

Vergaderjaar 2020–2021

35 687

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 26 mei 2021

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

ALGEMEEN

1. Inleiding

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

3. Betekenis staatloosheid

4. Inrichting vaststellingsprocedure

4.1 Procesregels

Eén feitelijke instantie (onderdeel a)

Enkelvoudige of meervoudige behandeling (onderdeel d)

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

Rechtsbijstand (onderdeel f)

Beslistermijnen (onderdeel k)

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

Externe deskundigheid (onderdeel i)

blz.

2

3

5

5

6

6

6

7

8

8

8

9

9

<i>Bewijslastverdeling (onderdeel g)</i>	9
<i>Herziening (onderdeel j)</i>	11
5. Gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn	11
5.1 Erga omnes werking vaststellingsbeschikking en positionering ten opzichte van registratie in de basisregistratie personen	11
5.2 Nationaliteitsrecht is geen bron van verblijfsrecht	12
5.3 Rechten voor erkende staatlozen	14
5.4 Reikwijdte wetsvoorstel	15
6. Adviezen	15
6.1 Uitgebrachte adviezen	15
<i>Verblijfsrecht tijdens en als gevolg van de vaststelling</i>	15
<i>ID-document</i>	16
<i>Optierecht voor niet rechtmatig verblijvende kinderen</i>	17
<i>Bewijslastverdeling</i>	17
<i>Procesrol IND</i>	17
7. Financiële- en uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel en gevolgen voor regeldruk	17
<i>Ten aanzien van de vaststellingsprocedure staatloosheid</i>	17
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	18
Artikelen 3 tot en met 6	18
Artikel 6	18
Artikel 10	19

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel inzake de Regels met betrekking tot de vaststelling van staatsloosheid (wet vaststellingsprocedure staatloosheid) (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden hebben begrip voor de procedure die de regering in het leven wil roepen om staatloosheid te kunnen vaststellen en zijn positief over de keuze hier geen tijdelijk rechtmatig verblijf aan te koppelen of illegaliteit bij te gedogen. Tegelijkertijd hebben zij zorgen over de eventuele effecten die van deze procedure uit kunnen gaan. Zij hebben hierover nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achten het van belang dat er een regeling tot vaststelling van staatloosheid komt, maar hebben op enkele punten nog vragen of opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat twaalf landen Nederland voorgingen in het hebben van een vaststellingsprocedure. Kan de regering aangeven om welke landen dit gaat? Om welke reden hebben zij hiervoor gekozen? Is bekend waarom de overgrote meerderheid van de 89 verdragsluitende partijen het verdrag nog niet hebben geratificeerd? Klopt het, dat naast Nederland nog tien landen het verdrag wel hebben geratificeerd maar nog geen vaststellingsprocedure hebben? Waarom hebben zij hiervoor gekozen en zijn deze landen voornemens een vaststellingsprocedure in te richten? Zo nee, waarom niet? Welke categorie(ën) rechtmatig verblijvende vreemdelingen hebben wel een verblijfsvergunning maar geen bekende nationaliteit? Hoe kan het dat het ontbreken van een aantoonbare nationaliteit toch tot een verblijfsvergunning heeft geleid? Deze leden zijn positief over de opmerking dat noch het indienen van het verzoek noch het vaststellen van staatloosheid recht geeft op rechtmatig verblijf in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat na vele jaren eindelijk een wetsvoorstel voorligt dat een vaststellingsprocedure voor staatloosheid regelt. Zij onderschrijven het belang van de introductie van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid in lijn met het VN-verdrag betreffende de status van staatlozen (hierna: het 1954-verdrag) en het VN-verdrag tot beperking der staatloosheid (hierna: het 1961-verdrag), tevens verdragen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Deze leden steunen dan ook het initiatief van de regering voor de voorliggende wetsvoorstellen. Wel zouden zij graag nog een aantal aanpassingen zien in de wetsvoorstellen, en onder andere daarover hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak meer te betekenen voor mensen die geen nationaliteit hebben en zich vaak in een kwetsbare positie bevinden. Deze leden zien het belang te komen tot een vaststellingsprocedure. Zij hebben nog enkele vragen ten aanzien van dit wetsvoorstel. De bovengenoemde leden lezen dat de regering aangeeft dat het vooral zal gaan om personen die rechtmatig verblijf hebben in Nederland maar slecht of niet gedocumenteerd zijn. Kan de regering aangeven hoeveel mensen dit betreft? Is een bepaalde trend te zien in de mensen die aangeven staatloos te zijn? Indien deze mensen rechtmatig verblijven in Nederland en vastgesteld wordt dat zij stateloos zijn, welk perspectief is er dan in Nederland om volwaardig mee te doen en dezelfde rechten te hebben als iemand met een nationaliteit? Mag een staatloze met rechtmatig verblijf in Nederland bijvoorbeeld werken, een hypotheek afsluiten, zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel (KvK)? Heeft een staatloze perspectief om in de toekomst het recht te krijgen om te stemmen? De leden van de CDA-fractie zouden ook een beter beeld willen krijgen aan welke situaties moet worden gedacht als mensen geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland, maar waarvan wel vastgesteld wordt dat zij stateloos zijn? Is er nog een perspectief voor deze mensen om volwaardig in de samenleving mee te kunnen doen?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de twee wetsvoorstellen. Zij zijn erkentelijk voor het werk dat de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) en de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) voorafgaand hebben geleverd en dat heeft geleid tot de totstandkoming van deze twee wetsvoorstellen. Deze leden onderschrijven het 1954-verdrag en het 1961-verdrag. Deze leden zijn dan ook erkentelijk voor het feit dat tien jaar na het kritische rapport van de UNHCR eindelijk de wetsvoorstellen ter behandeling in de Kamer

voorliggen. Met de wettelijke grondslag voor de vaststellingsprocedure staatloosheid zet Nederland een noodzakelijke stap in het vastleggen van de twee internationale verdragen betreffende staatloosheid in de wet. Echter, uit zowel de memorie van toelichting als de diverse reacties op de consultaties blijkt discussie in welke mate de wetsvoorstellen de letter en de geest van de internationale verdragen bevatten. De leden van de SP-fractie hebben daarom diverse vragen over de twee wetsvoorstellen en over de vaststellingsprocedure zelf. Deze leden hebben ten eerste een algemene vraag over het ontbreken van een evaluatiebepaling. Waarom heeft de regering een dergelijke bepaling weggelaten? Graag een reactie hierop.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn blij dat de regering, na overigens aanzienlijke vertragingen, een toegezegd voorstel van wet aanhangig heeft gemaakt bij de Kamer waarin wordt voorzien in een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. Deze leden delen het standpunt van de regering dat staatlozen vaak in een kwetsbare positie verkeren, en zijn blij met de door de regering uitgesproken intentie om meer voor deze groep te betekenen. Wel zijn deze leden bezorgd over de mate waarin de regering vasthoudt aan bureaucratische normen voor het in aanmerking komen voor vastgestelde staatloosheid en het vervolgens kunnen naturaliseren. Zij hopen dat de regering bereidwillig is de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling), de ACVZ en belangenorganisaties opnieuw te wegen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van voorgenoemd wetsvoorstel. Zij constateren dat het wetsvoorstel al in 2017 aan de Afdeling is toegestuurd voor advies en dat dit advies met de kabinetsreactie daarop pas in december 2020 naar de Kamer is gestuurd. Deze leden vragen de regering waarom dit zo lang heeft geduurd.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de vraag hoe omvangrijk de problematiek van staatloosheid daadwerkelijk is. Hoeveel mensen komen naar verwachting in aanmerking voor de voorliggende procedure ten aanzien van staatloosheid? Zij vragen daarbij ook onderscheid te maken tussen de jure staatloosheid en de facto staatloosheid, zoals de ACVZ in haar rapport «Geen land te bekennen» doet, en daarbij te beschrijven wat dit wetsvoorstel in juridische zin voor beide vormen van staatloosheid betekent. Welke consequenties verbindt de regering aan dit onderscheid?

