
VERSLAG SEMINAR 'ZONDER LAND GEEN IDENTITEIT EN RECHT? STAATLOZE MENSEN IN NEDERLAND'

Verslag door Martijn Keeman, lid NJCM-werkgroep Internationale Bescherming Mensenrechten (IBM) en onderzoeksstagiair bij het Staatsloosheidsprogramma van Internet, Tilburg University

Woensdag 11 juni jongstleden hield de werkgroep Internationale Bescherming Mensenrechten (IBM) van het NJCM in samenwerking met de rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam een seminar over de problematiek van staatloosheid. Zo'n vijftig personen vonden hun weg naar Spui25 te Amsterdam waar de bijeenkomst plaatsvond onder de titel 'Zonder land geen identiteit en recht? Staatloze mensen in Nederland'. Het was een actuele bijeenkomst in opmaat naar de beleidsreactie op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en een volgepakte maand september, met daarin de *Global Forum on Statelessness* conferentie in het Vredespaleis, de lancering van UNHCR's ambitieuze tien-jarencampagne om staatloosheid uit te bannen en de 60^{ste} verjaardag van het - hopelijk over tien jaar overbodige - Verdrag betreffende de status van staatlozen 1954 (hierna: 1954-Verdrag).

Professor René de Groot (Universiteit Maastricht) opende met enkele kwesties van technisch-juridische aard rondom latere verkrijging en het verlies van nationaliteit alhier. Ten eerste attendeerde De Groot erop dat in artikel 6, eerste lid, onder b, van de Rijkswet der Nederlanderschap (RWN) met de toevoeging van het criterium van wettig verblijf, ofwel 'toelating' in de zin van artikel 1, eerste lid, onder g, RWN, een *onwettig* vereiste is opgenomen gezien Nederlands verplichtingen vanuit artikel 1, eerste lid, onder b, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid 1961. Artikel 6, eerste lid, onder b, RWN geeft een optierecht aan staatlozen om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen, maar de toevoeging heeft als gevolg dat meer mensen staatloos blijven. In UNHCR's Richtlijn nr. 4 wordt verwezen naar dit standpunt van De Groot en in 2010 is het overgenomen door de bestuursrechter. Alhoewel het latere artikel 6, eerste lid, onder b, van het Verdrag betreffende Nationaliteit 1997 de toevoeging van een 'wettig verblijf' ogenschijnlijk toestaat, zouden beide verdragen naast elkaar bestaan, omdat niet alle oude partijen tevens partij zijn bij dat nieuwe verdrag (ECLI:NL:RBZLY:2010:BN6394, ro. 2).

Volgens mij komt hier nog bij dat ingevolge artikel 26, eerste lid, van laatstgenoemd verdrag niet het vierde maar het tweede lid van artikel 30 van het Weens Verdragenverdrag werking heeft, zodat voor Nederland ook op die grondslag de beperking van het 1961 verdrag onverkort geldt. De burgemeester van Coevorden heeft recent beslist conform bovenstaand vonnis, maar de staatssecretaris zoekt vernietiging door de Kroon. Dat zou een belangrijke kans voor de ABRvS kunnen creëren om het vonnis te bekrachtigen. Wat verlies betreft is De Groot van oordeel dat de evenredigheidstoets bij ontneming te streng wordt toegepast waardoor mensen onnodig staatloos raken; zie zijn annotatie in *Rv* 2011/662. De Groot wijst in dat kader op de komende UNHCR Richtlijn nr. 5 en zijn onderzoek voor het *Involuntary Loss of European Citizenship*-project.

Vervolgens belichtte Jelle Klaas (Fischer Advocaten) het onderwerp bevlogen vanuit zijn sociaalrechtelijke praktijk voor ieders recht op 'bed, bad en brood'. Tijdens het bijstaan van hier geboren kinderen van Chinese ouders stuitte hij op praktische problemen waar staatlozen veelvuldig tegenaan lopen. Zo raakte het kind Denny in bewijsnood doordat China niet erkent noch ontkent dat hij de Chinese nationaliteit bezit, terwijl de gemeente desondanks om bewijs vraagt dat hij het *niet* heeft vooraleer zij zijn GBA-registratie 'van onbekende nationaliteit' naar

'staatloos' wijzigt. Ondanks alle mogelijke inspanningen krijgt Denny het niet voor elkaar om het gevraagde bewijs te verzamelen, wat hem evengoed wordt tegengeworpen. Het belang van deze kinderen om in de GBA geregistreerd te staan als staatloos is groot, omdat zij dan beter aanspraak kunnen maken op onder meer het optierecht en de minimumrechten van het 1954-Verdrag. Zolang een vaststellingsprocedure voor iemands staatloosheid ontbreekt, biedt de GBA met het huidige beleid meer houvast in de verhouding tussen deze groep mensen en de Nederlandse staat. De situatie verandert onvoldoende met de basisregistratie personen (Brp), zodat het instellen van een vaststellingsprocedure de lacune kan herstellen. Denny's hoger beroep is op handen, maar de verwachting is dat het zal stranden omdat de ABRvS zichzelf in een soortgelijke zaak onbevoegd achtte om in de leemte te voorzien (ECLI:NL:RVS:2014:1786, ro. 4.4).

In het paneldebat werd onder regie van Stans Goudsmit (College voor de Rechten van de Mens) verder ingegaan op de problematiek, en de wenselijkheid van een specifieke vaststellingsprocedure in het bijzonder. Volgens Goudsmit onderschrijft het College de conclusies van het ACVZ-advies, omdat de huidige IND en GBA procedures onvoldoende waarborgen dat staatlozen geïdentificeerd worden om toegang te krijgen tot hun rechten. Ze vindt het positief dat de ABRvS dit in laatstgenoemde zaak expliciet heeft erkend. Inge Sturkenboom (UNHCR) gaf een gezicht aan het verhaal met een indringende film over Thai-Ha, uit Vietnamese ouders geboren en sinds haar vierde al zeventien jaar in Nederland. Thai-Ha heeft sinds 2007 een verblijfsvergunning en ziet haar toekomst hier in Nederland. Toch kan ze niet naturaliseren vanwege haar GBA-registratie 'nationaliteit onbekend', waardoor ze niet vrijgesteld wordt van het paspoortvereiste. Echter, net als bij Denny is er geen land die thuis geeft. Sterker nog, Vietnam laat weten haar niet als staatsburger te beschouwen waarmee duidelijk is dat Thai-Ha wel degelijk staatloos is. Met lichte Brabantse tongval overpeinst Thai-Ha vertwijfeld haar toekomst. Sturkenboom vindt het tekenend dat in januari 2010 de GBA bijna 83.000 personen geregistreerd heeft staan met onbekende nationaliteit, en maar 1.978 staatlozen. Het werkelijke aantal staatlozen wordt niet inzichtelijk; zij blijven een verborgen probleem. Ze roept op tot opschoning van het GBA, en wijst naar de positieve ervaringen van Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk met het implementeren van een procedure. Katja Swider (UvA) ging dieper in op de nieuwe systematiek onder de Wet Brp, waarna Peter van Krieken (Amsterdam University; vml UNHCR&UNDP; oud-adviseur Ministerie van V&J) de dissonante noot blies in het marslied richting een vaststellingsprocedure. Dat wil zeggen: hij heeft niets tegen een vaststellingsprocedure, mits die 'staatloosheid-aanvraag' direct bij het begin van een verblijfs- of beschermingsprocedure wordt gedaan om te voorkomen dat staatloosheid pas later een rol gaat spelen. Wel is hij er falikant op tegen dat alle staatlozen, zoals de ACVZ voorstaat, automatisch een verblijfsvergunning zouden moeten krijgen. Dat is vragen om moeilijkheden, mede omdat dat een geweldig aanzuigende werking zou hebben. Goudsmit bracht hier tegenin dat, los van de verblijfsvraag, een statusdeterminatie ook van belang is voor effectuering van de minimumrechten uit het 1954-Verdrag. Een aantal van die rechten komen ook toe aan staatlozen zonder legaal verblijf. Daarna gaf ze de ruimte aan inbreng vanuit een enthousiast gehoor.

Sander Terphuis (PvdA) bracht het ACVZ-advies over de onvolkomen werking van de buitenschuldregeling ter herinnering, en vroeg zich af hoe hoog de lat gelegd mag worden waaraan iemand moet voldoen. Wat kan je in redelijkheid nog van iemand verlangen? De overheid moet op een zeker punt tegemoet treden. Na bijvoorbeeld een jaar zou iemand het

voordeel van de twijfel kunnen krijgen. Dat had Sturkenboom's zegen: (lagere) overheden moeten niet te verkrampd aan 100% zekerheid vasthouden, maar ook stappen durven ondernemen.

Na een interactieve uitwisseling met het publiek sloot Laura van Waas (Tilburg University) af met een verbreding naar het Europese en mondiale perspectief. Van Waas onderstreepte dat de meerderheid niet voor staatloosheid kiest, maar vooral door toedoen of nalaten van staten hierin verzeild raakt. Vaak zelfs vanaf de geboorte. Haar vroege levensloop verschilde nauwelijks met die van Thai-Ha. Toch heeft zij nu twee paspoorten en Thai-Ha geen. Dat het worden geboren in andere families/landen zo een groot verschil betekent, is een onrecht dat gecorrigeerd moet worden, meent Van Waas. Haar bezielde oproep spoorde het publiek direct aan om oplossingen te zoeken en samenwerkingsverbanden te verkennen.

Vlakbij de plaats van de bijeenkomst, tussen een gracht en het gemeentehuis van Amsterdam, is een citaat van Spinoza te lezen: 'Het doel van de staat is de vrijheid'. Als Portugese migrantenzoon genoot Spinoza hier vrijheid en bescherming, maar hoe zit dat met staatlozen? Zoals het water in de grachten zich vasthoudt aan kades moeten zij zich kunnen verbinden aan een staat om hun vrijheden te verwezenlijken. Er is namelijk niets vrij en romantisch aan hen die los zijn van alles, als water op drift. Hannah Arendt stelt overtuigend dat mensenrechten vooral *burgerrechten* zijn, slechts realiseerbaar binnen gemeenschappen. Een staatloze kan meer fysieke vrijheid ervaren dan een gevangene, hij vindt geen thuis. Zijn meningsvrijheid evenaart de dwaze, want ze hoeven er niet toe te doen. Hem ontbreekt het recht om rechten te hebben, een plek in de wereld waardoor zijn mening telt en zijn handelen effectief kan zijn (*The Origins of Totalitarianism*, p. 291-296).

Dit zien we terug in de wijze waarop Denny en Thai-Ha aan het kortste eind trekken: hun situatie kan niet op eigen kracht veranderen, maar de bewijsnood is voor hun eigen rekening (ECLI:NL:RBMNE:2013:1409). De impasse wordt doorbroken door gedeelde bewijslast, zodat ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken het Chinese consulaat aanschrijft; een opener stelsel van bewijsmiddelen, zodat de zienswijze van de UNHCR kan meewegen; of een vaststellingsprocedure.

Helaas kan zelfs wanneer buiten geschil staat dat iemand staatloos is, hij of zij niet altijd zijn rechten realiseren: het minimumrecht op identiteitspapieren kon in een recente zaak vooralsnog niet geldend worden gemaakt, simpelweg doordat er geen overheidsloket voor is (ECLI:NL:RBDHA:2014:2255). Bestrijding van staatloosheid vraagt dus om een brede en coherente aanpak, waarbij een overmatige reflex vanuit preoccupatie met het geïntegreerde vreemdelingenbeleid moet worden vermeden. Staatloosheid is namelijk een bijzonder probleem dat niet versmald kan worden tot een vreemdelingenvraagstuk.

Nederland heeft weliswaar een geldig belang bij lastenverdeling en het aansporen van landen van origine om staatloosheid niet te veroorzaken en zorg te dragen voor 'hun staatlozen'. Terugsturen van staatlozen is soms ook een optie, bijvoorbeeld middels een EU-overnameovereenkomst. Veel staatlozen kunnen echter nergens heen. Het zou Nederland daarom mijns inziens sieren als het de ontoereikendheid van de huidige regeling voor deze groep erkent, en zich aansluit bij de ambities van de Raad van Europa en de UNHCR.

Tot slot, de strijd tegen staatloosheid kan op veel fronten worden gevoerd, door lobby of juridisch werk. Het is bemoedigend dat vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld, de advocatuur en politiek aanwezig waren en elkaar na afloop van het seminar vonden. Hopelijk wordt het momentum gepakt en ontluiken er de komende tijd kansrijke initiatieven, eventueel in samenwerking met het NJCM.