

Vergaderjaar 2021–2022

35 687

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 december 2021

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. Hieronder ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de gestelde vragen. Daarbij worden de vragen samengevat weergegeven en thematisch beantwoord. Waar mogelijk wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

Enkele fracties hebben vragen gesteld over het voorgestelde artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, van de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: RWN). Dit optierecht is onderdeel van een voorstel van rijkswet dat tegelijkertijd en in samenhang met het onderhavige voorstel van wet wordt behandeld.¹ De over dit optierecht gestelde vragen worden daarom beantwoord in de bij dit wetsvoorstel behorende nota naar aanleiding van het verslag, die tegelijkertijd met de onderhavige nota aan uw Kamer wordt aangeboden.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen welke landen Nederland voorgingen in het hebben van een vaststellingsprocedure. Zij vragen voorts waarom de meerderheid van de 89 verdragsluitende staten het op 28 september 1954 te New York tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (Trb. 1955, 42 en Trb. 1957, 22; hierna: het 1954-verdrag) nog niet heeft geratificeerd, en waarom enkele andere landen die het verdrag wel hebben geratificeerd nog geen vaststellingsprocedure hebben.

¹ Het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbeholden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid (Kamerstukken II 2020/21, 35 688, nr. 2).

Het 1954-verdrag is op dit moment voor 98 staten van kracht.² Het is niet noodzakelijk dat al deze staten het verdrag hebben geratificeerd: de (internationale) handeling waarmee een staat op internationaal niveau zijn instemming door een verdrag gebonden te worden vastlegt, kan ook op andere wijze plaatsvinden, zoals door aanvaarding, goedkeuring of toetreding. Voor de (mate van) gebondenheid aan een verdrag maakt dat geen verschil.

Een beperkt aantal staten waarvoor het 1954-verdrag van kracht is heeft al een vaststellingsprocedure. Binnen de Europese Unie zijn het er acht: Bulgarije, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg, Letland en Spanje. Ook het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland kennen een vaststellingsprocedure. In aanvulling hierop is een aantal landen voornemens een vaststellingsprocedure te introduceren, mede in reactie op de door de UNHCR opgezette campagne «I Belong». Ik kan niet speculeren over de beweegredenen van andere landen om een vaststellingsprocedure te introduceren, of hier juist van af te zien. In algemene zin is het denkbaar dat landen een afzonderlijke vaststellingsprocedure niet noodzakelijk achten omdat staatloosheid ook op andere wijze kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld in bestaande asielprocedures.

Het kan inderdaad voorkomen dat een vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft zonder dat zijn nationaliteit is vastgesteld, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning is van belang dat aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Het bezit van een bekende of aantoonbare nationaliteit is in de regel geen voorwaarde. De identiteit van de vreemdeling moet vanzelfsprekend wel vaststaan.

De leden van de fracties van het CDA en de SGP vragen naar de grootte van de problematiek van staatloosheid. Zij vragen voorts hoeveel mensen naar verwachting een beroep zullen doen op de vaststellingsprocedure ten aanzien van staatloosheid. Mondiaal is staatloosheid een groot probleem. De UNHCR schat dat zo'n 10 miljoen personen door geen enkel land als onderdaan worden beschouwd. In de Europese Unie verblijven naar schatting van de UNHCR zo'n 400.000 erkend staatloze personen en personen zonder vastgestelde nationaliteit. De omvang van staatloosheid in Nederland is alleen bekend voor wat betreft het aantal personen dat als staatloos is ingeschreven in de Basisregistratie personen (hierna: BRP). Dat waren er, per 1 januari 2021, bijna 6.000.

In de BRP zijn voorts ruim 31.000 personen ingeschreven met «nationaliteit onbekend», veelal omdat zij niet beschikken over documenten waaruit hun nationaliteit blijkt. Dit betekent niet dat deze personen ook daadwerkelijk staatloos zijn, maar wel dat hun nationaliteit op grond van de beschikbare gegevens binnen de BRP-procedure niet kon worden ingeschreven. Het betreft hier personen met (een vorm van) rechtmatig verblijf, waarvan een deel zich zal melden voor de nieuwe vaststellingsprocedure. Welk deel van deze groep daadwerkelijk een beroep zal doen op de nieuwe vaststellingsprocedure is niet vast te stellen. Over het aantal staatlozen in Nederland zonder rechtmatig verblijf zijn geen specifieke gegevens beschikbaar. Ook voor deze groep staat de vaststellingsprocedure open. Vastgestelde staatloosheid is overigens geen zelfstandige grond voor rechtmatig verblijf, ook niet gedurende de vaststellingsprocedure.

² <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/008230.html> en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en#2 (laatst geraadpleegd op 15 augustus 2021).

De leden van de CDA-fractie vragen welk perspectief een staatloze met rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Hierop wordt geantwoord dat de specifieke rechten voor staatlozen hoofdzakelijk zijn opgenomen in het 1954-verdrag. De rechten van het verdrag worden ingedeeld al naar gelang de (juridische) band van een staatloze met de staat en vallen grofweg in twee categorieën uiteen:

- de eerste categorie rechten komt toe aan elke staatloze die op het grondgebied van de verdragsstaat aanwezig is, of daar gedurende enige tijd feitelijk verblijft, ongeacht zijn verblijfsstatus. Voorbeelden daarvan zijn het recht op lager onderwijs, het recht op identiteitspapieren en het recht op bezit van roerende en onroerende goederen.
- de tweede categorie rechten komt toe aan staatlozen met rechtmatig verblijf. In deze categorie vallen de meeste sociale en economische rechten uit het 1954-verdrag. Denk aan toegang tot de arbeidsmarkt, huisvesting en aanspraak op sociale voorzieningen.
- Overigens hebben vrijwel alle van de hiervoor beschreven rechten in de loop der tijd hun weg gevonden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Het onderhavige wetsvoorstel verandert dit niet. Korthedshalve wordt verwezen naar de omzettingstabel die als bijlage bij de memorie van toelichting is opgenomen.³

In aanvulling daarop bevat de RWN enkele specifieke mogelijkheden waarmee staatlozen met rechtmatig verblijf versneld het Nederlanderschap kunnen verkrijgen. Zo kunnen staatloos in het Koninkrijk geboren vreemdelingen na drie jaar rechtmatig verblijf het Nederlanderschap verkrijgen middels de bestaande optieprocedure in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, RWN, en geldt op grond van artikel 8, vierde lid, RWN voor andere staatlozen met rechtmatig verblijf een verkorte naturalisatietermijn van drie jaar. Voor het overige wordt een staatloze vreemdeling met rechtmatig verblijf niet anders behandeld dan een andere vreemdeling met rechtmatig verblijf, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het (door deze leden genoemde) kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen, dat is voorbehouden aan personen met de Nederlandse nationaliteit, en voor een inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Daarvoor is over het algemeen een geldig legitimatiebewijs vereist, zoals een Nederlands vreemdelingendocument.

De leden van de SP-fractie vragen waarom in het voorliggende wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen. Hierop wordt geantwoord dat het opnemen van een evaluatiebepaling gebruikelijk is bij experimentwetgeving of bij wetgeving van een tijdelijke aard. Deze situatie doet zich hier niet voor. Dat laat natuurlijk onverlet dat de effecten en werking van het voorliggende voorstel van wet in de praktijk worden gemonitord.

De leden van de CU-fractie vragen waarom de indiening van het onderhavige wetsvoorstel zo lang heeft geduurd. Gelet op de betrokkene belangen, zowel van gestelde staatlozen als van de Nederlandse staat, is het van belang de beoogde vaststellingsprocedure zorgvuldig vorm te geven. Gelet op de aard en inhoud van deze materie heeft dit enige tijd geduurd.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het onderscheid tussen de *facto* en de *iure*-staatloosheid, en naar de betekenis daarvan voor het onderhavige wetsvoorstel. De *iure* staatloosheid ziet op de situatie waarin iemand juridisch geen nationaliteit heeft. Het gaat dan om een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Daarentegen is de *facto* staatloosheid een toestand

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 687, nr. 3.

waarin een persoon wel een juridische nationaliteit bezit, maar geen aanspraak kan maken op de aan die nationaliteit gekoppelde rechten. De facto staatloosheid kan dus het beste worden uitgelegd als een toestand waarin iemand wel een nationaliteit heeft, maar dat deze zodanig ineffectief is dat deze persoon dezelfde gevolgen ondervindt als een de iure staatloze. De in het wetsvoorstel gehanteerde definitie ziet uitsluitend op personen die de iure staatloos zijn. Dit sluit aan bij het 1954-verdrag, dat alleen van toepassing is bij de iure-staatloosheid.

De leden van de SGP-fractie vragen of bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel ook acht is geslagen op de internationale interpretatie van het 1954-verdrag en het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124; hierna: het 1961-verdrag). Dit is inderdaad het geval. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is aandacht besteed aan de totstandkomingsgeschiedenis van deze verdragen (*travaux préparatoires*), maar ook op andere relevante internationale normen zoals het Europees Verdrag inzake Nationaliteit⁴. Tevens is aandacht besteed aan de wijze waarop andere landen omgaan met de vaststelling van staatloosheid, waaronder de vraag of staatloosheid tot (een vorm van) rechtmatig verblijf leidt.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de mogelijkheid van misbruik van de voorgestelde vaststellingsprocedure. Vooropgesteld zij dat staatloosheid geen zelfstandige grond is voor rechtmatig verblijf. Er is ook niet voorzien in tijdelijk rechtmatig verblijf gedurende de vaststellingsprocedure. Daardoor kan de vaststellingsprocedure niet worden gebruikt om de vreemdelingrechtelijke procedures te doorkruisen, ook niet voor staatlozen in migratiecontext. Het wetsvoorstel voorziet bovendien in twee spiegelbeeldige samenloopbepalingen:

- een verzoek tot vaststelling van staatloosheid is niet-ontvankelijk als de verzoeker tevens een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiël heeft ingediend, en nog niet op die aanvraag is beslist;
- als na indiening van een verzoek tot vaststelling van staatloosheid een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiël wordt gedaan, wordt de behandeling van de vaststellingsprocedure aangehouden tot definitief op de asiëlaanvraag is beslist.
- Deze samenloopbepalingen zorgen ervoor dat de asiëlprocedure altijd voorrang heeft op de vaststellingsprocedure staatloosheid en niet kan worden vertraagd of anderszins kan worden gefrustreerd door een vaststellingsprocedure op te starten. Overigens is ook ten aanzien van het voorgestelde optierecht voorzien in voorwaarden om oneigenlijk gebruik daarvan te voorkomen, waaronder de voorwaarde dat de betrokkene gedurende een onafgebroken periode van ten minste tien jaar, waarvan vijf voorafgaand aan de optieverklaring, stabiel hoofdverblijf in het Koninkrijk heeft gehad, en de voorwaarde dat de betrokken persoon in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen. Op het voorgestelde optierecht wordt nader ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid.⁵

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het uitgangspunt onderschrijft dat primair moet worden ingezet op terugkeer van een staatloze en dat staatloosheid geen zelfstandige rol speelt in het terugkeerproces. Hierop wordt geantwoord dat de wet- en regelgeving omtrent

⁴ Trb. 1998, 10.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 688, nr. 2.

toelating en terugkeer van toepassing is op elke vreemdeling, en derhalve ook op staatlozen. Vastgestelde staatloosheid verandert niets aan de verblijfsrechtelijke status: staatloosheid is geen zelfstandige grond voor verblijf en speelt in zoverre ook geen zelfstandige rol, zo bevestig ik deze leden. Als uitgangspunt geldt dat vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, waaronder staatlozen, waar mogelijk dienen terug te keren naar het land van herkomst of eerder verblijf. Vanzelfsprekend is daarbij oog voor de individuele omstandigheden van de vreemdeling. Voor in het bijzonder staatlozen geldt dat zij in een bijzondere positie kunnen verkeren, omdat zij vaker dan andere vreemdelingen geen land van herkomst of eerder verblijf hebben waarnaar zij kunnen terugkeren. Staatlozen kunnen, net als andere vreemdelingen, gebruik maken van de buitenschuldprocedure om, als zij buiten hun schuld niet kunnen terugkeren, aanspraak te maken op een buitenschuldvergunning en daarmee rechtmatig verblijf. Hierop wordt later in deze nota nader ingegaan.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen artikel 2.17 van de Wet basisregistratie personen (hierna: de wet BRP) heeft gehad voor de vaststelling van staatloosheid. Artikel 2.17 van de Wet BRP maakt het mogelijk om door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) in het kader van de toelatingsprocedure vastgestelde gegevens over nationaliteit, of het ontbreken daarvan, op te nemen in de BRP. In een aantal evidente gevallen waarin de betrokkene beschikte over afdoende bewijs van zijn staatloosheid heeft dit ertoe geleid dat een betrokkene op basis van deze gegevens als «staatloos» is opgenomen in de BRP. In veel gevallen is dit echter niet mogelijk, reeds omdat de procedures omtrent toelating niet zijn toegesneden op de vaststelling van nationaliteit of het ontbreken daarvan. Voor die gevallen biedt de nieuwe vaststellingsprocedure een oplossing.

De leden van de CU-fractie vragen hoeveel personen er tot op heden in zijn geslaagd om hun staatloosheid aan te tonen. Zoals eerder vermeld staan op dit moment ongeveer 6.000 personen als «staatloos» ingeschreven in de BRP.⁶ Deze personen beschikten veelal over buitenlandse brondocumenten waaruit de staatloosheid blijkt. Deze inschrijving blijft na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet in stand. Dat laat onverlet dat het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk is. De beoogde vaststellingsprocedure is immers juist bedoeld voor diegenen die stellen staatloos te zijn, maar er niet in zijn geslaagd dit aan te tonen. De vaststellingsprocedure kan daarvoor een oplossing bieden. Rechtmatig verblijf is daarvoor geen vereiste: de vaststellingsprocedure staat ook open voor gesteld staatlozen zonder rechtmatig verblijf.

3. Betekenis staatloosheid

De leden van de VVD-fractie vragen waarom Nederland een groep staatlozen in situ kent die (nog) staatloos zijn, en of deze groep behoefte heeft aan de vaststelling van hun staatloosheid. Deze leden vragen voorts waarom staatloosheid zich voordoet in migratiecontext en hoe is vastgesteld dat dit voornamelijk speelt bij vreemdelingen uit onder meer Syrië, Israël en Libanon.

⁶ In aanvulling daarop zijn er voormalig staatlozen die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en daardoor niet meer als staatloos zijn geregistreerd.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op het verschil tussen staatloosheid «in situ» en staatloosheid in migratiecontext. Het onderscheid maakt duidelijk dat staatloosheid zowel kan voorkomen bij personen die in een land gevestigd zijn, als bij personen in migratiecontext. Nederland heeft met beide groepen te maken. Voor het wetsvoorstel zelf is dit onderscheid niet van belang: in beide gevallen is sprake van staatloosheid en beide groepen hebben toegang tot de beoogde vaststellingsprocedure.

De groep staatlozen in situ in Nederland (rond de 1.600 personen) bestaat in hoofdzaak uit Molukkers (en een deel van hun nazaten) die de Indonesische noch de Nederlandse nationaliteit wilden aannemen, en uit Roma. Deze Molukkers vallen onder de zogenoemde Faciliteitenwet Molukkers en hebben dezelfde rechtspositie als Nederlanders. Naar staatloosheid en verblijfsrecht onder Roma in Nederland loopt momenteel een onderzoek dat het Verwey Jonker Instituut uitvoert in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Een deel van deze groep en hun nazaten heeft hun verblijfsrecht ontleend aan de regularisatie van Roma in 1977. In deze laatste groep kunnen zich personen bevinden die baat kunnen hebben bij de vaststellingsprocedure.

Van het aandeel migranten binnen de groep staatlozen in Nederland zijn de belangrijkste landen van herkomst Syrië, Israël, Libanon, Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië. Deze gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Tussen 2015 en 2020 zijn aan staatloze vreemdelingen met als geboorteland Syrië, Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Israël en Libanon in Nederland 4.260 verblijfsvergunningen verleend.^{7, 8, 9} Uitgesplitst naar het door de IND geregistreerde geboorteland: Syrië: 3.890, Libanon: 130, Saoedi-Arabië: 100, Verenigde Arabische Emiraten: 100 en Israël 40. In ca. 3.590 gevallen betrof het een verblijfsvergunning op asielgronden. In ca. 670 gevallen betrof het een verblijfsvergunning op reguliere gronden. De redenen van staatloosheid zijn hieraan ten grondslag. Het betreft bijvoorbeeld gevallen waarvan het toepasselijke nationaliteitsrecht eraan in de weg staat dat de nationaliteit via de vrouwelijke lijn wordt doorgegeven, of waarin minderheidsgroepen worden uitgesloten van het verkrijgen van een nationaliteit, of waarin personen zijn geëmigreerd naar een land dat hen niet in staat stelt de nationaliteit van dat land te verwerven (bijv. Palestijnen in Syrië).

4. Inrichting vaststellingsprocedure

4.1 Procesregels

Eén feitelijke instantie

De leden van de fracties van D66, CDA en SP vragen waarom in de vaststellingsprocedure niet is voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep. Zij wijzen erop dat het niet altijd zo zal zijn dat in eerste aanleg alle feiten op tafel liggen en dat in de vaststellingsprocedure naar buitenlands recht moet worden gekeken.

⁷ Afgerond op tientallen (peildatum 08–2021).

⁸ Deze en de hierna genoemde aantallen hebben betrekking op het aantal procedures, niet op het aantal unieke vreemdelingen. Een vreemdeling kan meerdere procedures voeren.

⁹ Dit is inclusief inwilligingen op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000. Inwilligingen op basis van dit artikel valt niet onder een reguliere verblijfsvergunning, maar betreft een tijdelijk uitstel van vertrek op basis van medische gronden. Het gaat om ca. 10 inwilligingen over de periode 2015–2020.

In aansluiting bij de bestaande procedure omtrent de vaststelling van het Nederlandschap (artikel 17 van de RWN) is er één feitelijke instantie, de rechtbank, met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. Daardoor is er een centrale, exclusief bevoegde rechtbank die de nodige expertise al heeft en deze verder kan opbouwen – mede omdat bij de vaststelling van staatloosheid inderdaad ook naar buitenlands recht moet worden gekeken. Dat er één feitelijke instantie is wil niet zeggen dat geen sprake is van een adequate en zorgvuldige rechtsgang. Daarvoor is immers niet doorslaggevend of hoger beroep mogelijk is, maar of die rechtsgang met voldoende waarborgen is omkleed. Dat is het geval. Daarbij is rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet altijd direct alle feiten op tafel liggen, bijvoorbeeld als na de vaststellingsprocedure nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden, zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden. Waar dat het geval is kan een nieuw verzoek tot vaststelling van staatloosheid worden gedaan. Er is dus weliswaar geen tweede feitelijke instantie, maar wel de mogelijkheid om op basis van nieuwe feiten en omstandigheden de zaak opnieuw aan de rechtbank voor te leggen.¹⁰ Tevens bestaat de mogelijkheid van cassatie.

Zoals vermeld sluit het voorgestelde systeem aan bij de bestaande procedure tot vaststelling van het Nederlandschap onder artikel 17 van de RWN. Ook deze procedure kent geen mogelijkheid van hoger beroep. Deze procedure tot vaststelling van het Nederlandschap heeft voorts met de vaststellingsprocedure staatloosheid gemeen dat het zal gaan om de vaststelling en beoordeling van feiten en dat ook in de vaststellingsprocedure Nederlandschap naar buitenlands recht wordt gekeken. Dat is inderdaad geen probleem, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, en is in lijn met de doelstelling tot herziening van de gerechtelijke kaart, zo bevestig ik de leden van de SP-fractie. De vaststellingsprocedure wordt immers belegd bij de rechtbank die ook nu al exclusief bevoegd is in verzoekschriftprocedures te oordelen over de vraag of iemand het Nederlandschap bezit.

Enkelvoudige of meervoudige behandeling

De leden van de CDA en SP-fracties vragen waarom ervoor is gekozen om enkelvoudige behandeling voor te schrijven. Hier lijkt sprake te zijn van een misverstand, zo antwoord ik deze leden. Het wetsvoorstel bevat geen regels over de vraag of een verzoek tot vaststelling van staatloosheid enkelvoudig of meervoudig moet worden behandeld. Er wordt dus geen verplichte enkelvoudige behandeling voorgeschreven. Op dit punt wordt aangesloten bij het procesrecht uit de verzoekschriftprocedure uit het Rv, waaruit volgt dat een verzoekschrift door een enkelvoudige kamer wordt behandeld, tenzij deze besluit dat de zaak zich meer leent voor meervoudige behandeling. Op deze manier wordt de inschatting om een verzoekschrift enkelvoudige of meervoudig te behandelen overgelaten aan de rechterlijke macht. Dit biedt ruimte om meer evidente en kennelijke zaken enkelvoudig af te doen, terwijl ingewikkelder zaken kunnen worden doorverwezen voor een meervoudige behandeling.

Toegang tot de procedure en vormvoorschriften verzoek

De leden van de CU-fractie constateren dat in de toelichting op de vaststellingsprocedure gesproken wordt van «gewone verblijfplaats» en vragen waarom deze term niet ook wordt gebruikt in het voorgestelde artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, RWN.¹¹ In reactie hierop wordt

¹⁰ Zie ter vergelijking: Rb. Den Haag 26 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7307 en Rb. Den Haag 9 juni 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6963.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 688, nr. 2.

opgemerkt dat dit twee verschillende gevallen betreft. Bij de vaststellingsprocedure wordt aan de hand van de gewone verblijfplaats van een verzoeker bepaald of Nederland rechtsmacht heeft: de vaststellingsprocedure staat open voor eenieder die in Nederland zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft. Het voorgestelde optierecht in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, RWN betreft een andere situatie. De daar gebruikte term «stabiel hoofdverblijf» heeft geen betekenis voor het bestaan van rechtsmacht maar betreft een inhoudelijk criterium voor een geslaagd beroep op het optierecht. Hierop wordt nader ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid.

Rechtsbijstand

De leden van de SP-fractie vragen of ongedocumenteerde vreemdelingen, uitgeprocedeerde asielzoekers en personen zonder vaste woon- en verblijfplaats ook aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. Het koppelingsbeginsel (een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf kan geen aanspraak maken op overheidsvoorzieningen) geldt niet voor aanspraken op gesubsidieerde rechtsbijstand.¹² Als een verzoeker, ook indien dat een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf betreft, onvoldoende financiële middelen heeft kan hij op grond van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in aanmerking komen voor een bijdrage van overheidswege.

Beslistermijnen

De leden van de fracties van D66, CDA en de SP merken op dat in de vaststellingsprocedure een beslistermijn is voorgeschreven van zes maanden, die éénmaal met zes maanden kan worden verlengd. Zij vragen hierop te reflecteren en vragen voorts welke gevolgen zijn verbonden aan overschrijding van deze termijn.

De termijn van zes maanden is ingegeven door de wens om te streven naar een korte en zorgvuldige procedure. Een voortvarende behandeling is dus inderdaad het doel. Deze termijn sluit aan bij de beslistermijn die wordt genoemd in paragraaf 75 van het Handbook on Protection of Stateless Persons van de UNHCR (hierna: het UNHCR Handbook).¹³ Als de zaak daarom vraagt kan de rechtbank deze termijn éénmalig met zes maanden verlengen, waardoor er een totale beslistermijn van 12 maanden geldt. Van een (nog) langere beslistermijn is afgezien. Het is immers in het belang van zowel de verzoeker als de staat dat er op relatief korte termijn uitsluitel komt over de gestelde staatloosheid. Overschrijding van deze termijn heeft geen rechtsgevolgen: het betreft een termijn van orde, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden.¹⁴

¹² Artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹³ Te raadplegen via https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf.

¹⁴ Volledigheidshalve wordt daaraan toegevoegd dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vanzelfsprekend niet mag worden overschreden.

Rol IND en het horen van betrokkene

De leden van de D66-fractie vinden de rol van de IND in de vaststellingsprocedure voor de hand liggen, maar constateren ook dat de IND verschillende functies en daarmee belangen heeft. Zij vragen hoe de benodigde onafhankelijkheid is geborgd.

De IND vervult uit hoofde van zijn deskundigheid en ervaring met vraagstukken inzake nationaliteit en staatloosheid een rol bij het doen van onderzoek naar de gestelde staatloosheid, maar is tevens onderdeel van de Staat die (net als de gestelde staatloze) een belang heeft bij duidelijkheid omtrent gestelde staatloosheid omdat aan staatloosheid verschillende rechten zijn verbonden. Het is niet noodzakelijk om specifieke waarborgen in te bouwen waarmee de onafhankelijkheid van de IND wordt gewaarborgd, zo antwoord ik deze leden. Het is immers niet aan de IND, maar aan de rechtbank om te bepalen hoe de bewijslast verdeeld wordt en de ingebrachte bewijsmiddelen te wegen. Tevens is het aan de rechtbank, en derhalve niet aan de IND, om te bepalen of en wanneer voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verzoeker staatloos is.

Externe deskundigheid

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de UNHCR ter zitting te horen. Zij vragen voorts hoe de inbreng van de UNHCR zich verhoudt tot de rol die de UNHCR speelt als belangenbehartiger van staatlozen en vluchtelingen. Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom de UNHCR is aangesteld als «amicus curiae». Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het standpunt van de UNHCR dat zij niet de capaciteit heeft om in iedere individuele zaak te interveniëren.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niet voorziet in een verplichting om de UNHCR te horen. In aansluiting bij de algemene regels van het burgerlijk procesrecht in verzoekschriftprocedures is het aan de rechtbank gelaten om te bepalen of ter zitting derde partijen worden gehoord, zoals de UNHCR. De rechtbank kan dit dus achterwege laten, bijvoorbeeld als zij van oordeel is dat de voorliggende zaak zich daarvoor niet leent omdat het horen van deskundigen onvoldoende meerwaarde heeft. Een eventuele inbreng van de UNHCR is ook niet doorslaggevend, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Het is aan de rechtbank om de inbreng van deze deskundigen, waaronder de UNHCR, te wegen.

Bewijslastverdeling

De leden van de D66-fractie lezen dat enerzijds is beoogd de procedure zo laagdrempelig mogelijk te houden, terwijl anderzijds een verzoeker zoveel mogelijk informatie moet inbrengen 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 hiermee ook een risico dat de laagdrempeligheid onder druk komt te staan. Zij vragen hoe hiermee wordt omgegaan, omdat het juist voor vermeend staatlozen zeer moeilijk is om aan (identificerende)documenten te komen. Ook de leden van de SP-fractie spreken hun zorgen uit over de bewijslastverdeling. Zij vragen in het bijzonder hoe een staatloze moet aantonen dat hij geen nationaliteit heeft en hoe rekening is gehouden met de onevenwichtige informatiepositie van de procespartijen. Zij wijzen erop dat voorkomen moet worden dat een vaststellingsprocedure wordt ingericht die in de praktijk niet tot vaststellingen kan leiden.

De aan het woord zijnde fracties constateren terecht dat is aangesloten bij de verzoekschriftprocedure zoals deze is beschreven in het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (hierna: Rv). Het verzoek tot vaststelling dient te worden onderbouwd met alle gegevens en bescheiden waarover de indiener redelijkerwijze kan beschikken. Dit betekent echter niet dat de bewijslast geheel bij de gesteld staatloze ligt. In dit verband constateren de leden van de aan het woord zijnde fracties terecht dat de bewijspositie van staatlozen niet eenvoudig is. Hoewel het immers in algemene zin mogelijk is om (identificerende) documenten op te vragen, is het niet altijd mogelijk om die documenten daadwerkelijk te verkrijgen. De verzoeker en de Staat dragen daarom een gedeelte bewijslast. Daarbij is sprake van een rolverdeling: de verzoeker en de Staat verschaffen alle informatie waarover zij beschikken, of waarover zij redelijkerwijs de beschikking kunnen krijgen. De rechtbank zal actief aansturen op de hiervoor beschreven rolverdeling. Het gaat met andere woorden om een gedeelde last die rust op zowel de verzoeker als de Staat (in de praktijk: de IND).

De IND zal de bij deze dienst bekende informatie die betrekking heeft op de (mogelijke) staatloosheid van verzoeker inbrengen in de procedure. Het kan daarbij gaan om documenten die betrekking hebben op de persoon van verzoeker, maar ook om landeninformatie die betrekking heeft op de positie van staatlozen in het land van herkomst. De IND draagt met het voorgaande bij aan het onderzoek naar de staatloosheid van de verzoeker. De rechtbank bepaalt naar aanleiding van de ingebrachte gegevens en bescheiden of op basis daarvan kan worden beslist, dan wel of er gronden bestaan voor nader onderzoek. Indien nader onderzoek aangewezen is, kan de rechtbank de opdracht geven om aanvullende informatie in te brengen of om nadere bescheiden op te vragen, bijvoorbeeld bij de autoriteiten van een land van herkomst of een derde land waarmee de verzoeker nationaliteitsrechtelijk relevante aanknopingspunten heeft. Het is aan de rechtbank om te bepalen of de verzoeker, dan wel de IND de meest gereede partij is om ontbrekende stukken in te brengen. Het is uiteindelijk aan de rechtbank om de ingebrachte gegevens en bescheiden te wegen, en te bepalen of daarmee voldoende aannemelijk is dat de verzoeker staatloos is.

Bij het voorgaande is van belang dat van verzoekers die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel niet wordt verlangd dat zij bewijsstukken uit hun land van herkomst opvragen. Ook de IND zal bij deze landen geen inlichtingen inwinnen. Het omgekeerde geldt ook: van verzoekers die geen gegronde vrees voor vervolging of gegronde redenen voor een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM hebben, kan in redelijkheid worden verwacht dat zij contact opnemen met de autoriteiten van hun land van herkomst om daar bewijsstukken op te vragen.

Van de staatloze wordt dus niet het onmogelijke gevraagd, zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden. Een verzoeker hoeft niet aan te tonen dat hij van geen enkel land ter wereld de nationaliteit bezit. Dat is immers niet mogelijk. Het gaat erom dat voor de rechtbank aannemelijk is dat de betrokkene door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Daarbij gaat het om die landen waarmee de verzoeker een connectie heeft, bijvoorbeeld omdat dit een land van geboorte of eerder verblijf is. Verder dan deze landen behoeft het onderzoek niet te gaan, behoudens het bestaan van contra-indicaties.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de praktijk niet altijd duidelijk is wanneer staatloosheid voldoende is onderbouwd, en vragen daarom om concreet aan te geven welke stukken moeten zijn overgelegd om staatloosheid vast te stellen. Tevens vragen zij of de

geloofwaardigheid van een eventueel asielrelaas relevantie heeft voor de beoordeling van staatloosheid.

Met dit wetsvoorstel kan staatloosheid op twee manieren worden vastgesteld: door vaststelling door de civiele rechter in de vaststellingsprocedure, of door niet-judiciële vaststelling in geval van evidente staatloosheid. In dit laatste geval is het niet nodig om de gestelde staatloosheid via de (judiciële) vaststellingsprocedure te laten vaststellen, maar kan in een limitatief aantal situaties worden aangenomen dat de staatloosheid zodanig evident is dat nader onderzoek achterwege kan blijven. Dit is geregeld in artikel 5 van het wetsvoorstel en wordt later in deze nota verder toegelicht.

Buiten deze evidente situaties is het nauwelijks mogelijk om in algemene zin en uitputtend aan te geven welke bewijsmiddelen ertoe leiden dat staatloosheid binnen de vaststellingsprocedure aannemelijk moet worden geacht. In algemene zin geldt dat de staatloosheid niet buiten enige twijfel hoeft te zijn gesteld: het is voldoende als aannemelijk is dat de betrokkene door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als zijn onderdaan wordt beschouwd. Zoals ook beschreven in het UNHCR Handbook, dat niet bindend maar wel gezaghebbend is, kan in de vaststellingsprocedure gebruik worden gemaakt van zowel schriftelijke bewijsmiddelen als (door de verzoeker of derden) afgelegde of afgegeven verklaringen. De gestelde staatloze en de IND bepalen met welke documenten en/of verklaringen zij in de procedure komen. Dat is hiervoor al toegelicht. Het is uiteindelijk aan de rechtbank om de bewijslast te verdelen en om de bewijsmiddelen te waarderen. In algemene zin geldt dat aan authentieke documenten meer bewijskracht kan worden toegekend dan aan verklaringen of niet-authentieke documenten. Zoals toegelicht wordt bij deze beoordeling de bijzondere (bewijs)positie van staatlozen in aanmerking genomen. Daarover zullen zich in de praktijk vaste jurisprudentielijnen moeten ontwikkelen. Het ontstaan van deze lijnen wordt bevorderd doordat de vaststellingsprocedure wordt belegd bij één centrale, exclusief bevoegde rechtbank.

Bij de vaststelling van staatloosheid van personen die in het verleden een asielverzoek hebben gedaan kan de geloofwaardigheid van het asielrelaas een rol spelen, zo antwoord ik de leden van de CU-fractie. Een geloofwaardig asielrelaas van een gestelde staatloze leidt niet direct tot de conclusie dat betrokkene de iure staatloos is, aangezien de asielprocedure niet ziet op vaststelling van de nationaliteit of het ontbreken daarvan. Bij gebrek aan documenten kan een geloofwaardig asielrelaas echter wel op positieve wijze bijdragen aan de vaststelling van staatloosheid door de rechtbank. Omgekeerd zal een ongeloofwaardig asielrelaas over het algemeen niet kunnen bijdragen aan het vaststellen van gestelde staatloosheid. Dat geldt in het bijzonder als er twijfel bestaat aan de identiteit of de nationaliteit. In dat geval mag van betrokkene worden verwacht dat hij of zij zich maximaal inspant om middels documenten aan te tonen wat zijn of haar identiteit is en met welke landen hij of zij nationaliteitsrechtelijk relevante aanknopingspunten heeft. Ook op andere wijze kan sprake zijn van enige doorwerking: als in de asielprocedure is komen vast te staan dat een verzoeker langdurig in een bepaalde staat heeft verbleven of daar op andere wijze banden mee heeft, ligt het in de rede dat juist van die staat wordt onderzocht of verzoeker door deze staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt erkend.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het in de praktijk voor veel staatlozen mogelijk is om contact op te nemen met de autoriteiten van het land van herkomst. Zij vragen of deze mogelijkheden zullen worden benut en zo nodig ook worden tegengeworpen. In antwoord hierop kan worden

opgemerkt dat een verzoeker alle informatie dient te verschaffen waar hij redelijkerwijs de beschikking over heeft of kan verkrijgen. Dit betekent dat als het redelijkerwijs mogelijk is nadere documenten op te vragen, dit van een gesteld staatloze kan worden geveerd. Van personen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel wordt vanzelfsprekend niet verlangd dat zij bewijsstukken uit hun land van herkomst of eerder verblijf opvragen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat vastgestelde staatlozen worden vrijgesteld van het paspoortvereiste in de optie- en naturalisatie-procedure. Zij vragen of dit ook voor minderjarigen gaat gelden. In algemene zin geldt dat vreemdelingen die staatloos en in het bezit van een reguliere verblijfsvergunning zijn bij hun verzoek om naturalisatie een geboorteakte moeten overleggen. Dit geldt zowel voor meerderjarige als voor minderjarige staatlozen. Zij kunnen echter tegen problemen aanlopen bij het verkrijgen van een geboorteakte, juist vanwege hun staatloosheid. In geval van bewijsnood, een situatie waarin het voor een staatloze niet mogelijk is om aan dit vereiste te voldoen, kan vrijstelling worden verleend. Dit vergt een individuele beoordeling. Als dat het geval is, wordt diegene vrijgesteld van het vereiste een geboorteakte te overleggen, zodat een staatloze ook zonder geboorteakte kan naturaliseren.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te bevestigen dat intrekking van het Nederlanderschap in verband met het herroepen van de status van staatloze alleen zal geschieden als er fraude is gepleegd. Dit is inderdaad het geval. De RWN bevat geen andere intrekkingsoorzaken die op deze situatie van toepassing zijn. Het wetsvoorstel verruimt deze mogelijkheden ook niet.

5. Gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in welke gevallen het mogelijk is een staatloze uit te zetten naar een land van herkomst of eerder verblijf. Hierop wordt geantwoord dat de mogelijkheid van terugkeer in de eerste plaats wordt gerelateerd aan het land van herkomst. Als het gaat om een staatloze vreemdeling, wordt als «land van herkomst» aangemerkt het land waar de staatloze vreemdeling voor zijn komst naar Nederland zijn gebruikelijke verblijfplaats had. Dit wordt bepaald aan de hand van de aard en de duur van het verblijf in dat land en de banden die de staatloze heeft met het land. Indien het gaat om een staatloze vreemdeling betekent dat niet dat terugkeer nooit mogelijk is. Dit wordt bevestigd door gegevens van de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V), waaruit volgt dat tussen 2015 en 2019 in ongeveer 190 gevallen sprake is van aantoonbaar vertrek van een staatloze.¹⁵

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

De leden van de fracties van SGP en VVD vragen wanneer sprake is van evidente staatloosheid als bedoeld in artikel 5 van het wetsvoorstel. In reactie hierop wordt opgemerkt dat evidente staatloosheid buiten de voorgestelde vaststellingsprocedure, en dus op niet-judiciële wijze, kan worden vastgesteld. Dit voorkomt een nodeloze verspilling van tijd en middelen, zowel aan de zijde van de gesteld staatloze als aan de zijde van de overheid. Aan welke voorwaarden een dergelijke niet-judiciële

¹⁵ Gegevens van de DT&V zijn beschikbaar vanaf 2015. Dit aantal omvat zowel zelfstandig als gedwongen vertrek uit Nederland in het kader van Dublin-procedures als zelfstandig en gedwongen overig vertrek.

vaststelling moet voldoen wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Het daartoe strekkende conceptbesluit wordt op korte termijn in (internet)consultatie gegeven, zodat uw Kamer hier nog tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel kennis van kan nemen. Samenvattend gaat het om vier situaties waarin evidente staatloosheid op niet-judiciële wijze kan worden aangenomen:

1. de gesteld staatloze beschikt over een document waaruit vaststelling van staatloosheid blijkt door een land dat bij ministeriële regeling is aangewezen;
2. de gesteld staatloze is een staatloos in Nederland geboren kind wiens ouders vastgesteld staatloos zijn;
3. de gesteld staatloze is een kind zonder juridische vader, waarbij de moeder op basis van haar nationaliteitsrecht haar nationaliteit niet kan doorgeven aan haar kind;
4. de gesteld staatloze is een kind wiens vader vastgesteld staatloos is en wiens moeder op basis van haar nationaliteitsrecht haar nationaliteit niet kan doorgeven aan haar kind.

Met deze criteria, die in het in (internet)consultatie te geven conceptbesluit nader zijn uitgewerkt, is gewaarborgd dat de verschillende instanties een eenduidige definitie van evidente staatloosheid hanteren, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Ook aan een vreemdeling die evident staatloos is kan een identificatiedocument worden verstrekt.

De leden van de D66-fractie constateren dat vastgesteld staatlozen die voor naturalisatie in aanmerking komen een geboorteakte dienen te overleggen. Zij vragen waarom hier geen vrijstelling van wordt verleend, gelet op de moeilijke bewijspositie waarin staatlozen verkeren. Zoals eerder toegelicht wordt ook van staatlozen die in het bezit zijn van een reguliere verblijfsvergunning inderdaad in beginsel gevergd dat zij bij naturalisatie een geboorteakte overleggen. Hiermee wordt – zoveel mogelijk – gewaarborgd dat de identiteit is komen vast te staan. Van deze hoofdregel wordt afgeweken als sprake is van bewijsnood dan wel als het in het individuele geval het onevenredig zou zijn om vast te houden aan de hoofdregel. Bij de vraag of sprake is van bewijsnood wordt mede betrokken wat de oorzaak is van de staatloosheid. Dat vergt een individuele beoordeling.

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 niet tot een verblijfsrecht leidt. Zij vragen of het voor vastgesteld staatlozen wel mogelijk is een verblijfsvergunning te verkrijgen. Dit is inderdaad het geval. Een staatloze wordt hetzelfde behandeld als elke andere vreemdeling. Aan een staatloze wordt dus, net als aan elke andere vreemdeling, een verblijfstitel verstrekt als hij aan de voorwaarden daarvoor voldoet. Zo kan een staatloze tevens een gesteld vluchteling zijn of een beroep doen op artikel 3 van het EVRM en de asielpcedure doorlopen, of een aanvraag doen om een reguliere verblijfsvergunning op andere gronden (zoals voor studie of gezinshereniging). Ook voor wat betreft de terugkeer zijn de vereisten voor staatlozen in beginsel gelijk aan die voor vreemdelingen met een nationaliteit, zo bevestig ik de leden van de VVD-fractie. Van een vastgesteld staatloze die niet in het bezit is van een verblijfsvergunning en Nederland dient te verlaten, wordt dus in beginsel verwacht dat hij zich wendt tot de autoriteiten van het land van herkomst en dat hij ter vaststelling van zijn identiteit door de vertegenwoordiging van dat land de juiste gegevens verstrekt. Hij kan ook proberen op andere wijze in het bezit te komen van documenten waarmee hij vervangende reisdocumenten kan verkrijgen om Nederland te kunnen verlaten. Zo kan hij bijvoorbeeld zijn familieleden in het land van herkomst aanschrijven. De

Dienst Terugkeer en Vertrek kan bemiddelen ten behoeve van vertrek uit Nederland en/of het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument. Hierbij wordt betrokken dat staatloosheid invloed kan hebben op de mogelijkheden om aan een vervangend reisdocument te komen. Dit zijn individuele omstandigheden die worden meegewogen in de procedure. Voor staatlozen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren en evenmin aanspraak maken op een gewone verblijfsstatus is de buitenschuldprocedure beschikbaar, net zoals voor andere vreemdelingen.

De leden van enkele fracties, waaronder D66, SP, CU, GroenLinks en de PvdA, vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om aan vastgestelde staatlozen een verblijfsvergunning te verlenen, aangezien de kern van het staatloos zijn juist is dat er geen land is waar naartoe teruggekeerd kan worden. Zij stellen verder dat het verlenen van een dergelijk verblijfsrecht geen aanzuigende werking heeft, dat het toekennen van een verblijfsrecht noodzakelijk is om de rechten uit het 1954-verdrag ten volle te kunnen uitoefenen en dat er in andere landen met een vaststellingsprocedure wel voor is gekozen om vastgestelde staatlozen een verblijfsstatus toe te kennen.

In reactie hierop kan worden opgemerkt dat een aanzuigende werking een bijkomend, maar geen doorslaggevend argument is voor de keuze dat vastgestelde staatloosheid niet automatisch tot een verblijfsrecht leidt. Doorslaggevend is de principiële gedachte dat niet elke (gesteld) staatloze per definitie een vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag of aanspraak kan maken op subsidiaire bescherming op grond van artikel 3 van het EVRM, dan wel anderszins in aanmerking zou moeten komen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden.

Dat staatloosheid niet automatisch tot een verblijfsrecht moet leiden volgt ook uit het 1954-verdrag. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt maakt dit verdrag uitdrukkelijk onderscheid in rechten die toekomen aan staatlozen mét rechtmatig verblijf, en rechten die toekomen aan alle staatlozen, ongeacht hun verblijfsstatus. Het 1961-verdrag bevat evenmin voorschriften over rechtmatig verblijf voor staatlozen, behoudens het eerder genoemde optierecht. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dat uit de beide verdragen geen verplichting volgt om vastgestelde staatloosheid gepaard te laten gaan met rechtmatig verblijf. Het is dus niet zo dat hier sprake is van een (extra) nationale beperking van de mogelijkheid van staatlozen om hun volledige rechten uit te oefenen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Integendeel: de verdragen over staatloosheid kennen een grote mate van bescherming toe aan staatlozen. Er is niet voor gekozen een verdergaande mate van bescherming te bieden dan deze verdragen voorschrijven, zo bevestig ik de leden van de SP en PvdA-fracties.

Het gegeven dat staatlozen een kwetsbare groep vreemdelingen vormen betekent daarom niet dat iedere staatloze per definitie rechtmatig verblijf moet toekomen. Het is immers niet uitgesloten dat er een land van herkomst of eerder verblijf is waarnaar de staatloze kan terugkeren, zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden. Als terugkeer mogelijk is, is er geen noodzaak om een (nationale) verblijfstitel toe te kennen. Dat terugkeer in sommige gevallen mogelijk is, blijkt ook uit de eerder vermelde gegevens van de DT&V, waaruit volgt dat tussen 2015 en 2019 in ongeveer 190 gevallen sprake is van aantoonbaar vertrek. Een staatloze wordt daarom hetzelfde behandeld als elke andere vreemdeling en kan dus aanspraak maken op een verblijfstitel als zijn persoonlijke situatie daar aanleiding toe geeft.

Hierbij wordt de bijzondere en vaak moeilijke positie van staatlozen niet uit het oog verloren, zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden. Voor vreemdelingen, waaronder staatlozen, die echt niet kunnen terugkeren naar een land van herkomst of eerder verblijf om redenen die buiten de eigen invloedssfeer liggen, biedt de buitenschuldvergunning een mogelijkheid om rechtmatig verblijf te verkrijgen. Staatloosheid zal in deze procedure een aandachtspunt zijn: van een staatloze wordt eerder dan bij reguliere vreemdelingen aangenomen dat terugkeer om redenen die buiten de eigen invloedssfeer liggen, niet mogelijk is. Daarmee hebben staatlozen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar een land van herkomst of eerder verblijf, via de buitenschuldprocedure een mogelijkheid om rechtmatig verblijf te verkrijgen.

De stelling dat Nederland als enige land ter wereld afwijkt van de gebruikelijke standaard door geen automatisch verblijfsrecht toe te kennen, wordt niet onderschreven. Dat in de meerderheid van de staten met een vaststellingsprocedure vastgestelde staatloosheid tot een (tijdelijk) verblijfsrecht leidt, laat onverlet dat in de meerderheid van de lidstaten van de Europese Unie staatloosheid geen zelfstandige grond voor verblijf is.¹⁶ Nederland blijft hierin dus niet achter, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie.

Er is evenmin gekozen om gedurende de vaststellingsprocedure een tijdelijk verblijfsrecht toe te kennen, zo antwoord ik de leden van de aan het woord zijnde fracties. Voorop staat dat de vaststellingsprocedure open staat voor elke gestelde staatloze ongeacht diens verblijfsstatus; rechtmatig verblijf is dus geen voorwaarde. Het ligt niet in de rede om dat verblijf gedurende de vaststellingsprocedure alsnog tijdelijk toe te kennen, reeds omdat vastgestelde staatloosheid óók niet tot rechtmatig verblijf leidt. Een tijdelijk verblijfsrecht kan er bovendien toe leiden dat eventuele terugkeer worden doorkruist. Het wordt dan bijvoorbeeld mogelijk om, na een afwijzende beslissing op een asielverzoek, alsnog tijdelijk rechtmatig verblijf te verkrijgen louter door het starten van een vaststellingsprocedure. Dat zou betekenen dat geen vertrekgesprekken kunnen worden gevoerd en dat lopende verzoeken bij de ambassade over het verkrijgen van documenten tijdelijk moeten worden gestopt, of moeten worden ingetrokken. Dit risico wordt niet voldoende weggenomen doordat evidente zaken snel kunnen worden afgedaan, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

Dat geen verblijfsrecht wordt verleend betekent niet dat vastgestelde staatloosheid tot een dode letter verwordt, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Met het eerder genoemde en gelijktijdig te behandelen voorstel van rijkswet wordt een nieuw optierecht geïntroduceerd voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf.¹⁷ Daardoor kunnen deze kinderen het Nederlanderschap verkrijgen – ook als zij geen rechtmatig verblijf hebben. Voorts voorziet het onderhavige wetsvoorstel in het recht op een identiteitsdocument voor elke vastgestelde staatloze. Aan de hand van het pasje kan de betrokkene aantonen dat hij staatloos is. Verder wordt staatloosheid betrokken in de beoordeling binnen de buitenschuldprocedure, zodat staatlozen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren alsnog rechtmatig verblijf kunnen verkrijgen. Ten slotte kunnen staatloos in het Koninkrijk geboren vreemdelingen met rechtmatig verblijf ook nu al versneld het Nederlanderschap verkrijgen middels de bestaande optieprocedure in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, RWN.

¹⁶ European Migration Network, *Statelessness in the European Union*, 2020, p. 8.

¹⁷ Het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbeholden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid (Kamerstukken II 2020/21, 35 688, nr. 2).

Ook geldt op grond van artikel 8, vierde lid, RWN voor staatlozen met rechtmatig verblijf een verkorte naturalisatietermijn van drie jaar.

De leden van de fracties van het CDA en de SGP vragen hoe andere landen omgaan met staatloosheid en of het gebruikelijk is dat staatloosheid niet wordt gekoppeld aan een verblijfsrecht. Het aantal landen met een specifieke vaststellingsprocedure voor staatloosheid is niet groot. Binnen de Europese Unie zijn het er acht (Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg, Letland en Estland). Ook het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland kennen een vaststellingsprocedure. Op Luxemburg en Estland na koppelen genoemde Europese landen een verblijfsrecht aan een positieve uitkomst van de vaststellingsprocedure. Zoals eerder opgemerkt is staatloosheid in de meerderheid van de lidstaten van de Europese Unie echter geen zelfstandige grond voor verblijf. Als terugkeer mogelijk is, is er immers geen noodzaak om een (nationale) verblijfstitel toe te kennen. Nederland is hierin dus geen uitzondering.

5.3 Rechten voor erkende staatlozen

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat ingezet moet worden op terugkeer van een staatloze als deze niet in aanmerking komt voor de Nederlandse nationaliteit, en dat staatloosheid geen zelfstandige rol speelt in het terugkeerproces. Dit laatste is inderdaad het geval. Zoals eerder besproken is vastgesteld staatloosheid geen zelfstandige grond voor verblijf. Een vastgesteld staatloze zonder rechtmatig verblijf zal dus Nederland moeten verlaten. Waar terugkeer niet mogelijk is, biedt de buitenschuldprocedure een mogelijkheid om rechtmatig verblijf te verkrijgen.

5.4 Reikwijdte wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vaststellingsprocedure niet zal gelden voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Zij vragen waarom het dit niet mogelijk bleek. In de beginfase van het onderhavige wetsvoorstel is ingezet op één vaststellingsprocedure voor het gehele Koninkrijk. Voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zou dit consensusrijkswetgeving betreffen, aangezien het gaat om een landsaangelegenheid. Het overleg daarover heeft echter niet tot overeenstemming geleid. Daarom is besloten te volstaan met een vaststellingsprocedure die niet geldt in de Caribische delen van het Koninkrijk. De regering is niet van mening dat het onderhavige wetsvoorstel hierdoor aan kracht verliest, reeds omdat een vaststellingsprocedure in Europees Nederlandse een toegevoegde waarde heeft, zo wordt de leden van de CDA-fractie geantwoord. In de Caribische delen van het Koninkrijk is staatloosheid ook geen factor van grote betekenis. In tegenstelling tot Europees Nederland doen zich daar slechts enkele gevallen per jaar voor.

6. Adviezen

Verblijfsrecht tijdens en als gevolg van de vaststelling

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de buitenschuldprocedure en de mogelijkheden die deze procedure biedt voor staatlozen. Zij vragen of de regering inzichtelijk kan maken hoe vaak een staatloze succesvol Nederland heeft verlaten, en hoeveel staatlozen gebruik hebben kunnen maken van de buitenschuldprocedure.

Zoals eerder vermeld is tussen 2015 en 2019 in ongeveer 190 gevallen sprake geweest van aantoonbaar vertrek van een staatloze. Voorts is tussen 2018 en 2020 aan (afgerond) 40 staatloze vreemdelingen een buitenschuldvergunning verleend.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe in de buitenschuldprocedure wordt omgegaan met staatlozen die niet over identiteitsdocumenten beschikken en hoe in de buitenschuldprocedure wordt omgegaan met twijfel over de nationaliteit.

Van iedere vreemdeling die moet terugkeren wordt verwacht dat hij zich wendt tot de autoriteiten van het land van herkomst en dat hij, ten behoeve van vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit, de juiste gegevens verstrekt. Een buitenschuldvergunning kan worden verleend als blijkt dat de vreemdeling er alles aan heeft gedaan om Nederland te verlaten, maar deze pogingen op niets zijn uitgelopen. Dit zal dan blijken uit een ambtsbericht van de DT&V. Als de vreemdeling tijdens het terugkeertraject buiten zijn schuld zijn identiteit of nationaliteit niet met documenten kan onderbouwen, zal dit niet worden tegengeworpen. Indien de vreemdeling staatloos is, kan dat invloed hebben op de mogelijkheden om aan vervangende reisdocumenten te komen. Dit zijn individuele omstandigheden die worden meegewogen. Aan een vreemdeling die vastgesteld staatloos is wordt niet tegengeworpen dat hij zijn nationaliteit niet aannemelijk kan maken, tenzij is gebleken dat de betrokkene nadien een nationaliteit heeft verworven.¹⁸

De leden van de CU-fractie vragen of vastgestelde staatloosheid een rol zou moeten spelen bij de beoordeling in de buitenschuldprocedure. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. Zoals eerder opgemerkt, wordt binnen de buitenschuldprocedure aan de hand van de individuele omstandigheden beoordeeld of er sprake is van een buitenschuldsituatie. Vastgestelde staatloosheid wordt hierbij meegewogen.

ID-document

De leden van de fracties van het CDA en de SGP hebben een aantal vragen gesteld over het identiteitsdocument. Zij vragen onder meer om een nadere toelichting hierop, en vragen in het bijzonder welke rechten en plichten aan dit document kunnen worden ontleend. Het verstrekken van een identificatiedocument is noodzakelijk om opvolging te geven aan de verplichtingen van het Koninkrijk op grond van het 1954-verdrag. Ingevolge artikel 27 van dit verdrag verstrekken de verdragsluitende staten een identificatiedocument aan elke staatloze op hun grondgebied die niet in het bezit is van een geldig reisdocument. Het artikel maakt geen onderscheid tussen staatlozen met rechtmatig verblijf en staatlozen zonder rechtmatig verblijf. Dat betekent dat aan elke vastgestelde staatloze die op Nederlands grondgebied verblijft een document moet worden verstrekt waaruit zijn staatloosheid blijkt, ongeacht diens verblijfsstatus. Artikel 6 van het wetsvoorstel geeft hier uitvoering aan. Het beoogde document geeft geen verblijfsrecht. Dit wordt daar uitdrukkelijk op vermeld. Verder komt erop te staan dat sprake is van een vastgestelde staatloze, zodat betrokkene zich als zodanig kenbaar kan maken en zijn staatloosheid kan aantonen.

Het verstrekken van een identiteitsdocument als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht is niet mogelijk, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. De Wet op de identificatieplicht beperkt zich tot diegenen rechtmatig in Nederland verblijven. Een document als bedoeld in deze wet

¹⁸ Zie artikel 4 van het wetsvoorstel.

levert bewijs dat de afgevende overheid betrokkene kent en instemt met het verblijf van betrokkene op het grondgebied. Het afgeven van een dergelijk identiteitsdocument aan een persoon zonder rechtmatig verblijf is daarom contrair aan de doelstelling van deze wet.

De leden van de SP-fractie vragen of een staatloze die in Nederland verblijft en een identificatiedocument aanvraagt niet het risico loopt uitgezet te worden. Een staatloze wordt hetzelfde behandeld als elke andere vreemdeling. Aan een staatloze wordt dus, net als aan elke andere vreemdeling, slechts een verblijfstitel verstrekt als zijn persoonlijke situatie daar aanleiding toe geeft. Bij gebrek daaraan zal hij Nederland moeten verlaten.

Bewijslastverdeling

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de rol van de IND in de vaststellingsprocedure. Zij vragen in het bijzonder hoe wordt voorkomen dat de IND blijft vragen om bewijs dat er mogelijk niet is. Op de bewijslastverdeling is reeds eerder in deze nota ingegaan. Korthedshalve zij daarnaar verwezen. Op deze plek wordt nogmaals onderstreept dat het aan de rechtbank is om in een concreet geval te bepalen bij welke partij de bewijslast ligt en om te bepalen wanneer de gestelde staatloosheid voldoende aannemelijk is.

Procesrol IND

De leden van de SGP-fractie vragen welke kennis en expertise de IND op het specifieke punt van staatloosheid in huis heeft. De IND heeft veel kennis op het gebied van het nationaliteitsrecht en veel ervaring met de (met de vaststellingsprocedure te vergelijken) verzoekschriftprocedure tot vaststelling van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 17 RWN. Ook over de oorzaken en gevolgen van staatloosheid is voldoende kennis aanwezig. Dat laat onverlet dat de beoogde vaststellingsprocedure een nieuwe procedure is waarover de IND zich de daarvoor noodzakelijke specifieke kennis gaandeweg eigen zal moeten maken, zoals dat ook geldt voor de rechtbank en de advocatuur.

7. Financiële- en uitvoeringsgevolgen, en gevolgen voor de regeldruk

De leden van de SP-fractie constateren dat de toelichting de diverse kosten voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak schetst. Zij vragen of deze bedragen aan de begrotingen van de onderscheiden organisaties worden toegevoegd. Daarop wordt geantwoord dat deze kosten inderdaad worden betrokken bij het opstellen van de begrotingen van deze organen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de vaststelling van staatloosheid complex kan zijn. Zij vragen op welke wijze gemeenten worden ondersteund bij de uitvoering van het voorliggende voorstel van wet en of is overwogen om de benodigde kennis te concentreren bij enkele grotere gemeenten. Voor wat betreft de vaststellingsprocedure zelf is de rol van de gemeenten beperkt: als de rechtbank de staatloosheid heeft vastgesteld dient de burgemeester (louter) desgevraagd het bijbehorende nationaliteitsgegeven in de BRP aan te passen. Voor wat betreft de optieprocedure voor staatloos in Nederland geboren kinderen is de rol van de gemeenten, in de praktijk de burgemeester, groter. In de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap zullen enkele handvatten worden opgenomen. Ook fungeert de IND als aanspreekpunt. Het is daarom niet noodzakelijk deze kennis bij enkele

grotere gemeenten te concentreren. Daarnaast worden de effecten en werking van het voorliggende voorstel van wet vanzelfsprekend in de praktijk gemonitord, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Dat gebeurt reeds binnen de bestaande samenwerking tussen gemeenten en de IND. Ook met de rechtspraak bestaan reguliere contactmomenten, waarop ook het voorliggende onderwerp ter sprake kan komen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom zij ervan uitgaat dat er maximaal 100 verzoeken per jaar worden verwacht, omdat het aantal in Nederland verblijvende staatlozen onbekend is. Hierop wordt geantwoord dat het in de toelichting genoemde aantal van 100 verzoeken een rekenmodel is dat is gebaseerd op het aantal staatlozen dat jaarlijks in de systemen van de IND werd geregistreerd en overeenkwam met de aantallen verzoeken voor vaststelling in een aantal EU-landen dat een procedure kent. Zoals in de toelichting is opgemerkt, is dit aantal aan fluctuaties onderhevig, onder meer door jaarlijkse veranderingen in de instroom van vreemdelingen. Bovendien valt in de eerste periode na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet een grotere instroom te verwachten, omdat ook gesteld staatlozen die reeds in het Koninkrijk verblijven een verzoek tot vaststelling zullen doen. Het is niet zo, zo antwoord ik deze leden, dat er een maximum aantal verzoeken wordt gehanteerd: ook bij meer dan 100 verzoeken per jaar zal de IND in voldoende capaciteit kunnen voorzien. Ter voorbereiding op het onderhavige wetsvoorstel heeft de IND een impactanalyse verricht, waarbij is gekeken naar de gevolgen daarvan voor de werklast van de IND. De uitkomst daarvan is dat de IND deze taken kan verrichten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in enkele delegatiegrondslagen. Zij vragen de keuze daarvoor toe te lichten.

In artikel 6, derde lid, is geregeld dat bij ministeriële regeling kan worden voorzien in een verplichting tot intrekking, vervanging en inleveren van het identificatiedocument. Dit betreft voorschriften van administratieve aard die zich niet lenen om op wetsniveau te worden vastgesteld. Voorts is in artikel 5 geregeld dat evidente staatloosheid ook op niet-judiciële wijze kan worden vastgesteld, en dat de voorwaarden daarvoor bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De keuze voor een algemene maatregel van bestuur is ingegeven door de wens om de nodige flexibiliteit te kunnen behouden. Zo kan een vaststellingsbesluit van een buitenlandse overheid op een bepaald moment als zeer betrouwbaar worden gezien, terwijl een jaar later door bijvoorbeeld regimewijziging dergelijke besluiten fraudegevoeliger kunnen zijn geworden. Het is dan noodzakelijk hier snel op in te kunnen spelen, hetgeen gemakkelijker in een algemene maatregel van bestuur kan worden verwerkt dan op wetsniveau.¹⁹

De leden van de SP-fractie lezen in artikel 6, derde lid, dat bij ministeriële regeling kan worden voorzien in intrekking en vervanging van het identiteitsdocument. Zij vragen wanneer hiervan sprake zal zijn. Hierop wordt geantwoord dat de intrekking of een verplichting tot inlevering van dit identificatiedocument in de rede kan liggen als een betrokkene na vaststelling van zijn staatloosheid alsnog een nationaliteit verkrijgt. In die situatie ligt het in de rede dat een verstrekt identiteitsdocument wordt ingeleverd of wordt ingetrokken.

¹⁹ Het gebruik van een dergelijke delegatiegrondslag is bovendien in overeenstemming met aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De leden van de SP-fractie vragen verder hoe de hoogte van de te betalen leges wordt vastgesteld, en of daarbij rekening wordt gehouden met de verminderde draagkracht van staatlozen. Bij het vaststellen van de hoogte van deze leges wordt inderdaad betrokken dat niet elke staatloze even draagkrachtig is. De hoogte van de te betalen leges zal daarom redelijk zijn en niet hoger dan kostendekkend.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie waarom is voorzien in een inwerkingtredingsbepaling waarmee voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan een verschillend tijdstip van inwerkingtreding kan worden vastgesteld. Deze leden wordt geantwoord dat als uitgangspunt geldt dat de gehele voorstel van wet als één geheel in werking treedt, samen met het tegelijkertijd ingediende voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid (Kamerstukken II 2020/21, 35 688, nr. 2). Gedeeltelijke inwerkingtreding zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn, bijvoorbeeld als dat noodzakelijk blijkt om de benodigde samenloop met andere wetten te borgen.

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

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