De leden van de SGP-fractie zijn geïnteresseerd in de internationale interpretatie van het 1954-verdrag het 1961-verdrag. Is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel ook gewogen hoe de procedures ten aanzien van staatloosheid in andere landen is vormgegeven? Kan de regering ingaan op hoe andere EU-landen hiermee omgaan? Worden de verdragen in deze landen overwegend ruimer of juist beperkter geïnterpreteerd? Deze leden lezen dat er slechts beperkt wordt ingegaan op de mogelijkheden van misbruik van deze nieuwe procedure. Zij vragen de regering hier alsnog op in te gaan. Hoe gaat de regering misbruik van deze procedure voorkomen? Onderschrijft de regering nog altijd het uitgangspunt dat in het beleid ingezet moet worden op terugkeer van een vastgesteld staatloze als deze niet in aanmerking komt voor de Nederlandse nationaliteit en dat staatsloosheid geen zelfstandige rol speelt in het terugkeerproces?

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of kan worden toegelicht wat het resultaat is geweest van het nieuwe artikel 2.17 Wet Basisregistratie Personen (BRP) voor de vaststelling van staatloosheid.

De leden van de D66-fractie merken op dat onder andere de ACVZ in haar advies «Geen land te bekennen» wijst op het punt dat het erkend staatloos zijn rechten met zich mee brengt, die alleen ten volle benut kunnen worden indien staatloosheid leidt tot rechtmatig verblijf. Toch kiest de regering hier niet voor. Deze leden vragen de regering haar standpunt toe te lichten, en te verklaren waarom zij de mogelijkheid voor erkende staatlozen om hun volledige rechten uit te oefenen beperkt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan de hand van een aantal casussen te illustreren wat deze wettelijke aanpassing praktisch kan betekenen in het leven van staatlozen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering van mening is dat staatloosheid op zichzelf geen verblijfsvergunning oplevert omdat het nationaliteitsrecht geen zelfstandige bron is van verblijfsrecht. Dat neemt naar de mening van de aan het woord zijnde leden niet weg dat er geen juridische belemmeringen bestaan om in het voorliggend wetsvoorstel wel vast te leggen dat staatloosheid wel een verblijfstitel oplevert. Deelt de regering deze mening en erkent zij dat het voorstel om geen verblijfstitel aan een staatloze toe te kennen een keuze van de regering is die ook anders had kunnen uitvallen? In dat verband wijzen deze leden op het advies van de ACVZ om wel een verblijfsrecht te koppelen aan de erkenning als staatloze. Dit omdat zonder toekenning van een verblijfsstatus staatlozen nauwelijks rechten kunnen ontlenen aan het 1954-verdrag. De ACVZ doet dan ook de aanbeveling erkende staatlozen een reguliere verblijfsvergunning te verlenen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat vijftig jaar na de totstandkoming van het verdrag dat beoogt staatloosheid te beperken en dat is ondertekend door Nederland, de UNHCR de regering erop aanspreekt dat Nederland geen procedure kent om staatloosheid vast te stellen. Nog tien jaar later liggen dit wetsvoorstel en het voorstel voor wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap ter behandeling voor in deze Kamer. Kan de regering aangeven hoeveel mensen in deze periode erin zijn geslaagd in Nederland hun staatloosheid aan te tonen en op grond waarvan zij daarin geslaagd zijn?

3. Betekenis staatloosheid

De leden van VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat onderscheid gemaakt moet worden tussen staatlozen in situ en in een migratiecontext. Kan de regering toelichten waarom staatlozen in situ in Nederland (nog) staatloos zijn? Hebben deze over het algemeen een verblijfsvergunning en zo ja op welke gronden? Hebben mensen in deze groep behoefte aan de vaststelling staatloosheid of is het een bewuste keuze om niet erkend te worden als staatloze of onderdaan van een staat? Verder zijn deze leden benieuwd naar de reden dat mensen staatloos zijn in een migratiecontext. Hoe weet de regering dat deze staatlozen voornamelijk uit Syrië, Israël, Libanon, de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en Saoedi-Arabië komen? Wat is de reden dat deze personen geen nationaliteit uit die landen hebben? Is hier sprake van individuen die geen nationaliteitspapieren bezitten of hebben ze daadwerkelijk geen nationaliteit? Waarom wilden de landen van herkomst hen niet erkennen als onderdaan? Op welke manier zijn zij naar Nederland gereisd? Hebben

deze personen verblijfsvergunningen en zo ja op welke basis? Graag een uitgesplitste schatting naar herkomst en grond voor verblijf.

4. Inrichting vaststellingsprocedure

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de UNHCR ter zitting te horen. Welke kennis kan in een individuele casus van de UNHCR worden verkregen? Hoe verhoudt het betrekken van advies van de UNHCR in een individuele casus zich tot de rol die de UNHCR speelt al belangenorganisatie die opkomt voor de positie van staatlozen en vluchtelingen?

De leden van de SP-fractie hebben diverse vragen bij de keuzes van de regering omtrent de in te richten vaststellingsprocedure staatloosheid.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de kritiek van de ACVZ dat het feit dat een verzoek tot vaststelling van staatloosheid niet gepaard gaat met opschorting van uitzetbaarheid, de effectiviteit van de voorgestelde procedure ondermijnd. Deze leden vragen of de regering erkent dat dit zo is, en waarom de regering van mening is dat beperkt uitstel van een mogelijke uitzetting geen acceptabele prijs is om te betalen voor een veel effectievere vaststellingsregeling. De voornoemde leden vragen waarom de regering vreest voor vertragingen en rekken door procedures te stapelen, indien rechtmatig verblijf wordt verleend in afwachting van de procedure of onrechtmatig verblijf gedurende de procedure wordt gedoogd. Deze leden vragen de regering inzichtelijk te maken hoe groot dat risico is, aangezien zij aannemen dat evident niet-ontvankelijke zaken snel kunnen worden afgedaan, zoals dit ook reeds het geval is bij herhaalde asielaanvragen.

4.1 Procesregels

Eén feitelijke instantie (onderdeel a)

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering kiest voor één feitelijke instantie, zoals dat ook geldt bij de procedure van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) over de vaststelling van het Nederlanderschap. Dit, omdat de verwachting van de regering is dat in tweede instantie geen nieuwe feiten naar voren zullen komen, of dat feiten anders zullen worden beoordeeld. Deze leden kunnen de redenering van de regering hierin niet volledig volgen. Deze leden vragen in het bijzonder waarom de regering er vanuit gaat dat in tweede instantie geen nieuwe feiten naar voren zullen komen, gelet op het feit dat vaststellingsprocedures van staatloosheid vrijwel altijd complex zijn, en het dan ook zeer aannemelijk is dat in eerste instantie niet altijd alle feiten op tafel kunnen liggen. Dit punt wordt tevens gemaakt door de Raad voor de Rechtspraak(RvdR) en bovengenoemde leden vragen de regering hierop te reageren. De vergelijking met de procedure van artikel 17 RWN kunnen deze leden op dit punt ook niet volledig volgen, gelet op het feit dat bij een vaststellingsprocedure van het Nederlanderschap een stuk minder complexiteit komt kijken in vergelijking met een vaststellingsprocedure omtrent staatloosheid. Dat het wenselijk is dat het feitencomplex zo vroeg mogelijk in de procedure naar voren moet komen, een wens die de leden van de D66-fractie delen, betekent niet automatisch dat dit ook altijd mogelijk is. Deze leden vragen hoe de regering hier rekening mee houdt. Voorts vragen deze leden waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid van hoger beroep, zoals ook in lijn zou zijn met het advies van de Afdeling en de RvdR. De leden van de D66-fractie stellen vast dat juist in dit soort zaken regelmatig naar buitenlands recht gekeken zal moeten worden, terwijl in cassatie niet getoetst kan worden of het buitenlandse recht juist

door de feitenrechter is toegepast. Deze leden vragen de regering hoe zij dit denkt te ondervangen en waarom zij afwijkt van het advies van de Afdeling op dit punt. De regering schrijft in de memorie van toelichting «[dat in de artikel-17 procedure ook niet in cassatie kan worden getoetst of het buitenlandse recht door de feitenrechter goed is toegepast»] in de praktijk geen problemen oplevert. Bovengenoemde leden vragen de regering toe te lichten hoe zij ervanuit kan gaan dat dit voor de vaststellingsprocedure staatloosheid ook geen problemen oplevert in de praktijk, gelet op het feit dat er nog helemaal geen vaststellingsprocedure staatloosheid is.

De leden van de SP-fractie willen graag een toelichting waarom er uiteindelijk voor is gekozen in de verzoekschriftprocedure maar met één feitelijke instantie te werken in afwijking van de Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering? Waarop is de aanneming in de memorie van toelichting gebaseerd dat in tweede instantie geen nieuwe feiten naar voren zullen komen of feiten anders worden gebaseerd? Hoe moeten deze leden in dit licht wel de mogelijkheid om tot een herziening te komen bezien, het kan dus achteraf wel om tot een ander inzicht te komen? De regering kiest ervoor, in navolging van het advies van ACVZ, om de rechtbank in Den Haag exclusief bevoegd te verklaren tot het vaststellen van staatloosheid. Hoe verhoudt dat zich tot de doelstelling van de herziening van de gerechtelijke kaart van gerechten die juist tot kleinere verschillen tussen de zaakpakketten van de diverse gerechten moest leiden? Graag een toelichting van de regering.

Enkelvoudige of meervoudige behandeling (onderdeel d)

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering ervoor kiest dat enkelvoudige behandeling in beginsel het uitgangspunt is. Aangegeven wordt in de memorie van toelichting dat in de praktijk de rechtbank Den Haag zaken aangaande artikel 17 RWN vrijwel altijd meervoudig behandelt. Waarom is er dan toch gekozen in deze wet op te schrijven dat een enkelvoudige behandeling in beginsel het uitgangspunt is? Deze leden vragen de regering met enkele voorbeelden te komen wanneer daar dan aanleiding voor zou kunnen zijn. De voorgenoemde leden vragen de regering waarom zij ervoor kiest om de behandeling in beginsel enkelvoudig af te doen? Kan de regering uitleggen waarom enkelvoudige afdoening zou volstaan, zeker in het licht dat in de nieuwe vaststellingsprocedure er maar één feitelijke instantie is? Zou gezien het grote belang voor een belanghebbende meervoudige behandeling niet gepaster zijn? Zou gezien het grote belang voor een belanghebbende, de complexiteit van de wetgeving (zeker gezien het feit dat er óók naar buitenlandsrecht gekeken zal moeten worden) niet opportuun zijn twee feitelijke instanties aan te merken? Kan de regering deze keuze motiveren, zeker aangezien de UNHCR óók aangeeft een hoger beroep een essentiële waarborg te vinden?

De leden van de SP-fractie vernemen graag waarom de regering ervoor kiest een enkelvoudige behandeling van de verzoekschriftprocedure voor te schrijven terwijl de regering constateert dat overige zaken in het kader van artikel 17 RWN vrijwel altijd meervoudig worden behandeld en de regering pretendeert zo de keuze aan de rechterlijke macht wordt overgelaten? Kan de regering dit toelichten?

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

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat enerzijds de expertgroep in het discussiedocument van de ACVZ adviseert de procedure zo laagdrempelig mogelijk te houden, en anderzijds de regering stelt dat een verzoeker zijn verzoekschrift van zoveel mogelijk informatie voorziet zodat de IND aanknopingspunten heeft in het onderzoek naar staatloosheid. Deze leden hebben begrip voor de positie van de IND en het onderzoek dat zij moeten doen, maar zien tegelijkertijd hiermee ook een risico dat de laagdrempeligheid onder druk komt te staan, temeer omdat staatloosheid zich juist vaak kenmerkt door een gebrek aan (identificatie)documentatie en informatie. Hoe ziet de regering dit? Kan de regering voorts bevestigen dat er in dit proces ook voldoende aandacht zal zijn voor mensen die geen (identificatie)documenten hebben om hun staatloosheid aan te tonen, en zo ja op welke wijze tracht zij dat te doen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de memorie van toelichting gesproken wordt van gewone verblijfplaats. Zij vragen waarom dezelfde terminologie ook niet gebruikt wordt in het voorgestelde artikel 6, eerste lid, onderdeel p van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN)?

Rechtsbijstand (onderdeel f)

De leden van de SP-fractie vernemen graag of ongedocumenteerden, uitgeprocedeerde asielzoekers en personen zonder vaste woon- of verblijfplaats ook aanspraak kunnen maken op de gesubsidieerde rechtsbijstand waardoor hun toegang tot het recht gewaarborgd is.

Beslistermijnen (onderdeel k)

De leden van de D66-fractie merken op dat als het gaat om beslistermijnen, de regering ervoor kiest af te wijken van de procedure van artikel 17 RWN, waar de duur voor eenvoudige zaken over het algemeen negen maanden is, en voor complexe zaken minimaal één jaar. In voorliggende wetsvoorstellen zullen de beslistermijn zes maanden bestrijken, met de mogelijkheid tot een verlenging van nog eens zes maanden. Dit is in lijn met het advies van de ACVZ. De RvdR en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) bevelen echter langere beslistermijnen aan. De leden van de D66-fractie zijn het eens met het standpunt van zowel de regering als de ACVZ dat alle betrokkenen gebaat zijn bij een zo voort vaardig mogelijke procedure. Tegelijkertijd vinden deze leden het relevant ook rekening te houden met onder andere de RvdR, omdat zij een belangrijke rol speelt in de uitvoering van de besluitvorming. In hoeverre is hierover gesproken met de RvdR, en in hoeverre is met hun expliciet besproken of de keuze de voorgestelde termijnen te handhaven voor hun uitvoerbaar is, zo vragen eerdergenoemde leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te motiveren waarom zij kiest voor een beslistermijn van zes maanden, aangezien RvdR en de NVVB aanbevelen een langere beslistermijn te hanteren? Deze leden begrijpen dat de beslistermijn éénmaal verlengd kan worden met ten hoogste zes maanden. Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn indien niet binnen twee maal zes maanden een beslissing genomen is? Wat zijn de gevolgen voor belanghebbenden?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering, begrijpelijkerwijs, ervoor kiest een termijn in te stellen en kiest voor zes maanden en de optie om dat nog eens zes maanden te verlengen. Waarop is die termijn van zes maanden gebaseerd, aangezien de regering constateert dat de artikel 17 RWN procedure over het algemeen negen maanden duurt en minimaal een jaar bij complexe gevallen en «dat een staatloosheidsprocedure soms langer zal duren omdat onderzoek moet worden gedaan naar wetgeving in het buitenland»?¹ In de memorie van toelichting lezen de leden van de SP-fractie dat de regering een voortvarende afhandeling nastreeft, maar hoe is dit mogelijk met de aanhoudende achterstanden bij zowel de rechtspraak als bij de IND?

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

De leden van de D66-fractie vinden de rol van de IND in de vaststellingsprocedure voor de hand liggend. Tegelijkertijd constateren zij dat de IND verschillende functies, en dus belangen, heeft in de vaststellingsprocedure. Enerzijds vertegenwoordigt zij de Staat, die een direct belang heeft bij al dan niet de vaststelling van staatloosheid. Anderzijds is zij verantwoordelijk voor het doen van gedegen en fatsoenlijk onderzoek om vast te kunnen stellen of iemand staatloos is. Welke waarborgen zijn ingebouwd om de onafhankelijkheid van de IND te verzekeren en om met schurende belangen om te gaan, zo vragen bovengenoemde leden.

Externe deskundigheid (onderdeel i)

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering het advies van de ACVZ volgt om de UNHCR als «amicus curiae» aan te stellen in de staatloosheidsprocedure. Maar hoe moeten deze leden de volgende constatering van de ACVZ in dat licht bezien: «Namens de UNHCR is erop gewezen dat, afhankelijk van het aantal procedures per jaar, deze organisatie niet de capaciteit zal hebben om in iedere individuele procedure te interveniëren. Dit laat onverlet dat de UNHCR wel in staat wordt geacht om indien de rechter daartoe verzoekt in individuele procedures advies te geven»?² Hoe kijkt de regering daar tegenaan?

Bewijslastverdeling (onderdeel g)

Als het gaat om de bewijslast, lezen de leden van de D66-fractie in de memorie van toelichting dat ervanuit wordt gegaan dat «personen die geen verblijfsvergunning asiël hebben verkregen, in principe bewijsstukken uit hun land van herkomst [kunnen] opvragen». Deze leden constateren echter dat juist voor vermeend staatloze personen het zeer moeilijk is om aan deze (identificatie)documentatie te komen, en dat landen zeer terughoudend zijn met het verschaffen van dergelijke documentatie. Daardoor is het voor betrokkenen lastig aan deze criteria te voldoen. Hoe tracht de regering hiermee om te gaan, zo vragen bovengenoemde leden.

De leden van de SP-fractie spreken hun zorgen uit voor de keuze van de regering betreffende de bewijslastverdeling. De regering geeft namelijk aan overtuigd te zijn dat de algemene regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) aangaande de bewijslastverdeling voldoende als waarborg zouden moeten dienen. Want, hoewel zij het waarderen dat er nu ook enige vrijheid aan de rechter wordt gelaten, maken deze leden zich toch zorgen over de informatiepositie van

¹ Memorie van toelichting, pagina 10.

² Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Discussiestuk vaststellingsprocedure staatloosheid*, 9 juli 2015, pagina 9.

verzoekers. Hoe moet een staatloze aan kunnen tonen dat hij/zij geen nationaliteit heeft? Kan de regering schetsen hoe zij dit voor zich ziet? Deelt de regering de mening dat de IND en Buitenlandse Zaken waarschijnlijk beter over die informatie beschikken? Hoe heeft de regering in dit wetsvoorstel rekening gehouden met die onevenwichtige informatiepositie van beide procespartijen en misschien zelfs de zwakke informatiepositie van de rechter? Graag een toelichting van de regering op dit punt. Voorkomen moet worden dat een formele vaststellingsprocedure wordt ingericht die in de praktijk niet tot vaststellingen kan leiden.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat erkende staatlozen worden vrijgesteld van het paspoortvereiste in een naturalisatie- en optieprocedure, maar nog wel een geboorteakte dienen te overleggen. Voor vastgestelde minderjarige staatlozen is het echter soms onmogelijk deze geboorteakte te kunnen overhandigen. In de besluitvorming omtrent de RANOV-vergunning is derhalve besloten voor degenen die minderjarig waren ten tijde van vergunningverlening vrij te stellen van deze verplichting. Is de regering van plan deze vrijstelling ook te laten gelden voor minderjarige vastgestelde staatlozen die niet onder de RANOV-vergunning vallen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij aan kan geven aan welke voorwaarden voldaan moet zijn om staatloosheid vast te stellen, aangezien de memorie van toelichting wel spreekt van informatie en stukken die de staatloosheid onderbouwen, maar niet aangeeft hoe dit dan onderbouwd zou moeten worden en wanneer het voldoende onderbouwd is. Dit is een groot obstakel momenteel in de praktijk bij lokale gemeenten en deze leden maken zich zeer zorgen dat met de nieuwe wet dit obstakel in de praktijk alsnog blijft bestaan. Het kan niet zo zijn dat het bewijs van aanvragers in een «black box» terecht komt en nooit duidelijk wordt wat wel en wat niet voldoende bewijs is. Kan concreet aangegeven worden wat voldoende onderbouwd in de praktijk betekent en hier hele concrete voorbeelden aan de hand van stukken, kopieën, incomplete delen van documenten en andere stukken wat in de praktijk geregeld voor discussie zorgt omtrent de vraag wanneer voldoende stukken zijn aangeleverd en wanneer er voldoende zou zijn onderbouwd. Zij vragen of het feit dat de geloofwaardigheid van het asielrelaas betrokken kan worden bij de beoordeling van de staatloosheid, ertoe zal leiden dat in die gevallen dat de IND een asielrelaas ongeloofwaardig heeft geacht, deze dienst ook de staatloosheid ongeloofwaardig zal verklaren. Deze leden achten dit ongewenst, aangezien er geen dwingend logisch verband aangenomen kan worden tussen de geloofwaardigheid van het asielrelaas en de geloofwaardigheid van de gestelde staatloosheid. Bovendien zijn er gedocumenteerde fouten bekend in de geloofwaardigheidsbeoordelingen van de IND. Deze leden pleiten ervoor dat wanneer de beoordeling is dat een gesteld feit ongeloofwaardig is, dit altijd objectief onderbouwd dient te worden en niet door de verwijzing naar een gesteld ongeloofwaardig asielrelaas. Zij vragen of de regering dit onderschrijft en wat de specifieke rol en kaders van de IND zullen zijn in het proces.

De leden van de SGP-fractie lezen dat er geen objectieve belemmering is om toegelaten asielzoekers te vragen contact op te nemen met de autoriteiten van het land van herkomst. In de praktijk blijkt ook dat het voor veel staatlozen mogelijk is om de juiste documenten te overleggen. Hoe stimuleert de regering dat deze mogelijkheden ook ten volle zullen worden benut en wordt dat waar nodig ook tegengeworpen aan betrokkenen?

De leden van de SP-fractie merken op dat de demissionaire regering aangeeft dat het herroepen van staatloosheid mogelijk kan leiden tot het intrekken van het Nederlanderschap. Kan de regering toezeggen dat het intrekken van het Nederlanderschap in verband met het herroepen van de staatloosheid alleen zal geschieden wanneer er bewust fraude is gepleegd om daarmee te voorkomen dat vreemdelingen buiten hun eigen schuld om hun Nederlanderschap ingetrokken zien worden?

5. Gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de memorie van toelichting geen duidelijke motivering voor het feit dat de regering weigert een grond voor rechtmatig verblijf toe te kennen in de gevallen dat staatloosheid wordt vastgesteld. Deze leden vragen waarom de regering niet wil inzien dat dit een extreem bureaucratische benadering van staatlozen is. Zij vragen in welke gevallen vastgestelde staatlozen in de ogen van de regering kunnen worden uitgezet, aangezien de kern van het staatloos zijn juist is dat er geen land is waar naartoe teruggekeerd kan worden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te specificeren wat bedoeld wordt met het criterium dat uitzetting niet tegengewerkt moet zijn om aan de eis «tien jaar stabiel hoofdverblijf» voor het optierecht Nederlanderschap te voldoen. Aan de hand van welke criteria wordt getoetst of een kind of diens ouders vertrek hebben gefrustreerd, zo vragen deze leden. De voorgenoemde leden krijgen graag een motivering van de regering waarom zij ervoor kiest het optierecht voor het verkrijgen van het Nederlanderschap voor hen die in Nederland zijn geboren en hier hoofdverblijf hebben gehad, te beperken tot personen onder de 21 jaar. Door deze leeftijdsbegrenzing wordt immers voorkomen dat kinderen die hier zijn geboren en opgegroeid, maar inmiddels ouder zijn dan 21 jaar via dit optierecht het Nederlanderschap kunnen krijgen. Deze leden vragen waarom het de intentie van de regering is om deze groep aanhoudend uit te sluiten van het Nederlanderschap, en welk toekomstperspectief de regering dán voor deze groep in gedachten heeft.

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

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of kan worden toegelicht wanneer sprake is van evident staatloosheid? Welke documenten moeten hiervoor worden overlegd? Welke pogingen moeten zijn verricht om de documenten te verkrijgen?

De leden van de D66-fractie constateren dat erkend staatlozen om voor naturalisatie in aanmerking te komen nog steeds een geboorteakte dienen te overhandigen. Gelet op het feit dat dit ook na de vaststelling van staatloosheid niet voor elke staatloze mogelijk zal zijn, zal dit voor hen leiden tot juridische obstakels om te naturaliseren. Dit belemmert wederom de uitoefening van rechten voor erkende staatlozen. Voor vluchtelingen is dit geen vereiste meer, en deze leden vragen wat de regering ervan vindt om deze eis ook voor vastgestelde staatlozen te laten vervallen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat staatlozen die evident staatloos zijn niet naar de rechter hoeven voor vaststelling van hun staatloosheid. Hoe wordt bepaald wie evident staatloos zijn, aan welke criteria moet dan worden voldaan? Verder moet het begrip staatloosheid uniform worden geïnterpreteerd, zo lezen deze leden. Hoe gaat de regering waarborgen

dat de verschillende betrokken instanties een uniforme interpretatie hanteren?

5.2 Nationaliteitsrecht is geen bron van verblijfsrecht

De leden van de VVD-fractie zijn blij dat dit wetsvoorstel expliciet duidelijk maakt dat het vaststellen van staatloosheid geen alternatieve route wordt voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning die op reguliere gronden niet kan worden verkregen. Wel zijn deze leden benieuwd of deze staatlozen bijvoorbeeld een verblijfsvergunning kunnen aanvragen met een ander doel zoals arbeid wanneer zij geen recht op een verblijfsvergunning asiel kunnen krijgen? Wat betekent het vaststellen van de staatloosheid voor de mogelijkheid om iemand die hier illegaal verblijft terug te sturen naar het land van herkomst? Wordt deze persoon dan aangemeld voor terugkeer bij de Dienst terugkeer en vertrek (DT&V) of wordt verwacht dat op eigen verantwoordelijkheid moet worden vertrokken?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering er niet voor kiest tijdens de behandeling van de vaststellingsprocedure rechtmatig verblijf te verlenen, ondanks dat vrijwel alle experts in het ACVZ-discussiedocument hier voorstander van zijn. Kan de regering reageren op de opmerkingen van de ACVZ dat dit een negatieve invloed heeft op de doelmatigheid van de procedure? Kan de regering toelichten of zij dit wel evenredig en proportioneel acht? Tevens vragen deze leden of het realistisch is om te verwachten van (vermeend) staatlozen te vertrekken gedurende de vaststellingsprocedure, gelet op het feit dat terugkeer voor (vermeend) staatlozen sowieso vaak problematisch is vanwege de aard van de problematiek.

De leden van de D66-fractie constateren voorts dat het 1954-verdrag, in het bijzonder artikel 32 van dit verdrag, een verantwoordelijkheid bij de verdragsstaat legt toe te werken naar een spoedige naturalisatie van vastgestelde staatlozen. Voor spoedige naturalisatie is rechtmatig verblijf noodzakelijk, terwijl de koppeling tussen staatloosheid en rechtmatig verblijf in voorliggend wetsvoorstel ontbreekt. Kan de regering toelichten hoe haar keuze om staatloosheid niet te koppelen aan rechtmatig verblijf zich verhoudt tot het 1954-verdrag? Tevens vragen deze leden waarom de regering ervoor kiest op dit punt af te wijken van andere Europese landen die een vaststellingsprocedure voor staatloosheid hebben, waar in die gevallen vastgestelde staatloosheid wel direct gekoppeld wordt aan verblijf. De leden van de D66-fractie zijn verbaasd dat de regering als enige land ter wereld op dit punt afwijkt van de gebruikelijke standaard. Voorts lezen deze leden dat de regering bang is voor aanzuigende werking en dit wil voorkomen. Bovengenoemde leden vragen de regering toe te lichten waar de aanname op is gebaseerd dat koppeling tussen vastgestelde staatloosheid en verblijfsrecht leidt tot aanzuigende werking. Is er een aanzuigende werking zichtbaar in andere Europese landen zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of Hongarije, sinds zij een vaststellingsprocedure voor staatloosheid hebben, die gekoppeld is aan het verblijfsrecht? Indien dit niet het geval is, horen de leden van de D66-fractie graag op welke feiten deze aanname, dat dit een risico is, dan wel is gestoeld. Kan de regering voorts toelichten waarom in andere landen destijds wel is gekozen voor de koppeling tussen staatloosheid en rechtmatig verblijf? Deze leden stellen deze vragen temeer omdat de regering in de memorie van toelichting zelf heeft betoogd dat zij het aantal verzoeken voor een vaststelling tot staatloosheid raamt op maximaal 100 per jaar, wat volgens de regering «een realistisch aantal [lijkt], aangezien in de landen die reeds een vaststellingsprocedure kennen het aantal verzoeken per jaar niet veel hoger ligt». Bovengenoemde leden constateren op dit punt een tegenstrij-

digheid met de aanname dat koppeling van vastgestelde staatloosheid en rechtmatig verblijf leidt tot een aanzuigende werking die eerder werd bepleit en vragen de regering deze tegenstrijdigheid uit te leggen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering ervoor kiest staatloosheid niet te koppelen aan verblijfsrecht. Deze leden vragen de regering hoe andere landen met een vaststellingsprocedure staatloosheid dit geregeld hebben. Is het gebruikelijk dat staatloosheid niet gekoppeld wordt aan verblijfsrecht? Zijn er andere landen met een vaststellingsprocedure die wél een koppeling maken met het verblijfsrecht? Kan de regering, indien dit het geval is, aangeven om welke aantallen staatloosheid en verblijfsrecht dat dan gaat?

Wat de leden van de SP-fractie betreft is de betekenis van staatloosheid voor het verblijfsrecht het cruciale onderdeel van dit wetsvoorstel. De ACVZ concludeert dat een verblijfsvergunning aan staatlozen moeten worden toegekend omdat de rechten die staatlozen toekomen anders een dode letter zouden zijn en omdat staatlozen, in tegenstelling tot vluchtelingen, niet de problemen die de terugkeer naar een land van eerder verblijf verhinderen zelf op kunnen lossen. De regering kiest er echter voor staatlozen eerst de asielprocedure te laten doorlopen voordat zij de vaststellingsprocedure staatloosheid kunnen doorlopen. De regering reduceert daarmee de betekenis van staatloosheid slechts tot de buitenschuldprocedure voor asielzoekers en een snellere naturalisatie. Kan de regering die keuze toelichten? Wat is volgens de regering dan werkelijk de meerwaarde van registratie van staatloosheid in het BRP? De memorie van toelichting bevat een uitgebreide juridische analyse waarom dit in lijn zou zijn met de internationale verdragen betreffende staatlozen. De leden van de SP-fractie hebben daarover de volgende vragen. De regering en de Afdeling analyseren dat het verblijfsrecht voor staatlozen niet volgt uit de internationale verdragen, maar is het omgekeerde ook waar? Klopt het dat de internationale verdragen het verblijfsrecht voor staatlozen niet uitsluit? Zo nee, waarom kiest de regering er dan voor om toch geen verblijfsrecht aan staatlozen toe te kennen? Liggen hier dan toch politieke redenen aan ten grondslag? Zo ja, welke? Kan de regering in het antwoord meenemen waarom dit tot een aanzuigende werking zou leiden van staatlozen die naar Nederland zouden komen, is daar empirisch bewijs voor? Waarom vindt de regering dat een stapeling van procedures om een verblijfsvergunning te krijgen een probleem is en dat die stapeling moet worden voorkomen? De regering biedt minderjarige staatlozen het optierecht aan. Minderjarigen kunnen dan makkelijker aanspraak maken op de rechten die hun als staatlozen toekomen. De regering maakt daarin echter een onderscheid tussen staatlozen kinderen die in Nederland verblijfsrecht hebben en zij die dat niet hebben. Op basis waarvan legitimeert de regering dat onderscheid en die verschillende behandeling die daaruit voortvloeit? Waarom worden kinderen met verblijfsrecht al na enkele jaren erkend als staatloos, maar moet dit voor kinderen die hier onrechtmatig zouden verblijven minstens tien jaar moeten duren? Welke belangen zijn daarbij gediend?

De leden van de SP-fractie hebben ook enkele vragen over het optierecht voor de kinderen die hier niet rechtmatig zouden verblijven. Want daaraan stelt de regering enkele zware voorwaarden aan de ouders. Kan de regering uitleggen waarom zij de constatering van de Afdeling naast zich neerlegt dat die extra eis «zich niet verdraagt met de verplichting die de regering heeft uit hoofde van artikel 1 van het 1961-verdrag.»³ Waarom wordt het advies van de Afdeling niet opgevolgd? In hoeverre is die extra eis in lijn met het niet bestraffen van de kinderen voor daden van de

³ Raad van State, N0.WO3.17.0286/II/K, 8 december 2017, pagina 3.

ouders? Waarom wordt met die eisen opnieuw een koppeling gemaakt met de asielprocedure van de ouders? Hoe verantwoordt de regering deze keuze? Waarom krijgen niet alle kinderen die staatloos in Nederland worden geboren na drie jaar het Nederlanderschap? De regering kiest er niet voor het advies van de ACVZ op te volgen de tijdelijke verblijfsvergunningen te verstrekken aan verzoekers van een vaststellingsprocedure staatloosheid. De leden van de SP-fractie maken zich daarom zorgen over de toegang tot het recht van deze groep. Kan de regering toelichten waarom zij die toegang tot het recht tijdens die vaststellingsprocedure niet willen verbeteren door een tijdelijke verblijfsvergunning toe te kennen? Hoe meent de regering dat de toegang tot het recht tijdens de vaststellingsprocedure toch is gewaarborgd?

De leden van de PvdA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat degene die een verzoek tot vaststelling van staatloosheid doet, tijdens de behandeling van dat verzoek geen rechtmatig verblijf krijgt. De aan het woord zijnde leden delen de mening van de ACVZ dat dit een negatieve invloed op de doelmatigheid van de procedure heeft. Waarom zou geen rechtmatig verblijf worden gecreëerd? Deelt de regering de mening dat het onwenselijk zou zijn dat zolang de staatsloosheid niet is vastgesteld die vreemdeling het land zou moeten verlaten? Zo ja, hoe kan dat dan voorkomen worden? Zo nee, waarom niet? Wil de regering alsnog vastleggen dat een aanvrager in afwachting van de beslissing op zijn verzoek rechtmatig verblijf krijgt? De leden van de PvdA-fractie lezen bovendien in het wetsvoorstel dat de regering van mening is dat vaststelling van staatloosheid niet automatisch zou moeten leiden tot rechtmatig verblijf. Zowel de ACVZ als de UNHCR wijzen erop dat dit strijdig is met de de voortvloeiende verplichtingen uit het 1954-verdrag. Bovendien wijzen de aan het woord zijnde leden erop dat deze koppeling tussen de vaststelling van staatsloosheid en een verblijfsrecht wel wordt gehonoreerd door onder andere Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om deze koppeling niet over te nemen in het wetsvoorstel en hiermee af te wijken van het besluit van andere landen met vergelijkbare wetgeving omtrent staatsloosheid? Is de regering alsnog bereid de vaststelling van staatloosheid te koppelen aan het verblijfsrecht?

5.3 Rechten voor erkende staatlozen

De leden van de CDA-fractie constateren dat het nieuwe optierecht specifiek gericht is op staatloze, in het Koninkrijk geboren kinderen, mits voldaan is aan bepaalde 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 staatsloosheid 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. De leden van de CDA-fractie ontvangen graag meer toelichting en voorbeelden hierover, wanneer onttrekt een ouder zich aan het toezicht? Wanneer is sprake van frustratie van terugkeer? Kan de regering ter verduidelijking enkele concrete voorbeelden hiervan geven? Kan de regering tevens ingaan op de stelling dat kinderen, door het stellen van deze voorwaarden, benadeeld kunnen worden door het handelen (of niet handelen) van hun ouders? Wat vindt de regering daarvan?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in een eerder stadium is toegezegd dat staatloze kinderen die op Nederlands grondgebied zijn geboren versneld het Nederlanderschap via optie kunnen verkrijgen. Kan de regering uiteenzetten wat voor haar de onderliggende argumenten zijn om te komen tot een specifieke regeling voor deze kinderen? Kan die

regeling ook van toepassing zijn als bekend is dat er ouders zijn die de nationaliteit van een andere staat bezitten? Kan de regering ook ingaan op de mogelijke gevolgen voor het verblijfsrecht van ouders en gezinsleden van deze kinderen die mogelijk ook aanspraak zullen maken op het Nederlanderschap? Wil de regering waar nodig juridische middelen verkennen en benutten om te voorkomen dat nareis ontstaat of bevorderd wordt?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat de onderbouwing is van de genoemde voorwaarden voor het optierecht voor staatloze in Nederland geboren kinderen. Waarom wordt gekozen voor een stabiel hoofdverblijf gedurende tien jaren, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring? De leden van de SGP-fractie vinden dat staatloosheid geen objectieve belemmering voor terugkeer moet vormen. Is de regering het hiermee eens en blijft de regering ook inzetten op terugkeer van staatlozen zonder verblijfsrecht? Kan zij bevestigen dat de mogelijkheden hiervoor niet worden beperkt door dit wetsvoorstel? Onderschrijft de regering nog altijd het uitgangspunt dat in het beleid ingezet moet worden op terugkeer van een vastgesteld staatloze als deze niet in aanmerking komt voor de Nederlandse nationaliteit en dat staatsloosheid geen zelfstandige rol speelt in het terugkeerproces?

5.4 Reikwijdte wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie constateren dat onderhavig wetsvoorstel niet zal gelden voor de Caribische delen van het Koninkrijk, terwijl dit wel in eerste instantie de intentie van de regering was. De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het niet gelukt is om tot een totaalpakket te komen, waarmee een Rijksvaststellingsprocedure in het leven geroepen zou worden. Kan de regering ingaan op de vraag waarom dit niet gelukt is? Welke verschillen waren onoverkomelijk? Is de regering van mening dat onderhavig wetsvoorstel hierdoor aan kracht verliest, aangezien het wel de intentie van de regering was om tot een Rijkswet te komen?

6. Adviezen

6.1 Uitgebrachte adviezen

Verblijfsrecht tijdens en als gevolg van de vaststelling

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering het advies van onder andere het College voor de Rechten van de Mens (CRM) en de ACVZ niet volgt dat een effectieve gelegenheid geboden moet worden tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning via de buitenschuldprocedure, in die zin dat de regering van mening is dat deze effectieve gelegenheid wel degelijk al geboden wordt. Ook de Afdeling benoemt dat zij op dit moment niet kan beoordelen of de gestelde eisen aan de betrokkene staatloze in het kader van het buitenschuld criterium, mede met het oog op de op de betrokkene rustende bewijslast, proportioneel zijn om daadwerkelijk te kunnen spreken van een reële mogelijkheid tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Deze leden hebben hier enkele vragen over. De regering stelt dat alleen als betrokkene actief heeft gewerkt aan terugkeer en gebleken is dat terugkeer buiten zijn schuld niet tot de mogelijkheden behoort, de aanspraak op een buitenschuldvergunning voor hem open staat. Bovengenoemde leden vragen de regering of zij cijfers kan voorleggen waar inzichtelijk wordt gemaakt hoe vaak een (vermeend) staatloze succesvol Nederland heeft verlaten en tevens is toegelaten tot het land van herkomst of eerder verblijf. Voorts vragen deze leden hoe in

de nieuwe praktijk zal worden omgegaan met vastgestelde staatlozen in de buitenschuldprocedure die geen identiteitsdocumenten kunnen overleggen, en dus hun identiteit niet kunnen aantonen, iets wat geregeld aan de orde is in dit soort zaken. Bovendien stellen deze leden vast dat iemand niet mag deelnemen aan de buitenschuldprocedure wanneer twijfel bestaat over de nationaliteit. Hoe wordt daarmee omgegaan? Tevens vragen de leden hoe vaak (vermeend) staatlozen de afgelopen tien jaar succesvol gebruik hebben kunnen maken van de buitenschuldprocedure om een buitenschuldvergunning te verkrijgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering vindt dat de vaststelling dat iemand die geen verblijfsvergunning in Nederland heeft, staatloos is, enige rol speelt bij de vraag of iemand een buitenschuldvergunning zou kunnen krijgen. Zo ja, welke rol zou dat moeten spelen. Zou nee, waarom niet? Zou het in de geest van de 1954- en 1961verdragen eigenlijk niet in de rede liggen dat de vaststelling dat iemand staatloos is, in principe zou moeten leiden tot verlening van een vergunning tot verblijf, tenzij het duidelijk is dat een eerder land van verblijf bereid is tot opname van de vreemdeling in kwestie? Deze leden zien graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de SGP-fractie lezen dat verschillend gedacht wordt over het verblijfsrecht tijdens en als gevolg van de vaststelling. Kan de regering uiteenzetten hoe dit recht door andere landen die het 1954-verdrag hebben gesloten, wordt geïnterpreteerd? Welke consequenties heeft vaststelling van staatloosheid concreet in Nederland voor het verblijfsrecht, in vergelijking met andere landen?

ID-document

De leden van de CDA-fractie vragen welke rechten en plichten een vreemdelingendocument geeft aan een staatloze die in bezit is van een verblijfsvergunning? Welke rechten en plichten kunnen ontleend worden aan een pasje zoals beschreven in artikel 6 van dit wetsvoorstel? De leden van de SP-fractie hebben nog een vraag over het ID-document. Waarom zou een staatloze die onrechtmatig in Nederland verblijft een ID-document aanvragen? Loopt hij of zij niet het risico bij de aanvraag van dat document opgepakt en vastgezet te worden? Kan de regering deze zorg, die ook het College voor de Rechten van de Mens heeft geuit, wegnemen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat gekozen is voor het verlenen van een identificatiedocument aan vastgesteld staatlozen zonder rechtmatig verblijf. Kan de regering aangeven wat men in het dagelijks verkeer kan met dit document? Welke rechten zijn hieraan te ontleenen? De voornoemde leden verzoeken de regering in te gaan op artikel 27 van het 1954-verdrag. De regering geeft aan gekozen te hebben voor een interpretatie van dit artikel waarin alle staatlozen wel recht hebben op identiteitspapieren, maar waarin deze papieren naar nationaal recht niet per definitie ook als officieel identiteitsdocument moeten gelden. Kan de regering aangeven of deze interpretatie ook breder door verdragsluitende partijen wordt gehanteerd? De regering geeft tevens aan dat er praktische en juridische onmogelijkheden zijn tegen toekenning van een officieel identiteitsdocument. Om welke onmogelijkheden gaat het specifiek? Zijn de praktische en juridische onmogelijkheden inderdaad dusdanig onoverkomelijk dat nu voor deze route moet worden gekozen?

Optierecht voor niet rechtmatig verblijvende kinderen

De leden van de D66-fractie delen het standpunt van de regering dat de regeling niet moet worden misbruikt. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat de regering in het wetsvoorstel nu een te wantrouwende positie inneemt jegens de vreemdeling. Deze leden zijn van mening, en met hen onder andere het CRM, UNHCR en het Instituut voor Staatloosheid en Inclusie (ISI), dat de eis van tien jaren onafgebroken stabiel hoofdverblijf te lang is, aangezien het hier gaat om de maximale periode die volgens artikel 1, tweede lid, van het 1961-verdrag mag worden gesteld. Naar het oordeel van deze leden doet een kortere termijn meer recht aan de belangen van de vreemdeling en is de termijn van vijf jaar voldoende lang als prikkel om eventueel misbruik van deze regeling tegen te gaan. Daarom hebben bovengenoemde leden een amendement ingediend om dit punt te wijzigen.

Bewijslastverdeling

De leden van de D66-fractie constateren zorgen bij onder andere UNHCR en ISI over het feit dat staatlozen vaak niet over (identificatie)documenten beschikken, hetgeen de bewijslast bemoeilijkt en roept de regering op hier rekening mee te houden. De regering lijkt dit te onderstrepen, door te stellen dat de samenwerking die deze instanties voorstaan is wat met het wetsvoorstel wordt beoogd. Deze leden ondersteunen dit standpunt, maar vragen de regering nog wat concreter in te gaan op de rol van de IND in dit proces, gelet op de meerdere belangen die de IND in dit proces heeft. Hoe wordt voorkomen dat de IND blijft vragen om bewijslast die er mogelijk niet is, zo vragen bovengenoemde leden.

Procesrol IND

De leden van de SGP-fractie vragen welke kennis en expertise de IND op het specifieke punt van staatloosheid op dit moment in huis heeft. In hoeverre moet de kennis van de dienst nog vergroot worden in verband met de rol die de IND krijgt als gevolg van deze wetswijziging? Hoe gaat de regering hier dan zorg voor dragen? Heeft de regering over de uitvoerbaarheid van deze wetswijziging ook de IND geconsulteerd, en wat waren de conclusies van dat onderhoud?

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

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting de diverse te verwachten kosten voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak schetst. Worden die bedragen ook aan de diverse begrotingen van die organisaties en de rechtspraak toegevoegd? Zo nee, waarom niet? Hoe is dan de kwaliteit van die procedures gewaarborgd?

Ten aanzien van de vaststellingsprocedure staatloosheid

De leden van de D66-fractie constateren dat voorliggende materie zeer complex van aard kan zijn, en daarmee een uitdaging zal zijn in de uitvoering voor gemeenteambtenaren die hiermee te maken krijgen. Deze leden vragen de regering in te gaan hoe gemeenten worden voorbereid op de nieuwe regelgeving en hoe wordt geborgd dat deze voor hen uitvoerbaar en behapbaar is. In hoeverre worden gemeenteambtenaren aan het «loket» extra geschoold bijvoorbeeld? Gelet op het feit dat niet elke gemeente te maken heeft met (vermeend of erkend) staatlozen en zodoende ervaring heeft met de complexiteit van de materie, vragen deze leden of is overwogen de kennis en de expertise in een aantal (grotere)

gemeentes die vaker te maken hebben met staatlozen te centreren, zodat (vermeend) staatlozen zich expliciet tot deze gemeenten kunnen richten. Zo nee, vragen de leden of dit alsnog overwogen kan worden. Tot slot op dit punt vragen de aan het woord zijnde leden op welke wijze gemonitord en geëvalueerd wordt of de nieuwe regelgeving uitvoerbaar blijkt op zowel landelijk als gemeentelijk niveau, met als uitgangspunt dat het lukt binnen fatsoenlijke tijd duidelijkheid te kunnen verschaffen voor mensen die stellen staatloos te zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verhelderen waarom zij ervan uitgaat dat sprake zal zijn van maximaal honderd verzoeken per jaar als het aantal in Nederland verblijvende staatlozen onbekend is. De voorgenoemde leden constateren dat een (groot) deel van de huidige onderbezetting bij de IND het gevolg is van te lage inschattingen van verzoeken bij de IND. Is de regering met deze inschatting niet te conservatief, aangezien zij ook zelf aangeeft in de memorie van toelichting dat dit aantal aan fluctuatie onderhevig is? Zou het, voor de werklast van de IND, niet verstandiger zijn om niet een dergelijk maximum te hanteren? Waarom maakt de regering deze beslissing? Als de regering toch dit maximum blijft hanteren vragen de leden van de CDA-fractie om een stevigere onderbouwing hiervan.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen 3 tot en met 6

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de keuze van de regering in artikel 5 met een algemene maatregel van bestuur te werken en in artikel 6, lid 3 met een ministeriële regeling. Kan de regering de keuze voor die instrumenten toelichten? Wetgeving kan immers toch ook snel en goed worden gewijzigd als dat nodig is? Graag een toelichting van de regering op dit punt.

Artikel 6

De leden van de D66-fractie lezen in artikel 6, derde lid, dat bij ministeriële regeling kan worden voorzien in intrekking en vervanging van het identificatiedocument en in een verplichting tot het inleveren van het identificatiedocument. Deze leden vragen in welke gevallen intrekking, vervanging dan wel inleveren van het identificatiedocument aan de orde is. In hoeverre gaat het om een uitputtende lijst?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in artikel 6, eerste lid, onder c is bepaald dat voor het verstrekken van een identificatiedocument leges worden geheven. In de memorie van toelichting schrijft de regering dat de hoogte van deze leges «redelijk» zal zijn. Deze leden vragen of de regering zich bij de vaststelling van de hoogte van leges zal vergewissen van het feit dat staatlozen doorgaans over weinig financiële middelen beschikken. Acht de regering het acceptabel dat in voorkomende gevallen geen identificatiedocument kan worden verstrekt omdat de staatloze onvoldoende middelen heeft om de leges te betalen?

Artikel 10

De leden van de SP-fractie merken op dat in dit artikel een grondslag is opgenomen om de diverse artikelen of onderdelen daarvan verschillend in werking te kunnen laten treden. Waarom is die optie aangebracht? In welke situaties wordt niet de hele wet, maar onderdelen daarvan, in werking getreden? Graag een toelichting van de regering op dit punt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels