COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
T.a.v. mevrouw [redacted]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onderwerp	Uw brief van	Datum
Conceptwetsvoorstel Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid	28 september 2016	25 november 2016
	Uw kenmerk [redacted]	Ons kenmerk [redacted]

Geachte mevrouw [redacted]

Op 28 september 2016 is het conceptwetsvoorstel 'Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid' gepubliceerd en opengesteld voor internetconsultatie. Het College voor de Rechten van de Mens is gevraagd advies te geven op dit conceptwetsvoorstel. Bijgevoegd treft u het advies van het College aan.

Voor nadere vragen kan contact worden opgenomen met [redacted]
beleidsadviseur [redacted] Collegelid [redacted]

Hoogachtend,

[redacted]

[redacted]
Voorzitter

Bijlage: Advies inzake het conceptwetsvoorstel 'Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid'.

Postbus 16001
3500 DA Utrecht
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht
T 030 888 38 88
F 030 888 38 83
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

ADVIES

Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid

aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de internetconsultatie van 28 september tot 28 november 2016

November 2016

1 Inleiding

Op 28 september 2016 is het conceptwetsvoorstel 'Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid' gepubliceerd en opengesteld voor internetconsultatie. Met het conceptwetsvoorstel wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door de civiele rechter. Hiermee wordt beoogd dat meer personen hun staatloosheid kunnen aantonen. Deze procedure is toegezegd naar aanleiding van het advies "Geen land te bekennen" van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ).

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Wet College voor de Rechten van de Mens heeft het College de bevoegdheid te adviseren over wetsvoorstellen die betrekking hebben op de rechten van de mens. Daarvan is in dit geval sprake. Staatlozen bevinden zich in een kwetsbare positie en hebben daarom meer risico op schending van hun mensenrechten, zoals het recht op een adequate levensstandaard en het recht op non-discriminatie. Staatloosheid beperkt ook de toegang tot mensenrechten, zoals het recht op een nationaliteit en het uitoefenen van de grondrechten die aan een nationaliteit verbonden zijn zoals het kiesrecht. Het recht op nationaliteit is een mensenrecht dat onder andere is neergelegd in artikel 15 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 4 Europees Verdrag inzake Nationaliteit.

Ook is Nederland verdragspartij bij de twee belangrijke verdragen op het gebied van staatloosheid. Het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 (hierna: Verdrag van 1954) en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 (hierna: Verdrag van 1961). Uitgangspunt bij deze verdragen is staatloosheid zoveel mogelijk te voorkomen en staatlozen bescherming en toegang tot fundamentele rechten en vrijheden te bieden. Juist als het gaat om het toekennen van bescherming aan staatlozen signaleert het College een aantal tekortkomingen in de voorgestelde vaststellingsprocedure.

In dit advies zal het College ingaan op de aspecten die vanuit het perspectief van de genoemde mensenrechten het meest relevant zijn. Allereerst zal worden ingegaan op de definitie van staatloosheid, daarna op het niet toekennen van rechtmatig verblijf zowel tijdens de procedure als na de vaststelling van staatloosheid, het optierecht voor ongedocumenteerde kinderen, het recht van staatlozen op een identiteitsbewijs en tot slot nog een aantal algemene opmerkingen over het conceptwetsvoorstel.

2 Definitie staatloosheid

Het conceptwetsvoorstel definieert in artikel 1 lid 1 sub f Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) en artikel 13 van de Paspoortwet de staatloze als: "een persoon die als staatloos kan worden beschouwd op grond van artikel 4 van de Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid". Hoewel in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt aangegeven dat het conceptwetsvoorstel uitgaat van een definitie van staatloosheid zoals in artikel 1 lid 1 Verdrag van 1954, blijkt dit niet uit de nieuwe definitie. Het College maakt hierover twee opmerkingen.

Allereerst vervangt en wijkt deze definitie af van de huidige definitie van artikel 1 lid 1 sub f RWN waar onder een staatloze wordt verstaan: "een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd". Deze huidige definitie komt meer dan het voorstel overeen met de definitie van staatloze in het Verdrag van 1954; "a person who is not considered as a national by any state under the operation of its law". Het onderdeel in de huidige definitie dat staatloosheid "krachtens diens wetgeving" wordt vastgesteld, moet naar de mening van het College worden behouden. Dit begrip

moet verdragsconform worden geïnterpreteerd. Dat houdt in dat er aansluiting moet worden gevonden bij de Engelse definitie "under the operation of its law", wat duidelijk maakt dat niet alleen gekeken moet worden naar de wetgeving van een staat, maar ook beoordeeld moet worden hoe een staat zijn nationaliteitswetgeving toepast in concrete gevallen.

