

Vergaderjaar 2020–2021

35 687

Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij twee VN-verdragen over staatloosheid, namelijk het op 28 september 1954 tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (hierna: het 1954-verdrag) en het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (hierna: het 1961-verdrag).¹ Staatloosheid levert enkele specifieke rechten op, zoals onder voorwaarden een versnelde verkrijging van het Nederlanderschap. Hierdoor is er een belang voor een gesteld staatloze zijn staatloosheid door de overheid erkend te krijgen. Daarnaast is het niet hebben van een nationaliteit een identiteitskwestie die de betrokkene wezenlijk raakt. De erkenning hiervan door de overheid is daarmee ook van grote symbolische waarde.

In het wetsvoorstel wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door een rechter. Deze procedure is toegezegd naar aanleiding van het advies «Geen land te bekennen» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ).² Hierin concludeerde de ACVZ dat Nederland geen goede procedure heeft om staatloosheid vast te stellen. Het wetsvoorstel beoogt in deze leemte te voorzien en een zorgvuldige procedure te creëren die voldoet aan de relevante internationale normen. Er zijn momenteel 12 landen die een vaststellingsprocedure hebben.³ Nederland wil in navolging van deze landen meer betekenen voor staatlozen, die zich vaak in een kwetsbare positie bevinden.

¹ Trb. 1955, 42 en Trb. 1967, 124.

² ACVZ advies «Geen land te bekennen, een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland» Den Haag december 2013.

³ Momenteel zijn 89 landen partij bij het 1954-verdrag waarvan 23 het verdrag hebben geratificeerd. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mt&dsg2&clang=_en. Wereldwijd hebben 12 landen een SDP (België, Nederland en Zwitserland niet meegeteld want geen codificatie of nog in ontwikkeling), zie <http://www.refworld.org/pdfid/57836c44.pdf>. In de EU zijn 24 landen partij bij het 1954-verdrag waarvan er 8 een SDP hebben (wederom België en Nederland niet meegeteld).

Met het wetsvoorstel wordt een vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie bereikt omdat met de nieuwe vaststellingsprocedure meer personen hun staatloosheid kunnen aantonen. Het gaat daarbij vooral om personen die wel rechtmatig verblijf hebben maar slecht of niet gedocumenteerd zijn en daarom momenteel niet als staatloos in de basisregistratie personen kunnen worden geregistreerd. Met de nieuwe vaststellingsprocedure zal een bepaalde categorie rechtmatig verblijvende vreemdelingen die nu met «nationaliteit onbekend» is opgenomen in de vreemdelingenadministratie of in de basisregistratie personen, in die registraties voortaan als «staatloos» worden opgenomen. Dit is van grote betekenis voor de staatloze zelf en zorgt tevens voor een meer betrouwbaar beeld voor de overheid van wie zich in Nederland bevindt. Het wetsvoorstel sluit personen die geen rechtmatig verblijf hebben overigens niet uit: ook zij kunnen onder de nieuwe procedure een verzoek tot vaststelling van staatloosheid doen. Daarbij moet worden aangetekend dat noch het indienen van een verzoek noch de vaststelling van staatloosheid door de rechter aanspraak geeft op rechtmatig verblijf in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de aanleiding voor het wetsvoorstel en de specifieke betekenis van staatloosheid (paragrafen 2 en 3). Vervolgens worden de kenmerken van de nieuwe vaststellingsprocedure geschetst en de gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn (paragrafen 4 en 5). Hierbij komt ook de wisselwerking met andere procedures en wetgeving aan de orde en wordt de reikwijdte van het voorstel beschreven. Daarna wordt ingegaan op de adviezen en reacties die in de (internet)consultatie zijn ontvangen (paragraaf 6) en tot slot komen de financiële en uitvoeringsgevolgen aan de orde (paragraaf 7).

Het wetsvoorstel brengt aanpassing van Rijkswetgeving met zich mee, welke is opgenomen in het voorstel voor een Rijkswet «Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid». De hierna volgende toelichting is mede voor deze aanpassing van belang en de twee voorstellen dienen in samenhang te worden gezien.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De Nederlandse praktijk rond het vaststellen van staatloosheid werd kritisch belicht in een rapport van december 2011 van UNHCR. Volgens UNHCR werd in Nederland staatloosheid niet zorgvuldig erkend en gaf Nederland onvoldoende bescherming aan staatlozen, zeker in het geval van kinderen.⁴ Hierop volgde in eerste instantie een beleidsreactie die er op neerkwam dat Nederland in overeenstemming met de internationale regels handelde. Er werd onder meer aangegeven dat Nederland weliswaar geen speciale vaststellingprocedure kent, maar dat gesteld staatlozen wel als staatloos kunnen worden ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA), die inmiddels is vervangen door de basisregistratie personen (hierna: BRP). Op grond van de Wet GBA kon een ambtenaar van de gemeente iemand namelijk als staatloze inschrijven met behulp van buitenlandse brondocumenten die staatloosheid aantonen (bijvoorbeeld een document van een buitenlandse overheid of een uitspraak van een buitenlandse rechter) of op basis van eigen onderzoek naar de status van de betreffende persoon met toepassing van buitenlands recht. Met de nieuwe Wet BRP is hieraan toegevoegd dat gegevens inzake de geboortedatum en nationaliteit (waaronder ook staatloosheid) van een vreemdeling ook op basis van een

⁴ Staatloosheid in Nederland, UNHCR, Den Haag, november 2011.

mededeling van de Minister van Justitie en Veiligheid in de BRP kunnen worden opgenomen, voor zover deze gegevens door hem zijn vastgesteld in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland (artikel 2.17 Wet BRP).

Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het UNHCR rapport is de ACVZ een adviestraject begonnen hetgeen heeft geleid tot het advies «Geen land te bekennen» van december 2013, dat nadien is aangevuld op het punt van staatloze kinderen en waarop twee kabinetsreacties zijn gevolgd. In dit advies deelt de ACVZ de meeste punten van kritiek van de UNHCR. Het belangrijkste punt van kritiek is dat Nederland geen adequate manier of procedure heeft om staatloosheid te kunnen aantonen. De bestaande mogelijkheden via de BRP voldoen niet volgens de ACVZ omdat gemeenten nauwelijks eigen onderzoek doen en er een groep staatlozen is die geen buitenlandse brondocumenten heeft om staatloosheid te kunnen bewijzen. In de basisadministratie staat een groot aantal personen ingeschreven met «nationaliteit onbekend» van wie wordt vermoed dat zich hieronder staatlozen bevinden. In het ACVZ-advies kon niet worden meegenomen wat het resultaat was van het nieuwe artikel 2.17 Wet BRP, omdat deze wet nog niet in werking was getreden ten tijde van het advies. Ten tweede wijst de ACVZ in haar advies op het belang van de gevolgen van staatloosheid: het erkend staatloos zijn brengt rechten met zich mee die door Nederland moeten worden gewaarborgd en die alleen ten volle kunnen worden benut indien staatloosheid leidt tot rechtmatig verblijf. Versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit is volgens de ACVZ ook wenselijk. De ACVZ concludeert in het advies dat dit in Nederland niet het geval is, maar wel zo zou moeten zijn. Een derde punt van kritiek in het advies betreft de belangen van staatloze kinderen in Nederland, die volgens de ACVZ onvoldoende worden behartigd. Dit ziet met name op de eis dat staatloos in Nederland geboren kinderen drie jaar rechtmatig verblijf moeten hebben alvorens zij op versnelde wijze via optie de Nederlandse nationaliteit kunnen krijgen (artikel 6, eerste lid, onder b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, hierna: RWN). Voor de situatie van kinderen geldt volgens de ACVZ des te meer dat een vaststellingsprocedure noodzakelijk is. Staatloze kinderen dienen rechtmatig verblijf te krijgen en moeten volgens de ACVZ kunnen opteren voor het Nederlanderschap ongeacht hun verblijfsstatus.

In de twee kabinetsreacties⁵ hierop is ten eerste erkend dat er inderdaad een leemte is met betrekking tot identificatie van staatlozen, met name omdat de Wet GBA/BRP «slechts» registratie tot doel heeft en niet is bedoeld voor ingewikkelde beoordelingen, zoals of iemand staatloos is, wanneer hiervan niet evident sprake is. In de eerste kabinetsreactie is daarom toegezegd dat een speciale procedure voor de vaststelling van staatloosheid zal worden ingericht. Verder is aangegeven dat ten algemene geen verandering wordt aangebracht in de huidige gevolgen van staatloosheid als het gaat om verblijf en verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Dit betekent dat staatloosheid op zichzelf geen verblijfsvergunning oplevert omdat het nationaliteitsrecht volgens het kabinet geen zelfstandige bron is van verblijfsrecht. Pas indien een vastgesteld staatloze op één van de gronden van de Vreemdelingenwet 2000 een verblijfsvergunning heeft in Nederland kan hij in aanmerking komen voor een verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via versnelde naturalisatie (artikel 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN). Hij moet dan tenminste drie jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben. Wel is toegezegd dat een wijziging wordt doorgevoerd ten aanzien van in Nederland geboren staatloze kinderen die hier niet rechtmatig verblijven. Zij kunnen onder voorwaarden toch in aanmerking komen voor versnelde

⁵ Kamerstukken II, 2013–2014, 19 637, nrs. 1889 en 1917.

verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via optie. Dat is in het voorstel van Rijkswet («Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid») verder uitgewerkt: er moet dan ten eerste sprake zijn van tien jaar stabiel hoofdverblijf, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring. Hiermee wordt maximale invulling gegeven aan de voorwaarde genoemd in artikel 1, tweede lid, aanhef en onder b, van het 1961-verdrag. Ten tweede moet vaststaan dat de staatloosheid niet kan worden opgeheven door de ouders en ten derde mogen de ouders terugkeer niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan het toezicht van de IND, de DT&V, het COA of de politie. Ook aan de overige voorwaarden in voormelde bepaling, moet zijn voldaan.

De genoemde toezeggingen nopen tot wetgeving. Een procedure voor de vaststelling van staatloosheid behoeft een wettelijke basis en het nieuwe optierecht voor niet rechtmatig verblijvende kinderen vergt een aanpassing van artikel 6 van de RWN. De toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in het kader van de vaststellingsprocedure de ACVZ om nadere inbreng gevraagd hetgeen heeft geresulteerd in een discussiedocument dat de ACVZ op 9 juli 2015 aan de Staatssecretaris heeft toegezonden over de inrichting van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid.⁶ Dit discussiedocument vormt de afronding van een adviestraject dat de ACVZ in 2012 is begonnen met een onderzoek naar de Nederlandse praktijk rond het vaststellen van staatloosheid.⁷ Het discussiedocument en de aanbevelingen komen aan de orde in de toelichting bij de kenmerken van de vaststellingsprocedure en de gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn.

3. Betekenis staatloosheid

Het begrip «staatloze» duidt op een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als zijn onderdaan wordt beschouwd.⁸ Het gaat kortom om iemand zonder nationaliteit. Dit kan het gevolg zijn van diverse oorzaken, bijvoorbeeld conflicterend nationaliteitsrecht: een kind wordt geboren in een land dat uitgaat van afstamming (*ius sanguinis*) terwijl het land van de nationaliteit van de ouders uitgaat van verkrijging van nationaliteit door een territoriale band tussen gemeenschap en individu (*ius soli*). Andere oorzaken van staatloosheid zijn onder meer gelegen in problemen bij de afscheiding, het uiteenvallen of opvolgen van staten wanneer nadien leemten en tegenstrijdigheden in wetgeving ontstaan, of wanneer op discriminatoire gronden nationaliteit (wettelijk of alleen in de praktijk) wordt onthouden, zoals moeders die hun nationaliteit niet kunnen doorgeven aan hun kinderen of bepaalde bevolkingsgroepen die in een land worden uitgesloten.

Het hebben van een nationaliteit speelt een essentiële rol in het dagelijkse leven en is een belangrijk aanknopingspunt voor het hebben van rechten, zoals het krijgen van identiteits- en reisdocumenten, het recht op toegang tot het grondgebied en bewegingsvrijheid aldaar, en burgerschapsrechten zoals het kiesrecht. Staatloosheid houdt het risico in dat de betreffende persoon nergens wordt erkend en de genoemde rechten niet heeft. Om

⁶ Zie <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2015/7/9/discussiestuk-staatloosheid>.

⁷ Zie <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2013/12/4/geen-land-te-bekennen>.

⁸ Artikel 1, eerste lid, van het Verdrag betreffende de status van staatlozen. UNHCR 2005 «Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians», pagina 10–11.

deze onwenselijke situatie te voorkomen zijn in VN-verband de twee eerder genoemde internationale verdragen gesloten: het 1954-verdrag over de status van staatlozen en het 1961-verdrag dat beoogt staatloosheid te beperken. Het 1954-verdrag gaat over de rechten die een staatloze heeft en is in het kielzog van het VN Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: Vluchtelingenverdrag) van 1951 tot stand gekomen.⁹ Het 1961-verdrag tracht staatloosheid te voorkomen en te beperken door te bepalen dat verdragspartijen hun nationaliteit verlenen aan een ieder die is geboren op het grondgebied indien diegene anders staatloos zou zijn. Dit kan van rechtswege of door middel van een aanvraagprocedure waarbij er bepaalde voorwaarden kunnen worden gesteld (zoals geen crimineel verleden of langdurig verblijf op het grondgebied).

Naast deze twee VN-verdragen over staatloosheid spelen diverse andere internationale instrumenten een rol, zoals het Europees Verdrag inzake Nationaliteit van de Raad van Europa (hierna: EVN), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en mensenrechtenverdragen in het algemeen.¹⁰ Het hebben van een nationaliteit is namelijk vaak een noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening van grondrechten. Een belangrijke uitleg van de internationale normen is opgenomen in het zogeheten Handbook on Protection of Stateless Persons van de UNHCR (voorheen UNHCR Guidelines on the protection of Stateless Persons).¹¹ Het UNHCR Handbook kan worden gekwalificeerd als «soft law» en is dus niet bindend, maar is wel een gezaghebbend document in het kader van de interpretatie van de verdragen. Tot op heden is in EU-verband nog geen concrete actie ondernomen op het terrein van staatloosheid in de zin van wetgeving specifiek gericht op staatlozen. Wel is en wordt gediscussieerd over de problematiek (zoals het beter in beeld brengen van de staatlozenpopulatie in Europa en het uitwisselen van best practices op het gebied van identificatie en erkenning).¹² Verder kan bepaalde, reeds bestaande, EU-wetgeving relevant zijn voor staatlozen. De belangrijkste voorbeelden zijn de Kwalificatierichtlijn en de Terugkeerrichtlijn.¹³ De Kwalificatierichtlijn bepaalt onder welke voorwaarden een vreemdeling (ongeacht of deze wel of geen nationaliteit heeft) in aanmerking komt voor bescherming als vluchteling of zogeheten subsidiaire bescherming. Indien een staatloze geen asielstatus krijgt en ook niet op een andere grond een verblijfsvergunning heeft, bepaalt de Terugkeerrichtlijn dat deze illegaal op het grondgebied van de lidstaat verblijvende persoon in beginsel terug moet keren naar het land van eerder verblijf of een ander land waar de toegang geborgd is.

Als het gaat om de groep staatlozen wereldwijd, in Europa en in Nederland dient een onderscheid te worden gemaakt tussen staatloosheid in migratiecontext en staatloosheid in situ (in het «eigen land» waar een staatloze belangwekkende en stabiele banden mee heeft, door geboorte

⁹ Trb. 1951, 131.

¹⁰ Trb. 1998, 10 en 1990, 96.

¹¹ <http://www.unhcr.org/53b698ab9.pdf>.

¹² Zie <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness>.

¹³ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) (PbEU L 377) en Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98).

op het grondgebied of bijvoorbeeld langdurig verblijf). Wereldwijd zijn er naar schatting van de UNHCR 10 miljoen staatlozen.¹⁴ In Europa het naar schatting 670.828 personen.¹⁵ Nederland kent een behoorlijk aantal (rond de 2100) staatlozen in situ, met name Molukkers en Roma. Voorbeelden van andere landen met in situ staatlozen in de EU zijn Letland en Estland vanwege het Sovjetverleden en de keuze om etnische Russen uit te sluiten van de verkrijging van de nationaliteit bij statenopvolging. Van het aandeel van migranten binnen de groep staatlozen in Nederland zijn de belangrijkste landen van herkomst Syrië, Israël, Libanon, de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië.

In het ACVZ-advies werden 2000 in de GBA geregistreerde staatlozen genoemd. Inmiddels is de groep als staatloos geregistreerde personen in Nederland toegenomen door de komst van (onder meer) staatloze personen uit Syrië, tot ruim 12.000.¹⁶ Niet bekend is hoeveel niet-geregistreerde staatlozen zich in Nederland bevinden en hoeveel staatlozen in de BRP staan vermeld met nationaliteit onbekend. Cijfers van de IND over personen van wie geen nationaliteit kan worden vastgesteld geven evenwel niet de indruk dat in Nederland veel vreemdelingen zonder nationaliteit verblijven. Uit het rapport van de ACVZ blijkt verder dat erkende staatlozen in Nederland hier vaak geboren zijn, rechtmatig verblijven en identiteitsdocumenten hebben.¹⁷

4. Inrichting vaststellingsprocedure

4.1 Verzoekschriftprocedure voor de civiele rechter

Een fundamentele eerste vraag is of de nieuwe procedure bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk van aard zou moeten zijn. In het eerder aan de orde gekomen discussiedocument van de ACVZ spreekt de expertgroep geen duidelijke voorkeur uit. Wel worden veel argumenten genoemd voor een privaatrechtelijke procedure.¹⁸ In dit wetsvoorstel is daarbij aangesloten. Doorslaggevend argument hiervoor is dat het bij staatloosheid gaat om een identiteitskwestie en niet om een verblijfsrechtelijke kwestie. Het erkend staatloos zijn zal namelijk niet leiden tot rechtmatig verblijf (zie hierna paragraaf 5.2). Met deze keuze wordt bovendien aangesloten bij de reeds bestaande praktijk, namelijk die van vaststelling of iemand al dan niet Nederlander is op grond van artikel 17 van de RWN. Ook bij deze vaststellingsprocedure gaat het om een civielrechtelijke procedure bij de rechtbank in Den Haag. Daar is dus al veel kennis en ervaring aanwezig op het nationaliteitsrecht en bijbehorende kwesties als toepassing van buitenlands recht en internationaal privaatrecht. Dit geldt ook voor de IND die in deze procedure namens de Staat optreedt.

4.2 Procesregels

Omdat bij de vaststelling van staatloosheid geen sprake is van een echte procedure op tegenspraak (tussen twee partijen), is de gang naar de civiele rechter een verzoekschriftprocedure in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv). Tenzij in dit wetsvoorstel

¹⁴ <http://www.unhcr.org/ibelong>.

¹⁵ The World's Statelessness, Institute on Statelessness and Inclusion, 2014.

¹⁶ Op 1 januari 2019.

¹⁷ Zie het rapport paragraaf 2.4.

¹⁸ Zie paragraaf 4.1 van het discussiedocument

afwijkende regels worden gesteld, gelden de procesregels van Rv (zie artikel 261 Rv).¹⁹

Analoog aan de procedure van artikel 17 RWN wordt in dit wetsvoorstel ten opzichte van Rv voorgesteld een aanvullende of afwijkende regeling te treffen op een drietal punten, te weten:

- a. In afwijking van Rv wordt geregeld dat er maar één feitelijke instantie is (rechtbank Den Haag) met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad;
- b. Verder wordt in aanvulling op Rv geregeld dat de Staat (de IND) wordt gehoord door de rechter;
- c. Tot slot wordt in het verlengde van de artikelen van Rv over rechtsmacht geregeld dat verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats in Europees Nederland dient te hebben op het moment van indiening van het verzoek.

Op de volgende punten wordt analoog aan de procedure van artikel 17 RWN geheel aangesloten bij Rv:

- d. De keuze voor een enkelvoudige of meervoudige behandeling wordt aan de rechter overgelaten;
- e. Vormvoorschriften verzoekschrift: het verzoekschrift gaat vergezeld van zoveel mogelijk onderbouwing en begeleidende stukken;
- f. Rechtsbijstand en eventuele vergoeding daarvan: bij procederen voor de rechtbank is bijstand van een advocaat verplicht voorgeschreven en is een eventuele vergoeding voor rechtsbijstand van overheidswege afhankelijk van de gebruikelijke regels;
- g. Voor het bewijsrecht gelden de normale regels van Rv, namelijk dat de meest gerede partij bewijs levert;
- h. Horen verzoeker: de rechter kan verzoeker op grond van Rv ter zitting horen;
- i. Rol UNHCR in het proces: de rechter kan de UNHCR ter zitting horen, de IND kan bij zijn onderzoek naar staatloosheid advies van de UNHCR inwinnen;
- j. Herziening: de oorspronkelijke verzoeker en elke andere belanghebbende kan op grond van Rv een verzoek doen om de beschikking van de rechter te herroepen.

Anders dan in de procedure van artikel 17 RWN wordt in afwijking van Rv:

- k. Een beslistermijn voor de rechter voorgeschreven waardoor de rechter in beginsel binnen zes maanden na indiening van het verzoekschrift dient te beslissen, met de mogelijkheid van verlenging met zes maanden.

De voorgaande punten worden nader toegelicht, zoveel als mogelijk in de volgorde van het ACVZ- discussiedocument van 9 juli 2015 over de inrichting van de vaststellingsprocedure.

Eén feitelijke instantie (onderdeel a)

De procesregels van Rv gaan uit van twee feitelijke instanties en daarna cassatie bij de Hoge Raad. In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor één feitelijke instantie, zoals dat ook geldt bij de procedure van artikel 17 RWN over de vaststelling van het Nederlanderschap. De verwachting is namelijk dat in tweede instantie geen nieuwe feiten naar voren zullen komen of dat de feiten anders zullen worden beoordeeld. Zowel de

¹⁹ De verzoekschriftprocedure van Rv zal op bepaalde procedurele punten worden gewijzigd in verband met het nieuwe civiele procesrecht van de Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Stb. 2016, 288).

overheid als betrokkene hebben bovendien belang bij een vlotte afhandeling van de procedure. De expertgroep spreekt in het discussiedocument van de ACVZ geen duidelijke voorkeur uit, behalve dan dat de rechtbank Den Haag bevoegd zou moeten zijn als feitelijke instantie, vanwege de al eerder genoemde specialistische kennis die daar aanwezig is.²⁰ Hier is in het wetsvoorstel bij aangesloten; de rechtbank Den Haag beoordeelt de zaak in eerste aanleg (het betreft een exclusieve bevoegdheid) en vervolgens is cassatie mogelijk bij de Hoge Raad.

Enkelvoudige of meervoudige behandeling (onderdeel d)

De expertgroep spreekt in het discussiedocument van de ACVZ geen voorkeur uit voor een enkelvoudige dan wel een meervoudige behandeling, maar dringt er op aan dat vaststellingszaken de aandacht krijgen die ze verdienen.²¹ In Rv (zie artikel 15) is enkelvoudige behandeling bij een procedure in eerste instantie het uitgangspunt, in hoger beroep is het precies omgekeerd. In het wetsvoorstel staan geen afwijkende regels ten opzichte van Rv opgenomen, net zoals in geval van de procedure van artikel 17 RWN. De procedure bij de rechtbank Den Haag wordt dus door een enkelvoudige rechter afgedaan, tenzij deze besluit dat de zaak zich leent voor meervoudige behandeling. Op deze manier wordt deze inschatting overgelaten aan de rechterlijke macht. In de praktijk van artikel 17 RWN behandelt overigens de rechtbank Den Haag de zaken vrijwel altijd meervoudig.

Toegang tot de procedure en vormvoorschriften verzoek (onderdelen c en e)

De expertgroep adviseert om de vaststellingsprocedure zo ruim mogelijk open te stellen voor eenieder die een rechtstreeks belang heeft bij de vaststelling van staatloosheid, onder wie bijvoorbeeld ook nabestaanden.²²

Voor de uitleg van het begrip verzoeker kan worden teruggevallen op Rv en de bijbehorende jurisprudentie over dat begrip. Hieruit volgt dat eenieder die een rechtstreeks belang heeft bij de uitkomst van een procedure een verzoek kan doen. Indien dus een verzoeker kan onderbouwen dat hij als nabestaande een belang heeft bij de postume vaststelling van staatloosheid van bijvoorbeeld een ouder in verband met afstamming of in het kader van een oorlogsverleden van de overledene, dan zal de rechter dit verzoek toelaten ook zonder een uitdrukkelijke verplichting daartoe in de wet.

Met het wetsvoorstel is geregeld dat bij aanvang van het verzoek de verzoeker zijn woonplaats of gewone verblijfplaats in Nederland heeft. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 3 Rv en wordt de in artikel 9, onder c, Rv genoemde rechtsmacht in geval van de dagvaarding aanvullend in het wetsvoorstel uitgewerkt voor de verzoekschriftprocedure tot vaststelling van staatloosheid. Beoogd wordt zaken die onvoldoende aanknopingspunten hebben met de Nederlandse rechtssfeer wettelijk uit te sluiten. Het is dus niet mogelijk om vanuit het buitenland een verzoekschrift in te dienen. Dit geldt tevens voor het Caribische deel van het Koninkrijk, dat uiteraard wel een band heeft met Europees Nederland, maar waar de huidige situatie rondom vaststelling van staatloosheid zal blijven gelden (zie paragraaf 5.4 van de toelichting en zie de Rijkswet «Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet

²⁰ Zie paragraaf 4.2 van het discussiedocument.

²¹ Zie paragraaf 4.3 van het discussiedocument.

²² Zie paragraaf 5.1 van het discussiedocument.

alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid»). Peildatum is zoals in het civiele recht gebruikelijk het moment van indiening van het verzoek (forum perpetuatio). Voor de uitleg van de begrippen «woonplaats» en «gewone verblijfplaats» moet worden aangesloten bij de artikelen 2 en 3 Rv en de bijbehorende uitleg van en jurisprudentie over deze begrippen.

Wat betreft de vormvereisten adviseert de expertgroep om het verzoek zoveel mogelijk vormvrij te houden, zodat sprake is van een laagdrempelige procedure.²³ Voor de IND (die een grote rol speelt in de procedure, zie de toelichting bij onderdeel b) is het van belang dat een verzoeker zijn verzoekschrift voorziet van zoveel mogelijk informatie zodat de IND aanknopingspunten heeft in het onderzoek naar staatloosheid. Het verzoekschrift dient daarom vergezeld te gaan van zoveel mogelijk begeleidende informatie en stukken die het verzoek van de gesteld staatloze kunnen onderbouwen, wil het verzoek voor toewijzing door de rechter vatbaar zijn. Dit geldt ook voor de zogeheten uniforme procesinleiding na invoering van de eerder genoemde gewijzigde verzoekschrift-procedure. In dit wetsvoorstel wordt hierop niets extra's geregeld, analoog aan de artikel 17 RWN procedure.

Rechtsbijstand (onderdeel f)

De expertgroep acht de vaststellingsprocedure staatloosheid in het discussiedocument van de ACVZ dermate complex dat deze niet kan worden gevoerd zonder bijstand van een advocaat.²⁴ Rechtsbijstand is standaard in Rv voorgeschreven (professionele rechtsbijstand door een advocaat is verplicht), tenzij wettelijk iets anders is bepaald. Analoog aan de procedure van artikel 17 RWN is het ten opzichte van Rv daarom niet nodig iets aanvullends of afwijkends te regelen. Als een verzoeker onvoldoende financiële middelen heeft kan hij op grond van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in aanmerking komen voor middelen van overheidswege. Voor het verwachte aantal procedures en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 7 van de toelichting. Verder behoeft de Staat in deze procedure zich niet te laten bijstaan door een advocaat, zie hierna bij de toelichting op de onderdelen b en h.

Beslistermijnen (onderdeel k)

De expertgroep adviseert in het ACVZ-discussiedocument om beslistermijnen in de nieuwe wet op te nemen opdat de rechter binnen een bepaald tijdsbestek na indiening van een verzoek uitspraak doet. Men wijst hierbij op de lange duur van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN en adviseert daarom een beslistermijn van zes maanden met mogelijkheid van verlenging met nog eens zes maanden voor de vaststellingsprocedure staatloosheid op te nemen.²⁵

In Rv wordt de termijn waarbinnen uitspraak wordt gedaan aan de rechter zelf overgelaten.²⁶ De RWN bevat voor de procedure van artikel 17 RWN geen speciale of afwijkende regels. Het is echter in het voordeel van zowel de overheid als de verzoeker om bij de vaststellingsprocedure staatloosheid wel een beslistermijn in het wetsvoorstel op te nemen. De

²³ Zie paragraaf 5.1 van het discussiedocument

²⁴ Zie paragraaf 5.2 van het discussiedocument.

²⁵ Zie paragraaf 5.4 van het discussiedocument.

²⁶ Het nieuwe artikel 30q Rv, dat onderdeel uitmaakt van het nieuwe procesrecht zoals dat voortvloeit uit de wet die heeft geleid tot Stb. 2016, 288, is nog niet in werking getreden.

verzoeker weet dan waar hij aan toe is. De Staat wil dat vaststelling niet al te lang duurt in verband met eventuele obstructie van terugkeer ondanks dat verzoeker gedurende de procedure kan worden uitgezet (zie paragraaf 5.2). Ook zal een rechter nooit met 100% zekerheid kunnen vaststellen dat er sprake is van staatloosheid op grond van wetgeving in alle honderden staten van de wereld (zie ook hierna in paragraaf 6.2 van de toelichting bij het onderdeel bewijslastverdeling). Hij zal doorgaans slechts tot het oordeel kunnen komen dat het aannemelijk is dat iemand zonder nationaliteit is. Ergens moet de vaststellingsprocedure dus ophouden.

Om deze redenen is in dit wetsvoorstel een termijn voor de rechter opgenomen waarbinnen hij uitspraak moet doen na indiening van het verzoek. Dit is op grond van Rv mogelijk en past bij de doelstelling om snellere en efficiënte procedures te realiseren en waar nodig maatwerk te kunnen bieden. Ook in het bestuursrecht zijn rechterlijke beslistermijnen bekend, bijvoorbeeld in de Vreemdelingenwet 2000.

De procedure van artikel 17 RWN duurt over het algemeen 9 maanden voor de eenvoudige zaken en minimaal een jaar bij complexere gevallen. De verwachting is dat een staatloosheidsprocedure soms langer zal duren omdat onderzoek moet worden gedaan naar wetgeving in het buitenland. Daarom wordt voorgesteld voor de uitspraak een termijn te bepalen van in beginsel binnen 6 maanden uitspraak na indiening van het verzoekschrift met de mogelijkheid van verlenging met nog eens 6 maanden. Deze termijn is, net als in het bestuursrecht, een termijn van orde.

Rol van de IND en het horen van betrokkene (onderdelen b en h)

De expertgroep vindt de Staat een belanghebbende in de procedure en is van mening dat de Staat (de IND) formeel als partij in de nieuwe procedure zou moeten worden aangewezen.²⁷ Dit is een enigszins ingewikkeld vraagstuk omdat de positie van de IND in de nieuwe vaststellingsprocedure hybride te noemen is. De overheid heeft belang bij de uitkomst van de procedure omdat het erkend staatloos zijn bepaalde rechtsgevolgen met zich meebrengt (zie paragraaf 5.3 van de toelichting). Tegelijkertijd is het ook de IND die onderzoek zal moeten doen naar de staatloosheidsclaim van verzoeker. In zekere zin fungeert de IND in dat opzicht als een soort adviseur/deskundige van de rechter. In de procedure van artikel 17 RWN (vaststelling Nederlanderschap) speelt een vergelijkbare positie van de IND. Daar is sprake van een nog directer belang van de Staat bij de uitkomst, aangezien het hebben van de Nederlandse nationaliteit meer en indringender rechten voor betrokkene met zich meebrengt. In artikel 18 RWN is om deze reden opgenomen dat de rechter de officier van justitie hoort als een soort onafhankelijke «amicus curiae» in de verzoekschriftprocedure. In de praktijk treedt de IND in de procedure op als deskundige en neemt feitelijk de taak op zich die in artikel 18 RWN is toebedeeld aan het openbaar ministerie. De IND schrijft een standpunt en verstuurt dat ook naar het openbaar ministerie. De rechtbank vraagt het openbaar ministerie een reactie hierop te geven en het openbaar ministerie wordt tevens uitgenodigd voor de zitting. Het openbaar ministerie laat vervolgens weten zich achter het standpunt van de Staat (in dit geval de IND) te scharen en niet ter zitting te verschijnen. Deze werkwijze wordt vermeld in de beschikking van de rechtbank.

Voorgesteld wordt om ook voor de vaststellingsprocedure staatloosheid een bepaling met een hoorplicht op te nemen, waarmee gewaarborgd wordt dat de Staat (de IND) gehoord wordt en onderzoek doet. Met deze bepaling wordt de IND in plaats van het openbaar ministerie rechtstreeks

²⁷ Zie paragraaf 6.1 van het discussiedocument.

gehoord. Dit is eveneens aangepast in artikel 18 RWN, nu feitelijk de IND de taak van het openbaar ministerie uitvoert (zie het voorstel voor een Rijkswet tot Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid).

De expertgroep adviseert verder om de verzoeker tot vaststelling van staatloosheid voorafgaand aan de gerechtelijke procedure door de IND te laten horen en deze hoorplicht vast te leggen in de nieuwe wet.²⁸ In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van Rv waarin is geregeld dat de rechter betrokkenen kan horen op de zitting. Dit heeft de voorkeur boven het horen door de IND voorafgaand aan de vaststellingsprocedure. Dan zou namelijk alsnog een soort bestuursrechtelijke voorfase geïntroduceerd worden in de vaststellingsprocedure, terwijl de zitting bij de civiele rechter zich prima leent voor een dergelijk gehoor. Bij de vaststellingsprocedure Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN doen zich hier geen problemen voor.

Externe deskundigheid (onderdeel i)

Vanwege de specifieke expertise op het terrein van staatloosheid en landeninformatie over nationaliteitswetgeving adviseert de expertgroep in het discussiestuk van de ACVZ om de UNHCR een «amicus curiae» rol te geven in het proces. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de rechter ambtshalve of op verzoek de UNHCR moet horen in het proces.²⁹ Tijdens de expertmeetings heeft UNHCR zelf aangegeven niet zoveel te zien in een dergelijke standaard procesrol en hiervoor ook geen capaciteit te hebben. In dit wetsvoorstel is ten opzichte van Rv niks aanvullends of afwijkends geregeld. Op grond van Rv kan de rechter de UNHCR (of andere deskundigen) horen. De IND kan bij haar onderzoek naar de staatloosheid eveneens advies inwinnen bij organisaties als de UNCHR. Een speciale regeling is daarom niet nodig.

Bewijslastverdeling (onderdeel g)

Omdat het vaak moeilijk is voor een gesteld staatloze om te bewijzen dat hij geen nationaliteit heeft, speelt de vraag hoe moet worden omgegaan met de gebruikelijke regels van Rv over bewijs in de verzoekschriftprocedure (zie artikel 284 Rv: het bewijsrecht uit de negende afdeling van de tweede titel van de Rv is van overeenkomstige toepassing, tenzij de aard van de zaak zich hiertegen verzet). De algemene regels daarin zijn onder meer dat degene die zich op een bepaald rechtsgevolg beroept de feiten moet stellen en zo nodig bewijzen, tenzij uit een bijzondere regel of de billijkheid iets anders voortvloeit. In de expertmeetings van de ACVZ is uitgebreid gediscussieerd over deze bewijslastverdeling, in die zin dat op de Staat een grotere last komt te liggen via een bijzondere wettelijke bepaling. Men bereikte hierover geen specifieke overeenstemming. In het discussiedocument is opgenomen dat het ten algemene goed zou zijn dat de meest gerede partij bewijs levert. Dit zou volgens de expertgroep betekenen dat de gesteld staatloze verplicht is naar waarheid te verklaren en alle informatie te leveren waarover hij redelijkerwijs kan beschikken en dat bij voldoende aannemelijkheid van zijn staatloosheid de Staat aanvullend onderzoek moet doen.³⁰

²⁸ Zie paragraaf 6.1 van het discussiedocument.

²⁹ Zie paragraaf 6.3 van het discussiedocument.

³⁰ Zie paragraaf 7 van het discussiedocument.

Gelet op de praktijk (ook nu al bij de vaststelling van het Nederlander-schap op grond van artikel 17 RWN) is het niet nodig om iets te regelen voor de door de expertgroep voorgestelde bewijslastverdeling in afwijking van of in aanvulling op Rv. De rechter kan met de algemene regels van Rv voldoende uit de voeten en zal hiermee ook uitkomen op de «meest gereede partij» die geacht wordt met informatie te komen.

Het oordeel wie wat bewijst en de uiteindelijke vaststelling van de feiten is aan de rechter voorbehouden. De gesteld staatloze en de IND bepalen met welke documenten en/of verklaringen zij in de procedure komen. Voor de rechter zullen de bewijsmiddelen en hoe deze te waarderen van groot belang zijn. Het Handboek van de UNHCR kan hierbij tot leidraad zijn.³¹ Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6.2 van de toelichting onder Bewijslastverdeling.

De rechter zal toetsen aan het wettelijk criterium, namelijk dat niet is gebleken dat betrokkene over enige nationaliteit beschikt (zie artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel). Hierbij zijn niet alle nationaliteiten van belang. Het gaat alleen om landen waarmee de betrokkene een relevante band heeft. Aan de hand van nationaliteitswetgeving van die landen en bewijsstukken zal moeten blijken dat wel of geen nationaliteit is verkregen.

Bij beoordeling van de iure staatloosheid van personen die in het verleden een asielverzoek hebben gedaan kan worden betrokken de geloofwaardigheid van het asielrelaas en toekenning van verblijf in dat kader. Het land waaruit de betrokkene gevlucht is, is bij gebrek aan een geboorteakte of ander (bron)document (het merendeel van de asielzoekers arriveert zonder documenten in Nederland) waarschijnlijk het land waarvan de nationaliteit kan zijn verkregen op grond van de nationaliteitswetgeving van dat land. Personen die geen verblijfsvergunning asiel hebben verkregen, kunnen in principe bewijsstukken uit hun land van herkomst opvragen, rechtstreeks of bijvoorbeeld via de ambassade van het land van herkomst. Dit geldt ook voor houders van een verblijfsvergunning asiel die is ingetrokken omdat zij geen gegronde vrees voor vervolging of gegronde redenen voor een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM meer hebben in het land van herkomst door positief voor hun gewijzigde (politieke) omstandigheden aldaar.³² Ook landeninformatie of verklaringen van bevoegde buitenlandse autoriteiten waaruit blijkt dat artikelen met betrekking tot verkrijging van de nationaliteit door staatlozen (bijvoorbeeld Palestijnen) in buitenlandse nationaliteitswetten een dode letter vormen of waaruit blijkt dat een bepaalde bevolkingsgroep (bijvoorbeeld Roma) niet de nationaliteit (meer) bezit van het land waarin die groep is geboren of langdurig heeft gewoond, kan aanleiding geven om de iure staatloosheid aan te nemen, mits voldoende aannemelijk is dat betreffende persoon staatloos is of behoort tot de desbetreffende bevolkingsgroep.

Herziening (onderdeel j)

De RWN zelf voorziet voor de procedure van artikel 17 RWN niet in een herzieningsmogelijkheid.³³ Een beschikking waarmee het Nederlander-schap of de staatloosheid van iemand is vastgesteld kan wel op verzoek van de oorspronkelijke verzoeker of van een belanghebbende op grond

³¹ Zie het Handbook on the Protection of Stateless Persons, Part Two, onderdeel D.

³² Zie in dit verband ook paragraaf 3.5 «Uitzonderingen op de vrijstellingen» van de Circulaire legalisatie en verificatie buitenlandse bewijsstukken (staat van personen en toepassing DNA-onderzoek) 2020.

³³ Zie HR 19 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8544.

van artikel 390 Rv worden herroepen op de gronden genoemd in artikel 382 Rv. Deze gronden zijn dat de beschikking berust op bedrog door de wederpartij in het geding gepleegd, of op stukken waarvan de valsheid na de beschikking is erkend of bij gewijsde is vastgesteld, of in geval na het vonnis stukken van beslissende aard in handen van de verzoeker om herziening zijn gekomen die door toedoen van de wederpartij waren achtergehouden.

Indien de vaststelling van staatloosheid wordt herroepen zal daarna – indien aan de orde – worden gezien of het Nederlanderschap dat verkregen is door fraude kan worden ingetrokken op grond van artikel 14, eerste lid, RWN (in geval sprake is geweest van versnelde naturalisatie of de optierechten voor staatlozen).

4.3 Wisselwerking met andere procedures

De expertgroep vraagt in het discussiedocument van de ACVZ aandacht voor de wisselwerking van de vaststellingsprocedure staatloosheid met andere procedures en met name de asielprocedure.³⁴

In het kader van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap is in artikel 20, eerste lid, RWN opgenomen dat wanneer de kwestie speelt of iemand al dan niet Nederlander is in een gerechtelijke procedure (bijvoorbeeld over de toekenning van een Nederlands paspoort) de (in dit geval) bestuursrechter advies kan vragen over de nationaliteit aan de Minister van Justitie en Veiligheid (lees: de IND) en dit advies dan afwacht alvorens uitspraak te doen. In geval van administratief beroep moet het bestuursorgaan zelfs om advies vragen. De genoemde mogelijkheid van artikel 20, eerste lid, RWN en de verplichting van artikel 20, tweede lid, RWN zijn ingegeven door de gedachte bepaalde onherroepelijke rechtsgevolgen te voorkomen indien iemand later toch Nederlander blijkt te zijn.

Dit speelt bij de vaststellingsprocedure staatloosheid in mindere mate omdat het vastgesteld staatloos zijn een beperktere set van specifieke rechten oplevert, zeker als geen sprake is van rechtmatig verblijf (zie de paragrafen 5.2 en 5.3 van de toelichting).

Het kan voorkomen dat in bijvoorbeeld een familierechtelijke procedure voor de civiele rechter iemands staatloosheid ter discussie staat. Wanneer een persoon een verzoek tot vaststelling van zijn staatloosheid indient bij de civiele rechter, kunnen er op dat moment ook bestuursrechtelijke procedures lopen, bijvoorbeeld procedures over optie en naturalisatie. Deze kunnen zich zowel afspelen bij een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de IND) als voor de bestuursrechter. Mogelijk kan staatloosheid ook in strafrechtelijke zaken relevant zijn. Wat betreft de wisselwerking met dit soort andere procedures geldt op grond van het wetsvoorstel het volgende. Daar waar staatloosheid aan de orde komt in een gerechtelijke procedure, anders dan de nieuwe vaststellingsprocedure, zal de (bestuurs/civiele/straf)rechter toetsen of sprake is van vastgestelde staatloosheid zoals bedoeld in artikel 4 van het wetsvoorstel, indien vastgestelde staatloosheid een wettelijk criterium is om aan betrokkene bepaalde rechten toe te kennen. Er dient dan ofwel sprake te zijn van een eerder gegeven vaststellingsbeschikking van de nieuwe civiele vaststellingsrechter, ofwel er heeft een niet-judiciële vaststelling plaatsgevonden in geval van evidente staatloosheid. Zie voor het begrip «vaststelling» hierna onder paragraaf 5.1. Zie verder paragraaf 6.2 onder Wisselwerking met andere procedures naar aanleiding van de (internet)consultatie.

³⁴ Zie de paragrafen 5.1 en 6.2 van het discussiedocument.

In de wisselwerking tussen de asielprocedure en de vaststellingsprocedure staatloosheid is in het wetsvoorstel opgenomen dat een verzoek tot vaststelling pas kan worden ingediend nadat de beslissing op een asiolverzoek onherroepelijk is geworden (artikel 3, tweede lid). Dit voorkomt dat een asielprocedure wordt aangehouden en dus vertraagd in geval men een vaststellingsprocedure staatloosheid begint. Deze ontvankelijkheidseis sluit bovendien aan bij de verwachting dat de asielsituatie de status is waaraan vreemdelingen de voorkeur zullen geven omdat deze status, anders dan de status van vastgesteld staatloze, resulteert in verblijfsrecht. In geval tijdens een reeds opgestarte vaststellingsprocedure een asiolverzoek wordt ingediend zal de vaststellingsrechter zijn zaak op grond van het wetsvoorstel moeten aanhouden (artikel 3, vierde lid). Hiermee wordt de volgorde (eerst asiel, dan staatloosheid) ook de andere kant op gewaarborgd. De opschorting ligt verder voor de hand omdat tijdens de asielprocedure geen contact mag worden opgenomen met de autoriteiten van het land van herkomst vanwege een mogelijk gevaar voor betrokkene. Deze autoriteiten benaderen in het kader van onderzoek naar staatloosheid is dan dus niet mogelijk.

5. Gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn

5.1 Erga omnes werking vaststellingsbeschikking en positionering ten opzichte van registratie in de basisregistratie personen

Op grond van de VN-verdragen van 1954 en 1961 over staatloosheid is een staatloze een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als zijn onderdaan wordt beschouwd (zie hiervoor paragraaf 3 van de toelichting). Rechten die momenteel specifiek zijn gekoppeld aan staatloosheid zijn het recht op versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit (artikel 6, eerste lid, onder b, RWN: optierecht voor in Nederland geboren staatloze kinderen en artikel 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN: versnelde naturalisatie voor drie jaar ingezetenen) en het recht op afgifte van een reisdocument voor vreemdelingen op grond van artikel 13 van de Paspoortwet. Verder kan een ingezetene die rechtmatig in Nederland verblijft in de BRP worden ingeschreven als «staatloos» op grond van de artikelen 2.15 en 2.17 Wet BRP.

In artikel 19 RWN is in het kader van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap geregeld dat aan een onherroepelijk geworden beschikking van de rechter over het Nederlanderschap elk met de uitvoering van enige wettelijke regeling belast orgaan gebonden is (erga omnes werking). Dit houdt onder meer in dat bestuursorganen bij de afgifte van een paspoort van de Nederlandse nationaliteit moeten uitgaan en dat iemand als Nederlander in de BRP wordt opgenomen (zie artikel 2.14, vierde lid, Wet BRP).

Met de vaststellingsprocedure staatloosheid voor de civiele rechter rijst de vraag wat deze nieuwe procedure betekent in het kader van de specifieke publiekrechtelijke rechtsgevolgen verbonden aan staatloosheid zoals de versnelde verkrijging van het Nederlanderschap. De fundamentele kwestie die hieronder ligt is wanneer de Nederlandse overheid iemand als staatloze kan beschouwen. Staatloosheid maakt weliswaar onderdeel uit van iemands identiteit en een vaststelling is altijd declaratoir, maar dit neemt niet weg dat een overheid aan deze bevestiging voorwaarden kan stellen alvorens daaraan rechtsgevolgen te verbinden. Pas bij een voldoende aannemelijkheid van staatloosheid treden bijbehorende rechten voor de betrokken persoon in werking.

Met dit wetsvoorstel kan «vastgestelde staatloosheid» zich op twee manieren voordoen: een vaststelling door de civiele rechter in de nieuwe vaststellingsprocedure of een niet-judiciële vaststelling in geval van evidente staatloosheid. Hierbij is een viertal uitgangspunten tot leidraad genomen. Ten eerste levert een beschikking van de Nederlandse rechter naar aanleiding van de nieuwe verzoekschriftprocedure in ieder geval een vaststelling van staatloosheid op. Deze beschikking heeft een erga omnes werking en dient door alle bestuursorganen gerespecteerd en in acht te worden genomen bij hun besluiten vis-à-vis de erkend staatloze. Een tweede uitgangspunt is dat gesteld staatlozen die dit ook evident zijn niet naar de rechter hoeven voor vaststelling van hun staatloosheid, want dit zou een onwenselijke verspilling betekenen van tijd, energie en middelen, zowel aan overheidszijde als aan de zijde van de gesteld staatloze. Hierbij is van belang dat gestelde staatloosheid in zo'n geval gebaseerd dient te zijn op betrouwbare informatie (het derde uitgangspunt) en dat de overheid dit begrip uniform interpreteert (vierde uitgangspunt). Enkel vermoedelijke staatloosheid is met andere woorden niet genoeg en het moet niet uitmaken bij welk bestuursorgaan een persoon zich meldt met zijn gestelde staatloosheid.

Op basis van dit wetsvoorstel zal van vastgestelde staatloosheid tevens sprake zijn indien een bestuursorgaan de staatloosheid kan vaststellen omdat deze evident is. Het kan gaan om situaties waarin een betrokkene bijvoorbeeld beschikt over een vaststellingsuitspraak van een buitenlandse rechter uit een land dat partij is bij het VN 1954-verdrag over staatloosheid of om een vaststelling door een buitenlandse overheid (niet judicieel). Opgemerkt wordt dat deze categorie «evidente staatloosheid» in de praktijk weinig zal voorkomen. Er zijn niet veel landen met een procedure om staatloosheid vast te stellen en meestal melden zich personen bij de Nederlandse overheid die niet of onvoldoende gedocumenteerd zijn en/of waarbij sprake is van een complexe situatie die het direct aannemen van staatloosheid lastig maakt. Aan welke voorwaarden een dergelijke niet-judiciële vaststelling zal moeten voldoen, zal nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Hierbij speelt onder meer mee in hoeverre een buitenlandse gerechtelijke uitspraak kan worden erkend op grond van internationale afspraken (EU-wetgeving, speciale verdragen over wederzijdse erkenning etc.). Daarnaast zal nadere uitwerking worden gegeven aan openbare orde-elementen (is een buitenlandse vaststelling procedureel en materieel in orde etc.). Staatloos in Nederland geboren kinderen zullen sneller als evident staatloos kunnen worden beschouwd (zie hierna paragraaf 6.2 onder Definitie staatloosheid).

Voor het opnemen van voorwaarden in een algemene maatregel van bestuur is gekozen om de nodige flexibiliteit te kunnen behouden. Een buitenlandse vaststelling van staatloosheid is net zo dynamisch als staatloosheid zelf (iemand kan weer een nationaliteit verkrijgen in de loop der tijd). Een vaststellingsbesluit van een buitenlandse overheid kan op een bepaald moment als zeer betrouwbaar worden gezien, terwijl een jaar later door bijvoorbeeld regimewijziging dergelijke besluiten fraudegevoeliger zijn geworden. De beschikkingen van de Nederlandse civiele rechter in de nieuwe vaststellingsprocedure, hoewel altijd in een individuele zaak, zullen ongetwijfeld ook hun weerslag hebben op de vraag wanneer staatloosheid in het algemeen voldoende aannemelijk kan worden geacht en welke factoren hierbij een rol spelen. Dit kan in de loop der tijd gemakkelijker in een algemene maatregel van bestuur worden verwerkt dan op het niveau van de wet.

Een en ander betekent voor de RWN het volgende: rechten op grond van de artikelen 6, eerste lid, onder b, en 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN worden slechts toegekend aan personen wier staatloosheid is vastgesteld (beschikking vaststellingsrechter of na een niet-judiciële vaststelling in geval van evidente staatloosheid). Voor artikel 13 van de Paspoortwet en het nieuwe optierecht voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf geldt hetzelfde.

Wat betreft de BRP brengt de vaststelling van staatloosheid met zich mee dat deze vaststelling ook moet kunnen leiden tot vermelding van betrokkene als staatloze in de BRP. De vaststellingsbeschikking van de civiele rechter is dan de bron waaraan het gegeven van staatloosheid kan worden ontleend bij de registratie van gegevens omtrent de nationaliteit van betrokkene in de BRP. Daarnaast kunnen de met de uitvoering van de Wet BRP belaste autoriteiten een persoon als staatloos registreren indien hiervan op grond van de eerder genoemde algemene maatregel van bestuur sprake is. Dit vergt een aanpassing van de Wet BRP (onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) welke in artikel 8 van het wetsvoorstel is meegenomen.

Het in de Wet BRP opnemen van de beschikking van de vaststellingsrechter als bron is analoog aan de beschikking van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN, die al specifiek als bron in de Wet BRP is opgenomen. Indien voorafgaand aan de vaststelling van staatloosheid gegevens omtrent de nationaliteit in de BRP zijn opgenomen, maar die gegevens op basis van de vaststelling niet juist blijken te zijn, dient correctie plaats te vinden. Met andere woorden: de beschikking of de niet-judiciële vaststelling in geval van evidente staatloosheid gaan dan voor, zoals dat ook het geval is bij de vaststelling van het Nederlanderschap in dezelfde situatie. Hierbij wordt opgemerkt dat inschrijvingen als staatloze van voor inwerkingtreding van de wet, op grond van het overgangsrecht van het wetsvoorstel in stand blijven (zie de toelichting bij artikel 9).

De erga omnes werking van de rechterlijke vaststellingsbeschikking werkt door totdat betrokkene een nationaliteit verwerft, bijvoorbeeld de Nederlandse na versnelde naturalisatie. Het is zaak dat daarna bestuursorganen niet wettelijk zijn gehouden alsnog te blijven uitgaan van de staatloosheid (zie artikel 4).

5.2 Nationaliteitsrecht is geen bron van verblijfsrecht

Veel rechten uit het 1954-verdrag worden toegekend aan staatlozen met rechtmatig verblijf en/of er is vermeld dat sprake moet zijn van een gelijke behandeling met «vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden». In de kabinetsreacties op het ACVZ-advies is aangegeven dat de vaststelling van staatloosheid als zodanig niet betekent dat de staatloze een verblijfsvergunning krijgt. Dit is staand beleid en dit wetsvoorstel verandert hier niets aan. Met het wetsvoorstel wordt geen derde type rechtssubjecten in het leven geroepen: ook in de nieuwe situatie is een staatloze nog steeds een vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000. De meeste sociale en economische rechten uit het VN-verdrag komen daarom op grond van het koppelingsbeginsel uit de Vreemdelingenwet 2000 alleen toe aan staatlozen met rechtmatig verblijf. Dit geldt ook voor rechten specifiek voor staatlozen, zoals onder meer het recht op versoepelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit.

Deze interpretatie van het 1954-verdrag is niet onomstreden. Ten eerste zijn vrijwel alle deelnemers aan de expertmeetings van mening dat om de rechten van het verdrag (ten volle) te kunnen genieten de verlening van rechtmatig verblijf aan de erkend staatloze noodzakelijk is.³⁵ Hierbij wordt uitgegaan van een doelmatige interpretatie van het verdrag (nuttig effect, wat is de bedoeling en achterliggende gedachte?). Tevens wordt verwezen naar het aanverwante Vluchtelingenverdrag dat eveneens bescherming van een kwetsbare groep beoogt. In wezen bepleit de expertgroep voor staatlozen een vergelijkbare positie in de zin van een soort vluchtelingenstatus. Verder gaat ook het UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons uit van een interpretatie waarbij naarmate een staatloze langer op het Nederlandse grondgebied verblijft hij steeds meer rechten heeft, ook al is dit verblijf illegaal. Het begrip rechtmatig in het 1954-verdrag («lawfully staying», «se trouvent régulièrement») wordt uitgelegd als langdurig feitelijk verblijf. Hiermee zouden illegale staatlozen veel meer rechten hebben.³⁶

De keuze in de kabinetsreacties wordt verklaard door de principiële en juridische opvatting dat een staatloze niet altijd dezelfde of vergelijkbare bescherming nodig heeft als een vluchteling. Een staatloze is niet per definitie een vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Op grond van het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn kan een staatloze – net als iedere andere vreemdeling – aanvoeren internationale bescherming nodig te hebben. Indien dit beroep ongegrond is wordt ervan uitgegaan dat de staatloze terug kan naar het land van de eerdere gewone verblijfplaats of een ander land. Dat is slechts anders als hij buiten zijn schuld niet kan terugkeren, bijvoorbeeld in situaties waarin de staatloze die niet in aanmerking komt voor internationale bescherming, en hij alles in het werk heeft gesteld om terugkeer te bewerkstelligen naar het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, maar dat land hem niet wil opnemen.

Verder kan worden opgemerkt dat in het 1954-verdrag niet voor niets bij diverse rechten is opgenomen dat een staatloze rechtmatig verblijf moet hebben. Het verdrag kent getrapte rechten toe en laat daarmee beoordelingsruimte aan de verdragsluitende partijen om al dan niet rechtmatig verblijf toe te kennen. Tot slot is de beperkte uitleg van de consequenties van het vastgesteld staatloos zijn voor de praktijk van belang om aanzuigende werking en stapeling van procedures om een verblijfsvergunning te krijgen te voorkomen.

Op voorgaande lijn wordt één uitzondering gemaakt. In de kabinetsreacties is toegezegd dat staatloze kinderen die op Nederlands grondgebied zijn geboren versneld het Nederlanderschap via optie kunnen verkrijgen indien zij weliswaar niet rechtmatig, maar wel al langdurig in Nederland verblijven. In het wetsvoorstel van Rijkswet wordt dit verder uitgewerkt door de introductie van een nieuw optierecht voor staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf: er moet sprake zijn van tien jaar stabiel hoofdverblijf, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring, de staatloosheid moet niet door de ouders kunnen worden opgeheven en men mag zich niet aan toezicht hebben onttrokken of in het verleden terugkeer hebben belemmerd. Het gaat om stabiel verblijf: rechtmatig verblijf is niet vereist. Met deze wijziging wordt het belang van het kind meer dan nu als overweging in de wetgeving meegenomen en komt de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid in deze tot uitdrukking. Deze

³⁵ Zie paragraaf 8 van het discussedocument.

³⁶ UNHCR Handbook on protection of stateless persons, Part three: status of stateless persons at the national level (nrs. 132 en verder).

wijziging is opgenomen in de Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid.

Vrijwel alle experts zijn er in het ACVZ-discussiedocument voorstander van om in ieder geval gedurende enige tijd rechtmatig verblijf te verlenen.³⁷ Met dit wetsvoorstel is er echter voor gekozen geen rechtmatig verblijf te creëren enkel en alleen om de verzoeker in staat te stellen de vaststellingsprocedure in Nederland af te wachten. Ook het gedogen van illegaal verblijf (niet werken aan terugkeer met betrokkene, uitzetting uitstellen etc.) zoals voorgesteld in het UNHCR Handbook³⁸ zal niet plaatsvinden, omdat dat misbruik en het stapelen van procedures in de hand zou kunnen werken. De normale, op basis van de Vreemdelingenwet 2000 geldende regels over verblijf en terugkeer zijn met andere woorden van toepassing. Rechtmatig verblijf gedurende de procedure heeft belangrijke nadelen, bijvoorbeeld het risico dat men de staatloosheidsprocedure zal aangrijpen om het verblijf in Nederland te rekken na een afwijzende beslissing op een asielverzoek. Vanuit de twee VN-verdragen over staatloosheid bezien is deze keuze ook toegestaan, omdat deze verdragen niet expliciet verplichten tot het hebben van een vaststellingsprocedure en de beoordeling een gesteld of vastgesteld staatloze rechtmatig verblijf te verlenen, aan de verdragspartijen overlaten. De vastgestelde staatloosheid geeft geen recht op toelating tot Nederland en het behoeft vanuit die optiek dus voor de vreemdeling niet uit te maken of hij de procedure vanuit het buitenland voortzet. Bovendien is vanuit het buitenland procederen in civiele procedures niet geheel ongebruikelijk.

5.3 Rechten voor erkende staatlozen

Het 1954-verdrag kent verschillende soorten bepalingen als het gaat om rechten voor staatlozen. In sommige gevallen spreekt het verdrag over rechten toegekend aan staatlozen in het algemeen, in andere gevallen gaat het bijvoorbeeld om rechten waarbij een vergelijking wordt gemaakt met andere vreemdelingen. Tevens gaat het soms om gelijkstelling met onderdanen of om alleen staatlozen met rechtmatig verblijf. Zoals hiervoor reeds is aangegeven komen de meeste sociale en economische rechten uit het 1954-verdrag toe aan staatlozen met rechtmatig verblijf. Dit is weergegeven in de omzettingstabel bij deze toelichting. Dit betekent dat staatlozen hetzelfde worden behandeld als andere vreemdelingen in hetzelfde geval onder dezelfde omstandigheden. Voor veel ideële rechten en grondrechten geldt dat deze toekomen aan eenieder op Nederlands grondgebied.

Daarbij maakt het dus niet uit of betrokkene de Nederlandse, een vreemde of geen nationaliteit heeft. Ook dit is opgenomen in de omzettingstabel. Als het gaat om het recht op versoepelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit en het recht op afgifte van een reisdocument voor vreemdelingen is, zoals reeds opgemerkt, toelating tot Nederland een voorwaarde.

Een uitzondering hierop is het toegezegde optierecht voor niet rechtmatig verblijvende in Nederland geboren staatloze kinderen. Staatloos in Nederland geboren kinderen zijn kinderen van staatloze ouders of kinderen van ouders die hun nationaliteit niet aan het kind hebben doorgegeven. De ACVZ had in haar advies «Geen land te bekennen» aanbevolen om ten aanzien van staatloos in Nederland geboren kinderen

³⁷ Zie paragraaf 5.3 van het discussiedocument.

³⁸ UNHCR Handbook on protection of stateless persons, Part two: procedures for the determination of statelessness (nr. 72).

alleen als voorwaarde te stellen dat er sprake moet zijn van «habitual residence» van drie jaar, in plaats van wettig en feitelijk verblijf. De ACVZ leidde dit af uit artikel 1 van het 1961-verdrag. In het Handboek van de UNHCR staat dat onder «habitual residence wordt verstaan stabiel, feitelijk verblijf».³⁹ Op basis van artikel 6, eerste lid, onder b, van de RWN kunnen staatloos in Nederland geboren kinderen thans na tenminste drie jaar onafgebroken legaal verblijf op basis van een verblijfsvergunning opteren voor de Nederlandse nationaliteit. De voorwaarde van drie jaar legaal verblijf wordt gesteld vanwege het belang van een geïntegreerd vreemdelingenbeleid: wie hier rechtens niet mag zijn, kan ook in het kader van het nationaliteitsrecht geen rechten opbouwen.

In de kabinetsreactie op het advies van de ACVZ is erkend dat op Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid rust ten aanzien van het opheffen van de staatloosheid van staatloze, hier in Nederland geboren kinderen die alhier stabiel en feitelijk verblijven. Anderzijds wordt het uitgangspunt onderstreept dat het frustreren van vertrek of het zich onttrekken aan toezicht door de ouders niet mag leiden tot toekenning van rechten, noch in het vreemdelingenrecht, noch in het nationaliteitsrecht. Daarbij is specifiek gewezen op het belang van het voorkomen van Zambrano-situaties waarbij het verlenen van de nationaliteit aan het kind er toe leidt dat ouders, die hun nationaliteit wel hadden kunnen doorgeven aan hun kind maar die dit niet gedaan hebben, verblijf krijgen bij hun kind.⁴⁰ Deze verlening op grond van artikel 8 EVRM en/of het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Zambrano tegen België zou dan een ongewenste beloning zijn op het niet werken aan vertrek.

In het voorstel voor een Rijkswet (Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid) wordt in de RWN een aparte optiegrond opgenomen naast de bestaande optiegrond onder artikel 6, eerste lid, onderdeel b, RWN. Het nieuwe optierecht is specifiek gericht op staatloze, in het Koninkrijk geboren kinderen, mits is voldaan aan de reeds genoemde voorwaarden. Er moet bij het nieuwe optierecht sprake zijn van tien jaar stabiel hoofdverblijf, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring, de staatloosheid moet niet door de ouders kunnen worden opgeheven en men mag zich niet aan toezicht hebben onttrokken van IND, DT&V, COA of de politie of in het verleden terugkeer hebben gefrustreerd. Rechtmatig verblijf is niet vereist. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij artikel I, onderdeel B, van het voorstel voor een Rijkswet.

5.4 Reikwijdte wetsvoorstel

In de toelichting bij de goedkeuringswet bij het 1954-verdrag is destijds opgemerkt dat staatlozen reeds een bevredigende behandeling in het Koninkrijk der Nederlanden genoten.⁴¹ Het verdrag is dus niet bij die gelegenheid specifiek omgezet in wet- en regelgeving. Wel heeft het verdrag later zijn uitwerking gehad op wet- en regelgeving, evenals het 1961-verdrag. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de reeds genoemde specifieke rechten voor staatlozen die rechtmatig verblijf hebben zoals de mogelijkheid van versnelde naturalisatie op grond van artikel 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN en het recht op een Nederlands reisdocument als bedoeld in artikel 13 Paspoortwet.

³⁹ UNHCR Handbook on protection of stateless persons, Part three: status of stateless persons at the national level (zie onder meer nr. 139).

⁴⁰ HvJ 8 maart 2011, ECLI:EU:C:2011:124.

⁴¹ Kamerstukken II 1959/60, 5881 (R 179), nr. 3.

De VN-verdragen hebben met andere woorden gevolgen gehad voor Rijkswetgeving. Deze wetgeving geldt voor het gehele Koninkrijk, bestaande uit Nederland (het Europese deel en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Wijziging van Rijkswetgeving kan alleen geschieden bij een Rijkswet. In een Rijkswet worden Koninkrijksaangelegenheden geregeld, zoals het Nederlandschap (zie artikel 3, onder c en artikel 14 van het Statuut voor het Koninkrijk).

Dit heeft de vraag opgeroepen in hoeverre een vaststellingsprocedure voor staatloosheid een Rijksvaststellingsprocedure zou moeten worden, aangezien het erkend staatloos zijn gevolgen heeft voor Rijkswetgeving. De opsomming van Koninkrijksaangelegenheden in het Statuut is limitatief en moet beperkt worden uitgelegd, waardoor als zodanig het onderwerp staatloosheid niet als Koninkrijksaangelegenheid is aan te merken. Verder is van belang dat de VN-verdragen van 1954 en 1961 zijn goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, maar dat het verdrag van 1954 niet is bekrachtigd en inwerking getreden voor de toenmalige Nederlandse Antillen. De oorzaak hiervan is blijkens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van de goedkeuringswet van het 1954-verdrag dat destijds de gevolgen van inwerkingtreding van dat verdrag voor de toenmalige Nederlandse Antillen niet te overzien waren. Een en ander betekent dat Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden niet aan het verdrag van 1954 gebonden zijn (bij de staatkundige herziening van het Koninkrijk in 2010 is ook de rechtsopvolging van verdragen geregeld. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de BES-eilanden blijven gebonden aan verdragen voor zover dat voor de staatkundige herziening ook het geval was).

In eerste instantie was bij het ontwikkelen van een nieuwe vaststellingsprocedure staatloosheid ingezet op een procedure die tevens zou gelden voor het Caribische deel van het Koninkrijk. Voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten betreft het consensusrijkswetgeving, aangezien het gaat om een landsaangelegenheid. Anders dan bij een gewone Rijkswet (over aangelegenheden van het Koninkrijk op grond van artikel 3 van het Statuut) hebben alle drie de landen de eigen keuze al dan niet een regeling te treffen. Aan de landen is voorgelegd te komen tot een totaalpakket waarmee een Rijksvaststellingsprocedure in het leven zou worden geroepen, tezamen met de bijbehorende aanpassing van Rijkswetgeving. Het is echter niet gelukt tot een dergelijk pakket te komen en daarom is het voorstel gesplitst in het onderhavige wetsvoorstel enerzijds en een voorstel voor aanpassing van (gewone) Rijkswetgeving anderzijds (zie het voorstel voor een Rijkswet Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid). De vaststellingsprocedure staatloosheid zal derhalve niet gelden voor de Caribische landen van het Koninkrijk.

Het is daarnaast niet noodzakelijk om een vaststellingsprocedure in het leven te roepen voor de openbare lichamen in Caribisch Nederland (de BES-eilanden). Op een totale bevolking van ongeveer 25.000 personen is staatloosheid een probleem van zeer beperkte omvang in Caribisch Nederland. Voor geheel Nederland wordt uitgegaan van maximaal 100 verzoeken voor vaststelling van staatloosheid per jaar. Voor Caribisch Nederland zou het dan gaan om hooguit één of enkele verzoeken per decennium, die behandeld zouden moeten worden door het Gemeenschappelijke Hof. Dat is veel te weinig om bij het Gemeenschappelijke Hof te investeren in de specifieke deskundigheid die voor het behandelen van deze verzoeken vereist is (en die aanleiding is om het in wetsvoorstel de

behandeling van deze verzoeken voor het Europese deel van Nederland te concentreren bij de rechtbank Den Haag). Verder zijn er geen indicaties dat de incidentele gevallen van staatloosheid tot nijpende situaties leiden met de huidige werkwijze, men lijkt in Caribisch Nederland juist naar bevind van zaken tot goede oplossingen te komen met betrokkenen.

Om de hiervoor geschetste redenen zal het wetsvoorstel uitsluitend van toepassing zijn in het Europese deel van Nederland.

6. Adviezen

6.1 Adviesorganen en andere reacties⁴²

De volgende instanties en personen hebben advies uitgebracht over het wetsvoorstel in de (internet)consultatie: de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), de Raad voor de rechtspraak (de Raad), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), de Commissie voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (de Commissie), het College voor de Rechten van de Mens (CRM), the Institute on Statelessness and Inclusion (ISI), the European Network on Statelessness (ENS) en ASKV Refugee Support en een gezamenlijke reactie is ontvangen van Amnesty International, het ASKV/Steunpunt vluchtelingen; Defence for Children; het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM); Vluchtelingen in de Knel; VluchtelingenWerk Nederland; dr. Katja Swider (Universiteit van Amsterdam); dr. Caia Vlieks (Tilburg University) en prof. mr. Peter Rodrigues (Universiteit Leiden). Daarnaast heeft NJCM op www.internetconsultatie.nl/staatloosheid in het kader van het Public Interest Litigation Project (PILP) een klacht gepubliceerd die is ingediend bij het VN-mensenrechtencomité.⁴³ Tot slot hebben drie particulieren een reactie achtergelaten op de website.

In het navolgende worden de gegeven adviezen en reacties zo mogelijk thematisch behandeld. De overgebleven punten komen vervolgens bij de betreffende adviesinstantie aan de orde.

6.2 Uitgebrachte adviezen

Bij de (internet)consultatie is positief ontvangen dat er een vaststellingsprocedure voor staatloosheid komt, dat deze bij de civiele rechter zal worden belegd en dat ook niet rechtmatig verblijvende staatloos in Nederland geboren kinderen door middel van het nieuwe optierecht de Nederlandse nationaliteit kunnen verkrijgen.

Verblijfsrecht tijdens en als gevolg van de vaststelling

Een belangrijk punt van kritiek op het wetsvoorstel is dat de meeste adviesorganen (UNHCR, CRM, ISI, gezamenlijke reactie, NOvA en ENS/ASKV) vinden dat het wetsvoorstel weliswaar voorziet in identificatie van staatlozen maar geen bescherming biedt in de zin van een verblijfsrecht tijdens en/of als gevolg van de vaststelling. Men vindt dit een gemiste kans en het wetsvoorstel is daardoor volgens sommige adviezen een dode letter. Het wetsvoorstel is volgens deze adviezen in deze vorm in strijd met het voorwerp en doel van de VN-verdragen over staatloosheid en met de grondrechten. Ook wordt aangegeven dat Nederland door staatlozen geen beschermingsstatus te geven een uitzonderingspositie

⁴² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴³ Zie ook Kamervragen (Aanhangsel) 2016–2017, nr. 922.

inneemt ten opzichte van alle andere landen met een vaststellingsprocedure. Hiermee wordt een potentieel slecht precedent geschapen voor toekomstige statelessness protection procedures (SDP's) aldus de adviezen. Hierbij wordt opgemerkt dat de veronderstelde aanzuigende werking van een staatlozenstatus met verblijfsrecht er niet is blijkens de praktijk in andere landen met een SDP. Ook het risico van het tegenwerken van terugkeer via deze procedure is er niet en/of onvoldoende onderbouwd in de memorie van toelichting.

In reactie op deze adviezen kan het volgende worden opgemerkt. Het 1954-verdrag verplicht verdragsluitende partijen er in de tekst niet toe om verblijfsrecht toe te kennen tijdens de vaststellingsprocedure of als gevolg van de vaststelling. Een verplichting hiertoe vloeit ook niet op andere wijze uit het 1954-verdrag voort.⁴⁴ In de preambule van het 1954-verdrag wordt opgemerkt dat aan eenieder zonder discriminatie fundamentele rechten en vrijheden toekomen en dat de Verenigde Naties er bij verschillende gelegenheden blijk van hebben gegeven ernaar te streven de uitoefening van deze fundamentele rechten en vrijheden door staatlozen in de grootst mogelijke mate te verzekeren. Vervolgens wordt gewezen op het onderscheid met vluchtelingen: alleen die staatlozen die ook vluchteling zijn vallen onder het Vluchtelingenverdrag waardoor veel staatlozen geen bescherming genieten. Afsluitend wordt aangegeven dat verdragspartijen het wenselijk vinden de status van staatlozen te regelen en te verbeteren via een internationale overeenkomst. De bepalingen van het 1954-verdrag bevatten vervolgens diverse bewoordingen om rechten toe te kennen aan staatlozen. Sommige rechten komen volgens de verdragstekst toe aan alle staatlozen, sommige aan staatlozen met rechtmatig verblijf en verder wordt dikwijls voorgeschreven dat eenzelfde behandeling dient te worden gegeven als aan vreemdelingen in dezelfde omstandigheden of – minder vaak voorkomend – aan onderdanen.

