Omdat dat beleid later ook van toepassing is verklaard op vreemdelingen die niet staatloos zijn, is het woord 'Staatlozen' uit de tekst verwijderd.

Zoals vermeld, is staatloosheid op zichzelf geen toelatingsgrond en is het uitgangspunt dat in beginsel ook staatloze vreemdelingen kunnen terugkeren naar het land van herkomst of een land van eerder verblijf. De inspanning moet dan ook in beginsel gericht zijn op terugkeer van de (staatloze) vreemdeling naar het land van herkomst of van eerder verblijf. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de vreemdeling. De vreemdeling moet zelf stappen ondernemen om de benodigde reisdocumenten te verkrijgen. Hiertoe mag in redelijkheid van de staatloze worden verwacht dat hij probeert een nationaliteit te herkrijgen of verkrijgen. Als het een persoon zelf niet is gelukt om een reisdocument te bemachtigen dat nodig is voor terugkeer, kan de DT&V namens de vreemdeling bemiddelen. Om dit proces te starten, dient de vreemdeling een verzoek om bemiddeling bij de DT&V in[5]. De DT&V werkt met procesprotocollen ten behoeve van een uniforme werkwijze. De procesprotocollen beschrijven de te nemen stappen en uit te voeren acties op voorkomende handelingen[6].

Op het moment dat de DT&V van mening is dat de vreemdeling buiten zijn of haar schuld Nederland niet kan verlaten, kan de DT&V de zaak met een zwaarwegend positief advies voorleggen aan de IND die daarop een beslissing zal nemen. Op het moment dat de IND eveneens van mening is dat er sprake is van buitenschuld zal de vreemdeling uitgenodigd worden om een aanvraag in te dienen.

In de buitenschuldprocedure is er wat betreft de toelating al een verdeling van de bewijslast tot stand gebracht. Zo is het niet langer vereist dat betrokkene te allen tijde een schriftelijke verklaring overlegt van een land (of landen) van eerder verblijf waaruit blijkt dat geen reisdocument wordt verleend, wanneer aannemelijk en aantoonbaar is dat betrokkene alles in het werk heeft gesteld om de terugkeer te bewerkstelligen. De regievoerder van DT&V is degene die dit beoordeelt.

---

[5] *http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Terugkeer_en_vertrek/zelfstandig_vertrek/Bemiddelingsverzoek/index.aspx*

[6] *http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Kennisbank/Procesprotocollen/index.aspx*

Het rapport van de UNHCR laat zien dat er onduidelijkheid kan ontstaan over het moment waarop een buitenschuldprocedure kan worden ingesteld. De UNHCR leidt uit de Vreemdelingencirculaire af (paragraaf B14/3.4.3), dat een buitenschuldprocedure pas kan worden opgestart wanneer een reguliere of asielaanvraag is afgewezen. Dit is echter niet het geval. Bovendien wordt buitenschuld ambtshalve getoetst binnen de asielprocedure. Op dit punt wordt de Vreemdelingencirculaire verduidelijkt[7]. Al is de buitenschuldprocedure geen procedure die erop is gericht om staatloosheid te voorkomen, deze kan wel een oplossing bieden voor problemen die aan staatloosheid zijn gerelateerd.

Inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

De UNHCR stelt in haar rapport tevens dat de beschikbare informatie over staatlozen in Nederland beperkt is en dat de normen die gesteld worden aan de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) zo strikt zijn, dat veel staatlozen niet als zodanig kunnen worden geregistreerd. Dit zou in de weg staan aan de toekenning van rechten uit de verdragen van 1954 en 1961.

Er zijn op dit moment geen indicaties waaruit blijkt dat de procedure voor de inschrijving van de nationaliteit door gemeenten niet op een correcte wijze geschiedt. De criteria voor registratie van gegevens over de nationaliteit in de GBA zijn duidelijk. Op grond van deze inschrijvingen kan uit de GBA ook het aantal staatlozen worden achterhaald. Een ieder die voornemens is een langere periode in Nederland te verblijven, is verplicht zich in te schrijven in de GBA van zijn woongemeente. Is betrokkene vreemdeling, dan is inschrijving alleen mogelijk bij legaal verblijf.

De Wet GBA heeft tot doel voorwaarden te scheppen voor een nauwkeurige en betrouwbare administratie van persoonsgegevens. Immers, de GBA wordt gebruikt voor de toepassing van diverse wetgeving door veel overheidsinstanties. De Wet GBA gaat uit van een gesloten systeem van brondocumenten waaraan de gegevens ontleend mogen worden. De Wet GBA bepaalt dat gegevens alleen ontleend mogen worden aan bronnen die limitatief in de wet zijn genoemd.

Met betrekking tot de inschrijving van een vreemde nationaliteit is art. 43 Wet GBA van toepassing. Registratie van een vreemde nationaliteit vindt plaats als de vreemdeling een in art. 43 Wet GBA genoemd brondocument toont[8] dan wel vindt de registratie plaats als gevolg van het toepassen door de ambtenaar-GBA van het betreffende vreemde nationaliteitsrecht. Indien de vreemdeling geen nationaliteit bezit, of wanneer de nationaliteit niet kan worden vastgesteld volgens het hierboven vermelde bronnenstelsel van de Wet GBA, dan vindt registratie in de GBA plaats onder vermelding van 'staatloos' dan wel 'onbekende nationaliteit' (art. 43, derde lid Wet GBA). Daarbij geldt dat staatloosheid moet worden vastgesteld aan de hand van documenten van een daartoe ter plaatse bevoegde instantie[9] of door toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht. Dit is nader uitgewerkt in de GBA Handleiding uitvoeringsprocedures.

Een vreemde nationaliteit wordt derhalve geregistreerd aan de hand van documenten van een daartoe ter plaatse bevoegde instantie of door toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht. Indien de betrokkene geen nationaliteit bezit of de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, wordt dit gegeven opgenomen. Daarbij valt te denken aan asielgerechtigde vreemdelingen. De praktijk leert dat asielgerechtigden vaak niet beschikken over documenten om hun nationaliteit aan te tonen. Zij worden als gevolg daarvan vaak ingeschreven met de 'onbekende nationaliteit'. Een registratie als 'staatloos' van een asielgerechtigde is mogelijk

[7] *'Staatloosheid in Nederland, pag. 38, 46*

[8] *Bijvoorbeeld een beschikking, rechterlijke uitspraak of een geldig nationaal paspoort.*

[9] *Bijvoorbeeld een beschikking, rechterlijke uitspraak of een geldig nationaal paspoort.*

indien, ondanks het ontbreken van een brondocument, na toepassing van daarvoor in aanmerking komende nationaliteitswetgeving(en) moet worden geconstateerd dat de asielgerechtigde geen nationaliteit bezit. Dit zal minder vaak het geval zijn. In de meerderheid van de gevallen zal het bezit van een nationaliteit door een asielgerechtigde vreemdeling niet worden betwist en is in de asielprocedure door betrokkene zelf een nationaliteit opgegeven.
Overigens is in het wetsvoorstel Basisregistratie Personen[10] opgenomen dat gegevens over een vreemde nationaliteit bij de inschrijving in de Basisregistratie Personen van een vreemdeling (doorgaans een asielgerechtigde) kan geschieden op grond van een mededeling van de minister, die de asielvergunning heeft verleend. Op deze manier zal het aantal vreemdelingen dat wordt ingeschreven met de onbekende nationaliteit worden teruggebracht.
Iemand die het niet eens is met de inschrijving van zijn gegevens in de GBA, ook met betrekking tot zijn nationaliteit, kan verzoeken om wijziging van die gegevens[11]. Een beslissing daarover kan worden voorgelegd aan de rechter[12]. De criteria voor inschrijving in de GBA als staatloze zijn duidelijk. Op grond van een inschrijving als staatloze wordt die persoon in Nederland als staatloos beschouwd en is de status van die persoon duidelijk. Op grond van deze inschrijvingen kan uit de GBA ook het aantal staatlozen worden achterhaald.
Staatloosheid is geen toelatingsgrond, maar een staatloze kan op andere gronden, net als alle vreemdelingen, in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning. Zodra een staatloze een verblijfsvergunning heeft, kan hij een beroep doen op allerlei voorzieningen en zijn er mogelijkheden om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. We zijn bereid om de gemeenten te attenderen op uw rapport.

Staatlozen en vreemdelingenbewaring
De UNHCR pleit ervoor om vreemdelingen die een beroep doen op de buitenschuldprocedure in het bezit te stellen van een identiteitsbewijs, zodat zij zich gedurende die procedure kunnen identificeren. De UNHCR geeft aan dat daarmee detentie van staatlozen in vreemdelingenbewaring kan worden voorkomen.
Hierbij is het van belang om op te merken dat vreemdelingen in bewaring gesteld worden, omdat ze onrechtmatig in Nederland verblijven, niet omdat ze staatloos zijn. Vreemdelingen, ook staatlozen, die geen rechtmatig verblijf hebben dienen terug te keren naar het land van herkomst of van eerder verblijf. Bewaring is gericht op dat vertrek. Als mensen aantoonbaar buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst of van eerder verblijf, dan kan iemand in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning. Bewaring zal dan niet aan de orde zijn. Overigens is de buitenschuldvergunning een reguliere verblijfsvergunning. Andere aanvragers van een reguliere verblijfsvergunning ontvangen in beginsel ook geen identiteitsbewijs als ze in procedure zijn.

Nederland en internationale verplichtingen inzake staatloosheid
Ten slotte stelt de UNHCR dat de Nederlandse wetgeving niet voldoet aan internationale verplichtingen betreffende staatloosheid, waar het het vereiste betreft van toelating voor staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren en die willen opteren voor het Nederlanderschap. Dit vereiste is volgens de UNHCR in strijd met Artikel 1 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (1961), waarin een optierecht wordt geboden aan een staatloos kind als het 'zijn gewone verblijf op het grondgebied van die staat' heeft, terwijl in artikel 6 lid 1 onder b RWN het vereiste van toelating wordt gesteld.

[10] *Tweede Kamer, 2011-2012, 33219, nr. 2 en 3 (p. 106).*
[11] *Artikel 82 Wet GBA*
[12] *Artikel 86 Wet GBA*