In de MvT wordt toegelicht dat alleen vastgestelde staatlozen toegang hebben tot de rechten van de verdragen. Het College wijst erop dat het erkennen van staatloosheid middels een vaststellingsprocedure een declaratoire werking heeft en niet constitutief van aard is. Het handboek van de UNHCR besteedt hier in de uitleg van de definitie specifiek aandacht aan.[1] Dit wordt ook bevestigd in de MvT, waarin wordt aangegeven dat een vaststelling altijd declaratoir is.[2] De definitie zoals voorgesteld in het conceptwetsvoorstel is niet in lijn met deze uitleg, omdat een persoon pas staatloos zou zijn indien de rechtbank dit heeft vastgesteld. Hiermee zou het erkennen van staatloosheid niet slechts declaratoir van aard zijn maar een constitutieve werking hebben.

Het College beveelt aan, in lijn met het Verdrag van 1954, om de huidige definitie van een staatloze te behouden, te weten: "een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd".

2.1 Andere vormen van vaststelling

Met inwerkingtreding van het conceptwetsvoorstel komt de mogelijkheid van de gemeente om op grond van artikel 2.15 en 2.17 Wet Basisregistratie Personen (Wet Brp) een persoon als staatloze in te schrijven, te vervallen. Alleen een uitspraak van de Nederlandse civiele rechter of een buitenlandse vaststelling kan leiden tot vastgestelde staatloosheid.
Het College is voorstander om beide procedures, bij de gemeente en de civiele rechter, naast elkaar te laten bestaan. Personen die evident staatloos zijn, zouden dan niet naar de rechter hoeven voor de vaststelling van hun staatloosheid. Dit zou, zoals genoemd in de MvT, een onwenselijke verspilling betekenen van tijd, energie en middelen, zowel aan overheidszijde als aan de zijde van de staatloze.[3] Toegang tot het recht wordt zo onnodig gecompliceerd gemaakt.

De registratie bij de gemeenten brengt een goede uitkomst voor evident staatlozen en het College dringt er dan ook op aan deze registratiemogelijkheid te behouden. Huidige staatlozen die op grond van de Brp staan ingeschreven voldoen niet aan de nieuw voorgestelde definitie in het conceptwetsvoorstel. Tot op heden ontbreekt overgangsrecht om deze optie te schrappen.

3 Niet toekennen rechtmatig verblijf

In het conceptwetsvoorstel is in artikel 2 lid 5 en artikel 4 lid 3 Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid gekozen om zowel tijdens de procedure als na de vaststelling van staatloosheid geen rechtmatig verblijf te verlenen op basis van die staatloosheid. Het College heeft in adviezen en als deelnemer aan de expertgroep[4] eerder beargumenteerd waarom het koppelen van rechtmatig verblijf aan de

[1] UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 June 2014, p. 10-11
[2] Memorie van Toelichting conceptwetsvoorstel Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid, paragraaf 5.1.
[3] MvT paragraaf 5.1.
[4] Hieruit is het discussiestuk vaststellingsprocedure staatloosheid gekomen wat op 9 juli 2015 is aangeboden aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

vaststellingsprocedure essentieel is. Het Verdrag van 1954 zou een dode letter zijn als het alleen rechten toekent aan personen die deze rechten al hebben omdat zij in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Zo'n interpretatie zou lijnrecht tegen de doelstelling van het Verdrag ingaan, om staatlozen bescherming en toegang tot fundamentele rechten te bieden. Vanuit deze doelstelling van het verdrag volgt dat aan personen die als staatloos zijn erkend ook een verblijfsrecht moet worden verleend. Staatloze personen kunnen immers niet terugkeren naar een ander land waar zij staatsburger zijn en zijn daarom extra kwetsbaar.

Van de 85 landen die partij zijn bij het Verdrag van 1954 hebben dertien landen een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. In navolging van deze landen wil Nederland meer voor staatlozen betekenen. Nederland wijkt in de voorgestelde vaststellingsprocedure echter op een fundamenteel punt af van de procedure in deze landen; het toekennen van rechtmatig verblijf.[5] Al deze landen bieden een vorm van rechtmatig verblijf zowel tijdens de procedure als na de vaststelling. Nederland zou dan ook het enige land in Europa en daarbuiten zijn dat met een vaststellingsprocedure veel minder bescherming biedt aan staatlozen. Hiermee zakt Nederland door de ondergrens van bescherming zoals neergelegd in de Verdragen van 1954 en 1961. Internationaal zal dit een verkeerd precedent stellen.

In sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, is er voor het verlenen van rechtmatig verblijf een link gelegd met de buitenschuldprocedure. Het College ziet het dan ook als een gemis dat in de vaststellingsprocedure staatloosheid geen link is gelegd met de buitenschuldprocedure die oorspronkelijk juist was ontworpen voor staatlozen. Nu speelt staatloosheid geen enkele rol in het toekennen van een buitenschuld-verblijfsvergunning.[6] Het College dringt er dan ook op aan die link alsnog te leggen en te expliciteren in de MvT. Hierbij zou een omgekeerde bewijslast moeten gelden, dat indien vastgesteld is dat een persoon staatloos is, het aan de overheid is aan te tonen dat deze staatloze wel elders rechtmatig verblijf kan hebben. Zo niet, dan moet een verblijfsvergunning buiten schuld verleend worden. Gewoon verblijf elders moet onvoldoende zijn om niet in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Immers, een staatloze ontbeert dan de bescherming van een overheid, die staatlozen vanwege hun kwetsbare positie nu juist zo hard nodig hebben. Dit zou een aanpassing vragen van de buitenschuldprocedure voor vastgestelde staatlozen.

Het College dringt erop aan erkende staatlozen de bescherming te bieden die zij nodig hebben en in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning buitenschuld, tenzij de overheid kan aantonen dat zij elders legaal verblijf kunnen krijgen.

3.1 Aanzuigende werking

In de MvT wordt toegelicht dat het niet toekennen van legaal verblijf tijdens en na de vaststellingprocedure van groot belang is om aanzuigende werking en stapeling van procedures om een verblijfsvergunning te krijgen te voorkomen. Het argument dat het koppelen van rechtmatig verblijf aan staatloosheid aanzuigende werking heeft wordt echter niet onderbouwd in de MvT. Het College merkt op dat er geen voorbeelden uit de praktijk zijn of onderzoeken die onderbouwen dat dit aanzuigende werking zou hebben. Sterker nog, van de dertien landen die een vaststellingsprocedure voor staatloosheid hebben leidt bij allen de vaststelling van staatloosheid tot een verblijfsvergunning. Van aanzuigende werking in die landen is nog niet gebleken. In het ACVZ-advies worden voor

[5] European Network on Statelessness, *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons*, October 2013, p. 36.
[6] Sanghita Jaghai en Caia Vlieks, *Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen*, Asiel & migrantenrecht, 2010: 5-6.

verschillende EU-landen ook het aantal ingediende verzoeken genoemd. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat deze in België zeer gering zijn en dat in Frankrijk tussen 2006-2010 931 personen een verzoek tot vaststelling hebben ingediend.[7] Het gaat hierbij om beperkte aantallen. Het argument om geen rechtmatig verblijf te koppelen aan de vaststellingsprocedure in verband met aanzuigende werking acht het College daarom niet legitiem. Bovendien kan de angst voor aanzuigende werking een dergelijke inperking van toegang tot rechten niet rechtvaardigen.

3.2 Rechtmatig verblijf hangende de procedure

Toegang tot het recht
Op mensenrechtelijk vlak constateert het College dat het niet verlenen van rechtmatig verblijf gedurende de procedure de toegang tot het recht kan belemmeren. De toegang tot de rechter is neergelegd in artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Daarnaast legt artikel 14 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) het recht op toegang tot de rechter neer.

Indien een persoon na het starten van een vaststellingsprocedure kan worden gedetineerd of uitgezet, kan dit leiden tot angst om überhaupt een dergelijke procedure te starten. De toegang tot het recht wordt hiermee belemmerd, omdat er geen waarborgen voor bescherming, gedurende de procedure, wordt geboden.

