

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 06-4684 0910
datum 22 november 2016
ons kenmerk ACVZ/ADV/2016/015
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies over Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 28 september 2016 heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om advies gevraagd over het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel heeft een lange voorgeschiedenis. In november 2011 heeft de UNHCR een rapport uitgebracht over staatloosheid in Nederland. Dat rapport en de reactie van de regering daarop zijn aanleiding geweest voor de ACVZ om in december 2013 een beleidsadvies over dit onderwerp uit te brengen, getiteld '*Geen land te bekennen*'.¹ In navolging van de UNHCR heeft de ACVZ gepleit voor de inrichting van een met waarborgen omklede vaststellingsprocedure voor staatloosheid. De commissie is verheugd dat de regering uitvoering geeft aan deze aanbeveling en dat het wetsvoorstel thans in consultatie is gebracht.

Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

¹ Zie ACVZ advies '*Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*' van december 2013, www.acvz.org/pubs/geen-land-te-bekennen.

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

Ter nuancering merkt de commissie op dat het discussiedocument over de inrichting van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid niet de afronding vormde van het adviestraject van de ACVZ. Het adviestraject van de ACVZ was afgerond na uitbrenging van eerdergenoemd advies in december 2013. Staatssecretaris Teeven heeft in januari 2015 te kennen gegeven dat hij het op prijs zou stellen indien de ACVZ een seminar zou willen organiseren met deskundigen teneinde bij te dragen aan de nadere inrichting van een staatloosheidsprocedure. De ACVZ heeft uitvoering gegeven aan dat verzoek door het organiseren van twee bijeenkomsten met een expertgroep, die geresulteerd hebben in het discussiestuk van 9 juli 2015.²

Op het advies van de ACVZ zijn twee kabinetsreacties gevolgd. In de eerste reactie van 10 september 2014 heeft het kabinet erkend dat er een leemte bestaat omdat Nederland geen vaststellingsprocedure voor staatloosheid heeft.³ De staatssecretaris heeft toen aangegeven dat hij verkent hoe een vaststellingsprocedure het beste kan worden ingericht. In de tweede kabinetsreactie van 12 november 2014 is door het kabinet ingegaan op het punt van staatloze kinderen die in Nederland geboren zijn.⁴

2. Definitie van staatloze

In artikel 6 van het wetsvoorstel wordt de definitie van staatloze gewijzigd. In het huidige artikel 1, eerste lid, onder f van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) is bepaald dat een staatloze een persoon is die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Deze definitie is ontleend aan artikel 1 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 (Verdrag van 1954). Staatloosheid heeft een declaratoir karakter. Dat wil zeggen dat diegene die onder de definitie van het Verdrag van 1954 valt, staatloos is. Deze status kan niet afhankelijk worden gesteld van de vaststelling in een (nationale) procedure. De ACVZ is daarom van oordeel dat in de gewijzigde definitie in artikel 6 van het wetsvoorstel niet verwezen kan worden naar de vaststellingsprocedure en dat de voorgestelde wijzigingen in artikel 1, eerste lid, onder f van de RWN en artikel 13 van de Paspoortwet (wetsvoorstel artikel 7) dienen te worden geschrapt. Er is ook niet gebleken van de noodzaak om de definitie in de RWN en de Paspoortwet te wijzigen. Indien de wetgever wijziging noodzakelijk acht, dient dat in de memorie van toelichting (mvt) deugdelijk te worden gemotiveerd.

3. Erga omnes werking en artikel 5 van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat een beschikking van de rechter in de vaststellingsprocedure voor staatloosheid *erga omnes* werking heeft. Dat betekent dat elk met de uitvoering van enige wettelijke regeling belast orgaan gebonden is aan die beschikking. Deze gebondenheid is van toepassing totdat de verzoeker ten aanzien van wie de beschikking is genomen een nationaliteit verwerft.⁵

² Zie ACVZ discussiestuk vaststellingsprocedure staatloosheid van juli 2015, <https://acvz.org/pubs/discussiestuk-vaststellingsprocedure-staatloosheid/>

³ Zie *Kamerstukken II*, 2013/14, 19 637, nr. 1889.

