

No.W03.17.0317/II

's-Gravenhage, 8 december 2017

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2017, no.2017001520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid), met memorie van toelichting.

Met de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door een rechter. Een ieder die daarbij onmiddellijk belang heeft en in Nederland zijn gewone verblijfplaats heeft, kan daartoe een verzoek indienen. Het voorstel is toegezegd naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) 'Geen land te bekennen'.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de voorgestelde procedure maar maakt opmerkingen over de gevolgen van de vaststelling van staatloosheid voor het verblijfsrecht, het verstrekken van een identiteitsdocument aan een vastgesteld staatloze zonder rechtmatig verblijf en het uitsluiten van hoger beroep. De Afdeling adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

Staatlozen zijn personen die door geen enkel land ter wereld als burger worden erkend en daarom geen beroep kunnen doen op de bescherming van een overheid. Nederland kent momenteel geen specifieke vaststellingsprocedure voor staatloosheid. Iemand die niet als staatloze erkend en geregistreerd staat, kan geen beroep doen op de bescherming van de twee Staatlozenverdragen². In de Basisregistratie personen (hierna: Brp) worden alleen mensen opgenomen die hun staatloosheid documentair kunnen aantonen. Omdat er voor staatloze personen doorgaans geen land is dat bereid of in staat is om dergelijke documentatie te verschaffen, is het vaak onmogelijk om aan dit criterium te voldoen. Het gevolg is dat in de Brp de categorie "nationaliteit onbekend" aanzienlijk vaker wordt benut dan de categorie "staatloos". Thans staan volgens het CBS 69.778 personen in Nederland als staatloos dan wel met 'nationaliteit onbekend' geregistreerd.³ Daaronder bevinden zich naar schatting van de UNHCR 10.000 staatlozen.⁴

¹ ACVZ, Geen land te bekennen: een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland, Den Haag, december 2013.

² Nederland is partij bij twee Staatlozenverdragen: het op 28 september 1954 tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen en het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid.

³ Een uitsplitsing is op de site van het CBS niet te vinden. Zie: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70634ned&D1=0->

De UNHCR en ACVZ hebben in een tweetal rapporten kritiek geuit op de Nederlandse benadering van staatloosheid.⁵ Kern van de kritiek betrof het feit dat Nederland geen adequate procedure heeft om staatloosheid te kunnen aantonen terwijl de erkenning en vaststelling als staatloze noodzakelijk is voor de effectuering van een aantal rechten uit de Staatlozenverdragen. Daarnaast uitten de UNHCR en ACVZ onder meer kritiek op het ontbreken van een mogelijkheid voor in Nederland staatloos geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf om via optie het Nederlanderschap te verkrijgen.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een specifieke procedure tot vaststelling van staatloosheid geïntroduceerd. Een ieder die daarbij onmiddellijk belang heeft en in Nederland zijn gewone verblijfplaats heeft kan een verzoek indienen om zijn staatloosheid vast te laten stellen door de civiele rechter. De procedure is op een groot aantal punten vergelijkbaar met de procedure van artikel 17 Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: Rwn). In een separaat voorstel van rijkswet wordt voorzien in een optiemogelijkheid voor in Nederland staatloos geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf.⁶

2. Vaststelling staatloosheid en gevolgen voor verblijfsrecht

De Afdeling onderschrijft het belang van de introductie van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. Daarmee wordt vermeend staatlozen de mogelijkheid geboden hun staatloosheid door de rechter te laten vaststellen, zodat zij in aanmerking kunnen komen voor bescherming van de beide Staatlozenverdragen. De Afdeling maakt echter een aantal opmerkingen, waaronder die over de verblijfsstatus van staatloze personen.

Wat betreft de relatie tussen de vaststellingsprocedure en het verblijfsrecht van de betrokkene kunnen twee situaties worden onderscheiden: 1) verblijfsrechtelijke positie gedurende de procedure tot vaststelling van staatloosheid en 2) de verblijfsstatus van de betrokkene nadat staatloosheid door de rechtbank is vastgesteld. Met betrekking tot beide situaties gaat het voorstel ervanuit dat de betrokkene niet per definitie een verblijfsrecht toekomt.

Uit de reacties van de geconsulteerde organisaties blijkt dat het ontbreken van gevolgen van de voorgestelde vaststellingsprocedure voor de verblijfsstatus van de

2&D2 = a&D3 = I&D4 = 0-4&D5 = I&HD = 110105-1652&HDR = T,G1,G4&STB = G3,G2&CHARTTYPE = 0.

⁴ <http://www.unhcr.org/nl/2017/09/tentoonstelling-staatloosheid-rijksmuseum/>.

⁵ ACVZ, Geen land te bekennen: een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland, Den Haag, december 2013; UNHCR, Staatloosheid in Nederland, Den Haag, november 2011.

⁶ Het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid. Over dit voorstel van rijkswet staatloosheid (W03.17.0286/II/K) en het onderhavige voorstel brengt de Afdeling vanwege de nauwe verbondenheid tussen beide voorstellen gelijktijdig advies uit.

staatloze personen als een tekort wordt gezien.⁷ Daarbij speelt de opvatting een rol dat de verlening van rechtmatig verblijf aan de staatloze persoon voor hem noodzakelijk is om de rechten van het Staatlozenverdrag van 1954 (hierna: het 1954-verdrag) (ten volle) te kunnen uitoefenen. De positie van een staatloze persoon wordt in dat kader vergeleken met die van een vluchteling die bescherming geniet onder het Vluchtelingenverdrag.⁸ Tot slot wordt verwezen naar de praktijk van een aantal andere landen die een vaststellingsprocedure kennen. In al deze landen heeft vaststelling van staatloosheid tot gevolg dat de betrokkene, behoudens uitzonderingen, een verblijfsvergunning krijgt. De duur daarvan varieert.⁹

De memorie van toelichting gaat op deze reacties in. Zij zijn voor de regering echter geen aanleiding geweest om een andere keuze te maken. De toelichting noemt drie argumenten om geen verblijfsrecht te koppelen aan de vaststelling van staatloosheid. Ten eerste wordt dat verklaard "door de principiële en juridische opvatting dat een staatloze niet dezelfde of een vergelijkbare bescherming nodig heeft als een vluchteling."¹⁰ Een staatloze is niet per definitie een vluchteling. Voor zover hij meent dezelfde bescherming nodig te hebben als een vluchteling, dan kan dit worden aangevoerd op grond van het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn. Indien dit beroep ongegrond is, dan wordt er van uit gegaan dat de staatloze terug kan naar het land van de eerdere gewone verblijfplaats of een ander land, tenzij hij buiten zijn schuld niet kan vertrekken (verblijfsvergunning 'buitenschuld'). Volgens de toelichting gaat het daarbij om situaties waarin de staatloze alles in het werk heeft gesteld om terugkeer te bewerkstelligen naar het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had of een ander land hem niet wil opnemen. Ten tweede vereist het 1954-verdrag niet dat aan staatloze personen een rechtmatig verblijf wordt toegekend, aldus de toelichting. Tot slot wordt deze keuze ingegeven door de angst om een aanzuigende werking van en stapeling van procedures om een verblijfsvergunning te krijgen te voorkomen. Het feit dat in landen die een vaststellingsprocedure reeds kennen, aanzuigende werking zich niet heeft voorgedaan, doet hier volgens de regering niet aan af.¹¹

⁷ Zie de reacties van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), College voor de Rechten van de Mens (CRM), the European Network on Statelessness (ESN), het ASKV Refugee Support en een gezamenlijke reactie van Amnesty International, het ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, Defence for Children, het Nederlands Juristen Comité voor Mensenrechten (NJCM), Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk Nederland, dr. Katja Swider (Universiteit van Amsterdam), dr. Caia Vlieks (Tilburg University) en prof. mr. Peter Rodrigues (Universiteit Leiden). Zie memorie van toelichting, paragraaf 6.2, zevende alinea.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

⁹ Zie Good Practices paper, Action 6, Establishing Statelessness determination procedures to protect stateless persons, 2016, blz. 8.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2, derde alinea.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2, kopje *Verblijfsrecht tijdens en als gevolg van de vaststelling*. Zie bijvoorbeeld het op verzoek van het LIBE comité uitgevoerde onderzoek "Practices and approaches in EU member states to prevent and end statelessness", blz. 51-53, [http://www.europa.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL_STU\(2015\)536476_EN.pdf](http://www.europa.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL_STU(2015)536476_EN.pdf). In dit onderzoek is via een questionnaire aan experts werkzaam in zeven EU lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Denemarken, Letland, Frankrijk, België en Nederland) gevraagd of de introductie van een SDP (Statelessness Determination Procedure) een pull factor

De Afdeling onderkent dat het 1954-verdrag strikt genomen niet verplicht om tijdens en als gevolg van de vaststelling van staatloosheid aan de betrokkene automatisch een verblijfsrecht toe te kennen. In gevallen waarin de betrokkene – ondanks zijn getoonde wil om naar het land van eerder verblijf terug te keren – buiten zijn schuld niet kan vertrekken, moet hij echter een reële en effectieve mogelijkheid hebben om een verblijfsvergunning te verkrijgen. Dit tegen de achtergrond van de bewoordingen van de twee verdragen met betrekking tot staatloosheid en het doel ervan, namelijk het verbeteren van de benarde situatie waarin staatloze personen zich in het algemeen bevinden.

De toelichting op dit punt acht de Afdeling in het licht van het voorgaande te summier. Daarin wordt slechts in algemene zin ingegaan op de mogelijkheid van één soort procedure, namelijk de buitenschuldprocedure die voor alle vreemdelingen geldt en het algemene criterium voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning in dat kader: het buitenschuld criterium. De Afdeling mist een nadere toelichting op de wijze waarop het beleid zal worden toegepast in de bijzondere situatie van een erkend staatloze persoon. Zonder deze toelichting kan niet goed worden beoordeeld of de eisen die aan de betrokkene staatloze worden gesteld in het kader van het buitenschuld criterium of anderszins, mede met het oog op de op betrokkene rustende bewijslast, proportioneel zijn om van een reële mogelijkheid tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning daadwerkelijk te kunnen spreken.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van de huidige mogelijkheden specifiek voor staatloze personen die Nederland buiten hun schuld niet kunnen verlaten, om een verblijfsvergunning te krijgen.

3. Afgifte van een identiteitsdocument

Ingevolge artikel 27 van het 1954-verdrag zijn staten die partij zijn bij het verdrag verplicht identiteitspapieren te verstrekken aan elke staatloze op hun grondgebied die niet in het bezit is van een geldig reisdocument. Dit geldt ook voor staatloze personen die zonder rechtmatig verblijf in het desbetreffende land verblijven. Het Nederlandse beleid is thans dat aan staatloze personen zonder rechtmatig verblijf geen identiteitsdocumenten worden verstrekt. Dit beleid is recentelijk door de rechtbank Den Haag als strijdig met artikel 27 van het 1954-verdrag aangemerkt en daarom buiten toepassing gelaten.¹²

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in dit beleid. Aan de in de vaststellingprocedure als staatloos erkende persoon wordt geen identiteitsdocument verstrekt, als deze persoon geen rechtmatig verblijf heeft in

met zich meebrengt. De conclusie die in het onderzoek wordt getrokken op basis van de uitkomsten van deze questionnaire is dat hiervoor geen indicatie is. Wel verwachten de experts een stijging in het gebruik van SDP's als gevolg van de grote toestroom van vluchtelingen naar de EU."

¹² Rb. Den Haag, 19 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2255.

Nederland. Volgens de memorie van toelichting is dit geen kwestie van onwil, maar van juridische en praktische belemmeringen. In dit verband wordt gewezen op het stelsel van de Wet op de identificatieplicht dat uitgaat van rechtmatig verblijf. Het toekennen van een ID-document aan een illegale staatloze druist volgens de toelichting in tegen het doel van die wet. Ten tweede wijst de toelichting erop dat het 1954-verdrag geen kwaliteitseisen stelt aan een dergelijk ID-document. Het zou dus niet per se hoeven te gaan om een document in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Volgens de toelichting kan de betrokkene zich als staatloze identificeren door middel van de vaststellingsbeschikking omtrent zijn staatloosheid in combinatie met de gegevens uit de Basisvoorziening Vreemdelingen, waarin biometrische gegevens zijn geregistreerd. Daarmee wordt voldaan aan de verplichting van artikel 27 van het 1954-verdrag, aldus de toelichting.¹³

De Afdeling wijst erop dat het 1954-verdrag de verdragspartijen expliciet verplicht tot het verstrekken van een identiteitsdocument aan een staatloze persoon, ongeacht de verblijfsstatus. Een identiteitsdocument is van belang om rechten uit het 1954-verdrag te kunnen uitoefenen die aan de staatloze persoon toekomen enkel omdat hij zich op het grondgebied van de desbetreffende staat bevindt, ongeacht zijn status. Een vaststellingsbeschikking in combinatie met de gegevens uit de Basisvoorziening Vreemdelingen is geen identiteitsdocument in de zin van de Wet op de identificatieplicht. De Afdeling wijst erop dat Nederland, door partij te worden bij het 1954-verdrag, de uit dat verdrag voortvloeiende verplichtingen op zich heeft genomen en daarmee verplicht is staatlozen, ongeacht hun verblijfsstatus, te voorzien van een ID-document dat naar nationaal recht als identificatiemiddel wordt aangemerkt. Het voldoen aan deze verplichtingen betekent in sommige gevallen dat de nationale wetgeving aangepast dient te worden. De vermeende juridische en praktische onmogelijkheden op nationaal niveau kunnen daaraan geen afbreuk doen.

De Afdeling adviseert alsnog te voldoen aan de verdragsverplichting van artikel 27 van het 1954-verdrag. Zij adviseert daarom in een wettelijke grondslag te voorzien voor het verstrekken van een identiteitsdocument aan een persoon zonder rechtmatig verblijf, wiens staatloosheid op grond van de voorgestelde procedure is vastgesteld.

4. Hoger beroep

In afwijking van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) is, conform de procedure bij artikel 17 Rwn, geregeld dat er slechts één feitelijke instantie is (de rechtbank Den Haag) met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. Uit de toelichting blijkt dat de verwachting is dat in een tweede instantie (hoger beroep) geen nieuwe feiten naar voren zullen komen of dat de feiten anders zullen worden beoordeeld. Zowel de overheid als de betrokkene hebben bovendien belang bij een vlotte afhandeling, aldus de toelichting.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2, kopje ID-document.

20171208.085 14:05 0007

De Afdeling onderschrijft het belang dat zowel betrokkene als de overheid hebben bij een vlotte afhandeling van het verzoek tot vaststelling van staatloosheid. De Raad voor de Rechtspraak (hierna: RvdR) heeft in zijn consultatieadvies evenwel opgemerkt dat juist in dit soort zaken veel feitenonderzoek nodig is en het niet zelden zal gaan om de vaststelling van en beoordeling van feiten.¹⁴ Bovendien zal volgens de RvdR vaak naar buitenlands recht moeten worden gekeken, terwijl in cassatie niet getoetst kan worden of het buitenlandse recht door de feitenrechter goed is toegepast. De RvdR adviseert daarom hoger beroep bij het Gerechtshof Den Haag mogelijk te maken. Dat de beoogde modernisering van het bewijsrecht er juist voor moet zorgen dat in burgerlijke zaken het feitencomplex zo vroeg mogelijk in de procedure naar voren moet komen, zoals de toelichting opmerkt, laat onverlet dat Rv als hoofdregel kent dat rechtspraak in twee feitelijke instanties plaatsvindt en dat het juist in deze procedures in het belang van zowel betrokkene als de overheid kan zijn om deze of nieuwe feiten voor een tweede maal aan een feitenrechter voor te leggen.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom is gekozen voor een rechtsgang met slechts één feitelijke instantie.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

(get.) Donner

¹⁴ Raad voor de Rechtspraak, Advies Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid, 8 december 2016, blz. 2.

bus 20019 - 2500 EA 's-Gravenhage



TNT Post
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas

Gezien stankamer
V&J
08 DEC. 2017

Staatssecretaris van
Rechtshandhaving en Justitie
Ministerie van Wetgeving en Juridische Zaken
Mr. S.R. de Gange
Afdeling Ondersteuning N13.303
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Raad
van State

Zending met ontvangstbevestiging

Zaakno: *W03.17-0317/II*

08 DEC. 2017

No 09163

FMHaaglanden