Het vereiste van 'toelating' in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, RWN levert geen strijdigheid op met het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Artikel 1 van dat verdrag bepaalt onder welke voorwaarden de nationaliteit wordt verleend aan een persoon die geboren is op het grondgebied van een verdragsluitende partij en die bij geboorte staatloos is. Volgens artikel 1, tweede lid, van dat verdrag kan een verdragsluitende Staat de verkrijging van de nationaliteit van deze personen verbinden aan bepaalde (limitatief opgesomde) voorwaarden, waaronder het stellen van een verblijfstermijn van vijf jaar voorafgaand aan een verzoek tot verkrijging van die nationaliteit en aan eisen van openbare orde. De term die in dit artikel wordt gebruikt is «habitual residence». Op grond van artikel 6, tweede lid onder b van het Europees Verdrag inzake nationaliteit (EVN) kan de voorwaarde van wettig en gewoon verblijf worden gesteld. In het toelichtende rapport bij dit Verdrag is expliciet opgemerkt dat dit artikel is gebaseerd op Artikel 1 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. De term «habitual residence» in dit artikel moet in dat licht worden geïnterpreteerd als wettig en gewoon verblijf. Vele landen hebben dan ook zowel het EVN als het Verdrag tot beperking der staatloosheid ondertekend, en stellen in hun nationaliteitswetgeving de eisen van wettig en gewoon verblijf voor verkrijging van de nationaliteit in geval van staatloosheid.
De verwerving van het Nederlanderschap is uitgewerkt in de RWN, waarbij staatlozen een gunstiger positie hebben dan andere vreemdelingen. Voor minderjarige staatloze optanten geldt dat zij een optierecht kunnen uitoefenen na drie jaar toelating en hoofdverblijf op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, mits zij in het Koninkrijk als staatloze zijn geboren. Het recht om een nationaliteit te verwerven is hiermee voor als staatloze binnen het Koninkrijk geboren kinderen voldoende gewaarborgd.
Met betrekking tot de aanbeveling om de voorbehouden die Nederland heeft gemaakt bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954) op te heffen, zijn we bereid de mogelijkheid daartoe te onderzoeken. Gezien de demissionaire status van het kabinet, zal dit kabinet hierover geen besluit meer nemen. Voor het eind van volgend jaar wordt op dit punt terug gekomen.

Bijlage bij beleidsreactie UNHCR-rapport 'Staatloosheid in Nederland'

Datum

Kenmerk
2012-0000395600

Hieronder volgt een reactie op de specifieke aanbevelingen van de UNHCR, en daarmee tevens op de conclusies, die in het rapport worden gedaan.

1. UNHCR raadt aan dat een toegankelijke en efficiënte staatloosheidsprocedure wordt ingesteld. Een speciaal opgezette procedure kan staatloze personen beter identificeren, wat geschiktere beschermingsmaatregelen mogelijk maakt, het (statistische) bewustzijn van de ware grootte van het probleem verbetert en Nederland beter in staat stelt om zijn verplichtingen onder het Verdrag van 1954 na te komen.
Zoals in de brief uiteengezet, zien we geen reden voor het instellen van een staatloosheidsprocedure. De huidige procedures bieden voldoende waarborgen en bescherming aan staatlozen. Al is de buitenschuldprocedure geen procedure die erop is gericht om staatloosheid te voorkomen, kan deze wel een oplossing bieden voor problemen die aan staatloosheid zijn gerelateerd.
Nederland komt de verplichtingen na die voortvloeien uit de ratificatie van de verdragen van 1954 en 1961.

2. UNHCR raadt aan dat er een gecentraliseerde, gespecialiseerde en onafhankelijke instantie om staatloosheid vast te stellen in het leven wordt geroepen. Deze instantie dient relevante expertise op het gebied van staatloosheid en nationaliteitszaken te hebben en adequate financiële en personele middelen. Het aanwijzen van een gespecialiseerde instantie is belangrijk, omdat dit transparantie, kennis en kunde waarborgt. Staatloosheid werpt verscheidene kwesties op die duidelijk verschillen van wat tijdens een vluchtelingenprocedure wordt meegewogen.
Gemeenten zijn bevoegd en in staat om staatloosheid in de GBA te registreren. Op grond van de RWN kan in samenhang met de Wet GBA staatloosheid worden geregistreerd.

3. Op basis van de ervaringen van andere landen waar een staatloosheidsprocedure reeds bestaat en op grond van rondetafelgesprekken en de conclusies die UNHCR in 2010 en 2011 heeft uitgevaardigd, doet UNHCR de volgende aanbevelingen met betrekking tot de opzet van een dergelijke procedure:
a) In ogenschouw nemend dat vele staatlozen minderjarig zijn, dient een beslissing in de procedure binnen een redelijke termijn te worden genomen.
b) De procedure zou niet gekenmerkt moeten worden door een ondoenlijk hoge bewijslast. Dit frustreert de doelstellingen van het Verdrag van 1954, aangezien het de erkenning van staatlozen kan verhinderen. De procedure zou met betrekking tot de bewijsvoering rekening moeten houden met de barrières die inherent zijn aan het aantonen van staatloosheid.
c) De bewijslast dient gedeeld te worden tussen de aanvrager en de behandelende instantie. Het Verdrag van 1954 noopt tot het bewijzen van een negatieve situatie – dat een persoon door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Hoewel personen verplicht zijn mee te werken bij het vaststellen van de relevante feiten, zullen zij dikwijls moeite hebben om het bewijs en de documentatie te bemachtigen die vereist is om de afwezigheid van een nationaliteit aan te tonen. Zij zouden dus niet alleen de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van relevante feiten dienen te dragen. Het delen van de bewijslast is ook een erkenning van de rol die een Staat speelt in het verkrijgen van betrouwbare informatie van buitenlandse autoriteiten of ambassades.
d) De staatloosheidsprocedure zou niet accusatoir moeten zijn, het principe van rechtszekerheid moeten garanderen, toegang tot gratis juridisch advies moeten

bieden en het recht van beroep moeten eerbiedigen. Eventuele leges op aanvragen voor erkenning van staatloosheid dienen redelijk te zijn en mogen niet belemmerend zijn voor staatlozen die bescherming zoeken.
e) Wanneer, medewerking van de persoon in kwestie ten spijt, het onmogelijk blijkt om binnen een redelijke tijdsspanne (te bepalen op nationaal niveau door de relevante instantie) vast te stellen dat een persoon van onbekende nationaliteit een bepaalde nationaliteit bezit, zou erkenning van staatloosheid passend zijn.
f) Het is aanbevelingswaardig om gespecialiseerde training op het gebied van nationaliteitswetgeving en praktijk te bieden aan functionarissen die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van staatloosheid. Meer in het algemeen, initiatieven om het bestaan van een staatloosheidsprocedure kenbaar te maken zouden ondernomen moeten worden.
Zoals in de brief uiteengezet, zien we geen reden voor het instellen van een aparte staatloosheidsprocedure.
Wanneer in het kader van de buitenschuldprocedure een bemiddelingsverzoek bij de DT&V wordt ingediend, kan deze in eerste instantie zes maanden duren. Om (vermeende) landen van herkomst voldoende tijd te gunnen om onderzoek te doen, kan de behandeling van het bemiddelingsverzoek maximaal tot twee keer toe met zes maanden worden verlengd.
In geval van koppeling aan een asielaanvraag volgt de beslistermijn die van de asielprocedure. In de Algemene Asielprocedure is dat acht dagen, in de Verlengde Asielprocedure zes maanden. Onder omstandigheden kunnen deze termijnen worden verlengd. Ook hier is de Wet Dwangsom van toepassing bij termijnoverschrijding.
De verblijfsvergunning onder de beperking 'buiten schuld' is een reguliere verblijfsvergunning. Op het moment de vreemdeling uitgenodigd wordt om een aanvraag in te dienen, zijn leges niet aan de orde. Indien de vergunning aangevraagd wordt, zonder dat de vreemdeling daartoe is uitgenodigd (bij een IND-loket), wordt aan de vreemdeling ter plaatse uitgelegd wat er van de vreemdeling wordt verwacht in het kader van buitenschuld. Wanneer een vreemdeling, ondanks de toelichting, de aanvraag op dat moment wil doorzetten, zijn leges wel aan de orde.
Deze procedure kan een vreemdeling zelf voeren, een advocaat is niet verplicht zoals in asielprocedures. Voor wat betreft de kosten van rechtsbijstand geldt hiervoor de regeling die voor alle mensen geldt die tegen de overheid procederen. Voor on- of mindervermogenden staat een beroep op de Raad op de Rechtsbijstand open. Ze kunnen onder toevoeging procederen.
Indien bij een (opvolgende) asielaanvraag een beroep wordt gedaan op het 'buiten schuld' beleid wordt in de asielprocedure ambtshalve beoordeeld of een vreemdeling daarvoor in aanmerking komt. Hiervoor geldt hetzelfde toetsingskader als bij een procedure op aanvraag. Omdat het beroep op 'buiten schuld' meelift met de asielprocedure wordt hier onder volledige toevoeging geprocedeerd. Hiervoor geldt vrijstelling van de eigen bijdrage (art 6 Bebr).
Bij een procedure op aanvraag, dient eerst bezwaar ingesteld te worden voordat beroep bij de rechtbank mogelijk is. Bij een koppeling aan een asielprocedure volgt de ambtshalve reguliere procedure het traject van de asielprocedure. Dit is alleen anders in hele specifiek in de wet omschreven gevallen (art 79, lid 3 Vw). Maar rechtsmiddelen staan in alle gevallen open.
De vreemdeling moet zelf stappen ondernemen om de benodigde (vervangende) reisdocumenten te verkrijgen en indien dat niet mogelijk blijkt, moet de vreemdeling kunnen aantonen dat hij geen toegang kan krijgen tot het land van herkomst of van eerder verblijf. Volgens het beleid is dit de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. In die procedure is er wat betreft de toelating al een verdeling van de bewijslast tot stand gebracht. Zo is het niet langer

vereist dat betrokkene te allen tijde een schriftelijke verklaring overlegt van een land (of landen) van eerder verblijf waaruit blijkt dat geen reisdocument wordt verleend.

4. Deze studie heeft ongeveer 500 personen geïdentificeerd die als staatloos staan geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en die waarschijnlijk ook daadwerkelijk staatloos zijn. Dit in tegenstelling tot circa 1.500 personen die ook als zodanig staan geregistreerd, maar die van Indonesische afkomst zijn en quasi-Nederlanderschap bezitten of die vanwege hun Portugese ouders het recht op de Portugese nationaliteit hebben. Een meerderheid van de 500 staatlozen is minderjarig en de meeste van hen zijn geboren in Nederland, maar zijn niet in het bezit van een verblijfsvergunning. UNHCR raadt daarom aan dat navraag naar de situatie van deze groep prioriteit verkrijgt, om zo hun staatloosheid of nationaliteit vast te stellen. Waar noodzakelijk zou het Nederlanderschap of een verblijfsvergunning moeten worden verleend. Dit is belangwekkend om zeker te zijn dat Nederland aan zijn verplichtingen onder Artikel 1 van het Verdrag van 1961 voldoet, evenals aan Artikel 7 van het Kinderrechtenverdrag.
Iemand die het niet eens is met de inschrijving van zijn gegevens in de GBA, ook met betrekking tot zijn nationaliteit, kan onder bepaalde voorwaarden verzoeken om wijziging van die gegevens[13]. Een beslissing daarover kan worden voorgelegd aan de rechter[14]. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de vreemdeling of, in het geval van minderjarigen, bij zijn ouders of voogd.

5. Wanneer een aanvrager zorgen uit met betrekking tot zijn of haar bescherming in het land van herkomst, dient volledige navraag naar een eventuele vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming gedaan te worden. Alleen wanneer is vastgesteld dat een persoon geen internationale bescherming behoeft kan er contact worden gelegd met het land van herkomst om mogelijke staatloosheid te onderzoeken. Van personen die niet langer een asielprocedure doorlopen, mag niet bekend worden gemaakt aan het land van herkomst dat zij asiel hebben aangevraagd.
Daar waar een persoon meent internationale bescherming nodig te hebben, is het aan hem om een asielverzoek in te dienen. In de asielprocedure wordt altijd zowel vluchtelingschap als de noodzaak tot subsidiaire bescherming getoetst.
Uitgangspunt is dat er geen contact is met het land van herkomst van de vreemdeling gedurende de beoordeling van het asielverzoek.
Zoals uiteengezet in mijn brief van 1 juli 2011 aan de Tweede Kamer 'Terugkeer in het Vreemdelingenbeleid'[15] zijn de procedures van de DT&V voor het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten op punten vereenvoudigd.
De vereenvoudiging van de procedure betreft een tweeledige aanpassing. Enerzijds krijgt DT&V de ruimte om zich flexibeler op te stellen in geval van vragen van vertegenwoordigingen naar aanleiding van verklaringen van vreemdelingen tijdens hun presentatie. Er wordt nimmer actief gemeld dat er sprake is (geweest) van een asielprocedure. Indien bijvoorbeeld de vreemdeling zelf aan de vertegenwoordiging meldt dat er sprake is geweest van een verblijfsprocedure (eventueel asiel), ondanks het gegeven dat hij is voorgelicht dat hij geen informatie hoeft te verstrekken over de reden van het verblijf in Nederland, en de vertegenwoordiging aan DT&V vraagt of dit het geval is, kan DT&V bevestigen dat er sprake is (geweest) van een verblijfsprocedure en eventueel algemeen toelichten waarom desondanks terugkeer aan de orde is.

---

[13] *Artikel 82 Wet GBA*
[14] *Artikel 86 Wet GBA*
[15] *Tweede Kamer, 2010-2011, 19637, nr. 1436*

Anderzijds zal ten aanzien van bepaalde landen niet langer standaard een volledige vertaling en screening plaatsvinden van alle door de vreemdelingen ten behoeve van het vertrekproces overlegde documenten. Ten aanzien van landen waarvan bekend is dat het enkele gegeven dat een vreemdeling een asielaanvraag heeft ingediend kan leiden tot problemen, dan wel landen waarvan hierover geen duidelijkheid bestaat, zal de oude werkwijze worden gehandhaafd. Hiertoe zijn landenlijsten opgesteld.
In alle gevallen geldt dat een vreemdeling vooraf wordt voorgelicht over welke gegevens hij wel en niet aan de vertegenwoordiging hoeft te verstrekken.
De aanleiding voor deze wijziging was dat de mogelijkheden om reisdocumenten te verkrijgen verbeterd konden worden door diplomatieke vertegenwoordigingen op hun verzoek meer informatie te verstrekken over de procedurele achtergrond van de vreemdeling. De diplomatieke vertegenwoordigingen vragen om deze informatie met het oog op de consulaire behartiging van de belangen van hun onderdanen.

6. Om gaten in de identificatie van staatloosheid te vermijden is het volgens dit onderzoek belangrijk dat het label "nationaliteit onbekend" niet zo regelmatig wordt toegepast bij inschrijving in de GBA, zonder dat verder onderzoek is verricht. Wanneer deze noemer wel wordt toegepast moet actief worden gestreefd naar het vaststellen van een nationaliteit en het zo snel mogelijk oplossen van de situatie.
Een wetsvoorstel waarin een bepaling is opgenomen over het opnemen van gegevens in de Basisregistratie Personen over een niet vast te stellen nationaliteit van een vreemdeling is ter behandeling aan de Tweede Kamer voorgelegd.

7. Om zeker te zijn van consistentie en volledige erkenning van status door alle relevante instanties, zou de GBA registratie waar nodig moeten worden bijgewerkt in het geval van een statusbepaling, of dit nu een vluchtelingen- of staatloosheidsstatus betreft, of de verlening van een nationaliteit. Bijvoorbeeld, wanneer is vastgesteld dat een persoon staatloos is, dient zijn of haar registratie in de GBA te worden bijgewerkt van "nationaliteit onbekend" naar "staatloos".
8. Dit onderzoek wijst uit dat het nuttig zou zijn om richtlijnen te ontwikkelen omtrent het bijwerken van statusveranderingen in de GBA en om passende training aan te bieden aan gemeentes om de implementatie hiervan op weg te helpen.
Iemand die het niet eens is met de inschrijving van zijn gegevens in de GBA, ook met betrekking tot zijn nationaliteit, kan onder bepaalde voorwaarden verzoeken om wijziging van die gegevens[16]. Een beslissing daarover kan worden voorgelegd aan de rechter[17]. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de vreemdeling of, in het geval van minderjarigen, bij zijn ouders en niet bij de overheid.

9. Om beter zicht te krijgen op het aantal staatlozen in Nederland zouden statistieken op een transparante manier moeten worden bijgehouden en bijgewerkt, met medeneming van data over leeftijd, geslacht en landen van herkomst en geboorte, zodat ze een weerspiegeling zijn van het daadwerkelijke aantal staatlozen op Nederlands grondgebied.
Er is op dit moment geen reden om aan te nemen dat de procedure voor de inschrijving van de nationaliteit door gemeenten niet op een correcte wijze gebeurt of dat de registratie niet transparant is. Op grond van de inschrijvingen in de GBA kan het aantal staatlozen in Nederland worden achterhaald. We zien daarom geen aanleiding voor het aanpassen van de procedure.

[16] *Artikel 82 Wet GBA*
[17] *Artikel 86 Wet GBA*

10. Om vroegtijdige en correcte identificatie van staatloosheid te verzekeren, dient verwijzing naar een staatloosheidsprocedure in een zo vroeg mogelijk stadium te gebeuren, bijvoorbeeld als de persoon in kwestie zelf stelt staatloos te zijn of wanneer dit aan het licht komt tijdens de buitenschuldprocedure. In het laatste geval zouden aanvragers van de buitenschuld- naar de staatloosheidsprocedure moeten worden overgeplaatst.
Zoals in de brief uiteengezet, zien we momenteel geen reden voor het instellen van een staatloosheidsprocedure.

11. Om te zorgen dat de procedure toegankelijk en effectief is, zouden de IND en juridische hulpverleningsorganisaties potentieel staatloze personen moeten wijzen op het bestaan van een staatloosheidsprocedure. Lokale autoriteiten en andere relevante instanties zouden ook geïnformeerd moeten worden over de procedure en hun verantwoordelijkheden daarin.
Zoals in de brief uiteengezet, zien we geen reden voor het instellen van een staatloosheidsprocedure.

12. Op mensenrechtelijke en humanitaire gronden en om staatloosheid op de midden en lange termijn te voorkomen, zou de buitenschuldprocedure beschikbaar kunnen blijven voor personen die niet claimen staatloos te zijn maar bij wie de Staat van vermeend burgerschap weigert mee te werken aan terugkeer.
De buitenschuldprocedure is toegankelijk voor iedere vreemdeling die ondanks aantoonbare medewerking aan terugkeer, claimt niet terug te kunnen keren naar het land van herkomst of een land van eerder verblijf.

13. Met het oog op de gevolgen voor personen die niet in staat blijken om aan de criteria van de buitenschuldprocedure te voldoen, zouden de Nederlandse autoriteiten kunnen overwegen om de bewijslast te herschikken in erkenning van het aanzienlijke verschil in middelen en invloed tussen de Staat en het individu. Zo kan een beslissing makkelijker binnen een redelijke tijdsspanne worden bereikt.
De vreemdeling moet zelf stappen ondernemen om de benodigde (vervangende) reisdocumenten te verkrijgen. Dit is in eerste instantie de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Indien de vreemdelingen hierin niet slaagt en hij kan aantonen dat hij geen toelating kan krijgen tot het land van herkomst of van eerder verblijf, kan hij in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning In deze procedure is er wat betreft de toelating al een verdeling van de bewijslast tot stand gebracht. Zo is het niet langer vereist dat betrokkene te allen tijde een schriftelijke verklaring overlegt van een land (of landen) van eerder verblijf waaruit blijkt dat geen (vervangend) reisdocument wordt verleend.

14. Terughoudendheid zou moeten worden betracht in het uitvaardigen van ongewenstverklaringen aan onverwijderbare personen vanwege illegaal verblijf. Een dergelijke verklaring criminaliseert en bestraft hun verblijf op Nederlands grondgebied, terwijl het juridisch en praktisch onmogelijk kan zijn om terug te keren, zonder dat hen dit kan worden verweten. Dit kan resulteren in een kwalijke cyclus van arrestatie, detentie, vrijlating, hernieuwde arrestatie en hernieuwde detentie. Het maakt dat een oplossing voor de situatie van deze groep mensen nog lastiger te vinden is.
Het uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid is dat in beginsel alle vreemdelingen, ook staatlozen, zelfstandig kunnen terugkeren naar het land van herkomst of van eerder verblijf. Staatloosheid is in Nederland geen toelatingsgrond. Vreemdelingen die aantoonbaar buiten hun schuld niet kunnen terugkeren, kunnen in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning.

U refereert aan ongewenstverklaringen en de arrestatie van vreemdelingen. In dat verband is het volgende van belang. Sinds de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving van de Terugkeerrichtlijn op 31 december 2011 wordt voor de hier bedoelde groep niet meer gesproken van ongewenstverklaringen. In plaats daarvan kan een inreisverbod worden opgelegd. Indien een vreemdeling aan wie een dergelijk inreisverbod wordt aangetroffen in Nederland, is deze vreemdeling strafbaar. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten inreisverboden.
De eerste groep betreft de vreemdelingen die onder de reikwijdte van de Terugkeerrichtlijn vallen. Aan hen wordt in de meeste gevallen een zogenoemd licht inreisverbod opgelegd als zij in Nederland worden aangetroffen. Een dergelijk inreisverbod wordt opgelegd op grond van artikel 66a, eerste of tweede lid, Vw. De sancties in deze gevallen zijn in de regel een boete en slechts bij uitzondering zal een strafrechtelijke detentie ter zake deze overtreding volgen.
Daarnaast is er het zogenoemd zwaar inreisverbod, wat overheen komt met wat voorheen een ongewenstverklaring werd genoemd. In deze gevallen vloeien de rechtsgevolgen voort uit artikel 66a, zevende lid van de Vreemdelingenwet. Ook kan de vreemdeling bij een zwaar inreisverbod worden vervolgd op basis van artikel 197 Sr. De ongewenstverklaring bestaat nog wel, maar is alleen toepasbaar op de restcategorie vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn valt. Dit betreft bijvoorbeeld EU onderdanen die - kort gezegd - vanwege ernstige of veelvuldige misdrijven uit Nederland worden geweerd. Uw aanbeveling ziet dus op de vreemdeling afkomstig uit derde landen, aan wie een zwaar inreisverbod is opgelegd.
Deze personen kunnen als zij in Nederland worden aangetroffen, inderdaad worden vervolgd op basis van artikel 197 Sr, en ter zake een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden krijgen. Benadrukt moet worden dat het enkele feit dat een persoon illegaal verblijft, geen basis is voor vervolging op basis van artikel 197 Sr. De uitvaardiging van de ongewenstverklaring of het zware inreisverbod met de bijzondere rechtsgevolgen, vindt plaats ten aanzien van vreemdelingen die in het verleden strafbare feiten hebben begaan in Nederland of in het buitenland. Dat deze personen strafbaar zijn, is dus een gevolg van hun criminele activiteiten, niet van illegaal verblijf. Criminalisering is dus niet aan de orde: het startpunt is een vreemdeling tegen wiens aanwezigheid van uit reeds gepleegde strafbare feiten, ernstige bezwaren bestaan.
Voor zo ver al sprake is van herhaalde detentie is van belang dat naar de mening van de Nederlandse overheid, hier de vreemdeling verwijt valt te maken. Van belang is dat de strafrechter voor het opleggen van een straf, steeds zal beoordelen of de vreemdeling al het mogelijke heeft gedaan Nederland te verlaten. Acht de strafrechter niet aannemelijk dat de vreemdeling Nederland kan verlaten, dan zal wegens overmacht aan de zijde van de vreemdeling, vervolging vanwege artikel 197 Sr. niet slagen.
Vreemdelingen die illegaal in Nederland zijn, kunnen natuurlijk wel ter fine van de uitzetting in vreemdelingenbewaring worden gesteld en worden gedetineerd. Dit is echter een bestuurlijke maatregel en geen strafrechtelijke sanctie. Vreemdelingen worden uiteraard ook niet tussen strafrechtelijke gedetineerden geplaatst. Het is bovendien een wettelijke voorwaarde dat er reëel zicht op uitzetting is. Dit wordt door de rechter getoetst. Wanneer er geen zicht is op uitzetting, dan is vreemdelingenbewaring niet aan de orde, en/of zal deze door de rechter worden opgeheven.
Zowel door de strafrechter als door de bestuursrechter wordt getoetst of terugkeer mogelijk is. Mede gezien dit toetsingskader van de onafhankelijke rechter, deel ik niet uw zorg dat sprake is van een cyclus van detentie van personen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken.

15. Door de samenwerking met herkomstlanden te verdiepen kunnen de Nederlandse autoriteiten de repatriering faciliteren van staatlozen of personen van onbekende nationaliteit met een wens tot terugkeer. Als er aanwijzingen zijn dat de betrokken ambassade beter zou reageren op een overheidsverzoek, dan zou het zinvol kunnen zijn om een officieel verzoek in te dienen betreffende de nationaliteit en terugkeer van een persoon, in plaats van verwachten dat het individu dit doet.
De DT&V kan assistentie verlenen aan vreemdelingen die Nederland willen of moeten verlaten en niet beschikken over reisdocumenten. Indien het een persoon zelf niet is gelukt om bij zijn ambassade of consulaat in Nederland een reisdocument te bemachtigen ten behoeve van zijn terugkeer, kan de DT&V namens de vreemdeling bemiddelen. Om dit proces op te starten, moet de persoon een verzoek om bemiddeling bij de DT&V indienen. Een uitleg van deze procedure en een opsomming van de benodigde documenten en formulieren staan op de internetpagina van de DT&V.

16. UNHCR raadt aan dat gedurende een staatloosheidsprocedure en/of gedurende een buitenschuldprocedure identiteitsbewijzen worden verstrekt aan de aanvragers, zodat ze kunnen voldoen aan de wettelijke identificatieplicht die in Nederland van kracht is. Een tijdelijke verblijfsvergunning, geldig voor de duur van de procedure, zou moeten worden verleend.
Zoals in de brief uiteengezet, kan er geen identiteitsbewijs worden verstrekt aan personen die onrechtmatig in Nederland verblijven.

17. UNCHR beveelt aan dat erkenning van staatloosheid in het algemeen uitmondt in het verlenen van een verblijfsvergunning. In sommige gevallen zal dit niet passend zijn, bijvoorbeeld wanneer een staatloos persoon verblijfsrecht geniet in een andere Staat en daar kan terugkeren en leven zonder dat zijn of haar mensenrechten in het geding zijn. De verblijfsvergunning zou verleend kunnen worden voor een hernieuwbare termijn van tenminste een jaar. Het bezit van een verblijfsvergunning stelt iemand in staat om alle rechten die voortvloeien uit het Verdrag van 1954 te genieten.
Staatloosheid is geen toelatingsgrond. Het feit dat iemand staatloos is betekent niet dat hij niet kan terugkeren naar het land van herkomst of van eerder verblijf.
Een staatloze kan op andere gronden, net als alle vreemdelingen, in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning. Zodra een staatloze een verblijfsvergunning heeft, kan hij een beroep doen op allerlei voorzieningen en zijn er mogelijkheden om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen.

18. De ontwikkeling van het internationale mensenrechtenregime, waar ook Nederland aan is gebonden, in ogenschouw nemend, zouden de twee voorbehouden op de Artikelen 8 en 26 van het Verdrag van 1954 moeten worden ingetrokken
We zijn bereid de mogelijkheid te onderzoeken tot het opheffen van de voorbehouden die Nederland destijds heeft gemaakt bij deze artikelen van het Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954). Gezien de demissionaire status van het kabinet, zal dit kabinet hierover geen besluit meer nemen. Voor het eind van volgend jaar wordt op dit punt terug gekomen.

19. UNHCR beveelt aan dat in de bepalingen van Artikel 6(1)b RWN, dat het optierecht op het Nederlanderschap reguleert, het vereiste van "toelating" wordt ingetrokken, aangezien deze voorwaarde niet is toegestaan onder het Verdrag van 1961. In plaats hiervan zou een vereiste van duurzaam verblijf kunnen worden geïntroduceerd.
20. Met het Kinderrechtenverdrag in het achterhoofd beveelt UNHCR aan dat

Nederland overgaat op een meer "inclusieve" benadering ten aanzien van de implementatie van Artikel 1 van het Verdrag van 1961. Dit artikel reguleert de verlening van het Nederlanderschap aan kinderen die op Nederlands grondgebied zijn geboren, maar anderszins staatloos zouden zijn. UNHCR raadt aan dat deze kinderen automatisch de Nederlandse nationaliteit verkrijgen, tenminste wanneer hun ouders duurzaam in Nederland verblijven. Dit zou in lijn zijn met de praktijk van de meerderheid van de Staten die aan het Verdrag van 1961 zijn gebonden.
Zoals uiteengezet in de brief bepaalt artikel 1 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid onder welke voorwaarden de nationaliteit wordt verleend aan een persoon die geboren is op het grondgebied van een verdragsluitende partij en die bij geboorte staatloos is. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van dat verdrag kan een verdragsluitende Staat de verkrijging van de nationaliteit van deze personen verbinden aan bepaalde (limitatief opgesomde) voorwaarden, waaronder het stellen van een verblijfstermijn van vijf jaar voorafgaand aan een verzoek tot verkrijging van die nationaliteit en aan eisen van openbare orde. De term die in dit artikel wordt gebruikt is «habitual residence». Op grond van artikel 6, tweede lid onder b van het Europees Verdrag inzake nationaliteit (EVN) kan de voorwaarde van wettig en gewoon verblijf worden gesteld. In het toelichtende rapport bij dit Verdrag is expliciet opgemerkt dat dit artikel is gebaseerd op Artikel 1 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. De term «habitual residence» in dit artikel moet in dat licht worden geïnterpreteerd als wettig en gewoon verblijf. Vele landen hebben dan ook zowel het EVN als het Verdrag tot beperking der staatloosheid ondertekend, en stellen in hun nationaliteitswetgeving de eisen van wettig en gewoon verblijf voor verkrijging van de nationaliteit in geval van staatloosheid.
De verwerving van het Nederlanderschap is uitgewerkt in de RWN, waarbij staatlozen een gunstigere positie hebben dan andere vreemdelingen. Voor minderjarige staatloze optanten geldt dat zij een optierecht kunnen uitoefenen na drie jaar toelating en hoofdverblijf op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, mits zij in het Koninkrijk als staatloze zijn geboren. Het recht om een nationaliteit te verwerven is hiermee voor als staatloze binnen het Koninkrijk geboren kinderen voldoende gewaarborgd.

21. De gevolgen van het afnemen van de Nederlandse nationaliteit, wanneer deze in eerste instantie frauduleus is verkregen, dienen zorgvuldig in overweging te worden genomen wanneer dit staatloosheid tot gevolg heeft. In dergelijke gevallen zouden met name proportionaliteitsoverwegingen meegewogen moeten worden, overeenkomstig het Rottmann arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
Op grond van artikel 14, eerste lid, RWN kan het Nederlanderschap worden ingetrokken, indien de verkrijging berust op een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel het verzwijgen van enig voor de verkrijging relevant feit. De intrekking is niet mogelijk indien sinds de verkrijging van het Nederlanderschap een periode van twaalf jaar is verstreken.
Op grond van het vigerende beleid vindt in dit kader altijd een belangenafweging plaats. Zo zullen in de afweging om tot intrekking over te gaan de aard en ernst van het bedrog, de eventuele staatloosheid na intrekking, de tijdsduur die sinds verkrijging is verlopen en de overige factoren worden meegewogen. Indien de intrekking disproportioneel of niet opportuun is, zal van intrekking worden afgezien[18]. Hiermee is het beleid in lijn met het Rottmann arrest.

[18] *Zie Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het nederlanderschap, toelichting op artikel 14, eerste lid, par. 2.2 en 2.3.*

Conclusie

Net als de UNHCR is de Nederlandse overheid van mening dat staatloosheid onwenselijk is en zo veel mogelijk zou moeten worden voorkomen. Daarom handelt de Nederlandse overheid conform de internationale verdragen die in dit kader gelden. De buitenschuldprocedure biedt wat ons betreft voldoende waarborgen voor bescherming van staatlozen en bovendien is de inschrijvingsprocedure GBA voldoende duidelijk. Het instellen van een staatloosheidsprocedure achten wij daarom momenteel niet nodig.
Ten slotte zijn we bereid de mogelijkheid te onderzoeken tot het opheffen van de voorbehouden die Nederland destijds heeft gemaakt bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954). Gezien de demissionaire status van het kabinet, zal dit kabinet hierover geen besluit meer nemen. Voor het eind van volgend jaar wordt op dit punt terug gekomen.

Datum

Kenmerk
2012-0000395600

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

G.B.M. Leers

Bijlage: 1