In het UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons worden deze verschillende formules uitgelegd in het licht van de band die iemand heeft met een land. De rechten van het verdrag worden ingedeeld al naar gelang de mate van intensiteit van de band van een staatloze met de staat. Het kan gaan om «onder jurisdictie staan», «fysiek aanwezig zijn op het grondgebied», «lawfully present zijn» (se trouvent régulièrement), «lawfully staying» (resident régulièrement), of «habitually resident».⁴⁵ In het Handbook wordt «lawfully present» uitgelegd als verblijf dat is gemachtigd door de staat waaronder zowel vallen wettig verblijf als verblijf dat bekend is bij de autoriteiten, maar niet verboden (gedoogd). De duur van het verblijf kan volgens deze interpretatie tijdelijk zijn. «Lawfully staying» vergt volgens het Handbook een langere duur van verblijf dan «lawfully present», maar permanent verblijf is niet nodig. In ieder geval vallen personen met een verblijfsvergunning wel onder dit begrip, maar ook personen die gedurende meer dan enkele maanden toestemming hebben op het grondgebied van de staat te verblijven of

⁴⁴ Het Weens verdragenverdrag (Trb. 1972, 51) geeft interpretatieregels voor verdragen in afdeling 3 van deel III. Een algemene regel van uitlegging is dat verdragen te goeder trouw dienen te worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van termen in het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag (artikel 31, eerste lid). De context omvat onder meer de tekst van het verdrag, de bijlagen bij het verdrag en de preambule (artikel 31, tweede lid). Aanvullende middelen van uitleg zijn bijvoorbeeld voorbereidende werkzaamheden en omstandigheden waaronder het verdrag is gesloten (artikel 32).

⁴⁵ UNHCR Handbook on protection of stateless persons, Part three: status of stateless persons at the national level, nr. 132 e.v. Zie ook nr. 72 waarin verdragsluitende partijen worden opgeroepen om illegaal verblijf tijdens de procedure te gedogen met het oog op een eerlijke en effectieve vaststellingsprocedure. Op dit punt wordt nader ingegaan in paragraaf 6.2 van de toelichting in het onderdeel *Toegang tot de procedure*.

personen die een vaststellingsprocedure hebben doorlopen (ook al is geen verblijfsvergunning verleend).⁴⁶ «Habitual residence» ten slotte geeft volgens het Handbook blijk van voortdurend en stabiel feitelijk verblijf. Ook hier is het al dan niet hebben van een (permanente) verblijfsvergunning niet doorslaggevend, het gaat om de duur van het verblijf en de verwachting dat het karakter ervan stabiel zal blijven.

Volgens het UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons verplicht het 1954-verdrag weliswaar niet tot het verlenen van een verblijfsvergunning als gevolg van de vaststelling van staatloosheid, maar UNHCR beveelt dit wel aan en gaat er tevens van uit dat ook zonder een dergelijke vergunning aan staatloze vreemdelingen bepaalde rechten toekomen. De uitleg van UNHCR gaat uit van een zo groot mogelijke bescherming.⁴⁷ Deze uitleg strookt echter niet met de tekst van het 1954-verdrag. Hierin is zoals reeds opgemerkt geen verplichting voor staten opgenomen om een (tijdelijke dan wel permanente) verblijfsvergunning toe te kennen, maar wordt wel bij diverse rechten vermeld dat een staatloze rechtmatig verblijf moet hebben of dat men hetzelfde behandeld dient te worden als een vreemdeling in dezelfde omstandigheden. Het verdrag kent op deze wijze getrapte rechten toe en laat daarmee beoordelingsruimte aan de verdragsluitende partijen om al dan niet rechtmatig verblijf aan staatlozen toe te kennen. In Nederland heeft men al naar gelang het soort verblijfsvergunning recht op en toegang tot bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld werk, hoger onderwijs en beroepsopleiding en sociale zekerheid). Alleen met een permanente verblijfsvergunning is naturalisatie tot Nederlander mogelijk. In het Nederlandse vreemdelingenrecht is niet de duur van het verblijf van iemand zonder de Nederlandse nationaliteit doorslaggevend, maar of dit verblijf rechtmatig is op grond van de Vreemdelingenwet 2000. In beginsel kan alleen in geval van legaal verblijf een beroep worden gedaan op allerlei voorzie-

⁴⁶ Voor een andere, meer beperkte uitleg van de begrippen «lawfully in» en «lawfully staying» zie de beschrijving van de artikelen 15, 18 en 31 van het 1954-verdrag in «Convention relating to the status of stateless persons, its history and interpretation, a commentary by Nehemiah Robinson, Institute of Jewish affairs, World Jewish Congress 1955, Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997, <http://www.refworld.org/docid/4785f03d2.html>. In zijn beschrijving maakt Robinson een vergelijking met de gelijkkluidende begrippen van het Vluchtelingenverdrag. «Lawfully in» beschrijft hij op basis van de travaux préparatoires als een situatie waarin het verblijf rechtens is toegestaan of waarin een in eerste instantie illegale toegang tot een land daarna gelegaliseerd is. Onder «lawful» vallen volgens hem niet personen die zijn toegelaten of gelegaliseerd, maar die de tijd waarvoor zij zijn toegelaten hebben overschreden (overstay) of op andere wijze de voorwaarden verbonden aan hun toelating of verblijf hebben geschonden. «Lawfully staying» heeft volgens Robinson dezelfde betekenis, met dien verstande dat het ten opzicht van «legally in» een langere duur van verblijf vergt. Een ruimere interpretatie van het begrip «lawfully staying» in het Vluchtelingenverdrag is in 1988 door de UNHCR gegeven in «Lawfully staying, a note on interpretation», <http://www.refworld.org/pdfid/42ad93304.pdf>. In dit document wordt geconcludeerd dat «lawful» niet alleen betekent rechtens toegestaan verblijf (volgens wettelijke voorschriften) maar ook kan omvatten verblijf dat bekend is bij en getolereerd wordt door de autoriteiten. Het document maakt hierbij specifiek melding van situaties van langdurig getolereerd maar niet gelegaliseerd verblijf van groepen vluchtelingen in een land. Dan uitgaan van «implied lawfulness» hangt volgens het document samen met de verplichting van verdragsluitende staten om een zo ruim mogelijke bescherming toe te kennen aan vluchtelingen. Deze lijn van een zo ruim mogelijke bescherming wordt doorgetrokken naar staatlozen in het Handbook on Protection of Stateless Persons bij de interpretatie van het begrip «lawful» in het 1954-verdrag, zie onder meer nr. 135 van het Handbook en de voetnoten 80 tot en met 82.

⁴⁷ Zie onder meer nrs. 147 en 148 van het UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons en de uitleg van de begrippen «lawfully present» en «lawfully staying».

ningen in ons land.⁴⁸ Bij illegaal verblijf komt men slechts in aanmerking voor basisrechten en -voorzieningen zoals medisch noodzakelijke zorg en onderwijs voor leerplichtige kinderen. Van een opbouw van rechten (waaronder verkrijging van de Nederlandse nationaliteit) die aansluit bij de duur van het verblijf, ook al is dit illegaal, is geen sprake. Het nieuwe optierecht voor staatloos in Nederland geboren kinderen die illegaal in Nederland verblijven kan als een uitzondering op het voorgaande worden beschouwd. Deze kinderen kunnen in aanmerking komen voor het Nederlanderschap ondanks dat zij niet rechtmatig in Nederland verblijven. Het betreft een uitzondering die is ingegeven door de behartiging van de belangen van minderjarigen op ons grondgebied. De bevestiging van het Nederlanderschap via het nieuwe optierecht gebeurt bovendien alleen wanneer is voldaan aan strikte voorwaarden (zie eerder paragraaf 5.3 van de toelichting en artikel I onderdeel B van het voorstel voor een Rijkswet Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid).

Nederland handelt hiermee niet in strijd met het 1954-verdrag. In aansluiting op de tekst van de preambule van het 1954-verdrag wordt het onderscheid met vluchtelingen benadrukt. Het Vluchtelingenverdrag en het 1954-verdrag hebben weliswaar een gedeelde ontstaansgeschiedenis, maar zijn vervat in twee verschillende juridische instrumenten met verschillende doelgroepen.⁴⁹ Nederland heeft op grond van de VN-verdragen over staatlozen een bijzondere verantwoordelijkheid voor personen die over geen enkele nationaliteit beschikken en die zich om die reden in een kwetsbare positie bevinden. De gemene deler met vluchtelingen is de kwetsbare positie maar de inhoud en betekenis van deze kwetsbaarheid is een andere. De meeste vluchtelingen hebben wel een nationaliteit en komen naar Nederland om een verzoek te doen om internationale bescherming vanwege vrees voor vervolging in hun land van herkomst. Staatlozen kunnen tevens vluchteling zijn, maar dit is zeker niet altijd het geval, zoals ook de preambule bij het 1954-verdrag vermeldt. Enkel van bepaalde specifieke categorieën vluchtelingen kan worden aangenomen dat zij staatloos zijn. Er bevinden zich in Nederland ook staatloze migranten die geen vluchtelingenstatus hebben en «in situ» staatlozen. Omdat een staatloze niet per definitie ook een vluchteling is, is de verantwoordelijkheid van Nederland voor staatlozen een andere dan voor vluchtelingen. Zoals aangegeven in paragraaf 5.2 van de toelichting kan een staatloze op grond van het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn net als iedere andere vreemdeling aanvoeren internationale bescherming nodig te hebben. Indien dit beroep ongegrond is wordt er van uitgegaan dat de staatloze terug kan naar een land van eerder verblijf of een ander land, tenzij hij buiten zijn schuld niet kan terugkeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin de staatloze alles in het werk heeft gesteld om terugkeer te bewerkstelligen maar het land waar hij

⁴⁸ Artikel 10 Vreemdelingenwet: «1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen 2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling. 3. De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf». Ook Robinson gaat in zijn bespreking van het 1954-verdrag uit van een link tussen rechtens toegestaan verblijf en het genot van rechten in het geval van vluchtelingen, zie de vorige voetnoot.

⁴⁹ Zie ook in deze zin de Preface en Part One van «Convention relating to the status of stateless persons, Its history and interpretation, a commentary by Nehemiah Robinson, Institute of Jewish affairs, World Jewish Congress 1955, Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997», <http://www.refworld.org/docid/4785f03d2.html>.

vroeger zijn gewone verblijfplaats had of een ander land hem niet wil opnemen.

De ACVZ is van oordeel dat het onderscheid dat de regering maakt tussen staatlozen en vluchtelingen onverlet laat dat voorkomen dient te worden dat een staatloze noch in Nederland, noch in een ander land rechtmatig kan verblijven en daardoor genoodzaakt is tot illegaal verblijf. De adviescommissie stelt daarom voor, dat na de rechterlijke vaststelling van staatloosheid aan de betrokkene, die niet anderszins over een verblijfsvergunning beschikt, een effectieve gelegenheid wordt geboden tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning via de buitenschuldprocedure. De vaststelling van staatloosheid betreft een omstandigheid die van essentieel belang kan zijn in de buitenschuldprocedure aldus de ACVZ. Staatloosheid kan volgens de ACVZ een belemmering vormen voor terugkeer naar een land van herkomst of een land van eerder verblijf. De adviescommissie vindt dat verwant aan een buitenschuldprocedure een vreemdeling een verzoek tot vaststelling van staatloosheid moet kunnen indienen. Indien dit van belang kan zijn voor de uitkomst van de buitenschuldprocedure, moet de uitkomst van de vaststellingsprocedure worden afgewacht, waarbij de ACVZ aangeeft dat de vreemdeling dan in beginsel rechtmatig verblijf heeft lopende de buitenschuldprocedure op grond van artikel 8, onder j, Vreemdelingenwet 2000 jo. artikel 3.48, tweede lid, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000.⁵⁰

Het standpunt van de ACVZ maar ook ENS/ASKV, CRM en de gezamenlijke reactie dat de huidige buitenschuldprocedure tekortschiet voor staatlozen, wordt niet gevolgd. De buitenschuldvergunning is een «last resort» voor vreemdelingen van wie in het terugkeerproces objectief is vastgesteld dat zij niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijf, noch kunnen vertrekken naar enig ander land dat bereid is hen op te nemen. Het Nederland niet verlaten kan in dat geval niet aan de vreemdeling worden verweten. De buitenschuldvergunning is niet bedoeld om een staatloze vreemdeling, die niet in aanmerking komt voor een asielvergunning of regulier verblijf en die Nederland daarom dient te verlaten, een alternatief te bieden om alsnog op grond van staatloosheid voor verblijfsrecht in aanmerking te komen. Alleen als betrokkene actief heeft gewerkt aan terugkeer en gebleken is dat terugkeer buiten zijn schuld niet tot de mogelijkheden behoort, staat de aanspraak op een buitenschuldvergunning voor hem open. Als in het toelatingsdossier op basis van documenten vermeld staat dat betrokkene staatloos is of indien zijn staatloosheid is vastgesteld, maakt dit onderdeel uit van het feitencomplex. Het gegeven dat hij staatloos is kan een complicerende factor vormen voor terugkeer, maar dit is niet per definitie het geval. Staatloosheid kan, maar hoeft ook niet de doorslaggevende reden te zijn waarom terugkeer niet lukt. Doorslaggevend is de vraag of een ander land bereid is betrokkene toegang te verlenen. Het is daarom ook niet nodig om de uitkomst van de vaststellingsprocedure in Nederland af te wachten.

Eveneens wordt niet gedeeld de veronderstelling in sommige adviezen dat Nederland alleen zou staan in haar interpretatie van de VN-verdragen en de wijze waarop rechten aan staatlozen worden toegekend. Vooropgesteld wordt dat uit een onlangs uitgevoerde enquête van het European Migration Network blijkt dat lidstaten van de Europese Unie een grote

⁵⁰ In dit onderdeel van het advies lijkt een foutieve verwijzing te zijn opgenomen aangezien artikel 8 onder j Vreemdelingenwet 2000 niet naar de buitenschuldprocedure verwijst maar naar artikel 64 (gezondheidstoestand vreemdelingen of zijn gezinsleden). Waarschijnlijk wordt bedoeld artikel 8 onder f Vreemdelingenwet 2000.

variëteit kennen in hoe zij het 1954-verdrag uitvoeren.⁵¹ Het is dus ten algemene lastig aan de hand hiervan uitspraken te doen omdat van een uniforme toepassing geen sprake lijkt. Wel staat in dit onderzoek dat staatloze personen in de meeste lidstaten van de EU niet onmiddellijk of automatisch een verblijfsrecht of een verblijfsvergunning krijgen. In diverse andere landen wordt een staatloze, net als in Nederland, beschouwd als een gewone derdelander, die volgens de gebruikelijke regels van het ter plaatse geldende vreemdelingenrecht eventueel in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning.⁵²

Het wetsvoorstel betekent een belangrijke vooruitgang in de positie van staatlozen in Nederland. Met de nieuwe vaststellingsprocedure kunnen meer personen dan thans het geval hun staatloosheid aantonen. Dit is van grote betekenis voor de staatloze zelf, ook in situaties waarin geen sprake is van rechtmatig verblijf (zie tevens de toelichting hierna onder Toegang tot de procedure). Nederland zal bovendien gaan behoren tot de groep van koplopers van landen met een SDP, welke groep klein is ten opzichte van het totaal aantal landen dat het 1954-verdrag heeft ondertekend en/of geratificeerd. Een groeiend aantal landen met een SDP is een positieve ontwikkeling.

Dat sommige experts hebben aangegeven dat het hebben van een SDP momenteel geen aanzuigende werking heeft doet hier niet aan af.⁵³ In Nederland blijft gelden dat vreemdelingen alleen in aanmerking kunnen komen voor een tijdelijk of permanent verblijfsrecht en bijbehorende voorzieningen indien men voldoet aan de in de Vreemdelingenwet 2000 gestelde voorwaarden.

Dit geldt ook voor het in aanmerking komen voor verkrijging van de Nederlandse nationaliteit door middel van naturalisatie. Hiervoor is toelating tot één van de landen van het Koninkrijk een voorwaarde. Dit levert geen strijd op met grondrechten. Uit het EVRM vloeit niet een recht op een nationaliteit voort of een recht op een bepaald type verblijfsvergunning. Slechts in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer sprake is van arbitraire besluitvorming die consequenties heeft voor het privéleven van betrokkene, kan de status als staatloze een kwestie zijn die speelt binnen de reikwijdte van één van de verdragsbepalingen van het EVRM.⁵⁴ Het gaat dan om uitzonderlijke situaties. De in de (internet)consultatie aangehaalde jurisprudentie van het EHRM – met zeer uiteenlopende casuïstiek – biedt echter geen grond voor de stelling dat staatloze personen tijdens of als gevolg van de vaststellingsprocedure op basis van het EVRM aanspraak kunnen maken op een bepaalde verblijfsstatus of dat aan naturalisatie geen voorwaarde van rechtmatig verblijf kan worden gesteld.

⁵¹ EMN Inform, Statelessness in the EU, European Commission, version 3rd – 5th Oct. 2016, <https://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2016/11/EMN-Inform-Statelessness-in-the-EU.pdf>.

⁵² EMN Inform, par. 6.

⁵³ Zie bijvoorbeeld het op verzoek van het LIBE comité uitgevoerde onderzoek «Practices and approaches in EU member states to prevent and end statelessness», p. 51–53, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL_STU\(2015\)536476_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL_STU(2015)536476_EN.pdf). In dit onderzoek is via een questionnaire aan experts werkzaam in zeven EU lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Denemarken, Letland, Frankrijk, België en Nederland) gevraagd of de introductie van een SDP een pull factor met zich meebrengt. De conclusie die in het onderzoek wordt getrokken op basis van de uitkomsten van deze questionnaire is dat hiervoor geen indicatie is. Wel verwachten de experts een stijging in het gebruik van SDP's als gevolg van de grote toestroom van vluchtelingen naar de EU.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM 12 maart 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0312JUD002682806 (Kuric e.a. t. Slovenië).

UNHCR, ENS, de gezamenlijke reactie en het CRM vinden dat de vaststellingsbeschikking van de rechter geen echt ID-document is in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Dit zou een staatloze wel moeten krijgen aldus genoemde instanties. Hiertoe moet een bestuursorgaan worden aangewezen en een document worden ontworpen, aldus deze adviesinstanties en het liefst zo mogelijk ook alvast een tijdelijk ID-document tijdens de procedure.

Een staatloze die in het bezit is van een verblijfsvergunning of die een verblijfsaanvraag doet kan zich identificeren aan de hand van een vreemdelingendocument. Beide documenten zijn documenten als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht. Dus als de staatloze in kwestie een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan of een verzoek om verblijf voor een regulier verblijfsdoel, komt hij in aanmerking voor een vreemdelingendocument. Het niet kunnen afgeven van een identiteitsdocument in de zin van de Wet op de identificatieplicht aan een staatloze vreemdeling die is uitgeprocedeerd of die geen verblijfsaanvraag heeft gedaan en illegaal in Nederland verblijft, is geen kwestie van onwil van de zijde van de overheid, maar het gevolg van zowel juridische als praktische belemmeringen.

De doelgroep van de Wet op de identificatieplicht beperkt zich tot diegenen die Nederlander zijn of die als vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijven op grond van een verblijfsvergunning of een lopende verblijfsprocedure en die zich als zodanig moeten kunnen identificeren. Een document als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht levert bewijs dat de afgevende overheid betrokkene kent en instemt met het verblijf van betrokkene op het grondgebied. Tevens levert het bewijs van het feit dat de gegevens die erop staan met betrekking tot de personalia van betrokkene door de overheid voldoende zijn geverifieerd op basis van brondocumenten. Het afgeven van een identiteitsdocument als bedoeld in de wet aan een persoon die niet rechtmatig op het grondgebied van de betreffende Staat verblijft, sluit daarom niet aan bij het doel van de wet.

Artikel 27 van het verdrag van 1954 spreekt van identiteitspapieren die toekomen aan alle staatlozen die niet beschikken over een geldig reisdocument en dus ook in het geval betrokkene geen rechtmatig verblijf in de betreffende staat heeft. Het betreffende verdragsartikel stelt geen kwaliteitseisen aan de identiteitspapieren. Anders dan de interpretatie in de adviezen van ENS, de gezamenlijke reactie en het CRM behoeft niet per definitie sprake te zijn van een document in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Artikel 27 dient te worden gezien in historische context en in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling. Uit die totstandkomingsgeschiedenis kan worden afgeleid dat het 1954-verdrag niet de aard van het document voorschrijft en dat niet wordt belemmerd de bevoegdheid van verdragsluitende partijen om staatlozen al dan niet toe te laten tot hun grondgebied en hun verblijf te reguleren.⁵⁵

⁵⁵ Zie de bespreking van artikel 27 in «Convention relating to the status of stateless persons, Its history and interpretation, a commentary by Nehemiah Robinson, Institute of Jewish affairs, World Jewish Congress 1955, Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997, Hieruit blijkt ook dat er levendige discussie is geweest over artikel 27 en dat de meningen destijds verdeeld waren als het ging om aan wie deze documenten zouden moeten worden verstrekt, wat ze exact zouden moeten inhouden en wat hun aard zou moeten zijn. Duidelijk is dat het gaat om een document voor intern gebruik (binnen het land dat het afgeeft) in tegenstelling tot een reisdocument dat gebruikt wordt voor reizen naar het buitenland. In landen waar een paspoort wordt gehanteerd, zoals in Nederland, is het document een substituut hiervoor, aldus Robinson.

De vaststellingsbeschikking van de rechtbank is inderdaad geen identiteitsdocument in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Echter, met de vaststellingsbeschikking van de rechtbank kan de staatloze zonder reisdocument en zonder rechtmatig verblijf, in ieder geval aantonen dat hij staatloos is. De beschikking vermeldt eveneens de in de procedure aangenomen personalia. Een bezwaar is wel dat er geen biometrische kenmerken aan de beschikking zijn gehecht en dat het dus niet zeker is dat degene die het document in bezit heeft degene is die erin wordt vermeld. Aan dit bezwaar wordt tegemoet gekomen door artikel 6 van het wetsvoorstel waarmee wordt voorzien in een identificatiedocument voor vastgesteld staatlozen zonder rechtmatig verblijf in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.

Zoals elders in de toelichting uitgebreid aan de orde gekomen, wordt een staatloze in Nederland hetzelfde behandeld als een vreemdeling onder dezelfde omstandigheden. Dit betekent dat ten tijde van de vaststellingsprocedure van een staatloze vrijwel altijd biometrische gegevens zijn geregistreerd in de Basisvoorziening Vreemdelingen (hierna: BVV). Als gevolg van een wetswijziging in 2014⁵⁶ is het gebruik van vingerafdrukken en gezichtsopnamen namelijk uitgebreid naar in beginsel alle vreemdelingen en alle processen binnen de vreemdelingenketen, voor zover dat noodzakelijk is voor de vaststelling en verificatie van de identiteit van de vreemdeling met het oog op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de benodigde gegevens bij het eerste contact met de vreemdeling worden verwerkt en deze gegevens vervolgens centraal worden opgeslagen en door alle ketenpartners kunnen worden gebruikt. De afname van vingerafdrukken bij identiteitsvaststelling vormt de basis voor verdere registratie van de betrokken persoon en bij opvolgende contacten kan de identiteit worden vastgesteld door middel van verificatie van de reeds vastgelegde identificerende persoonsgegevens en biometrische kenmerken. Met artikel 6 van het wetsvoorstel wordt ervoor gezorgd dat de biometrische gegevens van de BVV op een pasje worden gezet waarmee de staatloze zich kan identificeren. Op het pasje staat ook informatie ontleend aan ofwel de vaststellingsbeschikking ofwel het document aan de hand waarvan evidente staatloosheid kan worden aangenomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie uit en over een buitenlandse vaststelling of informatie uit de BRP in geval van staatloos in Nederland geboren kinderen.

De bevoegdheid voor verstrekking van het pasje ligt bij de Minister van Justitie en Veiligheid (in de praktijk: de IND). De IND zal een pasje verstrekken indien betrokkene aan de voorwaarden van artikel 6 van het wetsvoorstel voldoet. Dit betekent ten eerste dat sprake dient te zijn van vastgestelde staatloosheid. De vreemdeling dient dus te beschikken over een vaststellingsbeschikking van de vaststellingsrechter, dan wel een document waaruit evidente staatloosheid blijkt. De IND zal in het laatste geval toetsen aan de algemene maatregel van bestuur over evidente staatloosheid op basis van artikel 5 van dit wetsvoorstel. Ten tweede dienen biometrische gegevens van betrokkene (vingerafdrukken en een gezichtsopname) beschikbaar te zijn zodat de IND deze op het pasje kan zetten. Normaliter staan deze gegevens van de staatloze vreemdeling reeds in de BVV opgenomen omdat in beginsel elk overheidsorgaan belast met het vreemdelingentoezicht gegevens in de BVV verwerkt, ook indien men met een vreemdeling zonder verblijfsrecht in aanraking komt (zoals reeds hiervoor toegelicht). Heeft de staatloze zonder verblijfsrecht

⁵⁶ Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling, Stb. 2014, 2.

een vreemdelingenprocedure doorlopen, dan zijn dus de biometrische gegevens reeds bekend bij de IND. Indien er nog geen BVV gegevens bekend zijn, dan dient de betreffende vreemdeling zich, teneinde zijn biometrische gegevens te laten registreren ten behoeve van het pasje, te melden bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nederlandse politie (AVIM). Het AVIM zal vingerafdrukken afnemen en een gezichtsopname maken en deze gegevens in de BVV zetten, zodat de IND deze gegevens vervolgens kan gebruiken voor het pasje. Ten derde dienen bij het verzoek leges te worden betaald, zonder voldoening waarvan het verzoek niet in behandeling wordt genomen. De hoogte van de leges zal redelijk zijn en bij ministeriële regeling worden bepaald. Ten vierde hebben vreemdelingen met een verblijfsrecht in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 geen recht op het pasje, aangezien zij reeds uit andere hoofde een identiteitsdocument kunnen verkrijgen (zie hiervoor). Het pasje is enkel bedoeld voor staatlozen zonder rechtmatig verblijf. Het pasje geeft ook uitdrukkelijk geen verblijfsrecht. Op het pasje zal daarom worden vermeld dat er geen verblijfsaanspraken aan het pasje kunnen worden ontleend. Verder komt op het pasje te staan dat sprake is van een vastgestelde staatloze, zodat betrokkene zich als zodanig kenbaar kan maken en zijn staatloosheid kan aantonen.

Het recht op het pasje vloeit voort uit de gerechtelijke dan wel niet judiciële vaststelling van staatloosheid van een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft. Aanmelding bij het AVIM is niet nodig voor het kunnen starten van een vaststellingsprocedure. Het betreft alleen een voorwaarde voor verkrijging van het pasje indien men niet bekend is in de BVV. Het is redelijk om van een verzoeker te verlangen dat als hij een voorziening vraagt aan de Nederlandse overheid hij zichzelf zoveel als mogelijk bekend maakt bij de Nederlandse overheid door zich te laten registreren bij de AVIM, waardoor foto en biometrische gegevens kunnen worden vastgelegd.

Op deze wijze wordt voor vastgesteld staatlozen voldaan aan de plicht van artikel 27 van het 1954 VN verdrag.

Optierecht voor niet rechtmatig verblijvende kinderen

Het nieuwe optierecht voor niet rechtmatig verblijvende staatloze kinderen zoals dat thans is opgenomen in het voorstel voor een Rijkswet (Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid) wordt in de (internet)consultatie slecht ontvangen door sommige adviesinstanties (CRM, ISI, UNHCR, ENS en gezamenlijke reactie).

Er zou geen onderscheid moeten zijn met rechtmatig verblijvende kinderen: de langere termijn en de extra eisen (ouders mogen autoriteiten niet hebben tegengewerkt, men kan geen andere nationaliteit krijgen) zijn volgens genoemde adviesorganen in strijd met de VN verdragen en met de grondrechten (onder meer het IVRK).

Zoals aangegeven bij de toelichting bij artikel I, onderdeel B, van het voorstel voor een Rijkswet, zijn bij de nieuwe optiegrond voor niet rechtmatig verblijvende staatloze kinderen diverse internationale normen relevant. Nederland heeft zich gecommiteerd aan het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van staatloosheid op het grondgebied van het Koninkrijk en maakt zich sterk voor de rechten van het kind in ons land. Dit neemt niet weg dat Nederland een onderscheid kan en mag maken tussen kinderen wier ouders rechtmatig verblijven en kinderen wier ouders geen

rechtmatig verblijf hebben.⁵⁷ Daarnaast is het voor de vaststelling van staatloosheid weliswaar niet van belang of iemand een andere nationaliteit kan verkrijgen, maar mag dit wel een rol spelen bij de bescherming die vervolgens wordt gegeven aan de staatloze.⁵⁸

Het hanteren van een verschillende termijn voor kinderen met rechtmatig verblijf (drie jaar) en kinderen met illegaal verblijf (tien jaar) is gelegen in het voeren van een effectief vreemdelingenbeleid en het tegengaan van misbruik van de regeling. Met deze termijn wordt zo nauw mogelijk aangesloten bij de door artikel 1, tweede lid, aanhef en onder b, van het 1961-verdrag toegestane beperkingen. Ingevolge die bepaling mag de verkrijging van nationaliteit aan een verblijfsduur worden gekoppeld, mits die verblijfsduur niet langer is dan tien jaar, noch langer dan vijf jaar direct voorafgaand aan het verzoek. Hierbij is zo nauw mogelijk aangesloten, door uit te gaan van tien jaar stabiel hoofdverblijf, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring. Daarvoor is doorslaggevend geacht dat illegaal verblijf mag niet worden beloond. Voorkomen dient te worden dat ouders hun kind inzetten om als gezin een verblijfsvergunning te krijgen. Een langere termijn ontmoedigt dit en maakt de prikkel om misbruik te maken van deze regeling minder sterk. De langere termijn in geval van illegaal verblijf staat in redelijke verhouding tot de drie jaar bij legaal verblijf. Dat geen sprake zou zijn van een legitiem doel zoals het CRM opmerkt, wordt niet onderschreven. Het is juist dat artikel 7 van het IVRK bepaalt dat elk kind vanaf de geboorte het recht heeft om een nationaliteit te verwerven en dat dit in bijzonder geldt in geval het kind anders staatloos zou zijn. Dit is dan ook de reden voor Nederland om een nieuw optierecht in te voeren voor kinderen zonder rechtmatig verblijf. Het tweede lid van artikel 7 IVRK bepaalt dat verdragsluitende partijen de verwezenlijking van het recht waarborgen in overeenstemming met het nationale recht en internationale akten. Zoals aangegeven staat ook het 1961-verdrag een onderscheid toe.

Er is kritiek op het voorstel om enkele voorwaarden voor de optie van het kind te richten op handelingen van de ouders. Het is juist dat kinderen moeten worden beschermd tegen discriminatie of bestraffing op grond van gedragingen van de ouders, zo stelt ook artikel 2, tweede lid, van het IVRK, maar discriminatie en bestraffing zijn hier niet aan de orde. Wat aan de orde is, is een gerechtvaardigd onderscheid naar verblijfspositie waarbij niet rechtmatig verblijvende kinderen overigens meer gelijk gesteld worden aan rechtmatig verblijvende kinderen dan voorheen het geval was. Ook zij krijgen nu immers een mogelijkheid te opteren voor het Nederlanderschap. De voorwaarde dat de ouders het vertrekproces niet mogen hebben gefrustreerd kan in redelijkheid worden gesteld. Met de voorwaarden dat ouders en kind bekend zijn bij de overheid en zich niet onttrokken hebben aan toezicht wordt voorkomen dat een onbekend illegaal verblijvend gezin zich meldt voor de optie van het kind nadat de tien jaar zijn volgemaakt door niet mee te werken aan vertrek. Vervolgens kunnen de ouders dan een verblijfsaanvraag indienen voor verblijf bij een Nederlands kind, waardoor negatief gedrag van de ouders gehonoreerd zou worden en het kind de inzet wordt voor verblijf. Het EHRM staat toe dat zwaarwegende redenen van migratiebeleid er toe kunnen nopen een minderjarige vreemdeling te identificeren met het gedrag van de ouders, bij gebreke waarvan er een groot risico zou zijn dat de ouders gebruik maken van de situatie van hun kinderen om een verblijfsvergunning veilig

⁵⁷ UNHCR Guidelines on Statelessness nr. 4 onder punt 33.

⁵⁸ Zie het UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons Part One nr. 51.

te stellen voor zichzelf en voor de kinderen.⁵⁹ De door UNHCR aangehaalde uitspraak over onderdak aan kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven heeft geen betrekking op toekenning van verblijfsrecht of – wat nog verder gaat – toekenning van de Nederlandse nationaliteit.⁶⁰ Er is met andere woorden sprake van een andere context die tot andere uitkomsten leidt. Het is weliswaar de doelstelling van het 1961-verdrag om staatloosheid zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen, maar dit betekent niet dat verdragsluitende partijen hieraan geen voorwaarden mogen verbinden. Anders dan naar voren gebracht door onder meer de Commissie is de regering hierbij van oordeel dat de eis van stabiel verblijf geen strijd oplevert met artikel 2, eerste lid, onder b, van het 1961-verdrag.⁶¹

De NVVB en de gezamenlijke reactie vragen hoe de voorwaarden met betrekking tot het nieuwe optierecht in de praktijk uitwerken, als het gaat om het niet kunnen verkrijgen van de andere nationaliteit. Verder heeft de NVVB vragen bij de voorwaarde «sedert geboorte staatloos» en bij de openbare orde-toets in het geval van staatloze minderjarigen.

Een optieverklaring voor een staatloos in Nederland geboren kind, zonder rechtmatig verblijf, kan na tien jaar feitelijk verblijf in Nederland worden afgelegd. Dat betekent dat met terugwerkende kracht moet worden vastgesteld of gedurende die tien jaar, waarvan vijf jaar direct voorafgaande aan de verklaring, aan de voorwaarden voor optie is voldaan. Naar verwachting zal met name door uitgeprocedeerde asielzoekers een beroep op deze mogelijkheid worden gedaan. Voor het kunnen verkrijgen van de voor optie benodigde gegevens over niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zal, zij het in beperkte mate, gebruik gemaakt kunnen worden van de BRP. Asielzoekers worden immers als zij in afwachting van een definitieve beslissing op hun asielverzoek in Nederland mogen verblijven, na een half jaar verblijf in de asielopvang verplicht ingeschreven in de BRP als ingezetene van een gemeente. Zij blijven vervolgens als ingezetene ingeschreven tot het feitelijk vertrek van de betrokken persoon uit Nederland. Dus ook na een (eerdere) beëindiging van het rechtmatig verblijf blijft betrokkene als ingezetene in de BRP vermeld staan. Dat maakt het in die gevallen dus mogelijk voor de burgemeester om, als er een beroep wordt gedaan op de optiemogelijkheid, na tien jaar de geboortegegevens van het kind uit de BRP te halen (dat wil zeggen de gegevens ontleend aan de geboorteakte die door de ambtenaar van de burgerlijke stand moet worden opgemaakt, ongeacht de verblijfsstatus van ouders en/of kind) en dus ook als betrokkene geen rechtmatig verblijf meer heeft. De gegevens omtrent de afstamming worden aan de geboorteakte ontleend. De gegevens omtrent de nationaliteit van de ouders en de staatloosheid van het kind, waarop een beroep wordt gedaan, kunnen in de BRP worden geraadpleegd voor zover deze daarin zijn geregistreerd. Dit is niet anders dan bij de huidige optiemogelijkheid voor staatloos geboren kinderen met rechtmatig verblijf, zij het in dat geval na drie jaar. Voor vreemdelingen wier gegevens niet geregistreerd staan in de BRP ligt de bewijslast bij hen zelf. Het is mogelijk de verblijfsduur met alle mogelijke middelen aannemelijk te maken.

⁵⁹ EHRM 4 december 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1204JUD004701709 (Butt t. Noorwegen) en EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD003250411 (Kaplan t. Noorwegen). Zie ook ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3867.

⁶⁰ HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

⁶¹ Zie ook eerder bij de voorwaarde dat geen andere nationaliteit kan worden verkregen en de UNHCR Guidelines on Statelessness nr. 4, onder punt 33.

Net als in het geval van staatloos in Nederland geboren kinderen die rechtmatig verblijven, geldt bij het nieuwe optierecht dat men sedert de geboorte staatloos dient te zijn. Deze voorwaarde blijft dus gelijk aan die van het reeds bestaande optierecht en is toegestaan op grond van artikel 1, tweede lid, onder d, van het 1961-verdrag. De burgemeester zal dus, indien er bij de optieverklaring een beroep wordt gedaan op staatloosheid, van kinderen van staatloze ouders moeten nagaan of is voldaan aan de voorwaarde dat het kind na tien jaar nog steeds geen nationaliteit heeft. Het ontbreken van gegevens over een vreemde nationaliteit in de BRP kan daarvoor een aanwijzing zijn. In het geval van staatloze ouders is niet aannemelijk dat zij en hun kinderen, bij onafgebroken verblijf in Nederland, in staat zullen zijn gebleken een nationaliteit te verwerven. Indien vaststaat dat beide ouders staatloos zijn, is evident dat het kind dit ook is, tenzij het kind de Nederlandse nationaliteit kan ontleen aan opvolgende geboorte (artikel 3, derde lid, RWN).

In geval beide ouders vastgesteld staatloos zijn of in gevallen waarin de vader van het kind is overleden en de moeder de nationaliteit heeft van een staat die niet toestaat dat zij haar nationaliteit in dat geval doorgeeft aan haar kind, zal de burgemeester voor het beantwoorden van de vraag of het kind staatloos is enerzijds aanwijzingen kunnen vinden in de BRP en anderzijds in het recht van het land van de nationaliteit van de moeder (zie hierna de toelichting op de definitie van staatloosheid in deze paragraaf). Hetzelfde geldt in het geval de vader van een kind vastgesteld staatloos is en de moeder haar nationaliteit niet kan doorgeven.

De gemeente moet in het geval van een optie bij niet rechtmatig verblijf daarnaast beoordelen of ouders van een staatloos kind die zelf wel een nationaliteit hebben, naar het recht van hun land van herkomst de juridische mogelijkheid hebben om hun nationaliteit na de geboorte door te geven aan het kind. Als zij daar (kennelijk) van hebben afgezien kunnen zij verantwoordelijk worden geacht voor de staatloosheid van hun kind. Zij hebben die immers niet opgeheven, terwijl zij daartoe wel de juridische mogelijkheid hadden. Daarbij zijn met name relevant gevallen waarin de ouders de nationaliteit hebben van een land dat het *ius soli* systeem kent (nationaliteit wordt ontleend aan geboorte op grondgebied van de betreffende staat). In die gevallen moet worden beoordeeld of zij een reparatiemogelijkheid hebben op grond van de wetgeving van hun land van nationaliteit. Veel landen met een *ius soli* systeem kennen de mogelijkheid het kind te laten registreren bij hun ambassades, waardoor het kind de nationaliteit van de ouder(s) alsnog verkrijgt. De burgemeester kan niet vaststellen of dit opzettelijk niet is gebeurd of door gebrek aan informatie. De burgemeester kan alleen feitelijk vaststellen dat de juridische mogelijkheid bestaat of niet. De kennisbank burgerzaken kan hiervoor als bron worden geraadpleegd. Het gaat om de feitelijke conclusie dat er een mogelijkheid bestaat en dat daarvan geen gebruik is gemaakt.

Het gegeven of het kind dat in Nederland is geboren na de geboorte alsnog een nationaliteit heeft verworven is alleen in de BRP te controleren als de ouders daarvan melding hebben gedaan. Mededelingen van de buitenlandse autoriteiten over het verkrijgen van een vreemde nationaliteit van een ingezetene bereiken de BRP niet of nauwelijks.

Nadat de burgemeester geconstateerd heeft dat het kind staatloos in Nederland is geboren, sedert geboorte staatloos is en de ouders in juridische zin geen mogelijkheid hebben gehad de staatloosheid op te heffen, vraagt deze advies aan de IND of aan de overige voorwaarden van bestendig verblijf, het zich niet onttrokken hebben aan toezicht en het niet gefrustreerd hebben van de terugkeer is voldaan. De IND beziet of voor

het opstellen van dit advies informatie nodig is van de politie, het COA en/of de DT&V. Voor de beoordeling of de ouders de terugkeer niet hebben gefrustreerd, zal de IND in alle gevallen advies vragen aan de DT&V. Bij een positief advies van de IND bevestigt de burgemeester de optie.

De openbare orde-toets bij jeugdigen wordt thans uitgevoerd bij alle naturalisatie- en optieverzoeken van minderjarigen van 16 jaar en ouder. Ook bij een staatloze wordt en zal, net als in het geval van derdelanders met een nationaliteit, deze toets (worden) gedaan. Voorkomen dient immers te worden dat personen Nederlander worden ten aanzien van wie vermoedens bestaan dat zij een gevaar opleveren voor de openbare orde, de goede zeden, of de veiligheid van het Koninkrijk. Niet valt in te zien waarom het 1954 en het 1961-verdrag dit niet zouden toestaan zoals de NVVB stelt. Het 1954-verdrag bepaalt in artikel 32 dat verdragsluitende staten naturalisatie van staatlozen vergemakkelijken. In Nederland krijgt dit vorm door korte naturalisatietermijnen voor volwassen staatlozen en door middel van het optierecht voor staatloos in Nederland geboren kinderen. Nederland voldoet hiermee aan de norm van artikel 32 van het 1954-verdrag. In het 1961-verdrag is opgenomen dat verdragsluitende partijen rekening mogen houden met openbare orde aspecten (zie onderdeel c van het tweede lid van de artikelen 1 en 4 voor respectievelijk op en buiten het grondgebied geboren staatlozen). Deze openbare orde-aspecten zijn beperkter dan de algemene uitleg die hieraan wordt gegeven. Artikel 1 van het 1961-verdrag heeft het over veroordelingen voor misdrijven tegen de nationale veiligheid of veroordelingen tot gevangenisstraf van vijf jaar of meer vanwege een misdrijf. Artikel 4 is nog strikter en staat alleen toe dat de nationaliteit niet wordt verleend bij veroordelingen in verband met de nationale veiligheid. In de toelichting op artikel 6, eerste lid, onder b, RWN in de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap is rekening gehouden met de meer beperkte uitleg van artikel 1 van het Verdrag. De situatie van artikel 4 van het 1961-verdrag doet zich in Nederland niet voor; indien één van de ouders de Nederlandse nationaliteit heeft, wordt deze van rechtswege doorgegeven aan het kind, een openbare orde toets vindt niet plaats.

Definitie staatloosheid

Het concept «vastgestelde staatloosheid» om de specifieke rechten voor staatlozen via de gerechtelijke procedure te activeren, wordt niet in alle adviezen omarmd (ACVZ, CRM, UNHCR, NVVB, de Commissie, NVvR). Veel adviesorganen zijn hier kritisch over en/of hebben vragen. Men pleit voor het handhaven van de huidige definitie van de RWN en de Paspoortwet aangezien de vaststelling van staatloosheid declaratoir is. UNHCR pleit bovendien voor een strikte aansluiting bij de definitie van de authentieke verdragstekst van het 1954-verdrag («a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law»). Ook het CRM vraagt aandacht voor «under operation» en dus de toepassing door een staat van diens nationaliteitsrecht in concrete gevallen. De Commissie wijst specifiek op de definitie van staatloosheid in relatie tot de verliesbepalingen van de RWN. De NVVB en het CRM ten slotte, vinden dat vanwege het declaratoire karakter ook anderen dan de rechter (bijvoorbeeld gemeenten) in meer gevallen dan in het wetsvoorstel voorgesteld uit moeten kunnen (blijven) gaan van staatloosheid.

Wat betreft het eerste punt (definitie staatloosheid) wordt opgemerkt dat ook nu al een soort erkenning van overheidswege van gestelde staatloosheid plaatsvindt wanneer een gesteld staatloze als zodanig in de BRP wordt opgenomen. Bij de verlening of bevestiging van de Nederlandse

nationaliteit op grond van de RWN of de verstrekking van een reisdocument voor vreemdelingen op grond van artikel 13 van de Paspoortwet wordt in beginsel uitgegaan van de BRP registratie. Dit laat echter onverlet de verantwoordelijkheid voor de erkenning door het overheidsorgaan dat uiteindelijk beslist over de verkrijging van het Nederlanderschap of de verstrekking van een reisdocument. De specifieke rechten die aan staatlozen toekomen worden kortom reeds nu enkel geactiveerd na een beoordeling van de staatloosheid van overheidswege. Dit is ook niet meer dan logisch. De enkele stelling van iemand dat hij of zij staatloos is zal worden onderzocht op juistheid en betrouwbaarheid. Dit betekent echter niet dat afbreuk wordt gedaan aan het declaratoire karakter van de beoordeling. Ter vergelijking: iemand die volgens de definitie van het Vluchtelingenverdrag een vluchteling is zal dit ook in de asielprocedure moeten kunnen onderbouwen en aantonen. De overheid (in dit geval de IND) onderzoekt het «gesteld vluchteling zijn» alvorens iemand in Nederland rechten aan zijn vluchtelingenschap kan ontlelen.⁶²

Zoals eerder aangegeven in de toelichting (paragrafen 1 en 2) is in de praktijk gebleken dat een bepaalde groep staatlozen zich thans niet als zodanig in de BRP kan laten registreren. De doelstelling van de BRP is «enkel» registratie van gegevens omtrent (het ontbreken van) een nationaliteit; het gaat niet om een identificatieproces gericht op vaststelling van staatloosheid. Met de nieuwe vaststellingsprocedure voor de civiele rechter zal een bepaalde categorie rechtmatig verblijvende vreemdelingen die nu met «nationaliteit onbekend» is opgenomen in de vreemdelingenadministratie of in de BRP, in die registraties voortaan als «staatloos» kunnen worden opgenomen. Het gaat daarbij vooral om personen die wel rechtmatig verblijf hebben maar slecht of niet gedocumenteerd zijn en daarom momenteel niet als staatloos in de BRP kunnen worden geregistreerd. De nieuwe vaststellingsprocedure staat echter ook open voor niet-rechtmatig verblijvende gesteld staatlozen. Het wetsvoorstel realiseert hiermee een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie, aangezien meer mensen hun gestelde staatloosheid kunnen aantonen. Het is daarbij, anders dan de NVVB stelt, niet zo dat een vreemdeling altijd moet procederen om aanspraak te kunnen maken op de specifieke staatloosheidsrechten. Indien een gesteld staatloze evident staatloos is, behoeft de gerechtelijke procedure niet te worden doorlopen. De bevoegde bestuursorganen bij de gemeenten kunnen dan met toepassing van het voorgestelde artikel 5 uitgaan van de staatloosheid van een persoon, bijvoorbeeld bij registratie in de BRP, bij bevestiging van een optie of bij verlening van een reisdocument voor vreemdelingen. De IND zal in zo'n geval de staatloosheid kunnen aannemen bij naturalisatie. Beide procedures (niet-judicieel en judicieel) blijven dus naast elkaar bestaan, zij het dat de bestuurlijke vaststelling van staatloosheid slechts in een beperkt aantal gevallen kan plaatsvinden. De keuze voor deze beperkte mogelijkheid is gelegen in de gedachte van het wetsvoorstel dat beoogd wordt één enkele, zoveel mogelijk exclusieve, vaststellingsprocedure te creëren die judicieel van aard is en met voldoende rechtswaarborgen omkleed. Dit bevordert de zorgvuldigheid van de vaststelling, de uniforme uitleg van het nationaliteitsrecht en de verdragen over staatloosheid en de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een beperkte categorie «evident staatlozen» bevordert bovendien dat zo min mogelijk andere rechters zich behoeven uit te laten over staatloosheid, bijvoorbeeld bestuursrechters in geschillen over naturalisatie. De specialistische expertise die noodzakelijk is voor de meer gecompli-

⁶² Zie bijvoorbeeld artikel 31 van de Vreemdelingenwet 2000, waaruit blijkt dat een vreemdeling zijn asielrelaas aannemelijk moet maken.

ceerde vaststelling van staatloosheid kan dan bij de rechtbank Den Haag worden opgebouwd (zie ook hierna *Wisselwerking met andere procedures*).

De wens in de adviezen om in de definitie van staatloosheid het element «vastgesteld» los te laten wordt dus niet opgevolgd. Verder sluit de definitie zoals de Commissie opmerkt, materieelrechtelijk aan bij die van artikel 1 van het 1954-verdrag. Wanneer sprake is van evidente staatloosheid (en dus niet judiciële vaststelling kan plaatsvinden) zal nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.

Wel is gehoor gegeven aan de suggestie van UNHCR en het CRM om te verduidelijken dat «krachtens diens wetgeving» aansluit bij «under the operation of its law». In de toelichting bij artikel 2, tweede lid is expliciet aangegeven dat het niet alleen gaat om de wetgeving van een staat, maar tevens zal door de rechter moeten worden beoordeeld hoe een staat zijn nationaliteitsrecht toepast in concrete gevallen. Het gaat hierbij zoals UNHCR terecht aangeeft niet alleen om een puur juridische analyse, maar het betreft een gemengde vraag van feiten en recht.

Verder is op aanraden van de NVVB verduidelijkt dat staatloos in Nederland geboren kinderen in veel gevallen niet langs de nieuwe vaststellingsrechter hoeven. Van deze groep is in Nederland een geboortekarte aanwezig (ook in geval van niet rechtmatig verblijvende kinderen). Vanwege dit gegeven en het belang en de kwetsbaarheid van een minderjarige vormt deze groep een aparte categorie. Deze groep zal niet de vaststellingsprocedure voor de rechter behoeven te doorlopen onder bepaalde voorwaarden. Om in aanmerking te komen voor bijvoorbeeld het optierecht of voor inschrijving in de BRP als staatloze zonder judiciële vaststelling zijn er drie mogelijkheden. Ten eerste het geval dat beide ouders staatloos zijn. Bij de ouders moet het dan wel gaan om vastgestelde staatloosheid (door de vaststellingsrechter vastgesteld of er is sprake van evidente staatloosheid).

Het kan dus zijn dat het kind dan pas gebruik kan maken van het optierecht of kan worden ingeschreven als staatloze, als de ouders eerst de vaststellingsprocedure hebben doorlopen. Een tweede groep betreft kinderen zonder juridische vader, waarbij de moeder op basis van haar nationaliteitsrecht haar nationaliteit niet kan doorgeven aan haar kind. Het gaat om een kleine groep landen waarvan deze discriminatoire nationaliteitswetgeving, of de toepassing daarvan, bekend is. Ten derde kan sprake zijn van een kind wiens vader vastgesteld staatloos is en wiens moeder haar nationaliteit niet kan doorgeven. De situatie van de drie genoemde groepen zal in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel worden neergelegd.

Op de definitie van staatloosheid in relatie tot verlies van het Nederlanderschap wordt nader ingegaan in het onderdeel *Wisselwerking met andere procedures*.

Toegang tot de procedure

Dat een verzoeker een onmiddellijk belang moet hebben bij de vaststelling van staatloosheid om te kunnen procederen wordt door een aantal instanties (onder meer CRM) gezien als een belemmering voor de toegankelijkheid van de procedure. Het betreft echter een in het civiele procesrecht gebruikelijke voorwaarde, die inhoudt dat je als verzoeker een belang moet hebben bij de uitkomst van een procedure. In het algemene deel van deze toelichting is aangegeven dat dat zeer ruim moet worden opgevat. Vanwege het ontbreken van een beschermingsstatus vreest men echter in sommige adviezen dat alleen het symbolische belang van het

voeren van de vaststellingsprocedure niet genoeg zal zijn. Het CRM, ENS en de gezamenlijke reactie verwijzen hierbij specifiek naar het eerdere standpunt van de overheid in een rechtszaak over de toepassing van het 1954-verdrag in Nederland.⁶³ Deze zaak dient te worden geplaatst in de context van de situatie waarin een SDP in Nederland ontbrak. Van belang is voorts dat de uitspraak van het Hof samenhangt met de specifieke feitelijke aspecten van de zaak zoals de constatering dat de vreemdeling in de betrokken zaak in eerste aanleg had nagelaten enig concreet belang te noemen.

De nieuwe procedure van dit wetsvoorstel is er voor bedoeld ook aan hen die stellen staatloos te zijn maar geen rechtmatig verblijf hebben, de mogelijkheid te bieden hun staatloosheid aan te tonen voor de nieuwe vaststellingsrechter. De vrees dat rechtmatig verblijf een voorwaarde is om succesvol een procedure te starten is dus niet terecht. Bij het in het leven roepen van de vaststellingsprocedure staatloosheid is sprake van een uitvoering door Nederland van het 1954-verdrag. Tegelijkertijd verplicht dit verdrag er niet toe een verblijfsstatus aan een verzoeker toe te kennen. Een en ander leidt ertoe dat ook zonder rechtmatig verblijf een procedure moet kunnen worden gevoerd. Indien niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen van de procedure worden uitgesloten wordt de toegang tot de rechter voor een belangrijke groep belemmerd, en zou dit het nuttig effect van het verdrag teniet doen. Door UNHCR en andere maatschappelijke organisaties wordt veelvuldig gewezen op het grote belang van statusdeterminatie, onder meer om staatlozen zichtbaar te maken. Dit belang is volgens de regering voldoende, ongeacht de vraag of betrokkene aan die statusdeterminatie onmiddellijk concrete rechten kan onttelen. De vaststelling van staatloosheid, ook al zou men deze van louter symbolische aard beschouwen, is volgens de regering op zichzelf een voldoende in rechte te respecteren belang.⁶⁴

De regering kan de opvatting van UNHCR beamen dat personen namens zichzelf of namens hun gezin kunnen procederen ongeacht hun verblijfsrecht. In geval van een minderjarige is het altijd de wettelijk vertegenwoordiger (ouders, verzorgers, voogd) die een verzoek kan doen. De Raad vraagt naar het belang van een nabestaande om de staatloosheid van een

⁶³ Gerechtshof Den Haag 14 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1568. In deze zaak werd een verklaring voor recht gevraagd bij de civiele rechter dat betrokkene uit Azerbeidzjan staatloos was. Het Hof laat zich niet expliciet uit over het verweer van de Staat dat er geen concreet belang zou zijn maar oordeelt dat het 1954-verdrag verdragspartijen er niet toe verplicht om een vaststellingsprocedure staatloosheid in het leven te roepen. Staten mogen hun verdragsverplichtingen langs andere weg nakomen. Uit rechtspraak over artikel 8 EVRM volgt volgens het Hof dat het steeds van de omstandigheden van het geval afhangt of het wel of niet erkennen van iemands nationaliteit een schending van artikel 8 EVRM oplevert. Het artikel impliceert niet dat er een algemeen recht is op vaststelling van staatloosheid. Het gaat erom of de fundamentele rechten van een persoon ook langs andere weg kunnen worden bereikt. Dat is hier het geval aldus het Hof. Betrokkene wil een identiteitsdocument (om de kans op arrestatie en vreemdelingendetentie te verkleinen) op grond van artikel 27 1954-verdrag en stelt dat dit artikel rechtstreekse werking heeft. Het Hof bepaalt dat de buitenschuldprocedure hier een met voldoende waarborgen omklede mogelijkheid biedt evenals bijzondere rechtsgangen over voorzieningen zoals huisvesting en dergelijke. Het is daarom niet aan de burgerlijke rechter om een verklaring voor recht te geven. Op het al dan niet een ieder verbindende karakter van artikel 27 gaat het Hof ook niet in.

⁶⁴ Artikel 3:303 BW bepaalt dat niemand een rechtsvordering toekomt zonder belang. In de rechtspraak is dit «point d'interest point d'action» principe uitgelegd in het licht van doelmatige procesvoering en het voorkomen van nodeloze procedures. Daarbij is vrij constant geoordeeld dat een zuiver emotioneel of ideëel belang, hoe zwaarwegend ook, niet kan worden aangemerkt als voldoende belang in de zin van artikel 3:303 BW (zie bijvoorbeeld HR 9 oktober 1998, NJ 1998, 853 (Van Aalten/VCWO ofwel Jeffrey)). Deze jurisprudentie is niet onomstreden (zie bijvoorbeeld «Waar het mensen om gaat en wat het burgerlijk recht daarmee kan», Kamminga, Barendrecht en van Zeeland, NJB 78(16), 818–827, waarin de auteurs onderzoeken hoe het privaatrecht een groter absorptievermogen zou kunnen hebben).

overledene te laten vaststellen en mist een toelichting op de voorgestelde mogelijkheid om het indienen van een verzoek open te stellen ten aanzien van een overledene. Bij vaststelling Nederlandschap van een overledene is het belang evident voor afstammelingen; indien de overleden vader of moeder Nederlands blijkt te zijn geweest, kan het kind daar vaak direct zelf ook het Nederlandschap aan ontlenen. Bij staatsloosheid is het de Raad niet duidelijk welk belang de nabestaanden of afstammelingen hebben om de staatloosheid vastgesteld te hebben.

Zoals de Raad zelf ook opmerkt is de praktijk veelzijdig en lijkt het de regering, net als de Raad, onverstandig de toegang tot de rechter ten aanzien van de staatloosheid van een overledene uit te sluiten. Voor de uitleg van het begrip verzoeker kan worden teruggevallen op Rv en de bijbehorende jurisprudentie over dat begrip. Indien een verzoeker kan onderbouwen dat hij als nabestaande postuum een belang heeft bij vaststelling van staatloosheid, dan zal de rechter dit verzoek toelaten ook zonder een uitdrukkelijke verplichting daartoe in de wet. Omdat artikel 17 RWN de toegang voor nabestaanden expliciet waarborgt, was dit ook in de (internet)consultatie versie van het wetsvoorstel opgenomen. Met de Raad ziet de regering de verschillen met de vaststellingsprocedure staatloosheid als het gaat om een verzoek namens een overledene.⁶⁵ De expliciete toegang voor nabestaanden is daarom uit de tekst van het wetsvoorstel geschrapt zodat een en ander aan de rechtspraak kan worden overgelaten.⁶⁶ Welk belang iemand zou kunnen hebben is op voorhand moeilijk te zeggen. Gedacht kan in ieder geval worden aan een procedure namens een kind dat stelt staatloos in Nederland te zijn geboren omdat beide, inmiddels overleden, ouders staatloos waren. Het kind heeft dan een eigen belang als nabestaande vanwege het optierecht van artikel 6 RWN. Zoals eerder uitgelegd in de toelichting kan een kind voor dit optierecht als staatloos worden beschouwd onder bepaalde voorwaarden, onder meer wanneer is vastgesteld dat beide ouders vastgesteld staatloos zijn. In zo'n geval is het in beginsel niet nodig om naar de rechter te gaan. Indien echter geen vaststelling voor het overlijden van de ouders heeft plaatsgevonden, heeft het kind een belang bij vaststelling van de staatloosheid van zijn ouders, wil hij of zij in aanmerking komen voor het optierecht. Verder kan wellicht worden gedacht aan de vaststelling van staatloosheid van een ouder in verband met afstamming of in het kader van een oorlogsverleden van de overledene. Zoals hiervoor aangegeven kan het belang van een gesteld staatloze zelf enkel zien op identificatie als staatloze.

Het is volgens de NVVR onduidelijk wie een ontvankelijke verzoekschrift-procedure tot vaststelling van staatloosheid kan entameren. De Raad merkt op dat de tekst van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel een ieder die daarbij onmiddellijk belang heeft (buiten een aanhangige

⁶⁵ Zie voor een visie op het vereiste van onmiddellijk belang bij de vaststelling van het Nederlandschap ex artikel 17 RWN Carola Poortman, *Rechterlijke vaststelling van het bezit van de nationaliteit in Nederland en Duitsland*, Lelystad 1996, p. 36 en verder. Zij betoogt hier dat niet alleen sprake moet zijn van een belang in de zin van 3:303 BW, maar dat tevens de identiteit van de verzoeker moet samenvallen met degene van wie de nationaliteit moet worden vastgesteld. Deze interpretatie zou derden uitsluiten van het doen van een verzoek. Met betrekking tot het recht van nabestaanden om een verzoek te doen merkt zij op dat het moet gaan om personen die hun nationaliteit rechtstreeks afleiden van de nationaliteit van de overledene. Deze laatste interpretatie is in de rechtspraak niet gevolgd, zie rechtbank Den Haag, 8 juli 2004, rekest nr. 04/24. In deze zaak kon verzoeker de Nederlandse nationaliteit niet rechtstreeks afleiden van de nationaliteit van zijn overgrootvader en zijn grootmoeder. De rechtbank volgde niet het betoog van de Staat dat er daarom onvoldoende belang was.

⁶⁶ Of de interpretaties van Poortman van het vereiste van onmiddellijk belang in de artikel 17 RWN procedure bruikbaar zijn in de vaststellingsprocedure staatloosheid, zal van geval tot geval door de rechter moeten worden gezien. Belangrijk is hierbij wel dat het wetsvoorstel beoogt ruime toegang tot de procedure te geven.

rechtszaak of administratief beroep) noemt, terwijl de tekst van artikel 3, tweede lid, suggereert dat het verzoek pas ontvankelijk is als die belanghebbende eerst een procedure tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft doorlopen. Over de wisselwerking met asielprocedures kan het volgende worden opgemerkt. Uit de ontstaansgeschiedenis en de tekst van het 1954-verdrag blijkt dat het verdrag bedoeld is voor die staatlozen die geen vluchteling zijn; het 1954-verdrag beoogt daarmee in een leemte te voorzien.⁶⁷ Dit maakt dat als een gesteld staatloze voorafgaand aan de vaststellingsprocedure een asielverzoek heeft ingediend, het verzoek tot vaststelling niet-ontvankelijk is. Het is de bedoeling dat op betrokkene, indien hij daadwerkelijk internationale bescherming nodig heeft, de gunstiger bepalingen van het Vluchtelingenverdrag worden toegepast. Daarnaast kan tijdens de asielprocedure geen contact worden opgenomen met de autoriteiten van het land van herkomst, hetgeen een vaststellingsprocedure staatloosheid ernstig kan belemmeren. Voorts zal een staatloze die als gevolg van de asielprocedure een status heeft verkregen, mogelijk geen behoefte meer hebben aan de vaststelling van staatloosheid. Anderzijds is een staatloze die een afwijzing heeft gekregen misschien al teruggekeerd naar het land van herkomst en zal om die reden wellicht geen wens meer hebben de staatloosheidsprocedure voort te zetten. Anders dan door de ACVZ geadviseerd, wordt er daarom niet voor gekozen om het verzoek tot vaststelling door de rechter wel in behandeling te laten nemen en te laten aanhouden. Voorkomen dient te worden dat zich bij de rechtbank Den Haag rechtszaken opstapelen waarvan het maar de vraag is of zij ooit worden voortgezet. Indien een verzoeker eerst een verzoek tot vaststelling doet en vervolgens een asielprocedure start, zal de rechter het verzoek wel aanhouden. De termijn voor versnelde naturalisatie zal hiermee niet op grond van artikel 8, eerste lid, onder c, RWN onderwyl gaan lopen. Om in aanmerking te komen voor de versnelde naturalisatie dient sprake te zijn van toelating, dat wil zeggen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

De geregelde wisselwerking met de asielprocedure betekent niet dat een verzoek tot vaststelling altijd vooraf moet zijn gegaan door een asielprocedure. Immers, zoals eerder in de toelichting aan de orde gekomen behoeft een staatloze niet altijd een vluchteling te zijn en omgekeerd. In de wettekst en de toelichting is – zoals geadviseerd door de Raad – dit nog nader verduidelijkt. Voor procedures rondom de aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning is in het wetsvoorstel geen wettelijke volgorde of speciale wisselwerking met de vaststellingsprocedure geregeld. Anders dan in de asielprocedure is er, zoals ook opgemerkt door de ACVZ, in dat geval geen belemmering voor de Nederlandse overheid om contact op te nemen met het land van herkomst, mocht dat in de vaststellingsprocedure staatloosheid nodig zijn. Verder is staatloosheid geen wettelijk criterium voor de toekenning van een dergelijke verblijfsvergunning (zie hierna *Wisselwerking met andere procedures*).

De vergelijking die het CRM maakt met de verlening van verblijfsrecht tijdens de vaststellingsprocedure van het Nederlanderschap ex artikel 17 RWN gaat enigszins mank. Indien een persoon zijn Nederlanderschap wil laten vaststellen, terwijl hij feitelijk in Nederland verblijft maar nog niet bekend is of dit verblijf rechtmatig is, dan kan hij aanspraak maken op rechtmatig verblijf, om te voorkomen dat in het geval van een terecht beroep een Nederlander (die op het moment van de aanvraag dus ook

⁶⁷ Zie de preambule en zie N. Robinson, Institute of Jewish affairs, World Jewish Congress 1955, Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997, <http://www.refworld.org/docid/4785f03d2.html>, waar in het kader van artikel 1 van het 1954-verdrag wordt uitgelegd dat de vluchtelingenstatus de geprefereerde status is.

Nederlander was) wordt behandeld als illegale vreemdeling. Dit alles ligt principieel anders bij een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling die zijn staatloosheid vastgesteld wil zien, en een beroep doet op de Nederlandse rechter. Het verlenen van een verblijfsrecht tijdens de vaststellingsprocedure is niet aan de orde, noch het gedogen van illegaal verblijf. Zoals eerder aangegeven verplicht het 1954-verdrag hier ook niet toe. De focus ligt ook niet op verblijf in Nederland of op bescherming door de Nederlandse overheid in het buitenland.

In 2013 werden er 70 verzoeken voor de vaststelling van het Nederlanderschap gedaan en werden er 20 verblijfsvergunningen verleend om de procedure in Nederland te kunnen afwachten. In 2014 waren dit 20 verzoeken en 20 verblijfsvergunningen, in 2015 40 verzoeken en 10 verblijfsvergunningen en in 2016 50 verzoeken en 20 verblijfsvergunningen. Verzoeken worden gedaan door personen in het buitenland die in het bezit zijn van een andere nationaliteit en die al dan niet verblijf in Nederland beogen, door personen die legaal verblijf hebben in Nederland en (in minderheid) personen die het verzoek in Nederland doen en geen rechtmatig verblijf hebben. Bij deze laatste categorie zal een verzoek voor een verblijfsvergunning in verband met de artikel 17-procedure worden gehonoreerd, tenzij het verzoek klaarblijkelijk van iedere grond is ontbloot.⁶⁸

Het CRM stelt in de internetconsultatie dat de toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR) wordt belemmerd wanneer geen rechtmatig verblijf wordt verleend tijdens de vaststellingsprocedure staatloosheid. Vanwege de angst om uitgezet te worden zou men een dergelijke procedure niet durven te starten. Ook zou men niet in staat zijn een dergelijke procedure vanuit het buitenland te voeren. De zorg van het CRM dat personen die een vaststellingsprocedure staatloosheid wensen te starten dit achterwege zullen laten, vanwege angst voor detentie of uitzetting, wordt niet gedeeld dan wel onvoldoende reden geacht om rechtmatig verblijf te verlenen tijdens de vaststellingsprocedure. Betrokkenen kunnen bij de rechter opkomen tegen een voorgenomen uitzetting. De vaststellingsprocedure staatloosheid ziet verder, zoals eerder aangegeven niet op de vraag of iemand het recht heeft om in Nederland te verblijven. Uiteraard worden de algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging in acht genomen.

De door het UNHCR aangehaalde uitspraak van het Belgische Hof van Cassatie en het Belgische Grondwettelijk Hof veranderen het voorgaande niet.⁶⁹ Anders dan het Grondwettelijk Hof is de regering van oordeel dat staatlozen zich niet per definitie in dezelfde of een zeer vergelijkbare positie bevinden als vluchtelingen en dat ook het 1954-verdrag hiervan uitgaat (zie eerder deze paragraaf onder Verblijfsrecht tijdens en als gevolg van de vaststelling en zie paragraaf 5.2). Daarbij wordt opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof de Belgische wetgeving alleen discriminatoir achtte in de context van het ontbreken van een verblijfsrecht voor staatlozen die buiten hun eigen wil de nationaliteit hebben verloren en die geen andere duurzame en wettige verblijfstitel kunnen verkrijgen in een ander land waarmee zij een band hebben.

⁶⁸ Artikel 3.49 Vreemdelingenbesluit 2000.

⁶⁹ Zie het Hof van Cassatie 27 mei 2016 en het arrest nr. 1/2012 van het Grondwettelijk Hof, te vinden via respectievelijk http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/20160527_cass.pdf.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel om de bewijslastverdeling over te laten aan de normale regels van het burgerlijk procesrecht en zo uit te komen op de meest gereede partij, wordt door sommige adviesorganen niet onderschreven. Zowel de Raad als de NVVR merken op dat artikel 284 Rv op verzoekschriftprocedures het bewijsrecht uit de negende afdeling van de tweede titel van de Rv van toepassing verklaart, tenzij de aard van de zaak zich hiertegen verzet. Dat betekent dat in beginsel de hoofdregel van de bewijslastverdeling van artikel 150 Rv geldt, te weten dat degene die zich op een bepaald rechtsgevolg beroept de feiten die voor de vaststelling van dat rechtsgevolg nodig zijn moet stellen en zo nodig bewijzen. Beide adviesorganen wijzen erop dat de rechter niet lijdelijk kan zijn in de nieuwe vaststellingsprocedure en bevelen aan hier aandacht aan te besteden in het wetsvoorstel en/of de toelichting. De Raad refereert hierbij aan de procedure tot vaststelling van het Nederlanderschap ex artikel 17 RWN en een uitspraak van de Hoge Raad van 1994 waarin een actieve opstelling van de rechter in deze procedure wordt verwacht. De NVVR merkt op dat voor een verzoekschriftprocedure zonder strijdende of verwerende wederpartij er geen bewijslast te verdelen valt (dat veronderstelt immers minimaal twee partijen en een procedure op tegenspraak) waardoor het zwaartepunt komt te liggen bij het onderzoek van de rechtbank. De consequentie van deze keuze is volgens de NVVR dat de rechter moet onderzoeken of de verzoeker aan de definitie van staatloosheid voldoet; artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel is dan ook juist geformuleerd volgens de NVVR. De NVVR adviseert wel in dit kader om in het wetsvoorstel een informatieplicht voor de verzoeker op te nemen, vergelijkbaar met de artikelen 4:2 tot en met 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht, teneinde de rechter in staat te stellen dit onderzoek uit te voeren.

Zoals de Raad en de NVVR terecht opmerken is de vaststelling van staatloosheid een procedure waarin, net zoals in de procedure omtrent de vaststelling van het Nederlanderschap, de rechter zich niet lijdelijk zal kunnen opstellen. Dit sluit aan bij het algemene beeld van de niet-lijdelijke rechter in verzoekschriftprocedures.⁷⁰ Ook het UNHCR Handbook gaat uit van een onderzoekende houding van de rechter wanneer bijvoorbeeld wordt aangegeven dat de vaststellingsautoriteit gehouden is al het bewijs dat redelijkerwijs beschikbaar is te verwerven en te presenteren.⁷¹ Hoewel het Handbook op dit punt uitgaat van een situatie waarin de vaststellingsautoriteit en het bestuursorgaan in kwestie samenvallen, kan hieruit wel worden afgeleid dat dit resultaat zal moeten worden bereikt in de vaststellingsprocedure en dat de rechtbank in dit geval de IND hiertoe zal moeten uitnodigen dan wel aansporen. Zonder de informatie van de IND en Buitenlandse Zaken zal de rechter het verzoek niet goed kunnen beoordelen, met name bij gebrek aan een referentiekader om de door de verzoeker ter onderbouwing van het verzoek aangedragen informatie te kunnen toetsen. Indien door de IND of Buitenlandse Zaken aangedragen informatie vragen oproept of door de verzoeker wordt betwist, moet de rechter – zoals de NVVR met recht aandraagt – daarover nadere informatie van hen kunnen verkrijgen en kan het gewenst zijn dat daar ter zitting over wordt gesproken met vertegenwoordigers van IND of Buitenlandse Zaken.

⁷⁰ Zie in deze zin C. Poortman, Rechterlijke vaststelling van het bezit van de nationaliteit in Nederland en Duitsland, Lelystad 1996, waarin zij het door de Raad aangehaalde arrest van de Hoge Raad bespreekt.

⁷¹ Zie het UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons Part Two, nr. 89.

Waar in sommige verzoekschriftprocedures een duidelijk element van tegenspraak te ontwaren is (zoals in verzoekschriftprocedures tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst of alimentatiezaken), is dit bij de vaststelling van het Nederlanderschap minder het geval⁷² en bij de vaststelling van staatloosheid wellicht nog minder.⁷³ Gezien dit specifieke karakter van de procedure is het van belang dat de rechtbank actief aanstuurt op de rolverdeling die in de vaststellingsprocedure gewenst is. UNHCR en de gezamenlijke reactie verwoorden deze rolverdeling juist als zij aandringen op een samenspel waarbij de verzoeker alle informatie dient te verschaffen waarover hij redelijkerwijs kan beschikken, inclusief eventueel bewijsmateriaal en waarin de IND bewijs dat redelijkerwijs beschikbaar is verwerft en naar voren brengt in de procedure. Het gaat met andere woorden om een gedeelde last die rust op zowel de verzoeker als de IND, die in deze procedure wordt gehoord.

Met betrekking tot de eisen die worden gesteld aan het verzoekschrift (278 Rv) en de verdere informatieplicht van een gesteld staatloze in de procedure, uitten UNHCR, ISI, ENS en de gezamenlijke reactie zorgen in hun adviezen omdat staatlozen vaak niet in het bezit zijn van documenten die hun staatloosheid aantonen, hetgeen de bewijslast bemoeilijkt. Men roept de regering op rekening te houden met de barrières die inherent zijn aan het aantonen van staatloosheid. De adviesinstanties raden aan om duidelijk te maken 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 komen vast te staan of betrokkene een nationaliteit heeft.

De samenwerking die deze instanties voorstaan is wat met het wetsvoorstel wordt beoogd. De vaststellingsrechter zal hier in de verzoekschriftprocedure op aansturen (zie hiervoor). Hij doet aan waarheidsvinding waarbij de verzoeker stelt en onderbouwt, de IND deze informatie verifieert, onderzoek doet en zo nodig aanvult en weerlegt en de rechter eventueel doorvraagt en het bewijs waardeert en beslist. Het is daarbij heel wel mogelijk dat een gesteld staatloze zijn verzoekschriftprocedure start met enkel een schriftelijke verklaring waarin hij aangeeft dat hij staatloos is en waarom. Zoals ook opgenomen in het UNHCR Handbook zal de rechter het bewijs wat in de procedure naar voren wordt gebracht door zowel de verzoeker als de IND wegen.⁷⁴ Daar waar authentiek schriftelijk bewijs kan worden overlegd, zal dit zwaarder wegen dan de verklaring van de verzoeker. In die gevallen waarin bijvoorbeeld geen of weinig documenten beschikbaar zijn, zal de rechter meer gewicht toekennen aan de geloofwaardigheid van de afgelegde verklaringen. Indien betrokkene reeds een asielprocedure heeft doorlopen kunnen het verloop en de uitkomst van deze procedure eventueel – anders dan door ISI aangenomen – wel degelijk iets zeggen over de algemene betrouwbaarheid van de verzoeker. Voor de IND is het van belang dat er in de procedure – wil men zijn rol in de procedure naar behoren kunnen vervullen – aanknopingspunten zijn op basis waarvan bijvoorbeeld

⁷² Al hoewel is geconcludeerd dat deze vaststellingsprocedure zweemt naar een contentieuze procedure, zie HR 4 maart 1988, RV 1988, nr. 46, m.nt. Bolten. Het algemeen belang bij de vraag naar het Nederlanderschap is volgens de Hoge Raad altijd nauw betrokken bij de vraag naar het Nederlanderschap.

⁷³ De overheid heeft er belang bij wat de uitkomst is van de procedure omdat het erkend staatloos zijn bepaalde rechtsgevolgen met zich mee kan brengen, zoals het recht op versnelde naturalisatie. In de artikel 17 RWN procedure is sprake van een directer belang van de Staat bij de uitkomst, aangezien het hebben van de Nederlandse nationaliteit meer en indringender rechten voor betrokkene met zich meebrengt.

⁷⁴ Zie het UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons Part Two, nr. 94 en verder.

bepaalde landen kunnen worden benaderd of ander onderzoek naar de gestelde staatloosheid kan worden gedaan.

Wat betreft de bewijsdrempel waar UNHCR naar vraagt wordt het volgende opgemerkt. Het is niet nodig dat wordt aangetoond dat een gesteld staatloze van geen van alle staten van de wereld de nationaliteit heeft. Het gaat er om dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat betrokkene door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Bij die afweging behoeven alleen te worden betrokken landen waarmee verzoeker een connectie heeft, bijvoorbeeld het land van geboorte, afstamming, huwelijk, adoptie of gewoonlijk verblijf. Verder dan deze landen behoeft het onderzoek dat de rechter regisseert niet te gaan, tenzij er duidelijke contra-indicaties in de procedure naar voren komen waaruit blijkt dat betrokkene wel de nationaliteit heeft van een land waarmee hij in eerste instantie geen band leek te hebben.

Wisselwerking met andere procedures

De ACVZ heeft opmerkingen gemaakt bij de wisselwerking met andere procedures waarin staatloosheid aan de orde kan komen en pleit voor een meer gesloten systeem. Dat een rechter de Minister of de IND om advies kan vragen, zoals in artikel 5 van de (internet)consultatieversie van het wetsvoorstel was vastgelegd, behoeft naar het oordeel van de adviescommissie niet in de wet te worden geregeld. De ACVZ stelt in plaats daarvan een verplichte verwijzing voor in zaken van andere rechters naar de nieuwe vaststellingsrechter waardoor alsnog deze vaststellingsrechter zich uitspreekt over de staatloosheid en zijn beschikking vervolgens erga omnes werking heeft. Daarnaast vindt de ACVZ dat andere civiele rechters geen staatloosheid zouden moeten kunnen vaststellen. De keuze hiervoor in het wetsvoorstel bevreemdt eveneens de NVVB, gezien de zoveel als mogelijk exclusief bedoelde positie van de nieuwe en gespecialiseerde vaststellingsrechter.

Naar aanleiding van deze adviezen is de wisselwerking met andere procedures heroverwogen. Het in het wetsvoorstel gehanteerde concept van vastgestelde staatloosheid zorgt ervoor dat in bestuursrechtelijke procedures waar staatloosheid één van de wettelijke voorwaarden is voor de toekenning van een aanvraag, de bestuursrechter bij een afwijzing niet zal nagaan of betrokkene staatloos is, maar of deze staatloosheid is vastgesteld conform artikel 4 van het wetsvoorstel. Het gaat dan om bestuursrechtelijke procedures in het kader van versnelde naturalisatie, het optierecht voor staatloze kinderen en de aanvraag van een reisdocument voor vreemdelingen. De bestuursrechter zal in dergelijke procedures nagaan of de afwijzing van de aanvraag rechtmatig is, en zal onderzoeken of dit besluit deugdelijk is gemotiveerd. Hij zal toetsen of de staatloosheid ofwel is vastgesteld door de vaststellingsrechter via de speciaal daarvoor bedoelde procedure, ofwel het bestuursorgaan terecht heeft geoordeeld dat geen sprake is van evidente staatloosheid (zoals dit begrip is uitgewerkt bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel). Hiermee is reeds sprake van het gesloten systeem dat de ACVZ voorstaat en kan, zoals ook voorgesteld door de ACVZ, de mogelijkheid voor de bestuursrechter om advies te vragen, komen te vervallen. Het advies van de ACVZ voor een verplichte verwijzing wordt niet opgevolgd. Gesteld staatlozen zullen procederen vanuit een procesbelang. Voorkomen dient te worden dat men zich na een afwijzing van een aanvraag in het kader van een specifiek staatlozen recht tot de bestuursrechter wendt, in plaats van eerst de gestelde staatloosheid te laten vaststellen. Voorlichting door de IND en gemeenten zal hierbij een belangrijke rol spelen. In het geval waarin bij een afwijzing van een

naturalisatie- of optieverzoek staatloosheid het enige juridische geschilpunt is, zal naar verwachting sprake zijn van een situatie van niet evidente staatloosheid. Het is dan aangewezen dat men naar de speciale civiele vaststellingsrechter gaat in plaats van via de bestuursrechter te procederen. Voor geschillen over registratie als staatloze in de BRP is analoog aan de procedure van artikel 17 RWN in artikel 2.61 van de Wet BRP opgenomen dat men zich uitsluitend tot de nieuwe vaststellingsrechter kan wenden.

In bestuursrechtelijke procedures waar staatloosheid geen wettelijk criterium is, maar waarin staatloosheid soms wel als factor in een feitencomplex naar voren wordt gebracht door een gesteld staatloze, zal de bestuursrechter zich richten op de rechtsvraag die ter discussie staat. Hij zal bijvoorbeeld in asielprocedures beoordelen of betrokkene internationale bescherming nodig heeft of dat er wel of geen zicht is op uitzetting in bewaringszaken op grond van hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000. Of betrokkene al dan niet staatloos is, kan in deze procedures een relevante factor zijn in het geheel van feiten en omstandigheden, maar maakt geen onderdeel uit van de wettelijke criteria waaraan wordt getoetst. Doorslaggevend in bijvoorbeeld terugkeerprocedures is het antwoord op de vraag of de vreemdeling terug kan naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang geborgd is en niet of betrokkene al dan niet staatloos is. Ook hier is dus geen behoefte aan de mogelijkheid of zelfs verplichting om de vaststellingsrechter om advies te vragen, want in de zaak draait het niet om vaststelling van staatloosheid, maar om de vraag of de betrokkene naar een specifiek land kan terugkeren. Tevens is een erga omnes werking van de uitspraak van de bestuursrechter gezien het voorgaande niet op zijn plaats.

Twee specifieke bestuursrechtelijke procedures waarin staatloosheid een rol kan spelen vergen nadere toelichting. Het betreft ten eerste bestuursrechtelijke procedures over de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 RWN. In de meeste gevallen mag de Nederlandse nationaliteit niet worden ingetrokken als iemand hierdoor staatloos zou worden (zie artikel 14, achtste lid, RWN). Het bestuursorgaan dient in de beslissing te onderbouwen waarom hiervan geen sprake is en dus dat betrokkene nog een andere nationaliteit dan de Nederlandse heeft. Indien betrokkene het hier niet mee eens is, kan hij bezwaar maken tegen het besluit en vervolgens beroep instellen bij de bestuursrechter. Deze zal nagaan of het besluit tot intrekking voldoende onderbouwd en deugdelijk gemotiveerd is en desgevraagd een uitspraak doen over de vraag of eiser staatloos is. Mocht betrokkene staatloos zijn geworden dan zal de bestuursrechter het intrekkingbesluit vernietigen. Mocht de bestuursrechter oordelen dat iemand wel een andere nationaliteit heeft, dan spelen er verder geen vragen over of iemand al dan niet staatloos is. Een zelfde redenering geldt bij aanvragen op grond van de Paspoortwet voor hernieuwing van het Nederlandse paspoort. Het bevoegde overheidsorgaan (bijvoorbeeld de burgemeester in Nederland en de Minister van Buitenlandse Zaken in het buitenland) zal de aanvraag om vernieuwing afwijzen indien de aanvrager in de tussentijd zijn Nederlandse nationaliteit is kwijtgeraakt, bijvoorbeeld door het vrijwillig aannemen van een andere nationaliteit (zie artikel 15, eerste lid, RWN). De Nederlandse nationaliteit mag echter in beginsel niet verloren gaan indien iemand daardoor staatloos wordt (zie artikel 14, achtste lid, RWN). Met andere woorden, ook hier zal de bestuursrechter bij afwijzing van het verzoek om een nieuw paspoort dezelfde toets uitvoeren als bij de meeste gevallen van intrekking van het Nederlanderschap (heeft iemand een andere nationaliteit? Zo ja: de afwijzing kan in stand blijven, zo nee, dan blijft het Nederlanderschap behouden).

Verder wordt opgemerkt dat degene die een intrekkingbesluit heeft gekregen en stelt door de intrekking staatloos te zijn geworden, de intrekkingprocedure niet zal kunnen vertragen door tegelijkertijd een vaststellingsprocedure staatloosheid te beginnen. Hij heeft dan namelijk geen belang bij statusdeterminatie (zie hiervoor bij het onderdeel Toegang tot de procedure), maar wil het verlies van het Nederlanderschap aanvechten. Hiervoor is de bestuursrechtelijke weg op grond van artikel 14 RWN aangewezen. Dit geldt ook voor bestuursrechtelijke procedures over de intrekking van het paspoort op grond van de Paspoortwet, waarbij getoetst wordt aan de RWN.

Vanwege de overlap in rechtsvragen (afstamming, toepassing (internationaal) privaatrecht etc.) en hetzelfde type rechter, was in de (internet)consultatie versie van het wetsvoorstel voorgesteld om indien een andere civiele rechter (bijvoorbeeld in een gewone familierechtelijke zaak) een oordeel geeft over de staatloosheid, dit niet nog eens te laten overdoen door de nieuwe vaststellingsrechter. Hiermee zou anders een soort extra en onwenselijk hoger beroep worden gecreëerd, aldus de toelichting van de (internet)consultatie versie van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de bedenkingen van de ACVZ en de NVVB is het wetsvoorstel aangepast in die zin dat ook uitspraken over staatloosheid van andere civiele rechters (niet zijnde de vaststellingsrechter) geen erga omnes werking hebben. Net als bij de bestuursrechtelijke procedures waarin staatloosheid geen wettelijke voorwaarde is, maar «slechts» een factor in een andere rechtsvraag, kan ervan worden uitgegaan dat de rechter niet uitgebreid is nagegaan of betrokkene daadwerkelijk staatloos is. Het wetsvoorstel is op het voorgaande aangepast (wijziging artikel 4 waardoor een gewone civiele rechter geen staatloosheid erga omnes kan vaststellen; vervallen artikel 5 (oud) over advies mogelijkheden). Voor de wisselwerking met de asielprocedure wordt verwezen naar hiervoor, onder Toegang tot het recht.

Procesrol IND

De Raad en de NVVR bevelen aan om de IND niet alleen een feitelijke maar ook een wettelijke rol te geven in het proces, in plaats van deze rol via het openbaar ministerie te laten verlopen.

Dit advies is opgevolgd. In het wetsvoorstel is de bepaling dat de rechter het openbaar ministerie hoort vervangen door het horen van de Staat (IND). Hierbij is in afwijking van artikel 79 Rv en in aansluiting op het advies van de Raad geregeld dat de Staat zonder advocaat in rechte mag optreden. Dit is tevens doorgevoerd voor de artikel 17 RWN procedure, waarmee een einde komt aan de door de Raad als gekunsteld aangeduide constructie van standpunten namens de IND. Op grond van artikel 4, derde lid, van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken zal de Regeling griffierechten in burgerlijke zaken worden aangepast waardoor de Staat, net als thans het openbaar ministerie op grond van artikel 4, eerste lid, onder a, van de Wet op de griffierechten geen griffierecht verschuldigd is in de vaststellingsprocedure staatloosheid en de artikel 17 RWN procedure.

Niet wordt opgevolgd het advies van UNHCR om de IND ook voorafgaand aan de vaststellingsprocedure voor de rechter een rol te geven in de zin dat er een verplicht gehoor van de gesteld staatloze moet komen. De rechter zal er in de procedure zelf voor zorgen dat beide partijen worden gehoord, ten overstaan van elkaar en de rechter. Ook niet opgevolgd is de suggestie van de NVVR om de Minister van Buitenlandse Zaken een wettelijke adviesrol te geven. De rechter kan een ieder als deskundige

oproepen in het proces als daaraan behoefte bestaat, en de IND neemt landeninformatie van Buitenlandse Zaken vrijwel altijd zelf mee in het proces.

Overige punten

De NVVB vraagt naar het overgangsrecht. Het wetsvoorstel gaat uit van onmiddellijke werking in het algemeen, maar eerbiedigt wel reeds bestaande inschrijvingen als staatloze in de BRP. Iemand die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel als zodanig is ingeschreven behoeft dus niet nogmaals zijn staatloosheid te laten vaststellen.

Dat er in de nieuwe vaststellingsprocedure maar één feitelijke instantie is en daarna alleen de Hoge Raad, wordt in een aantal adviezen als onterecht aangemerkt (Raad, UNHCR, ISI). De Raad vraagt de regering deze keuze te heroverwegen omdat in dit soort vaststellingszaken veel feitenonderzoek nodig is en het soms nodig is voor goed feitenonderzoek dat eerst het (juridische) kader waarbinnen dat moet gebeuren door de rechter in eerste aanleg wordt vastgesteld. Ook zal vaak naar buitenlands recht moeten worden gekeken. Omdat de Hoge Raad zich niet kan uitlaten over feiten en over de toepassing van buitenlands recht door een lagere rechter (zie artikel 79 Wet op de rechterlijke organisatie) geeft de Raad een hoger beroep bij het Gerechtshof Den Haag in overweging. UNHCR en ISI verwijzen naar het UNHCR Handbook en vinden een hoger beroep een essentiële waarborg. Deze adviezen worden niet opgevolgd. Met de beoogde modernisering van het bewijsrecht is het juist de bedoeling dat in burgerlijke zaken het feitencomplex en het geschil zoveel als mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium in de procedure naar voren komen. Het is niet gewenst dat hiervan pas sprake zou kunnen zijn tijdens een hoger beroep. Bij de vaststelling van het Nederlanderschap staat ook alleen cassatie open en ook met alleen cassatie is voorzien in een met voldoende rechtswaarborgen omklede procedure.⁷⁵

Ook niet opgevolgd is de oproep van UNHCR om in gratis rechtsbijstand te voorzien. Als een verzoeker onvoldoende financiële middelen heeft kan hij op grond van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in aanmerking komen voor middelen van overheidswege.

De Raad en de NVVB bevelen langere beslistermijnen aan. De beslistermijnen in het wetsvoorstel blijven echter gehandhaafd vanwege het belang van een voortvarende afhandeling van de procedure.

De Commissie vraagt naar hoe wordt getoetst of een andere nationaliteit is verkregen in verband met de erga omnes werking van de vaststelling. Naar aanleiding van deze vraag is een nieuwe formulering in het wetsvoorstel opgenomen waarin is aangegeven dat er erga omnes werking is «zolang niet is gebleken dat een andere nationaliteit is verworven». Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de vastgesteld staatloze alsnog over een buitenlands paspoort blijkt te beschikken dat wordt aangetroffen in documenten of om gevallen waarin iemand inmiddels het Nederlanderschap heeft verworven. Dit laatste kan onder andere worden gecontroleerd in de BRP.

⁷⁵ Dat er alleen een procedure in eerste aanleg is, betekent sowieso niet dat geen sprake is van een effectief rechtsmiddel, zie bijvoorbeeld het arrest EHRM van 5 juli 2016, A.M. tegen Nederland waarin de asielpcedure aan de orde komt.

UNHCR vraagt om een goede voorlichtingscampagne om bekendheid te geven aan de vaststellingsprocedure en het nieuwe optierecht. Aan de inwerkingtreding van de wijzigingen zal brede bekendheid worden gegeven. De pers zal worden geïnformeerd door middel van een persbericht. Voorts wordt er informatie geplaatst op www.rijksoverheid.nl en de website van de IND. Er zal een informatieblad worden opgesteld op basis waarvan gemeenten zullen worden geïnformeerd via hun gebruikelijke kanalen, zoals de nieuwsbrief van de NVVB. Ook zullen betrokken maatschappelijke instanties, die dit wensen, een informatieblad ontvangen. Gesteld staatlozen die zich melden bij gemeenten of de IND met een beroep op de rechten die specifiek aan staatlozen toekomen (bijvoorbeeld optierecht voor staatloos in Nederland geboren kinderen of versnelde naturalisatie), zullen – wanneer zij niet evident staatloos zijn – actief worden geïnformeerd over de nieuwe vaststellingsprocedure en de noodzaak deze eerst te doorlopen alvorens aanspraak te kunnen maken op deze rechten. Op deze wijze wordt voorkomen dat geprocedeerd wordt bij de bestuursrechter over deze rechten en dat deze slechts kan constateren dat de staatloosheid niet is vastgesteld op grond van artikel 4 of 5 van het wetsvoorstel.

De Raad voor de Rechtspraak en de NVVB hebben vragen over de financiering van de vaststellingsprocedure en de uitbreiding van de mogelijkheid tot optie voor het Nederlanderschap. De Raad wijst erop dat de inschatting dat het beroep op de vaststellingsprocedure niet bijzonder groot is niet goed gefundeerd is. De Raad gaat ervan uit dat, omdat uit CBS cijfers blijkt dat zo'n 450 personen op jaarbasis met nationaliteit onbekend worden ingeschreven in de BRP, een inschatting van 200 procedures per jaar realistischer is dan de inschatting van de toelichting. De Raad verwacht dat het aantal van 200 procedures per jaar à 2.000 euro gemiddeld, in de eerste jaren dat de procedure er is zal worden overstegen als gevolg van een inhaalslag, omdat een groot aantal mensen, dat tot nog toe de mogelijkheid niet heeft gekend, een beroep op de procedure zal gaan doen.

De inschatting van een beperkt aantal procedures is gebaseerd op cijfers van de IND, ervaringsgegevens in de andere Europese landen die een vaststellingsprocedure kennen en de aanname dat, gelet op de beperkte voordelen van de vaststelling, een beperkt aantal mensen een verzoek zal doen. Onder de personen die met nationaliteit onbekend worden ingeschreven in de BRP kunnen personen zijn zonder nationaliteit. Echter, verreweg de meeste personen die worden ingeschreven met «nationaliteit onbekend» bezitten wel een nationaliteit, en zijn dus niet staatloos, maar hebben niet de juiste documenten om met een nationaliteit ingeschreven te kunnen worden in de BRP. Van deze personen zijn meestal in de asielpcedure wel nationaliteitsgegevens bekend bij de IND, die inmiddels (artikel 2.17 Wet BRP) ook gebruikt mogen worden voor de BRP. Uit recente instroomgegevens van de IND blijkt dat er weliswaar vanuit Syrië een substantieel aantal staatlozen is ingereisd, doch dat deze personen goed gedocumenteerd zijn omtrent hun staatloosheid en dus ook als staatloos kunnen worden ingeschreven in de BRP en de judiciële vaststellingsprocedure niet nodig hebben. Met de invoering van de vaststellingsprocedure kunnen verwachtingen worden gewekt. Het is daarom reëel te verwachten dat er in de aanloopfase veel verzoeken komen. Maar gelet op het feit dat er weinig rechten verbonden zijn aan de vaststelling van staatloosheid via de voorgestelde procedure, zullen verzoekers die enkel een verzoek doen met het oog op verblijfsrecht hierin niet slagen.

De NVVB wijst erop dat de inschatting van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan de nieuwe optieprocedure, te laag zijn. In reactie hierop wordt gesteld dat bij de berekening is uitgegaan van de gemiddelde kostprijs.

De redactionele opmerkingen van onder meer de NVVB zijn zo goed als mogelijk verwerkt in het wetsvoorstel.

7. Financiële- en uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel en gevolgen voor regeldruk

Ten aanzien van de vaststellingsprocedure staatloosheid

De invoering van de procedure waarmee staatloosheid kan worden vastgesteld brengt zowel incidentele als structurele kosten met zich mee. De kosten hebben betrekking op uitvoeringslasten voor de IND en de DT&V en op de capaciteit van de rechtspraak en de rechtsbijstand.

Het aantal in Nederland verblijvende staatlozen dat niet in staat is om met documenten zijn staatloosheid aan te tonen, is onbekend. Aangezien jaarlijks gemiddeld 80 staatlozen in het registratiesysteem van de IND worden geregistreerd, wordt het aantal verzoeken op maximaal 100 per jaar geraamd.⁷⁶ Dit lijkt een realistisch aantal, aangezien in de landen die reeds een vaststellingsprocedure kennen het aantal verzoeken per jaar niet veel hoger ligt.

Uitgaande van maximaal 100 verzoeken per jaar bedragen de extra personeelslasten voor de IND jaarlijks circa € 74.000,- (1 fte) en de incidentele kosten voor aanpassingen van de ICT-systemen circa € 23.000,-. In dit bedrag zijn ook de aanpassingskosten voor ICT voor de uitbreiding van het optierecht verdisconteerd.

Wanneer een vreemdeling zonder verblijfsvergunning bij de rechtbank een verzoek indient om zijn staatloosheid te laten vaststellen, kan de DT&V door de IND verzocht worden om een bijdrage aan het onderzoek naar staatloosheid te leveren. Naar verwachting zal dit in maximaal 40% van alle verzoeken aan de orde zijn; dat wil zeggen maximaal 40 verzoeken per jaar. Dit brengt voor de DT&V circa € 20.000,- per jaar aan extra personeelslasten (0,2 fte) met zich mee.

Voor de rechterlijke macht geldt: uitgaande van maximaal 100 verzoeken per jaar en ervan uitgaande dat de betreffende zaken bovengemiddeld zijn binnen de productgroep van civiele zaken en qua werklast meer lijken op een gemiddelde bestuurszaak die ruim € 2.000,- per zaak kost is een grove schatting gemaakt van de kosten voor de rechterlijke macht. Voor 100 extra civiele zaken kan een financieel effect worden verwacht van circa € 200.000,- per jaar.

Voor de rechtsbijstand geldt: uitgaande van maximaal 100 verzoeken per jaar bedragen de kosten voor de rechtsbijstand circa € 125.000,-. Deze berekening is tot stand gekomen door uit te gaan van 100% toevoegingen voor verzoekers onder de Wrb grens van wie geen eigen bijdrage wordt gevraagd. Het betreft een civiele procedure die qua de kosten voor rechtsbijstand wordt ondergebracht onder categorie R010 (overige civiele procedures/9 punten). Voor reiskosten en reistijdvergoeding is uitgegaan van het gemiddelde voor alle civiele zaken (€ 20,- exclusief BTW).

⁷⁶ Dit aantal is aan fluctuaties onderhevig, onder meer door jaarlijkse veranderingen in de instroom van vreemdelingen.

Ten aanzien van de uitbreiding optierecht voor in Nederland geboren staatloze kinderen.

Met de uitbreiding van de mogelijkheid te opteren voor het Nederlanderschap zijn eveneens incidentele en structurele kosten gemoeid. Dit betreft kosten voor de IND, de DT&V en de gemeenten.

Ook hier is de exacte omvang van de doelgroep onbekend. Naar verwachting zal deze niet groot zijn. Het gaat immers om kinderen die én staatloos in Nederland zijn geboren én ouders hebben die geen van beiden de mogelijkheid hebben hun nationaliteit door te geven aan het kind én die meer dan tien jaar feitelijk in Nederland hebben verbleven zonder verblijfstitel (waaronder ook kinderen voor wie een asielerzoek is gedaan en die inmiddels zijn uitgeprocedeerd). Aangezien de afgelopen 5 jaar gemiddeld 15 in Nederland geboren personen hebben geopteerd voor de Nederlandse nationaliteit op grond van het huidige artikel 6, eerste lid, onder b, RWN, wordt het aantal verzoeken op maximaal 50 per jaar geraamd.

De IND krijgt door de nieuwe optieprocedure extra werkzaamheden, te weten het informatie geven aan gemeenten over de invulling van het begrip feitelijk verblijf. Bij maximaal 50 zaken per jaar kunnen deze werkzaamheden binnen de huidige personele bezetting verricht worden. Mocht in de praktijk blijken dat er meer dan 50 opties per jaar worden ingediend, dan kan dit alsnog extra kosten met zich meebrengen. Voor de uitbreiding van het optierecht moeten ook ICT-aanpassingen worden doorgevoerd. De kosten hiervan zijn verdisconteerd in de eerder genoemde kosten voor aanpassing van de ICT-systemen van de IND voor de vaststellingsprocedure voor staatloosheid.

De extra werkzaamheden die door de DT&V gepleegd moet worden voor het verlenen van het optierecht, zullen jaarlijks circa € 25.000,- aan extra personeelslasten (0,25 fte) met zich meebrengen. Ook hier wordt uitgegaan van maximaal 50 verzoeken per jaar. Gelet op het geringe aantal zaken per jaar verwacht de DT&V dat zijn ICT-systeem niet aangepast hoeft te worden. Mocht op een later moment, bijvoorbeeld door toename van het aantal verzoeken, alsnog een noodzaak tot aanpassing ontstaan, dan brengt dit wel incidentele kosten met zich mee.

Voor de gemeenten betekent het uitvoeren van het nieuwe optierecht het controleren of het betreffende kind in Nederland is geboren en vastgesteld staatloos is. Wordt voldaan aan deze voorwaarden dan vraagt de gemeente de IND om advies over de invulling van het begrip feitelijk en stabiel verblijf. De IND geeft na onderzoek, indien nodig met medewerking van de DT&V, een Bewijs omtrent Verblijf af. Na ontvangst van dit Bewijs bevestigt de burgemeester de optie.

De verwachting is dat voor gemeenten de kosten voor het nieuwe optierecht niet hoger zullen uitvallen dan de gemiddelde kostprijs die met de huidige procedure gemoeid is, te weten € 130,- per procedure. Uitgaande van 50 opties per jaar, zal het nieuwe optierecht naar verwachting circa € 6.500,- extra per jaar kosten.

Dit brengt de totale kosten van uitvoering van het wetsvoorstel door de verschillende betrokken instanties op circa € 23.000,- incidentele kosten en op circa € 450.500,- structurele kosten.

1954 VN verdrag betreffende status van staatlozen	Omzetting in de nationale rechtsorde
Artikel 1, eerste lid: staatloze is een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd Artikel 1, tweede lid: personen die weliswaar staatloos zijn maar uitgesloten van toepassing van het verdrag Artikel 2: plichten staatloze Artikel 3: bepalingen van dit verdrag worden zonder onderscheid naar ras, godsdienst of land van herkomst op staatlozen toegepast Artikel 4: staatlozen op het grondgebied worden ten minste even gunstig behandeld als de onderdanen, wat betreft de uitoefening van de godsdienst en de vrijheid ten aanzien van de godsdienstige opvoeding van hun kinderen Artikel 6: Verdrag is minimum en doet geen afbreuk aan rechten en voordelen die staatlozen genieten onafhankelijk van verdrag Artikel 7, eerste lid: behoudens de gevallen waarin het Verdrag gunstiger bepalingen bevat worden staatlozen op dezelfde wijze behandeld als vreemdelingen in het algemeen Artikel 7, tweede lid: vrijstelling van de voorwaarde van wettelijke wederkerigheid Artikel 7, derde lid: blijven toekennen van rechten en voorwaarden zoals deze golden ten tijde van inwerkingtreding van het verdrag, geen nieuwe reciprociteitsbepalingen invoeren Artikel 7, vierde lid: verdragsluitende partijen nemen in welwillende overweging om vrijstelling van wederkerigheid voor staatlozen nog verder uit te breiden dan op grond van artikel 7, tweede lid en derde lid al gewaarsborgd dient te zijn	Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel Categorie III van het Verdrag (personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat men oorlogsmisdaden heeft gepleegd, ernstige niet-politieke misdrijven in het buitenland of handelingen in strijd met doelstellingen en beginselen van de VN): deze personen komen niet in aanmerking voor de meeste rechten die specifiek zijn verbonden aan vastgestelde staatloosheid door middel van de openbare orde toets die bij verlening of bevestiging van de Nederlandse nationaliteit plaatsvindt. Inschrijving in de BRP is wel mogelijk omdat geen sprake is van een dergelijke toets. Behoeft geen omzetting artikel 1 Grondwet (gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden) artikel 1 Grondwet (gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden) en artikel 6 Grondwet (vrijheid van godsdienst) Het gegeven dat iemand vastgesteld staatloos blijkt te zijn leidt niet tot verlies van bepaalde rechten Een staatloze wordt op dezelfde wijze behandeld als andere vreemdelingen. NL kent slechts het onderscheid tussen personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en personen die dat wel hebben. De eerste categorie wordt als vreemdelingen beschouwt. Zie artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000: een ieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en niet op grond van enige wettelijke bepaling met een Nederlander gelijk moet worden gesteld (bijvoorbeeld EU burgers) Het beginsel van wederkerigheid gaat er van uit dat een staat vreemdelingen alleen bepaalde rechten geeft als het land van hun nationaliteit deze rechten omgekeerd ook toekent aan onderdanen van de staat. De staatloze zou na drie jaar verblijf in Nederland van dit soort wettelijke wederkerigheidsbepalingen worden uitgesloten in de zin dat de voorwaarde van wederkerigheid niet geldt en dat ook indien geen sprake is van reciprociteit de staatloze de rechten kan genieten. NL kent wel wederkerigheid (of reciprociteit) op sommige deelterreinen (bijvoorbeeld visumwetgeving of sociale zekerheid), maar dit vertaalt zich op een andere manier dan zoals hiervoor beschreven voor het staatloze individu. De staatloze heeft geen land dat hem als onderdaan beschouwt dus wederkerigheid of reciprociteit is niet aan de orde Zie hierboven Zie hierboven

1954 VN verdrag betreffende status van staatlozen	Omzetting in de nationale rechtsorde
Artikel 7, vijfde lid: de bepalingen van de leden 2 en 3 zijn niet alleen van toepassing op rechten uit het verdrag maar ook op rechten en voordelen waarin het verdrag niet voorziet Artikel 8: geen specifieke maatregelen toepassen op een specifieke groep staatlozen omdat men vroeger een bepaalde vreemde nationaliteit heeft gehad Artikel 9: staat voorlopige maatregelen toe in het kader van de nationale veiligheid in oorlogssituaties en andere crises gedurende de vaststelling van staatloosheid Artikel 10: verblijf van gedeporteerde tijdens de Tweede Wereldoorlog Artikel 11: staatloze zeelieden die regelmatig onder Nederlandse vlag varen: dan neemt Staat in welwillende overweging toe te staan dat deze persoon zich op het grondgebied vestigt en reisdocumenten krijgt ofwel tijdelijk toelaten om vestiging elders te vergemakkelijken Artikel 12: persoonlijke staat van een staatloze beheerst door de wet van het land van zijn woonplaats of zijn verblijf. Rechten die vroeger zijn verkregen (bijvoorbeeld uit een huwelijk) worden geëerbiedigd Artikel 13: staatlozen worden in het kader van roerende en onroerende goederen (eigendom, huur etc.) zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden. Dezelfde omstandigheden betekent volgens artikel 6: «dat een staatloze voor de uitoefening van een recht moet voldoen aan alle eisen (waaronder begrepen die betreffende de duur van en de voorwaarden voor tijdelijk verblijf of vestiging) waaraan hij zou moeten voldoen als hij geen staatloze was, met uitzondering waaraan, wegens hun aard, een staatloze niet kan voldoen. Artikel 14: een staatloze geniet in een land waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft, dezelfde bescherming als onderdanen van dat land als het gaat om auteursrechten en industriële eigendom Artikel 15: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in ieder geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om het recht van vereniging (niet politiek) Artikel 16, eerste lid: een staatloze heeft het genot van rechtsingang op het grondgebied	Zie hierboven Geen achterstelling van bepaalde groepen (artikel 1 Grondwet). Daarnaast wordt het voorbehoud ten aanzien van Duitsers met oorlogsverleden opgeheven, zie artikel 8 van het voorstel voor een Rijkswet Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid Behoeft geen omzetting Historische context, artikel is uitgewerkt Deze kan bepaling dient te worden geplaatst in historische context en de beschreven situatie zal tegenwoordig weinig voorkomen. Staatloze zeelieden zijn vreemdelingen en hebben dezelfde behandeling als andere vreemdelingen. Staatloze zeelieden krijgen dus geen rechtmatig verblijf en geen reisdocumenten. Dat zou bij vreemdelingen met een nationaliteit ook niet gebeuren. Het gaat om een non-discriminatiebepaling die inhoudt dat staatlozen niet worden achtergesteld ten opzichte van andere vreemdelingen of onderdanen. Voor Nederlanders en vreemdelingen – staatlozen inbegrepen – gelden dezelfde regels (bijvoorbeeld met betrekking tot erkenning buitenlands huwelijk en verbod op polygamie). Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden Dit is het uitgangspunt van de Auteurswet: de maker (ongeacht de nationaliteit) heeft het auteursrecht. Dit geldt voor iedereen die onder Nederlandse jurisdictie valt. Artikel 1 Grondwet (gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden) en 8 Grondwet (recht van vereniging) Moet in samenhang worden gelezen met tweede lid van artikel 16. Artikel 1 Grondwet (allen die zich in Nederland bevinden) en artikel 17 Grondwet (recht op toegang tot de rechter)

1954 VN verdrag betreffende status van staatlozen	Omzetting in de nationale rechtsorde
Artikel 16, tweede lid: een staatloze geniet in de staat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft dezelfde behandeling als een onderdaan, wat betreft rechtsingang (onder meer rechtsbijstand en vrijstelling van griffierechten) Artikel 17, eerste lid: de rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden wat betreft het recht om loonarbeid te verrichten Artikel 17, tweede lid: alle staatlozen eventueel gelijkstellen met onderdanen wat betreft toegang tot loonarbeid (welwillend in overweging nemen), zeker zij die aangeworven arbeidskrachten zijn of onderdeel van immigratieplannen Artikel 18: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om het werken als zelfstandige Artikel 19: rechtmatig op grondgebied verblijvende staatlozen die houders zijn van door de staat van het grondgebied erkende diploma's, zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om uitoefening vrije beroepen Artikel 20: bij verdeling van schaarse goederen en een distributie stelsel staatlozen op dezelfde wijze behandelen als onderdanen	Artikel 1 Grondwet (allen die zich in Nederland bevinden) en artikel 18 Grondwet (rechtsbijstand) Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Deze kan bepaling dient te worden geplaatst in historische context. Er vindt geen gelijkstelling met onderdanen plaats, wel een gelijkstelling met andere vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Deze bepaling dient te worden geplaatst in historische context en de beschreven situatie zal tegenwoordig weinig voorkomen. Staatlozen worden voor wat betreft de toegang tot voorzieningen gelijk behandeld aan andere vreemdelingen, waarbij het zogenoemde koppelingsbeginsel leidend is. Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 21: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om geregleerde huisvesting Artikel 22, eerste lid: staatlozen worden, wat het lager onderwijs betreft op dezelfde wijze behandeld als onderdanen Artikel 22, tweede lid: staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden, wat betreft andere categorieën van onderwijs dan lager onderwijs (toelating studie, maar ook erkenning diploma's behaald in het buitenland, toekenning beurzen etc.) Artikel 23: dezelfde ondersteuning in levensonderhoud van overheidswege als onderdanen voor staatlozen die rechtmatig op het grondgebied verblijven	Artikel 1 Grondwet (allen die zich in Nederland bevinden) en zie Wet op het primair onderwijs artikel 2: het basisonderwijs is bestemd voor kinderen rond de leeftijd van vier jaar Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.

1954 VN verdrag betreffende status van staatlozen	Omzetting in de nationale rechtsorde
Artikel 24: staatlozen die rechtmatig op het grondgebied verblijven worden op dezelfde wijze behandeld als de onderdanen wat betreft allerlei regels over arbeidsomstandigheden en voorwaarden en in het kader van de sociale zekerheid	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Leden 3 en 4 regelen dat bepaalde voordelen op het gebied van sociale zekerheid die voortvloeien uit internationale overeenkomsten zich ook uitstrekken naar staatlozen. Artikel 25: een staatloze krijgt administratieve bijstand van de overheid indien dit voor de uitoefening van een recht noodzakelijk is (wanneer anders de eigen overheid had medegewerkt). Bijvoorbeeld documenten, verklaringen etc.	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. In tegenstelling tot het Vluchtelingenverdrag verwijst dit artikel alleen naar de lokale autoriteiten en niet naar een internationale autoriteit. Het beoogt niet de verplichting op te leggen tot afgifte van authentieke stukken, die in de praktijk voor het beoogde doel kunnen worden gebruikt.
Artikel 26: rechtmatig op het grondgebied vertoevende staatlozen krijgen daar het recht hun verblijf te kiezen en zich vrij op het grondgebied te bewegen, onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Daarnaast wordt het voorbehoud ten aanzien van Molukkers opgeheven, zie artikel 9 van het voorstel voor een Rijkswet Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid
Artikel 27: identiteitsdocumenten verstrekken aan elke staatloze op hun grondgebied, die niet in het bezit is van een geldig reisdocument	Zie artikel 6 van het wetsvoorstel. In Nederland kan men zich identificeren met de volgende documenten: Nederlands paspoort of identiteitskaart, een paspoort of een identiteitskaart uit een EER land, Nederlands vreemdelingendocument of (onder bepaalde omstandigheden) een (Europees) rijbewijs. Een staatloze met rechtmatig verblijf zal in het bezit zijn of kunnen komen van een dergelijk document. Bij een staatloze zonder rechtmatig verblijf is het mogelijk dat betrokkene geen reisdocumenten heeft (bijv. van het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had). Hij heeft dan recht op een identificatiedocument waarmee hij zich kan identificeren als staatloze en waarmee geverifieerd kan worden dat betrokkene is wie hij zegt te zijn.
Artikel 28: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen hebben recht op reisdocumenten voor het reizen buiten dat grondgebied, tenzij in strijd met nationale veiligheid en openbare orde. Eventueel verlenen aan elke staatloze op hun grondgebied (welwillend in overweging nemen) en zeker als het gaat om staatlozen die niet in staat zijn om een reisdocument te verkrijgen van het land van hun rechtmatig verblijf Zie voorschriften voor de reisdocumenten in de bijlage bij het verdrag.	Zie de artikelen 13 en 14 Paspoortwet een staatloze met rechtmatig verblijf heeft recht op een reisdocument voor vreemdelingen
Artikel 29: staatlozen niet aan andere of hogere rechten, heffingen of belastingen onderwerpen dan die kunnen worden opgelegd aan onderdanen onder dezelfde omstandigheden	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.

1954 VN verdrag betreffende status van staatlozen	Omzetting in de nationale rechtsorde
Artikel 30, eerste lid: staatlozen hebben het recht om activa die zij binnen het grondgebied hebben gebracht over te maken naar een ander land waar zij zijn toegelaten om zich opnieuw te vestigen	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 30, tweede lid: ook in welwillende overweging om andere activa van staatlozen te laten overmaken wanneer dit noodzakelijk is voor hun vestiging	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 31: rechtmatig op het grondgebied vertoevende staatlozen worden niet uitgezet behalve wanneer dit noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid of openbare orde. Lid 2 en 3 geven regels over hoe zo'n uitzetting in geval van openbare orde en nationale veiligheid moet verlopen (waarborgen)	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden, het Nederlandse systeem voldoet aan de regels van het tweede en derde lid van artikel 31.
Artikel 32: de assimilatie en naturalisatie van staatlozen wordt vergemakkelijkt. Staten moeten streven naar bespoedigen naturalisatie procedure en vermindering tarieven en kosten	Staatlozen hebben op grond van de RWN een kortere termijn om te naturaliseren en toegelaten staatloze kinderen kunnen opteren voor het Nederlanderschap. Een optierecht voor niet rechtmatig verblijvende staatloze kinderen wordt in het voorstel voor een Rijkswet gerealiseerd (Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid). Artikel 3 RWN: Vondelingen worden aangemerkt als Nederlanders (tenzij anders blijkt). Zie verder artikel 3, tweede lid, Besluit optie- en naturalisatiegelden 2000: de staatloze meerderjarige vreemdeling betaalt minder voor zijn naturalisatie.
Artikelen 33 tot en met 42 (slotbepalingen)	Behoeven geen omzetting

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Het wetsvoorstel gaat uit van de definitie van staatloosheid van artikel 1, eerste lid, van het 1954-verdrag dat de volgende definitie geeft van staatloosheid: «Voor de toepassing van dit verdrag geldt als „staatloze» een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd».⁷⁷ «Krachtens diens wetgeving» ziet op een gemengde vraag van feiten en recht. Of sprake is van staatloosheid zal door de rechter niet alleen worden beoordeeld naar de letter van de wet, maar tevens aan de hand van hoe een staat zijn nationaliteitsrecht toepast in concrete gevallen.

De in het 1954-verdrag en het wetsvoorstel gehanteerde definitie ziet op personen die «de iure» staatloos zijn. De iure staatlozen zijn personen die juridisch gezien geen enkele nationaliteit hebben. De iure staatloosheid moet worden onderscheiden van «de facto» staatloosheid. De facto staatloosheid kan worden gedefinieerd als een toestand waarin een persoon zich buiten het land waarvan hij de nationaliteit heeft bevindt en hij geen aanspraak kan, of wegens gegronde redenen niet wil, maken op de aan die nationaliteit gekoppelde rechten. De facto staatloosheid kan dus het beste worden uitgelegd als een toestand waarin iemand

⁷⁷ Zie tevens het UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons Part One.

weliswaar een nationaliteit heeft, maar dat deze zodanig ineffectief is, dat deze persoon dezelfde gevolgen ondervindt als een de iure staatloze.

Voor de vaststelling van staatloosheid is het niet relevant of iemand in de toekomst mogelijk een andere nationaliteit kan krijgen. Bepalend is of hij op het toetsingsmoment in het bezit is van een nationaliteit. Als betrokkene zijn staatloosheid zelf heeft veroorzaakt door afstand te doen van een andere nationaliteit staat dat op zich niet in de weg aan de vaststelling van staatloosheid. Wel kan dit element relevant zijn als het gaat om de behandeling die vervolgens dient te worden geboden.⁷⁸ Deze eigen verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking ten aanzien van ouders van in Nederland geboren staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf (zie paragraaf 5.3).

Voor de vaststelling van staatloosheid is het niet relevant of iemand op grond van het tweede lid van artikel 1 van het 1954-verdrag van de toepasselijkheid van het verdrag is uitgesloten. Op zichzelf doet dit namelijk niet af aan het zijn van de iure staatloos. Wel is het zo dat de uitsluitingsgronden een rol spelen bij de rechten die specifiek verbonden zijn aan vastgestelde staatloosheid. Een persoon die weliswaar de iure staatloos is maar onder de derde categorie van de uitzonderingsgronden valt, kan niet in aanmerking komen voor deze rechten (zoals versnelde naturalisatie) om redenen van openbare orde.

Een vastgesteld staatloze (een persoon die door Nederland als staatloze wordt beschouwd) is met het wetsvoorstel een persoon wiens staatloosheid door de overheid wordt erkend op grond van een beschikking van de nieuwe vaststellingrechter als bedoeld in artikel 4 van deze wet of op basis van een niet-judiciële vaststelling, die voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden (evidente staatloosheid), als bedoeld in artikel 5. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1 van de toelichting.

Artikelen 3 tot en met 6

Verwezen wordt naar de paragrafen 4 en 6.2 van de toelichting.

Artikel 7

Met deze wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 wordt zeker gesteld dat (biometrische) gegevens van de verzoeker uit de BVV kunnen worden aangewend door de IND in de procedure.

Artikel 8

Onderdelen A en B

Thans dient een college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) het gegeven dat de betrokkene niet in het bezit is van een nationaliteit op te nemen op de persoonslijst van een ingezetene in de BRP indien dit mogelijk is op grond van artikelen 2.15 of 2.17 van de Wet BRP. Dit betekent dat indien het college op basis van eigen onderzoek en met toepassing van buitenlands recht zelf kan constateren dat betrokkene staatloos is, inschrijving als staatloze plaatsvindt op grond van artikel 2.15 van de Wet BRP. Met het wetsvoorstel wordt straks voorzien in een gerechtelijke vaststelling van staatloosheid (artikel 4) en een niet-judiciële vaststelling van evidente staatloosheid in een bepaald aantal limitatief in de algemene maatregel van bestuur omschreven gevallen (artikel 5).

⁷⁸ Zie het UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons Part One, nr. 51.

Artikel 2.15 van de Wet BRP wordt hierop aangepast. In een nieuw vierde lid wordt geregeld dat gegevens omtrent het niet bezitten van enige nationaliteit in de BRP worden opgenomen op grond van het bepaalde in artikel 4 of 5 van dit wetsvoorstel.

Met de invoering van de Wet BRP is er naast artikel 2.15 een extra mogelijkheid ontstaan om gegevens omtrent de nationaliteit op te nemen in de BRP, namelijk via artikel 2.17 van de Wet BRP. Dit artikel bepaalt dat gegevens inzake de nationaliteit die niet als zodanig kunnen worden opgenomen op grond van artikel 2.15 wet BRP ontleend worden aan een mededeling daarover van de Minister van Justitie en Veiligheid (IND) voor zover deze gegevens door hem zijn vastgesteld in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland. Met dit wetsvoorstel komt deze mogelijkheid wat betreft het opnemen van gegevens omtrent het ontbreken van een nationaliteit (staatloosheid) te vervallen aangezien iemands staatloosheid alleen kan worden opgenomen in de BRP op grond van artikel 4, dan wel artikel 5 van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid. Deze gegevens zullen straks uitsluitend op grond van artikel 2.15, vierde lid, van de Wet BRP in de basisregistratie personen worden opgenomen. De procedure van artikel 2.17 van de Wet BRP is in dit geval niet meer nodig. Gegevens omtrent het ontbreken van een nationaliteit worden met andere woorden niet meer doorgegeven. Dit komt tot uitdrukking door in artikel 2.17 nog slechts te verwijzen naar artikel 2.15, eerste, tweede en derde lid, van de Wet BRP.

Onderdeel C

In aansluiting op de procedure van artikel 17 RWN (vaststelling Nederlandschap) is geregeld dat men zich uitsluitend kan wenden tot de civiele rechter met betrekking tot geschillen over inschrijving als staatloze in de BRP.

Artikel 9

Het artikel voorziet in overgangsrecht en regelt eerbiedigende werking voor bestaande inschrijvingen van personen als staatloze in de BRP. Verder wordt duidelijk gemaakt dat in geschillen over bestaande inschrijvingen het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van de wet, blijft gelden.

Artikel 10

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol