NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RECHTSPRAAK

De Minister van Veiligheid en Justitie
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
2 december 2016

Uw kenmerk
-

Contactpersoon
[redacted]

Onderwerp
Advies over de concept-Rijkswet houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid

Geachte heer [redacted],

Via Internetconsultatie.nl heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) kennis genomen van de concept-Rijkswet houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid). Over dit wetsvoorstel wil de NVvR, hoewel niet officieel door u om advies gevraagd, graag adviseren gelet op het belang van een goede rechtspleging.
Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking conceptwetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt, blijkens de memorie van toelichting, het in het leven roepen van een procedure om staatloosheid vast te laten stellen door een rechter. Deze procedure is toegezegd naar aanleiding van het advies ´Geen land te bekennen' van de Adviesgroep voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ), in welk advies de ACVZ concludeerde dat Nederland geen goede procedure heeft om staatloosheid vast te stellen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt te voorzien in een zorgvuldige procedure, die voldoet aan de relevante internationale normen en waarmee Nederland meer kan betekenen voor staatlozen die zich vaak in een kwetsbare positie bevinden.
Blijkens de memorie van toelichting gaat het bij de vaststellingsprocedure 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. Het wetsvoorstel sluit personen die geen rechtmatig verblijf hebben, niet uit. Ook zij kunnen een verzoek tot vaststelling van staatloosheid doen, zij het dat noch een verzoekschriftprocedure tot, noch een vaststelling van staatloosheid door de rechter aanspraak geeft op rechtmatig verblijf.

Advies

Het conceptwetsvoorstel geeft de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De NVvR waardeert het positief dat de wetgever met dit wetsvoorstel wil voorzien in een leemte in de wet voor degenen die staatloos zijn. De keuze voor een verzoekschriftprocedure bij de burgerlijke rechter voor de vaststelling van staatloosheid is naar de mening van de NVvR duidelijk toegelicht en begrijpelijk. Het doorslaggevend geachte argument, namelijk dat het niet om een verblijfsrechtelijke (bestuursrechtelijke) kwestie gaat, maar om een identiteitskwestie (aansluitend bij boek 1 van het BW en de Rijkswet op het Nederlanderschap), is te volgen. Deze keuze was ook de voorkeursvariant in het advies van de ACVZ. Vanuit die gedachte is ook te volgen dat de procedures worden geconcentreerd bij de rechtbank Den Haag en één feitelijke instantie kennen, met de mogelijkheid tot cassatie. Dit is ook het geval bij de reeds bestaande procedure in de Rijkswet op het Nederlanderschap omtrent vaststelling van Nederlanderschap.

Definitie staatloosheid

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van staatloosheid, althans niet een als zodanig geformuleerde definitiebepaling. Alleen uit het beoordelingscriterium voor de rechter, dat is neergelegd in artikel 2, tweede lid van het wetsvoorstel, kan een definitie worden opgemaakt. Uit de toelichting blijkt dat de bewoordingen van dit beoordelingscriterium afkomstig zijn uit de definitie van staatloosheid in het VN-Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen. Het ware aan te bevelen deze definitie expliciet als definitie in artikel 1 van het wetsvoorstel op te nemen. Dit is ook aanbevolen door de ACVZ.

Entameren ontvankelijke verzoekschriftprocedure

Het is volgens de NVvR onduidelijk wie een *ontvankelijke* verzoekschriftprocedure tot vaststelling van staatloosheid kan entameren. De tekst van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel noemt een ieder die daarbij onmiddellijk belang heeft (buiten een aanhangige rechtszaak of administratief beroep), terwijl de tekst van het vierde 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. Het ACVZ-advies gaat er van uit dat niet iedereen die in aanmerking komt voor erkenning als staatloze, een asielprocedure heeft doorlopen of moet doorlopen. De toelichting biedt geen duidelijkheid op dit punt. Hierin wordt namelijk eerst uitgebreid ingegaan op informatie uit "de" asielprocedure die betrokken kan worden bij de beoordeling of iemand staatloos is, terwijl tevens over de "wisselwerking" tussen de asielprocedure en de vaststellingsprocedure staatloosheid wordt gesteld dat het vierde lid regelt dat het verzoek pas kan worden ingediend als de beslissing op *een* asielverzoek onherroepelijk is geworden. Uit het vervolg kan evenmin duidelijk worden afgeleid of de procedure tot vaststelling van staatloosheid *altijd* vooraf moet zijn gegaan door een asielprocedure (als bedoeld in artikel 28 Vw2000).

De wettekst en de memorie van toelichting waren op dit punt te verduidelijken.

Horen OM

In artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel is voor de rechter een plicht opgenomen tot het horen van het OM. Uit de toelichting blijkt echter dat het OM niet zal verschijnen en ook geen inhoudelijke rol zal spelen; feitelijk zal de IND als adviseur van de rechter optreden. Hierbij wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de bestaande praktijk in het kader van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Ook al functioneert die praktijk op zichzelf naar tevredenheid, het bevreemdt de NVvR dat in het wetsvoorstel een plicht het OM te horen wordt opgenomen, als feitelijk de IND wordt bedoeld. Dat is temeer relevant nu juist de rol van de IND als informatieverstrekker van wezenlijk belang zal zijn voor de uitkomst van de procedure, vooral omdat de verwachting is dat de verzoeken afkomstig zullen zijn van personen wier verzoek om een verblijfsvergunning-asiel is afgewezen (voor zover al niet bedoeld is die procedure alleen open te stellen voor wie een asielprocedure heeft doorlopen, zie de opmerking hiervoor), en over wie de IND derhalve al een dossier heeft. Verder wordt in dit verband verwezen naar beschikbare landeninformatie. Die wordt in bestuursrechtelijke procedures omtrent verblijfsvergunningen (asiel) inderdaad gebruikt door de IND als referentiemateriaal om vluchtrelazen te toetsen, maar is afkomstig uit ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat roept bij de NVvR de vraag op waarom dit ministerie niet (tevens) als adviseur voor de rechtbank wordt vermeld. Nu de voor de rechter relevante informatie van de Ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken dient te komen en deze informatie voor de rechter onontbeerlijk zal zijn om het verzoek te beoordelen (zie hierna) ware dit in de wet vast te leggen. Daarbij ziet de NVvR er geen meerwaarde in om het OM een rol te geven, nu die rol niet meer zal kunnen inhouden dan een doorgeefluik tussen de rechter en IND/Buitenlandse Zaken; het OM beschikt immers niet zelf over relevante informatie omtrent de verzoeker en over de landen waarvan deze eventueel het staatsburgerschap zou kunnen bezitten c.q. verwerven.

Bewijslastverdeling

In de memorie van toelichting wordt gesproken over bewijslastverdeling. De hoofdregel van bewijslastverdeling in het burgerlijk procesrecht is, evenals in het bestuursprocesrecht, niet "wie stelt bewijst" maar dat degene die zich beroept op de rechtsgevolgen van een feit, de bewijslast van dat feit draagt (artikel 150 Rv). Daar ligt volgens de NVvR de kern van het probleem bij de vaststelling van staatloosheid: staatloosheid is immers niet gebaseerd op feiten, maar op een negatief gegeven, namelijk dat geen enkele staat de verzoeker als onderdaan beschouwt . In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de discussie omtrent de bewijslastverdeling in het advies van de ACVZ, maar doordat in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een verzoekschriftprocedure zonder beoordelende wederpartij, valt er geen bewijslast te verdelen (dat veronderstelt immers minimaal twee partijen en een procedure op tegenspraak) en komt het zwaartepunt te liggen bij het onderzoek van de rechtbank. De consequentie van het voorgestelde systeem - zoals ook aangegeven in de aanbevelingen van de ACVZ (p.94/95) - is derhalve dat de rechter moet onderzoeken of de verzoeker aan de definitie van staatloosheid voldoet; zo is artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel dan ook terecht geformuleerd. De NVvR merkt op dat de verzoeker daartoe alle informatie dient te verschaffen waarover hij redelijkerwijs kan beschikken, inclusief eventueel bewijsmateriaal. Die informatieplicht, vergelijkbaar met de informatieplicht die in artikel 4:2 tot en met 4:4 Awb aan een aanvrager van een beschikking is opgelegd, zou

volgens de NVvR, gezien het belang ervan voor de procedure, in de wet moeten worden vastgelegd, in aanvulling op de algemene bepaling in artikel 278 Rv. Voor aanvullende informatie zal de rechter in de eerste plaats zijn aangewezen op landeninformatie, afkomstig van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en op informatie over de verzoeker zelf van de IND, zoals hiervoor al aangegeven. Deze instanties fungeren als adviseurs en niet als partijen. De NVvR wijst erop dat daardoor in de procedure geen bewijslast op deze instanties rust/kan rusten.

Taak van de rechter

Nu niet is gekozen voor een procedure op tegenspraak krijgt de rechter de taak het verzoek actief te onderzoeken. Zonder de informatie van de IND en Buitenlandse Zaken zal de rechter het verzoek niet goed kunnen beoordelen, met name bij gebrek aan 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 daarover nadere informatie van hen kunnen verkrijgen en kan het gewenst zijn dat daar ter hoorzitting over wordt gesproken met vertegenwoordigers van IND of BZ. Een en ander heeft volgens de NVvR tot gevolg dat de beoordeling van deze verzoeken voor de Rechtbank Den Haag zeer bewerkelijk kan worden, hetgeen gevolgen heeft voor de werklast. Hieraan ware aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

[redacted]

voorzitter a.i.