⁴ Zie *Kamerstukken II*, 2014/15, 19 637, nr. 1917.

⁵ Artikel 4, lid 1 van het wetsvoorstel.

De *erga omnes* werking is op grond van het wetsvoorstel eveneens van toepassing op een buitenlandse vaststelling van staatloosheid, die voldoet aan bij algemene maatregel van rijksbestuur te stellen voorwaarden en op een onherroepelijk geworden uitspraak over staatloosheid van de burgerlijke rechter op grond van het Burgerlijk Wetboek.⁶ Uitspraken van andere Nederlandse rechters (waaronder de straf- en de bestuursrechter) hebben volgens de mvt geen *erga omnes* werking. Het oordeel van de rechter over staatloosheid heeft in deze zaken alleen rechtswerking in de betreffende zaak. Dat is ook het geval indien de rechter voordat hij tot zijn oordeel komt op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel advies heeft gevraagd over de staatloosheid aan de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister).⁷ In de praktijk is het de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die dat advies geeft, evenals in de vaststellingsprocedure.

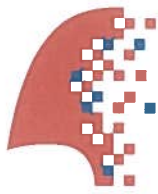
Dat een rechter de minister of de IND om advies kan vragen, zoals in artikel 5 is vastgelegd, behoeft naar het oordeel van de adviescommissie niet in de wet te worden geregeld. Een dergelijke bepaling is in deze wet ook overbodig als aan de vaststelling van staatloosheid door de bestuurs- dan wel de strafrechter geen verderstreckende werking toekomt dan in de voorliggende procedure. De ACVZ is daarnaast van oordeel dat in het wetsvoorstel het belang van de vaststellingsprocedure onvoldoende gewicht krijgt door aan oordelen van andere civiele rechters dan bedoeld in artikel 2, eerste lid *erga omnes* werking toe te kennen.

De adviescommissie beveelt aan om te kiezen voor een meer gesloten systeem waarin de *erga omnes* werking wordt beperkt tot een beschikking van de in artikel 2, eerste lid, bedoelde rechter in de vaststellingsprocedure en buitenlandse vaststellingen die voldoen aan nader uit te werken voorwaarden in een algemene maatregel van rijksbestuur. De rechter dient zich volgens dat systeem (of het nu de civiele, de bestuurs- of de strafrechter betreft) indien het voor de beslissing in de aan hem voorgelegde zaak van belang is, met een verzoek tot vaststelling van staatloosheid te richten tot de civiele rechter in de vaststellingsprocedure. De beslissing van de rechter in de vaststellingsprocedure heeft *erga omnes* werking. Dit betekent dat de vermelding van een onherroepelijk geworden uitspraak van de burgerlijke rechter op grond van het Burgerlijk Wetboek in artikel 4, tweede lid dient te worden geschrapt.

De ACVZ is het met de wetgever eens dat lopende een asielprocedure geen contact dient te worden gezocht met de autoriteiten van het land van herkomst van de vreemdeling omdat dat gevaar voor hem kan opleveren. De vreemdelingenrechter dient in dat geval zelfstandig een oordeel te vellen over de staatloosheid van de vreemdeling indien dit van belang is voor de beslissing op de asielaanvraag. In reguliere migratieprocedures bestaat deze belemmering niet.

⁶ Artikel 4, lid 2 van het wetsvoorstel.

⁷ Mvt p. 11.



Gelet op het vorenstaande stelt de ACVZ voor artikel 5 als volgt te wijzigen:

- 1. Indien in enige voor een rechterlijke instantie anders dan bedoeld in artikel 2, eerste lid in Nederland, onderscheidenlijk Aruba, Curaçao of Sint Maarten, aanhangige zaak onzeker is of een bij de zaak belanghebbende staatloos is en dat voor het oordeel in de aanhangige zaak van belang is, legt de rechter ter zake een verzoek voor bij de rechtbank te Den Haag of, indien hij in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba woonachtig is, bij het Gemeenschappelijk Hof tot vaststelling van de staatloosheid van belanghebbende. Het verzoek kan ook strekken tot de vaststelling dat betrokkene op een bepaald tijdstip staatloos was.*
- 2. De behandeling van de zaak wordt terstond hervat zodra de in het vorige lid bedoelde beschikking op het verzoek is ontvangen.*
- 3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing in gerechtelijke procedures over de aanvraag voor een verblijfsvergunning bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000.*

In geval bovenstaande aanbeveling niet wordt overgenomen merkt de adviescommissie op dat in artikel 3, eerste lid van het wetsvoorstel het openbaar ministerie wordt genoemd en in artikel 5, eerste lid Onze Minister, waar het in de praktijk de IND is die advies geeft en ter zitting wordt gehoord. Gelet op de wenselijkheid om eenduidig gebruik te maken van termen stelt de ACVZ voor om in dit wetsvoorstel de term 'openbaar ministerie' te hanteren.

4. Relatie tussen de buitenschuld- en de vaststellingsprocedure

De adviescommissie heeft in het hiervoor genoemde advies van december 2013 de aanbeveling gedaan om aan de erkenning als staatloze een verblijfsstatus te koppelen. In de mvt is in paragraaf 5.2 ingegaan op de reden waarom de wetgever geen verblijfsstatus verbindt aan de vaststelling van staatloosheid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en staatlozen. De adviescommissie is van oordeel dat deze beleidskeuze van de regering onverlet laat dat voorkomen dient te worden dat een staatloze noch in Nederland, noch in een ander land rechtmatig kan verblijven en daardoor genoodzaakt is tot illegaal verblijf. De adviescommissie stelt daarom voor, dat na de rechterlijke vaststelling van staatloosheid aan de betrokkene, die niet anderszins over een verblijfsvergunning beschikt, een effectieve gelegenheid wordt geboden tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning via de buitenschuldprocedure. De vaststelling van staatloosheid betreft een omstandigheid die van essentieel belang kan zijn in de buitenschuldprocedure. Staatloosheid kan immers een belemmering vormen voor terugkeer naar een land van herkomst of een land van eerder verblijf. Ook connex aan een buitenschuldprocedure kan een vreemdeling een verzoek tot vaststelling van staatloosheid indienen. Indien dit van belang kan zijn voor de uitkomst van de buitenschuldprocedure, dient de uitkomst van de vaststellingsprocedure te worden afgewacht. De vreemdeling heeft in beginsel rechtmatig verblijf lopende de buitenschuldprocedure op grond van artikel 8, eerste lid, onder j Vw 2000 jº artikel 3.48, tweede lid, onder a Vb 2000.

De ACVZ vindt dat de relatie tussen beide procedures thans onvoldoende tot uitdrukking komt en beveelt aan om de tekst van de mvt op dit punt aan te vullen.

5. Uitsluiting van rechtmatig verblijf

In artikel 2, vijfde lid en artikel 4, derde lid staat dat noch het indienen van een vaststellingsverzoek noch de vaststelling van staatloosheid leidt tot rechtmatig verblijf. Naar het oordeel van de ACVZ kan het niet toekennen van rechtmatig verblijf tijdens de vaststellingsprocedure een belemmering vormen om doelmatig gebruik te maken van deze procedure, waarin ook is voorzien in het horen van verzoeker. Afgezien daarvan zijn deze expliciete vermeldingen naar het oordeel van de ACVZ overbodig. Het verlenen van rechtmatig verblijf en het toekennen van een verblijfsstatus is geregeld in de Vreemdelingenwet 2000. Tenzij dit uit een bepaling van de Vreemdelingenwet voortvloeit heeft de vreemdeling geen rechtmatig verblijf en evenmin een verblijfsstatus. De uitsluitingen die opgenomen zijn in het wetsvoorstel hebben derhalve geen toegevoegde waarde en dienen naar het oordeel van de ACVZ te worden geschrapt. In de mvt komt de keuze van de wetgever om geen rechtmatig verblijf en evenmin een verblijfsstatus te verlenen voldoende tot uitdrukking.

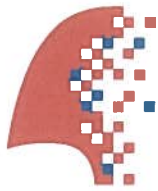
6. Andere opmerkingen

Samenloop asielprocedure en de vaststellingsprocedure staatloosheid

Met betrekking tot de relatie tussen de asielprocedure en de vaststellingsprocedure geldt naar het oordeel van de wetgever om twee redenen, die nevensgeschikt zijn, dat de asielprocedure prevaleert boven de vaststellingsprocedure. In de eerste plaats omdat de behandeling van de asielprocedure gebonden is aan termijnen, die niet gehaald worden indien de uitkomst van een vaststellingsprocedure wordt afgewacht. In de tweede plaats omdat niet uit te sluiten is dat een asielzoeker in gevaar wordt gebracht indien voor de vaststelling van zijn staatloosheid contact wordt gezocht met de autoriteiten van het land van herkomst. Wat de samenloop van beide procedures betreft zijn er twee situaties te onderscheiden. De asielaanvraag wordt ingediend na het verzoek om vaststelling of het verzoek om vaststelling wordt ingediend na indiening van de asielaanvraag. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in het eerste geval de behandeling van het verzoek om vaststelling aan te houden totdat de beslissing op de asielaanvraag onherroepelijk is geworden. In het tweede geval wordt het verzoek om vaststelling niet-ontvankelijk verklaard. Belanghebbende dient in dat geval na afhandeling van de asielaanvraag een nieuw verzoek om vaststelling in te dienen. De ACVZ ziet niet in waarom beide situaties verschillend dienen te worden behandeld en is er voorstander van dat in beide situaties het verzoek tot vaststelling wordt aangehouden. Dat voorkomt dat een nieuw verzoek tot vaststelling dient te worden ingediend indien het eerste verzoek niet-ontvankelijk is verklaard.

Erga omnes werking bestaande registraties na wijziging Wet Basisregistratie personen

In het wetsontwerp wordt de vaststellingsprocedure gepresenteerd als een gesloten stelsel. In de mvt wordt op pagina 11 e.v. dan ook opgemerkt dat de mogelijkheid om staatloosheid te registreren op grond van de artikelen 2.15 en 2.17 van de Wet Basisregistratie personen (Brp) komt te vervallen.



De Brp zal worden aangepast in een apart wetgevingstraject. Met betrekking tot de bestaande mogelijkheden tot inschrijving in de Brp zal indien nodig overgangsrecht worden gecreëerd. De ACVZ gaat er vanuit dat in het overgangsrecht zal worden geregeld dat bestaande registraties als staatloos in de Brp worden gehandhaafd en *erga omnes* zullen blijven werken. De adviescommissie beveelt aan om de motivering van de mvt op dit punt aan te vullen. Indien de wetgever de voorgestelde tekst van de definitie van staatloosheid in artikel 6 en 7 wil handhaven, zal met het bovenstaande ook rekening gehouden moeten worden.

Buitenlandse vaststellingen

Met betrekking tot buitenlandse vaststellingen wordt in de mvt op pagina 11 opgemerkt dat de voorwaarden waaraan een buitenlandse vaststelling zal moeten voldoen nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van rijksbestuur. Hierbij speelt onder meer mee in hoeverre een buitenlandse gerechtelijke uitspraak kan worden erkend op grond van internationale afspraken. Uit de mvt blijkt niet duidelijk wie op grond van genoemde algemene maatregel van rijksbestuur vaststelt of sprake is van staatloosheid. De ACVZ gaat er vanuit dat dit gebeurt door de gemeenteambtenaar die belast is met registratie in de Brp. De adviescommissie adviseert om dit te expliciteren in de mvt en beveelt aan voor de totstandkoming van de algemene maatregel van rijksbestuur te zijner tijd de staatscommissie voor het internationaal privaatrecht te consulteren.

7. Tot slot

De commissie heeft nog een aantal redactionele opmerkingen dat rechtstreeks ter kennis zal worden gebracht van de behandelend wetgevingsjurist.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

mr. J.N.M. Richelle
voorzitter

mr. W.N. Mannens
secretaris