Als andere rechtvaardiging voor het niet verlenen van rechtmatig verblijf tijdens de procedure wordt in de MvT genoemd dat het in civiele procedures niet ongebruikelijk is te procederen vanuit het buitenland. Hierbij wordt echter voorbij gegaan aan de aard van de vaststellingsprocedure staatloosheid. In deze procedure spelen feitelijke familierelaties en -omstandigheden een grote rol om te bepalen of iemand staatloos is. Hierover vanuit het buitenland informatie verstrekken zal veel ingewikkelder zijn en zal een goede rechtsbescherming in de weg staan. Zeker indien een staatloze wordt teruggestuurd naar een land waar het eerder gewoon verblijf had in plaats van naar een land waar het rechtmatig verblijf heeft. Indien een staatloze terug wordt gestuurd naar een ander land waar het geen rechtmatig verblijf heeft (en daarmee geen recht om met werk in zijn eigen onderhoud te voorzien), is het onwaarschijnlijk dat de staatloze aldaar de middelen en de mogelijkheden heeft deze procedure vanuit het buitenland te starten dan wel voort te zetten.

Analoog artikel 17 RWN
Bij het inrichten van de vaststellingsprocedure is veel aansluiting gezocht bij de huidige procedure van artikel 17 RWN voor het vaststellen van het Nederlanderschap. Die procedure verleent gedurende de procedure op grond van artikel 3.49 Vreemdelingenbesluit 2000 wel een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, indien dat verzoek naar oordeel van de Minister niet klaarblijkelijk van elke grond is ontbloot. Ook voor de vaststellingsprocedure staatloosheid zou hierbij aansluiting moeten worden gezocht.

Het College adviseert om wel rechtmatig verblijf toe te kennen zowel tijdens de procedure om toegang tot het recht te waarborgen als na vaststelling staatloosheid. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de procedure van artikel 17 RWN.

[7] ACVZ, *Geen land te bekennen; een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, december 2013, p. 64-67

4 Optierecht Nederlanderschap

Het College is verheugd dat het conceptwetsvoorstel in artikel 6 RWN een optierecht voor het Nederlanderschap voor staatloze kinderen zonder verblijfsrecht opneemt. Het College ziet echter wel een aantal knelpunten.

Het Verdrag van 1961 legt de verplichting op staten neer om nationaliteit te verlenen aan kinderen geboren op het grondgebied die anders staatloos zouden zijn. In de huidige RWN wordt dit recht alleen toegekend aan vreemdelingen die na drie jaar rechtmatig verblijf opteren voor het Nederlanderschap. Artikel 6 lid 1 sub b RWN geeft het optierecht aan de vreemdeling die "gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaren toelating en hoofdverblijf heeft en sedert zijn geboorte staatloos is."
Een belangrijke toevoeging van het conceptwetsvoorstel is dat ook voor staatloze kinderen zonder verblijfsrecht een optierecht wordt geïntroduceerd. Dit zou eenvoudig kunnen worden gerealiseerd door het woord "toelating" te schrappen uit de huidige tekst van artikel 6 lid 1 sub b RWN. In 2010 heeft de Rechtbank Zwolle-Lelystad immers al geoordeeld dat de eis van legaal verblijf zoals opgenomen in artikel 6 lid 1 sub b RWN in strijd is met het Verdrag van 1961, dat in artikel 1 slechts spreekt van 'habitual residence'.[8]

In het conceptwetsvoorstel is echter niet gekozen om de huidige bepaling aan te passen maar een apart optierecht te creëren voor onrechtmatig verblijvende kinderen. Zij kunnen pas na vijf jaar gebruik maken van het optierecht. Het College ziet geen rechtvaardiging in het hanteren van verschillende termijnen voor kinderen met rechtmatig verblijf (drie jaar) en kinderen zonder rechtmatig verblijf (vijf jaar).

Uit de non-discriminatiebepalingen, zoals vastgelegd in diverse verdragen, volgt dat onderscheid op grond van verblijfsstatus alleen is toegestaan als daarvoor een objectieve rechtvaardiging is. Ook in de UNHCR richtlijnen[9] is neergelegd dat er verschillen in de vaststellingsprocedure kunnen zijn voor kinderen wiens ouders rechtmatig verblijf hebben en kinderen wiens ouders geen rechtmatig verblijf hebben, mits daarvoor een goede reden is. Een objectieve rechtvaardiging houdt in dat het doel legitiem en niet discriminatoir is en het middel geschikt en noodzakelijk is om het doel te bereiken.

Het verschil in termijnen wordt in de MvT gerechtvaardigd met het argument dat illegaal verblijf niet beloond mag worden. Ouders zouden de kinderen kunnen gebruiken om alsnog toelating tot Nederland te verkrijgen. Dit doel van het onderscheid is naar de mening van het College niet legitiem. In het IVRK is namelijk vastgelegd dat ieder kind recht heeft om een nationaliteit te verwerven.[10] Bij de verwezenlijking van dit recht mogen de lidstaten op grond van artikel 2 van het IVRK kinderen niet bestraffen voor activiteiten van de ouders. Door voor alhier geboren staatloze kinderen zonder legaal verblijf het optierecht pas na vijf jaren open te stellen worden zij wel degelijk gestraft voor het gedrag van hun ouders. De rechtvaardiging voor het onderscheid dat illegaal verblijf niet lucratief mag zijn, druist tevens in tegen het uitgangspunt van het Verdrag van 1961. Dat heeft als uitgangspunt dat individuen, ongeacht hun verblijfsrecht, juist beschermd moeten worden tegen de zeer kwetsbare positie die staatloosheid met zich brengt. En dat geldt voor kinderen des te meer. Het College ziet dan ook geen rechtvaardiging in dit onderscheid.

---

[8] ECLI:NL:RBZLY:2010:BN6394
[9] UNHCR Guidelines on Statelessness nr. 4 onder punt 33.
[10] Artikel 7 lid 1 IVRK luidt: "Het kind (...) heeft vanaf de geboorte (...) het recht om een nationaliteit te verwerven (...).

Het College beveelt aan om zowel voor kinderen met rechtmatig verblijf als kinderen zonder rechtmatig verblijf een optierecht op het Nederlanderschap toegankelijk te maken na drie jaren. Dit kan gemakkelijk gerealiseerd worden door in het huidige artikel 6 lid 1 sub b RWN het woord "toelating" te schrappen.

5 Identiteitsbewijs

Naast de vaststelling dat zij staatloos zijn, is het voor staatlozen belangrijk dat zij kunnen beschikken over een identiteitsdocument. Artikel 27 van het Verdrag van 1954 bepaalt dat Staten identiteitspapieren moeten verstrekken aan elke staatloze die niet in het bezit is van een geldig reisdocument. Nederland biedt deze mogelijkheid nog niet. De Rechtbank Den Haag concludeerde daarom in haar uitspraak van 19 februari 2014[11] allereerst dat Nederland geen identiteitsdocument voor staatlozen kent en vervolgens dat in Nederland geen bevoegd bestuursorgaan is aangewezen om een dergelijk document af te geven, waardoor de Nederlandse praktijk niet in lijn is met artikel 27 van het Verdrag van 1954. Door deze lacune in de Nederlandse regelgeving kunnen staatloze personen hun recht op een identiteitsdocument in de praktijk niet verwezenlijken. Het College heeft daarom in een brief van 3 juli 2014[12] gevraagd alsnog een identiteitsdocument voor staatlozen te creëren en een bevoegd bestuursorgaan aan te wijzen dat tot afgifte bevoegd is, zodat staatlozen niet langer belemmerd worden in de verwezenlijking van dit recht op een identiteitsdocument.

De toenmalige staatssecretaris heeft in reactie hierop aangegeven dat in de uitwerking van de vaststellingsprocedure ook aandacht zou worden gegeven aan het document waarmee de staatloze zich kan identificeren.[13] Het College constateert dat dit niet is meegenomen in dit conceptwetsvoorstel. In de omzettingstabel in de MvT is bij artikel 27 opgenomen dat een identiteitsdocument in ieder geval de beschikking van de rechtbank betreft in de vaststellingsprocedure staatloosheid. Dit is echter geen geldig identiteitsdocument dat genoemd is in de Wet op de identificatieplicht en voldoet daarom niet.

Het College beveelt aan een identiteitsdocument voor staatlozen te creëren in de zin van de Wet op de identificatieplicht en een bevoegd bestuursorgaan aan te wijzen dat tot afgifte bevoegd is.

6 Overige opmerkingen

Tot slot wil het College nog twee andere opmerkingen maken ten aanzien van het vereiste van onmiddellijk belang en de mogelijkheid om de wet te evalueren.

6.1 Onmiddellijk belang

In het conceptwetsvoorstel wordt in Artikel 2 lid 1 Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid vermeld dat een ieder die daarbij onmiddellijk belang heeft een verzoek tot vaststelling kan indienen. In de MvT wordt het vereiste van onmiddellijk belang niet nader uitgewerkt, maar wordt aangegeven dat belang niet alleen een functionele waarde heeft

[11] uitspraak SGR 13/2490
[12] Brief van het College aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 3 juli 2014 (2014/0179/LK/SG/IS) http://www.mensenrechten.nl/sites/default/files/14-0179%20Teeven-%20Staatloosheid%20in%20Nederland.pdf
[13] Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 februari 2015 over staatloosheid in Nederland, kenmerk 539724.

zoals toegang tot de rechten van het verdrag maar ook van grote symbolische waarde is. Het College gaat er daarom van uit dat het begrip belang bij een procedure ruim wordt uitgelegd. In eerdere zaken bij de Rechtbank Den Haag heeft de Nederlandse staat aangevoerd dat de verzoeker geen concreet belang had bij de vaststelling van zijn staatloosheid. De rechter volgde de Staat hierin, omdat vaststelling geen verblijfsvergunning opleverde.[14] Hierbij werd het begrip belang in enge zin uitgelegd. Het College ziet om die reden in de MvT graag nog een nadere toelichting van het begrip belang dat dit breed wordt opgevat.

Het College beveelt aan in de MvT een nadere toelichting te geven van het begrip onmiddellijk belang waaruit blijkt dat dit in ruime zin moet worden opgevat en de toegang tot verblijfsrecht geen vereiste is voor het hebben van belang bij een vaststellingsprocedure.

6.2 Wetsevaluatie

Het conceptwetsvoorstel stelt een aantal vereisten ten aanzien van de toegankelijkheid van de vaststellingsprocedure en voor het optierecht de vereisten van een geboorteakte en inschrijving in het Brp. Uit de praktijk blijkt soms dat door dergelijke zware formele vereisten een procedure ineffectief kan zijn voor de groep staatlozen die vaak slecht of niet gedocumenteerd zijn. Om vast te kunnen stellen of het doel dat de wetgeving beoogt, dat meer personen hun staatloosheid kunnen aantonen, ook wordt behaald stelt het College een wetsevaluatie drie jaar na inwerkingtreding voor. Hierin kan worden gerapporteerd over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Het College beveelt aan in het conceptwetvoorstel op te nemen dat er drie jaar na de inwerkintreding van de wet een wetsevaluatie zal plaatsvinden.

7 Conclusie

Het College is blij dat de eerste stap naar een vaststellingsprocedure voor staatloosheid is gezet en het optierecht voor alhier geboren staatlozen kinderen hierin is meegenomen. Het College is echter van oordeel dat het conceptwetsvoorstel op een aantal punten ernstig tekortschiet. De twee grootste bezwaren op het gebied van mensenrechten liggen voor het College in het niet toekennen van rechtmatig verblijf tijdens de procedure en na vaststelling van staatloosheid) en het onderscheid dat wordt gemaakt in het optierecht Nederlanderschap voor kinderen zonder rechtmatig verblijf ten opzichte van kinderen die rechtmatig verblijf hebben.

Door het niet koppelen van het verblijfsrecht zullen de meest kwetsbare staatlozen hierdoor alsnog geen toegang hebben tot de rechten van de staatloosheid verdragen en daarmee een groot risico lopen dat een adequate levenstandaard niet kan worden gegarandeerd. Zij lopen het risico door de ondergrens van de mensenrechtenbescherming te zakken. Het Verdrag van 1954 wordt een dode letter indien vastgestelde staatlozen nog steeds geen toegang hebben tot de rechten van het Verdrag. Voor hen staat geen optierecht open en zij zullen niet hun recht op een nationaliteit kunnen verwezenlijken.

[14] Rechtbank Den Haag, JV 2015/158 en bekrachtigd door arrest van het Hof in Den Haag op 14 juni 2016 (ECLI:NL:GHDHA:2016:1568)

Ten aanzien van de alhier geboren staatlozen kinderen acht het College het onderscheid op grond van verblijfstatus niet legitiem. Ook de eisen die worden gesteld ten aanzien van het stabiel hoofdverblijf gaan in tegen het IVRK waarin staat dat een kind niet mag worden benadeeld vanwege het gedrag van zijn ouders.

Verder heeft het College aanbevelingen en voorstellen gedaan over de opgenomen definitie van staatloosheid, de mogelijkheden tot identificatie van staatlozen, het vereiste van belang en het opnemen van een wetsevaluatie. Met de voorgestelde wijzigingen ziet het College de mogelijkheid tot een vaststellingsprocedure te komen die recht doet aan de staatloosheidsverdragen en aan haar doelstelling om staatlozen bescherming en toegang tot fundamentele rechten te bieden.