

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1889

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2014

1. Aanleiding

Op 4 december 2013 heeft de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) een advies uitgebracht getiteld «Geen land te bekennen.»

Dit advies is mede opgesteld naar aanleiding van de reactie die het vorige kabinet de UNHCR heeft gestuurd naar aanleiding van haar rapport over staatloosheid in Nederland uit 2011. Rapport met reactie treft u aan als bijlage bij deze brief¹. In haar rapport verzocht UNHCR onder meer de voorbehouden van Nederland bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 op te zeggen.

Nadat de ACVZ tot het uitbrengen van het advies had besloten, heb ik op 14 november 2012 gevraagd in dit advies ook in te gaan op de feitelijke omvang van staatloosheid in Nederland, op de waarborgen die de Basisregistratie personen (BRP) biedt bij vaststelling van staatloosheid en mogelijke verbeteringen op dit punt, op het verschil in rechtspositie van illegale staatlozen ten opzichte van die van andere illegale vreemdelingen en op de wijze van vaststelling van staatloosheid in andere landen. De ACVZ heeft deze punten bij haar advies betrokken.

Op 15 tot en met 17 september aanstaande vindt in Den Haag het eerste Global Forum on Statelessness plaats, georganiseerd door UNHCR en de Universiteit van Tilburg. Dit Global Forum biedt een podium om de voornemens van het kabinet te presenteren. Hoewel de kabinetsreactie op het advies van de ACVZ nog niet in zijn geheel gereed is, wil ik u, met het oog op het Global Forum, alvast algemene bevindingen van het kabinet melden op het advies, alsmede het standpunt met betrekking tot de vaststellingsprocedure, het verblijfsrecht en de bewijslast bij naturalisatie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2. Algemene bevindingen

Het advies levert een goede bijdrage aan het in kaart brengen van de omvang en de oorzaken van staatloosheid in Nederland. Het advies laat zien dat de groep geregistreerde staatlozen niet groot is. Uit het rapport blijkt tevens dat het grootste deel van de groep erkende staatlozen in Nederland is geboren en/of hier legaal verblijft. De omvang van de totale groep is onbekend. Cijfers over personen van wie geen nationaliteit kan worden achterhaald in de caseload van de IND geven evenwel niet de indruk dat hier veel vreemdelingen zonder nationaliteit verblijven. Staatloosheid is in Nederland een probleem van beperkte omvang. Dit neemt niet weg dat Nederland aan meerdere staatloosheidsverdragen is gebonden², deze verplichtingen serieus neemt en dat staatloosheid een grote impact heeft op wie het betreft.

Naast staatlozen staan in de BRP (voorheen GBA) rond 80.000 rechtmatig verblijvende vreemdelingen als ingezetenen geregistreerd met de vermelding «nationaliteit onbekend». Iedere vreemdeling van wie niet op basis van een brondocument kon worden vastgesteld welke nationaliteit hij heeft werd in de GBA op deze wijze geregistreerd. Dat betekent dat alle voormalige asielzoekers die niet beschikken over een paspoort of een gelegaliseerde geboorteakte met «nationaliteit onbekend» zijn opgenomen, terwijl zij doorgaans wel degelijk een nationaliteit hebben. Het advies maakt duidelijk dat de mogelijkheid bestaat dat er zich onder de vreemdelingen met «nationaliteit onbekend» ook staatlozen bevinden. Ook hier bestaat echter de indruk dat hun aantal gering is.

Het rapport richt zich uitsluitend op de jure staatloosheid. Dat betreft de groep die geen nationaliteit bezit. Het is van groot belang een helder onderscheid te maken tussen de jure staatlozen en de facto staatlozen. Terwijl de afwezigheid van een nationaliteit de kern is van de jure staatloosheid, gaat het bij de facto staatloosheid om de ineffectiviteit van de aanwezige nationaliteit. De rechten die voortvloeien uit de twee belangrijkste verdragen tegen staatloosheid uit 1954 en 1961 hebben uitsluitend betrekking op de jure staatlozen. Het ACVZ-advies maakt in deze een helder onderscheid, iets dat de regering ook onderschrijft.

3. Vaststellingsprocedure

Op basis van het advies van de ACVZ kan worden geconcludeerd dat de inschrijving als staatloze in de BRP niet beschouwd kan worden als een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. De BRP-inschrijving is een registratie en geen beoordeling. Gebleken is daarnaast dat van de in de reactie genoemde mogelijkheid, dat de ambtenaar van de BRP, met toepassing van buitenlands recht, staatloosheid vaststelt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt wordt door gemeenten. Bovendien worden in de BRP uitsluitend personen als ingezetene van Nederland opgenomen die rechtmatig verblijf genieten.

Het advies constateert op dat punt terecht een leemte nu een daadwerkelijke vaststellingsprocedure in Nederland ontbreekt. Ik onderken het belang van vaststelling. Vreemdelingen die geen documenten bezitten op basis waarvan zij staatloosheid kunnen aantonen zijn gebaat met de vaststelling van staatloosheid in de volgende gevallen:

- voor verkrijging van een reisdocument,
- voor het in aanmerking komen voor versnelde naturalisatie,

² Het VN verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954, het VN verdrag tot beperking der staatloosheid van 1961 en het Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging.

- voor een soepelere bewijslast bij naturalisatie en
- voor de vraag of de kinderen die staatloos geboren zijn in Nederland en beroep zouden kunnen doen op verkrijging van het Nederlanderschap via uitoefening van het optierecht van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, RWN.

Ik verken momenteel hoe een vaststellingsprocedure het beste kan worden ingericht. Ik zal uw Kamer van de uitkomst op de hoogte stellen.

4. Verblijfsrecht

De ACVZ volgt een ruime lezing van het Staatlozenverdrag van 1954. Staatloosheid leidt in die lezing tot rechtmatig verblijf, tenzij er sprake is van een van de uitzonderingen uit het Verdrag. De ACVZ noemt daarnaast het vormen van een bedreiging voor de nationale veiligheid en openbare orde en rechtmatig verblijf in een ander land als overige uitzonderingen waaronder geen verblijf behoeft te worden verleend in Nederland. De ACVZ erkent dat uitzetting van staatlozen die elders een verblijfsrecht hebben niet in strijd is met voorwerp en doel van het Verdrag.

Ik constateer dat het Verdrag betreffende de status van staatlozen ervan uit gaat dat staatloosheid als zodanig niet in de weg staat aan terugkeer naar een land van eerder verblijf. Staatloosheid vormt, anders dan gegronde vrees voor vervolging in het Vluchtelingenverdrag, geen objectieve belemmering voor terugkeer. De in het Verdrag opgenomen rechten van staatlozen leiden er niet toe dat Nederland deze zou moeten garanderen indien terugkeer naar een land van eerder verblijf mogelijk is.

Dit betekent ook dat staatloosheid geen zelfstandige rol speelt in het terugkeerproces. Bepalend voor terugkeer is of het land van eerder verblijf betrokkene opnieuw toelaat. Conform het huidige beleid kan een staatloze wel in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning, wanneer hij voldoet aan de hiervoor gestelde eisen. Staatloosheid is hiervoor geen vereiste.

5. Bewijslastverdeling bij naturalisatie

Ik ben van oordeel dat niet in zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat de voorwaarde van het overleggen van een geboorteakte bij naturalisatie voor alle staatlozen een te hoge drempel vormt. Voor in Nederland geboren staatlozen geldt in ieder geval dat zij over een authentieke geboorteakte kunnen beschikken. Voor buiten Nederland geboren staatlozen kan dit anders liggen. Of zij over een geboorteakte kunnen beschikken is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval.³

Ik stel wel een andere oplossing voor om aan het geconstateerde probleem tegemoet te komen.

De ACVZ constateert dat het eisen van een geboorteakte bij erkende staatlozen een dusdanige barrière vormt voor de (versoepelde) verkrijging van het Nederlanderschap, dat het recht op (versoepelde) verkrijging een lege huls wordt.

³ Bijvoorbeeld in geval van statenopvolging kan worden aangenomen dat de geboorte geregistreerd is in de oude staat, is de staatloosheid het gevolg van een gebrekkige geboorteregistratie dan kan worden aangenomen dat het verkrijgen van een gelegaliseerde geboorteakte op problemen stuit.

In het huidige beleid vervult het overleggen van een authentieke geboorteakte bij houders van een reguliere verblijfsvergunning een belangrijke rol in de identificatie van degene die om naturalisatie verzoekt. Toegelaten asielzoekers zijn vrijgesteld van het vereiste van het overleggen van authentieke documenten, omdat van hen niet verwacht kan worden dat zij contact opnemen met de autoriteiten waarvan zij stellen dat deze hen vervolgen.

Voor reguliere vergunninghouders zijn er wel mogelijkheden om vrijgesteld te worden, wanneer zij buiten hun schuld niet aan dit vereiste kunnen voldoen, maar de bewijslast ligt hierbij bij betrokkene: hij zal moeten aantonen dat hij alles heeft ondernomen dat redelijkerwijs van hem verwacht kan worden om de vereiste documenten te achterhalen.

De ACVZ pleit voor een volledige vrijstelling van het vereiste voor staatlozen. Dit acht ik niet noodzakelijk. Anders dan bij toegelaten asielzoekers is er geen objectieve belemmering om te vragen contact op te nemen met de autoriteiten van het land van herkomst. In de praktijk blijkt ook dat het voor veel staatlozen mogelijk is om de juiste documenten te overleggen.

Ik zal de Handleiding voor de uitvoering van de rijkswet op het Nederlandschap laten aanvullen met specifiek beleid over de bewijslast bij staatloosheid. Daarbij hanteer ik als uitgangspunt dat wanneer iemand vastgesteld staatloos is, er beoordeeld wordt wat daarvan de oorzaak is en afhankelijk daarvan de aannemelijkheid wordt bepaald dat betrokkene de betreffende documenten niet kan verkrijgen.

6. Voorbehouden bij het Verdrag van 1954

In de reactie op het UNHCR rapport over staatloosheid in Nederland uit 2011 is door mijn ambtsvoorganger toegezegd eind 2013 een standpunt te bepalen op de vraag of Nederland de twee gemaakte voorbehouden bij dit verdrag zal opzeggen.

Het betreft een voorbehoud gemaakt bij artikelen 8 en 26 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen. UNHCR heeft verzocht beide voorbehouden in te trekken.

Artikel 8:

«De Verdragsluitende Staten zullen de buitengewone maatregelen welke kunnen worden genomen tegen de persoon, de goederen of de belangen van onderdanen of vroegere onderdanen van een vreemde Staat, niet op een staatloze toepassen enkel op grond van het feit, dat hij vroeger de nationaliteit van de betreffende vreemde Staat heeft bezeten. De Verdragsluitende Staten die krachtens hun wetgeving niet het in dit artikel neergelegde algemene beginsel kunnen toepassen, zullen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen vrijstelling ten gunste van zodanige staatlozen verlenen.»

Artikel 26:

«Elke Verdragsluitende Staat zal aan de rechtmatig op zijn grondgebied vertoevende staatlozen het recht verlenen er hun verblijf te kiezen en zich vrij op dat grondgebied te bewegen, onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden.»

Het voorbehoud ten aanzien van artikel 8 houdt in het bepaalde in artikel 8 niet te hoeven toepassen op staatlozen die voorheen een vijandige of daarmee voor het Koninkrijk der Nederlanden gelijkgestelde nationaliteit hebben bezeten (lees voormalige Duitsers). Het voorbehoud ten aanzien van artikel 26 houdt in dat Nederland zich het recht voorbehoudt aan bepaalde staatlozen of groepen van staatlozen een hoofdverblijfplaats aan te wijzen om redenen van openbare orde (lees Molukkers).

Beide voorbehouden zijn gemaakt in de historische context van de periode waarin het verdrag tot stand is gekomen. Bedoelde groepen komen niet meer voor.

In de praktijk van vandaag hebben de voorbehouden dus geen consequenties meer. Er zijn dan ook geen inhoudelijke bezwaren tegen het opheffen van deze voorbehouden.

Nu verschillende organisaties hebben verzocht om het opheffen van deze voorbehouden, en hier geen bezwaren tegen zijn, acht ik het opportuun om hieraan gevolg te geven. Hiervoor zal ik een wet in voorbereiding nemen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven