

Gezamenlijke reactie van Amnesty International; het ASKV / Steunpunt Vluchtelingen; Defence for Children; het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJC M); Vluchtelingen in de Knel; VluchtelingenWerk Nederland; dr. Katja Swider (Universiteit van Amsterdam); dr. Caia Vlieks (Tilburg University) en prof. mr. Peter Rodrigues (Universiteit Leiden) op de consultatie voor een Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid

25 november 2016

Inleiding

Staatlozen worden door geen enkel land ter wereld als burger erkend. Staatloosheid is een naargeestige worsteling die bijna ieder aspect van het dagelijks leven kleurt. Nederland heeft het Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 en het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 beide geratificeerd. Deze verdragen zien samen toe op de identificatie en bescherming van staatlozen en de voorkoming en reductie van staatloosheid in het algemeen. Ook een groot aantal andere bindende internationale en mensenrechtenverdragen, waaronder het Kinderrechtenverdrag, bevestigt het inmiddels breed erkende recht op een nationaliteit.

In dit kader is het een heugelijke ontwikkeling dat Nederland voldoet aan de in 2014 gedane belofte om een vaststellingsprocedure voor staatlozen in het leven te roepen. Alleen zo kunnen zij de rechten effectueren die deze status met zich brengt. Ondergetekenden zijn enthousiast over een aantal onderdelen van het wetsvoorstel, waaronder een belangwekkende versoepeling van het optierecht; de ruimte voor adviezen van de UNHCR, het Internationaal Juridisch Instituut en het Ministerie van Buitenlandse zaken; en de bewezen expertise van de Rechtbank Den Haag in nationaliteitskwesities.

Echter, het voorstel laat helaas op enkele cruciale punten te wensen over. Hoewel het voorstel erkent dat vaststelling van hun status voor veel staatlozen zowel van symbolisch als juridisch belang is, vormt de huidige tekst een gemiste kans: de mogelijkheid om een betekenisvolle plek in de samenleving te gunnen aan een groep mensen die rechteloos door het leven moet gaan. In dit advies wijzen ondergetekenden op de gebreken van de voorgestelde procedure, evenals op manieren om deze tekortkomingen te herzien.

1) Onmiddellijk belang

Een vaststellingsprocedure voor staatlozen kan alleen functioneel zijn wanneer de toegang eenvoudig én gegarandeerd is. Het voorstel stelt in artikel 2(1) dat een verzoek tot vaststelling alleen kan worden ingediend door “een ieder die [...] daarbij onmiddellijk belang heeft”.¹ Echter, het concept van ‘onmiddellijk belang’ wordt noch in de wetstekst, noch in de memorie van toelichting uitgewerkt. Hierdoor kunnen onduidelijkheden ontstaan. Bovendien is de vraag of een staatloze wel belang heeft bij vaststelling eerder al bijzonder gecompliceerd gebleken.

Zo verzocht een mogelijk staatloze man uit Azerbeidzjan, daar geboren toen het nog onderdeel van de Sovjet-Unie was, bij de Rechtbank Den Haag om vaststelling van zijn staatloosheid, omdat een procedure hiertoe ontbrak. De Staat voerde echter aan dat hij niet duidelijk had gemaakt “welk concreet belang hij bij zijn vordering heeft”.² De rechter volgt de Staat in deze denkwijze omdat

¹ Concept Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid, artikel 2(1). Zie www.internetconsultatie.nl/staatloosheid

² Rechtbank Den Haag, JV 2015/158, r.o. 4.2

“staatloosheid als zodanig [...] onder de huidige regelgeving geen grond oplevert voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning”.³

Aangezien ook het huidige voorstel voor een vaststellingsprocedure staatloosheid niet koppelt aan verblijfsrecht, dient voorkomen te worden dat het concept van ‘onmiddellijk belang’ de toegang tot een nieuwe procedure ernstig belemmert. Daarom dient aangesloten te worden bij de uitleg van artikel 17 Rijkswet op het Nederlanderschap en dient het concept in de memorie van toelichting dienovereenkomstig te worden toegelicht.

2) Bewijslast

Staatlozen zijn in vakliteratuur regelmatig omschreven als *legal ghosts*, juist omdat hun identiteit, nationaliteit, geboorte – en dus hun bestaan – zo moeilijk zijn te staven met documenten. Kenmerkend voor de situatie van staatlozen is dat geen staat hun burgerschap erkent of bevestigt. Daarom moet een vaststellingsprocedure in de bewijsvoering “rekening houden met de barrières die inherent zijn aan het aantonen van staatloosheid”.⁴ De memorie van toelichting stelt echter dat het niet nodig is om hiervoor aanvullende instructies te maken, omdat bestaande regelgeving zou voldoen. Dit is een misvatting en doet geen recht aan artikel 25 van het Verdrag van 1954. Hierin worden verdragsstaten opgeroepen om aan staatlozen op hun grondgebied de administratieve bijstand te verlenen die overheden normaalgesproken bieden aan hun eigen burgers.

Een gedeelde bewijslast doet recht aan het substantiële machtsverschil tussen de aanvrager en de toekennende partij (de Staat). In het geval van minderjarigen geldt dit in het bijzonder: het belang van het kind moet centraal staan in het bepalen van de (deling van) de bewijslast. Bovendien, een vaststellingsprocedure is geen strijd tussen verzoeker en verlener. Een vaststellingsprocedure draait om het al dan niet vaststellen van een juridisch feit. Zoals de UNHCR het stelt in het *Handbook on the Protection of Stateless Persons*: “the procedure is a collaborative one aimed at clarifying whether an individual comes within the scope of the 1954 Convention”.⁵ Verschillende deskundigen van een door de regering geraadpleegde *expert group* stellen daarom dat de aanvrager weliswaar verplicht moet zijn om alle informatie te overleggen waarover hij redelijkerwijs kan beschikken, maar dat het aan de Staat is om aanvullend onderzoek te verrichten wanneer, de moeite van het individu ten spijt, niet is vast komen te staan of betrokkene een nationaliteit heeft.⁶

In *Amie e.a. tegen Bulgarije* concludeerde ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat het uitzetten van vluchtelingen, met name staatloze vluchtelingen, in de praktijk aanzienlijke problemen kan opleveren en soms zelfs onmogelijk blijkt omdat er geen land voorhanden is waar zij naartoe uitgezet kunnen worden.⁷ Bovendien, herhaalde pogingen tot uitzetting van een persoon wiens identiteit onmogelijk blijkt vast te stellen naar een land waar zijn toelating niet gegarandeerd is, kan een probleem opleveren onder artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁸

Een evenredige verdeling van de bewijslast tussen individu en Staat adresseert de veel voorkomende praktijk waarin ambassades van een vermeend land van herkomst simpelweg nooit reageren op verzoeken om een nationaliteitsverklaring af te geven. Onder het huidige voorstel kan deze praktijk voortduren en blijven staatlozen soms voor onbepaalde tijd wachten op een antwoord dat wellicht

³ Ibid. r.o. 4.3. Deze uitspraak is bekrachtigd door een arrest van het Hof in Den Haag op 14 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1568.

⁴ UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, november 2011, p. 61.

⁵ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 June 2014, p. 34.

⁶ ACVZ, discussiestuk vaststellingsprocedure staatloosheid, 9 juli 2015, p. 10.

⁷ EHRM 12 februari 2013, zaak 58149/08, *Amie and Others v. Bulgarije*, paragraaf 77.

⁸ EHRM 5 maart 1986, zaak 10798/84, *Harabi v. The Netherlands*.

nooit komt. Non-respons van ambassades moet daarom na verloop van tijd (bijvoorbeeld zes maanden) als ontkenning van burgerschap worden beschouwd. De memorie van toelichting biedt al één mooi voorbeeld van de manier waarop de Staat deze gedeelde bewijslast kan invullen: het voorstel maakt het mogelijk om ambtshalve vragen vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan buitenlandse autoriteiten te stellen en suggereert dat de vaststellende rechtbank het Internationaal Juridisch Instituut benadert over buitenlands nationaliteitsrecht.⁹

3) Gevolgen van vaststelling

De regering motiveert de (morele) noodzaak tot een nieuwe regeling als volgt: “Er zijn momenteel nog maar 13 landen die een vaststellingsprocedure hebben. Nederland wil in navolging van deze landen meer betekenen voor staatlozen, die zich vaak in een kwetsbare positie bevinden.”¹⁰ Echter, het Nederlandse voorstel wijkt op cruciale wijze af van de 13 voorgangers: als eerste en enige staat tot nu toe is de Nederlandse wetgever niet van plan om verblijfsrecht te koppelen aan de vaststelling van staatloosheid.¹¹ Hiermee miskent het voorstel de essentie van het lijden van de meest kwetsbare groep staatlozen: zij die *nergens* verblijfsrecht genieten. De procedure dreigt hiermee te verworden tot een symbolische maatregel. De ACVZ verwoordt treffend hoe zelfs erkende staatlozen voor onbepaalde tijd tot een marginaal bestaan veroordeeld worden:

Een erkende staatloze die geen verblijfsvergunning krijgt zou hier een uitermate marginaal bestaan leiden: door de Koppelingswet is hij niet in staat enige sociaaleconomische positie te verwerven, en door de toepasselijkheid van de EU Terugkeerrichtlijn zal de Nederlandse staat maatregelen moeten treffen ter voorbereiding van zijn uitzetting, die in de regel niet zal kunnen plaatsvinden omdat geen staat ter wereld verantwoordelijk kan worden gehouden voor het terugnemen van een staatloze persoon.¹²

De regering erkent dat haar interpretatie van het Verdrag van 1954 “niet onomstreden” is, dat ze tegen het advies van alle geraadpleegde experts ingaat en dat het *UNHCR Handbook* een interpretatie biedt waarin ‘langdurig feitelijk verblijf’ de basis is voor het verwerven van verdragsrechten – niet legaal verblijf. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat Nederland met de keuze om gevestigde ‘good practices’ te doorbreken een neerwaartse spiraal inzet: in plaats van beleid uit te dragen dat internationaal navolging verdient, kunnen andere Staten zich gelegitimeerd zien om zich net als Nederland slechts tot vaststelling te beperken. De ambitie om ‘meer te betekenen’ voor staatlozen zou hiermee in de praktijk bijzonder wrang uitpakken.

Europese jurisprudentie wijst ook zeer richting het verlenen van een verblijfstitel: het EHRM stelde eerder al dat het onthouden van verblijfsrecht aan erkende staatlozen een mogelijke schending oplevert van artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé- en/of gezinsleven).¹³ Zo overwoog het Hof in *Kuric e.a. tegen Slovenië* dat:

[...] de langdurige weigering van de Sloveense autoriteiten om de verblijfsituatie van verzoekers volledig te reguleren [. . .] In het bijzonder het nalaten van toepassing van adequate wetgeving en het uitgeven van permanente verblijfsvergunningen aan individuele aanvragers, vormt een inmenging in de uitoefening van verzoekers recht op eerbiediging van hun privé- en/of gezinsleven, vooral in gevallen van staatloosheid.¹⁴

⁹ Ontwerp memorie van toelichting vaststellingsprocedure staatloosheid, p. 8. Zie www.internetconsultatie.nl/staatloosheid

¹⁰ Ibid., p. 1.

¹¹ European Network on Statelessness, *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons*, October 2013, p. 36.

¹² ACVZ, *Geen land te bekennen; een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, december 2013, p. 79.

¹³ EHRM 9 oktober 2003, zaak 48321/99 (Slivenko v. Latvia, Application No.48321/99); EHRM Grote Kamer 26 juni 2012, zaak 26828/06 (Kuric and Others v. Slovenia).

¹⁴ EHRM 26 juni 2012, Zaak 26828/06, Kuric and Others v. Slovenia, paragraaf 361

De ACVZ bevestigt op basis van deze uitspraak dat “dit betekent dat staatloosheid niet uitsluitend het recht op nationaliteit of verblijf aan de orde stelt maar ook andere fundamentele mensenrechten zoals het recht op bescherming van gezins- en privéleven”.¹⁵

De argumenten van de regering om vaststelling niet aan verblijfsrecht te koppelen berusten vooral op de vrees voor ‘aanzuigende werking’ en een stapeling van verblijfsrechtelijke procedures.¹⁶ Beide aannames worden echter niet gestaafd door de praktijk. Zo hebben Spanje en Hongarije respectievelijk al sinds 2001 en 2007 vaststellingsprocedures die resulteren in een verblijfsvergunning. Zowel het aantal aanvragen als inwillingen zijn in beide landen altijd bescheiden gebleven.¹⁷ Ook de Franse regering stelde recent dat haar procedure geen pull factor creëert – niet naar de EU toe en niet binnen de EU zelf.¹⁸ Daarnaast constateren ondergetekenden dat de *afwezigheid* van een mogelijkheid om op basis van staatloosheid ergens verblijfsrecht te verwerven, er juist toe leidt dat personen bij herhaling (soms bij voorbaat kansloze) andere procedures in gang te zetten. Kortom, de keuze om illegaliteit ook bij erkende staatlozen voort te laten duren, werkt eerder oneigenlijk gebruik van het systeem in de hand dan dat het ‘stapeling’ van procedures voorkomt.

Een derde aanname die het regeringsbeleid beïnvloedt, is dat staatlozen doorgaans kunnen terugkeren naar “een eerdere gewone verblijfsplaats of een ander land”.¹⁹ Ook hiervoor geldt dat de praktijk een totaal ander beeld schetst. Wanneer een vermeend land van herkomst geen medewerking verleent aan terugkeer en Nederlandse autoriteiten niettemin volharden in de overtuiging dat vertrek haalbaar is, ontstaat een bijzonder hopeloze situatie. De ACVZ stelt dan ook:

Personen zonder een nationaliteit zullen vaak de grootste moeite hebben om de benodigde identiteits- en reisdocumenten te verkrijgen die staten in de regel alleen verstrekken aan hun eigen staatsburgers. Staatlozen zullen daarom vaak niet op legale wijze het land van hun eerder verblijf kunnen verlaten noch op legale wijze een ander land kunnen binnen reizen.²⁰

Het is precies om deze reden dat het Verdrag van 1954 in artikel 27 voorziet in het recht op een identiteitsdocument voor erkende staatlozen (ongeacht hun verblijfsstatus). Al in 2007 concludeerde de Nationale ombudsman dat de regering het ten onrechte onmogelijk maakt voor staatlozen om een ID-kaart te bemachtigen. Op 19 februari 2014 bevestigde de Rechtbank Den Haag in de zaak van een man uit Abchazië dat het overheidsbeleid onwettig is en daarom “buiten toepassing” gelaten moet worden.²¹ Echter, in een tamelijk Kafkaëske plotwending heeft de man het document nooit ontvangen, omdat geen bevoegde instantie is aangewezen. De man had zijn verzoek gericht aan de IND, die daarop de burgemeester van Den Haag verzocht het identiteitsbewijs te verstrekken. Deze speelde de vraag vervolgens door naar het Ministerie van Veiligheid & Justitie. De rechtbank concludeerde hierop:

¹⁵ ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, p. 49.

¹⁶ Ontwerp memorie van toelichting vaststellingsprocedure staatloosheid, p. 12.

¹⁷ Spanje kreeg in de periode 2001-2009 in totaal 1,312 aanvragen te verwerken. Hongarije ontving tussen 1 juli 2007 en 30 september 2010 in totaal 109 verzoeken.

[Bron: Equal Rights Trust, *Unraveling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons*, juli 2010, p. 206; and Hungarian Helsinki Committee, *Statelessness in Hungary: The Protection of Stateless Persons and the Prevention and Reduction of Statelessness*, December 2010, p. 5]

¹⁸ In antwoord op een vragenlijst van het European Migration Network (EMN) stelde Frankrijk: “as far as we know, this procedure has not created a pull factor of persons residing before outside the EU and has not facilitated secondary movements in the EU”. EMN/European Commission, *Ad-Hoc Query on recognition of stateless persons*, 4 mei 2015.

¹⁹ Ontwerp memorie van toelichting vaststellingsprocedure staatloosheid, p. 12.

²⁰ ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, p. 79.

²¹ Rechtbank Den Haag, 19 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2255.

Samengevat is de rechtbank van oordeel dat eiser jegens de Nederlandse Staat recht heeft op afgifte van identiteitspapieren, doch dat hij dat recht in een bestuursrechtelijke procedure niet kan verwezenlijken, nu de Nederlandse Staat geen bevoegd bestuursorgaan heeft aangewezen.²²

Het voorstel tot een vaststellingsprocedure lost dit probleem niet op en benoemt geen bevoegd bestuursorgaan. De suggestie dat de beschikking van de rechtbank in de vaststellingsprocedure wel als identiteitsbewijs kan dienen voldoet niet,²³ te meer omdat Nederland een identificatieplicht kent en een uitspraak van een rechtbank niet als geldig identiteitsbewijs is aangemerkt. Kortom, behalve dat het staatlozen doorgaans ontbreekt aan de documenten om terug te keren naar een eerdere verblijfsplaats, kunnen ze zich ook gedurende hun verblijf in Nederland niet identificeren.

De regering valt in de praktijk terug op de buitenschuldprocedure als sluitstuk voor staatlozen die er, ondanks verwoede pogingen, niet in slagen hun eigen terugkeer te effectueren. Dit is opmerkelijk, omdat het Ministerie van Veiligheid & Justitie bij herhaling heeft aangegeven dat staatloosheid als zodanig geen enkele rol speelt in het verkrijgen van een buitenschuldvergunning.²⁴ Ook onderzoek van de Universiteit Tilburg bevestigt dat (erkende) staatloosheid niet wordt meegewogen in deze procedure.²⁵ Wanneer de regering daadwerkelijk recht wil doen aan het voornemen om met de buitenschuldprocedure een vangnet te bieden aan staatlozen die nergens anders ter wereld legaal kunnen inreizen en verblijven, dan dient te worden opgenomen dat vastgestelde staatloosheid een sterke indicatie is om een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld criterium te verlenen. Het zou in deze situaties gepast zijn om de bewijslast om te draaien: wanneer de regering géén (buitenschuld) verblijfsrecht verleent aan een erkend staatloze, dan dienen de autoriteiten aan te tonen dat legaal verblijf mogelijk is in een ander land.

Tot slot bedreigt de keuze om geen verblijfsrecht te koppelen aan vaststelling van staatloosheid het bestaansrecht van de procedure nog op andere wijze: omdat een vaststelling toch niet kan resulteren in legaal verblijf, redeneert de regering dat het evenmin noodzakelijk is om dit gedurende de procedure aan te bieden. Hierdoor rijst de vraag voor wie de procedure nog een verschil kan maken. Zeker, staatlozen mét verblijfsvergunning zullen eenvoudiger kunnen naturaliseren. Echter, het existentiële probleem van staatlozen die nergens mogen verblijven, blijft onopgelost. Deze groep zou zelfs het risico lopen om op het moment van aanvraag staande gehouden te worden en gedetineerd te worden in afwachting van uitzetting naar – ja, waar naartoe?²⁶ Het ontzeggen van toelating gedurende de procedure vormt zo een belemmering in de toegang tot het recht. Daarom stellen ondergetekenden voor om, tenminste hangende de procedure, pogingen tot uitzetting en inbewaringstelling op te schorten. In het *UNHCR Handbook* wordt dit eveneens expliciet aanbevolen.²⁷ Zonder een dergelijke maatregel is bij voorbaat duidelijk dat de mensen wiens leed deze procedure moet verzachten, er geen gebruik van zullen durven maken.

4) Optierecht voor staatloze kinderen

Zoals reeds vermeld in de inleiding, is Nederland partij bij het Verdrag van 1961. In dit Verdrag is bepaald dat de partijen verplicht zijn om de nationaliteit te verstrekken aan op het grondgebied geboren kinderen die anders staatloos zouden zijn. De regering heeft dit zogenaamde ‘optierecht’ lang – in weerwil van de verdragstekst, staande jurisprudentie en adviezen van de UNHCR en anderen –

²² Ibidem.

²³ Ontwerp memorie van toelichting vaststellingsprocedure staatloosheid, p. 20.

²⁴ Zie o.a. Karel Hendriks, “Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention”, European Network on Statelessness p. 18.

²⁵ Sangita Jaghai en Caia Vlieks, “Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen”, *Asiel & migrantenrecht*, 2010: 5-6.

²⁶ Zie rapport uit noot 24 voor een analyse van de wijze waarop het zicht op uitzetting bij mogelijk staatloze personen wordt bepaald.

²⁷ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 June 2014, par. 72, p. 29.

alleen toegekend aan legaal verblijvende kinderen. Artikel 6(b) van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) kent nu de nationaliteit toe aan “de vreemdeling die in [het Koninkrijk der Nederlanden] is geboren, aldaar gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaren toelating en hoofdverblijf heeft en sedert zijn geboorte staatloos is”. Met het huidige wetsvoorstel wordt dit criterium ingetrokken. Om de Nederlandse praktijk in lijn te brengen met de internationale vereisten, hoeft de regering slechts het woord ‘toelating’ te schrappen uit artikel 6, eerste lid, onder b, RWN.²⁸

Echter, blijkens het huidige wetsvoorstel is er voor gekozen om aparte gronden te creëren voor rechtmatig en onrechtmatig verblijvende kinderen, waarbij kinderen zonder verblijfsvergunning langer moeten wachten om een optie op het Nederlanderschap te mogen doen. Artikel 6, eerste lid, onder p, RWN komt te luiden: “de minderjarige vreemdeling die [...] aldaar gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaand aan bevestiging van de verklaring stabiel hoofdverblijf heeft, sedert zijn geboorte staatloos is, en geen andere nationaliteit kan verkrijgen”. Hier dient verduidelijkt te worden wat er bedoeld wordt met ‘geen andere nationaliteit [kunnen] verkrijgen’. Het kan zo zijn dat kinderen die op een later moment in hun leven een andere nationaliteit kunnen verkrijgen, nu worden uitgesloten van de toepasselijkheid van dit artikel. In de praktijk is inschrijving in de Basisregistratie Persoonsgegevens en het verkrijgen van een geboorteakte (om geboorte in Nederland mee aan te tonen) voor onrechtmatig verblijvende ouders een groot obstakel. Het strekt tot de aanbeveling om hier in de uitvoer van dit voorstel rekening mee te houden.

Daarnaast roept het vereiste van ‘stabiel hoofdverblijf’ vragen op. Dit laatste criterium, zo blijkt uit de memorie van toelichting, lijkt een meewerkvereiste te herbergen voor de ouders van staatloze kinderen, die zich gedurende hun verblijf in Nederland op generlei wijze aan het toezicht van de autoriteiten mogen hebben onttrokken. Dit is hetzelfde vereiste dat de definitieve Regeling voor Langdurig Verblijvende Kinderen tot een welhaast dode letter maakt, met een buitengewoon laag toekenningspercentage. Niet alleen wordt het probleem van in Nederland geboren staatloze kinderen hiermee voortgezet, het is ook juridisch twijfelachtig: de voorwaarde is niet toegestaan onder het Verdrag van 1961 en artikel 7 van het Kinderrechtenverdrag. Bovendien is de voorwaarde in strijd met artikel 2 lid 2 van het Kinderrechtenverdrag dat de discriminatie van kinderen verbiedt “op grond van omstandigheden of de activiteiten van [...] de ouders”.²⁹

Kortom, in deze wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap leidt het “uitgangspunt dat het frustreren van vertrek of het zich onttrekken aan toezicht door de ouders niet mag leiden tot toekenning van rechten” ertoe dat het gestelde doel van de procedure – het verhelpen van staatloosheid in Nederland – wordt ondermijnd.

Conclusie

Samenvattend verzoeken de indieners om in het voorstel voor de Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid rekening te houden met de volgende knelpunten, en de tekst hierop aan te passen:

- De term ‘onmiddellijk belang’ mag niet leiden tot een inperking van toegang tot de vaststellingsprocedure voor staatlozen zonder verblijfsvergunning.

²⁸ Advies van gelijke strekking is op 30 januari 2015 schriftelijk uitgebracht aan de toenmalig staatssecretaris door het ASKV / Steunpunt Vluchtelingen, Defence for Children, het Institute on Statelessness and Inclusion en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten.

²⁹ Zie ook Katja Swider en Caia Vlieks, Discriminatie van staatloze kinderen zonder wettig verblijf, *Asiel & migrantenrecht* 2016: nr. 4, p. 174.

- Verdeling van de bewijslast in de procedure dient nader te worden gespecificeerd, rekening houdend met de inherente moeilijkheid die de grote meerderheid van staatlozen in Nederland ervaart met het aantonen van hun identiteit. Langdurige non-respons van vermeende landen van herkomst moet worden beschouwd als een ontkenning van burgerschap.
- Erkende staatlozen dienen een identiteitsdocument te ontvangen in overeenstemming met staande jurisprudentie en artikel 27 van het Verdrag van 1954. Hiervoor moet een bevoegde instantie worden aangewezen.
- Vaststelling van staatloosheid dient te leiden tot verblijfsrecht. Zonder deze toezegging heeft de procedure vooral van symbolische betekenis. De meest kwetsbare staatlozen blijven onbeschermd en ontheemd. Zij zullen de procedure vermoedelijk vermijden uit angst voor arrestatie en detentie. Opschorting van pogingen tot uitzetting gedurende de procedure is daarom essentieel.
- Uit artikel 6(b) van de Rijkswet op het Nederlandschap dient slechts het woord 'toelating' verwijderd te worden om in overeenstemming met internationale wetgeving te worden gebracht. Het creëren van een aparte regeling voor staatloze kinderen zonder verblijfsrecht is onwenselijk.

Met inachtneming van deze aanpassingen zal de vaststellingsprocedure werkelijk voldoen aan het gestelde doel: garanderen dat personen hun staatloosheid kunnen aantonen en aanspraak kunnen maken op de specifieke rechten die hen toekomen.

Namens Amnesty International, Eduard Nazarski



Namens het ASKV / Steunpunt Vluchtelingen, Karel Hendriks



Namens Defence for Children, Aloys van Rest



Namens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, Marloes van Noorloos



Namens Vluchtelingen in de Knel, Veronika Pisorn



Namens VluchtelingenWerk Nederland, Dorine Manson



mr. Katja Swider (promovendus, Universiteit van Amsterdam)



mr. Caia Vlieks (promovendus, Tilburg University)



prof. mr. Peter Rodrigues (Universiteit Leiden)

